



CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS DE GÁS NATURAL NO BRASIL

Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural

(Versão Preliminar)

MARÇO 2004

SUMÁRIO

Introdução

I – Histórico Recente da Política de Preços do Gás Natural

II – A Situação Atual

III – Diretrizes para o Processo de Formação dos Preços

IV.- Princípios Gerais do Processo de Formação dos Preços

IV. Diretrizes em Discussão para o Processo de Formação dos Preços



Nota Técnica 012/2004-SCG

Rio de Janeiro, 22 de Março de 2004

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS DE GÁS NATURAL NO BRASIL

Introdução

A elaboração de uma política de preços é uma prioridade, em termos de definição de diretrizes políticas para o gás natural no Brasil. No Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério de Minas e Energia, por meio da Portaria 432/03, coube à ANP formular proposições e estudos no sentido de contribuir para a definição desta política. Este texto aponta quais poderiam ser as diretrizes para a definição de uma política de preços, partindo-se daquelas mais consensuais, para se chegar àsquelas mais controversas. Para cada uma, procurou-se entender o que elas significam, analisar as escolhas envolvidas, suas razões e conseqüências.

O texto não pretende esgotar as diretrizes que conduzem a uma política de preços, nem mesmo a discussão em torno a cada uma delas, e, sim, sublinhar algumas possibilidades e as questões que decorrem, ao mesmo tempo em que chama atenção para certos obstáculos, cujas alternativas de superação podem ser excludentes, ou exigirem compromissos com efeitos na geração e distribuição de renda.

I – Histórico Recente da Política de Preços do Gás Natural

A Política de Preços até a Publicação da Portaria Interministerial MF/MME n.º 03/00

Até o ano de 1999, a política de preços para o gás natural no Brasil limitava-se ao estabelecimento de um teto vinculado ao preço do óleo combustível (OC). A Portaria DNC n.º 24, de 07 de junho de 1994, determinava uma paridade de 75% entre o preço máximo de venda do gás natural, para fins combustíveis, e o preço do óleo combustível A1, na base de distribuição primária, considerada a equivalência energética entre esses

produtos¹. Importante salientar, também, que tal preço de venda referenciado nesta Portaria não identificava a parcela do preço relativa ao transporte do gás natural.

Com a edição das Portarias Interministeriais MF/MME 90 e 91, de 1999, os preços dos óleos combustíveis passaram a variar mensalmente, vinculados ao mercado externo. No mesmo ano, a Portaria Interministerial MF/MME n.º 92 ratificou as disposições das Portarias anteriores e alterou a paridade entre o gás e o OC, da base de distribuição para a refinaria, ajustando-a para 86,22% para o gás nacional e 97,72% para o gás natural importado.

Após a publicação da Lei n.º 9.478/97, a flexibilização das regras para a fixação dos preços dos óleos combustíveis e a conjuntura desfavorável no mercado internacional conduziram a um contexto de alta volatilidade dos preços máximos para o gás natural.

A Política de Preços após a Publicação da Portaria Interministerial MF/MME n.º 03/00

Com a publicação da Lei n.º 9.478/97, determinou-se que, durante um período de transição, que se estenderia até 31 de dezembro de 2001, os reajustes e revisões dos preços dos derivados de petróleo e gás natural, praticados pelas unidades produtoras ou de processamento, seriam efetuados segundo diretrizes e parâmetros estabelecidos, conjuntamente, pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia. Terminado este período transitório, tais preços seriam liberados.

Neste contexto, editou-se a Portaria Interministerial MF/MME n.º 03, de 17 de fevereiro de 2000, fruto de um processo de negociação orientado pela ANP, por solicitação do MME. Fixaram-se, então, preços máximos para as vendas à vista do gás natural de produção nacional às distribuidoras estaduais nos *city gates*. Estes preços máximos eram o resultado da soma de duas parcelas, uma relativa ao transporte e outra ao produto.

Na parcela referente ao produto (Pgt), incluíam-se todos os custos e a remuneração até a entrada do gás no sistema de transporte: produção, transferência e processamento. Na parcela referente ao transporte (Tref), consideravam-se os custos e a remuneração da atividade de transporte. As duas parcelas eram corrigidas de forma diferente, cabendo à ANP estabelecer os valores da parcela de transporte.

A Tref, calculada de forma a prover a remuneração considerada adequada ao sistema de transporte, teve como base o valor estimado dos ativos componentes do mesmo. Essa estimativa foi feita de acordo com o custo de reposição da malha de gasodutos de transporte existente.

Conforme exposto no Quadro I, é importante notar que buscou-se introduzir, progressivamente, no cálculo da Tref, a distância percorrida pelo gás, uma vez que a mesma é um fator determinante do custo de prestação da atividade de transporte. Esta determinação resultou em preços diferenciados entre os Estados brasileiros.

¹ No que tange ao preço do gás importado, vale salientar que, poste riormente, o mesmo foi limitado a 85% do OC A1.

No momento em que foi concebida a Portaria Interministerial MF/MME n.º 03, existia certa preocupação, do ponto de vista do desenvolvimento do mercado, com a manutenção do vínculo entre o preço do gás e o seu principal substituto no segmento industrial, o óleo combustível. Assim como com a atratividade das atividades de exploração e produção em áreas com perspectivas favoráveis à descoberta de gás. Contudo, para a regulação econômica, a questão principal era a separação de fato entre as atividades de comercialização e transporte na formação do preço.

