



CADERNO OPINIÃO

## O BRASIL PRECISA DE GÁS, PARA CRESCER!

---

AUTOR

Fernando Coelho Filho

**julho.2019**



---

## SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

### DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

### SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

### SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

### ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

### ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

### SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

### COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

### PESQUISADORES

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Daniel Tavares Lamassa

Glaucia Fernandes

Pedro Henrique Gonçalves Neves

Priscila Martins Alves Carneiro

Tamar Roitman

Thiago Gomes Toledo

### CONSULTORES ESPECIAIS

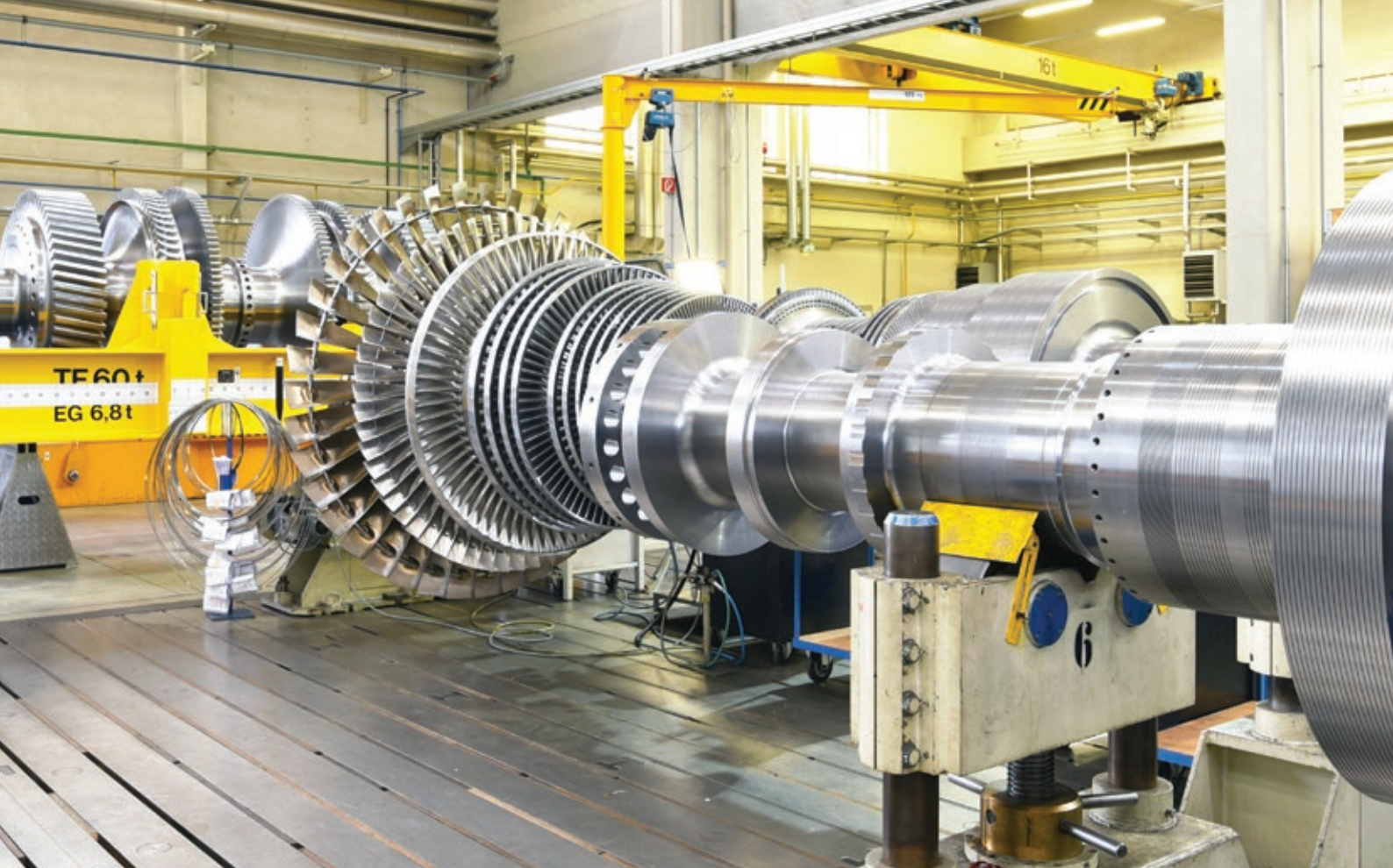
Ieda Gomes Yell

Magda Chambriard

Milas Evangelista de Souza

Nelson Narciso Filho

Paulo César Fernandes da Cunha



## OPINIÃO

### O BRASIL PRECISA DE GÁS, PARA CRESCER!

Fernando Coelho Filho

Ao longo do último mês o governo federal realizou movimentos louváveis e importantes para alterar a organização da indústria de gás natural, introduzindo mais concorrência, e com isso buscar a redução das tarifas de gás ao consumidor final. Por meio de um processo democrático conduzido por um amplo debate envolvendo as instituições, a sociedade, e partindo do conjunto de propostas técnicas preparadas no governo Temer; o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicou em junho a Resolução nº 16, que é o primeiro passo para a concretização do denominado Novo Mercado de Gás, oficialmente lançado em 23 de julho.

