

Verticalização do gás em São Paulo: Gasoduto Subida da Serra e terminal de GNL

Na quarta revisão tarifária da Comgás, a Arsesp aprovou a inclusão no plano de investimento da distribuidora o projeto denominado “Subida da Serra”. Trata-se de um gasoduto orçado em R\$ 473 milhões (10% do investimento total aprovado para o ciclo 2018/2024), com capacidade para movimentar 16 milhões m³/dia de gás natural (20% da demanda nacional). Este gasoduto conectaria uma Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) ou um Terminal de Gás Natural Liquefeito (GNL) a serem construídos na baixada santista à área de Concessão da Comgás.

Segundo a própria Arsesp¹, “o projeto Subida da Serra tem características operacionais que o assemelham a um gasoduto de transporte”. Ou seja, a própria agência reconhece tacitamente a característica estruturante deste gasoduto e sua importância para o abastecimento do mercado nacional de gás natural. Nesta acepção, a classificação do “Subida da Serra” pela Arsesp e sua inclusão na Base Regulatória de Ativos da Comgás como infraestrutura para atendimento de um serviço local de gás canalizado impediria o aproveitamento de todo o potencial que esta infraestrutura poderia proporcionar ao mercado brasileiro de gás como um todo, notadamente no atual momento de abertura do mercado, onde os requisitos de flexibilidade e confiabilidade que esse ativo pode proporcionar seriam relevantes para a garantia do balanceamento do sistema de transporte em um ambiente de múltiplos carregadores.

Isto porque, com base no arcabouço legal vigente, conforme destacado mais adiante, não é possível a injeção de gás no sistema de transporte a partir de um ativo de distribuição. Ou seja, esta oferta de gás natural estaria restrita à demanda da Comgás, cabendo ressaltar que, hoje, o mercado da Comgás representa um volume aproximado de 13 milhões de m³/dia, com base nos valores da Quantidade Diária Contratada (QDC) estabelecidos nos Contratos de Compra e Venda de Gás Natural entre a Comgás e Petrobras. Volume inferior à capacidade do gasoduto em referência que, conforme mencionado, terá capacidade para movimentar 16 milhões de m³/dia, além do fato de ser provável que a Comgás continue recebendo gás de outras origens (Bolívia e gás proveniente de outras fontes de produção nacional), a depender dos preços das diversas origens, o que tornaria o ativo ainda mais subaproveitado.

Porém, para justificar a aprovação do projeto, a agência reguladora apresentou os seguintes argumentos:

1. *O projeto poderá trazer segurança ao abastecimento e suprimento de gás para a região metropolitana de São Paulo, por conta do gás proveniente de três novas fontes: (i) Aumento da produção do Pós Sal da Bacia de Santos (Merluza e Lagosta); (ii) Início da produção do Pré-Sal (diferentes campos no litoral de SP); (iii) Terminal de regaseificação de GNL a ser construído na Baixada Santista.*
2. *Ampliação da capacidade de distribuição na região metropolitana de São Paulo e Baixada Santista, passando dos atuais 12 MM m³/dia para 24 MM m³/dia, ampliando as possibilidades de fomento ao mercado de gás natural, com real oportunidade de diversificação de supridores de molécula, sanando a limitação física de oferta.*
3. *Abrangência da infraestrutura de distribuição, uma vez que permitiria às demais distribuidoras paulistas se beneficiarem dessa infraestrutura, tendo acesso a um custo*

¹ Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019

de gás natural mais competitivo, através da troca operacional (swap), previsto na Agenda regulatória da Arsesp.

4. Redução potencial do custo de gás natural, tanto na molécula quanto no transporte, uma vez que o gasoduto estará conectado diretamente a uma UPGN a ser instalada na Baixada Santista, afastando assim, essa parcela significativa do custo do gás para o usuário.
5. Demonstrativos de custos de implementação do projeto Subida da Serra em comparação a outras alternativas de transporte e de distribuição de gás, tal como a ampliação do RETAP ou a interligação de Paulínia, se mostrando economicamente mais vantajoso, mesmo diante da complexidade da obra.
6. Compromisso firmado pela concessionária Comgás junto à Arsesp, que assegurou “o preço teto da molécula firmado no contrato NPP” e “benefício da isenção do custo de transporte, baseado na entrega dos volumes descontratados da atual supridora, estimado na ordem de R\$483MM até o final do ciclo tarifário em discussão”.