Por fim, destaca-se que esta regulamentação foi estabelecida de forma transitória, posto que estava prevista em Lei a liberação de preços após 31 de dezembro de 2001.

Quadro I – Tarifa de Transporte

A questão referente à Tarifa de Transporte de gás natural está entre os temas prioritários do ponto de vista regulatório. A discussão concentra-se na escolha entre tarifas do tipo postal, que implicam fortes subsídios cruzados, e tarifas diferenciadas, as quais refletem, em maior ou menor grau, os custos incorridos na atividade de transporte.

O debate “Tarifa Postal vs. Tarifas Diferenciadas” evidencia o contexto recente de uma política setorial confusa, apoiada em sinalizações contraditórias, e ainda indefinida.

Em diversas ocasiões, a SCG/ANP atuou no sentido de eliminar subsídios cruzados e fazer com que as tarifas de transporte refletissem seus determinantes de custo, incluindo-se aí a distância, de forma a incentivar investimentos privados e a entrada de novos agentes, consonante os princípios e objetivos estabelecidos na Lei n.º 9.478/97. Dentre as ações desta Superintendência, destacam-se:

- I. a publicação de regulamentações, como por exemplo a Portaria ANP n.º 169/98;
- II. a resolução de conflitos atinentes ao acesso ao Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL);
- III. a determinação da Parcela Referencial de Transporte para o gás de origem nacional;
- IV. a discussão quanto à metodologia de cálculo da Tarifa de Transporte para o Concurso Aberto;

V. a proposição de Portaria aplicável aos critérios tarifários.

A PETROBRAS, por sua vez, sempre manifestou resistência ao modelo tarifário proposto pela SCG/ANP, inclusive, no que diz respeito ao Projeto Malhas, haja vista que subsídios cruzados deste tipo constituem-se em vantagens competitivas para a estatal.

Cumprе enfatizar, por fim, que, até o momento, não há sinalização clara para o mercado quanto ao modelo de tarifação a ser implementado, implicando um ambiente de incertezas e elevando, sobremaneira, a percepção de riscos pelos agentes deste mercado.

II – A Situação Atual

Aspectos Legais

Conforme explicitado anteriormente, a Portaria Interministerial MF/MME n.º 03/00, de 17 de fevereiro de 2000, vigente até 31 de dezembro de 2001, determinava o preço máximo do gás natural de origem nacional para as vendas à vista às empresas concessionárias de distribuição de gás canalizado. Todavia, com a liberação dos mercados de petróleo e gás natural, a partir de 1º de janeiro de 2002, a referida Portaria deixou de vigorar.

A partir daquela data, os preços do gás natural de origem nacional não mais seriam fixados pelo Governo Federal, devendo as partes interessadas negociá-los direta e livremente. Entretanto, algumas semanas antes da liberação, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) emitiu a Resolução n.º 06, de 05 de dezembro de 2001, a qual propunha a manutenção do controle de preços do gás natural de origem nacional, justificada pela inexistência de pressões concorrenciais que permitissem a liberação. Adicionalmente, estabeleceu-se que esta manutenção seria implementada por meio de um Projeto de Lei a ser remetido pelo MME ao Congresso Nacional.

O não encaminhamento do referido Projeto de Lei ao Congresso consolidou, na prática, um ambiente de preços livres para o gás natural nacional vendido às distribuidoras. Neste contexto de ausência de regulação dos preços vigentes, a ABEGÁS vem manifestando enfrentar dificuldades nas negociações junto à PETROBRAS, uma vez que, de acordo com a referida Associação, a estatal, sustentada em seu poder de mercado, impunha suas condições de preços, sem que quaisquer regras tenham sido definidas.

Aspectos Contratuais

Os Contratos de Compra e Venda de gás nacional vigentes, celebrados entre a PETROBRAS e as Companhias Distribuidoras Locais (CDLs), antes da abertura de mercado, não foram adequados ao ambiente ensejado pela nova legislação (Lei n.º 9.478/97). Não obstante a liberação dos preços, ainda constam de tais documentos, a disposição de que **“o preço do Gás fornecido pela PETROBRAS– e suas respectivas alterações – será aquele estabelecido pelo Governo Federal (...)”**.

Contudo, vale dizer que se, por um lado, a liberação de preços representou a ausência de regras para os contratos antigos e, em consequência, a submissão das distribuidoras às decisões da PETROBRAS, por outro lado, pode ter sido uma sinalização positiva não só à própria estatal, mas também aos investidores privados nos segmentos de E&P, os quais contam com o compromisso de governo, explícito na Lei n.º 9.478/97, em torno desta liberação.

No que concerne aos instrumentos contratuais relativos à utilização da malha nacional de gasodutos, em 1º de julho de 2003, celebraram-se os Contratos de

Transporte entre o Consórcio Malhas Sudeste Nordeste e a PETROBRAS. Cumpre notar que as tarifas de transporte neles estabelecidas são do tipo postal, não considerando determinantes de custo e zonas tarifárias coincidentes com as áreas de concessão de distribuição (zonas de entrega). Ademais, os parâmetros de cálculo tarifário não foram validados pela ANP e nem se realizou qualquer discussão entre os agentes no sentido de se determinar como as tarifas refletiriam sobre os preços de venda do gás às distribuidoras.

