

# ANEXO II DA CONTRIBUIÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES

## Nota Técnica

### Antecipação da Prorrogação do Contrato COMGÁS e Minuta do 7º Aditivo

Consulta Pública ARSESP nº 10/2021

Prof. Roland Veras Saldanha Jr.

• Agosto 2021 •

## 1. Introdução

Esta Nota Técnica tem por objeto a análise econômico-regulatória da Proposta de Antecipação da Prorrogação do [Contrato de Concessão COMGÁS](#) (CSPE 99), em suporte à Consulta Pública da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP nº 10/2021, em 1º de julho de 2021 ("CP 10/21").

O trabalho foi realizado por solicitação da ABIVIDRO – Associação Brasileira das Indústrias Automatizadas de Vidro, ABRACE - Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres, ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química, ASPACER – Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimentos, ANFACER – Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica para Revestimentos, Louças Sanitárias e Congêneres e ANACE – Associação Nacional dos Consumidores de Energia, e tem natureza de esclarecimento técnico-regulatório frente à forma e às conclusões avançadas no material disponibilizado pela reguladora ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo à coleta de contribuições pela CP 10/21.

Realizou-se avaliação das 1133 páginas e planilhas dos 63 documentos acostados ao procedimento pela Agência Reguladora, indicando-se, nos devidos contextos, o uso de outras referências técnicas ou informativas.

Considerando a importância de decisões e repercussões que poderão perdurar pelos próximos 28 anos na área da Concessão hoje outorgada à COMGÁS, a exiguidade de tempo disponibilizado aos interessados para a análise dos referidos materiais exigiu significativo esforço de organização e síntese na apresentação final. Não houve, contudo, qualquer prejuízo à robustez e ao amparo técnico das conclusões encontradas. Há boa clareza no diagnóstico.

Por opção didática, esta Nota Técnica concentrou-se na avaliação dos meios e fundamentos trazidos a público para apresentação e motivação de Interesse Público na assinatura da [Minuta do 7º Aditivo ao Contrato Comgás](#) (a "Minuta"), com ênfase nas metodologias usadas para a análise econômico-regulatória e conclusões decorrentes.

Na Seção 2, realiza-se breve contextualização da problemática envolvida. A Seção 3 avalia os referenciais metodológicos e informacionais usados no procedimento administrativo em que se considera o pleito antecipado pela COMGÁS, detectando-se fragilidades na base de dados utilizada, desconfortos pela imposição de prazos insuficientes, necessidade de atenção ao potencial desequilíbrio na estrutura de incentivos do contrato objeto do pedido de prorrogação, ausência de Análise de Impacto Regulatório ou aprofundamentos técnicos equivalentes.

Na Seção 4, abordam-se as perspectivas de impacto tarifário prejudicial à modicidade tarifária por eventual deferimento antecipado da Prorrogação nos termos da Minuta, identificando-se problema metodológico nos cálculos usados pela ARSESP que, sob premissas mais consistentes, revela prejudicialidade. A Seção 5 é dedicada à avaliação das inovações propostas na Minuta para a aplicação do Termo K, que indicam neutralização da potência do instrumento e consequências esperadas pela alteração do Regime Regulatório de Preços-Teto do Contrato CSPE 01/99 para outro, mais próximo ao de Teto de Receitas. A Seção 6 é voltada à análise de prudência do conhecimento e trâmite da solicitação de Prorrogação, destacando estarem na atípica e pronunciada antecipação as principais razões que impedem seu deferimento.

## 2. Contextualização e Histórico

A CP 10/21 é procedimento administrativo decorrente de requerimento encaminhado pela presidência da COMGÁS em 17/09/2019, com solicitação de trâmite sigiloso<sup>1</sup>, à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA), conforme o ofício OF-CR-400/19.

O Contrato de Concessão CSPE 01/99 (“Contrato”), com previsão de conclusão em 31 de maio de 2029, estabeleceu a possibilidade de prorrogação por adicionais 20 anos<sup>2</sup>, mediante requerimento apresentado até 36 meses antes do encerramento convencional, vale dizer, que precisaria ser submetido até 31 de maio de 2026.

**O Contrato estabelece prazo de até o “18º (décimo oitavo) mês anterior ao término do prazo da concessão”<sup>3</sup> para manifestação do Poder Concedente a respeito do requerimento de prorrogação recebido, ou seja, 31 de novembro de 2027.** Inexiste previsão contratual para submissão de qualquer plano de investimentos ou metas pela Concessionária, mas vem explícito **na avença original o condicionamento de eventual aprovação de prorrogação à existência de demonstrado Interesse Público.**

Disponíveis ainda **mais de seis anos** para o posicionamento final do Poder Concedente a respeito do Interesse Público na prorrogação do Contrato em questão, em 01/07/2021, colocou-se à consulta pública a Minuta para comentários e sugestões de aprimoramento, acompanhada de 62 outros documentos, em 1133 páginas e planilhas.

Trata-se de **solicitação de prorrogação contratual atípica** em, ao menos, três sentidos. Em primeiro, pela **dilatada antecipação** do requerimento; em segundo, pela **incomum proposta de fixação de metas de investimento e expansão de infraestrutura baseada em interesses essencialmente privados**. Em terceiro, pela **anormalidade de**

<sup>1</sup> A solicitação de trâmite sigiloso é indicada em documento de trabalho da ARSESP (8d2. DG Termo Aditivo Contratual, p. 9) e pela PGE (Parecer SubG-Cons n.º 65/2020, p. 11 em rodapé 7).

<sup>2</sup> Primeira Subcláusula da Cláusula Quinta Contrato CSPE 01/99.

<sup>3</sup> Terceira Subcláusula da Cláusula Quinta Contrato CSPE 01/99.

**requerimento de tratamento sigiloso** em avaliação de negócio estritamente condicionado pela prévia comprovação de atenção ao estrito Interesse Público.

O processo para encaminhamento do requerimento foi instaurado em 28/11/2019<sup>4</sup>, com ofício da SIMA dirigido à ARSESP para requerer estudos técnicos e econômicos. Os primeiros resultados técnico-regulatórios, de avaliação histórica, foram disponibilizados em 04/03/2020<sup>5</sup>, ficando a SIMA convencida da pré-qualificação da Concessionária ao pleito formulado<sup>6</sup>. Em 13/03/2020, a SIMA determinou o aprofundamento das análises, fixando a data de 30 de abril de 2020 para devolutiva.

Declarando, surpreendentemente, exiguidade de tempo, a ARSESP solicitou à COMGÁS, em 27/03/2020<sup>7</sup>, informações econômico-financeiras para embasar a análise de viabilidade do plano de investimentos proposto. A resposta da Concessionária chegou em três dias, 30/3/2020<sup>8</sup>. Em 31/03/2020<sup>9</sup>, a ARSESP recorreu novamente à Concessionária pleiteante solicitando informações necessárias à preparação de análises de competitividade e perspectivas de evolução de mercado para o horizonte até 2049. A resposta da COMGÁS, com as informações solicitadas, apareceu datada de 08/04/2020<sup>10</sup>.

Pelo Ofício ARSESP OF.P.108-2020, retornaram à SIMA os estudos preparados<sup>11</sup> preponderantemente a partir das informações prestadas pela Concessionária, estando **restrita a abrangência do Plano Energético Paulista (PPE) ao período até 2029**. Aos

<sup>4</sup> 3. Ofício SIMA-GAB-1690-2019 - Prorrogação Contrato Concessão.pdf.

<sup>5</sup> 6. Ofício ARSESP OF.P-0068-2020.pdf.

6a. ANEXO 1 - Parecer DREFM TEC-11-2020.pdf

6b. ANEXO 2 - Folha de Despacho (Parecer Técnico) DG-0005-2020.pdf

6c. ANEXO 3 - Parecer DRI TEC 12-2020.pdf

6d. ANEXO 4 - Folha de Despacho DREFM-0015-2020.pdf

<sup>6</sup> 7. Ofício SIMA-GAB-296-2020.pdf, 13/03/2020.

<sup>7</sup> Não se localizou no repertório desta CP o Ofício que detalha o pedido de Informações Econômico-Financeiras, deduzindo-se sua existência e conteúdo pelo Ofício CR 125 20.

<sup>8</sup> 8a.1-OF CR 125 20.pdf. Entende-se que os arquivos eletrônicos encaminhados junto a esta resposta sejam o 8c. DREFM Modelo econômico Comgas.xlsx e 8c. DREFM Modelo econômico Comgas.xlsx, ou que as planilhas disponibilizadas a público tenham sido preparadas com base neles.

<sup>9</sup> 8a2.OF.GR-0030-2020.pdf

<sup>10</sup> 8a3 - OF-CR-130.pdf

<sup>11</sup> 8. Ofício ARSESP - OF.P.108-2020.pdf

8a.1.1-PN-Prorrogação Prazo Concessão\_Arsesp.xlsx

8a.1-OF CR 125 20.pdf

8a2.OF.GR-0030-2020.pdf

8b DREFM NT.F-0026-2020.pdf

8c. DREFM Modelo econômico Comgas.xlsx

8d FL.DESPACHO.G-0007-2020.pdf

8d1 DG Análise de Investimentos.pdf

8d2. DG Termo Aditivo Contratual.pdf

8d3 DG Demanda e Competitividade.pdf

8d4 DG Receitas Extra Concessão.pdf

8d5 DG Análise Técnica Fiscalização.pdf

8d5a DG Alterações fiscalização completa.pdf

8d5b DG Alterações Fiscalização resumo.pdf

05/05/2020, a SIMA encaminhou à Procuradoria Geral do Estado de SP (PGE) a totalidade dos materiais da instrução e versão da Minuta, solicitando avaliação jurídica.

O **Parecer PGE 65-2020**<sup>12</sup>, datado de 04/08/2020, identificou em Ementa a existência de informações nos autos relativas à exiguidade de tempo para a elaboração de alguns dos trabalhos e a **necessidade da “reavaliação dos estudos técnicos com o grau de profundidade necessário para que sejam apresentados em caráter de definitividade”**. Oportuno marcar, neste Parecer PGE, a aguda identificação das **questões tratadas no parágrafo 23**<sup>13</sup>, em consonância à discussão aqui alocada à Seção 3.

Em 24/08/2020, a SIMA emite Nota Técnica concluída com o entendimento de que:

“o interesse público resta atendido concomitantemente a comprovação da vantajosidade de ser (sic) prorrogar a concessão neste momento.” (NT SIMA-35-2020, última p.).

Tendo a PGE recomendado aperfeiçoamentos jurídicos na Minuta, ocorreram trabalhos na ARSESP entre 04/09/2020 e 18/09/2020, segundo informam despachos internos<sup>14</sup>, havendo notícias de reuniões de trabalho e outros ajustes pontuais<sup>15</sup>.