A busca por condições necessárias para que esta redução ocorra se torna mais importante quando constatamos que o país possui um bilhete premiado: a grande oferta de gás disponível nas próximas décadas, oriunda do gás do pré-sal e de campos no Nordeste, e disponível a um preço competitivo. Esta oferta se somará àquela local já existente, e àquela importada, seja da Bolívia, da Argentina ou de gás natural liquefeito, colocando o país entre os cinco maiores produtores de petróleo, com expressivos volumes de gás associado, em 2030.

São inúmeros os estudos que demonstram benefícios potenciais à sociedade Brasileira de tarifas de gás natural mais baratas. Produtos industrializados que fazem parte da vida dos brasileiros, como metais, alumínio, materiais de construção, vidros, alimentos e bebidas podem tornar-se mais competitivos no cenário global com a redução dos custos de produção. Há contribuições diretas ao crescimento econômico, geração de riquezas e formação bruta de capital fixo. Ou seja, o gás, como energético, é fundamental para o país crescer.

As necessidades de aprimoramento na estrutura desta indústria são bastante conhecidas. O gás surgiu no Brasil como um subproduto do óleo e assim foi tratado por muitos anos, sem uma política específica. O monopólio da Petrobras acabou formalmente em 1997, mas, na área de gás, a Petrobras permaneceu com participação dominante na indústria. Ela foi a principal responsável pela construção da infraestrutura essencial e de redes, incluindo gasodutos até a entrega do gás à distribuidora, terminais de regaseificação e unidades de processamento. A Petrobras é hoje também a principal produtora de gás e é a responsável majoritária pela sua comercialização no país, incluindo a da importação de gás. É importante observar que a Petrobras não é a única produtora de gás, mas as dificuldades regulatórias e concorrenciais para que outros *players* do *upstream* doméstico cheguem ao mercado faz com que os mesmos vendam à Petrobras sua produção (associada ao óleo), que a comercializa com o mercado.

Aperfeiçoar a regulação permitindo que exista um ambiente concorrencial na comercialização do gás tem sido o eterno objetivo da indústria. E existem muitos desafios a serem superados. Por exemplo, se não há acesso aberto às infraestruturas essenciais e de redes, qualquer oferta não-Petrobras não chega ao mercado. A efetividade deste acesso por sua vez depende do conhecimento da capacidade ociosa nas mesmas, que pode ser oferecida a terceiros. O acesso de um agente à uma rede que não é de sua propriedade demanda um mecanismo de tarifação apropriado. Pelas dimensões do país, este mecanismo deve ter um sinal locacional. São inúmeras as necessidades de aperfeiçoamentos.

Isso para o gás chegar até o *city gate*, fronteira entre a rede de gasodutos de transporte e de distribuição. A atividade de distribuição do gás – construção, operação e manutenção dos dutos – é um monopólio natural, sujeito à regulação econômica específica. As distribuidoras possuem direi-

tos exclusivos e definidos em seus contratos de concessão para fornecer serviços de distribuição em uma determinada área. Por uma questão histórica, a Petrobras ainda é sócia de muitas distribuidoras de gás, em conjunto com os estados. E por uma questão constitucional, cada estado definiu as características de seus contratos de concessão e da regulação dos mesmos, com práticas regulatórias não uniformes ao longo do país. A definição do consumidor livre – aquele que compra o gás de quem quiser em um ambiente concorrencial – é distinta por estado e por todas as razões anteriores, ainda não decolou, como observado no setor elétrico.

Para que toda a oferta potencial de novo gás venha para o Brasil trazendo os benefícios que a sociedade merece, o país naturalmente precisa aprimorar a regulação em todos os elos da cadeia do gás e gerar competição na comercialização do insumo. Estes foram os objetivos das propostas apresentadas pelo programa *gás para crescer*, desenvolvido pelo Ministério de Minas e Energia de 2016 a 2018.

A Resolução do CNPE (no. 16) parte destas medidas, mas vai além, mantendo a ambição e direção certa. Sua abordagem é de dar diretrizes para onde se quer chegar e orientações para atingir este objetivo, sem fazer concessões, e separando claramente os papéis do estado como formulador de política e da Petrobras como agente de mercado, o que deixa clara a necessidade de medidas adicionais para o aumento da competição. Por fim, a abordagem de buscar soluções infralegais é importante, embora a solução legal perseguida pelo programa *gás para crescer* trouxesse mais segurança jurídica.

