

Regulação da distribuição de gás

Jerson Kelman

A Constituição de 1988 atribuiu a responsabilidade por serviços públicos a diferentes entes federados, dependendo da escala geográfica. Se a prestação do serviço depender de infraestrutura espalhada por todo o território nacional, como é o caso de energia elétrica, o titular é a União. Funciona bem, apesar da complexidade e dos problemas do setor. Há apenas uma agência reguladora (ANEEL), que tem conseguido criar um ambiente seguro para o aporte de investimentos. O resultado é que praticamente todos os brasileiros têm acesso à eletricidade.

Na ponta oposta, se for um serviço de interesse local, em que a infraestrutura atenda a uma única cidade, como é frequentemente o caso de distribuição de água, a Constituição atribui a titularidade ao município. Parece fazer sentido, mas não tem funcionado satisfatoriamente. Como cada município pode estabelecer as suas próprias regras, produziu-se uma Babel regulatória. O resultado é que, em plena pandemia, 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada e mais de 100 milhões não têm acesso ao serviço de saneamento.

Para reverter essa situação, o Congresso aprovou recentemente a Lei 14.026/2020 que atribui à Agência Nacional de Águas – ANA a responsabilidade de produzir normas gerais para a regulação do setor. O município que persistir adotando práticas regulatórias inadequadas, ignorando as recomendações regulatórias da ANA, ficará inabilitado para receber aportes voluntários da União.

Para o setor de gás, o constituinte ficou no meio do caminho: decidiu que a produção, o processamento e o transporte são de responsabilidade do Governo Federal, mas que cabe aos estados explorar direta ou indiretamente o serviço de distribuição de gás canalizado. Novamente, a ideia parece boa, mas o resultado não tem sido bom.

Na maioria dos estados, os controladores formais das concessionárias de distribuição são os respectivos governos, porém, os sócios privados são significativamente majoritários na composição do capital social, via ações preferenciais. O exercício do monopólio do serviço de rede se estende de fato à comercialização, uma atividade que deveria ser competitiva. Os contratos de concessão são muito parecidos entre si, sem metas de expansão e a remuneração contratual é fixada em 20% (*cost plus*), aplicada igualmente ao Opex e ao Capex.

Dentre as diferenças regulatórias entre os setores de gás e de energia elétrica, vale a pena destacar duas. Primeira: enquanto a ANEEL calcula a parcela B (serviço de distribuição) emulando um processo competitivo, na maioria dos estados adota-se um método de cálculo para a tarifa de gás (*cost plus*) que só deveria ser usado sob ativa vigilância de uma agência reguladora competente e verdadeiramente independente, o que raramente é o caso. Segunda diferença: no setor elétrico, o autoprodutor *stricto sensu* - aquele que produz e consome energia em sua instalação industrial, sem conexão com a rede da distribuidora – não paga TUSD. Já no setor de gás, o autoprodutor é

obrigado a pagar, como se fosse um tributo, por um serviço que não precisa e, é claro, não usa.

O PL 6407/2013, em discussão no Congresso, tem o objetivo de aumentar a competição e a participação do gás na matriz energética do país, principalmente por meio da democratização do acesso aos dutos de escoamento e de transporte. O PL resulta do consenso alcançado após sete anos de estudo e debate no Executivo e Legislativo. Não é o texto ideal, mas aparentemente é o texto politicamente possível.

Idealmente, o PL deveria dotar a ANP de autoridade para produzir normas gerais de regulação do serviço de distribuição de gás, à semelhança da Lei 14.026/2020, que atribui à ANA autoridade equivalente em relação ao serviço de distribuição de água. Porém, não sendo tal aperfeiçoamento politicamente possível no atual estágio de discussão, o PL deve ser aprovado como está. Pior seria deixar tudo como está.

Pior ainda seria modificar o PL direcionando recursos escassos à construção de infraestrutura para prover “gás para todos”, como se fosse um direito humano básico, igual ao acesso à água potável. Seria um equívoco porque não temos necessidade de aquecer ambientes e o GLP já atende às necessidades de cocção. No Brasil, o gás natural é um energético que só deve ser disponibilizado onde for economicamente competitivo.

