

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.

Isto porque, 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.

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: Aumento da produção do Pós Sal da Bacia de Santos (Merluza e Lagosta); Início da produção do Pré-Sal (diferentes campos no litoral de SP); 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 fornecedores 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 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.*

¹ Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019

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”.*

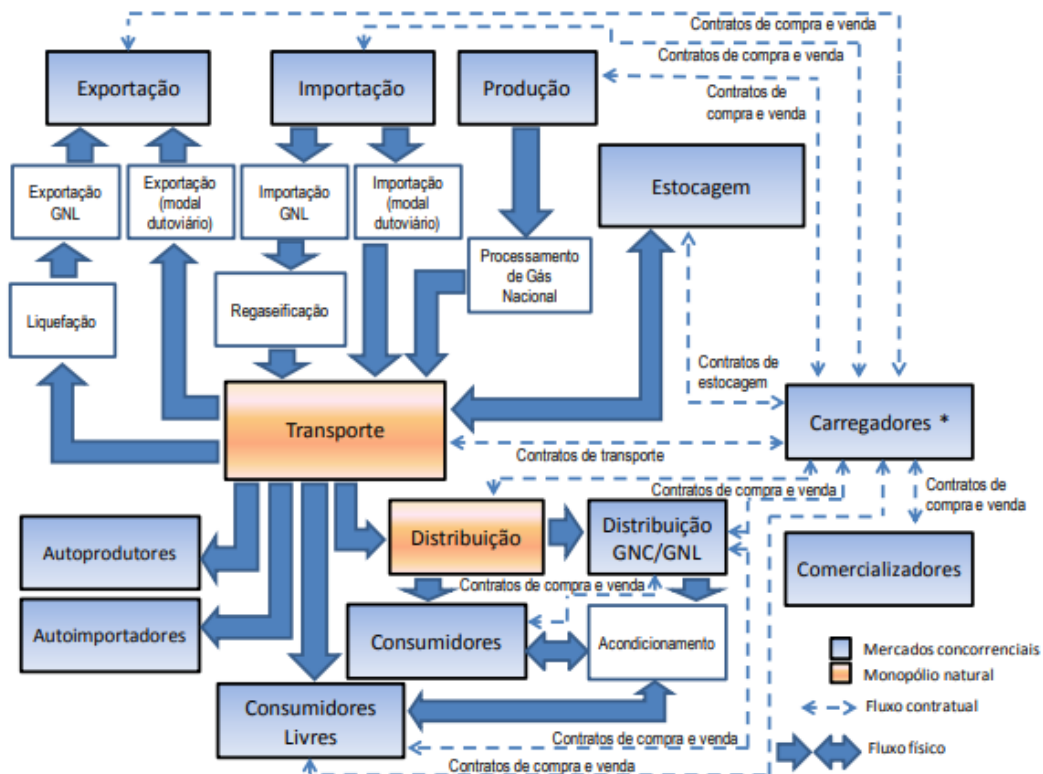
Refutamos todas as justificativas apresentadas, por entender que são frágeis e insuficientes indo de encontro ao movimento de abertura do mercado de gás.

Diante do exposto, para contrapor os argumentos levantados pela Arsesp, apresentamos neste documento nossas considerações, que 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. Neste sentido, 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 se dá não por uma invenção regulatória, mas por 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. E estabelece que grandes volumes de gás, para serem comercializados em toda a rede nacional, devem ser injetados diretamente em gasodutos de transporte.

Dessa forma, parece temerário e improvável que as empresas produtoras investiram bilhões de reais para injetar seu gás diretamente no gasoduto de distribuição Subida da Serra, e restringir seu mercado à área de concessão da Comgás (ou mesmo ao estado de São Paulo).

Adicionalmente, a observação do *benchmark* europeu oferece a oportunidade de 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* locais e aumento na segurança do suprimento.³

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 saída, 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).⁵

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.

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:

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

⁵ Quo vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe – Página 20

“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 o pretendido *by-pass* do sistema de transporte expressamente mencionado pela ARSESP com relação ao Projeto Subida da Serra é danoso 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 federal.

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, novos produtores do pré-sal, que poderiam trazer gás para Cubatão via Rota 4a⁷, projetam iniciar produção deste gás apenas em 2027 em diante. Ainda, não há qualquer compromisso ou decisão destes produtores em seguir por essa opção de escoar via Rota 4a. As empresas podem escolher outras alternativas para o gás produzido: reinjetar, liquefazer ou escoar por outra rota. Inclusive a própria Cosan, acionista majoritária da Comgás, licenciou a rota 4b, que pode escoar este mesmo gás para Rio de Janeiro.

