

10º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

**A COMERCIALIZAÇÃO DE GÁS NATURAL CANALIZADO E ANÁLISE COMPARATIVA
COM O MERCADO LIVRE DE ENERGIA ELÉTRICA**

AUTORES:

Fernanda Munari Caputo Tomé
Hirdan Katarina de Medeiros Costa

INSTITUIÇÃO:

Universidade de São Paulo

A COMERCIALIZAÇÃO DE GÁS NATURAL CANALIZADO E ANÁLISE COMPARATIVA COM O MERCADO LIVRE DE ENERGIA ELÉTRICA

Abstract

The article aims to present a comparative analysis of the electricity and piped natural gas sectors, focusing on the commercialization segment, in order to evaluate which regulatory conditions already adopted in the electric power market can be applied to the natural gas market. considered incipient, except for the distinct historical and institutional aspects of each of the markets.

Introdução

O crescimento econômico de um país depende da realização de planejamento e de investimento inteligente em infraestruturas essenciais, do estabelecimento de regras de assistência mútua entre os entes federativos e da elaboração e da execução de políticas públicas aplicáveis à todas as suas regiões. Vale destacar que o setor de energia é um propulsor da economia e do desenvolvimento social de um país (BOECK, 2014).

Neste contexto, nos próximos anos, na medida em o mercado de gás natural se tornar mais dinâmico, competitivo e transparente, decorrente da criação de um arcabouço regulatório adequado, seu papel na matriz energética brasileira deve mudar de forma significativa e passar a ser cada vez mais relevante.

Observa-se que o programa do “Novo Mercado de Gás”, em continuação aos trabalhos realizados no âmbito da iniciativa “Gás para Crescer”, conectado com os objetivos da comissão de infraestrutura e de desenvolvimento do Senado Federal, é considerado um marco histórico para o setor de energia, já que o assunto se trata de um grande desafio nacional.

Nos últimos 10 anos, nota-se que, apesar do aumento da produção no Brasil, devido à exploração nas bacias do Pré-sal, o preço do gás natural comercializado aumentou quatro vezes. Muito desta condição se deve a total concentração no agente dominante e ausência de qualquer competitividade no mercado. A concentração de mercado, em que a Petrobras é proprietária de 77% da produção nacional, 100% da infraestrutura de transporte de gás natural, com participação acionária em 20 das 27 distribuidoras do país, pode ser considerado como uns dos principais gargalos ao desenvolvimento deste mercado.

A atual conjuntura, em que há a necessidade de se desenhar um novo mercado de gás natural, notadamente em no que tange a determinação de regras para a comercialização não regulada, conjugado com o contínuo crescimento do mercado livre de comercialização da energia elétrica, justifica a análise comparativa entre os setores, considerando as informações históricas, legais e institucionais de cada um deles.

Metodologia

A metodologia empregada nesse artigo consiste na análise da literatura pertinente, dos atos normativos, como as leis, os decretos, as resoluções e as portarias, além dos relatórios, dos estudos técnicos realizados por instituições setoriais, como o Ministério de Minas e Energia (“MME”), a Agência Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (“ANP”).

Resultados e Discussão

Historicamente, as reformas e revisões legislativas no mercado de energia elétrica foram iniciadas em período muito anterior às realizadas no mercado de gás natural, o que justifica a maturidade do primeiro em relação ao segundo, ao menos do ponto de vista regulatório. Há de se ainda falar que as constantes discussões no setor elétrico, realizadas com a participação expressiva de grande parte de seus agentes, tem contribuído para o efetivo aprimoramento deste setor e que, no mercado de gás natural, cujas atividades ainda permanecem verticalizadas e concentradas em um único agente monopolista, tais tratativas foram intensificadas apenas no final desta década.

Há quase 30 anos atrás já havia preocupação sobre os ajustes necessários ao setor elétrico, com o enfoque no planejamento estratégico para a garantia do suprimento e do abastecimento à população (MERCEDES et al. 2015, 14). Já em 1990, no âmbito do Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – RESEB, em nível federal, objetivou-se o efetivo desenvolvimento deste setor, de forma competitiva, mediante a expansão da oferta de energia elétrica, do estabelecimento dos papéis institucionais específicos do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da reestruturação dos aspectos tributários relacionados para as operações no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) (MAGALHÃES, 2009), por caber exclusivamente à União legislar sobre energia elétrica, conforme preceitua o inciso IV, do artigo 22, da Constituição Federal.

Em 1995, com a promulgação da Lei nº 9.074 (BRASIL, 1995), foram conceituadas as figuras dos consumidores livres ou especiais, dos geradores e dos comercializadores, no mercado livre de energia elétrica e autorizada a comercialização de energia elétrica em condições livremente pactuadas.