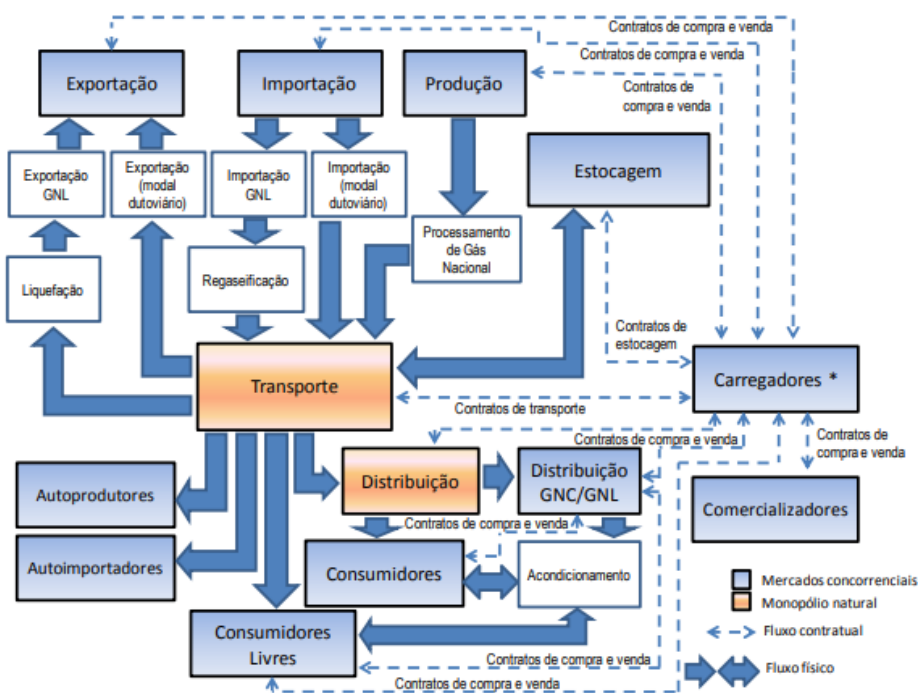
Respeitosamente refutamos todas as justificativas apresentadas, por entender que são frágeis, insuficientes e irem de encontro ao movimento de abertura do mercado de gás.

Diante do exposto, para contrapor os argumentos levantados pela Arsesp, apresentamos neste documento nossas considerações, segregadas em três dimensões: i) Restrição de mercado; ii) Descoordenação com a cadeia de gás e iii) Custo.

i) Restrição de mercado

A estrutura da indústria de gás natural no Brasil (e no mundo) foi construída ao longo dos anos para maximizar a comercialização dos volumes de gás que entram no sistema. A Figura 1 ilustra que o elo de transporte é o “coração” da indústria, sendo responsável por interligar fisicamente os setores de produção/importação com os de distribuição/consumo.

Figura 1- Estrutura da indústria brasileira de gás



Fonte: ANP

Este desenho é característica basilar da indústria de gás natural para propiciar maior liquidez e competição ao mercado. A Constituição Federal reconhece o papel estadual da distribuição de gás como “Serviços Locais de Gás Canalizado” e a Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009) incorpora essa visão ao impedir conceitualmente que o fluxo de gás ocorra em fluxo contrário, da distribuição para o transporte. Segundo a ANP², dessa forma, a lei dá os incentivos corretos para que os agentes que atuam na distribuição não descaracterizem a atividade e invadam a competência federal. Ainda, estabelece que grandes volumes de gás (sejam oriundos de produção nacional ou importada – inclusive de terminais de GNL), para serem comercializados em toda a rede nacional, devem ser injetados diretamente em gasodutos de transporte.

