

Brasília, 1 de Novembro de 2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência proposta de edição de Decreto que altera o Decreto nº 7.382, de 2 de dezembro de 2010, que regulamentou os capítulos I a VI e VIII da Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, conhecida como Lei do Gás e que, por sua vez, 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.

2. A indústria de gás natural global tem passado por significativas mudanças na última década. O expressivo aumento da produção norte-americana de gás natural, com base no gás de folhelho (“shale gas”), tem proporcionado aumento significativo da oferta internacional, com reflexo no preço do energético. As metas de redução de emissões de dióxido de carbono do Acordo de Paris também tendem a impulsionar o aumento do consumo de gás natural, por ser o menos poluente dentre os combustíveis fósseis.

3. A indústria do gás natural nacional também vem passando por significativas mudanças nos últimos anos. Recentemente, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) vem desinvestindo ativos do setor de gás natural, o que tem proporcionado a entrada de novos agentes nessa indústria. O aumento de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis exige uma adequada operação do sistema elétrico, em que usinas termelétricas a gás natural desempenham papel relevante na segurança do sistema. A produção de gás natural associado ao petróleo a partir dos reservatórios do Pré-Sal, que já representa metade da produção nacional, tem aumentado a oferta de gás natural.

4. Nesse cenário de mudanças, a regulamentação setorial precisa ser capaz de não só acompanhar os efeitos sobre o mercado, mas também promover a sua evolução. É nesse contexto que se insere a proposição de edição deste Decreto. Trata-se de uma política energética essencial para promover a livre concorrência na indústria do gás natural, o aproveitamento eficiente das infraestruturas existentes, o aumento da oferta do energético ao mercado e a harmonização da regulação sobre toda a cadeia de valor do gás natural.

5. Essa política energética busca aumentar a diversidade de agentes na indústria do gás natural, a liquidez do mercado, o aumento da competitividade do gás natural, o acesso à informação e a adoção de medidas para mitigação de práticas anticompetitivas, de forma que, em última instância, o setor contribua para o crescimento do País.

6. Discussões sobre o aperfeiçoamento desse marco legal e regulatório vêm sendo conduzidas desde 2016, quando foi criada a iniciativa Gás para Crescer, tendo em vista a oportunidade para a entrada de novos agentes, a partir da redução da participação da Petrobras no setor.

7. Considerando esse novo cenário, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) propôs as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural, publicadas na Resolução CNPE nº 10, de 14 de dezembro de 2016, que serviram de base para as propostas de revisão do marco legal da indústria do gás natural, com ampla participação de representantes de órgãos governamentais e agentes dessa indústria nas discussões. As propostas, ao final, foram incluídas em um substitutivo do Projeto de Lei nº 6.407/2013, em tramitação no Congresso Nacional, embora ainda pendente de aprovação.
8. Dessa forma, a edição deste Decreto tem como objetivo consolidar, com medidas infralegais, parte das propostas da iniciativa Gás para Crescer, a partir de uma releitura da Lei do Gás, com foco nas flexibilizações por ela permitidas e na remoção de restrições e limitações criadas em regulamentação.
9. As alterações propostas estão consistentes com as diretrizes estratégicas estabelecidas pela Resolução CNPE nº 10/2016 e consideram medidas para todos os elos da cadeia de valor, para que funcionem de modo adequado e integrado.
10. Assim, no segmento de transporte, estão contemplados a formação do sistema de transporte de gás natural, a operação do sistema de forma coordenada pelos transportadores, a introdução do sistema de entrada e saída para contratação de capacidade, a desverticalização da atividade de transporte e a simplificação do processo de expansão da malha de transporte dutoviário.
11. No segmento de instalações essenciais (escoamento, processamento e terminais de GNL - Gás Natural Liquefeito), foi incluído dispositivo para que os agentes elaborem códigos comuns de acesso, para promover o compartilhamento dessas instalações.
12. Para o segmento de distribuição, foi incluído dispositivo que prevê articulação entre União, Estados e Distrito Federal para harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural.
13. Em relação ao segmento de comercialização, vale comentar que o fato de adotar o modelo de entrada e saída para contratação de capacidade no sistema de transporte pode induzir a criação de pontos virtuais de negociação de gás natural, a ser regulado pela ANP. Isso pode viabilizar, com a evolução, o surgimento de um mercado de derivativos financeiros e transações em bolsas de mercadorias.
14. As alterações podem ser consolidadas em grupos a seguir apresentados.
15. O primeiro grupo compreende a simplificação do processo de expansão da malha. As alterações propostas no Decreto visam dar maior dinâmica ao processo de expansão da malha de gasodutos, com melhor distribuição de responsabilidades entre os atores no processo de planejamento e removendo do texto detalhes excessivos do processo de chamada pública e de concessão.
16. O segundo grupo refere-se à introdução do sistema de entrada e saída para o transporte de gás natural. Nesse modelo, os interessados podem contratar apenas capacidade de entrada ou de saída no sistema de transporte, permitindo que a negociação do gás natural ocorra dentro da malha, independentemente de sua localização física, aumentando a liquidez e, em consequência, a competitividade.
17. Além da forma de contratação da capacidade de transporte, a implantação do sistema de entrada e saída envolve outros aspectos, como a operação coordenada dos gasodutos pelos transportadores, a adequação dos contratos de serviço de transporte vigentes para viabilizar a transição para o novo modelo e a definição das tarifas de transporte, que passam a ser calculadas considerando o sistema como um todo. As propostas de alterações do Decreto trazem os contornos para implementação desse sistema, atribuindo à ANP o dever de regular a matéria.

