

Diretrizes para a Definição do Modelo Institucional do Setor de Gás Canalizado no Estado de São Paulo

Sergio Valdir Bajay¹

Luiz Sérgio Assad²

Afonso Henriques Moreira Santos³

Resumo

Analisa-se, inicialmente, no artigo, a implementação, gradual, da competição possível no setor de gás canalizado no Estado de São Paulo, junto com os modelos empresariais capazes de viabilizá-la, em um contexto de uma forte expansão prevista para o setor na atual década. Propõe-se, então, uma sistemática de regulação do serviço de distribuição de gás canalizado no Estado compatível com o modelo empresarial escolhido e que deve contribuir decisivamente no esforço de inserção da competição no setor. Avalia-se, a seguir, os prós e contras das alternativas de divisão de áreas para as concessões no Estado de São Paulo, respeitadas as limitações impostas pela recente legislação estadual a respeito. Discute-se, no final, questões relativas aos prazos, prorrogação e reversão dos ativos das concessões.

1 Introdução

À luz da experiência internacional e da atual estrutura institucional e legal que rege o setor de gás canalizado no Brasil, de uma forma geral, e no Estado de São Paulo, em particular (BAJAY, 1996; BAJAY, 1997), são propostas neste artigo diretrizes para a definição do modelo de regulação do mercado de gás canalizado no Estado. Estas diretrizes são o resultado de um esforço coletivo dos autores; elas estão sendo amplamente discutidas dentro e fora da Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo e não representam uma posição oficial da Secretaria.

As diretrizes aqui apresentadas garantem as condições para a expansão do mercado de gás a um custo adequado, em um ambiente o mais competitivo possível, caracterizado pela liberdade empresarial das concessionárias, devidamente sinalizada por um planejamento indicativo do governo estadual e balizada, periodicamente, por uma regulação flexível e independente, capaz de, simultaneamente, defender os interesses dos consumidores, implementar as leis e normas setoriais e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas concessionárias.

2 A competição no setor

Nas décadas de 70 e de 80 constatou-se que é possível inserir algum grau de competição em algumas etapas das cadeias produtivas tanto da energia elétrica como do gás canalizado. Neste último caso, a própria existência e o grau desta competição dependem de inúmeras condições locais, tais como as alternativas de suprimento de gás natural, o estágio de desenvolvimento da rede de gás, a maturidade do mercado, o dinamismo do empresariado interessado no setor, as condições da economia e os incentivos regulatórios à competição setorial.

A etapa de distribuição do gás continua sendo considerada, na maior parte das situações, um monopólio natural; a única exceção que tem sido encontrada, recentemente, em alguns poucos casos, é o transporte de gás para grandes consumidores, com contratos de fornecimento de longo prazo, através de gasodutos exclusivos. A comercialização do gás distribuído, no entanto, apresenta perspectivas para a competição, se o acesso não discriminatório de terceiros às redes, tanto de transporte como de distribuição, for assegurado pela legislação e regulação vigentes, e se as tarifas forem atrativas. Esta sistemática tem sido denominada wheeling ou third party access, em inglês, e "pedágio" no Brasil.

¹ Coordenador e pesquisador da Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético da PRDU/UNICAMP professor do curso de pós-graduação em Planejamento de Sistemas Energéticos da FEM/UNICAMP e consultor da Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo.

² Coordenador do Projeto da Comissão de Serviços Públicos de Energia, Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo.

³ Professor e pesquisador do Grupo de Energia da Escola Federal de Engenharia de Itajubá e consultor da Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo

Já na etapa de transporte a longas distâncias do gás é possível haver competição entre redes localizadas em um mesmo espaço geográfico. Isto de fato ocorre em alguns países, como nos EUA (FERC, 1995) e na Grã Bretanha (DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY 1996), e está previsto na nova legislação setorial da Argentina (REPÚBLICA ARGENTINA, 1992a) e do México (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1995). Por outro lado, o sucesso da implantação do pedágio nas redes de transporte a longa distância é um pré-requisito essencial para se alcançar algum grau de competição na distribuição do gás. A separação, pelo menos contábil, entre as atividades de transporte, distribuição e comercialização do gás, por seu turno, é fundamental para se ter sucesso na implantação do pedágio. Ciente deste fato, a Federal Energy Regulatory Commission - FERC, nos EUA, está dando uma grande ênfase nesta implantação, no atual processo de reestruturação do setor de gás canalizado americano.