Isso faz com que o gás natural movimentado no Subida da Serra fique restrito ao mercado paulista, restringindo o acesso de outros agentes. Com isso, criam-se dificuldades adicionais para os produtores domésticos que optem por utilizar esse duto para comercialização do gás natural.

Adicionalmente, a observação do *benchmark* europeu é relevante para compreender o funcionamento de mercados de gás competitivos. Naquele continente, a estrutura regulatória foi estabelecida para gerar um aumento na liquidez do mercado de gás, redução nos *spreads* locacionais e aumento na segurança do suprimento³. A meta da criação de um mercado competitivo de gás compreendeu a criação de zonas de entrada e saída com pontos virtuais de negociação, em que a integração do mercado é servida por um nível apropriado de infraestrutura a ser utilizada de forma eficiente. O gás deve poder ser movimentado livremente entre diferentes áreas de mercado e países para que possa atingir as localizações onde os participantes do mercado mais valorizam tal gás.⁴

Como resultado da implementação de uma regulação que permite transferências de titularidade de gás em pontos virtuais de sistemas de entradas e saídas, foi possível observar a integração progressiva do mercado de gás, sinalizada pela convergência de preços. Esses sinais indicam que não há barreiras relevantes que impediriam quaisquer participantes do mercado de comprar gás onde é mais barato e vendê-lo onde é mais caro. Para os agentes serem capazes de fazer isso, o mercado precisa atender dois requisitos básicos:

- É preciso haver um local apropriado para negociar com um alto nível de concorrência (isto é, Pontos virtuais de negociação com liquidez); e
- Uma infraestrutura eficiente que torne a entrega física do gás possível, quando necessário (isto é, sistemas de transporte de gás).

No que tange a liquidez dos pontos virtuais de negociação, quanto maior a zona de mercado (em geral delimitada pelo(s) sistema(s) de transporte / infraestrutura na região), o tamanho de cada zona deve ser o maior possível que a infraestrutura permita.

Deste modo, para que o mercado de gás natural no Brasil possa prosperar, é necessário que haja o maior compartilhamento possível de infraestrutura no sentido de criar uma competição efetiva na comercialização da “molécula”, aproveitando-se de um sistema em que o maior número de agentes tenha acesso, por meio de infraestruturas integradas, ao maior número de fontes e volumes de gás possível.

² Nota Técnica ANP nº 10/2018-SIM

³ Quo vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe - Página 16

⁴ European Gas Target Model – 2015 – Página 4

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicou recentemente a Resolução nº 16/19, estabelecendo diretrizes para a criação de um mercado de gás natural competitivo. O seu art. 1º enumera diversos princípios que devem ser observados na transição para um mercado competitivo, incluindo o que segue:

“Art. 1º São princípios da transição para um mercado concorrencial de gás natural:

I - a preservação da segurança no abastecimento nacional e da qualidade do produto;

II - a ampliação da concorrência em todo o mercado, evitando-se inclusive a formação de monopólios regionais; (...)

V - a coordenação da operação do sistema de transporte pelos transportadores independentes por meio dos códigos comuns de rede;

VI - a formação de áreas de mercado que considere processo de fusão entre elas, com o objetivo de progressiva diminuição do número de áreas e aumento da liquidez do ponto virtual de negociação;

Face ao exposto, destacamos que a substituição de um sistema de transporte, como aprovado pela ARSESP, pelo gasoduto Subida da Serra é danosa à promoção da concorrência em todo o mercado, além de contribuir para formação de um monopólio regional, com prejuízo à competição, liquidez e à efetiva integração do mercado, bem como ao acesso pelos consumidores dessa região a outras fontes de gás. Por fim, cabe ressaltar que tal medida vai contra a criação e aumento da liquidez do ponto virtual de negociação, um dos pilares do programa Novo Mercado de Gás do Governo Federal⁵.

ii) Descoordenação com a cadeia de gás

O cronograma do projeto Subida da Serra prevê início de operação em 2023⁶. Por óbvio, o gasoduto para ser utilizado necessita que as infraestruturas a montante estejam operacionais à mesma época.

