



As peças que faltam na nova Lei do Gás



MARCO TAVARES
Sócio-diretor da consultoria GasEnergy



A Lei do Gás, marco regulatório do setor, era a chance de o Brasil promover uma ruptura estruturada em relação ao modelo do setor e ampliar a eficiência e as opções de um mercado tão importante para a economia nacional. Mas a oportunidade foi desperdiçada, e apesar de alguns avanços importantes, permanecerão ainda por muito anos algumas barreiras a um desenvolvimento maior para a indústria do gás no país.

Sancionada no último mês de março, a Lei do Gás, que regulamenta o transporte, estocagem, processamento e comercialização do gás natural, foi discutida durante cinco anos. A nova Lei, que ainda está em fase de regulamentação, abrange desde o planejamento da malha de gasodutos até as regras para arbitrar tarifas.

Tenho o orgulho de me dedicar, há muitos anos, à indústria de petroquímica, óleo e gás. Minha militância, por assim dizer, começou na Petrobras e incluiu, nos anos seguintes, uma carreira na Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga e na Repsol. Em 1996, passei a me dedicar ao estudo de questões ligadas à regulamentação, diante da perspectiva de elaboração

de novos marcos regulatórios para as indústrias de petróleo e de gás natural, na iminente abertura do setor petróleo que estava por vir.

Na Ipiranga, apoiados por uma consultora internacional do setor, estudamos muitos modelos regulatórios, inclusive visitando diversos países para constatar *in loco* experiências internacionais, tanto as partes que funcionaram como os erros cometidos. Um momento emblemático que merecia uma profunda análise foi, por exemplo, a abertura do setor de gás natural na Argentina, com a nova regulamentação que começou a vigorar em 1993. O país adotou um novo marco regulatório para o setor de gás que, em poucos anos, levou a um verdadeiro *boom* de investimentos, mais que

duplicando as reservas e a produção de gás natural, e atraindo muitas empresas para o setor.

No final dos anos 90, havia um movimento, liderado pela Petrobras, com o objetivo de importar gás da Argentina para o Brasil. Nosso vizinho possuía uma pujante indústria com cerca de vinte anos de reservas desse energético. Havia mais de 40 empresas produtoras de gás na Argentina na época, com um sistema de transporte e distribuição totalmente privatizado, que não podia ser operado pelas próprias produtoras.

A empresa líder em 1993, a estatal YPF, detinha 90% do mercado quando foi criada a regulação. Essa empresa passou a perder, rapidamente, participação de mercado em prol dos novos

produtores. A estatal não podia mais comprar gás de terceiros, ou seja, mesmo que estivesse junto de alguma área de exploração, essa empresa era impedida de adquirir gás de outras empresas. As produtoras de gás, por sua vez, eram obrigadas a ir ao mercado oferecer o produto e, para isso, contavam com uma rede de transporte em que o livre acesso era permitido e a empresa líder não podia impedir a competição dos outros produtores, instalando uma saudável briga gás-gás pelo mercado.

As regras de livre acesso, expansão e definição das tarifas eram feitas por um órgão regulador extremamente forte, chamado Enargas. Passou a existir um sistema de distribuição com sete empresas. Elas não podiam ter, no seu controle, mais do que 25% de participação dos produtores de gás.

Esse era um bom exemplo para nós brasileiros. A demanda no mercado argentino, na ocasião, crescia a taxas assombrosas. O gás atingiu, nesse período, 45% da matriz energética do país e havia muita reposição de reserva. Isso abriu, inclusive, a possibilidade da construção do primeiro trecho do gasoduto Uruguai-Porto Alegre, cujos estudos tiveram início em 1998. O projeto, estratégico para as nações latino-americanas, conecta e cria um anel de gás por toda a região, melhorando a flexibilidade e a garantia de suprimento para todos países do Cone Sul.

Na regulação argentina, era garantido ainda que as distribuidoras repassas-

sem ao mercado o preço dos produtores. Dessa forma, a participação da estatal YPF no mercado caiu de 90% para 50%. Ela permaneceu como a maior empresa do setor, mas com uma participação bem menor do que na época em que foi criada a regulação.

Esse é, precisamente, o objetivo de uma regulação. O processo deve ser construído a partir de uma visão de mercado, do estabelecimento de regras claras e da criação de uma agência reguladora forte para buscar o respeito a esses princípios de competitividade. Na Argentina, o resultado foi um aumento dos investimentos. A malha de transporte e as reservas dobraram de tamanho e a malha de distribuição foi triplicada.

