

# Contribuição à Consulta Pública sobre as “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”

por Luciano de Castro<sup>1</sup>

## **Apresentação e Sumário**

Este documento descreve minhas contribuições às Diretrizes Estratégicas da iniciativa Gás Para Crescer do Ministério das Minas e Energia (MME). As opiniões expressas aqui são exclusivamente minhas e não representam a oposição de nenhuma entidade, seja a *University of Iowa*, ou qualquer outra entidade brasileira ou estrangeira. Refletem meu convencimento de que não há melhor alternativa que o favorecimento de mercados competitivos em qualquer setor ou segmento onde isto seja possível.

O momento atual apresenta uma oportunidade única para direcionar as ações no sentido de promover um mercado competitivo. No entanto, há um risco relevante de que determinadas decisões sejam implementadas que limitem consideravelmente o amadurecimento futuro do setor de gás. O principal objetivo deste documento é alertar para tais riscos e delinear em termos gerais precauções para evitá-los.

Em primeiro lugar, alerta para a necessidade de enfrentar o poder de mercado que ainda domina e caracteriza o setor de gás e que não deixará de existir da noite para o dia, mesmo com a redução da presença da Petrobras no setor. É natural esperar que tentativas de influenciar as mudanças ora em curso que ameacem a construção de um ambiente competitivo e promotor do bem-estar social.

Nesse sentido, sugere-se o cuidado com a fase subsequente de detalhamento das mudanças, através de uma composição diversificada no comitê que as avaliará.

Como ponto de apoio a esse esforço subsequente, sugiro também a introdução de “Princípios Básicos” que deixem claro o compromisso com a competição e o livre funcionamento do mercado.

Tais Princípios Básicos, mais detalhados que a visão e menos numerosos e específicos que as diretrizes estratégicas apresentadas no documento do MME ora em consulta pública servirão para nortear as discussões futuras e contribuir para o estabelecimento de um mercado diversificado, transparente e competitivo.

---

<sup>1</sup> Sou professor de Economia no *Tippie College of Business* da *University of Iowa*, nos Estados Unidos, onde leciono microeconomia para alunos de doutorado e *Managerial Economics* para alunos de *Executive MBA*. Minha área de pesquisa é Teoria de Leilões e Desenho de Mercados, tendo publicado artigos científicos e realizado consultorias de avaliação de desenhos de mercado na América Latina e Estados Unidos, principalmente no setor de energia elétrica.

## 1 Análise da situação atual

A Petrobras tem participação dominante em todos os segmentos do mercado de gás natural no Brasil, em vários segmentos:

- No lado da oferta, a Petrobras detém:
  - 81% da produção nacional de gás;
  - 99% da importação de gás por gasodutos;
  - 100% da importação de GNL;
- No transporte, a Petrobras detém 96% de participação nos gasodutos de transporte;
- Na distribuição, a empresa tem participação em 20 das 27 distribuidoras de gás;
- No consumo, a Petrobras responde por 39% da demanda de gás natural, sendo o maior consumidor.

Levando em conta apenas a posição dominante no lado da oferta, podemos considerar a Petrobras como a um monopolista de fato no mercado de gás no Brasil. Complicando esse cenário, temos ainda os monopólios locais das distribuidoras de gás.

Diz a teoria econômica que um monopolista racional usará seu poder de mercado para extrair renda da sociedade, para maximizar seu lucro, gerando ineficiência. Ele faz isso restringindo sua produção ou mantendo preço acima do que seria economicamente eficiente desde um ponto de vista social. Ou seja, o monopolista restringe o mercado, torna-o menos ativo e mais restrito e faz isso *naturalmente* em decorrência de seus interesses e de seu poder.

Observe-se que as considerações acima são apenas a expressão do que diz a teoria econômica, abstraindo-se completamente de qualquer referência a ações específicas ou casos concretos. Não temos a intenção de acusar a Petrobras ou qualquer de seus funcionários de comportamento anticompetitivo. A Petrobras é uma empresa digna de admiração, apesar dos abusos a que foi submetida nos anos recentes. Especialmente a cúpula atual da empresa é digna do maior respeito. As considerações colocadas aqui estão baseadas em considerações baseadas em teoria econômica e podem ou não ser uma boa descrição da realidade.