Quadro II – Situação Atual: Aspectos Legais e Contratuais Concernentes ao Preço do Gás Natural de Origem Nacional

SITUAÇÃO ATUAL	
Aspectos Legais	Liberação dos preços do petróleo, derivados e do gás natural (Fim do período de transição previsto na Lei n.º 9.478/97)
Aspectos Contratuais	<u>Contratos de Compra e Venda de Gás Natural</u> : desenhados para um contexto de controle geral dos preços
	<u>Contratos de Transporte</u> : tarifas de transporte do tipo postal, desconsiderando determinantes de custo

III – Diretrizes para o Processo de Formação dos Preços

Nesta terceira parte do documento, conforme o objetivo do Grupo de Trabalho, procura-se apontar algumas diretrizes para a formulação de uma política de preços para o gás natural no Brasil. As três primeiras diretrizes apontadas são princípios gerais, pouco questionáveis. As cinco diretrizes seguintes já não recolhem a mesma unanimidade e, para cada uma, foi formulada uma tese e sua correspondente antítese.

IV.1 Princípios Gerais do Processo de Formação dos Preços

Transparência

Que os preços do gás natural sejam transparentes é indiscutivelmente uma condição para que se obtenha uma maior eficiência econômica. A transparência

pressupõe a existência de regras claras de formação do preço; regras que sejam simples e de conhecimento de todos. Pressupõe também a divulgação ampla de preços, acesso fácil e sem custos. Do ponto de vista econômico, a plena informação por parte dos produtores, dos consumidores e até por parte dos potenciais concorrentes é indispensável para que exista competição. A informação imperfeita pode fazer da livre concorrência um processo de seleção adversa, onde apenas sobrevivem os mais oportunistas e não os mais eficientes. Do ponto de vista político, trata-se de controlar a exploração de um recurso natural não renovável, que mais é um monopólio da União e que, a jusante de sua cadeia de realização, caracteriza-se juridicamente como uma concessão de serviço de utilidade pública. O indiscutível interesse público que reveste a atividade de distribuição de gás canalizado justificou o tratamento constitucional da matéria e também justifica que o estado disponha de meios para obter as informações sobre o setor, ao menos para evitar abusos e defender o patrimônio coletivo.

A definição da transparência como uma diretriz da política nacional de preços para o gás natural torna necessária a resposta a três perguntas, entre as quais, talvez, apenas uma (a última) seja imediata. Quais são as regras para a formação dos preços? A quem cabe a divulgação das informações e a fiscalização do patrimônio público? A quem cabe a formulação da política? Não há dúvidas que a formulação da política de preços cabe ao estado e particularmente ao MME. O monitoramento das atividades, a divulgação das informações e a fiscalização cabe, em parte, na esfera federal, a ANP. Contudo, há de se considerar a posição do legislador ao conceder explicitamente aos estados a autoridade de intervenção no domínio da distribuição de gás canalizado. Assim, cada unidade da federação, onde existe este serviço, tem sua parcela de responsabilidade.

Ademais, seja para a divulgação, seja para a fiscalização, deve-se lembrar do papel exercido pelas associações de consumidores, pelo Ministério Público e pela imprensa, imprescindíveis e de importância crescente. Portanto, as responsabilidades são difusas e exigem uma mínima coordenação entre os interessados e atores públicos. Por fim, é inquestionável a premissa de que as regras devam ser transparentes, mas, quais são estas regras? Esta é evidentemente uma decisão maior que, contudo, escapa ao escopo e objetivo deste texto. De qualquer forma, o interesse é sublinhar a necessidade da transparência dos preços e de sua regras, e não da definição de uma regra específica, que será abordada oportunamente.

Além disso, dadas as características da cadeia de valor do gás natural, com etapas que a configuram como uma indústria de rede, o princípio da transparência aplica-se ainda à questão da composição do preço. Uma vez que o preço de venda às distribuidoras deve remunerar duas atividades essencialmente distintas, quais sejam, a comercialização do produto, atividade livre e potencialmente competitiva, e o transporte, atividade regulada, com características de um monopólio natural, torna-se

indispensável, do ponto de vista da regulação econômica, que estas parcelas estejam claramente dissociadas na composição deste preço.

Neste sentido, a Portaria Interministerial 3/2000 representou uma importante iniciativa, estabelecendo o que entendeu-se por um período de transição para a separação efetiva das duas parcelas, o que acabou ainda não ocorrendo. A separação real entre comercialização e transporte, uma vez que não há a contratação direta do serviço de transporte pelo comprador, no caso a distribuidora, depende da adequação dos contratos de compra e venda, definindo separadamente as duas parcelas e associando a parcela de transporte ao custo real do serviço prestado.

Previsibilidade

Uma segunda diretriz, que dificilmente despertaria controvérsias, é que os preços devam ser razoavelmente previsíveis, se a meta principal da política energética é aumentar a participação do gás natural na matriz brasileira. Um mínimo de previsibilidade é crucial, tendo em vista a natureza dos investimentos: de lenta maturação e custo fixo elevado.