Em 12/11/2020, a SIMA submeteu os autos instruídos<sup>16</sup> à PGE que, com primeiro Parecer datado de 17/11/2020, devolve os autos à SIMA, com novas avaliações jurídicas, apenas em 28/06/2021. Na mesma data, a SIMA<sup>17</sup> solicita à ARSESP que se proceda à abertura da Consulta Pública. Dois dias depois, a ARSESP delibera pela abertura da CP 10/2021<sup>18</sup>, cuja primeira notícia à coletividade é publicada no sítio eletrônico da Reguladora em 30/6/2021<sup>19</sup>, concedendo prazo de 20 dias para análise dos 63 documentos instrutórios e contribuição.

<sup>12</sup> 10. Parecer PGE 65-2020.pdf

<sup>13</sup> “Ademais, de acordo com o agente regulador, seria recomendável a **realização de consulta pública e a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), estudo comparativo entre distintos cenários regulatórios possíveis, assim identificados pela Agência, pela prorrogação antecipada, prorrogação ao final do prazo original do contrato ou através de nova (re)licitação. Recomendado, ainda, o estabelecimento de pagamento, pela contratada, de um valor de outorga em razão da antecipação da extensão contratual**, o que, segundo a agência, deveria ser calculado através da metodologia baseada no Fluxo de Caixa da Concessão para os próximos 29 anos (9 anos restantes ao que seria o termo final originalmente avençado do contrato mais 20 anos de prorrogação).” Parecer PGE 65-2020, p. 11.

<sup>14</sup> [11. OF.P-260-2020](#), [11a FL. DESPACHO.FA-0037-2020](#), [11bFL.DESPACHO.G-0011-2020](#), [11c FL Despacho-G-0012-2020](#).

<sup>15</sup> [Despacho G-0015-2020 \(20/10/2020\)](#), [Fl Despacho F-0060-2020 \(29/10/2020\)](#), [Ofício OF P-0356-2020 \(09/11/2020\)](#).

<sup>16</sup> [Ofício SIMA-GAB-1087-2020](#).

<sup>17</sup> [Ofício SIMA-GAB-957-2021](#)

<sup>18</sup> [Relatório e Voto](#).

<sup>19</sup> [CP10\\_2021-Aviso-7\\_termo\\_aditivo.pdf](#) (arquivo retirado do sítio eletrônico da ARSESP, por alteração posterior de prazos), [CP10\\_2021-regulamento-7 termo aditivo](#).

Por solicitação de usuários, a ARSESP, em 08/07/21, estendeu em 11 dias o prazo final para as contribuições à CP<sup>20</sup> que, por insuficientes, motivaram a judicialização do procedimento. Medida Liminar<sup>21</sup> concedida em 23/07/21, mas informada pela ARSESP ao público apenas em 29/07/21<sup>22</sup>, prorrogou entrega das contribuições à CP 10/21 por 120 dias, até 30/11/2021. Alegando prejuízo aos consumidores por eventual atraso na substituição do índice de correção das tarifas de IGPM para IPCA, medida anódina à discussão da prorrogação, mais recentemente incorporada na Minuta, a ARSESP pediu reconsideração da ampliação liminar de prazo, logrando reduzir a extensão para o dia 31/08/2021<sup>23</sup>.

### 3. Referenciais Metodológicos e Suporte Informacional

A rememoração cronológica dos atos procedimentais havidos entre o requerimento inicial de prorrogação pela COMGÁS e o momento da elaboração desta Nota Técnica tem boa justificativa técnica. **Avaliados na ordem e forma pela qual se desenvolveu o procedimento, os encaminhamentos decorrentes são mais facilmente compreendidos.**

De fato, excluídos os tempos usados pela PGE na análise e confecção de seus Pareceres, fica evidente da aferição documental que os estudos técnico-regulatórios atinentes à Concessão, por parte da Administração Pública, levaram cerca de três meses – de 28/11/2019<sup>24</sup> a 04/03/2020<sup>25</sup> – em levantamentos de natureza histórica e entre 22 a 47 dias na análise-regulatória ou de cenários – de 13/03/2020<sup>26</sup> a 30/04/2020<sup>27</sup> -, estando claro que o restante dos esforços analítico-regulatórios estiveram concentrados em aperfeiçoamentos da Minuta, vale dizer, **já pressupondo a suficiência da análise de Interesse Público que justifica passar à fase negocial.**

<sup>20</sup> [Aviso de Prorrogação da Consulta Pública 10/2021 \(ATUALIZADO EM 08/07/2021\)](#)

<sup>21</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2167276-90.2021.8.26.0000,

<sup>22</sup> [COMUNICADO ARSESP - aumento do prazo de contribuições \(ATUALIZADO EM 29/07/2021\)](#)

<sup>23</sup> [COMUNICADO ARSESP - prazo final para envio das contribuições \(ATUALIZADO EM 06/08/2021\)](#)

<sup>24</sup> [Ofício SIMA-GAB-1690-2019 - Prorrogação Contrato Concessão.](#)

<sup>25</sup> [Ofício ARSESP OF.P-0068-2020](#)

[ANEXO 1 - Parecer DREFM TEC-11-2020](#)

[ANEXO 2- Folha de Despacho \(Parecer Técnico\) DG-0005-2020](#)

[ANEXO 3 - Parecer DRI TEC 12-2020](#)

[ANEXO 4 - Folha de Despacho DREFM-0015-2020](#)

<sup>26</sup> [Ofício SIMA-GAB-296-2020.pdf, 13/03/2020.](#)

<sup>27</sup> [Ofício ARSESP - OF.P.108-2020](#)

[PN-Prorrogação Prazo Concessão Arsesp](#)

[OF CR 125 20](#)

[OF.GR-0030-2020](#)

[DREFM NT.F-0026-2020](#)

[DREFM Modelo econômico Comgas](#)

[FL.DESPACHO.G-0007-2020](#)

[DG Análise de Investimentos](#)

[DG Termo Aditivo Contratual](#)

[DG Demanda e Competitividade](#)

[DG Receitas Extra Concessão](#)

[DG Análise Técnica Fiscalização](#)

[DG Alterações fiscalização completa](#)

[DG Alterações Fiscalização resumo](#)

O segundo e crucial período da análise-técnico regulatória foi estimado em intervalo de 22 a 47 dias porque, apenas em 30/3/2020<sup>28</sup> e 08/04/2020<sup>29</sup>, a Concessionária aportou as únicas referências qualitativas e numéricas envolvendo seus planos para a distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo até 2049.

O PPE 2020, que fixa diretrizes básicas, alcança apenas o ano de 2029, de forma que **não foi possível aos técnicos da ARSESP contrastar ou aferir aderência a qualquer diretriz pública relativa ao uso do energético entre 2030 e 2049**. Em contexto de desmotivada exiguidade de prazos e carência de outras fontes, terminaram por ser usadas as previsões e “diretrizes” formuladas pela própria COMGÁS.

Desde a etapa de avaliação histórica, o corpo técnico da **ARSESP apropriadamente insculpiu nos autos certos alertas de desconforto pelos curtos prazos fixados para as análises**, preservando-se de consequências possíveis pelo insuficiente aprofundamento, como se lê, em pequena amostra de textos:

---

“A Diretora de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Distribuição de Gás Canalizado apresentou em seu parecer técnico, **ressalvada a observação de um tempo exíguo para sua elaboração**, um descritivo histórico das questões regulatórias e institucionais do contrato de concessão, a evolução dos municípios atendidos, a extensão da rede implantada pela concessionária, a evolução dos indicadores de qualidade do gás, o cumprimento das metas contratuais, os resultados das fiscalizações técnicas e comerciais, a evolução das perdas, a evolução do mercado livre, as características dos contratos dos grandes clientes, a análise histórica dos contratos de suprimento bem com a evolução tanto dos programas comerciais quanto a dos referentes a P&D.” (OF.P-0068-2020 03/03/2020 p.7, grifos nossos)

---

---

“Ante o exposto, é importante ressaltar que os dados apresentados no presente documento não foram mais aprofundados **em razão do prazo exíguo** para apresentação dos estudos técnicos de qualificação, tendo como base o período

---

<sup>28</sup> 8a.1-OF CR 125 20.pdf. Entende-se que os arquivos eletrônicos encaminhados junto a esta resposta sejam o 8a.1.1-PN-Prorrogação Prazo Concessão\_Arsesp.xlsx e 8c. DREFM Modelo econômico Comgas.xlsx, ou que as planilhas disponibilizadas a público tenham sido preparadas com base neles.

<sup>29</sup> 8a3 - OF-CR-130.pdf

transcorrido desde o início da concessão até hoje.”  
(FL.DESPACHO.G-0005-2020, 03/03/2020 p. 50,  
grifos nossos)

---

“Inicialmente, destacamos que **os estudos ora apresentados**, em complementação às análises anteriormente encaminhadas, por meio do Ofício OF. P-0068-2020, **não puderam ser devidamente aprofundados**, uma vez que o **prazo** para sua execução de 37 dias corridos (de 25/03/2020 a 30/04/2020) se mostrou **extremamente exíguo para a elaboração destes estudos complexos que envolvem uma antecipação de renovação da concessão até 2049.**” (Antecipação da Renovação da Concessão: Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, Equipe ARSESP, 04/2020 p.3, grifos nossos)

---

“(…) a Agência de Regulação dos Serviços de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP apresenta o material desenvolvido pelos técnicos da agência, com a ressalva de que, em decorrência do **exíguo prazo disponível** para um serviço desta magnitude e importância bem como das situações adversas impostas pela pandemia do COVID19, estudos mais aprofundados podem ser realizados, caso o Poder Concedente assim entenda necessário.” (OF.P-0108-2020, 30/04/2020 p.1, grifos nossos)

---

De acordo com o Comunicado ARSESP – junho/2021<sup>30</sup>:

“**a partir da assinatura do respectivo aditivo ao Contrato de Concessão** objeto da presente consulta pública, **as metas físicas de investimento** expressamente constantes do respectivo instrumento contratual **passam a ser vinculantes** e, portanto, exigíveis da concessionária, sendo consideradas nos processos de revisões tarifárias quinquenais vindouros”,

---

<sup>30</sup>Comunicado – Junho/2021

É conveniente, pois, listar tais metas e, subsequentemente, analisar as premissas e metodologias usadas para análise e impacto. Seguem:

---

“O caput da Sétima Cláusula do CONTRATO DE CONCESSÃO n° CSPE 01/99 passa a ter a seguinte redação:

**Fica a CONCESSIONÁRIA obrigada a cumprir as seguintes metas, que não preveem a participação de terceiros interessados:**

I. Instalar, ao menos, 126.400 (cento e vinte e seis mil e quatrocentas) unidades de medição remota por ano, no período de dezembro de 2024 até maio de 2049;