Contudo, considerando os campos de produtores não atendidos pelas atuais rotas de escoamento, o início de produção não seria anterior a 2027. As decisões sobre a produção e escoamento desse gás ainda estão por ocorrer, existindo, inclusive, rotas de escoamento alternativas que não se destinam a Cubatão.

Além da rota de escoamento, há outros requisitos de infraestrutura e de logística que não foram devidamente explicitados na aprovação do projeto pela Arsesp. Por exemplo o gás natural, antes de ser injetado na rede de distribuição deve ser tratado por uma UPGN (Unidade de Processamento de Gás Natural). Deste processamento resultam tanto o gás natural especificado quanto os chamados líquidos de gás natural que dependem de soluções logísticas na região para armazenamento e escoamento até as instalações de consumo, que precisam analisadas para viabilização dessas infraestruturas em Cubatão,

⁵ A Resolução CNPE nº 16/2019, que estabelece diretrizes para criar um mercado de gás competitivo, também enuncia como princípio para transição do setor, em seu Art. 1º, inciso VI, a necessidade de “formação de áreas de mercado que considere processo de fusão entre elas, com o objetivo de progressiva diminuição do número de áreas e aumento da liquidez do ponto virtual de negociação”

⁶ Plano de Investimento Comgás apresentado na 4ª Revisão Tarifária Ordinária

Por fim, outra possível fonte informada pela Arsesp para utilizar o referido gasoduto seria um terminal de regaseificação de GNL que está sendo licenciado pela própria Comgás⁷. Qualquer iniciativa para abranger um Terminal de GNL no contexto da concessão de distribuição estadual de gás canalizado fere uma série de princípios e preceitos do regime jurídico administrativo (dentre eles, a indisponibilidade do interesse público, a legalidade e a vinculação ao instrumento convocatório) e, portanto, não pode, sob nenhuma forma, prosperar.

Outra possibilidade é a própria Cosan (ou outra empresa do grupo, como a Compass) construir o referido terminal. Neste cenário, o gasoduto Subida da Serra, construído com recursos dos consumidores de gás, atenderia aos interesses específicos do grupo controlador da Comgás. Esta situação, além de indesejável, é legalmente frágil, já que o próprio contrato de concessão prevê que exploração dos serviços deve ser realizada função de utilidade pública prioritária. Neste caso, julga-se que o interesse público está sendo preterido em relação ao privado. E pior, sendo o privado o próprio acionista da distribuidora.