O alto grau de irreversibilidade das decisões e os custos incorridos pela falta do suprimento reforçam a importância do preço futuro. Ao admitir que os preços sejam previsíveis, há de se agir para reduzir a volatilidade desses mesmos preços. No Brasil, o fato do gás natural ser ainda um subproduto do petróleo que, por sua vez, caracteriza-se pela extrema volatilidade de seus preços, cria uma dificuldade a mais para a introdução de uma regra mais estável. Como reduzir esta volatilidade, até onde intervir e com quais instrumentos são questões que devem ser respondidas, se o objetivo é assegurar preços relativamente estáveis.

Preços Justos

A terceira diretriz que pode ser mencionada também é de aceitação unânime, embora possa haver diferenças de fundo ideológico entre as justificativas. Ademais, ela conduz a questões que tocam o cerne de qualquer política energética. O preço de um bem deve ser justo, em termos clássicos, ou ótimo, em termos neoclássicos. Para os primeiros, todas as contribuições à formação da riqueza devem ser remuneradas à altura de suas participações na geração do produto social; em sua justa medida. Para os segundos, feita matematicamente por Pareto ao estabelecer o que venha ser o preço de equilíbrio, a definição mais precisa talvez seja demasiada abstrata para os propósitos desta análise. Seguindo uma tradição marshalliana, a definição mais comum é que o preço ótimo dos fatores de produção é aquele que iguala à contribuição

marginal de cada um deles à produção final. Sob uma ótica distributiva, o preço de equilíbrio seria aquele em que produtores e consumidores teriam seus ganhos (ou excedentes) igualados.

Na prática, os preços devem satisfazer algumas condições para que sejam considerados justos, ou ótimos. Eles devem remunerar todos os elos da cadeia de realização do valor, devem ser aqueles que permitam produzir ao custo médio mínimo (ponto onde o custo marginal se iguala ao custo médio) e deve ser aquele onde o lucro econômico seja nulo; i.e., não se verificam lucros extraordinários. Pode-se adicionar uma condição de teor distributivo, uma vez que se trata da oferta de um serviço de indiscutível interesse público: o preço deve ser socialmente justo, i.e., eqüitativo, de forma que os menos abastados paguem proporcionalmente menos que os demais.

A principal dificuldade à aplicação da diretriz refere-se a um ponto já colocado: a particularidade dos investimentos em infra-estrutura energética. Sobretudo no gás natural, os riscos envolvidos são diversos e significativos. Além das somas iniciais elevadas e sua remuneração a longo termo, por um lado, há incertezas relacionadas à introdução de uma nova tecnologia e, portanto, à mudança de padrões nos hábitos de consumo e produção e, por outro, existem incertezas de cunho financeiro em um país com poupança escassa. Quanto maior o risco, maior deve ser o prêmio embutido no preço. As incertezas reduzem a disposição a emprestar e aumentam a probabilidade de capitais oportunistas (dispostos a receber menores remunerações para arcar com o risco) assumirem a responsabilidade da produção. Até onde o estado poderia arcar com parte do risco, de forma a aumentar a oferta de fundos para financiamento e, por fim, reduzir os preços deste gás natural é uma questão de difícil resposta que, contudo, é decisiva para a inserção do gás natural na matriz energética do país.

IV.2 Diretrizes em Discussão no Processo de Formação dos Preços

Preços regulados ou livres

Embora sugiram dificuldades em sua implementação e imponham decisões de natureza econômica, política e jurídica, as diretrizes anteriores são dificilmente contestadas. O mesmo não se pode afirmar das diretrizes que serão relacionadas a seguir.

A primeira questão diz respeito à manutenção de preços regulados, apesar de terminado o período de transição previsto na Lei do Petróleo. Existem pelo menos três razões para a regulação dos preços do gás natural no Brasil: a inclusão do gás natural no processo de abertura do setor petróleo, o fato da indústria compor etapas em

monopólio natural, o poder de mercado que dispõe a Petrobras e a inserção do gás natural na matriz energética brasileira.

A sanção da Lei do Petróleo, Lei nº 9.478, e os detalhamentos jurídicos que se seguiram introduzem a noção da concorrência no setor de petróleo e gás natural e, assim, estabelecem que os preços devem ser determinados pelo livre jogo das forças do mercado. Contudo, em se tratando de gás natural e de um mercado ainda incipiente, o “espírito da lei” pode sugerir uma situação inatingível no horizonte de alguns anos, ou pelo menos dificilmente realizável. A legislação pressupõe concorrência onde não existe um mercado consolidado. Economicamente, teria sido melhor considerar que simplesmente quanto maior a possibilidade de se contestar o poder de monopólio, menores seriam as oportunidades para a ocorrência de abuso da posição dominante (como um aumento dos preços de maneira injustificada).

A questão central está no determinismo econômico imposto pela lei e que já justificou a definição de um período de transição entre os preços controlados no passado e os futuros preços livres. Do ponto de vista econômico, a administração desta fase pode se revelar complexa e gerar uma oportunidade para o exercício do poder de mercado daquele que detém o monopólio, desde que não existam regras claras para a fixação do preço e obrigações para o crescimento da produção. Do ponto de vista jurídico, o determinismo também condiciona fortemente o grau de liberdade da política energética para o gás natural. Qualquer ação que reforce o atual poder de monopólio da estatal brasileira pode ser legalmente contestada, o que evidentemente reduz as alternativas, tanto do político, quanto do regulador, que respondem pela coordenação e fiscalização do setor. No limite, de duas uma: ou a legislação revelar-se-á sem nenhuma eficácia, não sendo efetivamente aplicada ou será inaugurado um novo campo de insolúvel batalha jurídica. Em qualquer das alternativas, a consequência mais provável é retardar a inserção do gás natural. Uma solução definitiva seria a elaboração de ato normativo específico ao gás natural e suficientemente forte, como uma lei, que amenize o determinismo que extrapola o campo jurídico.