Além da rota de escoamento, há outros requisitos de infraestrutura e de logística que não foram observados na aprovação do projeto. O gás natural, antes de ser injetado na rede de distribuição deve ser tratado por uma UPGN (Unidade de Processamento de Gás Natural). Não há por parte dos produtores qualquer sinalização para construção de uma UPGN em Cubatão. Segundo relatos dos próprios, há restrições logísticas nesta região para escoar os líquidos de gás natural gerados no processamento.

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 Comgás⁸. 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.

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

⁷ Plano Indicativo de Processamento e Escoamento de Gás Natural – EPE (2019)

⁸ <https://www.abegas.org.br/arquivos/72280>

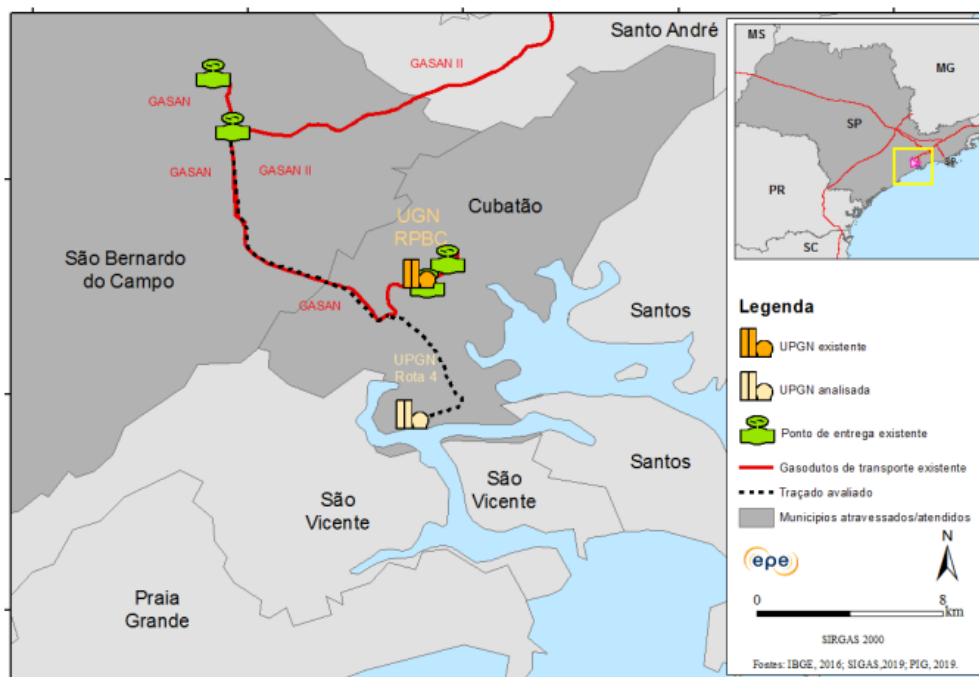
Outra possibilidade é a própria Cosan (ou outra empresa do grupo, como a Compass) construir o referido terminal. Neste cenário, o gasoduto Subida da Serra, construído com recursos dos consumidores de gás, atenderia aos interesses específicos do grupo controlador da Comgás. Esta situação, além de indesejável, 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: custo do Subida da Serra em comparação às alternativas e 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 a argumentação da Agência de que o gasoduto Subida da Serra é a única alternativa viável economicamente.