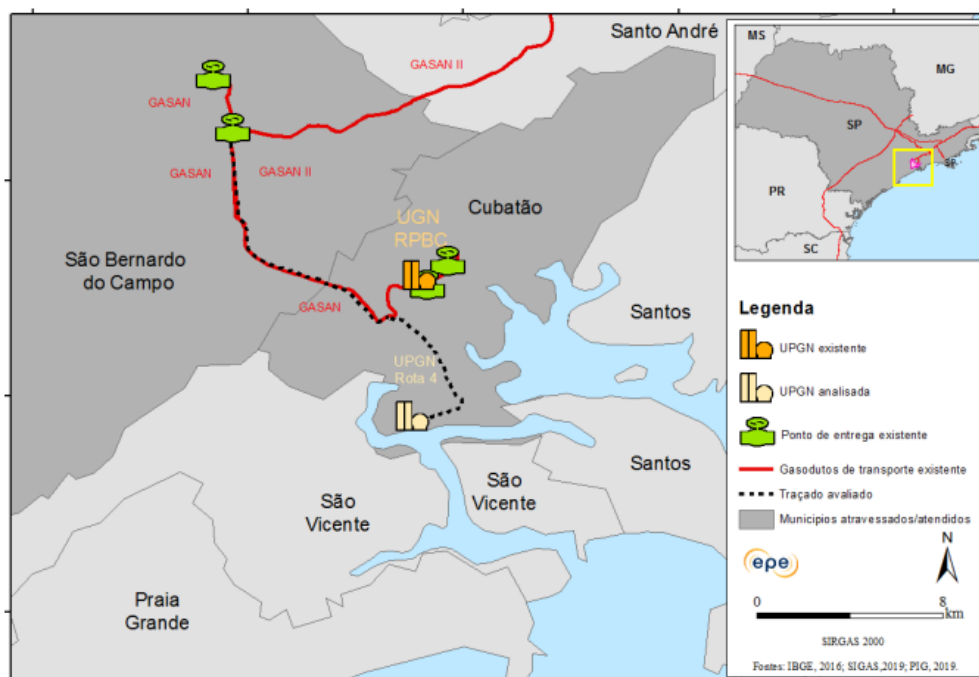
iii) Custo

Na dimensão custo, argumenta-se contra as motivações da Arsesp sob duas perspectivas: (i) custo do Subida da Serra em comparação às alternativas; e (ii) redução do custo final ao consumidor pelo não pagamento da tarifa de transporte.

Primeiramente, a alternativa ao Subida da Serra foi proposta pela EPE no Plano Indicativo de Gasodutos de Transporte (PIG). Trata-se do Gasoduto de Transporte Cubatão/SP – GASAN/SP. Conforme ilustrado na Figura 2, o gasoduto ligaria uma UPGN em Cubatão ao GASAN II, sendo a maior parte do trecho paralelo ao GASAN I, já que este gasoduto tem capacidade limitada. O projeto proposto pela EPE tem custo indicativo de R\$ 538,3 milhões, valor aproximadamente igual ao aprovado pela Arsesp, contrariando o argumento da Agência de que o gasoduto Subida da Serra é a única alternativa viável economicamente.

⁷ <https://www.abegas.org.br/arquivos/72280>

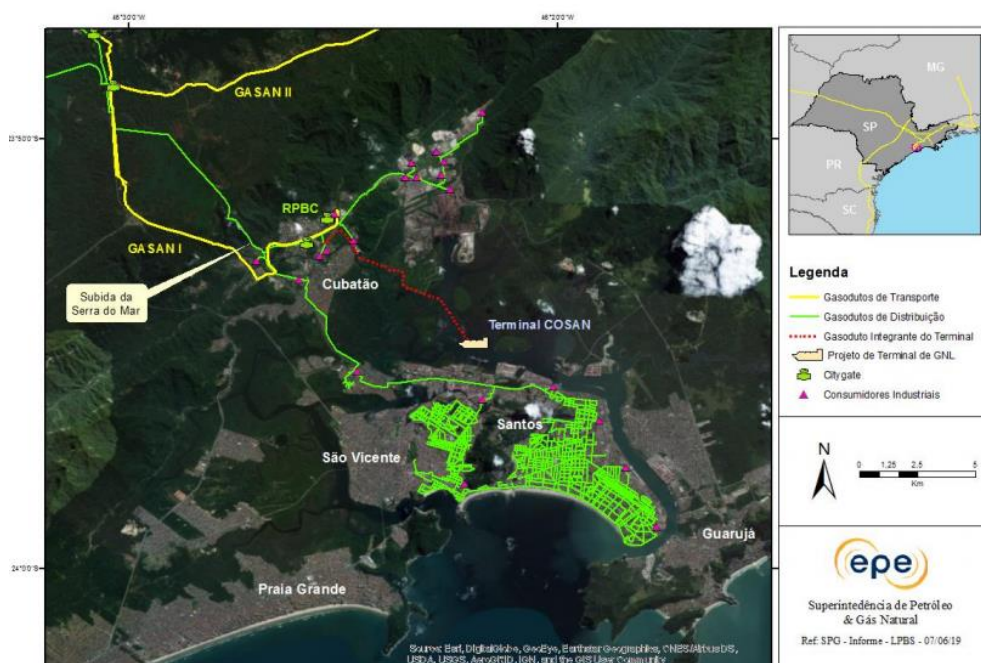
Figura 2 - Gasoduto Cubatão - GASAN



Fonte: EPE

Os custos se assemelham pois os dois projetos, de fato, são quase idênticos. A Figura 3 ilustra o projeto do gasoduto Subida da Serra, incluindo o terminal de GNL, que pode verticalizar o mercado da área de concessão da Comgás. Verifica-se a semelhança entre os trajetos dos gasodutos de distribuição, representado pelo Projeto em voga, e de transporte.