As particularidades do gás natural sugerem que esta fonte de energia mereceria uma legislação específica e distinta daquela hoje existente para o petróleo, principalmente em razão da estrutura de sua oferta, caracterizada pela dependência como um monopólio natural. Tanto a montante da cadeia de realização de seu valor, quanto a jusante, o menor custo médio mínimo é atingido com apenas uma empresa, seja porque o direito de lavra cabe a um só produtor, seja porque o seu transporte é feito por redes de gasodutos e esta é uma atividade de natureza fortemente indivisível. As rendas minerais, ou diferenciais, são apropriadas exclusivamente por quem opera o campo e, no caso do transporte, as economias de escala e rede fazem com que, depois de instalada, o custo marginal tenda a zero; i.e., para a empresa, é irrelevante o custo de fornecer mais uma unidade adicional do produto, ou atender mais um pequeno

consumidor. De ambas situações decorre um poder de mercado para o produtor que é incontestável economicamente. Apenas o estabelecimento de marcos jurídicos adequados impediriam o exercício deste poder e seu abuso por parte dos detentores dos monopólios.

No Brasil, quanto ao gás natural, a posição de monopólio da Petrobras é evidente. É a única a dispor de reservas nacionais com instalações de escoamento para o energético, é responsável por quase toda a importação de gás, tem o controle acionário da empresa proprietária do Gasbol (em território brasileiro), detém todos os gasodutos que fazem o transporte do gás de produção nacional e dispõe de participações na grande maioria das distribuidoras estaduais de gás encanado. Além disso, tem investimentos em geração termelétrica, operando a maioria das usinas a gás já instaladas no Brasil e dispõe de participações nas empresas que consomem gás natural como matéria-prima petroquímica. Inteiramente verticalizada e sem concorrentes, sua posição dominante lhe permite, se quiser, estabelecer os preços e as quantidades do gás natural conforme seus interesses comerciais.

O controle acionário da empresa por parte da União, por todo o tempo, foi a garantia da atuação da Petrobras de acordo com o interesse nacional e da existência de limites ao exercício de seu poder de mercado. Contudo, com as modificações em seu ambiente de negócios, confrontada à concorrência e à liberdade de preços, a empresa teve de redefinir as estratégias e atuar de forma cada vez mais agressiva para poder continuar a crescer. O legislador, ao mesmo tempo em que flexibilizou o mercado, manteve o controle estatal sobre a empresa, assegurando seu papel estratégico, além de criar um novo aparato institucional com a função de regular as atividades envolvidas com os setores de gás e petróleo.

Desde então, seguindo as orientações políticas ditadas pelo MME, a ANP propôs diversos mecanismos que visam o melhor monitoramento do mercado e seu controle. A separação contábil das atividades de transporte, a determinação das condições de acesso aos gasodutos, o acesso à informação e a definição de regras transparentes para a formação do preço foram iniciativas tomadas no claro sentido de regular o poder dominante da empresa estatal no setor.

A proposta de livre negociação de preços só é razoável em um ambiente de mercado concorrencial, portanto, muito longe da situação observada atualmente no país e seria dificilmente justificável como de imediata aplicação. Como foi visto, levando em conta a distância entre a realidade e o objetivo pretendido, após a sanção da “Lei do Petróleo”, para o gás natural, o governo procurou criar as condições mínimas para gradualmente regular o setor, separar os elos mais importantes da cadeia em mercados distintos e, assim, atrair novos participantes.

Contudo, efetivamente, a partir de janeiro de 2002, os preços do gás natural são aqueles contratados livremente entre as partes, uma vez que assim determinou a “Lei do Petróleo”, sem abrir exceção para o energético. É dentro deste espírito que serão feitas as próximas revisões de preços dos antigos contratos e, assim, o Brasil, caminharia no longo prazo para a liberdade dos preços do gás natural vendido no *city gate*.

Vincular, ou não, o gás natural ao seu principal concorrente

A definição de um preço para o gás natural - vinculado ao preço do óleo combustível e menor que este - tem sido uma diretriz que norteou o planejamento do setor de gás nos sucessivos governos brasileiros desde os anos 80. Existem quatro razões para tanto:

- i) O fato da vantagem do custo de utilização do gás natural não ser reconhecida pelo mercado. A baixa penetração no passado, a lenta inserção no presente e a dúvida quanto à participação potencial do gás na matriz energética em futuro próximo são evidências cabais da incapacidade do mercado, *per si*, definir um preço que permita a expansão do gás natural e o reconhecimento de suas vantagens produtivas frente ao óleo combustível.
- ii) A vantagem ambiental da utilização do gás natural também não está refletida em seu preço por se constituir em um benefício social, ou uma externalidade. Por definição, o preço só remunera custos privados e os benefícios sociais são dificilmente apropriáveis, não interessando assim aos produtores.
- iii) Os aspectos relacionados à segurança nacional do abastecimento energético também resultam em falhas no funcionamento do mercado, que o impede de corretamente apreciar o gás natural. A diversificação das fontes é um requisito para a garantia de independência do país, mas, a natureza geopolítica da energia é ignorada pelos preços relativos do gás natural e de seus concorrentes.
- iv) Por fim, o estabelecimento de um preço menor para o gás natural em relação principalmente ao óleo combustível pode ser justificado pela intenção de se reduzir o desperdício e permitir o aproveitamento de reservas locais. Na Bacia de Campos, até 1999, mais da metade da produção de gás natural era queimada por não encontrar destino, atualmente, pelo menos um quarto ainda é queimado. Ademais, nos últimos dois anos, ocorreram importantes acréscimos às reservas. A expectativa é de que o volume de gás disponível em campos brasileiros dobrou. Deve ser levado em conta também a ainda importante capacidade ociosa do Gasbol, com elevados custos de *take or pay* e *ship or pay* associados a sua sub-utilização.

Os argumentos contrários à diretriz sustentam que o controle de preços - que defina um preço menor para o gás natural - pode reduzir a eficiência alocativa dos investimentos. Em primeiro lugar, deve ser considerado o elevado custo oportunidade dos investimentos em um país de poupança escassa. O fato de deixar de aplicar naquelas atividades que poderiam gerar maiores rendimentos limita o potencial de crescimento nacional. Se o preço do gás natural for baixo, não ocorrerão investimentos externos e toda a responsabilidade para a expansão do energético caberá a Petrobras. Assim, além de não atrair capitais, o futuro da empresa estatal poderá ser comprometido, uma vez que as expectativas de lucro serão menores do que se ela pudesse decidir pelas aplicações de maior retorno, particularmente o investimento em petróleo.

Em segundo lugar, a definição de um preço mais baixo para o gás natural faz o estado arcar com elevados custos de coordenação (“governança”). Mais importante, a falta de informação pode gerar significativos erros de condução da política de preços, ao não sinalizar adequadamente os custos de fornecimento e, assim, balizar de forma errada a decisão dos consumidores quanto às alternativas energéticas disponíveis. Ainda mais grave, criam-se as condições para a captura do aparelho do estado por corporações empresariais e profissionais, multiplicando-se privilégios e ações discriminatórias sem justificativas econômicas. Não há como negar que a discussão sobre até onde o estado deve estabelecer os preços relativos dos energéticos tem forte conotação ideológica e, conseqüentemente, dependem de decisões eminentemente políticas.

Em último lugar e sob qualquer ponto de vista político, certo é que a definição de uma regra onde o preço do gás natural é fixado independentemente do preço do seu principal concorrente, o óleo combustível, pode reduzir a volatilidade decorrente da vinculação ao preço internacional do petróleo, permitindo maior estabilidade à trajetória de preços do energético. Certo também é que, sem um preço vinculado, a tendência seria o aumento da oferta de gás somente aos consumidores dispostos a pagar pelo gás natural um preço mais elevado. Se, por um lado, isso pode reduzir consideravelmente o mercado potencial, por outro, assegura sua utilização nos segmentos de maior agregação de valor e evitaria qualquer desperdício, ou uso menos racional.

Equalização, ou diferenciação, do preço de compra em cada zona de entrega

O preço pelo qual o gás natural é adquirido pelas distribuidoras pode variar conforme sua origem. Atualmente, em São Paulo, na área de concessão da Comgas, existem preços distintos para o gás nacional e importado. Considerando o fato do gás natural ser um bem homogêneo, não há justificativa conceptual para que esta situação

se mantenha. Em condições de livre mercado, estes preços de fornecimento deveriam convergir. No equilíbrio, todos os produtores vendem ao mesmo preço suas mercadorias, assim como todos os compradores pagam o mesmo preço, de forma que sejam maximizados os ganhos de ambas as partes e as vantagens da concorrência sejam apropriadas de forma equânime. No Brasil, a presente situação reflete um ambiente de distorções, resultado de políticas anteriores e agravada pela rigidez dos contratos de longo prazo.

Em um mercado imperfeito, a tendência seria a fixação de um preço único elevado de forma a viabilizar o fornecimento do gás de maior custo e, assim, garantir a apropriação de rendas diferenciais (das reservas com menores custos). A regulação deste mercado pode determinar que o preço seja uma média, de maneira a que os ganhos como o gás natural mais barato compensem as maiores despesas do gás natural mais caro. O benefício para o comprador é evidente, contudo, a administração dos subsídios cruzados pode revelar-se uma tarefa impossível para o regulador se lhe faltarem informações e autoridade. Uma segunda dificuldade diz respeito ao repasse do desconto ao preço final pela distribuidora, que não pode ser assegurado, a não ser que exista uma coordenação afinada entre as tarifas de consumo em cada Estado e os preços de compra no *citygate*.

Na atual situação, as distribuidoras compram o gás natural a preços diferentes dependendo da origem do gás. Existindo disponibilidade de fornecimento a custos mais baixos, as distribuidoras teriam a liberdade de negociar livremente as condições de compra do gás. A vantagem estaria em um aproveitamento mais racional das reservas existentes. As reservas mais próximas, maiores e geologicamente melhores, seriam favorecidas em detrimento das demais. Considerando o perfil esperado das reservas nacionais, isso significaria um estímulo para a incorporação ao mercado das mais recentes descobertas (na Bacia de Santos, no litoral capixaba e baiano) e a redução ainda maior do volume de gás queimado na Bacia de Campos.