Não existe, entretanto, regulação que resista à uma intervenção do governo nos contratos entre os agentes. Posteriormente, apesar de todo esse avanço, a indústria argentina do gás foi simplesmente destruída. Toda a estrutura contratual em vigor no início dos anos 2000 foi quebrada por um governo populista que enxergava na manutenção dos preços de energia em valor muito baixo uma forma de garantir o crescimento rápido da economia. Isso garantia também, claro, frutos políticos a seu favor. Essa política foi tão nefasta que, em 2007, a demanda de gás natural aumentou mais de 30% quando comparado com 2002, elevando ainda mais sua participação no mercado, que não estava sustentada em reservas dos agentes.

Passemos ao caso do Brasil dos dias de hoje, em meio às discussões da Lei do Gás. O ideal seria que esse marco regulatório rompesse com um modelo que, apesar de ter dado certo até determinado momento, não é o ideal para garantir o crescimento efetivo da indústria. Quando digo ruptura, pretendo dizer uma ruptura estruturada. Uma regulação bem pensada, bem discutida, pode fazer essa ruptura e promover um crescimento exponencial e não apenas garantir um crescimento linear e lento do mercado de gás. No Brasil, tivemos essa oportunidade na mão, mas ela foi adiada. Deixamos de intervir na direção da construção de um mercado mais competitivo com instrumentos mais contundentes, relativamente mais participantes, com mais possibilidade de mobilização dos agentes.

Os resultados obtidos com a Lei do Gás foram modificações que apesar de importantes não atacaram de imediato a concentração existente. A eficiência do nosso mercado de gás vai continuar muito difícil no curto e médio prazos. Ainda estarão presentes, infelizmente, todas as dificuldades e barreiras que um mercado concentrado traz para as empresas entrantes. Em consequência, isso impede que os consumidores tenham opções de negócios que diminuam seus custos e aumentem sua eficiência.

O gás é o patinho feio da indústria do petróleo. Ele é considerado um subproduto ou o produto menos rentável. Além disso, ele requer investimento pesado



Os resultados obtidos com a Lei do Gás foram modificações que apesar de importantes não atacaram de imediato a concentração existente

em distribuição. Se o objetivo é ter um mercado maduro, competitivo, que tenha a participação de vários agentes, com um certo grau de abertura, é nítido que a Lei do Gás não atingiu todos os seus objetivos. E por quê? Podemos eleger dois parâmetros imprescindíveis em uma nova regulação setorial. O primeiro é a velocidade na transformação e o segundo é a estrutura inicial da indústria.

No caso da Lei do Petróleo, vimos que os leilões da ANP para a área de exploração são um sucesso. A velocidade nesse processo ajudou a atrair muitas empresas para o mercado brasileiro de petróleo, especialmente na exploração. No entanto, essa regulamentação pecou em uma questão fundamental: a estrutura inicial da indústria permaneceu a mesma, o que impediu a efetiva criação de um mercado de petróleo no Brasil. Atualmente, 98% ou 99% da capacidade de refino do país está nas mãos de apenas uma empresa. Além disso, não conseguimos criar uma alternativa efetiva de importação que ajudasse a regular os preços praticados no Brasil. Também não há terminais novos sendo construídos, de empresas independentes que poderiam atuar nesse mercado. As unidades existentes ao longo do país são pouquíssimas e concentradas no agente dominante.

Quando se iniciou a tramitação da Lei do Gás, os agentes do setor tinham a expectativa de discutir, efetivamente, a estrutura inicial da indústria. O marco regulatório do petróleo já contava sete anos sem ter conseguido criar um mercado competitivo de combustíveis no País. Por outro lado, durante o atual governo, houve uma evolução fantástica na legislação do setor elétrico. Hoje, o Brasil possui leilões de energia e há independência entre as diversas fases da cadeia. Os atores que estão na geração não são os mesmos que estão na distribuição de energia elétrica. Além disso, o

setor de transmissão não pode ser usado como um instrumento de estratégia comercial de nenhuma empresa, já que é totalmente privado e está a serviço do sistema interligado nacional.

Nossa expectativa, portanto, era de que a Lei do Gás fosse repetir essa experiência tão importante. Infelizmente, a ministra Dilma Rousseff, que liderava o processo de discussão do novo marco, deixou o ministério de Minas e Energia e assumiu a Casa Civil. No final, o resultado da Lei do Gás foi uma reforma que não mexeu em nada na estrutura inicial da indústria.

