



São Paulo, 22 de abril de 2019  
DEINFRA ENE F000236

## **CONSULTA PÚBLICA ARSESP Nº 03/2019**

**Proposta de cálculo da Margem Máxima,  
Fator X e Estrutura Tarifária da 4ª Revisão  
Tarifária Ordinária da Companhia de Gás de  
São Paulo – Comgás**



A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 03/2019 da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), cujo objetivo é discutir a “*proposta de cálculo da Margem Máxima, Fator X e Estrutura Tarifária da 4ª Revisão Tarifária Ordinária da Companhia de Gás de São Paulo – Comgás*”.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Estado de São Paulo é muitas vezes apontado como referência na regulação dos serviços de gás natural canalizado. Porém, essa reputação deixou de ser motivo de orgulho para São Paulo. Afinal, as concessionárias e os usuários de gás natural do Estado ainda sofrem as consequências do apagão regulatório que os atingiu nos últimos 5 anos.

O quadro é estarrecedor. A última revisão tarifária da Comgás aconteceu há 10 anos! Gás Brasileiro e Naturgy caminham na mesma direção. Não há como se falar em estabilidade regulatória e segurança jurídica em um contexto assim. Desde 2014, as concessionárias investem sem ter um Plano de Negócios aprovado e uma taxa de remuneração definida. Os consumidores pagam uma tarifa que não sabem se está além ou aquém do que deveria. E pouco foi feito pela agência a fim de solucionar os conflitos.

E não foi por falta de disposição dos agentes que tal situação se arrastou por tantos anos. A maior prova disso é pública e está consolidada no Memorando de Entendimentos, assinado por Comgás, FIESP e as principais associações de consumidores de gás do Estado (Abividro, Abrace, Abiquim, Anace e Aspacer). Durante mais de 1 ano, os agentes se dispuseram a sentar e debater como solucionar o impasse regulatório criado pela inoperância da agência reguladora.

O Memorando e seus anexos foram entregues à Secretária de Energia e Mineração do Estado, submetidos ao crivo jurídico da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e então encaminhados à ARSESP. O entendimento alcançado entre concessionária e usuários não apenas soluciona o próximo ciclo tarifário da Comgás, como também encaminha a solução do período pretérito. Porém, tão importante quanto os números propostos foi a decisão de concessionária e usuários de retirarem qualquer ação judicial corrente, que pudesse impedir o andamento do processo de revisão tarifária. Ou seja, sem a solução negocial conduzida pela FIESP todo o processo atualmente em discussão estaria prejudicado.

O que precisa ficar claro para todos que acompanham este processo de revisão é que não estamos diante de um quadro de normalidade regulatória.

Primeiro porque se discute os termos e as tarifas a serem aplicadas no 5º Ciclo Tarifário, enquanto o 4º Ciclo permanece em aberto. Ou seja, não se sabe se o reajuste aprovado – para mais ou para menos – representa ganho ou perda de competitividade,



pois não se tem qualquer base real de comparação – apenas uma tarifa “artificial” que foi corrigida por inflação menos Fator X desde 2009.

Segundo, porque o processo ora em discussão só é viabilizado por, ao menos, dois aditivos ao contrato de concessão, alterando o período do Ciclo Tarifário e pacificando as disputas em torno do valor da Base de Remuneração Regulatória. Sem a assinatura desses aditivos, a Agência não teria qualquer segurança jurídica para dar andamento ao processo – a menos que se dispusesse a sentar e dialogar com os agentes, o que se demonstrou incapaz de fazer nos últimos anos.

Portanto, é fundamental que o processo seja conduzido pela agência reguladora com toda cautela e sobriedade, a fim de não colocar em xeque todo esforço até aqui feito pelos agentes a fim de restabelecer um quadro de verdadeira normalidade regulatória. Afinal, ao menos uma coisa se espera que todo esse processo ensine: não se alcança estabilidade regulatória sem diálogo com os agentes.

## EFEITOS DO APAGÃO REGULATÓRIO

Por ser um setor capital-intensivo, a estabilidade regulatória e a previsibilidade das regras são dois pilares fundamentais para a garantia de investimentos futuros nos diversos segmentos de Infraestrutura, dentre os quais se destaca o gás natural. Um dos instrumentos fundamentais para a manutenção dessa estabilidade é o processo de revisão tarifária periódica das concessionárias. É nele que o Plano de Negócios da distribuidora é avaliado de forma rigorosa pelo regulador, que a taxa de remuneração da concessionária é estabelecida e que a margem de distribuição é calculada e fixada para o próximo ciclo tarifário. Todo esse processo é submetido ao escrutínio público, por meio de consultas e audiências.