A competição intra-setorial sempre se iniciou pelas etapas de produção e importação, conforme demonstram as experiências dos EUA, da Grã Bretanha, da Argentina e de alguns outros países nos quais se atingiu um certo grau de competição no setor de gás canalizado (BAJAY 1997; TURDERA, 1996).

Embora uma emenda à constituição federal tenha quebrado o monopólio da PETROBRÁS, ele continua "de fato" e não se sabe ainda por quanto tempo. A sua quebra dependerá, fundamentalmente, do empenho do governo federal (neste sentido. Enquanto isto não ocorrer, a competição possível, na distribuição, fica bastante limitada.

Uma outra restrição forte a esta competição no Brasil consiste na inexistência de redes de distribuição de gás canalizado na maior parte dos estados, redes ainda pouco expressivas nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro, ou, então, redes incipientes, em alguns estados do Nordeste. Os investimentos necessários para a implantação ou ampliação destas redes são vultosos, de longa maturação e pouco prováveis de se realizar em um clima de incertezas a longo prazo, característico de um ambiente institucional caracterizado por um elevado grau de competição.

Ao mesmo tempo em que as condições para a introdução da competição não estão totalmente satisfeitas, não parece razoável abdicar da busca da inserção de algum grau de competição na distribuição de gás canalizado enquanto as duas restrições acima apontadas perdurarem, sobretudo em um momento histórico em que profundas mudanças estruturais neste setor se encontram em curso no país, envolvendo, entre outros importantes aspectos, novos contratos de concessão, que delimitam direitos e deveres para o longo prazo.

Para manter coerência com a tendência de competitividade propõe-se introduzir a competição após um período inicial, no qual seria garantido o regime de monopólio e pelo prazo suficiente para amortizar os pesados investimentos iniciais de implantação ou expansão das redes. Neste período, as empresas concessionárias teriam o monopólio da comercialização do gás, em termos de distribuição, nas suas áreas de concessão.

Após este período inicial, haveria um outro período, denominado de "transição", quando seriam avaliadas as condições mínimas para a introdução da competição.

No período inicial; o poder concedente exigiria, nos contratos de concessão, o cumprimento de metas de distribuição de gás, especificando volume, extensão de rede, indicadores de qualidade e segurança, dentre outros, que seriam fixadas quinquenalmente e revisadas anualmente. Fora o monopólio da distribuição, o poder concedente ainda daria às empresas concessionárias, em contrapartida, uma garantia indireta de retorno sobre os investimentos. através da adoção de uma estrutura de "custos padrões", que seria adequada à evolução do mercado e que serviria de base para a fixação do teto tarifário, em um sistema de controle de tarifas tipo price cap.

Após o período inicial, cuja duração propõe-se que seja de dez anos, e o de transição, cuja duração não deve exceder a um ano, a possibilidade de acesso de terceiros às redes seria mandatória, em termos legais e institucionais, e o seu grau de intensidade ou a sua velocidade de implantação só dependeria das condições locais vigentes na época.

Uma medida fundamental no fomento à competição no setor de gás canalizado no Estado é a separação entre as atividades de transporte, armazenamento e comercialização do gás, entendendo-se como atividade de transporte o fluxo de gás pelas redes físicas das empresas concessionárias distribuidoras.

No período inicial, só haveria a separação da contabilidade das empresas concessionárias entre estas três atividades, para facilitar a compreensão da evolução de seus custos e o conseqüente controle

tarifário, por parte do futuro órgão regulador da distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo: a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE.

