

Tese demonstra que monopólio emperra crescimento da indústria de gás natural

Pesquisa desenvolvida na FEM sugere flexibilização de oferta e demanda

LUÍZ SUGIMOTO

sugimoto@reitoria.unicamp.br

No Brasil, as atividades de prospecção, exploração, armazenamento e transporte de gás natural (denominadas *upstream*) eram monopólios da Petrobrás até 1997. Inspirado no processo de reformas em países como Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, o governo Fernando Henrique Cardoso promulgou a Lei 9.478/97, retirando legalmente o monopólio da empresa na execução destas atividades e criando a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) para regular, fiscalizar e monitorar o mercado. Um dos objetivos da lei era a promoção de investimentos e de competição no setor.

Passados 12 anos, pouco avanço foi conseguido neste sentido. A Petrobrás e suas subsidiárias continuam dominando as atividades *upstream*, sendo que a empresa também controla, majoritariamente ou totalmente, a distribuição e comercialização para o consumidor final (atividades *downstream*) em quase todos os estados federativos. As exceções são Rio de Janeiro e São Paulo, onde atuam as antes estaduais e hoje privatizadas CEG (Companhia Distribuidora de Gás Natural) e Comgás (Companhia de Gás de São Paulo), dentre outras distribuidoras.

“Nos últimos 20 anos, inúmeros países vêm promovendo reformas estruturais na indústria do gás natural, buscando a eficiência e a racionalidade econômica através da introdução da competição em determinadas etapas da cadeia. A Lei 9.478 fracassou nesse objetivo, até porque foi idealizada para o petróleo – tanto é que se discutia uma lei específica para o gás nos últimos quatro anos”, afirma Paulo Henrique de Mello Sant’Ana, engenheiro mecânico com mestrado e doutorado em planejamento de sistemas energéticos pela Unicamp.

A “Lei do Gás” (nº 11.909/09) acabou publicada em 5 de março deste ano, vinte dias antes de Sant’Ana defender a tese intitulada *Desenvolvimento da competição e da infraestrutura na indústria de gás natural do Brasil*, junto à Faculdade de Engenharia Mecânica, com orientação do professor Gilberto de Martino Jannuzzi e co-orientação do professor Sérgio Valdir Bajay. “A publicação da lei, que não repercutiu devidamente na mídia, pegou de surpresa inclusive os pesquisadores da academia envolvidos com o tema”.

Entretanto, o autor já acompanhava os debates em torno do projeto da Lei do Gás, ao mesmo tempo em que promovia a revisão crítica da lei anterior e uma análise das reformas implantadas em outros países. “A previsão de que o Brasil disponibilizará para as distribuidoras de gás natural por dia em 2013, quando hoje há algo entre 40 e 45 milhões, torna mais premente o desenvolvimento de mecanismos de flexibilização de oferta e demanda. A própria Petrobrás já se preocupa com a falta de flexibilização da demanda, que poderia reduzir o preço para o consumidor final, criando e expandindo mercados”.

Na opinião de Paulo Sant’Ana, a indústria de gás natural no país ainda não está tão madura quanto à da energia elétrica. Nesta forma de organização, a Petrobrás produz (ou importa), comercializa e transporta o gás através de seus dutos para as distribuidoras



O engenheiro mecânico Paulo Henrique de Mello Sant’Ana, autor da tese: “O gás natural, diferentemente da energia elétrica, é facilmente intercambiável”

nos estados, que por sua vez vendem e utilizam suas tubulações para levar o produto até o consumidor final. “Trata-se de uma indústria de rede, com etapas da cadeia que são monopólios naturais, notadamente o transporte e a distribuição. Já as atividades de produção e comercialização oferecem espaço para incremento da competição”.

Ressaltando o modelo de regulação nos Estados Unidos, o pesquisador recorre à comparação com uma ferrovia que atravessa o país. “É mais viável economicamente que uma única empresa cuide da operação, ao invés de instalar novos trilhos em paralelo para alimentar a competição – o mercado ficaria dividido e os custos seriam maiores, refletindo em tarifa mais alta para o consumidor. Contudo, haveria margem para introduzir a competição na produção de vagões e na comercialização de passageiros”.

O estudo registra que o Brasil consumiu quase 23 bilhões de metros cúbicos de gás natural em 2007, sendo que 40% foram para o setor industrial e 25% para o setor de transformação (geração de eletricidade e produção de derivados de petróleo). Quanto ao consumo domiciliar, é marginal e não passa de 1%. “Isso porque a infraestrutura do GLP [gás liquefeito de petróleo] está consolidada. A Comgás vem penetrando somente em edifícios e outros bolsões

residenciais, graças à economia de escala. Este mercado será interessante quando a rede de distribuição estiver madura e a tarifa mais baixa”.

Termoelétricas

Paulo Sant’Ana lembra que o maior incremento à indústria de gás natural veio com o Programa Prioritário de Termoelétricas (PPT), que levou à construção do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol). “O PPT não deu certo principalmente por causa da flutuação do dólar e da *commodity* do gás, que tornou caro o seu uso para gerar energia elétrica. Como o contrato com os bolivianos é do tipo *take-or-pay* (consumido ou não, se paga), este produto precisou ser comercializado”.

