

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.407, DE 2013

Dispõe sobre medidas para fomentar a Indústria de Gás Natural e altera a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009.

Relator Deputado Silas Câmara

EMENDA ADITIVA Nº _____

Altera-se a redação do inciso I do § 1º do art. 34 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.407 de 2013 nos seguintes termos:

Art. 34.....

§1º

I - medidas de desconcentração de oferta e de cessão compulsória de capacidade de transporte;

.....

JUSTIFICAÇÃO

A redação original do inciso I do § 1º do art. 34 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.407/13 apresentado pelo Deputado Silas Câmara (Substitutivo) incluía, dentre as medidas que podem ser adotadas pela ANP visando à desconcentração do mercado de gás natural, a cessão compulsória de capacidade em gasoduto de transporte, gasoduto de escoamento da produção e unidade de processamento.

Entretanto, essa norma deve funcionar de modo harmônico com as normas que tratam do direito de acesso de terceiros a essas instalações.

O acesso de terceiros a gasodutos de transporte está tratado no art. 19.

Já o acesso de terceiros a gasodutos de escoamento da produção e unidades de processamento está tratado no art. 29.

A leitura dessas duas normas demonstra que existe um tratamento diferente para o acesso de terceiro conforme o tipo de infraestrutura a ser acessada.

A explicação para a necessidade de tratamentos diferentes é simples.

O gás natural movimentado em gasoduto de transporte é especificado segundo norma da ANP. Dessa forma, não existe uma maior complexidade para misturar o gás natural de um agente com o de outro, porque ambos, satisfazendo a especificação da ANP, tornam-se fungíveis. O gás natural de origens diferentes, mesmo depois de processado, pode ter poder calorífico ligeiramente diferente, o que não chega a ser um problema, porque há como equalizar a quantidade a que cada agente tem direito em função da energia (BTU).

Logo, o acesso de terceiro nessa situação pode ser regulado de forma a torna-lo um direito praticamente automático. Basta estabelecer previamente a remuneração que será paga ao transportador e os termos e condições do contrato de prestação do serviço de transporte. Havendo capacidade no gasoduto, nada mais há o que discutir e o acesso deve ser assegurado. Se não for livremente concedido, pode ser concedido de forma compulsória por determinação da ANP.

Raciocínio análogo se aplica à situação na qual existe necessidade de forçar o compartilhamento de gasoduto de transporte, como forma de reduzir a dominação do mercado de gás natural por determinado agente, a fim de permitir o aumento da concorrência, que é exatamente a situação contemplada pelo inciso I, do § 1º do art. 34 do Substitutivo.

Entretanto, a situação muda completamente quando se trata de compartilhamento da capacidade de gasoduto de escoamento da produção e unidade de processamento de gás natural.

O compartilhamento dessas instalações envolve a mistura de gás natural não processado. Nesse caso, existem os mais diferentes tipos de impurezas ou contaminantes que podem gerar os mais diversos problemas de ordem técnica, as vezes até mesmo inviabilizando a entrada do gás natural em determinado gasoduto ou unidade de processamento, sob pena de comprometer a sua integridade física.

Mas ainda quando não está colocada em risco a integridade física da instalação, o gás natural não processado de um novo agente pode contaminar o gás natural do agente que já usava a instalação originalmente, destruindo o seu valor no todo ou em parte.

No mesmo sentido, o custo para o processamento do gás natural pode variar bastante conforme as especificações técnicas do gás natural de diferentes origens.

Situação análoga ocorre com as refinarias de petróleo. Elas são desenhadas para receber petróleo cru dentro de determinadas especificações. Logo, nem toda refinaria pode receber todo tipo de petróleo. Por isso, existe a necessidade de uma análise da composição química de cada tipo de petróleo para verificar quais refinarias estão preparadas para recebe-lo. Mesmo assim, acontecem com mais frequência do que se supõe problemas em refinarias que recebem petróleo cru com contaminantes não previamente identificados, exigindo elevados custos de reparação.