II. **Expandir a rede de distribuição em 15.400 km** (quinze mil e quatrocentos quilômetros) de rede adicional no período de dezembro de 2024 a maio de 2049;

III. **Realizar a ligação de 2.310.000 (dois milhões e trezentos e dez mil) novas conexões de usuários** no período de dezembro de 2024 a maio de 2049;

IV. **Expandir a rede de distribuição a, no mínimo, 134 (cento e trinta e quatro) municípios de sua área de Concessão até maio de 2049;**

V. Instalar, em até 5 (cinco) anos contados a partir de dezembro de 2024, unidades de correção de volume de gás nos pontos de fornecimento para todas as instalações com consumo médio mensal superior a 20.000 m<sup>3</sup> (vinte mil metros cúbicos);

VI. **Realizar os investimentos necessários para interconexão de sua rede de distribuição às áreas das demais distribuidoras de gás canalizado no Estado de São Paulo até dezembro de 2025, de modo a viabilizar a troca de gás nos termos dos normativos da ARSESP.”** (Sexta Subcláusula à Segunda Cláusula da Minuta, grifos nossos)

---

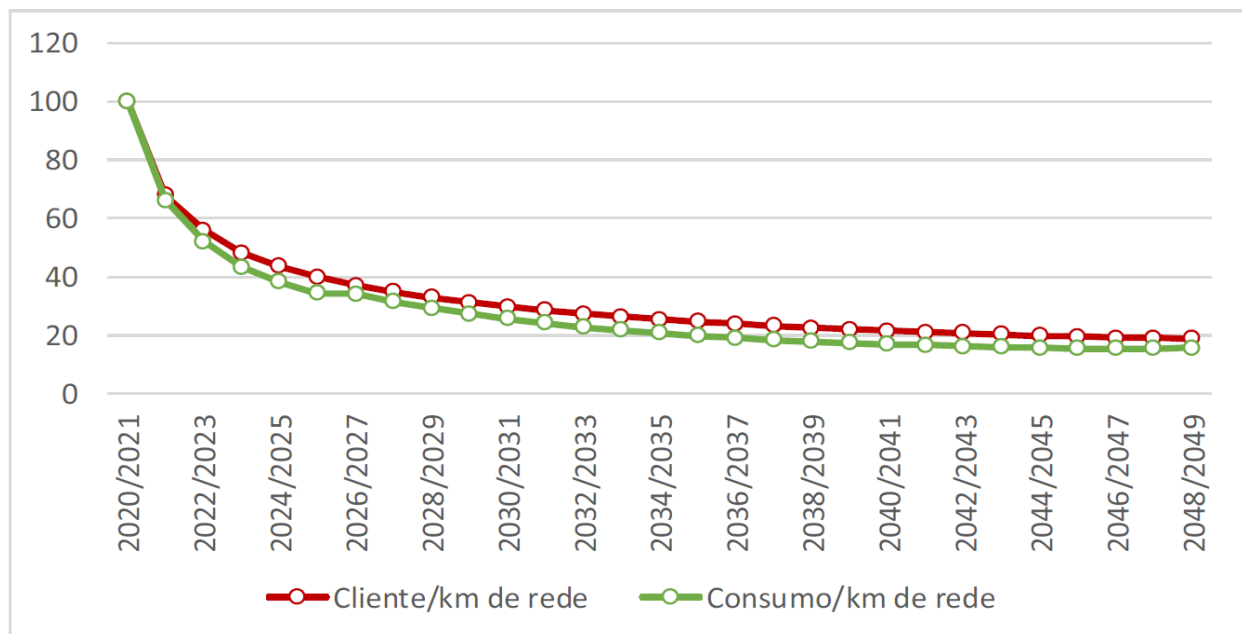
Pelos referenciais da Concessionária que requer esta prorrogação, o cumprimento das Metas elencadas I a V corresponderiam a investimentos da ordem de R\$ 20,8 bilhões, não estando a Meta VI – incorporada na fase final dos ajustes da Minuta – englobada neste montante.

**A espinha dorsal dos Planos de Energia COMGÁS está na ampliação de sua estrutura a 48 novos municípios que hoje não tem acesso a sua rede** e que, somados aos 86 já atendidos, explicam a Meta mínima de 134 cidades.

A ARSESP considerou a **abrupta perda de eficiência esperada nos indicadores de Cliente/km de Rede e Consumo/km de rede**, na NT. F-0026-2020 (p. 15), como uma “característica da expansão do mercado de gás canalizado” e avaliou a evolução dos indicadores de Usuários/Município e de Rede/Município, construídos usando as otimistas previsões de incremento de demanda propostas pela COMGÁS, para chegar nos gráficos a seguir:

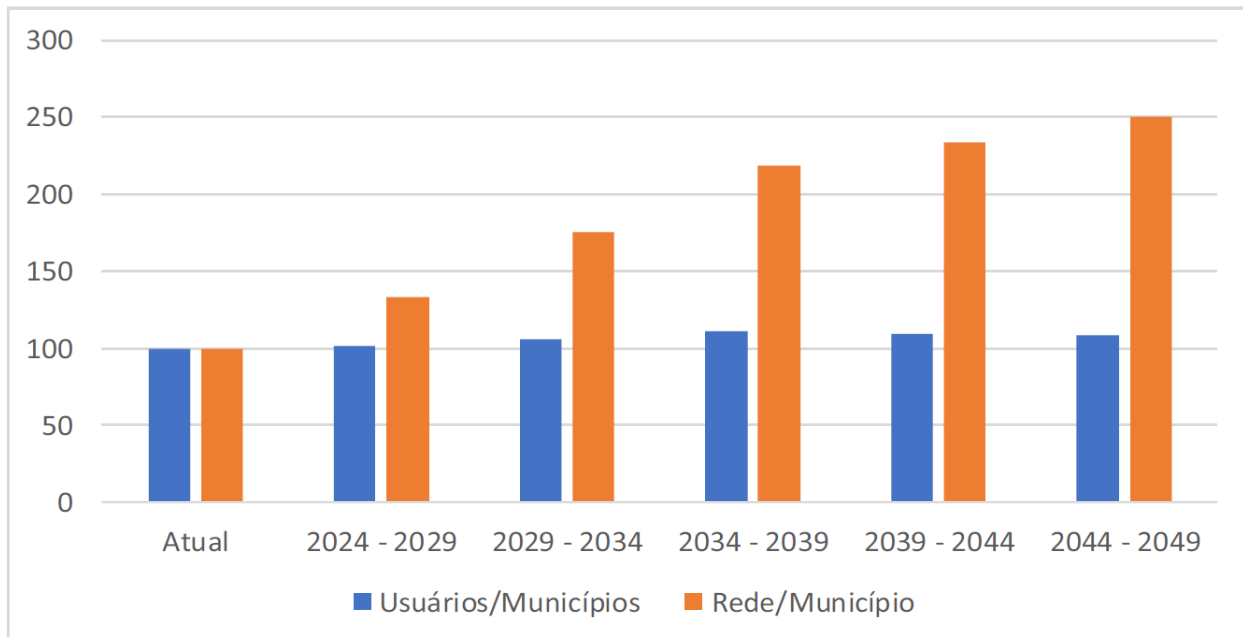
**Análise ARSESP | Indicadores de Eficiência com a Expansão no Plano COMGÁS (gráficos 4 e 5 abaixo)**

**Gráfico 4 – Indicadores de eficiência na distribuição (índice base 2020 = 100)**



Fonte: Comgás, elaboração ARSESP.

Gráfico 5 – Indicadores de eficiência na captação e abrangência (índice base 2020 = 100)



Fonte: Comgás, elaboração Arsesp.

**Não houve**, todavia, qualquer **apreciação da Agência Reguladora a respeito da efetiva viabilidade da expansão ou de custo-benefício**, comparando os ganhos de bem-estar esperados aos elevados custos do projeto almejado pela Concessionária. Como se analisará logo adiante, **as estimativas de ampliação de demanda usadas no cenário COMGÁS pressupõem drástica redução nos custos das moléculas**, como decorrência do possível aumento na oferta de gás natural (GN) no futuro, com impacto de **redução de preços de 15% a 20% para o segmento residencial e de 40% a 45% para o industrial, cogeração e GNV**<sup>31</sup>.

Ainda que desejada e bem esperada, **a oferta de GN novo, especialmente a preços assim mais competitivos, é hipótese bastante arriscada e incontrolável. É irrazoável e contrário aos princípios de prudência tomar o cenário mais otimista como aquele mais provável**, problema amplificado quando estão em jogo **R\$ 20,8 bilhões e um compromisso público por quase trinta anos**, com significativos riscos de prejudicialidade tarifária.

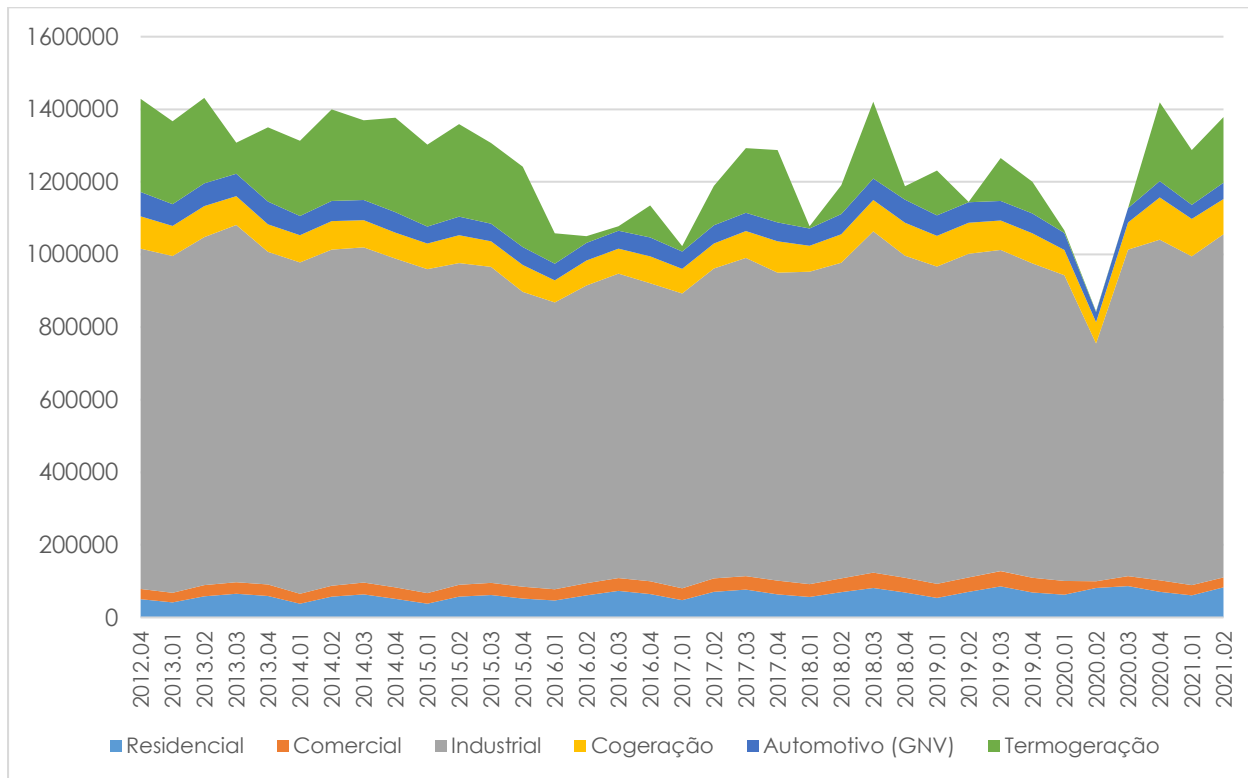
Aos fatos: usando dados atualizados, obtidos no site da controladora da Concessionária<sup>32</sup>, cobrindo o intervalo entre o 4º trimestre de 2012 e o 2º trimestre de 2021, fica visual no Quadro 3.2 que **uma expansão no atendimento a usuários**