No período de transição, se preenchidas as condições mínimas estabelecidas para a existência da competição, as empresas deverão ser desmembrar em subsidiárias contemplando as atividades de transporte e comercialização, abrindo caminho para uma competição potencial entre comercializadores de gás.

Considera-se como condição mínima para o início da competição, a partir do período da transição, o atendimento de dois requisitos fundamentais: a existência de uma razoável diversidade de ofertantes ou de fontes de suprimento de gás natural as empresas distribuidoras em condições competitivas, independentemente da origem do gás, e que a sistemática do pedágio no âmbito federal esteja devidamente implementada. Neste contexto, o livre acesso às redes de distribuição estaria assegurado aos interessados.

Não se vislumbra, ao menos no curto e no médio prazos, qualquer perspectiva de competição entre redes de distribuição em uma mesma localidade, no Estado de São Paulo. Por conseguinte, as redes estabelecidas no Estado teriam, ao longo de todo o período de concessão, exclusividade na atividade de distribuição. Já a exclusividade na comercialização, no entanto, só ocorreria durante o período inicial.

Estas medidas seriam formalizadas através do edital de licitação e dos contratos de concessão, que estabeleceriam as novas bases legais da distribuição de gás canalizado no Estado.

3 Modelos empresariais alternativos

Todos os modelos empresariais modernos dos setores elétrico e de gás canalizado baseiam-se em uma separação clara das seguintes atividades:

(i) um planejamento indicativo, executado por uma ou mais instâncias governamentais, devidamente concatenadas entre si, cuja principal finalidade é sinalizar às empresas concessionárias e produtores independentes as políticas governamentais de longo prazo que afetam estes setores, provendo, conseqüentemente, subsídios essenciais para o seu planejamento estratégico. Os planos, ou estratégias, oriundas deste planejamento indicativo representam metas mínimas que o governo, representando os interesses maiores da sociedade, gostaria de ver atingidas, evidentemente sujeitas às incertezas inerentes a qualquer planejamento de longo prazo. O princípio do planejamento indicativo é que estas metas não são fixas; espera-se que elas sejam melhoradas, ao longo do tempo, através, de um lado, da competição possível, no curto prazo, entre os agentes do setor, e através de uma interação permanente com os diversos segmentos da sociedade interessados na evolução setorial;

(ii) uma regulação autônoma em relação ao governo, que garanta um razoável equilíbrio entre os interesses dos consumidores, das empresas concessionárias e da sociedade como um todo, devidamente representada através de organizações governamentais e não governamentais. Cabe ao(s) órgão(s) regulador(es) estimular a competição onde ela for possível e simular, parcialmente, seus efeitos, através de sua prática regulatória, onde ela ainda for incipiente, ou, então, onde prevalecerem as condições de monopólios naturais ou cartéis; e

(iii) autonomia empresarial das companhias, públicas ou privadas, concessionárias ou produtores independentes, destes setores, sujeitas, tão somente, às diretrizes governamentais de longo prazo e, no caso das empresas concessionárias, a uma regulação estável e equilibrada, prevista na legislação setorial e nos contratos de concessão, e cujo grau de intervenção é inversamente proporcional ao nível de competição existente em cada mercado. No curto prazo, a principal influência sobre todas estas empresas é das "forças de mercado".

Na versão neo-liberal minimiza-se o papel de planejamento do Estado - qualquer tipo de planejamento -, supervaloriza-se o papel do órgão regulador no fomento à competição nestes setores e elimina-se a possibilidade da existência de empresas concessionárias estatais, sob qualquer regime. A separação destas atividades e a sua realização plena, sem preconceitos de qualquer espécie, é fortemente recomendada para o caso paulista.

