

POR DENTRO DO GÁS

Partindo de um cenário onde o mercado constantemente rogava por espaço para novos agentes no setor de gás natural brasileiro, estamos finalmente presenciando uma oportunidade histórica para a abertura da indústria de gás. Na tentativa de resolver seus problemas financeiros, a Petrobras anunciou seu novo plano de negócios para o período 2015-2019, onde se pretende desinvestir agressivamente a partir de vendas de ativos, montante total de US$ 52 bilhões até 2018, mantendo como principal alvo o setor de gás, onde, até então, mantêm papel de protagonismo.

A estatal tem por objetivo, neste setor, a busca de parceiros que compartilhem sua infraestrutura logística de abastecimento, passando também pelo compartilhamento do risco. Dentre seus planos de desinvestimento, pretende promover mudança no controle de transportadoras, promover parcerias nos dutos de escoamento e abrir os terminas de Gás Natural Liquefeito (GNL) para terceiros.

Além da grande euforia e onda de otimismo gerado pela iniciativa da Petrobrás, que por si só representa uma peculiaridade do caso brasileiro, já que a saída das incumbentes em países como a França, Reino Unido e Itália não correu de forma voluntária, ela foi recebida pelo governo como uma oportunidade de acelerar as discussões sobre ajustes no atual marco regulatório do gás para atrair novos agentes para a área. Entretanto, dado que a Petrobras detém uma posição quase que monopolista no setor, também é de se esperar que o setor se encontra em um momento extremamente delicado, iniciando uma nova página que demandará muita cautela.

Umgrande trade-off enfrentado pelo setor é a harmonização entre a oportunidade de monetizar os aspectos regulatórios definidos em margem de transporte de gás e infraestrutura, entre outros, atraindo a concorrência entre investidores de qualidade e resguardando o consumidor do poder de monopólios privados, a partir da venda dos ativos por parte da Petrobras, com a necessidade urgente de fazer frente à enorme dívida da empresa. A que passo essas mudanças devem ocorrer? Essa pergunta é de difícil resposta principalmente quando se trata de ativos que são qualificados como monopólios naturais e possam gerar uma desordem no mercado de gás no país, ponto este discutido em audiência pública no último dia 17 de setembro.

O primeiro ponto levantado pelos agentes foi a necessidade de avanço nas políticas e diretrizes, para então, ser possível enfrentar o desafio de perseguir o planejamento integrado dos setores de gás natural e elétrico, de maneira que o setor possa ser adaptado a essa nova realidade, buscando um compartilhamento adequado dos riscos. Por exemplo, é fundamental rever as regras dos leilões de energia nova como forma de viabilizar uma integração sustentável dos setores de gás natural com o setor elétrico.

Além disso, o setor de gás precisa superar as questões regulatórias, que serão fundamentais nesse novo ambiente, sobretudo a questão da tributação, do modelo de tarifação do transporte e a possível implantação de um órgão independente para cuidar das operações dos gasodutos.

Dado que a forma de tributação atual do sistema de gás brasileiro ocorre na produção ou importação e os créditos do ICMS devem ser abatidos na cobrança das etapas seguintes da cadeia, muitas vezes não é possível recuperar esses encargos cobrados inicialmente. Isso porque as alíquotas não são unificadas ou devido ao fato de muitas vezes o agente comprador não pagar o ICMS, como o caso das termelétricas.

Quanto ao modelo de tarifação, onde hoje o Petrobrás cobra uma tarifa única para todos os agentes do setor, independente do uso da rede de transporte, com as mudanças do mercado, como a venda dos dutos Nova Transportadora do Sudeste (NTS) para a canadense Brookfield e a dúvida como se daria a cobrança de ICMS sobre o gás nas operações de troca operacional de gás entre os agentes (swap), se espera que haja uma mudança para um método de tarifação mais apropriado ao caso brasileiro. Uma grande crítica da ANP ao método atual é que tal tarifa impede que os compradores do gás sejam corretamente sinalizados quanto aos preços para sua tomada de decisão de investimentos.

Já a respeito das operações dos gasodutos, uma vez que a Petrobras deixará de assumir o papel de garantidor do fornecimento do mercado, será preciso um agente que coordene as demandas às ofertas existentes de forma centralizada. Uma vez que o sistema brasileiro possui a característica de despacho termelétrico flexível, torna essa logística bastante complexa para se pensar em coordenação da operação da malha de gasodutos envolvendo mais de um operador. A ideia é, além de reduzir as ineficiências do sistema, encontrar formas de manter a garantia de suprimento do sistema. Dado que existem hoje três transportadoras na malha – a NTS, sob operação da Brookfield, a Nova Transportadora do Nordeste, cujo controle também será vendido pela Petrobras, e a Transportadora Brasileira Gasoduto BolíviaBrasil (TBG), controladas pela Petrobrás – como se pretende coordenar de forma efetiva as transações entre esses pontos? Podemos claramente ver que a criação desse operador centralizado não será uma questão simples.

Diante dessa oportunidade histórica e seguindo a palavra de ordem do presidente Michel Temer, de aumentar o investimento do país, foi apresentada pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no último 27/07 no 17° Seminário Sobre Gás Natural do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP) a iniciativa "Gás para Crescer".