Sejam diferenciados segundo a origem, ou não, os preços do gás natural na saída da válvula dos gasodutos de alta pressão têm grande importância dentro da cadeia de realização do valor do energético. A montante, ele determina o retorno dos investimentos em transporte e produção e, a jusante, acrescido da margem de distribuição e dos impostos, ele determina a vantagem custo, ou desvantagem, do gás natural frente a seus concorrentes.

A discriminação, ou não, do consumidor pelo preço (nas zonas de entrega)

O fato de ser um bem homogêneo sugere também que, conceitualmente, não haveria justificativa econômica para uma diferenciação de preços na venda às distribuidoras de acordo com o segmento de consumo ao qual ele é destinado. Além

disso, em um mercado incipiente, onde o gás natural concorre com fontes energéticas tradicionais, a sensibilidade da demanda é muito aguçada; isto é, a elasticidade preço da demanda é elevada. Os consumidores dispostos a pagar um preço elevado são raros e, para o vendedor, mais vale baixar que elevar os preços, de forma a estimular a troca da fonte de abastecimento.

No Brasil, considerando os preços praticados pela Petrobras, existem três patamares, conforme o uso que se faça do GN para fins energéticos. O preço mais alto é cobrado para o consumo residencial, comercial e industrial, um preço mediano é cobrado para o consumo veicular e, finalmente, um preço mais baixo é cobrado para o consumo das usinas do PPT. É importante observar que a discriminação do consumo pelo preço ocorreu menos em decorrência de uma estratégia ditada pela Petrobras e mais como resultado de políticas energéticas definidas pelo governo federal, que visavam a inserção do GN como combustível automotivo e a redução da dependência do parque de geração em relação às usinas hidrelétricas.

Preços distintos para diferentes segmentos de consumo podem sinalizar de forma equivocada a penetração do gás natural e gerar elevadas perdas, seja para o produtor, seja para o estado, como ilustra a experiência brasileira mais recente. Os preços menores para as térmicas se justificavam na medida em que esta demanda por gás natural constituiria a base do consumo, mas, para isso, era preciso uma certa demanda por carga nas térmicas que, por sua vez, garantiria uma mínima e contínua utilização da capacidade dos novos gasodutos. As expectativas quanto a ocupação das usinas não se confirmaram e o sobrecusto da não utilização dos gasodutos se mostrou bastante significativo, o que acarretou um provisionamento de perdas de mais de um bilhão de reais somente por parte da Petrobras durante o último exercício contábil.

Para o gás natural veicular o problema é de outra ordem. Nos últimos cinco anos, no segmento de transporte (particularmente destinado às frotas de taxis), a expansão do gás natural foi exponencial em razão fundamentalmente da diferença de preço frente à gasolina. Entretanto, a diferença se apoia em um significativo sacrifício fiscal: somam-se as isenções que beneficiam o gás natural e o efeito do deslocamento da gasolina, onde metade do preço é arrecadação tributária. Ademais, a inserção do gás como combustível automotivo aumentou o excedente de gasolina nacional, sem contribuir de forma alguma para a redução do déficit em óleo Diesel. Portanto, acentuaram-se os desequilíbrios na Balança Comercial, sem proporcionar qualquer vantagem macroeconômica; seja na redução dos impactos inflacionários, seja na melhoria da distribuição de renda.

Assim, ao favorecer a geração elétrica e apenas um segmento do transporte, a atual diferenciação dos preços cobrados às distribuidoras não está relacionada à busca da eficiência energética. A redução do desperdício, o incremento da produtividade e dos benefícios sociais seriam melhor perseguidos com uma seleção mais criteriosa dos

usos privilegiados. Atualmente, verifica-se o oposto: segmentos onde as vantagens do gás natural poderiam ser melhor aproveitadas, como nas residências e no comércio, ou gerar uma maior agregação de valor, como na petroquímica, siderurgia, vidros e cerâmica, acabam pagando um preço superior, o que não estimula um maior engajamento destes setores em relação à utilização de uma nova energia.

Evidentemente, quando adequadamente elaborada, uma estratégia de discriminação do consumidor pelo preço, não só, revela um certo poder de mercado do produtor, mas também, permite a ele se apropriar dos ganhos daqueles consumidores dispostos a pagar um preço mais elevado. Em contrapartida, ele pode reduzir o preço para alguns usos específicos de gás natural de forma a capturar os consumidores mais reticentes. A diferenciação de preço, assim, permitiria a inserção do gás natural naqueles seguimentos onde o consumidor não estaria disposto a pagar um preço elevado em razão da existência de outras alternativas energéticas, ou de um alto custo de substituição. No conjunto, dependendo da elasticidade preço da demanda, a estratégia de diferenciação aumentaria seus ganhos, ao mesmo tempo em que criaria oportunidades de expansão das vendas.