Portanto, ao não concluir um processo de revisão tarifária, a agência expõe à completa instabilidade tanto concessionária quanto usuários. A concessionária fica exposta ao risco de investir sem ter a garantia de qual a sua taxa de remuneração. Usuários passam a consumir sem ter a certeza se a margem que estão pagando é realmente a mais adequada. E a sociedade como um todo é prejudicada pela falta de desenvolvimento dos serviços públicos de infraestrutura.

Um dos efeitos do apagão regulatório que atingiu o segmento de distribuição de gás natural no Estado de São Paulo pode ser observado no gráfico abaixo. O *gap* nos investimentos é evidente. Enquanto a média no 3º Ciclo foi de R\$ 600 milhões ao ano (em moeda de abr/18) e a média prevista para o 5º Ciclo ajustado (2018-2024) é de R\$ R\$ 735 milhões por ano, durante o 4º Ciclo ajustado (2014-2018) o investimento médio anual foi de R\$ 478 milhões – 20% menor do que o Ciclo anterior e 35% menor do que o previsto para o próximo ciclo.

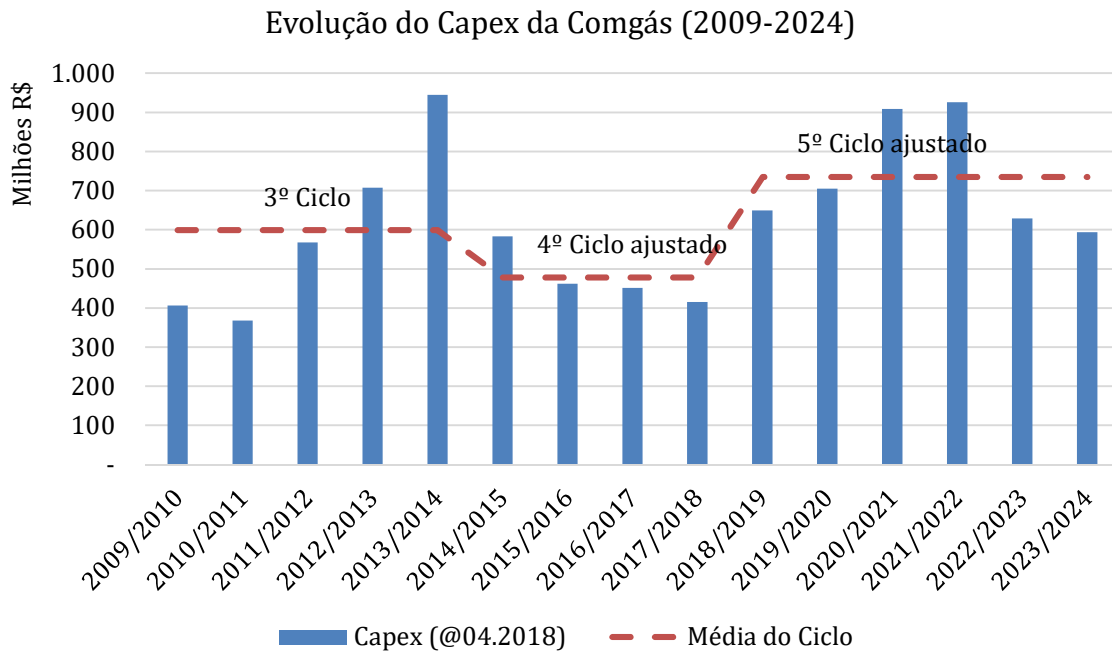


Figura 1. Evolução do Capex da Comgás (2009-2024)

Os efeitos desse *gap* de investimentos para o setor de gás natural do Estado são difíceis de mensurar. Fato é que a distribuidora deixou de expandir sua rede de distribuição e menos consumidores deixaram de ser atendidos. O gráfico a seguir apresenta a evolução da rede de distribuição da Comgás de 2009 a 2018. Observa-se como a queda nos investimentos impactou diretamente a expansão da rede.

