

OPINIÃO

Chances e ameaças ao ‘Novo Mercado de Gás’

*Augusto Salomon**

Não é de hoje que falamos que o gás natural é extremamente estratégico para o desenvolvimento do país e, por isso, vemos com muita satisfação que o governo compartilhe dessa visão, alçando o energético a um novo patamar a partir do conjunto de diretrizes formalizado na resolução nº16/2019 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Sob esse aspecto, é positivo que o chamado “Novo Mercado de Gás” busque ampliar a concorrência na oferta da molécula. É uma grande chance para a efetiva participação de novos players no setor de Exploração & Produção e o pleno acesso de outros agentes à infraestrutura de escoamento, processamento e transporte de gás.

Essa é uma demanda de longa data da Abegás. Em 2011, a Associação impetrou um processo contra o agente monopolista por adoção de práticas anticompetitivas, municiando com informações o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e realizando reuniões com a equipe técnica do órgão antitruste.

A base do processo serviu para a elaboração e assinatura do Termo de Compromisso de Cessação (TCC), acordo firmado entre o Cade e a Petrobras em 8 de julho de 2019, em que a Petrobras assume o compromisso de suspender condutas anticompetitivas e o Cade fixa medidas para reestabelecer a concorrência no mercado — tal instrumento, na prática, é o primeiro passo efetivo para a abertura do mercado de gás.

Conforme esse processo avance, o país terá a oportunidade de usufruir dos benefícios econômicos, sociais e ambientais que o gás natural já proporciona em diversos países. De acordo com o estudo da consultoria Strategy/Pwc, o setor

tem potencial para atrair investimentos de US$ 32 bilhões (sem incluir Exploração & Produção) no Brasil, gerar até 20 mil novos empregos e duplicar sua oferta de gás.

Essa caminhada, entretanto, apresenta algumas ameaças. E a maior delas é um erro conceitual: atribuir o custo do gás no Brasil ao setor de distribuição, levando parte da opinião pública a acreditar que as concessionárias atuariam como "atravessadoras".

Essa é uma premissa equivocada. Como toda indústria de rede, o setor de gás natural é um monopólio natural, que opera sob concessão. Não faz sentido, por exemplo, que uma cidade tenha duas linhas de metrô paralelas, concorrendo. As distribuidoras são um dos elos fundamentais da cadeia, o de downstream, com papel de desenvolver o mercado e de propiciar capilaridade suficiente para alcançar os consumidores finais a custos eficientes. Para isso, atuam sob regulação.

O fator que eleva o preço do gás no Brasil é, basicamente, a falta de concorrência na oferta da molécula e no transporte. Hoje, de cada real desembolsado por uma indústria pelo metro cúbico de gás em São Paulo, por exemplo, 58% são destinados ao custo com a molécula e o transporte do gás, outros 24% equivalem à carga tributária e apenas 18% correspondem à margem bruta de distribuição com a qual as concessionárias arcam com a operação e os investimentos em tecnologia e expansão da rede. A média nacional é próxima desses percentuais. Não é justo, portanto, culpar as distribuidoras pelo custo do gás.

A distribuição de gás canalizado é um serviço público de rede em que a exclusividade de operação garante os investimentos em expansão da rede, tecnologia e crescimento da base de clientes, fator essencial para a redução das tarifas ao longo do tempo em favor de todos consumidores — de grande, médio e pequeno porte.

A exclusividade nos serviços de distribuição não impede que grandes consumidores adquiram a molécula de gás de terceiros, desde que exista a opção de um outro fornecedor e acesso à estrutura de escoamento, tratamento e transporte. Para as distribuidoras, isso seria até positivo — uma vez que reduz riscos inerentes à aquisição de gás, como as taxas de take or pay e ship or pay. Em um cenário com a entrada de mais agentes na oferta no setor de gás, a figura do consumidor livre — já regulamentada em São Paulo e em outros Estados que juntos detêm 65% do PIB industrial — naturalmente seria viabilizada.