<sup>31</sup> "Se confirmada as previsões consideradas pela Concessionária, a ordem de ganho de competitividade prevista é de 40% a 45% para os segmentos industrial, veicular, cogeração e refrigeração e de 15 a 20% para segmentos residencial e comercial. Esses resultados devem ser considerados a partir do médio e longo prazo e não consideram as incertezas/instabilidades do cenário econômico atual, que podem desestimular ou postergar investimentos" (Análise das perspectivas de competitividade no médio e longo, 8d3\_DG Demanda e Competitividade.pdf, p. 7)

<sup>32</sup> Home - Compass RI (compassbr.com). Divulgação e Resultados/Planilhas por Segmentos

residenciais ou comerciais tende a trazer ínfimo impacto no volume de moléculas distribuídas.

Quadro 3.2 Histórico de Volumes Totais Faturados COMGÁS, m<sup>3</sup>



Fonte: RI COMPASS Gás & Energia, elaboração própria

A **evolução de volumes faturados pela COMGÁS na última década indica padrão de estagnação ou queda**, sem tendência de crescimento, mesmo desconsiderando-se os efeitos da pandemia, evidentes no 2º trimestre de 2020. A partir deste referencial objetivo, muitas indagações regulatórias pertinentes à avaliação da prorrogação podem ser encaminhadas.

Note-se, primeiramente, que **no período considerado, a participação do consumo residencial e comercial nos volumes totais faturados pela COMGÁS foi de 3,9% (m<sup>3</sup>)**, sendo a totalidade da distribuição implementada a partir de uma base de ativos estimada, para efeitos da 5ª Revisão Tarifária, em R\$ 8,9 bilhões. Nos planos de investimento propostos pela Concessionária e gravados nas metas da Minuta, estão alocados R\$ 9,3 bilhões na implantação de infraestruturas para a “Expansão”, conforme resume o Quadro 3.3.

### Quadro 3.3 Resumo do Plano de Investimentos COMGÁS

R\$ milhões	2020/2024	2024/2049
<b>Expansão ==&gt;</b>	<b>1.562,3</b>	<b>9.262,7</b>
Tubulações ==>	199,9	5.089,5
Medidores ==>	252,2	1.070,2
Ramais ==>	393,2	3.068,2
Válvulas ==>	0,3	2,3
Estações ==>	3,8	32,4
<b>Suporte Operacional ==&gt;</b>	<b>1.690,7</b>	<b>8.900,0</b>
Projeto Subida da Serra ==>	444,2	0,0
Reforço nova termoeétrica ==>	0,0	200,0
Reforço RMSP => Int. / Vale ==>	0,0	600,0
Reforço RETAP + novos c.gates ==>	0,0	600,0
Renovação de Redes e Ramais ==>	211,5	1.321,9
Medidores ==>	124,4	1.399,9
Estações \ Válvulas ==>	145,7	1.092,4
Remanejamento ==>	123,9	774,6
Reforço ==>	515,5	1.976,6
Indicadores de Qualidade ==>	2,2	14,0
SCADA ==>	1,9	254,1
Projetos de Manutenção ==>	52,7	329,2
Espaço Confinado ==>	14,7	0,0
Aplicação de Novas Tecnologias ==>	0,0	0,0
Ramais TER ==>	27,2	170,0
Instalações ==>	4,6	28,5
Móveis e Utensílios ==>	1,2	7,2
Outros ==>	21,0	131,5
<b>Suporte Administrativo ==&gt;</b>	<b>218,1</b>	<b>2.700,0</b>
Informática ==>	186,6	2.503,3
Veículos ==>	31,5	196,7
<b>Total ==&gt;</b>	<b>3.471,1</b>	<b>20.862,7</b>

Fonte: Plano de Negócios Prorrogação COMGÁS, elaboração própria.

No Quadro 3.4, construído a partir das estimativas populacionais de Municípios Brasileiros do IBGE, exibem-se os números de habitantes nos 86 municípios já atendidos pela COMGÁS e dos novos 48 incluídos no Plano de Expansão da Concessionária. Constatase que **o atendimento aos 48 municípios adicionais representaria aumento de algo em torno de 7% no número de habitantes em cidades já atendidas pela COMGÁS, que, se residenciais ou comerciais, demandam, em média, 3,9% do GN distribuído (m<sup>3</sup>).**

**Quadro 3.4**  
Dados Populacionais dos Municípios Atendidos e Pretendidos no Plano de Expansão

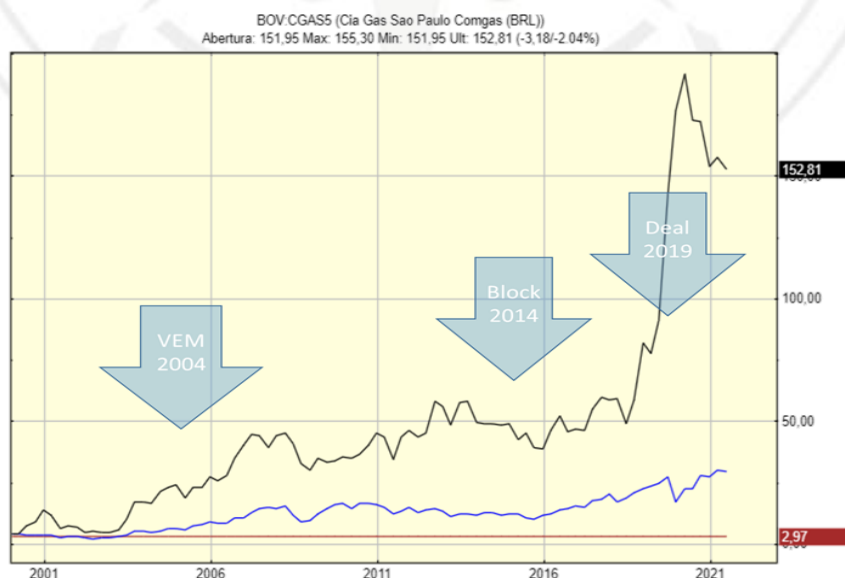
	População Estimada	%	Número de Municípios
<b>Atendido</b>	<b>28.881.312</b>	<b>93,37%</b>	<b>86</b>
Atendido	28.881.312	93,37%	86
<b>Expansão</b>	<b>2.049.640</b>	<b>6,63%</b>	<b>48</b>
2024-2029	1.047.829	3,39%	14
2029-2034	244.929	0,79%	10
2034-2039	345.028	1,12%	10
2039-2044	173.562	0,56%	10
2044-2049	238.292	0,77%	4
<b>Total</b>	<b>30.930.952</b>	<b>100,00%</b>	<b>134</b>

Fonte: IBGE e COMGÁS, elaboração própria

Ademais, entre os documentos desta CP 10/21, **inexiste qualquer pesquisa de mercado ou informação a respeito do efetivo interesse dos moradores, comerciantes ou industriais dos referidos municípios** no uso de GN canalizado. Diferente do que ocorre com outras *utilities*, como de transporte e distribuição de energia elétrica, telefonia ou saneamento, **a distribuição de GN não pode ter a universalização como referencial absoluto**. Há substitutos para esta fonte de calor e energia e, muitas vezes, mais baratas e convenientes aos usuários.

Pela ainda **duvidosa razoabilidade e proporcionalidade na alocação do montante previsto de recursos** [custos conhecidos], na busca de benefícios sociais de incerta consequência pelos específicos investimentos propostos, parece **cabível o aprofundamento na avaliação de conveniência e oportunidade públicas, cotejando, criticamente, custos e benefícios sociais esboçados no projeto de expansão em tela**.

**Quadro 3.5** Evolução das Ações da COMGÁS durante o Contrato CSPE 01/99



(c) www.advfn.com

Fonte: ADVFN, elaboração própria.

Apresenta-se acima o Quadro 3.5 para referenciar outra questão ligada à estagnação da oferta de GN pela distribuidora COMGÁS na década em curso, anteriormente evidenciada no Quadro 3.2. Observa-se, na linha superior (em preto) do gráfico, os preços das cotas acionárias (CGAS5) da Concessionária, em proxy de lucratividade do negócio em que atua desde 1999. É perceptível o crescente descolamento do preço das ações da Concessionária em relação ao da cesta representativa do IBOVESPA (em azul), no decorrer do tempo.

A Regulação por Preços-Teto, que inspira os três contratos das concessões de distribuição de GN paulistas, não obstaculiza a obtenção de lucros ou rentabilidades superiores às permitidas por delimitação regulatória das Receitas Requeridas e WACC<sup>33</sup> a cada Ciclo Tarifário. Bem-posto, a busca de maior rentabilidade por ganhos de eficiência e reduções de custos é o que se espera ocorrer em esquemas regulatórios bem calibrados que, no decorrer do tempo, apenas ampliam a modicidade tarifária, sem prejuízo de qualidade ou segurança na prestação, garantido o equilíbrio econômico-financeiro da prestadora.

Se a lucratividade obtida pelas empresas concessionárias não é objeto de limitação regulatória *per se*, é **importante acompanhar todo sinal que possa indicar resultados financeiros extraordinários**, descolados dos observados por outros produtores ou agentes na mesma economia. O cotejo dos indicadores objetivos encontrados nos Quadros 3.2 e 3.5 chama atenção, já que com volumes de vendas estáveis e sob Regime de Regulação por Incentivos, **a tendência de pronunciada e firme valorização das ações da COMGÁS pode decorrer de peculiaridades do esquema regulatório a ela aplicado.**

**Em procedimentos de re-licitação ou prorrogação do Contrato CSPE 01/99, são facilitadas as possibilidades de avaliar e, se necessário, implementar ajustes cabíveis** para coibir eventuais excessos na extração de rendas pelo monopólio regulado, que vêm em detrimento da devida modicidade tarifária.

