

A Distribuição de Gás Natural no Brasil e a GASPETRO

Angelica Garcia Cobas Laureano (*)

Marcio Balthazar da Silveira (*)

Concessionárias estaduais do serviço de distribuição do gás natural canalizado, são sociedades regidas por editais de concessão e, teoricamente reguladas por uma Autoridade Regulatória estadual, quando existe. Isto, na prática, tem-se mostrado ineficaz, um contrassenso porque, na maioria dessas sociedades, o estado acionista é o mesmo que exerce poder de regulação sempre suscetível às orientações do governo de ocasião.

Um pouco da história da distribuição do gás canalizado no Brasil é fundamental para se compreender e o que esperar da indústria do gás natural no País no que se refere a uma flexibilização regulatória.

Dos segmentos do transporte e da oferta doméstica, até então controlados pela Petrobras, já muito se escreveu e fica claro que a tendência é de que a Companhia migre para uma estratégia que permita o compartilhamento de riscos de suprimento de gás natural ao mercado consumidor.

Com frequência vem sendo recitado o parágrafo 2º do Art. 25 da Constituição Federal de 1988 que confere aos Estados “explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal (ou seria estadual?), com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado”.

À rigor, os únicos Estados onde a atividade já vinha sendo desenvolvida eram o Rio de Janeiro, com a 100% estatal CEG, e a COMGÁS em São Paulo, na época uma associação entre Shell e o Governo do Estado de São Paulo. Assim mesmo os suprimentos mais relevantes como à Cia. Siderúrgica Nacional, à antiga Cia. Nacional de Álcalis no Rio de Janeiro, ou ao Polo de Camaçari (BA) e às fábricas de Fertilizantes em Laranjeiras (SE) e Camaçari (BA), eram realizados diretamente pela Petrobras, com estrutura de transporte criada pela companhia para esta finalidade.

Com as gestões envolvendo a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, as atenções se voltaram na direção de duas vertentes relevantes: (1) o potencial de crescimento deste mercado, ao qual também se juntavam os suprimentos potenciais provenientes das descobertas em Bacia de Campos e na Região Nordeste e, (2) a necessidade imposta da modernização dos instrumentos contratuais que contemplassem relações formais entre produtor (Petrobras) e consumidores, fossem concessionárias de distribuição ou consumidores finais.

Os acordos de financiamento com Banco Mundial e demais bancos, impuseram a caracterização dos novos agentes previstos na Constituição de 88 de forma a se atribuir mais visibilidade, separando o que fosse gás natural do transporte necessário à sua movimentação. O propósito não seria outro que mitigar o risco no suprimento e a remuneração à companhia transportadora, na ocasião, a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), criada como uma sociedade com o propósito específico para implantar o empreendimento.

Assim foi que, em paralelo à assinatura do contrato de importação do gás boliviano entre a Petrobras e YPFB em fevereiro de 1993, um esforço relevante se concentrou na viabilização dos acordos junto às Concessionárias de Gás a serem criadas junto aos Estados da Federação.

O modelo societário adotado era invariavelmente composto de uma participação da Petrobras (via subsidiária), do Estado (sempre majoritário) e, eventualmente, de algum sócio privado.

Naquele momento este modelo era visto como uma maneira de convergir interesses. Do ponto-de-vista do Estado, uma atribuição de valor ao que a Constituição Federal lhe garantiu; da Petrobras (ou subsidiária), uma forma diluir o risco e buscar comprometimento com o desenvolvimento de um mercado incipiente. E, eventualmente do ponto-de-vista privado, acompanhar e observar a formação de preços sobre o insumo que iriam consumir, ou apenas participar com a Petrobras de um mercado florescente.

Mais adiante, o ingresso da Mitsui Gás e Energia do Brasil Ltda refletia o interesse da corporação pelo acompanhamento do “downstream” desse mercado de gás, junto com a Petrobras, cujos prognósticos à época se mostravam especialmente promissores.