Para isso, atenta o pesquisador, a Petrobrás e suas subsidiárias exerceram papel fundamental, pois assumiram todos os riscos inerentes ao processo, com investimentos maciços na infraestrutura. “A Petrobrás teve, tem e certamente terá papel crucial na indústria do gás natural. Foi a empresa, juntamente com as distribuidoras, que conseguiu comercializar o produto para as indústrias, a ponto de há dois anos o consumo ter atingido seu pico, mesmo com o fracasso do PPT”.

Carro-chefe

O aumento do preço do barril de

petróleo nos últimos anos, segundo Sant’Ana, também influenciou decisivamente para que as indústrias, tradicionais consumidoras de óleo combustível e outros derivados de petróleo, se tornassem o carro-chefe da cadeia do gás natural. “Trabalhei na Comgás como consultor de negócios justamente nesta época, realizando estudos sobre a viabilidade econômica da troca de combustível para a indústria, além de gerir e elaborar contratos comerciais. A conversão ou troca de caldeiras, fornos e secadores pelo gás eram realmente compensadoras, por vezes amortizando o investimento em menos de três meses, dependendo do consumo”.

O autor da tese adverte, porém, que grande parte das indústrias obviamente guardou suas caldeiras ou queimadores, diante da possibilidade de o preço do petróleo e derivados cair e o gás se tornar relativamente mais caro. “É o que está acontecendo agora, na crise, quando muitas indústrias voltam para o óleo. O gás natural, diferentemente da energia elétrica, é facilmente intercambiável. A Petrobrás promoveu um leilão do excedente de gás no dia 15 de abril, período em que as térmicas não estão operando. Daí a necessidade de flexibilização da demanda e de outros mecanismos para o desenvolvimento de um mercado competitivo, como aponta na tese”.

‘Regulação rígida gera descompasso’

O pesquisador Paulo Henrique Sant’Ana afirma que a flexibilização da oferta e da demanda de gás natural, sugerida em sua tese de doutorado, implica a criação de um mercado de curto prazo para viabilizar a comercialização do produto excedente. “A regulação muito rígida gera um descompasso, com demora na readequação de preços: em períodos de pressão de demanda, com o gás barato, há sobra; em outros, como agora em que o gás ficou caro, o consumidor volta para o óleo combustível”.

O Brasil, segundo Sant’Ana, deveria criar mecanismos de flexibilização de demanda como fizeram Estados Unidos e Reino Unido na década de 1980. “A propósito, a Petrobrás própria já tem condições de flexibilizar a oferta, graças a duas estações para armazenamento de gás natural liquefeito (GNL). Elas foram construídas inicialmente para suprir as usinas térmicas, mas a empresa poderá armazenar gás nestas estações em períodos ociosos para injetá-lo nos dutos em períodos de pico da demanda”.

O autor da tese observa que o leilão realizado recentemente pela Petrobrás já é um primeiro passo, mas ele defende a criação de uma câmara formada por vendedores e compradores, nos moldes da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). “Vale informar que o monopólio da venda para alguns consumidores finais será quebrado no Rio de Janeiro já 2009 e, em São Paulo, em 2011. A câmara poderia intermediar leilões e estabelecer referência de preços *spot* [de curto prazo]”.

A falta de garantia de acesso aos gasodutos, entretanto, é um dos obstáculos para estimular a competição em atividades *upstream*, como na exploração e produção de gás natural, na opinião de Paulo Sant’Ana. “Outras empresas não investirão na produção sem a certeza de que o produto chegará ao consumidor final. Como a lei 9.478 não previa o livre acesso obrigatório aos dutos, elas dependeriam da boa vontade da Petrobrás. A Lei do Gás avança nesse sentido, mas apenas para os novos gasodutos concedidos”.

É certo que a Lei do Gás abre possibilidade para que outros agentes invistam em infraestrutura, como na construção de gasodutos próprios, mas o modelo híbrido prevendo tanto o contrato de concessão como a autorização é alvo de crítica do pesquisador. “Trata-se de um modelo excessivamente determinativo, que prevê o Ministério de Minas e Energia de um poder discricionário ao determinar volume de gás, dimensões e traçado do gasoduto”.

Sant’Ana defende que se mantenha apenas o regime atual de autorização, que considera mais dinâmico, mitigando-se suas desvantagens como a falta de transparência de informação. “A autorização concedida pela ANP para a construção de novos gasodutos poderia ser vinculada a um parecer da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). A publicidade desta informação seria importante para evitar assimetrias de informação, comuns neste tipo de regime. Os riscos seriam assumidos apenas pelas empresas solicitantes, sem a participação direta do governo”.

Ainda na tese, Paulo Sant’Ana sugere que a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), recém-criada em função do risco de apagões, coordene um planejamento participativo do setor de gás natural, envolvendo universidades e iniciativa privada. “Caberia à EPE realizar estudos para indicar onde está um mercado potencial e a evolução de mercados existentes, transmitindo as informações a todos os agentes. É importante que o governo planeje, regule, fiscalize e monitore as atividades do mercado de gás para que não haja assimetrias de informação e abuso por parte das empresas dominantes”.