No entanto, um observador que levasse em conta apenas tal teoria, não se surpreenderia nada que a Lei do Gás (Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009) não tenha produzido os resultados de ampliação do mercado desejados em sua concepção.<sup>2</sup> Pelo contrário, levando em conta apenas tal teoria, se poderia prever o fracasso de seu objetivo já que deixou de atacar a condição crítica para seu sucesso: o poder de mercado do monopolista.

Essa observação nos leva a formular uma lição, que deve ser levada muito em conta neste momento em que se consideram novas mudanças regulatórias no setor de gás:

- *Não é suficiente definir uma série de medidas favoráveis à competição se não se ataca o empecilho fundamental a seu desenvolvimento: o poder de mercado.*

---

<sup>2</sup> No Relatório Técnico do MME sobre o Gás para Crescer, lê-se o seguinte sobre a Lei do Gás (p. 6): “Atualmente, passados quase oito anos da publicação da Lei, e seis de sua regulamentação, nota-se que apesar dos avanços na legislação e na regulação, não se observa no Brasil uma ampliação significativa da participação de novos agentes na indústria do gás natural.”

O momento atual nos traz, no entanto, uma oportunidade única. A própria Petrobras, enfrentando conhecidos problemas de caixa e elevado endividamento, decidiu desfazer-se de vários de seus ativos. Assim, há a possibilidade de que a diversificação da propriedade desses ativos traga uma redução considerável do poder de mercado, o que seria a realização de uma condição fundamental para o saudável desenvolvimento do setor.

No entanto, essa oportunidade vem acompanhada com pelo menos dois perigos muito importantes. O primeiro é a premência. Uma vez que a Petrobras tem urgência para desfazer-se dos ativos e fazer caixa, há uma pressão muito grande para que as mudanças ocorram em exíguo espaço de tempo. A pressa carrega o perigo de que as mudanças regulatórias não sejam bem amadurecidas e avaliadas em toda sua extensão. Isso leva ao segundo perigo: que se implementem mudanças que vão prejudicar um amadurecimento posterior mais satisfatório da competição no setor de gás.

Potencializam esses perigos a natural predominância no setor que têm os atuais agentes com poder de mercado. É de se esperar que tais agentes busquem proteger suas posições atuais, porque elas têm valor econômico. Usando sua presença política, tais agentes deverão influenciar as decisões regulatórias no sentido de limitar a perda de suas posições dominantes. De fato, seria de surpreender se não o fizessem. E isso vale inclusive para a Petrobras, mesmo com a decisão de se desfazer de ativos e se retirar de segmentos do mercado.

De fato, ativos em qualquer segmento têm maior valor comercial se vêm acompanhado com mecanismos ou circunstâncias que protejam contra a concorrência. A venda de tais ativos arrecadará maiores recursos se tais circunstâncias são minimamente preservadas. E uma vez que novos agentes ocupem tais posições, eles mesmos lutarão para a preservação dos contratos e do ambiente em que os ativos foram adquiridos.

É claro que a Petrobras pode adotar uma posição magnânima e buscar, ao contrário, que tais ativos sejam transferidos em um ambiente propício à competição. No entanto, deve-se compreender que tal expectativa pressupõe que seus diretores ajam contra os interesses da própria empresa, em nome do bem maior que é o desenvolvimento de um mercado competitivo.

Essas considerações trazem um sinal de alerta não para o estágio atual da iniciativa Gás para Crescer, ainda em suas fases preliminares, mas para as fases subsequentes. Na fase atual, ainda preliminar, enunciados genéricos e diretrizes estratégicas podem ser aceitas de uma forma geral, sem grandes polêmicas ou com apenas discordâncias pontuais. Os aspectos decisivos, no entanto, serão definidos posteriormente, no detalhamento das normas. Tais detalhamentos são cruciais. Para que o resultado final seja satisfatório, é importante, a meu ver, começar com uma visão muito clara do resultado final a que se espera chegar. Sem esta clareza, há um grande risco de que o processo se perca e não se chegue a uma configuração satisfatória do setor.