Com a exceção da COMGAS e CEG/CEG-Rio (depois Naturgy), companhias que já estavam estabelecidas desde o final do século XIX operando com gás de síntese, foi neste período, entre 1993 e 1994, que foi criada a maioria das concessionárias estaduais de gás canalizado pelo País, com prazos de concessão de 30 ou, mais comum, de 50 anos para exploração do negócio.

Os contratos de concessão assinados incluem compromissos de desempenho e assentamento de redes visando a expansão da atividade naqueles territórios.

Findo o período de concessão, os ativos realizados reverterão para os estados respectivos e a sociedade controladora terá que disputar o interesse pela renovação com outros eventuais interessados. É um direito garantido pela Constituição Federal, e não haverá entendimento ou Lei Estadual que possa alterar ou “flexibilizar” este dispositivo.

No entanto, curiosamente, a COMGÁS (SP) e a Naturgy RJ, as maiores Concessionárias, têm contrato de Concessão por vencer antes de 2030, em não mais que 8 anos. Certamente a prorrogação será possível, mas não necessariamente garantida.

É relevante observar que companhias de distribuição de gás natural canalizado, assim como qualquer outra concessão de serviço público, terão que ter sempre em vista esses conceitos de “longevidade” do seu negócio na justa medida do tempo de vida da concessão que lhe foi outorgada. Seu valor será medido levando-se em consideração este prazo. Já acionistas em organizações convencionais percebem este conceito de valor associado ao conceito de “perenidade”, objetivamente relacionado à continuidade do negócio através dos tempos.

Em se tratando de monopólios de serviço público, serão sempre sociedades com o propósito específico de explorar e desenvolver o objeto da concessão. E, claro, se submeter à regulação que sempre se exigirá eficiente e atuante por parte da Autoridade Regulatória no interesse da população do estado.

Atualmente, com a participação da Petrobras (51%) e Mitsui Gas (49%), a “holding company” GASPETRO, participa em 20 concessionárias que detêm o monopólio da distribuição de gás canalizado em seus respectivos estados de atuação.

Concessionárias estaduais do serviço de distribuição do gás natural canalizado, são sociedades regidas por editais de concessão e, teoricamente reguladas por uma Autoridade Regulatória estadual, quando existe. Isto, na prática, tem-se mostrado ineficaz, um contrassenso porque, na maioria dessas sociedades, o estado acionista é o mesmo que exerce poder de regulação sempre suscetível às orientações do governo de ocasião.

Aos concessionários de serviço público que, por serem monopólios naturais, têm seus riscos e remunerações muito bem calibrados no interesse social, no fundamento, não se pode aplicar o atributo de um grande e lucrativo negócio.

Os recentes movimentos que envolvem a venda da participação de 51% da Petrobras na GASPETRO, do ponto de vista concorrencial, não alteram em nada o quadro que hoje se vê montado.

As concessionárias continuarão individualmente detendo o monopólio da atuação nos seus estados respectivos.

Substituir a Petrobras ou a Mitsui Gás, ou ambos, na GASPETRO não mudaria fundamentalmente nada, sequer a possibilidade do estabelecimento de uma política centralizada com um contratador hegemônico do gás a ser distribuído e, por conseguinte, do transporte do gás até os respectivos citygates.

Basilar e prático, a regulação federal sobre a molécula do gás natural não pode ser interrompida nos citygates.

Enquanto as distribuidoras não forem caracterizadas como detentoras de um monopólio restrito à movimentação “intra-estadual”, sem que acumulem ou avoquem a si o monopólio, também, da comercialização do gás natural, não se migrará para um ambiente de competição virtuosa com o objetivo de oferecer soluções em gás natural com a redução nos preços ao consumidor final.

(*) Marcio Balthazar da Silveira

Sócio-Diretor da NatGas

(*) Angelica Garcia Cobas Laureano

Ex-Presidente da GASPETRO