A diferenciação de preços pode acomodar-se também com políticas nacionais de preço que tenham um cunho energético e industrial. Na verdade, é um instrumento que permite adiantar a penetração do gás natural naqueles segmentos de uso prioritário e induzir o futuro perfil do consumo. Contudo, como demonstra a experiência nacional, seu êxito depende de um mínimo planejamento e coordenação do setor energético.

Tarifas postais, ou por distância

Uma última diretriz a ser mencionada diz respeito à apreciação do valor do transporte. Sua importância está diretamente ligada, primeiro, à participação do custo de movimentação do energético no seu preço final e, em seguida, à natureza essencialmente monopolista da atividade de transporte por gasodutos. Não é por menos que a administração das tarifas de transporte é o foco da regulação econômica do setor. A racionalidade dos investimentos para expansão da infra-estrutura depende da correta sinalização fornecida por essas tarifas. Existem duas alternativas: a definição do custo pela distância percorrida, ou a equalização do preço com a fixação de uma tarifa postal.

Em geral, as tarifas de transporte do tipo postal (equalizadas) são aplicáveis em dois tipos de situação: (i) em regimes de monopólio, como foi no Brasil até recentemente, nos quais prevalece o conceito da universalidade do serviço. Neste caso, não há preocupação com a sinalização da distância e a lógica de investimentos do setor tende a seguir interesses sociais e de integração geográfica; e (ii) em mercados desenvolvidos, nos quais o crescimento do consumo de gás já é quase

inercial e novos investimentos em expansão da malha de transporte têm importância marginal. Em alguns casos, a complexidade dos sistemas interligados é tão expressiva que torna até difícil a aplicação de sistemas tarifários com base na distância (análogo a redes interligadas de transmissão de energia elétrica).

No caso de mercados em desenvolvimento, abertos à concorrência, tarifas que, pelo menos em parte, não reflitam uma correta alocação de custos podem gerar ineficiência na alocação dos investimentos, ocasionando escassez em algumas regiões e ociosidade em outras.

Neste sentido, a consideração dos determinantes de custo nas tarifas pagas pelo serviço de transporte de gás justifica-se:

- Primeiro, devido à eliminação de subsídios cruzados entre usuários do serviço. Eles induzem a distorções de mercado, fazendo com que consumidores mais próximos subsidiem aqueles mais distantes e, assim, afetam negativamente a concorrência. A propósito, a eliminação desses subsídios estaria de acordo com o novo modelo institucional de organização do setor estabelecido pela Lei do Petróleo.
- Em seguida, porque permite uma sinalização locacional adequada, respeitando as vantagens comparativas das regiões mais próximas às áreas produtoras. Os investimentos em infra-estrutura de transporte se faria a partir de uma expansão territorial mais lenta, mas, com menor risco quanto a sua ocupação.

Por outro lado, em um mercado incipiente e que demanda elevados investimentos em infra-estrutura para o seu desenvolvimento, uma sinalização locacional muito expressiva, a partir de tarifas de transporte que reflitam a totalidade dos seus determinantes de custo, tende a dificultar a viabilização econômica de alguns projetos de expansão da malha existente, em especial os de maior porte. É principalmente o subsídio cruzado que permite financiar a sua instalação e a ociosidade nos primeiros anos de operação dos novos gasodutos.

Na escolha entre uma tarifa postal, ou não, está implícita uma decisão essencialmente distributiva entre os consumidores de gás natural. Quem paga menos é quem está mais perto do local de produção? Ou quem está longe tem seu consumo subsidiado por quem está perto? A resposta correta exige que sejam cotejados, por um lado, os custos e benefícios da integração e, por outro, os custos e benefícios da localização. Em caso de opção pela equalização, fica subentendido que o objetivo político de desenvolvimento das fronteiras econômicas através da expansão do acesso ao gás natural é uma prioridade. O obstáculo maior que pode-se impor seria um preço médio final mais elevado. Estar-se-ia penalizando o consumidor potencial de gás natural, mesmo se ele estivesse próximo às regiões produtoras. Já a opção pelo aproveitamento dos benefícios da localização, através da diferenciação de preço

segundo a distância, subentende que o preço pago ao produtor é residual, sendo dado após a definição do preço final (pago pelo consumidor) e do preço nas zonas de entrega (pago pela distribuidora). Na ótica do planejamento energético, a alternativa seria de particular interesse, se a questão dos preços relativos for um impedimento para a inserção do gás. Caberia ao óleo combustível atender às regiões onde os elevados custos de transporte do gás natural impedem sua oferta.

Atente-se para o fato que as alternativas não são excludentes. É possível ponderar o peso da distância com a política de integração geográfica, de forma a obter alguma sinalização locacional, que não impeça a penetração do gás natural em regiões mais distantes. Contudo, há de se considerar que estes consumidores tem menores capacidade de pagamento e menores necessidades energéticas, não podendo arcar com os custos do transporte e os conseqüentes preços mais elevados. Definir a fonte de financiamento deste subsídio, pago pelo consumidor mais próximo, ou pelo produtor, ou ainda pelo Estado, ou pelos três, é um primeiro ponto crucial para o sucesso da política de preço e da inserção do gás em regiões mais distantes. Mas, antes de definir a fonte do subsídio para o consumo, será necessário definir também a fonte de financiamento dos investimentos em expansão da malha de transporte, que dificilmente será instalada nestas regiões sem algum aporte de verbas públicas, se não houver nenhuma compensação pelas distâncias.