



Novo Marco Regulatório do Gás Natural no Brasil: Lei nº 14.134 de 2021: considerações sobre a desverticalização entre o Carregador e o Transportador

Juliana Magaton de Mello (Labecopet/Poli/UFRJ)
Roberta Barcelos Ribeiro Ferreira (Engenharia de Petróleo/Poli/UFRJ)
Rosemarie Bröker Bone (Labecopet/Poli/UFRJ)

Esta opinião tem como propósito apresentar um dos aspectos da nova Lei do Gás de no. 14.134 de 2021, que é a instituição da desverticalização entre o carregador e o transportador.

1 - 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 – entenda-se da minuta do Edital até a assinatura do contrato. Conforme o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) (2021) “(...) *A regra anterior exigia a concessão, isto é, a empresa interessada precisava vencer leilão promovido pela Agência, o que gerava maior morosidade, custos e menor atratividade para os investimentos privados.*”. A autorização nesta lógica gera maior agilidade, uma vez que os interessados poderão submeter diretamente a ANP proposta de construção e ampliação de gasodutos de transporte e a agência, por sua vez, terá prazo regulamentar de resposta. Para melhor entender as mudanças na nova Lei, novas definições são apresentadas no Art. 3º, em especial nos incisos IX, XXXVII e XLI sobre a relação transportador-carregador:

“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.” (Brasil, 2021a)

Os transportadores e os 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 uma consulta pública. A ANP, por sua vez, estipula a receita máxima permitida ao transportador. Dada uma determinada capacidade do duto, a tarifa a ser cobrada 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, transação a ser concretizada com a devida aprovação da ANP.

As conexões de vários gasodutos de transporte devem obedecer às especificações do gás estabelecidas pela ANP e/ou conforme contrato firmado entre transportadores e carregadores, contanto que não haja prejuízo às demais partes envolvidas na cadeia produtiva. Todos os contratos entre transportadores e carregadores devem ter a aprovação final da ANP.

O Decreto no. 10.712 de 2 de junho de 2021 (Brasil, 2021c) regulamenta a nova Lei do Gás e dentre outros aspectos, discorre sobre os critérios técnicos a serem adotados para a classificação de gasodutos.

Das disposições do novo marco sobre a atividade de transporte, destaca-se o Art. 5, que trata sobre a independência do transporte, ou seja, as empresas transportadoras não podem ter qualquer elo comercial, administrativo ou patrimonial com outras empresas do setor, desde a exploração até a comercialização: “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.” (Brasil, 2021a)

As atividades relativas ao transporte de gás natural devem ser exercidas por empresas completamente desconectadas dos demais elos da cadeia produtiva, para que não haja possibilidade de concentração de mercado, conforme o Relator do Projeto de Lei no. 4.476 de 2020, o Deputado Federal Laércio Oliveira (PP/SE). Entende-se que esta independência se traduz em desverticalização. Porém, há entendimento contrário ao exposto.

Conforme Pastore e Motta (2021), na indústria petrolífera as empresas desverticalizadas não conseguem atender eficientemente o mercado, uma vez que não têm meios de suavizar os choques de preços dos insumos (óleo cru) junto ao consumidor final. Oportunamente, por empresa verticalmente integrada tem-se a

seguinte definição: “*Empresa verticalmente integrada: envolve a atuação da empresa em diversos estágios da cadeia produtiva associada à transformação de insumos em bens finais de determinada indústria. Em geral, a justificativa para esses movimentos prende-se à exploração de economias de escala – as quais se expandem para o conjunto de atividades da empresa integrada – que permitem a obtenção de ganhos de eficiência e a redução de custos de transação.*” (Dantas, Kertsnetzky, Prochnik, 2013, p. 20)

A desverticalização do transporte de gás em relação aos demais elos impedirá que as empresas diluam a volatilidade dos preços da *commodity* ao longo da cadeia produtiva, bem como as oscilações cambiais, seguindo a mesma lógica da apontada por Ribeiro, Loural, Mortari (2021) para o setor refino. Sendo assim, a desverticalização poderá fragilizar as empresas e não promover a concorrência de forma sustentável.

