



Comentários sobre Minutas de Portarias de Gás Natural

Rio de Janeiro, 18 de Novembro de 2003

Novas Portarias

Em 18 de setembro, a ANP colocou em consulta pública três minutas de portarias tratando dos critérios tarifários, da cessão de capacidade de transporte de gás natural e do livre acesso aos gasodutos de transporte.

O tema do acesso às instalações de transporte foi regulamentado pela primeira vez em 1998 através da Portaria 169/98. Entretanto, a Portaria 169/98 foi revogada em abril de 2001 e desde então se observou um vácuo, de mais de dois anos, que agora deve ser preenchido pelas três minutas de portarias.

As novas portarias estabelecem dois novos conceitos: o de "nova instalação de transporte" e o de "mercado emergente". Uma nova instalação de transporte é aquela que possui autorização de operação expedida há menos de 4 anos ao longo de toda a sua extensão e que não interligue pontos de recepção e entrega, já conectados por dutos existentes. O mercado emergente consiste de uma região de concessão estadual de distribuição, na qual o primeiro fornecimento comercial ocorreu há menos de 8 oito anos.

Os gasodutos enquadrados no conceito de "nova instalação de transporte" têm prazo de 4 anos e o de "mercado emergente" 8 anos para dar livre acesso às suas instalações. Segundo os dados da ANP, 5 gasodutos (ou trechos no caso do Gasbol) são, atualmente, classificados no conceito de novas instalações de



transporte. Oito áreas de concessão, por sua vez, estão enquadradas no conceito de mercados emergentes. Neste grupo, destacam-se as distribuidoras localizadas ao longo do Gasbol e as novas concessões no interior do estado de São Paulo.

A Portaria introduz, ainda, uma limitação adicional no que se refere ao serviço de transporte interruptível. O transportador somente será obrigado a atender interessados nestes serviços quando sua instalação estiver operando a pelo menos 70% da capacidade máxima de transporte, conforme a média diária dos 6 meses anteriores.

Aparentemente, as novas medidas partem do pressuposto de que o livre acesso aos gasodutos de transporte está ensejando práticas oportunistas e inibindo novos investimentos em infra-estrutura. É importante notar, entretanto, que não existe uma análise criteriosa que justifique este direcionamento.

Implicações

As novas regras tornam mais remotas as chances de terceiros interessados em utilizarem os gasodutos para a comercialização de gás natural, mesmo depois dos prazos 4 ou 8 anos.

No caso do transporte interruptível, por exemplo, não está claro se a oferta desses serviços deixa de ser obrigatória toda vez que a movimentação fique abaixo de 70% da capacidade máxima. Tal limitação poderá abortar oportunidades de flexibilização dos contratos de gás e de redução, por exemplo, dos custos operacionais das usinas termelétricas.



Na ocasião de renovação dos contratos de transporte firme, a Portaria dá condições preferenciais aos carregadores-proprietários, que podem cobrir *a posteriori* a oferta de outros interessados, limitando efetivamente a possibilidade de contratação por outros carregadores.

Diante da reduzida capacidade de monitoramento do regulador, a cessão de capacidade (por um prazo máximo de 2 anos) pode, também, vir a ser manipulada para “retirada”, através de operações entre coligadas, de capacidade disponível do mercado, restringindo a entrada na comercialização.

O conceito de nova instalação de transporte carece, todavia, de precisão. Ao mencionar que estas instalações seriam aquelas com “autorização de operação expedida há menos de 4 (quatro) anos, ao longo de toda sua extensão”, a ANP estaria utilizando o conceito para todos os trechos de um gasoduto onde existam partes com mais de 4 anos e partes com menos de 4 anos? Ou estar-se-ia tratando somente dos trechos com menos de 4 anos? Essa dúvida deve ser esclarecida pois acarreta uma mudança nos trechos das redes sob amparo da moratória.

No caso das regras tarifárias, o requisito de que as tarifas de transporte deverão obedecer aos princípios (desconhecidos) da política energética insere grande incerteza na estrutura tarifária que fica à mercê das mudanças no governo.

Finalmente, parece ilógico implementar mudanças dessa importância através de portarias, que podem ser alteradas ou mesmo suspensas a qualquer tempo, e não garantem a segurança institucional necessária para os investimentos na expansão da infra-estrutura - com elevados custos fixos e longos prazos de maturação.



As novas regras de livre acesso estabelecem, na prática, um monopólio na comercialização do produto. Isto sem as contrapartidas de investimento mínimo, obrigatoriedade de oferta, tarifas reguladas e requisitos de transparência que caracterizam, por exemplo, o processo de concessão na distribuição de gás natural. Ao invés de promover um marco legal estável e crível, o governo sinaliza com medidas que desorganizam ainda mais o aparato institucional reforçando o poder de mercado da Petrobras e afastando novos investidores.

Como pode ser verificado na próxima seção que trata da experiência recente da Austrália, existem maneiras de se promover investimentos em infraestrutura, em mercados ainda emergentes, sem que necessariamente haja uma moratória do livre acesso.