O principal elemento motor da reestruturação dos setores elétrico e de gás canalizado no mundo todo tem sido a busca de um certo grau de competição nestes setores, principalmente nas etapas de produção e comercialização. Na maior parte dos países em que esta reestruturação está ocorrendo, optou-se por um processo gradual de abertura do mercado, primeiro no atacado - suprimento entre

empresas - e só depois no varejo - fornecimento a consumidores finais (BAJAY 1997). Como há muitas incertezas quanto à resposta dos diversos agentes setoriais a estas mudanças em cada caso específico, um processo gradual e adaptativo permite o devido amadurecimento da nova ordem institucional, além de correções de rumo sempre que necessário. As exceções tem ocorrido por conta de motivações ideológicas, com seu marketing político associado, ou tem sido provocadas por graves crises financeiras setoriais ou governamentais. De qualquer modo, nesta nova ordem institucional, só as etapas de distribuição e, eventualmente, de transporte a longas distâncias, através das redes de energia elétrica e de gás canalizado, é que continuam sendo consideradas monopólios naturais e, conseqüentemente, fortemente reguladas. Em alguns poucos países está se obrigando, através de legislação, ou, então, se incentivando a desverticalização das atividades setoriais, enquanto que em outros só se exige a separação contábil destas atividades em uma mesma empresa, de forma a viabilizar o acesso de terceiros às redes e facilitar a fiscalização econômica-financeira das empresas concessionárias pelos órgãos reguladores. Propostas para o Estado de São Paulo, a este respeito, são feitas no final da seção anterior do artigo.

As empresas concessionárias pedem ser estatais ou privadas. Na nova ordem institucional, elas estão igualmente sujeitas às políticas públicas setoriais, aos órgãos reguladores e à competição setorial crescente. No mundo, as grandes empresas concessionárias estatais, verticalmente integradas e constituindo rígidos monopólios sobre extensas áreas geográficas, estão sendo privatizadas, ou, então, fortemente descentralizadas e sujeitas, paulatinamente, às forças de mercado. Já as empresas menores, atuando mais a nível de distribuição, controladas por governos regionais ou municipais, estão se adaptando também à nova realidade, mas não, necessariamente, tem tido o controle estatal tão questionado como no caso anterior; poucas delas tem sido, de fato, privatizadas, e o ambiente mais competitivo tem, até, propiciado o surgimento de algumas novas empresas deste tipo e o crescimento, às vezes associado a uma horizontalização, de outras já existentes. O que tem sido praticamente consensual, no caso das empresas concessionárias estatais que não se pretende privatizar, é que o seu relacionamento com o governo, como controlador, tem que passar a ser puramente administrativa, através de metas de penetração no mercado, produtividade, desempenho financeiro, novos serviços, etc., estabelecidas em "contratos de gestão" (CAMERON, 1994), ou a administração destas estatais através de empresas privadas de notória eficiência nesta atividade.

Eventuais objetivos macroeconômicos, sociais e ambientais tem que ser expressos na forma de políticas públicas de longo prazo, atingindo tanto as empresas estatais como as privadas, com a sua implantação e financiamento previstos em legislação e com a sua fiscalização delegada aos órgãos reguladores. O financiamento destes objetivos não deve, de forma alguma, afetar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas, sejam elas estatais ou privadas. Enfim, a criação, reestruturação ou privatização de empresas concessionárias estatais é determinada mais por considerações de ordem política e financeira, do que por motivações técnicas ou econômicas. A chave do sucesso de um novo modelo empresarial nos setores de energia elétrica e de gás canalizado não reside na propriedade, estatal ou privada, das empresas concessionárias, mas sim no bom desempenho das atividades de planejamento indicativo e de regulação, as novas e mais importantes faces do Estado neste limiar do século XXI (BAJAY, 1997).

Para o Estado de São Paulo, propõe-se que, para o período inicial das concessões, a Secretaria de Energia estabeleça metas de distribuição de gás, com o objetivo de garantir a expansão e consolidação do mercado de gás no Estado. Estas metas contemplariam volumes mínimos por região e número de novas ligações, entre outros aspectos a serem definidos, e constariam dos contratos de concessão como compromisso a ser cumprido pelas empresas concessionárias no horizonte de 5 anos.