A desverticalização da relação entre o transportador e o carregador e as demais empresas do setor representa uma importante mudança em relação à Lei no. 11.909 de 2009 (Brasil, 2021b). A Lei no. 11.909 de 2009 substituída pela Lei no. 14.134 de 2021 não impedia que os transportadores fossem também carregadores e detivessem algum poder sobre qualquer outra empresa do setor. Entretanto, a estratégia de desverticalização instituída e objetivada pela Lei no. 14.134 de 2021 visa à independência entre as etapas da cadeia produtiva dado agentes independentes atuantes no setor. No caso do gás natural, a desverticalização está definida no Art. 5, parágrafos 1 e 2:

“§ 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.” (Brasil, 2021a)

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 defendido pelo Relator do Projeto de Lei no. 4.476 de 2020, como nocivo ao crescimento, porque pode encarecer o produto ou serviço oferecido aos consumidores finais. Entretanto, para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2016), uma posição dominante de uma empresa não necessariamente dá a ela poder de mercado, como segue: *“Como o conceito de poder de mercado está baseado na capacidade de uma empresa aumentar preços sem perder seus clientes, somente a existência de posição dominante não é fator suficiente para que a empresa tenha tal capacidade de aumento unilateral de preços. Assim, a existência de posição dominante é condição necessária, mas não suficiente para a existência de poder de mercado.”*

Assim, a fim de gerar competição, a Lei impõe no parágrafo 1º. do Art. 5 a proibição de qualquer relação direta ou indireta entre os transportadores e as demais empresas que atuam nas diferentes etapas da cadeia do gás natural. Uma relação direta é imediata entre as partes e uma relação indireta é aquela que é feita por intermédio de outra empresa, ligada ou não à atividade principal (p.ex.: banco ou corretora).

O parágrafo 2º. 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 em 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.

Considerações Finais

A Lei no. 14.134 de 2021 institui a desverticalização dos elos da cadeia produtiva do setor gasífero. Ou seja, o processo decisório de cada empresa deve se dar de forma independente e autônoma das demais.

A desverticalização conforme a Lei visa, em última instância, estimular a entrada de novos transportadores, comercializadores, carregadores e consumidores finais. Entretanto, é importante registrar que há posição contrária a desverticalização do setor petrolífero e gasífero, uma vez que a verticalização permite que os aumentos de preços da *commodity* sejam diluídos ao longo da cadeia produtiva e usando-se deste mecanismo, as empresas impeçam que a alta dos custos chegue ao consumidor final.

Referências Bibliográficas

Brasil (2021a). Lei 14.134 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14134.htm
Acessado em: 06/2022.

- Brasil (2021b). Lei 11.909 de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11909.htm Acessado em: 06/2022.
- Brasil (2021c) Decreto 10.712 de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.712-de-2-de-junho-de-2021-323832363> Acessado em: 06/2022.
- CADE. (2016). Perguntas Frequentes. Disponível em: http://antigo.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-gerais_sobre-defesa-da-concorrenca Acessado em: 06/2022.
- Dantas, A.; Kertsnetzky, J.; Prochnik, V. (2013). Empresa, Indústria e Mercados. In: Kupfer, D; Hasenclever, L.Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. 2. Ed. São Paulo: Elsevier, 2013. P. 15-24.
- Pastore, R.F.; Motta, L.G da. (2021). Desafios a desinvestimentos no mercado brasileiro de refino. In: Motta, A.O.R. Concorrência: um olhar contemporâneo sobre condutas unilaterais. 1. Ed., São Paulo: Editora Singular, 2021. P. 517-546.
- Programa de Parcerias de Investimentos (2021). Nova Lei do Gás é aprovada. Disponível em: <https://portal.ppi.gov.br/novaleigas> Acessado em: 10/2022.
- Ribeiro, C.G.; Loral, M.S.; Mortari, V.S. (2021). Reflexões sobre os desinvestimentos da Petrobras no segmento de refino. Organizações em contexto. Vol.17, n. 34, jul-dez, 2021.