Nas avaliações de desempenho e modicidade tarifária apresentadas pela ARSESP na CP 10/21, provavelmente pelas restrições de tempo relatadas, tampouco se encontra qualquer discussão sobre o atípico desempenho da COMGÁS ou da eventual necessidade de calibragem nos instrumentos de incentivo ínsitos ao Contrato vigente. Aproveitam-se, entretanto, alguns indicadores apresentados no Parecer ARSESP TEC-0011-2020, reproduzidos nos Quadros 3.6, que seriam, em tese, consistentes com hipóteses de estrutura de incentivos pouco restritiva às escolhas livres pelo monopólio regulado.

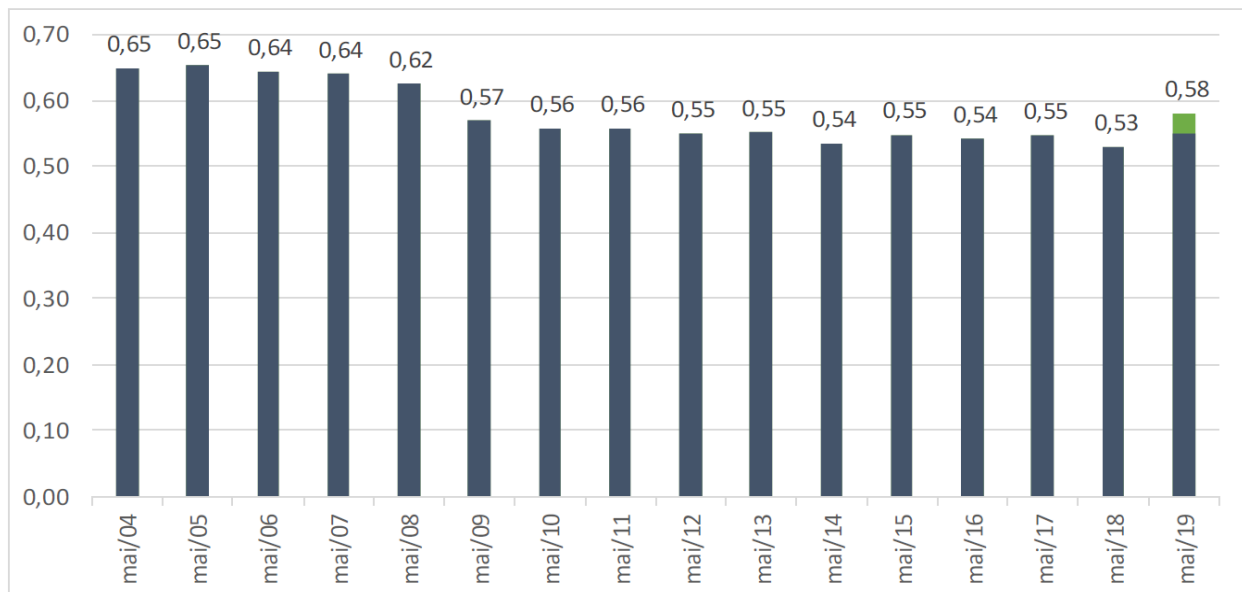
---

<sup>33</sup> Custo Médio Ponderado de Capital (WACC), acrônimo de “*Weighted Average Capital Cost*”.

Note-se, no Gráfico 1 a seguir, a ausência de padrão claro de redução das Margens Máximas, após deflacionadas pelo IGPM, *intra* e entre Ciclos, no período posterior à 3ª RT (2009). Conexa e interessante a informação no Gráfico 2, em que se observa uma cunha crescente na evolução das Margens Máximas e do IGPM, índice que corrige as tarifas.

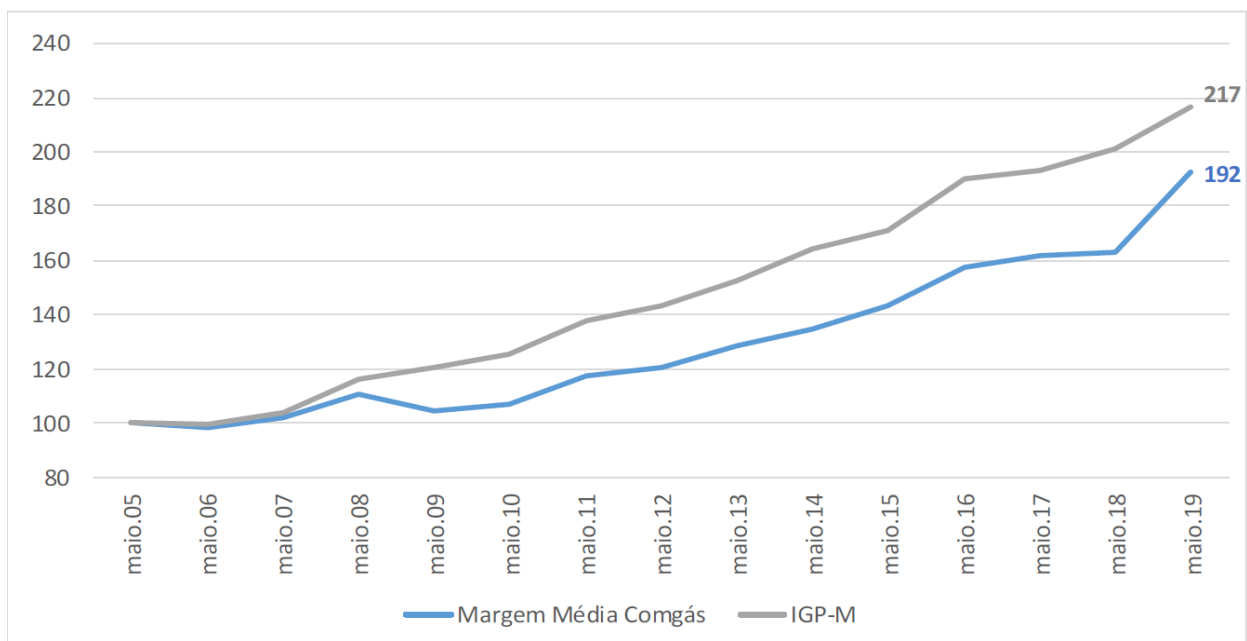
### Quadros 3.6 Evolução de Indicadores Regulatórios Seleccionados

Gráfico 1 – Evolução da margem máxima de distribuição da Comgás (R\$/m³, sem ICMS, moeda de dezem



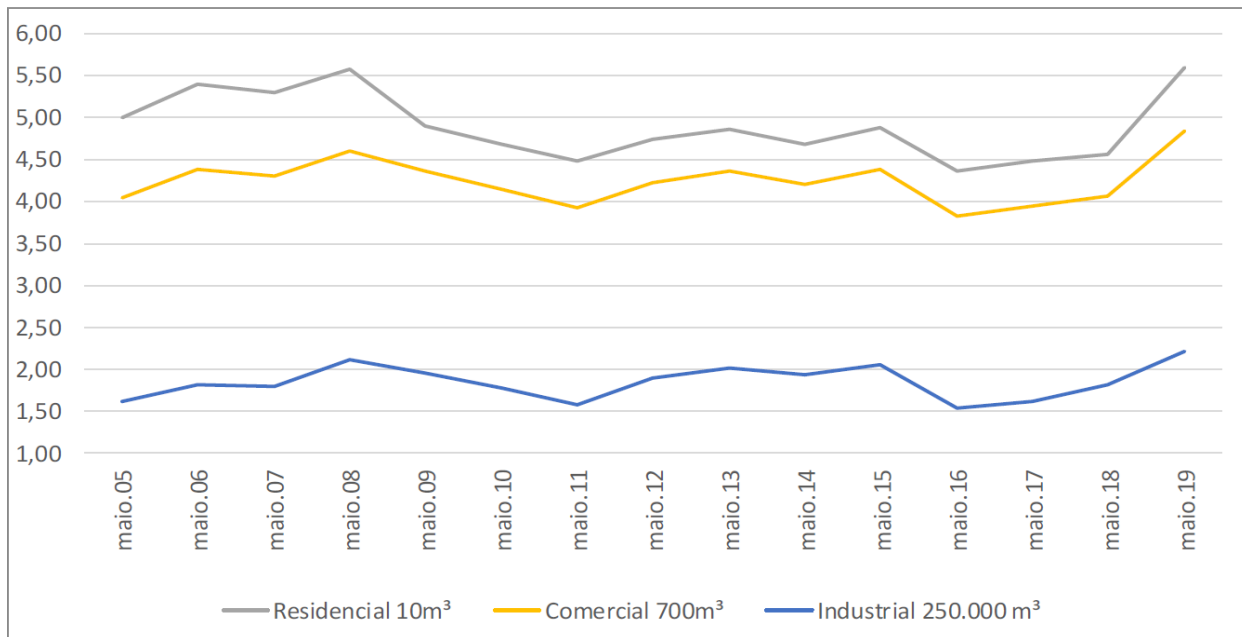
Fonte: PARECER.TEC-0011-2020

Gráfico 2 – Evolução nominal da margem máxima de distribuição da Comgás e IGP-M (base mai/05 =100)



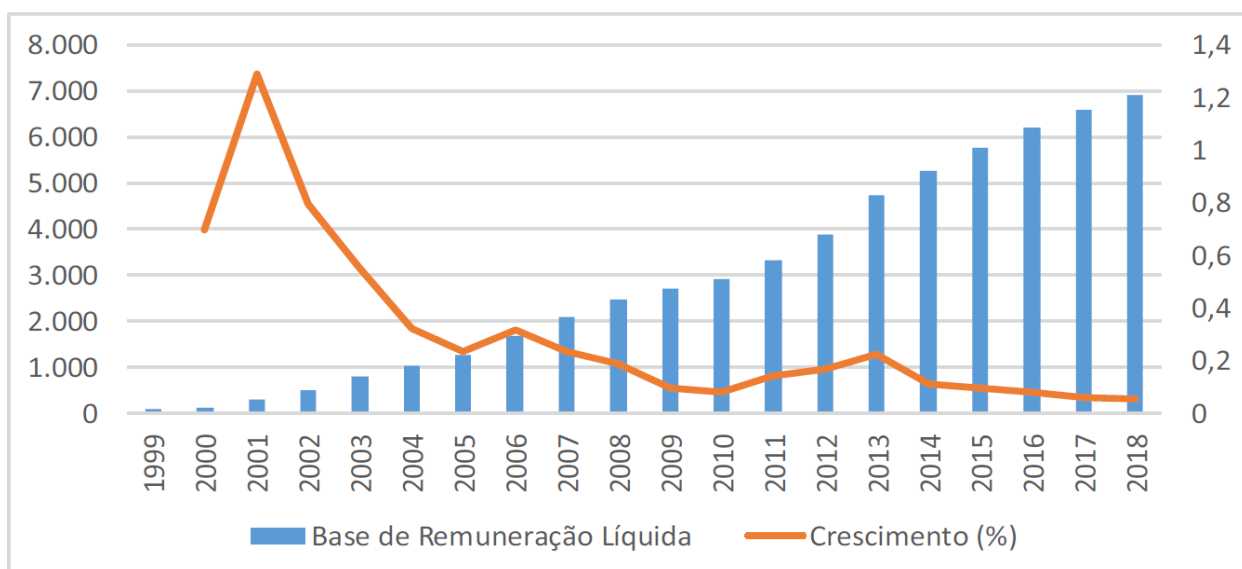
Fonte: PARECER.TEC-0011-2020

Gráfico 7 – Evolução real das tarifas médias de segmentos selecionados (R\$/m<sup>3</sup>, sem impostos, preços de



Fonte: PARECER.TEC-0011-2020

Gráfico 28 – Evolução da base de remuneração líquida (R\$ milhões, dez/19)



Fonte: PARECER.TEC-0011-2020

Os expressivos e crescentes descontos médios oferecidos pela concessionária desde 2009, que tinha direito a repassar integralmente o IGPM às tarifas, sem fazê-lo, parecem não explicados pela implementação regulatória do Fator X. Inexistem indícios de perda de rentabilidade no período, muito em contrário. Conforme dados anteriormente exibidos no Quadro 3.5, a estabilidade nos volumes vendidos (Quadro 3.3) seria, em tese, compatível com escolhas de monopolista que não encontra restrição de Preço Teto.