Figura 3 - Terminal de GNL e Subida da Serra



Fonte: EPE

Acrescente-se que as empresas de transporte de gás natural são especializadas na operação e manutenção de dutos de alta pressão e de longa distância, por sua vez as empresas distribuidoras detêm a propriedade de dutos predominantemente de baixa pressão. As

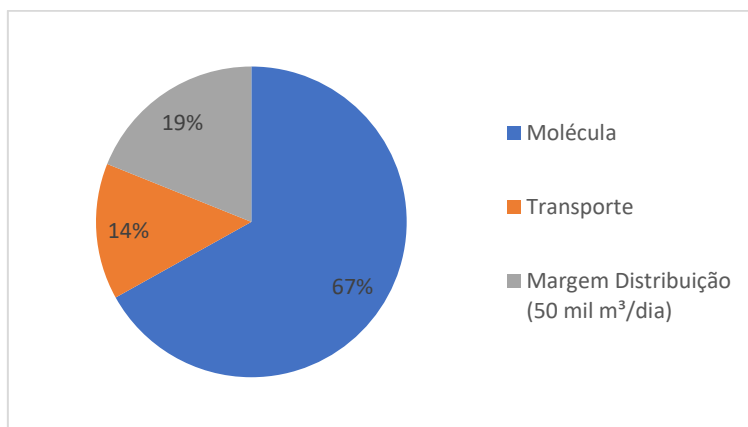
mencionadas especializações contribuem para uma operação mais segura e confiável de toda a rede.

Por fim, a Arsesp sugere que haverá redução no custo final do gás para os consumidores de São Paulo ao evitar a contratação do sistema de transporte. No que pese as incertezas de tal afirmação – em especial ao se considerar os efeitos no médio e longo prazo decorrentes do processo em andamento de abertura do mercado, que deverá resultar na criação de pontos de negociação virtuais acessados por diferentes players, com maior liquidez e competição para comercialização de molécula -, cabe destacar que ela não explicita os impactos negativos do Subida da Serra, além de retirar o foco dos reguladores com relação ao serviço de distribuição de gás canalizado - elo da cadeia de gás que deve ser por eles fiscalizada com o objetivo de ampliar a modicidade tarifária.

A título de exercício, com a efetivação deste Projeto, 15 milhões m³/dia de gás deixariam de escoar pelo sistema de transporte. Isso representa cerca 20% do mercado nacional. Como os investimentos que resultam na receita dos transportadores devem ser remunerados, a parcela de transporte não paga pelos consumidores paulistas seria repassada aos consumidores do restante do país, resultando em desequilíbrios estruturais ao sistema de transporte e ao mercado de gás propriamente dito.

Conforme ilustra a Figura 4, o custo de transporte representa a menor parcela na tarifa final do consumidor. O gasoduto Subida da Serra extirparia o custo do transporte, mas limitaria ganhos em termos de redução no preço na molécula (2/3 do custo final), ao se restringir a competição no mercado. Ao mesmo tempo, incorpora R\$ 500 milhões na base de ativos da distribuidora, mantendo o alto custo da distribuição, que é um *benchmark* negativo para o Brasil.

Figura 4 - Composição da tarifa de gás natural



Fonte: ABRACE

Ou seja, o vínculo a uma única fonte de suprimento, em particular à fonte importada de GNL, elimina cenários de potencial redução de custos na negociação da molécula pela competição entre produtores nacionais, justamente num momento em que se vislumbra um aumento expressivo de agentes e produção no Brasil. Além disso, este arranjo acarreta uma expressiva redução na confiabilidade do suprimento, não quantificada.

Conclusão

A construção deste ramal parece ir de encontro à iniciativa Novo Mercado de Gás, que visa fortalecer a indústria de gás brasileira no sentido de torná-la aberta, dinâmica e competitiva. No

âmbito deste programa, foi publicada a Resolução CNPE nº 16/2019, que estabelece aperfeiçoamentos para a promoção da livre concorrência no mercado de gás natural. Dentre as diretrizes, destacam-se as seguintes:

Art. 1º São princípios da transição para um mercado concorrencial de gás natural: (...)