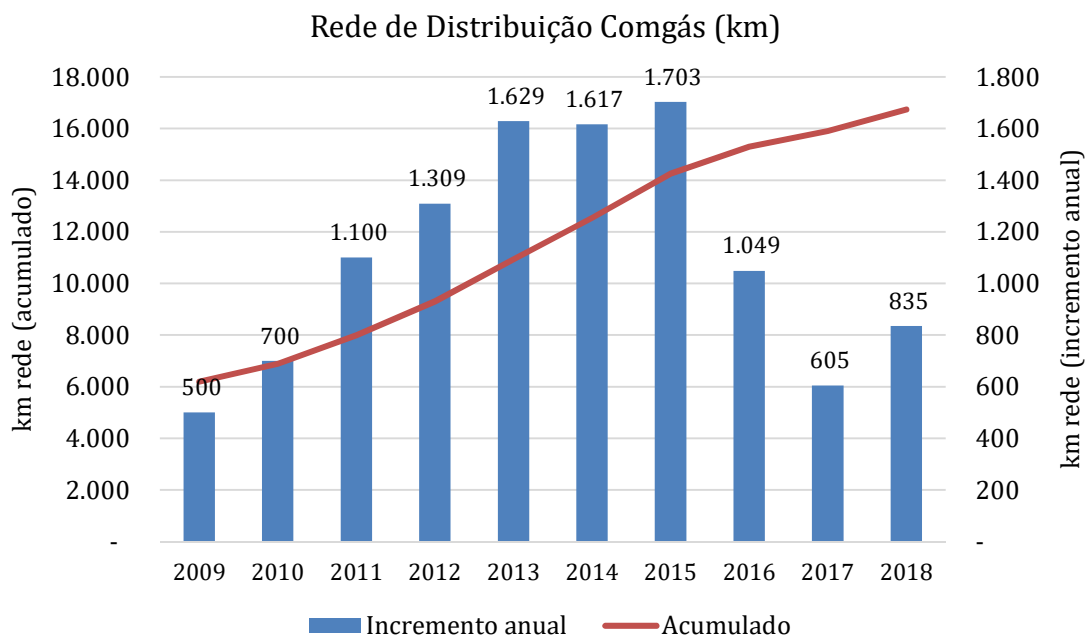


Figura 2. Evolução da rede de distribuição da Comgás (2009-2018)



Do lado do consumidor, a falta de conclusão da 3ª revisão tarifária o expôs a, ao menos, dois efeitos. O primeiro foi a quebra de expectativa em relação à modicidade tarifária. Ainda que a taxa WACC de 8,04%, calculada pela agência em 2014, não fosse a final, certamente seria menor do que 9,55% (aprovada em 2009) – o que teria reflexos nas margens de distribuição. Sem a conclusão do processo, os consumidores sequer sabem a qual taxa estavam remunerando os serviços da concessionária.

Segundo, sinais de preço equivocados, provocados pelo subsídio cruzado da indústria para as demais classes de consumo. Na avaliação da agência, caso a estrutura tarifária atual fosse mantida, a indústria subsidiaria as demais classes de consumo em R\$ 841 milhões. Dado que não houve determinação de receita requerida para o ciclo 2014-2018, é impossível reproduzir o cálculo e verificar em quanto a indústria subsidiou as demais classes de consumo no ciclo anterior. Mas o fato é que ela subsidiou, afinal a estrutura de custos da concessionária não sofrerá grande alteração para o próximo ciclo, assim como a participação das classes de consumo na recuperação da receita requerida da concessionária.

Assim, não apenas os consumidores no geral foram prejudicados pela falta de determinação da margem máxima da concessionária, como a indústria foi duplamente penalizada, pois além de não ter margem definida, continuou a subsidiar as demais classes de consumo, via margem de distribuição.

## VISÃO DE FUTURO

Mas é preciso ir além desse quadro perverso criado no passado. O Brasil aguarda ansiosamente por medidas que destravem o mercado de gás natural e coloquem o país no rol dos grandes produtores e comercializadores de gás do mundo. Nesse contexto, São Paulo tem uma oportunidade sem precedentes, por contar com grandes reservas de gás no seu litoral, muito próximas a um mercado consumidor pujante.