No anos de 2004 houve a determinação dos parâmetros de carga e de tensão necessários à migração dos consumidores ao Ambiente de Contratação Livre (ACL) e a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, mantida pelos agente do setor elétrico, cuja principal finalidade é viabilizar a comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional – SIN, sob regulação e fiscalização da ANEEL, conforme previsão da Lei nº 10.848/2004 (BRASIL, 2004), especialmente em seu artigo 4ª, além do Decreto Nº 5.177/2004 (BRASIL, 2004ª).

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

Em 2016, considerando as diversas pressões exercidas pelos participantes do mercado de energia elétrica, além de fenômenos tecnológicos e socioambientais em pauta, foi realizada a Consulta Pública 21 para avaliação sobre a possibilidade de expansão do ambiente de contratação livre, mediante o aumento da flexibilidade e da gestão de riscos, a eficiência econômica e a produtividade das empresas participantes, que resultou na NOTA TÉCNICA Nº 4/2016-AEREG/SE-MME.

Em sequência, no ano de 2017 houve a realização da Consulta Pública nº33, que possibilitou a discussão, pela sociedade, das medidas necessárias à abertura e à modernização do setor elétrico brasileiro, cujas contribuições embasaram a minuta do Projeto de Lei de Modernização do Setor Elétrico para (i) a realização de campanhas de conscientização sobre o funcionamento do ACL; (ii) a redução gradativa da exigência de carga para a contratação de energia elétrica, delimitando as condições para o atacado e o varejo; (iii) a racionalização de subsídios governamentais; (iv) o crescimento da participação do ACL no custeio da expansão do sistema, com a separação de lastro e de energia; (v) a ampliação da flexibilidade do portfólio das distribuidoras em ambiente de contratação regulada; (vi) a redução das responsabilidades das distribuidoras em relação à gestão de compra de energia elétrica e (vii) o aumento da granularidade temporal e espacial do preço, além da credibilidade para a sua formação.

De acordo com os dados do infoMercado nº211 (CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, 2019), relatório da CCEE publicado em agosto de 2019, o consumo total de energia elétrica no SIN contabilizou 59.727 MW médios. Deste valor, o montante de 41.053 MW médios, foram contabilizados no ACR e o montante de 18.674 MW médios foram contabilizados no ACL.

Segundo tais informações da CCEE, a migração ao ACL é comumente realizada por grandes consumidores, dos ramos de metalurgia e produtos de metal, químicos, minerais não metálicos, madeira, papel e celulose, manufaturados diversos e extração de minerais metálicos. Tais condições demonstram a nítida relação entre o desenvolvimento e a ampliação do ACL e o estabelecimento de regras claras, passíveis de oferecer segurança na operação, previsibilidade orçamentária e da redução de custos dispendidos com energia elétrica pelos empresários.

Por sua vez, as atividades relacionadas ao gás natural, foram disciplinadas em momento bastante posterior. Observa-se que a competência em relação à atividade de distribuição é de responsabilidade dos Estados, conforme previsto no artigo 25, parágrafo 2, da Constituição Federal, podendo exercer a atividade diretamente ou delegá-la a empresas privadas, por meio da concessão.

Apenas no ano de 1997, houve a promulgação do primeiro marco legal que disciplinou as atividades de produção de gás natural, a Lei nº 9.478/1997, a Lei do Petróleo (BRASIL, 1997), ao dispor sobre o acesso aos dutos de transporte e aos terminais, sendo da Agência Nacional do Petróleo e do Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, a responsabilidade sobre a autorização de construções e operação de instalações de transporte .

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

Após mais de uma década, em 2009, a Lei 11.909, a Lei do Gás (BRASIL, 2009) disciplinou as atividades relativas ao transporte, ao tratamento, ao processamento, a estocagem, a liquefação, a regaseificação e a comercialização de gás natural. Destaca-se ter sido a primeira vez em que houve a abordagem legislativa sobre a atividade de compra e venda de gás natural, realizada por meio da celebração de contratos negociados entre as partes e registrados na ANP, respeitadas as ressalvas dispostas no § 2º do art. 25 da Constituição Federal (artigo 2º, inciso VIII, da Lei 11.909/2009).

Em 2010, houve a publicação do Decreto nº 7.382/2010 (BRASIL, 2010) e da Resolução ANP nº 52/2011 (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2011), responsáveis por algumas definições como (i) os requisitos para a obtenção da autorização frente à ANP para comercialização de gás natural e (ii) novas atribuições da ANP (NEGREIROS, 2013; TEIXEIRA E COSTA, 2016).

Desde então, a previsão legal sobre a comercialização de gás natural ficou restrita a tais dispositivos legais, cujas informações pouco detalhadas não contribuíram para o desenvolvimento do mercado de gás natural até este momento, considerando a falta de detalhamento sobre as regras no setor.