As metas seriam revisadas a cada ano entre a Secretaria de Energia e as empresas concessionárias, sempre contemplando o mesmo horizonte temporal de cinco anos. Esta sistemática seria utilizada até o encerramento do período inicial previsto de 10 anos. Na nova etapa, caracterizada pela busca de competição, haveria somente o planejamento indicativo, efetuado pela Secretaria, em articulação com os órgãos federais competentes.

Se as empresas concessionárias não se mostrarem capazes de atender as metas de distribuição de gás estabelecidas em seus contratos de concessão, ou, ainda, se abrirem mão deste interesse durante o período inicial, o poder concedente autorizaria a formação de subdistribuidoras para executarem as obras necessárias e explorarem os mercados a serem atendidos por aqueles empreendimentos, a exemplo do que ocorre na Argentina (REPÚBLICA ARGENTINA, 1992a; REPÚBLICA ARGENTINA, 1992b).

4 A regulação do mercado

A prática da regulação de serviços públicos varia bastante de país, para país, em função da sua cultura política e estrutura institucional do governo. No entanto, o que se observa é que usualmente se entende por regulação a execução de dois tipos distintos de atividades, ambas outorgadas por lei ao(s) órgão(s) regulador(es):

- a verificação do cumprimento, pelas empresas concessionárias, de certas disposições legais. Em geral cabe ao próprio órgão regulador tomar as providências cabíveis para sanar as eventuais irregularidades constatadas; e
- o estabelecimento de certos tipos de normas e procedimentos de caráter técnico ou econômico/financeiro.

Em termos de experiência internacional, a regulação sempre incide sobre as atividades econômicas e financeiras das empresas concessionárias e, freqüentemente, também sobre questões como qualidade do produto e do serviço, segurança, gestão pelo lado da demanda, proteção ambiental, planejamento integrado de recursos, etc. (BAJAY, 1997).

Até a década de 70 se assumia que a maioria dos serviços públicos constituíam monopólios naturais e que o principal papel do órgão regulador seria simular as condições de um ambiente competitivo junto às empresas concessionárias, sobretudo através do monitoramento dos custos destas empresas e do controle de suas tarifas. A descoberta de que é possível, e desejável, se Ter competição nas etapas de produção e comercialização de energia elétrica e de gás canalizado criou duas novas funções para o órgão regulador, que são o fomento a esta competição e a interveniência, junto a fornecedores e consumidores, para mediar conflitos, sobretudo os decorrentes de posturas oligopolísticas, ou, até mesmo, cartelizadas.

Logo, atualmente, estes dois tipos de regulação ocorrem simultaneamente, com o controle tarifário sendo exercido somente onde ainda prevalecem as condições de monopólio natural, ou onde a competição ainda é incipiente e frágil. Já um rigoroso monitoramento dos custos marginais das empresas concessionárias é essencial em todos os mercados em que estas empresas atuam, mesmo nos mais competitivos, pois se isto não for feito com certeza haverá a transferência indevida de custos fixos para os consumidores "cativos", para favorecer a manutenção ou ampliação do mercado "livre".

No Estado de São Pau(o, na área de gás canalizado, deverão atuar dois órgãos reguladores: um da esfera federal, a futura Agência Nacional do Petróleo - ANP, que substitui o Departamento Nacional de Combustíveis DNC, e outro no âmbito estadual, a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE, ainda em processo de votação na Assembléia Legislativa, conforme Projeto de Lei Complementar 137/95. Cabe destacar que a ANP poderá delegar outras responsabilidades regulatórias para a CSPE.