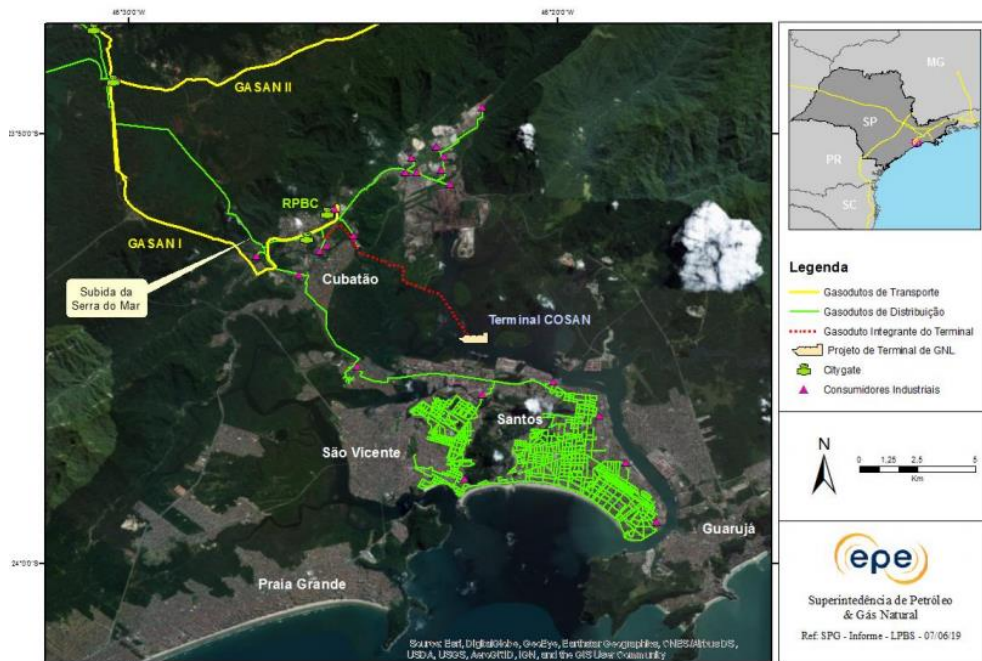
Figura 2 - Gasoduto Cubatão - GASAN



Fonte: EPE

Os custos são parecidos pois os dois projetos são quase idênticos. A figura 3 ilustra o projeto de verticalização da Comgás, incluindo o terminal de GNL e o gasoduto Subida da Serra. Verifica-se a semelhança entre os trajetos dos gasodutos de distribuição e de transporte.

Figura 3 - Terminal de GNL e Subida da Serra



Fonte: EPE

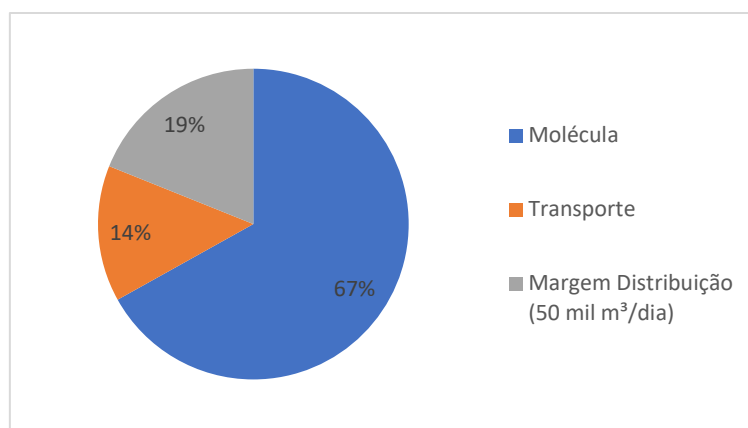
Acrescente-se que as empresas de transporte de gás natural são especializadas na operação e manutenção de dutos de alta pressão e de longa distância, por sua vez as empresas distribuidoras detêm a propriedade de dutos predominantemente de baixa pressão. As mencionadas especializações contribuem para uma operação mais segura e confiável de toda a rede.

Por fim, a Arsesp sugere uma possível redução no custo final do gás para os consumidores de São Paulo pelo *by-pass* 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 gás pontos de negociação virtuais acessados por diferentes players, com maior liquidez e competição para comercialização de molécula -, cabe destacar que ela esconde os impactos do *by-pass* do transporte e qual elo da cadeia de gás os reguladores devem focar para produzir efetivas reduções de custo.

Numa hipótese, 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 qualquer redução de preço na molécula, que representa 2/3 do custo final, ao 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

Conclusão

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 o by-pass do sistema de transporte cria monopólios regionais, restringe a competição de molécula e 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. Este projeto se implementado levaria à exclusão da Zona da Comgas desta lógica de desenho de mercado integrado.

Assim, concluímos que o Subida da Serra evidencia um projeto de verticalização da Comgás, que se traduz na criação da empresa Compass⁹, do grupo 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.

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:

⁹ <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/03/10/cosan-cria-nova-empresa-de-energia-e-gas.ghtml>

...

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 de forma propositiva, os signatários deste documento, propõem:

- Remover o gasoduto Subida da Serra do plano de investimentos da Comgás;
- 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 GASAN II;
 - Construção de Gasoduto de Transporte conforme previsto no PIG.
- O agente a construir terminal de GNL não deve ser do grupo econômico da Comgás, para evitar a verticalização do fornecimento.