Publicado em Brasil Energia – número 464 - 31/08/2020

Jerson Kelman

REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE GÁS

A Constituição atribui a responsabilidade por serviços públicos a diferentes entes federativos, dependendo do modo geográfico, de a prestação do serviço depender de infraestrutura essencial para o território ou não, ou se de energia elétrica, ou similar, e a União. Tem função, bem, quem dá a competência e as atribuições do setor. Agora, para a agência reguladora, a Anep - comissão criar ambiente seguro para a oferta de investimentos. Como resultado, praticamente todos os brasileiros têm acesso à eletricidade.

No ponto oposto, se há um serviço de interesse local, em que a infraestrutura atende a uma única cidade, como é o caso de distribuição de água, a titularidade é do município. Porém, fazer sentido, mas não tem funcionamento satisfatório. Como cada município pode estabelecer suas próprias regras, produz-se uma falta regulatória. O resultado é que, em alguns pontos, 10 milhões de brasileiros não têm água tratada e mais de 100 milhões não têm saneamento básico.

Para reverter a situação, o Congresso aprovou a Lei 14.026/2020, que atribui à Agência Nacional de Águas a responsabilidade de estabelecer normas gerais para a regulação do setor. O resultado que ignora as recomendações da ANA será resultado para melhor quanto relacionados à União.

Para o setor de gás, o constituinte ficou no meio do caminho: decidiu que a produção, o processamento e o transporte são de responsabilidade do Congresso Federal, mas que cabe aos estados regular direta ou indiretamente o serviço de distribuição de gás canalizado. No entanto, a ideia parece boa, mas o resultado não tem sido bom.

No entanto, dois estados, os respectivos governos continuam a regulamentar de forma própria, ou, em alguns pontos, não significativamente, superávise na concessão de água canalizada, ou, em alguns pontos, o exercício do monopólio do serviço de rede se estende à concessão de gás, uma situação que deveria ser competitiva. Um contrato de concessão não muito parecido com o de, sem muito de concessão e a regulamentação com-

tradição em 20% (com pluri, aplicável igualmente ao Opete e ao Gás).

Dentre as diferenças regulatórias entre os setores de gás e de energia elétrica, vale a pena destacar duas. Primeiro, enquanto a Anep cuida e promove a regulamentação do serviço de distribuição, com uma perspectiva competitiva, no entanto, dois estados adotam um modelo de cálculo tarifário (com pluri) para o gás que se divide em duas partes: uma referente ao custo da infraestrutura competitiva e verdadeiramente independente, e que frequentemente não é o caso. Segundo, no setor elétrico, o produtor vende energia - que produz e consome energia em sua instalação industrial, sem concessão como a rede - na página 115/121. Já no setor de gás, o produtor é obrigado a pagar como se fosse um cliente, por um serviço que não precisa e é claro, não usa.

O PL 6407/2013, em discussão no Congresso, tem o objetivo de aumentar a participação do gás na matriz energética do país, principalmente por meio da democratização do acesso aos dutos de escoamento e de transporte. O PL, resulta de consenso alcançado após sete anos de estudo e debate no Executivo e Legislativo. Não é o texto ideal, mas aparentemente é o texto politicamente possível.

Atualmente, a PL, atribui a ANP a autoridade para produzir normas gerais de regulação do serviço de distribuição de gás, à semelhança da Lei 14.026/2020, que atribui à ANA autoridade equivalente em relação à distribuição de água. Porém, não sendo tal aperfeiçoamento politicamente possível no atual estágio de discussão, o PL deve ser aprovado como está. O que não pode ocorrer é deixar tudo como está, ou, ainda pior, modificar o PL, para incluir medidas que reduzem a sua alocação de capital, ou a perda de vista do interesse público.

Por exemplo, diferentemente do acesso à água potável, um direito humano básico, não há sentido alargar a regulamentação do gás porque não temos necessidade de aquecer ambientes e o GLP já atende às necessidades de cocção. No Brasil, o gás natural é um energético que só deve ser disponibilizado onde for economicamente competitivo.

Brasil Energia, nº 464, 31 de agosto de 2020 57