Segundo o citado projeto de lei, caberá à CSPE as seguintes responsabilidades regulatórias, no que diz respeito às concessionárias de gás canalizado no Estado:

- coibir a ocorrência de discriminação no uso e acesso ao gás canalizado; proteger o consumidor, no que diz respeito a preços, continuidade e qualidade do fornecimento;
- fixar normas, recomendações técnicas e procedimentos relativos à distribuição de gás canalizado;
- promover e organizar licitações para outorga de concessão ou permissão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado;
- celebrar contratos de concessão e permissão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado;
- aprovar níveis e estruturas tarifárias e homologar tarifas;
- atuar no sentido de impedir práticas abusivas contra os interesses dos usuários; aplicar sanções aos titulares de concessões que descumprirem os termos dos contratos ou da legislação específica; e
- moderar e dirimir conflitos de interesses.

O controle tarifário de todos os mercados durante o período inicial deve ser efetuado através de uma fórmula paramétrica para a avaliação do preço teto - price cap, com os parâmetros sendo balizados pelos custos padrões, já referidos na seção anterior deste artigo, bem como por metas de desempenho acordadas entre o órgão regulador e as empresas concessionárias, e o comportamento das ações

destas empresas no mercado de capitais. Através das metas de desempenho, o órgão regulador incentivaria ganhos de produtividade das empresas concessionárias, podendo repartir os benefícios daí decorrentes entre elas e seus consumidores. Os custos fora do controle das empresas seriam repassados às tarifas, mediante prévia solicitação à CSPE para avaliação do pleito.

No período inicial, as tarifas teto seriam definidas por ocasião do processo licitatório das áreas de concessão e revistas sistematicamente pelo órgão regulador a cada 5 anos. Fora deste prazo, o concessionário poderia solicitar uma revisão à CSPE, que avaliaria a pertinência do pleito, que, se aceito, seria aplicado após sua autorização.

Após o período inicial, e desde que esteja iniciada a competição na comercialização, este controle tarifário se restringiria aos consumidores "cativos". A intervenção do órgão regulador nas tarifas dos consumidores "livres" somente ocorreria quando for constatado algum eventual subsídio cruzado para estes consumidores, ou para arbitrar disputas contratuais entre as empresas concessionárias e seus consumidores "livres".

Satisfeitas as condições para a introdução da competição, o livre acesso - open access - poderia ser estabelecido imediatamente a todos os consumidores, ou, então, de forma gradual, dependendo das condições de mercado da época. Caberia, portanto, à CSPE a análise e definição da forma de implementar o livre acesso durante o período de transição.

Para permitir o livre acesso após o período inicial, deve ser estabelecida, pela CSPE, a estrutura de tarifas para o "pedágio" na distribuição do gás, que também seria regulada por urna fórmula paramétrica tipo price cap, já que esta atividade continuaria sendo um monopólio. Estas tarifas contemplariam, distintamente, a conexão e o uso das redes de distribuição de gás.

Os custos padrões seriam a principal referência tarifária no período inicial. Eles seriam estabelecidos com base em dados históricos nacionais e internacionais de empresas consideradas eficientes. Sua adaptação à evolução do mercado deve ocorrer com o auxílio de um modelo econométrico, que correlacionaria estes custos a uma série de variáveis explanatórias relacionadas ao mercado.

A CSPE também teria que estabelecer normas e procedimentos de cálculo dos custos marginais das empresas concessionárias.

De uma forma similar ao realizado recentemente para o setor elétrico, a CSPE deve estabelecer padrões de qualidade do produto, do serviço e da comercialização, com penalidades para o seu não cumprimento, também na distribuição de gás canalizado. Deve-se ter em mente, no entanto, que a qualidade da prestação do serviço só poderá ser controlada, na sua plenitude, na distribuição e na comercialização do gás, a partir do momento em que houver fontes de suprimento alternativas para as empresas distribuidoras, assim como uma perfeita harmonia com os padrões de qualidade do produto vigentes ou a serem definidos pela futura ANP.