Mas não é só. O compartilhamento da capacidade em unidades de processamento gera uma grande dificuldade com relação à logística dos subprodutos do gás natural. O processamento resulta na produção de etano, propano e butano, os quais envolvem toda uma nova cadeia de valor. Existe a necessidade de investir na construção de tanques para estocagem desses produtos e, dependendo da quantidade produzida, a movimentação não pode ser feita de forma simples através de caminhões, sendo preciso investir na construção de dutos especiais para movimenta-los até terminais marítimos e dali para outros mercados no Brasil ou no exterior através de navios.

Por todos esses motivos, não há como tratar o acesso de terceiro nesses casos como um direito automático. É impossível prever todas as variáveis e circunstâncias de cada caso. Assim, o máximo que o legislador pode fazer é obrigar que as partes negociem de boa-fé as condições do acesso. Se o acesso for negado sem motivo legítimo, a parte que se sentir prejudicada pode recorrer a ANP que tentará buscar uma

conciliação. Alternativamente, as partes podem submeter a controvérsia a outros mecanismos de solução de disputas, tais como peritagem, etc.

Por causa dessas diferenças, é comum se verificar na literatura especializada o uso das expressões “acesso regulado” e “acesso negociado”. O acesso a gasodutos de transporte geralmente é “regulado” ao passo que o acesso a outras instalações, no mais das vezes, é simplesmente “negociado”. No primeiro caso existe uma obrigação de dar acesso desde que atendidas as condições previstas na regulação, enquanto no segundo caso existe apenas a obrigação de negociar em boa-fé.

Não por outro motivo, o art. 19 estabelece o “acesso regulado” em relação ao gasoduto de transporte, enquanto o art. 29 prevê o “acesso negociado” para o gasoduto de escoamento da produção ou unidade de processamento.

Exatamente por causa dessas peculiaridades, não tem sentido a cessão compulsória de capacidade em gasodutos de escoamento da produção ou em unidades de processamento de gás natural.

Na realidade, chega a haver uma contradição entre o art. 29, que reconhece que o acesso a essas instalações deve ser negociado, e o art. 34, que contempla a possibilidade de a ANP forçar a cessão de capacidade nelas como meio de desconcentrar o mercado. O conceito de negociação e cessão compulsória são claramente antagônicos.

A complexidade no compartilhamento dessas instalações é muito grande para sujeitá-las a esse tipo de medida.

Outra preocupação relevante, está no risco de o mecanismo da cessão compulsória de capacidade nessas instalações criar um desincentivo ao investimento na construção de novos gasodutos de escoamento da produção ou unidades de processamento.

A bem da verdade, a ideia do compartilhamento obrigatório da infraestrutura do gás natural nasceu em países que estavam com produção declinante. O compartilhamento da infraestrutura foi pensado como uma forma de alongar a vida útil dos campos de produção do gás natural, visto que no contexto de campos praticamente depletados não tem sentido construir novas instalações como essas.

Só que a realidade brasileira é diametralmente oposta. Aqui a necessidade de construir novos gasodutos de escoamento e unidades de processamento é gritante. Dessa forma, o compartilhamento da capacidade existente não é a solução. Aqui devemos estimular o aumento da capacidade existente através da construção de novas instalações.

Em síntese, por todos esses motivos, as políticas destinadas à desconcentração do mercado de gás natural devem focar na cadeia de valor a partir do processamento, isto é, a partir do momento em que o gás natural entra no sistema de transporte ou de distribuição. Antes desse ponto essas medidas podem ser contraproducentes e afastar investimentos no setor.

Por tudo isso, a presente emenda visa excluir, dos mecanismos que a ANP pode adotar para desconcentrar o mercado, a cessão compulsória de capacidade em gasodutos de escoamento da produção e unidades de processamento, mantendo, contudo, a cessão compulsória de capacidade em gasoduto de transporte.