MATRIZ ENERGÉTICA

Um bom exemplo é a questão do transporte. Tivemos um avanço que foi o fato de que as tarifas dos gasodutos novos serão fruto de discussão com a ANP. Isso é importante, principalmente, porque o projeto dos novos gasodutos é um projeto de concessão. Essa mudança significará um papel semelhante ao que o governo tem no setor elétrico e que consideramos extremamente relevante: o planejamento do sistema de transmissão é centralizado, numa visão de dez anos, dentro de um objetivo de matriz energética. Esse mesmo modelo será adotado para os gasodutos. Haverá uma discussão sobre o plano desejado e a forma de interiorizar o fornecimento do gás.

Porém, a exemplo do refino, também não se alterou a estrutura da indústria do gás. Isso significa que as tarifas atuais não são passíveis de modificação. O domínio e as barreiras econômicas que o agente dominante continuará tendo sobre esses gasodutos só permitirão um mercado mais competitivo no longo prazo.

Além dos gasodutos existentes, todas as demais autorizações já foram concedidas. Isso significa que todos os gasodutos, inclusive os que estão planejados e que já tinham realizado licenciamento

ambiental ou solicitado autorização para a ANP, continuarão tendo caráter autorizativo. Portanto, não estarão submetidos às regras de um concessionário.

Podemos perguntar quais serão essas regras. Por ser uma concessão, a obrigação desses agentes seria promover a expansão ou permitir que ela fosse feita por terceiros dentro da sua estrutura. É fundamental, para criar um mercado competitivo, que o concessionário não possa se recusar a fazer uma expansão. Ele deveria permitir que outro agente a faça dentro de suas instalações, dividindo os benefícios desse crescimento. Isso permitiria que o novo entrante que quisesse levar gás ao mercado pudesse pedir a expansão de um gasoduto e ir para um concurso aberto comprar capacidade de transporte.

Essa situação não vale, entretanto, nem para a rede atual, nem para a que está em implantação no Brasil, já que essa rede está em regime de autorização. O autorizado não é obrigado a fazer a expansão e pode, depois de passados dez anos de exclusividade, mediante um processo de discussão, ceder a capacidade disponível ou não contratada. No entanto, ele não é obrigado a expandir a sua instalação para que outro possa ir ao mercado ofertar. Trata-se de uma barreira fundamental e intransponível para o negócio de gás natural e significa que, na maioria dos mercados, não teremos competição por muitos anos. Não se consegue construir um gasoduto novo para um mercado que já esteja atendido.

Para exemplificar, há a hipótese de um produtor que descobriu gás em uma região e produzirá 3 milhões de m³ por dia. Ele não conseguirá exportar esse gás de forma econômica no mercado e terá de vender para o agente dominante, que é quem tem a instalação de transporte. Nos mercados mais competitivos, pode-se buscar a colocação desse produto pedindo a expansão dos gasodutos



Por enquanto, o chamado consumidor livre só existe em dois estados: Rio de Janeiro, onde está vigente desde 2008, e São Paulo, a partir de 2011

existentes. Mediante um processo regular, ele teria acesso a essa capacidade. No entanto, a manutenção dos processos de autorização dos gasodutos atuais impede, economicamente, que um pequeno produtor possa ir ao mercado.

Se, no entanto, esse produtor descobrir 30 milhões de m³, a situação é diferente. Essa empresa é dez vezes maior e terá um enorme incentivo. Assim, para ela é possível ir ao mercado ou exportar o produto. Com esse volume de gás, será necessária a construção de outro gasoduto mesmo. Então, o produtor pode decidir ir ao mercado tentar fazer um novo gasoduto e colocar seu produto. Ele pode, ainda, adotar a solução da maioria das empresas está pensando hoje: fazer um "floating LNG", ou seja, uma unidade flutuante de liquefação. Com isso, ele pode levar esse produto para outro lugar, já que ele não tem como competir nesse mercado.

Essa é a situação que se abre, atualmente, para o produtor que descobrir gás natural em nossa região. A legislação que acabamos de implementar não permite a entrada do pequeno produtor, do produtor marginal, ao contrário do que aconteceu na Argentina, quando mais de 40 produtores novos entraram no mercado. Naquele país, entraram produtores que produzem 1 milhão de m³/dia, de 700 mil m³/dia e até produtores de bacias maduras, com 300 mil/dia e até 100 mil m³/dia.

Eles conseguiram porque tinham mecanismos para chegar ao mercado consumidor. Nós, no entanto, não conse-

guimos esse feito com a nova legislação. O agente dominante continua sendo o único que pode comprar pequenas produções.

Outro ponto que, felizmente, não está presente na versão final da lei diz respeito ao mercado secundário. O gás não despachado pelas termelétricas seria vendido através de leilões regulados pelo Governo para o mercado industrial. Dessa forma, esse gás entraria no mercado como gás interruptível, a ser cortado quando as térmicas operassem.