Não se pode pretender assertividade pela observação externa de indicadores médios, desconhecidos os detalhes metodológicos usados na elaboração dos Gráficos ARSESP. Deve-se ter em conta, ainda, que o comportamento dos preços de ações reflete tanto o desempenho presente como as expectativas futuras de mercado. Tais condicionantes, todavia, caso a Reguladora entenda pertinência, não excluem o reconhecimento da **especial oportunidade de re Checagem e calibração da estrutura de incentivos no Contrato CSPE 01/99, antes de se decidir sobre a prorrogação trintenária.**

Ainda no Quadro 3.6, encontra-se o Gráfico 28 ARSESP, exibindo a evolução da Base de Remuneração Regulatória Líquida - BRRL em próxima correlação com o indicador destacado no Quadro 3.5. Sabe-se que a Base Remuneratória esteve inflada pela **inclusão de ativo não específico à Concessão (Valor Econômico Mínimo - "VEM"), o qual admitiu aumento expressivo das Margens Máximas permitidas desde 2009 que podem, eventualmente, ter superado o patamar dos preços que seriam definidos por um monopolista livre.** Esta hipótese levantada é consistente com a belicosidade exibida pela Concessionária por ocasião da decisão do Regulador, na Nota Técnica da Metodologia aplicável à 3ª RT que, retroativa, não houve.

O Quadro 3.5 destaca os momentos em que o VEM passou a incidir na Base de Remuneração Regulatória, o momento das discussões judiciais que impediram a realização da Consulta Pública prévia à 3ª RT e o tempo do Acordo de Entendimentos<sup>34</sup> que, lembra-se, antecedeu em dezessete meses o do protocolo do pedido de antecipação da prorrogação do Contrato CSPE 01/99.

Finalmente, aponta-se para o Gráfico 7 ARSESP para introduzir o tópico a ser retomado na Seção 5, a análise técnico-regulatória do Termo K. O atendimento a usuários de GN traz custos muito distintos conforme os fatores de carga, as flutuações horárias de demanda e os volumes exigidos, o que traz dificuldades regulatórias importantes no estímulo da prestação eficiente quando existe a possibilidade de apreçamento discriminatório entre classes de usuários.

Até recentemente, a ARSESP justificava a existência do Termo K, aplicação anual, para controlar os claros incentivos a práticas discriminatórias pelas concessionárias sob sua supervisão<sup>35</sup>, tendo sido surpreendente a recente alteração interpretativa que pode neutralizar a potência do instrumento na Minuta, sem qualquer aprofundamento fático ou justificativa metodológica.

---

<sup>34</sup> Abril de 2018.

<sup>35</sup> No PARECER.TEC-0011-2020, o Termo K ainda veio descrito como mecanismo operativo e funcional: "A Concessionária se beneficiou de um faturamento crescente em relação ao volume produzido, o que se explica tanto por uma efetividade na realização de mercado, maior que o mercado projetado pela Arseps nos processos de revisão, **quanto por uma expansão das vendas em segmentos com maiores tarifas – note-se que este último efeito é posteriormente corrigido por conta da aplicação do Termo de Ajuste K**" (p. 59, grifos nossos).

#### 4. Modicidade Tarifária

Nas 1133 páginas de arquivos em pdf postas à CP 10/21, o termo “modicidade” é encontrado 100 vezes, em indicativo da relevância do Princípio que leva este nome para a discussão em curso. Apesar de se tratar de plano de investimentos tendente a duplicar a atual base de ativos, com acréscimo inexpressivo de volumes tarifados, nenhum posicionamento explorando as possibilidades de prejuízo à modicidade tarifária, mesmo que em cenário hipotético ou teste de estresse, é encontrado em todo o repertório da instrução.

As estimativas de impacto da implementação do Plano de Negócios COMGÁS com prorrogação sobre as Receitas Requeridas foram apresentadas na NT.F-0026-2020, acompanhando Planilha de Modelagem Econômica, que permite acesso aos passos metodológicos e premissas utilizadas para chegar às Tabelas 8 (p. 28) e 9 (p. 29) do referido estudo técnico, aqui reproduzidas no Quadro 4.1.

O exercício usado pela ARSESP para testar o impacto da implementação do Plano de Prorrogação com expansão da malha, Metas II, III e IV na Sexta Subcláusula à Segunda Cláusula da Minuta, propôs a comparação de dois cenários.

No primeiro (Tabela 8), ocorre a expansão da malha, conforme posta na Minuta, e, no segundo (Tabela 9), se consideram apenas os “*investimentos em renovação de redes e ramais; renovação de medidores; renovação de estações e válvulas; remanejamento; reforço (exceto para termoelétrica e no RETAP); indicadores de qualidade; SCADA; e projetos de manutenção*” (NT. F-0026-2020, p. 29). Conforme explica a equipe técnica envolvida, para a análise do segundo Cenário, foram feitos ajustes nas despesas operacionais que, com a redução nos volumes previstos, tendem a cair. **No cenário de expansão da malha, as Margens Máximas Iniciais estão subestimadas, posto que não foram considerados quaisquer custos para as novas conexões que, estima a Agência, tendem a chegar ao dobro dos observados historicamente pela Concessão**, dadas as características sociodemográficas dos novos municípios a serem conectados.

Para facilitar a compreensão da comparação realizada pela ARSESP, colocou-se resumo dos fluxos de caixa<sup>36</sup> estimados pela COMGÁS para a aferição dos P0 ao início de cada um dos seis Ciclos Tarifários previstos para o período 2025-2049. A Reguladora justifica o elevado valor das Margens Máximas para o 1º Ciclo (2018-2024) pela “*saída do Valor Econômico Mínimo (VEM) da base de remuneração da concessionária – o que deverá ocorrer em outubro de 2023, conforme as notas técnicas da 4ª RTO*” (p. 28).

---

<sup>36</sup> Não descontados, em somatório simples, apenas para referência de magnitudes.

**Quadro 4.1 Margens Máximas Iniciais Cenário Prorrogação**  
(Tabelas 8 e 9 NT. F-0026-2020)

Premissas Comuns		Cenário ARSESP Prorrogação com Expansão	Cenário ARSESP Prorrogação sem Expansão	
	WACC	P0 (moeda de 2020)	P0 (moeda de 2020)	Diferença %
2018-2024	8,27%	0,59	0,59	0,0%
2024-2029	7,94%	0,33	0,35	4,9%
2029-2034	7,50%	0,33	0,35	4,8%
2034-2039	7,44%	0,35	0,36	2,5%
2039-2044	7,37%	0,36	0,36	-1,1%
2044-2049	7,22%	0,36	0,34	-6,1%
<b>Volume Faturado - (1.000 m³), R\$ mill (2025-2049)</b>				
Volume Faturado - (1.000 m³)		203.578.900,35	129.219.549,88	-36,5%
(+) Receita Requerida Direta -> Tarifária		R\$ 71.182.716,00	R\$ 45.333.830,82	-36,3%
(+) Outras Receitas		R\$ 271.112,27	R\$ 271.112,27	0,0%
(-) Despesas Operacionais		R\$ 23.861.859,44	R\$ 17.717.426,23	-25,8%
(-) PDD		R\$ 710.565,49	R\$ 453.513,82	-36,2%
(-) P&D C&R		R\$ 177.956,79	R\$ 113.334,58	-36,3%
(-) Taxa de Regulação e Fiscalização		R\$ 357.269,14	R\$ 228.024,72	-36,2%
(-) Despesas de Conexão		R\$ -	R\$ -	0,0%
(-) Imposto de renda/Contrib.Social		R\$ 12.288.433,61	R\$ 5.749.734,94	-53,2%
(-) Investimentos		R\$ 20.862.666,67	R\$ 7.162.742,86	-65,7%
(-) Variação do Capital de Giro		R\$ 53.199,39	R\$ 33.767,75	-36,5%
<b>Base de Capital Final/Valor Reversão 2049</b>		<b>R\$ 18.069.788,43</b>	<b>R\$ 4.372.499,95</b>	<b>-75,8%</b>

Observa-se que a ARSESP associou o cenário com expansão da malha ao faturamento de um volume total, de 2025 a 2049 (1.000 m³), 36,5% maior do que no cenário alternativo, com impacto na soma das Receitas Requeridas, PDD, P&D C&R, Taxa de Fiscalização e Variação do Capital de Giro, comparadas no somatório linear destes 24 anos, de similar proporção. As reduções mais expressivas nas Receitas Requeridas aparecem nos dispêndios tributários (-53,2%) e nos investimentos, que caem em R\$ 13,7 bilhões (-65,7%), com ajuste menos que proporcional nas Despesas Operacionais (-25,8%), o que é consistente com a manutenção de parte ainda importante dos investimentos em suporte e reforço.

A ARSESP percebe, na comparação das Margens Máximas necessárias ao equilíbrio econômico-financeiro nos dois "cenários", que apenas no último Ciclo (2044-2049) haveria eventual vantagem tarifária pela não expansão:

“Assim, pode-se concluir que os investimentos previstos para expansão contribuem para a modicidade” (NT. F-0026-2020, p. 29).