O custo do gás precisa ser reduzido, sim, mas esse quadro poderá ser alterado com medidas dentro da competência do Poder Executivo, como o acesso negociado à infraestrutura de escoamento e tratamento de gás.

Na visão da Abegás, conforme prevê a Constituição Federal, cabe aos Estados, espontaneamente, encontrar o modelo de gestão mais adequado para as concessionárias — em benefício dos consumidores como um todo.

A eventual adoção em nível federal ou estadual de medidas unilaterais que quebrem os contratos de concessão já existentes certamente irá afetar a segurança jurídica. Os contratos de concessão já firmados são instrumentos jurídicos perfeitos. Em todo o mundo, não há o que afugente mais os investidores do que o desrespeito aos contratos e à falta de previsibilidade.

É fundamental que as regras estabelecidas nas regulações estaduais priorizem não só os consumidores situados nas regiões costeiras ou as termelétricas, iniciativas que geram pouco emprego.

O Brasil precisa aproveitar essa janela de oportunidade com as múltiplas possibilidades de crescimento de oferta para desenvolver projetos que permitam a interiorização do gás natural e, consequentemente, a universalização do serviço de distribuição de gás. É indispensável investir em infraestrutura, em unidades de processamento, em gasodutos de transporte e outras instalações para que o gás decorrente do aumento de produção esperado do pré-sal (predominantemente associado ao petróleo) possa chegar a um número maior de consumidores em todo o país, não apenas na zona litorânea.

É por isso que defendemos o Brasduto. O crescimento da infraestrutura, e o consequente aumento do número de consumidores, contribuirá para ampliar a capacidade e reduzir o preço do gás para todos, aproveitando as oportunidades de importação a preços competitivos — inclusive o Gás Natural Liquefeito (GNL).

A tentação de deixar que se faça o bypass, sob o pressuposto de que isso vá reduzir o preço do gás, não somente fere a Lei e os contratos, mas o próprio interesse público. Nesse caso, consumidores de menor porte (residenciais e comerciais, por exemplo) subsidiarão grandes consumidores. Em um eventual bypass, com intuito de reduzir 15% da tarifa de poucos clientes, a consequência seria o aumento da tarifa para os demais consumidores que continuarem conectados. Considerando-se a área de concessão da Naturgy (RJ), um eventual bypass levaria 1 milhão de consumidores a ter sua tarifa elevada em 140% para beneficiar apenas 17 consumidores. Considerando-se a área de concessão da Comgás (SP), para beneficiar apenas 161 consumidores com consumo médio de 300 mil m³ por dia, cerca de 1,8 milhão de consumidores teriam sua tarifa elevada em 193%.

Se o gás fica mais caro, o consumidor tenderá a migrar para outros energéticos com os quais o gás natural concorre — GLP, biomassa, diesel, energia elétrica, combustíveis líquidos, entre outros.

Entendemos, sim, que, de seu lado, os governos estaduais devem consolidar seu modelo de regulação e qualificar seus corpos técnicos, buscando os melhores benchmarks e fixando regras que garantam eficiência ao processo, segurança ao consumidor na prestação do serviço e equilíbrio econômico-financeiro para os investimentos.

O país não pode abraçar a tentação de reduzir o preço da energia na base da canetada, como ocorreu na desastrosa MP579. Esse equívoco deve ser evitado.

Temos plena confiança de que o Ministério de Minas e Energia irá ponderar todos os riscos e conduzir o processo com a serenidade necessária, priorizando medidas que solucionem os entraves que atrapalham a competitividade do setor.

De sua parte, as distribuidoras estão prontas para seguir investindo — assim como vem sendo feito mesmo nesse período de retração — em 2018, a expansão da rede de distribuição foi de 5,1% e o número de clientes subiu 6% — muitos pontos percentuais acima do PIB (1,1%).



Augusto Salomon
Presidente executivo da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás)

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.