Para reduzir este perigo, sugere-se detalhar com maior força e clareza o objetivo de formar mercados competitivos no setor de gás. Mais especificamente, sugere-se introduzir uma seção de “Princípios Básicos”, mais simples e direta que as diretrizes estratégicas, porém mais detalhada que simplesmente a Visão contida no documento do MME posto em consulta pública. De fato, tanto a Visão quanto as diretrizes estratégicas são, em linhas gerais satisfatórias. Mas destaca-se a necessidade de manifestar, de uma forma mais contundente e clara, o compromisso com a promoção de mercados competitivos. Nesta direção sugerimos incluir as seguintes considerações.

## 2 Princípios básicos

A principal sugestão desta contribuição é que se acrescente um conjunto de “Princípios Básicos” à iniciativa, além da visão e diretrizes estratégicas já presentes. Sugerem-se os seguintes Princípios Básicos:

1. Busca de mercados competitivos, tanto primário quanto secundário, com formação transparente de preço;
2. Livre entrada de agentes, com exceção do segmento de distribuição;<sup>3</sup>
3. Redução dos custos de transação;
4. Transparência nas informações.

A seguir comentamos em mais detalhes tais pontos. Temos em mente principalmente o mercado de molécula, mas muito do que está dito abaixo também se aplica ao mercado de capacidade e a outros segmentos do setor de gás.

### 2.1 Mercados competitivos

Deve-se começar por ter bastante claro que o objetivo é chegar, não imediatamente, mas em um período razoável de tempo, a um mercado competitivo na oferta de gás (molécula). Isso significa que nenhum agente deve ter poder de discriminar outros agentes, excluir participação ou manipular preços.

Para isso, seria conveniente que se organizassem ambientes de negociação contínua de contratos de gás, assim como um mercado secundário que permitisse a formação livre de um preço spot de gás, definido diretamente pela demanda e oferta, isto é, pela ação livre dos agentes do mercado.

Para isso, deve-se ter como objetivo que a negociação bilateral perca gradualmente importância, para privilegiar a negociação em ambientes transparentes, que impeçam discriminação.

Novos consumidores livres que queiram comprar o gás poderão acessar esse ambiente de negociação com baixo custo de entrada e reduzido custo de transação, preservados, obviamente, as garantias financeiras necessárias.

Deve-se buscar incentivar o desenvolvimento de comercializadores que atendam a consumidores livres. Deve-se promover a conversão de consumidores cativos em livres, reduzindo as barreiras para tanto.

### 2.2 Livre entrada de agentes

Uma das principais características de um mercado competitivo é a possibilidade de livre entrada de agentes. Para isso, é necessário garantir que as barreiras de entrada sejam baixas e não discriminatórias. Isto é, agentes que detêm infraestruturas essenciais ou monopólios naturais (como é o caso da distribuição) devem oferecer condições isonômicas, não discriminatórias e transparentes, para a entrada de qualquer agente que queira entrar em algum segmento do mercado.

---

<sup>3</sup> Outros segmentos, como o de escoamento, processamento, regaseificação e transporte, admitem entrada de novos agentes, apesar de terem também características de infraestruturas essenciais e merecem tratamento especial.

Esse princípio alcança os segmentos de escoamento, processamento, regaseificação e transporte, que ainda que tenham características similares às de monopólios naturais, podem permitir a entrada de novos agentes. Não se deve permitir comportamento anticompetitivo que exclua a entrada de novos agentes. Isso inclui a *essential facility doctrine*, mas não se limita a isso. Os procedimentos para a entrada nesses segmentos também devem ser transparentes e isonômicos.

### 2.3 Redução dos custos de transação

Uma das fundamentais condições para o desenvolvimento do setor de gás e seu amadurecimento em direção a um mercado mais competitivo é que os custos de transação sejam reduzidos. Isso inclui maior uniformidade e simplicidade nas regras.