BARREIRA ECONÔMICA

Essa seria a maior barreira de entrada para o mercado competitivo no Brasil. A Petrobras tem capacidade de consumir de 38 a 39 milhões de m³/dia nas termelétricas. Com esse instrumento, entretanto, ela poderia ter um gás não despachado re-comercializado. Assim, ela teria condição de bater qualquer nova oferta do energético. O produtor visionário que quisesse construir um gasoduto para ir ao mercado se depararia com uma oferta de gás interruptível por um preço muito mais baixo do que ele poderia alcançar como produtor. Trata-se de uma barreira de domínio econômico mortal para qualquer produtor que queira planejar investimentos. Em outras palavras um "dumping" estrutural.

Porém, recentemente, anunciou-se que a Petrobrás acaba de lançar uma nova modalidade de venda, através de leilões eletrônicos. A estatal vai vender o gás não despachado pelas termelétricas em leilões de gás interruptível.

Isso representará em poucos anos um mercado com mais de 60 ou 70 milhões de m³/dia. Teremos uma bolsa de gás de mais de 40 milhões m³/dia a um preço diferenciado porque é leilão.

Com isso, os consumidores industriais irão migrar para a condição de interruptível. Quem for rápido vai usufruir disso, migrar para essa condição e criar mercado para o gás não despachado das termelétricas. O mercado de 70 milhões m³/dia, cujo crescimento poderia ser atendido por novos produtores, será atendido pelo gás re-comercializado. Isso representará um enorme retrocesso. O agente dominante faz usufruto dessa prerrogativa em nome de um domínio econômico mortal para qualquer mercado.

Outra questão importante é a distribuição. Pela Constituição, não se pode mexer nesse setor, que é monopólio da União. Por enquanto, o chamado consumidor livre só existe em dois estados: Rio de Janeiro, onde está vigente desde 2008, e São Paulo, a partir de 2011. Na verdade, isso não adianta muita coisa. O consumidor livre deixa de comprar gás da distribuidora, mas compra de apenas um produtor.

Aprovamos uma lei cuja velocidade de atuação é média. Somente os novos gasodutos irão iniciar o processo de abertura. Além disso, não foi quebrada a estrutura inicial da indústria. Não temos, portanto, os parâmetros essenciais para a regulação que realmente impulse no curto e médio prazos um mercado competitivo.

Deveríamos ter seguido o exemplo do setor elétrico, em que foi feita a desverticalização, com livre acesso nas linhas de transmissão. Esse setor conta, agora, com uma agência reguladora forte, atuante e com tarifas de transporte reguladas, conhecidas por qualquer agente que entre no mercado.

Não adianta, agora, chorar sobre o leite derramado. É importante também apontar quatro pontos importantes com a Lei do Gás. Primeiro, no longo prazo, vai haver a abertura através do regime de concessão para os novos gasodutos. Segundo, teremos uma política de gás matéria-prima, conforme determina a Lei. O governo federal terá de dizer qual política é essa e qual indústria química ele pretende desenvolver.

O Brasil quer desenvolver uma cadeia de biocombustível e de biodiesel, mas importa 70% do metanol. Que-

remos desenvolver uma indústria de alimentos exportadora e dependemos da importação de 60% dos fertilizantes. Alguma coisa vai mal. Não sou contra a importação. É salutar para a competitividade. No entanto, importar 70% de um produto não é a melhor forma de planejar uma cadeia produtiva, uma cadeia de alimentos. O metanol, por exemplo, tem uma diversificação enorme em diversos intermediários, como as resinas fixas. A indústria moveleira é fortemente demandadora do produto, através dos seus derivados. Muitas indústrias precisam de produtos competitivos que se desenvolvam aqui e o Brasil conta com matéria prima para tal.

A terceira mudança forte da lei é a questão do auto-produtor e algumas empresas já vislumbraram esse incentivo. Os consumidores de gás

têm buscado a produção do próprio gás. Essa é uma forma de ter algum planejamento do consumo. O exemplo mais conhecido é a Vale do Rio Doce, mas existem outros agentes já se mobilizando. A companhia participou dos leilões, comprou alguns campos e está procurando declarada e publicamente produzir o próprio gás natural. Esse espaço está previsto na lei.

Há, ainda, um quarto ponto importante: o do auto-importador. Esse agente fica vinculado a uma estratégia de preço internacional, mas que, pelo menos, tenha regras que possa seguir e contratos que serão cumpridos no longo prazo. Isso garante subsídios para que esse agente planeje seu desenvolvimento.

Enfim, não existe lei boa ou má. Lei é lei. A lei está aí, e temos de conviver com essa realidade e aproveitar os espaços que foram criados. ■

marcotavares@gasenergy.com.br