A partir da iniciativa "Gás para Crescer" o MME abriu diálogo com os diversos agentes do setor em busca de se estudar o marco legal e regulatório do setor de gás no país, com intuito de desenvolver um mercado de gás no Brasil onde existam mais agentes em toda a cadeia do gás, aumentando, assim, a competitividade. Com espaço de tempo curto e uma agenda bem delimitada, que inclui as denominadas "Oficinas de Trabalho", elaboração de minuta de políticas e diretrizes para o Setor de Gás Natural, consulta pública e, já em novembro, submissão das propostas de políticas e diretrizes às instâncias competentes, o MME tem por objetivo promover o desenvolvimento do país a partir de "um mercado de gás natural com diversidade de agentes, liquidez, competitividade, acesso à informação e boas práticas".

Diante da atual conjuntura é possível realmente acreditar que agora será possível efetuar os ajustes necessários em sua tributação e regulação. Os agentes têm agora, ao contrário do governo anterior, um ministério claramente pró-mercado, que busca diálogo com os agentes, buscando corrigir os erros do passado e aumentar a transparência.

Outro fator favorável à promoção do mercado de gás é o momento de transição energética vivido pelo setor elétrico, que com a fragilidade em se regularizar os reservatórios das hidrelétricas e da forte expansão das fontes renováveis intermitentes, tornam a operação do sistema cada vez mais complicado, o que gera o grande trabalho de coordenação sobre quais usinas despachar, preservando a segurança energética e a modicidade tarifária mais delicadas, favorecendo o argumento de que existe necessidade de usinas térmicas na base do sistema.

Passados quase dois meses e ocorridas as Oficinas de Trabalho da iniciativa "Gás para Crescer", além da euforia, anseios e receios por parte dos agentes, já podemos enxergar mudanças? Sim! A sensação é que as mudanças desejadas há anos finalmente irão ocorrer.

Por um lado, vemos a Petrobras cumprindo, já até a primeira semana de setembro, com 60% de seu plano de venda de ativos no biênio 2015-2016, que inclui 49% da Gaspetro, a Petrobras Argentina, a Petrobras Chile, a descoberta de Carcará no pré-sal da Bacia de Santos e a venda mais recente da NTS. Entretanto, é válido observar que, embora a entrada de uma empresa privada no transporte - compra da NTS pela Brookfield - seja um passo importante para a abertura da indústria de gás natural no Brasil, a consolidação desse movimento depende de avanços regulatórios do setor, além da necessidade de reestruturação do contrato atual da Petrobras para uso da malha de dutos, de forma a permitir a entrada de outros clientes no serviço de transporte.

Passada a venda da NTS por parte da Petrobras, já foi possível sentir movimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) no sentido de redefinir a regulação sobre as tarifas de transporte de gás no país. Foi aberta no último dia 12 de setembro uma consulta pública com objetivo de discutir as métricas para calcular as parcelas de transporte nos contratos de compra e venda de gás, considerando na metodologia de entrada e saída aquela que melhor se ajustar à conjuntura atual do país. A partir deste conceito, a cobrança é fixada tanto nos pontos de recepção do gás pelo cliente quanto nos pontos de entrada do gás na malha. O que faria com que as tarifas ficassem independentes da distância relacionada ao trajeto do gás dentro da malha de dutos.

Um outro importante ponto que recentemente está sendo estudado e já tem se visto avanços é a implantação da atividade de estocagem subterrânea no Brasil, atividade bastante desenvolvida em mercado como a União Europeia e Estados Unidos. Embora existam outros métodos de estocagem no sistema de gás brasileiro - uso de tancagem de GNL e do inventário de gás dos dutos de transporte - a estocagem subterrânea desenvolvidas em campos depletados, aquíferos ou cavernas de sal poderia representar grande potencial de reserva estratégica no setor de gás, além de potencial proteção contra flutuações de preços, permitindo a manutenção do lastro que assegure certa autonomia, e otimização da malha de transporte diante a demanda volátil das termelétricas.

Neste ponto, a ANP abriu consulta ao mercado no último dia 12 de setembro para analisar interesse de investidores por estocagem de gás subterrânea de gás natural. A partir da divulgação de uma lista de reservatórios com capacidade para armazenamento, tem-se por objetivo criar rodadas de licitação para concessão de campos maduros com potencial para armazenar gás. A ideia da ANP seria lançar as chamadas públicas para consultar os potenciais de contratação dos clientes, como forma de garantir a demanda, seguido de licitação de área de estocagem para empresas com interesse na atividade de armazenagem.

Por dentro do gás, embora não se saiba quais serão as medidas colocadas em prática e a periodicidade de ação, podemos sentir que as mudanças finalmente estão ocorrendo e que qualquer movimento tomado terá um potencial nunca antes visto, seja ele assertivo ou não.

* Este texto não deve ser citado como representando as opiniões da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da equipe de pesquisadores do grupo FGV Energia: Bruno Moreno Rodrigo de Freitas, Larissa de Oliveira Resende, Mariana Weiss de Abreu, Renata Hamilton de Ruiz, Tatiana de Fátima Bruce da Silva e Vinícius Neves Motta.