Devem merecer uma atenção especial do órgão regulador, até com mais ênfase do que na distribuição de energia elétrica, as questões afetas à segurança na distribuição de gás canalizado, prevendo-se sanções severas no caso de negligência por parte da empresa concessionária. Mecanismos de fomento à gestão pelo lado da demanda e a possibilidade da implantação de uma sistemática de planejamento integrado de recursos na distribuição de gás canalizado, em um ambiente supostamente cada vez mais competitivo, devem ser previstos em um instrumento legal específico. O detalhamento destes mecanismos e da nova sistemática de planejamento deve ser responsabilidade da Secretaria de Energia, cabendo à CSPE o estabelecimento das normas e procedimentos a respeito. Para que o organismo regulador possa exercer seu controle sobre as tarifas, através de mecanismos transparentes e, principalmente, eficientes, é importante que as empresas concessionárias tenham uma parcela mínima do capital votante no mercado de capitais. Para isso é preciso que no edital de licitação seja exigida a colocação da parcela mínima do capital no mercado acionário no máximo até 3 anos a partir da assinatura do contrato de concessão.

5 Divisão espacial

Discute-se, nesta seção, os prós e contras de segmentações alternativas do espaço geográfico do Estado de São Paulo, para fins de concessão da distribuição de gás canalizado.

A atual legislação estadual permite até três empresas concessionárias distribuindo gás canalizado no Estado.

É mais interessante para o Estado, no que diz respeito a seus papéis de atuação indireta no setor, através do planejamento indicativo e da regulação, que haja mais de uma empresa concessionária distribuindo gás canalizado no território paulista. Isto possibilitaria à CSPE comparar o desempenho técnico, econômico e financeiro destas empresas, facilitando a sua regulação, sobretudo enquanto a competição setorial fosse incipiente. Uma estrutura multiempresarial também abriria mais opções para o acesso de terceiros às redes de distribuição, criando melhores condições para a competição na atividade de comercialização do gás.

Evidentemente, a dimensão financeira da questão - capacidade de financiamento e condições financeiras mais favoráveis na privatização da COMGÁS - é muito importante para esta definição. Alguns analistas do mercado financeiro acham que o governo do Estado de São Paulo conseguiria fazer um melhor negócio, do ponto de vista financeiro, se privatizasse a COMGÁS detentora da concessão para a distribuição de gás canalizado em todo o Estado. Por outro lado, outros analistas são de opinião que uma privatização nestes moldes tenderia a canalizar os futuros investimentos da COMGÁS sob controle da iniciativa privada só para os empreendimentos mais rentáveis, restringindo a extensão e a velocidade da expansão da rede de distribuição de gás no Estado; estes analistas recomendam, por conseguinte, se ter duas ou três empresas concessionárias atuando no Estado e que o principal critério para a delimitação de suas respectivas áreas de concessão seja a necessidade de expansão da rede, definida pelo crescimento esperado da demanda e da oferta de gás natural no Estado.

Em princípio, se o governo do Estado se definir por somente duas áreas de concessão no Estado, estas poderiam ser a área em que a COMGÁS atua hoje - Grande São Paulo, Baixada Santista e Vale do Paraíba- e o resto do Estado, que ainda não possui nenhuma rede de gás canalizado instalada. Se a definição for por três áreas de concessão, estas poderiam ser a atual área de operação da COMGÁS e o resto do Estado dividido em duas áreas. O principal critério que poderia ser utilizado para a delimitação destas duas últimas áreas seria torná-las mais ou menos equitativas em termos de atratividade econômica do mercado para o gás natural a ser importado da Bolívia e das necessidades de investimento na rede de distribuição a ser implantada nestas áreas para distribuir este gás.

É importante se ter em mente, na discussão desta questão, que a extensão das redes de distribuição da COMGÁS hoje existentes na Grande São

Paulo, Vale do Paraíba e Baixada Santista é insuficiente para atender o mercado potencial previsto para estas regiões; investimentos substanciais ainda são necessários nestas redes para se concretizar este mercado.