O foco inicial do pacote de soluções para o Novo Mercado de Gás está na atuação da Petrobras e na distribuição de gás natural. No primeiro caso, são previstas medidas para o desinvestimento nas suas participações no transporte e distribuição de gás natural, há definições sobre transparência em rela-

ção à capacidade ociosa em gasodutos de transporte e divulgação de informações para permitir o acesso de terceiros a infraestruturas essenciais. Quando conjugadas com um mecanismo de tarifação apropriado, o acesso ao consumidor a um gás produzido por qualquer produtor é possível, criando concorrência. No segundo caso, há diretrizes para que os governos estaduais sejam incentivados a harmonizar as práticas regulatórias com diretrizes bem definidas, para que as distribuidoras sejam privatizadas (e assim redesenhando o contrato de concessão, introduzindo novos elementos), e com isso oferecer ao consumidor final a oportunidade de ser livre para escolher a forma de comprar seu gás, seja através de um fornecedor, seja importando ou produzindo.

Quando concluído o processo completo da criação do Novo Mercado de Gás, espera-se que a indústria de gás tenha uma dinâmica parecida com a já vigente no setor elétrico: sistema de transporte com tarifação por entrada e saída, livre acesso, sistemas competitivos de aquisição de gás pelas distribuidoras e clientes finais e atuação de comercializadoras com portfólios de produtos e gestão de riscos, atuando com uma diversidade de produtores. Este cenário permite que imediatamente os produtores privados não-Petrobras possam disponibilizar sua produção ao mercado, mesmo antes da entrada do “novo” gás do pré-sal, criando oportunidades de curto prazo. Outras empresas comprarão gás na Bolívia, Argentina e o trarão para o país, assim como importarão GNL utilizando terminais que hoje são de uso exclusivo da Petrobras. Veremos uma indústria de pequeno e médio porte se consolidando no Brasil. E neste ambiente competitivo, a Petrobras será um agente de mercado como outro qualquer. Pela competitividade do gás do pré-sal, possivelmente ele determinará o piso do preço do gás no Brasil. O teto, possivelmente será dado o preço da alternativa mais competitiva do gás

importado. Quando somado aos demais elementos de competitividade introduzidos na cadeia, as tarifas ao consumidor final podem cair sim.

Obviamente que os movimentos anunciados são um primeiro passo. E com muitos desafios. Sua implementação terá muitos desafios e dependerá de nova regulamentação a ser expedida pela ANP e pelas agências reguladoras estaduais, e de diversas ações que deverão ser tomadas empresarialmente pela Petrobras e pelos demais agentes da cadeia de valor. A ANP vai precisar reforçar seu quadro de técnicos. O MME vai precisar também se capacitar. A materialização dos benefícios do Novo Mercado de Gás será de dinâmica lenta pois depende da ocorrência de diversos fatores, sobretudo a existência de oferta competitiva e do aumento dos investimentos em infraestrutura de escoamento, processamento, transporte e distribuição de gás. Também é obviamente muito difícil prever os resultados ao consumidor, que serão consequências da eficácia do ambiente comercial criado, mas as perspectivas são positivas. Uma ação ainda necessária é atuar a questão tributária e fiscal, onde benefícios mais imediatos de redução de preço podem ainda vir.

Neste processo, cuidados também devem ser tomados. Será essencial encontrar uma forma de fornecer com independência o serviço de equilíbrio e flexibilidade no sistema de transporte com múltiplos donos. Os contratos devem ser respeitados. Os estados, responsáveis pela regulação do segmento de distribuição, têm papel primordial na sua harmonização. A abertura do setor amplia a responsabilidade da agência reguladora para atender aos interesses da sociedade. E um arcabouço legal sólido, estável e seguro juridicamente é fundamental.

Por fim, o setor elétrico sem dúvidas é a âncora natu-

ral para criar demanda com a escala de interesse da indústria de gás natural. Porém, o setor elétrico não deve realizar leilões compulsórios de compra de térmicas sem necessidade, o que seria ineficiente economicamente e iria na direção contrária à racionalidade econômica das medidas propostas para o Novo Mercado de Gás. Tampouco térmicas devem ser compradas a qualquer preço: a contabilidade deve sempre ocorrer com as demais opções energéticas, em uma comparação para a entrega ao sistema dos mesmos atributos. Porém as perspectivas são positivas: em o gás chegando a 4 – 5 US\$/MMBTU na costa, a geração térmica, mesmo na base, pode sim ser bastante competitiva em um leilão competindo de igual para igual com outras opções, incluindo as térmicas flexíveis movidas a GNL importado. Os aperfeiçoamentos introduzidos no leilão de energia nova de 2017, que compraram térmicas na base a gás competitivo, mostram que isso já é possível.

A formação de um mercado de gás natural aberto, dinâmico e competitivo é fundamental para o aproveitamento racional desse combustível produzido

no país. Para isso o primeiro passo foi dado, mas muitas outras ações serão necessários. Em agosto de 2016 foi dito que o Brasil precisava de gás para crescer, o que deu origem a um conjunto de ações em um programa formado com este nome. Em 2019, o Brasil reconhece que de fato o país precisa de um Novo Mercado de Gás para ter gás a preços



Fernando Coelho Filho  
Ex-ministro de Minas e Energia e  
Deputado Federal

\* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.



---

[fgv.br/energia](http://fgv.br/energia)