Um fator limitante neste aspecto é a possibilidade de que a regulação do gás seja delegada aos Estados. A diversidade de regras que isso possa criar elevariam os custos de transação. Felizmente parece ser entendimento de muitos juristas que a Constituição permite que o Congresso estabeleça diretrizes básicas que deverão prevalecer em toda a federação. Na verdade, idealmente o poder de regulação dos estados deveria ser restrito ao segmento de distribuição que é na verdade o segmento propriamente local. Não tem sentido que estados regulem individualmente outros aspectos do setor de gás, que deverão ter impacto em vários estados ao mesmo tempo. Mesmo nos Estados Unidos, onde o princípio federativo é um dos mais fortes que se pode encontrar no mundo, é de competência federal todo assunto que envolva o comércio interestadual. Fazer de outra forma é criar dificuldades substanciais ao desenvolvimento do setor de gás no Brasil.

Outro exemplo de custos de transação está relacionado às negociações bilaterais. Um agente com poder de mercado poderá prolongar negociações ou trata-las caso a caso, elevando os custos de transação. Assim, deve-se dar incentivos para que as negociações e contratos sejam paulatinamente padronizados e ofertados de forma não individualizada. Idealmente, os contratos poderiam chegar a ser negociados em exchanges, formadas e gerenciadas por entes privados. O governo não deveria tomar participação nessa atividade.

### 2.4 Transparência e simetria de informação

Outra característica fundamental de um mercado competitivo é a transparência de informações. Para tanto, será interessante haver um ambiente independente que centralize e divulgue tais informações, tanto de preços negociados quanto capacidades ociosas e disponíveis. Provavelmente uma das melhores formas de fazer isso seria através de um operador de sistema, independente e privado, regulado, que tenha em seu mandato a tarefa de manter a transparência de informações.

Em particular, agentes não poderão manter a opacidade atual do mercado, em que informações críticas de ociosidade e disponibilidade não são disponibilizadas. Pode-se compreender que tais informações são valiosos elementos estratégicos para manter poder de mercado, mas a continuidade dessa prática não deve ser permitida.

## 3 Frentes de trabalho

O MME também definiu dez “frentes de trabalho”, sobre as quais tecemos breves comentários abaixo.

### 3.1 Comercialização de gás natural

São propostas medidas de *gas release* e proibição ao *self-dealing*. Um problema dessas medidas é que elas são do tipo “command and control”, isto é, impõe controles determinando o que as empresas devem ou não podem fazer. Até certo ponto tais imposições são necessárias e inevitáveis. No entanto, se um mercado competitivo amadurece e chega a funcionar bem, muitas dessas limitações se tornam desnecessárias porque o mercado se torna o ambiente mais propício para negociações.

A questão do self-dealing também pode ser lidada com a obrigação de que as negociações ocorram em um ambiente transparente e não-discriminatório. O problema é o tratamento diferenciado ou preferencial, que permite transferências inapropriadas entre divisões ou unidades de um único agente, com possíveis consequências negativas para os consumidores finais (no caso de um distribuidor que acaba comprando por um preço excessivo de outra divisão da mesma corporação).

Assim, deve-se considerar que possivelmente a obrigatoriedade de negociação em um ambiente padronizado, organizado pelos próprios agentes, diminuam a necessidade de tais medidas. No entanto, na proporção em que isso não é possível, tais medidas são úteis e provavelmente necessárias.

### 3.2 Tarifação por entradas e saídas

A proposta de introduzir a tarifação por entrada e saída, ao invés das alternativas postal ou por distância, parece-me bastante conveniente. Uma de suas principais vantagens é o sinal locacional que proporciona. Se uma determinada região tem preços elevados, gera-se incentivos para o investimento em novos gasodutos para tal região.

Devido à preocupação com aspectos distributivos, pode ser necessária considerar um período transitório, em que a diferenciação de tarifas só passaria a valer após um intervalo de tempo e, possivelmente, de forma gradual. Isso provavelmente reduziria a possível resistência que se poderia esperar à implantação da medida.

Obviamente são necessários estudos para estimar quais as diferenças de preços que prevaleceriam entre as regiões, as condições de possível congestionamento e as alternativas nesses casos. Tudo isso visa informar o necessário detalhamento das regras com respeito a esse tópico.