Além dessa agenda de país, pela primeira vez na história recente São Paulo tem uma diretriz estratégica desenhada para o setor de gás natural. Um pleito histórico da FIESP, a aprovação do Plano Estadual de Metas para o Gás Canalizado, em novembro de 2016, pelo Conselho Estadual de Política Energética (CEPE), foi um importante marco para o setor no Estado. O Plano prevê, entre outras coisas, mais de R\$ 12 bilhões de investimento pelas distribuidoras até 2029; conexão de 3,5 milhões de novos clientes; expansão da rede de distribuição em 29 mil km; e dobrar o número de municípios atendidos por gás canalizado – passando de 143, em 2016, para 285, em 2029.

Contudo, há condições mínimas para que tais metas se materializem. São elas: estabilidade regulatória, preços competitivos e novas fontes de suprimento para o Estado. Em todas elas a ARSESP tem papel fundamental e o presente processo de revisão tarifária é um dos passos mais importantes nesse sentido.



## ESTABILIDADE REGULATÓRIA

A conclusão do atual processo de revisão tarifária é fundamental para a retomada da estabilidade regulatória, ainda que não seja suficiente. Destaca-se que além desse processo, outras medidas como o tratamento adequado do ciclo ajustado 2014-2018 – sem onerar as tarifas dos consumidores – e a autorização para construção do terminal de GNL na Baixada Santista também são imprescindíveis para colocar São Paulo na rota de crescimento sustentado do mercado de gás natural.

De forma geral, a FIESP entende que todas as medidas necessárias e suficientes para a retomada da estabilidade regulatória estão elencadas no Memorando de Entendimentos, a saber:

- **Retomada do modelo *Price Cap***, com a revisão tarifária realizada com base dados prospectivos (Opex, Capex, Volume) para o ciclo futuro.
- **Alteração dos períodos dos 4º e 5º Ciclos Tarifários**, de forma a compatibilizar com o momento de assinatura do Memorando de Entendimentos e com a disponibilidade de dados realizados e prospectivos, em atendimento ao princípio do modelo *Price Cap* exposto acima.
- **Aplicação do Plano Estadual de Metas para o Gás Canalizado**, aprovado no âmbito do Conselho Estadual de Políticas Energéticas do Estado de São Paulo (CEPE).
- **Inclusão dos custos de conexão de novos consumidores no Opex**, a fim de permitir o cumprimento das metas de expansão da rede e a redução tarifária no médio e longo prazos com os ganhos de escala.
- **Fim das disputas em torno da composição da Base de Remuneração Regulatória (BRR)**, com a confirmação do Valor Econômico Mínimo (VEM) como parte da base de ativos inicial da concessionária, desde que sua depreciação – para efeito de cálculo do P0 – seja concluída em outubro de 2023.
- **Fim do subsídio cruzado** entre consumidores industriais e os demais segmentos.
- **Diversificação da oferta de gás para as distribuidoras paulistas, pela implantação de um terminal de GNL no litoral de São Paulo.** Essa medida deve ser vista como o capital político desse Acordo, por ser o ponto de maior convergência entre concessionária e consumidores. A implantação de um terminal de regaseificação em São Paulo, finalmente dará aos paulistas a capacidade de negociação com a Petrobras sobre o preço da molécula e do transporte. Significa também transparência internacional na definição do preço da molécula. Para os consumidores, é fundamental que o terminal fique na base de ativos da concessionária,

pois dá a eles garantia de regulação e fiscalização sobre os custos de Opex praticados e sobre a competitividade da molécula em relação aos preços praticados no mercado nacional.

- **Fim das disputas judiciais em torno da 3ª Revisão Tarifária Ordinária**, com retirada das ações judiciais por parte de concessionária e associações, desde que os termos do Memorando de Entendimentos sejam seguidos pela ARSESP – dentro do devido processo legal e com a realização de Consultas Públicas para contribuições da sociedade.
- **Tratamento em separado do 4º Ciclo Tarifário (2014-2018)**, que deverá ser analisado por consultoria independente contratada pela ARSESP: em caso de passivo pró-concessionária, tal deve ser tratado sem impactos para as tarifas atuais de distribuição; em caso de passivo pró-consumidor, deverá ser repassado como desconto nas margens de distribuição.

O sucesso do atual processo depende do respeito a tais premissas, por entender que elas representam convergência de entendimentos e pacificação dos agentes, condições absolutamente necessárias para a evolução do mercado.