Em 2016, houve a retomada das discussões para a aceleração do desenvolvimento no país de um mercado de gás natural a partir da iniciativa do “Gás para Crescer” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2016), cujos trabalhos resultaram no texto de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.407, de 2013 (BRASIL, 2013), ainda em trâmite no Congresso Nacional. Em sequência, em 2019, houve o lançamento do projeto intitulado “Novo Mercado de Gás”, adicionando às premissas anteriormente estudadas novas considerações consideradas pelo governo como necessárias ao fomento da indústria de gás natural.

Para isso foi criado um comitê, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), em conjunto com Agência Nacional do Petróleo (ANP), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em que se avaliou os principais dessa fios atuais como a necessidade da promoção da concorrência no mercado de gás natural, para que haja a viabilização do acesso às infraestruturas essenciais, a diminuição dos preços e a extinção do monopólio, com a adoção de medidas de estímulo à competição para a liberalização do mercado; a harmonização das regulações Estaduais e a Federal; (iii) remoção das barreiras tributárias (gás é um bem fungível); e o aumento da geração termoeletrônica no país.

Tais discussões culminaram na publicação, pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), da Resolução nº16 de 24 de junho de 2019, que estabeleceu diretrizes para a política energética e melhorias destinadas a promover a livre concorrência no mercado do gás natural, por meio da adoção de reformas e medidas estruturantes na provisão de serviços de distribuição de gás canalizado pelos Estados, a fim de refletir boas práticas regulatórias. Cabe aos Estados a criação de condições de transição para um mercado competitivo de gás natural, especialmente em relação à caracterização de consumidores livres,

autoprodutores e auto importadores e definições sobre a necessidade de alerta precoce para a migração do mercado livre e a existência de um prazo mínimo para o regresso do consumidor ao mercado cativo

Conclusões

Os resultados demonstram que a comercialização de gás canalizado é incipiente relativamente à comercialização de energia elétrica. Em sede de considerações finais, abordam-se que os aspectos históricos e institucionais distintos, assim como a previsão constitucional de competência exclusiva estadual para a distribuição de gás canalizado representam obstáculos para a comercialização de gás canalizado dentro dos moldes do setor elétrico.

O estabelecimento de dispositivos legais e infralegais detalhados que tragam a confiança necessária para que as operações sejam realizadas de forma segura e adequada pode contribuir para o desenvolvimento do mercado de gás natural.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio do RCGI – Research Centre for Gas Innovation, localizado na Universidade de São Paulo (USP) e financiado pela FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (2014/50279-4) e Shell Brasil, e a importância estratégica do apoio dado pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) através do incentivo regulatório de P&D.

Referências Bibliográficas

BOECK, Eric Fernando. **Análise da regulação econômica do setor elétrico brasileiro**. 2014, 90 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Economia, Universidade Vale do Rio dos Sinos, 2014. Disponível em <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3935>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Resolução nº 52, de 29 de setembro de 2011**. Disponível em <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2011/setembro&item=ranp-52--2011>. Acesso em 14 de setembro de 2019

BRASIL. **Lei nº9074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em 14 de setembro de 2019.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório InfoMercado nº 211/2019**. Disponível em https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/o-que-fazemos/infomercado?_afLoop=1055615486039193&_adf.ctrl-state=9m0t772bj_1. Acesso em 14 de setembro de 2019.

_____. **Lei nº10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm. Acesso em 14 de setembro de 2019.

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

_____. **Lei 11.909, de 04 de março de 2009.** Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11909.htm. Acesso em 14 de setembro de 2019.

_____. **DECRETO Nº 5177/2004**, de 12 de agosto de 2004. Regulamenta os arts. 4º e 5º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, e dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5177-12-agosto-2004-533488-normaatualizada-pe.html>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

_____. **DECRETO Nº 7.382, de 02 de dezembro de 2010.** Regulamenta os Capítulos I a VI e VIII da Lei no 11.909, de 4 de março de 2009, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7382.htm Acesso em 14 de setembro de 2019.

_____. **Comissão de Minas e Energia. Substitutivo ao Projeto de Lei nº6.407.** Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

MAGALHÃES, Geruza. **Comercialização de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre: uma análise regulatório-institucional a partir dos contratos de compra e venda de energia elétrica.** 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-09062011-152105/pt-br.php>. Acesso em 14 de setembro de 2019.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **NOTA TÉCNICA Nº 4/2016-AEREG/SE-MME.** Disponível em http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_auth=iypJotOp&p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_consultaIdNormal=21&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_javax.portlet.action=downloadArquivo. Acesso em 14 de setembro de 2019.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019.** Estabelece diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural, e dá outras providências. Disponível em http://www.mme.gov.br/documents/10584/3342640/1.+Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNPE_16_2019.pdf/c66fb3a3-6265-427f-a56a-f6730e6a80de. Acesso em 14 de setembro de 2019.