II - a ampliação da concorrência em todo o mercado, evitando-se inclusive a formação de monopólios regionais; (...)

Art. 2º A transição para o mercado concorrencial de gás natural deverá ocorrer de forma coordenada, de modo a: (...)

III - restringir situações de transações entre comercializadores e concessionárias de distribuição de gás canalizado que sejam partes relacionadas;

IV - promover a transparência e o estabelecimento de regras claras para o acesso negociado e não discriminatório às infraestruturas de escoamento e processamento de gás natural e aos Terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL; (...) (grifos nossos)

O projeto Subida da Serra, orçado em R\$ 483 milhões, foi aprovado pela Arsesp e está incorporado à tarifa dos consumidores. As Associações aqui signatárias não encontraram respaldo técnico para aprovação do projeto uma vez que o gasoduto:

- Impõe restrições ao desenvolvimento do mercado, pois limita a oferta do gás a demanda da área de concessão da Comgás;
- Está descoordenado com outros projetos de produção de gás do pré-sal à montante (gasodutos de escoamento e UPGN);
- Descaracteriza o serviço local de gás canalizado;
- Descaracteriza princípios fundamentais para a abertura do mercado reconhecidos pelos programas Gás para Crescer e Novo Mercado de Gás, pois com a desconexão de parte do mercado ao sistema de transporte serão criados monopólios regionais, com restrição na competição de molécula e na formação de *Hubs* virtuais de negociação, limitando o potencial de redução do custo final do gás ao mercado.
- Desestimula o desenvolvimento de um sistema de entrada e saída, uma vez que, se implementado levaria à exclusão da Zona da Comgas, e conjugado à possibilidade de *swap* entre as distribuidoras adjacentes através de conexão por gasodutos de distribuição, de todo o Estado de São Paulo desta lógica de desenho de mercado integrado.

Assim, concluímos que o Subida da Serra pode evidenciar um projeto de verticalização da Comgás, que fica ainda mais evidente com a criação da empresa Compass⁸ pela Cosan. A empresa incorporaria a construção do terminal de GNL conectado ao gasoduto, e comercializaria o gás para a Comgás, classificada como subsidiária da Compass.

⁸ <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/03/10/cosan-cria-nova-empresa-de-energia-e-gas.ghtml>

Nesta acepção, a Compass se tornaria um agente com posição dominante no mercado paulista, o que pode resultar na discriminação de concorrentes em sua área de interesse. A Arsesp, ao endossar este modelo, contraria a Lei Complementar estadual nº 1025, de 7 de dezembro de 2007, que criou a agência:

Artigo 8º - Quanto aos serviços de gás canalizado, compete ainda à ARSESP, respeitadas as competências e prerrogativas federais e municipais:

...

IV - fixar limitações aos prestadores quanto ao volume de gás canalizado contratado com empresas do mesmo grupo econômico, bem como restrições à integração vertical;

Diante do exposto e forma propositiva, os signatários deste documento sugerem:

- A remoção do gasoduto Subida da Serra do plano de investimentos da Comgás;
- Que gasoduto deste porte deve ser interligado diretamente ao sistema de transporte – neste caso, o GASAN II. Para isto, há duas possibilidades possíveis:
 - Investidor do terminal de GNL construir gasoduto integrante do terminal, interligando este ao GASAN II;
 - Construção de Gasoduto de Transporte conforme previsto no PIG – Plano Indicativo de Gasodutos de Transporte da EPE.
- Que, caso se viabilize a construção do terminal de GNL, o agente a construí-lo não seja do grupo econômico da Comgás, para evitar a verticalização do fornecimento.

As seguintes associações assinam este documento:

1. ABRACE – Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais e Consumidores Livres
2. ATGÁS – Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto
3. IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível
4. ABIVIDRO – Associação Brasileira das Indústrias de Vidro
5. ANACE – Associação Nacional dos Consumidores de Energia
6. ASPACER – Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento
7. ABAL – Associação Brasileira do Alumínio
8. ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química