Experiência Internacional: o caso da Austrália

Em meados de setembro, foi divulgado pelo ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) um amplo estudo sobre as implicações das regras de acesso na expansão da rede de gás natural. Abaixo se apresenta um resumo dos principais pontos do relatório que pode ser acessado no endereço: <http://www.accc.gov.au/gas/fs-gas.htm>

Depois de sete anos da introdução do livre acesso, os resultados do trabalho mostram um aumento dos investimentos em gasodutos, menores tarifas de transporte e a importância da regulamentação para as atividades de exploração e produção de gás natural.

Historicamente, a indústria de gás natural na Austrália se desenvolveu voltada para os mercados estaduais. Barreiras legais impediam as transações entre



estados/territórios¹. O transporte, a distribuição e a comercialização eram integrados em monopólios públicos e privados. Os contratos de longo prazo entre produtores e prestadoras de serviço consolidavam um modelo verticalmente integrado que conectava a bacia produtora ao centro de consumo regional.

Este cenário, permanece inalterado até os anos 90 quando os governos central, estaduais e dos territórios iniciam a revisão do modelo. O primeiro passo foi a publicação, em 1993, do Hilmer Report que propunha a remoção das barreiras que impediam a competição nos mercados de produção e comercialização do gás natural.

Em 1997, foi aprovado um acordo para implantar o regime de livre acesso na infra-estrutura de transporte e distribuição de gás natural (Natural Gas Pipelines Access Agreement). Este acordo foi operacionalizado através de um código de normas que estabelece requisitos para conduta dos transportadores, tarifas de referência e as regras para a licitação de novos projetos.

A questão das participações cruzadas entre os transportadores e empresas envolvidas nos outros segmentos da indústria mereceu todo um tratamento especial. As empresas transportadoras passaram a não poder desempenhar diretamente atividades de comercialização e produção. Foram, também, implementadas normas para alocação dos custos entre as diversas atividades e gasodutos e introduzidos critérios para a garantia do sigilo das informações dos usuários.

¹ A Austrália é dividida em seis estados e dois territórios.



Segundo os dados da ACCC, desde 1995, a rede de transporte aumentou de 11.400 km para 20.100 km. As tarifas de referências, estabelecidas a partir da nova regulamentação, são menores do que as anteriores. Entre 1990 e 1995, o consumo de gás natural cresceu em média 3% ao ano. Depois das novas regras, a partir de 1995, este número passa a ser de 4% a.a..

Para promoção de gasodutos em mercados emergentes, o regulador australiano inseriu nas regras tarifárias incentivos para a remuneração dos novos investimentos de forma a contrapor os riscos assumidos pelos agentes. Com essa finalidade, foi introduzido um conjunto de mecanismos tais como: contratos de fundação, apropriação parcial de ganhos de eficiência e a possibilidade de inclusão das despesas com operações de *hedge* na base de capital. Isso permite uma taxa de retorno atraente e compatível com tais empreendimentos.

A experiência da Austrália desmistifica a idéia de que o livre acesso não se aplica aos mercados emergentes porque inviabiliza novos investimentos. A Austrália não era um mercado “maduro” no momento da regulamentação das regras para o livre acesso . Em 1999, por exemplo, a participação do gás do natural no consumo de energia primária na Austrália era de 17,3%, abaixo da média mundial de 24,1.%. Em 2002, a participação já chegou a 19,1% ².

Um Novo Modelo

O fator crítico no caso brasileiro não é a existência do livre acesso e sim a precariedade do marco institucional. Na realidade, a regulamentação definida

² BP (2003) Statistical Review 2002



na Lei 9478/97, não dá as garantias necessárias aos transportadores e é muito frágil em relação às questões de defesa da concorrência.

A nova regulamentação não toca nesses pontos centrais. Ao contrário, reforça sobremaneira o poder de mercado da Petrobras ao promover o monopólio na comercialização do produto.

Na visão do CBIE, são necessárias três modificações em relação ao atual quadro regulatório. A primeira é a substituição do sistema de autorização pelo de concessão e licitação para o segmento de transporte. A segunda é a adoção de tarifas de transporte reguladas pela ANP, semelhante ao que já é feito pelas agências estaduais na distribuição. A terceira é a obrigatoriedade dos transportadores terem participação minoritária nas empresas dos segmentos de produção, comercialização e distribuição - e vice-versa. Por ser reconhecidamente restritiva, esta condição poderia ser flexibilizada no caso de dutos em áreas de produção e quando o processo de licitação não atraia um número suficiente de candidatos.

A indústria do gás natural no Brasil necessita, urgentemente, de uma ampla reformulação institucional que compreenda uma avaliação isenta e ampla dos problemas do setor. Remendos de curto prazo somente irão confundir ainda mais os agentes e retardar um aumento sustentado da participação do gás natural na matriz energética brasileira.