18. O terceiro grupo trata da desverticalização entre a atividade de transporte de gás natural e as atividades competitivas, fundamental para o desenho do novo mercado de gás natural. O transporte de gás natural deve se dar de forma independente e não discriminatória, não podendo ser utilizado como barreira comercial ou vantagem competitiva do operador da rede em relação a seus competidores diretos.

19. A desverticalização no transporte insere-se nos objetivos de promoção da livre concorrência, do acesso não discriminatório aos gasodutos e do uso eficiente das infraestruturas presentes na Lei do Petróleo e na Lei do Gás. O texto proposto atribui à ANP a edição de normas para estabelecer o nível de desverticalização dos transportadores novos e existentes.

20. O quarto grupo refere-se ao acesso de terceiros aos gasodutos de escoamento, às unidades de processamento de gás natural, aos terminais de GNL e às instalações de estocagem. A indústria de gás natural é caracterizada como uma indústria de rede. Nesse tipo de indústria, atividades competitivas são separadas por grandes infraestruturas, em geral com investimentos elevados em ativos fixos e específicos, os quais são sujeitos a significativas economias de escala e escopo. Assim, é considerado requisito básico para o sucesso da ação regulatória a existência de instrumentos capazes de coibir a utilização de infraestruturas essenciais como barreira de entrada a potenciais competidores.

21. O quinto e último grupo trata da harmonização entre regulações federal e estaduais. A Constituição Federal estabelece em seu art. 25, § 2º, a competência dos Estados para a exploração dos serviços locais de gás canalizado, enquanto as demais atividades são de competência federal. Nessa situação, é salutar para o setor que haja uma harmonia entre as regulações estaduais e a regulação federal em benefício dos consumidores. Por essa razão, o Decreto determina ao MME e à ANP que se articulem com os Estados e o Distrito Federal para promover essa harmonização.

22. Pelo exposto, a publicação do Decreto representa um passo importante para orientar as ações da política energética setorial e os esforços regulatórios para o desenvolvimento da indústria do gás natural no Brasil. O novo mercado de gás natural é relevante para a expansão da geração termelétrica, para o gás natural do Pré-Sal chegar até o mercado consumidor, para a redução dos impactos ambientais dos combustíveis fósseis, para a competitividade da indústria brasileira que consome esse energético e para a atração de novos investimentos.

23. Essas, Senhor Presidente, são as razões que submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Wellington Moreira Franco*