Se a COMGÁS permanecer atuando só na Região Metropolitana de São Paulo, Vale do Paraíba e Baixada Santista, ela terá uma demanda econômica prevista para o ano 2.000, com o gás da Bolívia, de 9,6 milhões m³/dia e terá que investir US\$ 128 milhões na expansão de sua rede. O resto do Estado terá uma demanda econômica prevista de 5,5 milhões m³/dia e a empresa ou empresas concessionárias que nela atuarão terão que investir US\$ 232 milhões para instalar as redes de gasodutos.

Os custos padrões seriam particularmente importantes para balizar a regulação tarifária nas novas áreas de concessão no Estado, que ainda não dispõem de rede de distribuição.

6 Prazos, prorrogação e reversão das concessões

O conceito da reversão subsiste em qualquer forma de contrato de concessão, seja quando do seu fim ou extinção prematura do mesmo, por motivo de força maior. Entretanto, o valor do ativo quando da reversão tem sido motivo de polêmica, pois seu valor contábil não reflete o valor da empresa, que normalmente é avaliado com base na expectativa do fluxo de caixa que ele pode gerar no futuro. Além disso, há sempre a possibilidade do concessionário não exercer a adequada manutenção dos bens imobilizados ao se aproximar do término do contrato de concessão, uma vez que as benfeitorias e melhoramentos não aumentariam o seu valor.

Por outro lado, atualmente, o conceito da continuidade do serviço prevalece sobre os demais, priorizando-se o atendimento ao consumidor. Estendendo-se este conceito, há o interesse da sociedade de se manter o mesmo concessionário sempre que o serviço estiver sendo prestado adequadamente, evitando-se transtornos devido à mudança. Por esta razão, a tese da possibilidade de prorrogação sem limites tem sido bem aceita.

Para se atender às duas constatações descritas propõe-se que, ao final da concessão, os ativos em serviço sejam licitados. À empresa detentora da concessão seria assegurada a participação na licitação. Se ela estiver interessada na continuidade de seu serviço, ela deve realizar uma proposta de preço não inferior ao valor contábil de seus ativos em serviço.

Se uma outra empresa for vitoriosa no processo licitatório, a atual concessionária receberia pelos ativos um valor igual à sua oferta, mesmo que ela seja superior ao valor contábil destes ativos. A diferença entre a oferta vitoriosa e a oferta da atual empresa concessionária seria recolhida pelo poder concedente.

No ato da outorga da concessão ou de sua prorrogação, caberia ao concessionário o pagamento de um bônus de direito de exploração do serviço, a ser estabelecido pelo poder concedente no edital de licitação.

O prazo inicial da concessão teria a duração de 30 anos, sendo que a outorga da concessão para um novo período, seja ele de prorrogação ou não, seria por 20 anos.

7 Referências bibliográficas

- BAJAY, S.V. (1996) Regulação da Tarifa de Gás Canalizado e Tipologia dos Consumidores, Relatório Técnico, Grupo de Trabalho Econômico-Financeiro e Contábil - Gás Canalizado, Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, SP dezembro de 1996, 33 pags.
- BAJAY S:V. (1997) Estrutura Institucional do Setor de Gás Canalizado, Relatório Técnico, Grupo de Trabalho Institucional e de Concessões do Gás, Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, julho de 1997, 58 pags.
- CAMERON, P. (1994) Gas Regulation in Europe: From Monopoly ro Competition, FT Energy Publishing, London, 161p.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (1996) The Energy Report, Vol. I, HMSO, London, 273p.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1995) Regulamento de Gás Natural, México.
- FERC (1995) 1994 Annual Report, Washington, DC, USA. REPÚBLICA ARGENTINA (1992a) Lei No. 24.076, Buenos Ayres. REPÚBLICA ARGENTINA (1992b) Decreto No. 2255/92, Anexo B: Modelo de Licencia de Distrihucion de Gas, Subanexo I - Reglas Basicas, Buenos Ayres.
- TURDERA, E.M.V. (1996) Experiências regulatórias nos mercados de gás natural. In: Congresso Brasileiro de Energia, 7. Rio de Janeiro, RJ, 1996. Anais, v. 2. COPPE / UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, p. 1060-76.