Independente dos impactos tarifários projetados, **para a ARSESP há clareza da expressiva diferença nos valores a serem pagos, por reversão, ao término da concessão prorrogada. Seriam R\$ 18,1 bilhões com a expansão da malha e R\$ 4,4 bilhões sem ela, uma diferença de R\$ 13,7 bilhões.**

Com vênias redobradas, **o exercício proposto na NT. F-0026-2020 não parece ter a necessária robustez para aferição de impacto da expansão planejada pela COMGÁS sobre a modicidade tarifária**, conforme se passa a explicar.

Não estando disponíveis projeções confiáveis para a evolução dos preços finais aos usuários e de volumes demandados para o intervalo coberto pela prorrogação da Concessão, a ARSESP dependeu das estimativas preparadas pela COMGÁS para suas análises de cenário.

Tais estimativas, pressupondo cenário otimista de ampliação de oferta de moléculas e redução de preços pagos pelos usuários finais de 15% a 20% para o segmento residencial e de 40% a 45% para o industrial, cogeração e GNV, implicaram a suposição de aumento de 85% nos volumes faturados pela COMGÁS no cenário com expansão de malha, considerados os volumes médios faturados no ano de 2025 (6,14 bilhões de m<sup>3</sup>) e projetados para o ano de 2049 (9,77 bilhões de m<sup>3</sup>).

No cenário ARSESP de prorrogação sem expansão de malha, a projeção de volumes usada é bastante conservadora, implicando queda de 7,5% nos volumes anuais faturados que, em 2049, passaram a ser de 4,88 bilhões de m<sup>3</sup>. Este raciocínio, todavia, **revela metodologia com nexo de causalidade questionável, posto que a “causa” preponderante da expansão da demanda por GN distribuído pela COMGÁS não é a expansão da malha, mas a expressiva e sustentada queda nos preços das moléculas, intrínseca à projeção de volumes na planilha elaborada pela COMGÁS.**

**Se a expansão da malha fosse a “causa” da expansão nos volumes demandados, teriam que se aceitar volumes exclusivamente escoados para os novos municípios próximos a 74,4 bilhões<sup>37</sup> de m<sup>3</sup> entre 2025 e 2049, 36,5% dos volumes totais para um mercado marginal, em evidente contrassenso.**

Mas os esforços da ARSESP permitem a consideração de outros cenários e comparações que, com premissas consistentes, oferecem base mais segura para avaliação de impacto esperado sobre a modicidade tarifária da proposta de prorrogação com expansão COMGÁS. De fato, existem parâmetros já ajustados pela Reguladora para comparar os impactos tarifários esperados pela expansão ou não da malha de distribuição da COMGÁS nos cenários de (i) alto crescimento de demanda (preços baixos para os usuários finais) e de (ii) baixo crescimento dos volumes de demanda (preços similares aos atuais para os usuários finais).

Nos Quadros 4.2 e 4.3, comparam-se as Margens Máximas iniciais para as hipóteses de expansão e não expansão da malha, considerando os cenários “Otimista” e de

---

<sup>37</sup> Volume com Expansão de 203,6 bilhões de m<sup>3</sup> – Volume sem Expansão de 129,22 bilhões de m<sup>3</sup> = 74,38 bilhões de m<sup>3</sup> de demanda “causada” pela Expansão.

“Manutenção”, respectivamente. Os resultados já apresentados no Quadro 4.1 aparecem exatamente reproduzidos, para a hipótese de Expansão, no Quadro 4.2 (“Otimista”), e para a hipótese de não expansão, no Quadro 4.3 (“Manutenção”).

Supõe-se, por facilidade de comparação que, na simulação feita pela Reguladora, os investimentos em reforço na hipótese de não expansão sejam suficientes para suportar os fluxos adicionais de volumes previstos no Cenário Otimista. O que se pretende é comparar o impacto tarifário das hipóteses de (i) expansão e (ii) não expansão da malha COMGÁS sob cenários com volumes de demanda similares, evitando confusões entre as consequências de eventual queda nos preços do GN e da própria expansão da malha sobre os volumes demandados, como ocorre na comparação ARSESP<sup>38</sup>.

**Quadro 4.2 Margens Máximas Iniciais Cenário Otimista Preços Finais GN**

Premissas Comuns		Hipótese ARSESP Prorrogação com Expansão	Hipótese Sidera Prorrogação sem Expansão	
	WACC	P0 (moeda de 2020)	P0 (moeda de 2020)	Diferença %
2018-2024	8,27%	0,59	0,59	0,0%
2024-2029	7,94%	0,33	0,31	-5,7%
2029-2034	7,50%	0,33	0,27	-17,9%
2034-2039	7,44%	0,35	0,26	-27,4%
2039-2044	7,37%	0,36	0,24	-35,0%
2044-2049	7,22%	0,36	0,21	-41,0%
<b>Volume Faturado - (1.000 m³), R\$ mill (2025-2049)</b>				
	Volume Faturado - (1.000 m³)	203.578.900,35	203.578.900,35	0,0%
	(+) Receita Requerida Direta -> Tarifária	R\$ 71.182.716,00	R\$ 51.749.415,92	-27,3%
	(+) Outras Receitas	R\$ 271.112,27	R\$ 271.112,27	0,0%
	(-) Despesas Operacionais	R\$ 23.861.859,44	R\$ 23.861.859,44	0,0%
	(-) PDD	R\$ 710.565,49	R\$ 517.312,97	-27,2%
	(-) P&D C&R	R\$ 177.956,79	R\$ 129.373,54	-27,3%
	(-) Taxa de Regulação e Fiscalização	R\$ 357.269,14	R\$ 260.102,64	-27,2%
	(-) Despesas de Conexão	R\$ -	R\$ -	0,0%
	(-) Imposto de renda/Contrib.Social	R\$ 12.288.433,61	R\$ 5.803.875,13	-52,8%
	(-) Investimentos	R\$ 20.862.666,67	R\$ 7.162.742,86	-65,7%
	(-) Variação do Capital de Giro	R\$ 53.199,39	R\$ 53.199,39	0,0%
<b>Reversão 2049</b>		<b>R\$ 18.069.788,43</b>	<b>R\$ 4.391.931,60</b>	<b>-75,7%</b>

Conforme se observa no Quadro 4.2, **se houver aumento importante na demanda por GN na área da Concessão COMGÁS (Cenário Otimista), a opção por não estender a malha projeta ganhos tarifários de 5,7% (2024-2029) e que aumentam sistematicamente**

<sup>38</sup> Os exercícios realizados nos Quadros 4.2 e 4.3 simplesmente comparam as Margens Máximas que garantem equilíbrio econômico-financeiro à Concessão em dois cenários distintos: alto volume de vendas e volumes relativamente estáveis nas hipóteses de (i) expansão e (ii) não expansão. Foram replicados os exatos perfis de demanda usados nas comparações originais da ARSESP para facilitar a apresentação que, no cenário de frustração de volumes ou de queda no preço do GN para os usuários finais, do Quadro 4.3, é absolutamente robusto. Para o cenário do Quadro 4.2, “Otimista”, pode merecer algum ajuste posterior pela reguladora, incluindo, justificadamente e se necessários, ajustes nos investimentos ou despesas operacionais não capturados pelos mecanismos já automatizados nas planilhas de cálculo disponibilizadas. Estes ajustes finos no Quadro 4.2 dependem do acesso a coeficientes de alocação não disponibilizados ao público, mas não devem alterar os resultados qualitativos aqui encontrados.

até 41,0% (2044-2049), em relação à opção de Extensão da malha pleiteada pela COMGÁS, que se mostra, neste cenário, significativamente desfavorável à modicidade tarifária.

Além de desnecessária oneração tarifária, o Quadro 4.2 mostra que, no momento da inadiável reversão da base não amortizada, em 2049, **a opção de extensão da malha exigirá esforço fiscal de adicionais R\$ 13,7 bilhões (valores de 2020) aos cofres públicos estaduais**, quando seriam devidos R\$ 4,4 bilhões na hipótese de não expansão e \$ 18,1 bilhões na hipótese alternativa.

Por outro lado, se houver frustração do evento em que os preços das moléculas de GN caíam de forma abrupta nas faturas pagas pelos usuários finais, exploram-se os perfis de Margem Máxima iniciais pela opção antecipada de expansão ou não da malha no Quadro 4.3.

**Quadro 4.3 Margens Máximas Iniciais Cenário Manutenção Preços Finais GN**

Quadro 4.3 Margens Máximas Iniciais Cenário Manutenção Preços Finais GN				
Premissas Comuns		Hipótese ARSESP Prorrogação sem Expansão	Hipótese Sidera Prorrogação com Expansão	
	WACC	P0 (moeda de 2020)	P0 (moeda de 2020)	Diferença %
2018-2024	8,27%	0,59	0,59	0,0%
2024-2029	7,94%	0,35	0,37	6,2%
2029-2034	7,50%	0,35	0,43	23,8%
2034-2039	7,44%	0,36	0,52	43,3%
2039-2044	7,37%	0,36	0,59	64,5%
2044-2049	7,22%	0,34	0,64	86,4%
Volume Faturado - (1.000 m³), R\$ mill (2025-2049)				
Volume Faturado - (1.000 m³)		129.219.549,88	129.219.549,88	0,0%
(+ Receita Requerida Direta -> Tarifária)		45.333.830,82	64.712.215,25	42,7%
(+ Outras Receitas)		R\$ 271.112,27	R\$ 271.112,27	0,0%
(- Despesas Operacionais)		R\$ 17.717.426,23	R\$ 17.717.426,23	0,0%
(-) PDD		R\$ 453.513,82	R\$ 646.220,24	42,5%
(-) P&D C&R		R\$ 113.334,58	R\$ 161.780,54	42,7%
(-) Taxa de Regulação e Fiscalização		R\$ 228.024,72	R\$ 324.916,64	42,5%
(-) Despesas de Conexão		R\$ -	R\$ -	0,0%
(-) Imposto de renda/Contrib.Social		R\$ 5.749.734,94	R\$ 12.215.947,81	112,5%
(-) Investimentos		R\$ 7.162.742,86	R\$ 20.862.666,67	191,3%
(-) Variação do Capital de Giro		R\$ 33.767,75	R\$ 33.767,75	0,0%
Base de Capital Final/Valor Reversão 2049		R\$ 4.372.499,95	R\$ 18.050.356,79	312,8%

Os volumes usados no cálculo das Receitas Requeridas neste cenário são idênticos ao do "Cenário ARSESP sem expansão" anteriormente exibido no Quadro 4.1 (Tabela 9 ARSESP). Os investimentos na hipótese de expansão da malha, neste caso, foram aplicados na planilha de cálculo de Margens Máximas, usado pela ARSESP para o

Cenário de baixos volumes (ou preços altos das moléculas para os consumidores finais)<sup>39</sup>.