### 3.3 Compartilhamento de infraestruturas essenciais (“essential facilities”)

Esse tópico merece um aprofundamento considerável, porque é fundamental para o funcionamento harmônico e competitivo do setor. É sempre preferível que agentes sejam capazes de negociar as soluções que sejam satisfatórias para ambos. No entanto, a negociação sempre se faz com respeito ao “threat point”, isto é, o que ocorre no caso de falha nas negociações, caso em que o órgão regulador intervém. Como dissemos acima, é conveniente que se caminhe para soluções cada vez mais padronizadas. Isso poderia corresponder à solução regulada (ao invés de negociada), mas é preferível que os próprios agentes cheguem a definir os termos, paulatinamente, levando em conta o claro

objetivo de promoção da competição. Se os agentes não chegam a esse nível, o órgão regulador deve intervir para garantir que condições apropriadas se estabeleçam.

### 3.4 Estímulo à harmonização entre as regulações Estaduais e Federal

Como dissemos acima, o ideal seria que o poder regulatório dos estados fosse restrito ao segmento da distribuição, sendo o demais definido a nível federal. O problema é que isso provavelmente não é factível, por exigir emenda constitucional a que os estados provavelmente se oporiam. No entanto, mesmo sem emenda, é do entendimento que uma lei poderia definir parâmetros básicos que uniformizassem as condições do mercado em todo o país. Quanto mais se caminhar nessa direção, melhor.

### 3.5 Incentivo ao desenvolvimento da demanda por gás natural

Esse ponto remete a nosso primeiro Princípio Básico acima. Se um mercado transparente é criado, a demanda virá naturalmente. Mas deve-se destacar que a criação de mercado competitivo é medida de primeira importância.

### 3.6 Harmonização entre o setor elétrico e o de gás natural

O setor elétrico tornou-se progressivamente mais exigente nas garantias de gás natural para usinas termelétricas. Aparentemente isso foi além do razoável. A característica principal é o estilo “command and control” a que já fizemos referência acima. Idealmente, o setor elétrico deveria evoluir para usar sinais de mercado para resolver tais questões e fugir desse modelo baseado em penalidades. No entanto, enquanto o próprio setor elétrico não amadurece nesse sentido, pode-se considerar pelo menos alternativas bastante razoáveis, como a redução da garantia de fornecimento de gás apenas para cinco anos, renováveis.

### 3.7 Gestão independente integrada do sistema de transporte e instalações de estocagem

Parece-me bastante útil que um ente privado, formado possivelmente pelos próprios agentes em consórcio, ou então como um spin-off de uma divisão da Petrobrás, comprada por empresa privada independente, adquira o papel de operador do sistema. Entre outras coisas, deverá ser atribuída a tarefa de manter a transparência das informações do mercado, como mencionado acima.

Não tenho maiores comentários em relação às outras frentes de trabalho:

8. Política de comercialização do gás natural da parcela da União nos contratos de Partilha
9. Desafios tributários
10. Apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas

## 4 Diretrizes estratégicas consideradas

As diretrizes apresentadas no documento “Gás para Crescer – Diretrizes Estratégicas”, em consulta pública, parecem úteis e desejáveis. De fato, várias delas vão na direção do

favorecimento ao mercado que mencionamos acima, ou já foram comentadas nas frentes de ação da seção anterior. Assim, não tecerei maiores comentários sobre as mesmas.

## 5 Comitê para detalhamento das regras

Conforme comentamos acima, o trabalho mais fundamental e delicado para a mudança das regras do setor de gás está reservado à etapa de detalhamento de tais regras. Durante esse período é de se esperar que haja maiores conflitos entre os agentes do setor e também um esforço para preservar estruturas que não favoreçam a concorrência.

A grande preocupação é que o setor é atualmente mais fortemente representado por agentes que têm interesse na manutenção de estruturas de poder de mercado. Por outro lado, os novos agentes que poderiam entrar e os novos consumidores ainda não estão representados adequadamente porque ainda não atuam no mercado. Portanto, não poderão defender seu ponto de vista.

Isso cria um natural desequilíbrio que seria necessário evitar. Para tanto, seria conveniente garantir que esse comitê conte com a representação de segmentos da sociedade que possam contrabalançar o poder de lobby dos incumbentes. Sugere-se em especial que se incorpore a tal comitê:

- Representantes de consumidores
- Representantes de investidores
- Representantes do Ministério da Fazenda e/ou do CADE.
- Representante da comunidade acadêmica que permita defender princípios de racionalidade econômica e defesa de mercados competitivos.