Os resultados são, novamente, consistentes com o bom senso e a boa técnica regulatória. **O precipitado enterramento de rede de distribuição, no cenário de “Manutenção”, pelos baixos volumes demandados, implicaria literal desastre tarifário, com explosiva ampliação nas Margens Máximas iniciais de 6,2% (2024-2029) a 86,5% (2044-2049), na comparação com a opção de não extensão da malha.**

As ligeiras diferenças encontradas nos valores das reversões da base não amortizada encontradas nos Quadros 4.2 e 4.3 decorrem de ajustes automatizados na planilha de cálculo, sensíveis às alterações de volumes faturados, mas fica preservada idêntica diferença nominal, em R\$ 13,7 bilhões em desfavor da opção pela extensão da malha, nos dois casos.

As simulações preparadas pela Sidera, como evidente nos detalhamentos das Receitas Requeridas apresentadas em cada Quadro, são facilmente reproduzíveis. No Cenário “Otimista”, aplicam-se os volumes de vendas mais altos na planilha usada pela ARSESP para estimar as Margens Máximas da opção sem expansão, calibrando as Margens Máximas para equilibrar os novos fluxos de caixa às WACC consideradas. No Cenário de Manutenção, os Investimentos da expansão são aplicados na planilha de cálculo ARSESP com baixo volume de vendas, com calibragem das Margens Máximas para equilibrar tarifas e Receitas Requeridas.

Em qualquer dos cenários, de alta ou baixa oferta de GN a preços mais competitivos para os usuários, como se nota, **a opção de compromisso com a expansão da malha tende a ser forte e claramente deletéria à modicidade tarifária, ao que se acresce a prejudicialidade dos ônus de reversão.**

**Antes de decisão conforme o Interesse Público sobre o pleito da Concessionária, parece imprescindível a reconsideração dos entendimentos que associam neutralidade ou benefício tarifário aos planos de Expansão da malha COMGÁS, até o momento predominantes no bojo deste procedimento.**

O problema no cálculo do impacto dos planos de Expansão da COMGÁS recomenda **devida atenção pela ARSESP para esclarecimentos ou ajustes pendentes**, em particular porque **os atos e entendimentos havidos nesta CP 10/21, desde 30 de abril de 2020, ocorreram sob a distorcida impressão de se estar analisando projeto de expansão seguramente alinhado ao Princípio da Modicidade Tarifária.**

Destaca-se, todavia, que, mesmo no cenário de expressiva queda nos preços das moléculas antes dos *citygates* operados pela COMGÁS, passou a haver riscos maiores

---

<sup>39</sup> “Cenário” Tabela 9 ARSESP: baixo volume e sem expansão.

de que a tão esperada redução no preço das moléculas não seja percebida na conta paga por parte dos usuários, por efeito da inovação prevista na Minuta para a aplicação do Termo K.

## 5. Termo K

Admita-se, por hipótese, uma redução média de 40% nos preços das moléculas de GN em relação aos patamares hoje praticados, estando tal oferta disponível para transportadores autorizados.

No longo caminho que estas valiosas moléculas precisarão percorrer até estarem disponíveis aos usuários finais, para além dos obstáculos técnicos, de infraestrutura e conflitos de competência, há importantes desafios regulatórios a serem superados para que, na ponta que usará e pagará pelo GN, note-se qualquer vantagem.

Efetivamente, é da lógica do monopólio a opção pela restrição da quantidade ofertada para, elevando receitas médias, obter máxima lucratividade. Quando um monopolista passa a ter oportunidade de adquirir insumos ou materiais que revende a custos muito mais baixos, procurará absorver ou capturar para si o máximo desta renda excedente.

No caso da distribuição de GN, típico monopólio natural, a presença de segmentos e classes de consumo distintas<sup>40</sup>, bem como a aplicação de técnicas de apreçamento não linear e discriminatório potencializam as oportunidades de apropriação de excedentes de renda com elevado refinamento, sendo fundamental o acompanhamento permanente da Reguladora para, identificando distorções, reorientar as escolhas.

**Instrumento previsto contratualmente e bem conhecido da COMGÁS e demais concessões de GN canalizado paulistas, o Termo K é ferramenta regulatória desenhada para restringir ações discriminatórias ineficientes, preservando efetividade à estrutura tarifária fixada pela ARSESP no início de cada Ciclo Tarifário.**

Ainda que sempre vedada a cobrança de valores superiores aos definidos pela Estrutura Tarifária, **através da concessão de descontos selecionados a usuários com preços-teto mais altos, costuma ser factível a obtenção de receitas totais maiores do que as requeridas para o equilíbrio econômico-financeiro.**

Com o intuito de desestimular esta prática, o Contrato CSPE 01/99 incorporou o expediente regulatório conhecido por Termo K, que funciona como um controle anual de teto de receitas obtidas, pelo qual se limita o recebimento de receitas superiores

---

<sup>40</sup> Vide Gráfico 7 ARSESP, para segmentos selecionados.

àquelas requeridas para o equilíbrio econômico-financeiro da Concessão em cada ano. Este controle anual, em operação plena após o Terceiro Ciclo Tarifário, implicará ajustes e compensações a serem aplicadas no Ciclo Tarifário seguinte, quando as receitas obtidas (potencialmente sem descontos) forem maiores do que as receitas requeridas pela aplicação do regime de preços-teto naquele ano. Na tradicional explicação da Reguladora:

---

“O Termo K é o mecanismo que corrige eventuais distorções causadas pela aplicação da estrutura tarifária sobre a MM definida. Trata-se do ajuste referente à compatibilização das diferentes tarifas por segmento e classe de consumo, definidas na estrutura tarifária, e seus volumes efetivamente distribuídos, de forma a garantir que a tarifa média real obtida seja, no máximo, equivalente à MM.” (Nota Técnica nº RTG/01/2016, p. 25)

---

Entende-se o desconforto econômico e privado da Concessionária com qualquer instrumento regulatório que lhe impeça rentabilidades máximas, por discriminação ou subsídio cruzado. Como contrapartida, **o Termo K tem fulcro e finalidade na criação de obstáculos em escolhas ineficientes ou socialmente indesejáveis da monopolista regulada, sendo este o único mecanismo regulatório, no contrato em questão, capaz de incentivar respeito à Estrutura Tarifária inicialmente fixada, durante os cinco anos do Ciclo.**

Inexistindo qualquer erro ou disfunção matemática na especificação do uso do Termo K no Contrato CSPE 01/99, **a absoluta ausência de fundamento regulatório na iniciativa da COMGÁS ao judicializar sua aplicação foi pouco explorada nas análises desta CP 10/21.** Efetivamente, é interessante lembrar a existência de Minuta preliminar ao 7º Aditivo, em que o único dispositivo material existente se dirigia à completa exclusão do Termo K do Contrato, a despeito de inexistir fundamento regulatório para tanto.

Na versão final da Minuta, também sem análise regulatória, encontram-se ajustes na metodologia de aplicação do Termo K que, para não leigos, corresponde à abrupta e não nomeada conversão do Regime Regulatório aplicável ao Contrato CSPE 01/99: **se aprovado conforme a versão final da Minuta, o requerimento de prorrogação COMGÁS transformará o Regime de Preços Teto, hoje aplicado, num Regime de Teto de Receitas, pelo novo “Termo K”.**

O problema central da inovação prevista na Minuta é a aferição apenas quinquenal de excessos de receitas obtidas sobre as receitas requeridas, conforme definidas no início do Ciclo, para a Concessão. No controle de desvios anuais, estabelecem-se sucessivos tetos de receitas obtidas no início de cada ano, com a devida aplicação da

variação inflacionária do período anterior e desconto do Fator X. Este isolamento anual permite comparar transações havidas sob o mesmo referencial (anual) de preços, sem contaminar a lógica dos incentivos por Preços Teto, que precisam ter padrão declinante ano após ano dentro do Ciclo.

**Com a metodologia proposta na versão final da Minuta**, ainda que presentes os Preços Teto anuais, por classe e segmento de usuário, o controle quinquenal de excesso de receitas obtidas sobre as receitas requeridas considerará transações agregadas no Ciclo Completo. Em outras palavras, **a Concessionária ficará habilitada a trabalhar com descontos discriminatórios e subsídios cruzados que melhor lhe aprouverem durante o quinquênio**, bastando que não obtenha, ao final do Ciclo completo, receitas totais superiores às receitas permitidas por segmento e classe de cliente.

O **Regime de Teto de Receita**, do qual se aproxima o Contrato CSPE 01/99 com as inovações propostas no Tratamento do Termo K, **é tido na literatura como alternativa regulatória inadequada à busca de eficiências, conforme sustentado acima, podendo, inclusive, estimular a prática de tarifas até maiores do que as que seriam cobradas por monopolistas não regulados** (Crew e Kleindorfer, 1996)<sup>41</sup>.

## 6. Conclusões e Necessidade de Prudência na Antecipação

**A Agência Reguladora e o Poder Concedente têm, por Lei e pelo Contrato CSPE 01/99, até 31 de outubro de 2027, para decidir se há interesse público e se, no momento próprio, estarão supridos os quesitos de habilitação da requerente na prorrogação COMGÁS.**

Antes do prazo fatal, que ainda está mais de seis anos distante, **inúmeras incógnitas, que hoje tornam excessivamente arriscada a decisão antecipada, poderão ser resolvidas**. De fato, se até 2027 as novas moléculas não começarem a chegar baratas à costa paulista, a prorrogação antecipada terá se mostrado um equívoco de graves repercussões. Mas se vierem, poderão ser bem aproveitadas com a infraestrutura sem expansão já disponível. Nesse sentido, outras incertezas específicas, conquanto de direta implicação sobre o Contrato CSPE 01/99, estarão provavelmente superadas, tais como aquelas relacionadas aos ativos da GASPETRO possivelmente agregados ao portfólio do grupo econômico da Concessionária em questão e os desdobramentos concorrenciais decorrentes.

Há, de toda a forma, uma evidente necessidade de implementação de Análise de Impacto Regulatório especializada para a decisão, em primeiro lugar, da escolha entre

---

<sup>41</sup> Crew M.A., Kleindorfer P.R. (1996) Price Caps and Revenue Caps: Incentives and Disincentives for Efficiency. In: Crew M.A. (eds) Pricing and Regulatory Innovations Under Increasing Competition. Topics in Regulatory Economics and Policy Series, vol 24. Springer, Boston, MA

prorrogação e re-licitação, e, então, para a objetiva avaliação dos planos de expansão de malha. O tempo traz muitas possibilidades.

Por fim, tem-se que a ARSESP e o Poder Concedente não deveriam ter maiores dificuldades em ajustar parâmetros que causam desequilíbrio econômico-financeiro nos Contratos de Concessão sob suas competências, sendo importante dissociar a corrente discussão da substituição de índices de Correção de Preços, mais urgente, de outras que, por prudência e no melhor **Interesse Público**, podem esperar.

É a Nota Técnica.



Roland Veras Saldanha Jr.