## PREÇOS COMPETITIVOS

Preços competitivos apenas serão alcançados seguindo os melhores princípios da prática regulatória, criando condições para que o mercado cresça e alcance os melhores preços por meio da competição.

A modicidade da margem de distribuição não pode ser buscada via contabilidade criativa, nos processos de revisão tarifária. Para tanto, é fundamental que as premissas de cálculo da margem máxima estejam devidamente calibradas, a fim de que concessionária se torne cada vez mais eficiente na prestação dos serviços, os consumidores paguem por um serviço de qualidade e a sociedade tenha oportunidade de receber gás canalizado em suas casas.

Nesse sentido, a FIESP mantém sua posição de que os números apresentados no Memorando de Entendimentos são aqueles que melhor dialogam com os princípios aqui defendidos.

Além disso, a FIESP reforça sua defesa a favor do fim dos subsídios cruzados nas tarifas de distribuição. Por anos a indústria foi impactada por tarifas menos competitivas, por falta de atuação da agência na aplicação de uma estrutura tarifária equilibrada e justa (situação que também ocorre nas tarifas da Sabesp). É fundamental que a estrutura tarifária seja revista no processo, de forma a compatibilizar alocação de custos e receita tarifária. O gráfico abaixo ilustra os números apresentados pela própria agência, na NT 19/2019.

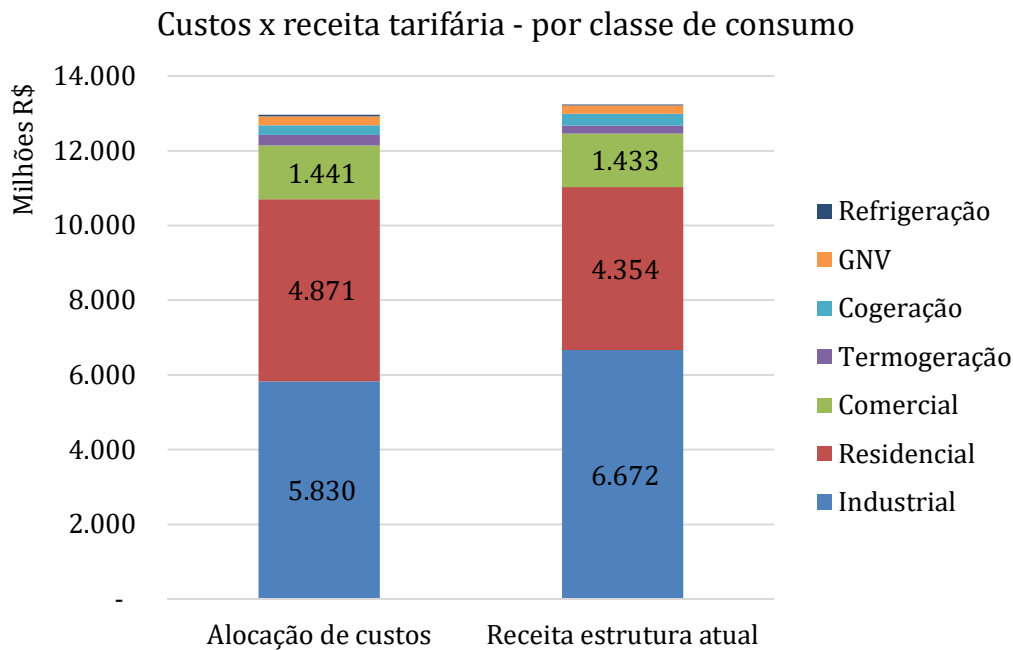


Figura 3. Subsídio cruzado na margem de distribuição - Ciclo ajustado 2018-2024

Porém, preços competitivos não virão apenas de modicidade da margem de distribuição, mas também de preços justos de molécula e transporte. E há oportunidades imensas no atual processo de revisão tarifária para que tais preços sejam alcançados nos próximos anos pela concessionária.

## ALTERNATIVAS DE SUPRIMENTO

São Paulo tem todas as condições para liderar o processo de reestruturação do mercado de gás natural no país, rompendo definitivamente com o monopólio desregulado da Petrobras na oferta e no transporte. É inadmissível que os consumidores permaneçam expostos a situações como a que ocorreu no final de 2018, com impacto de mais de 30% nas tarifas no início de 2019.



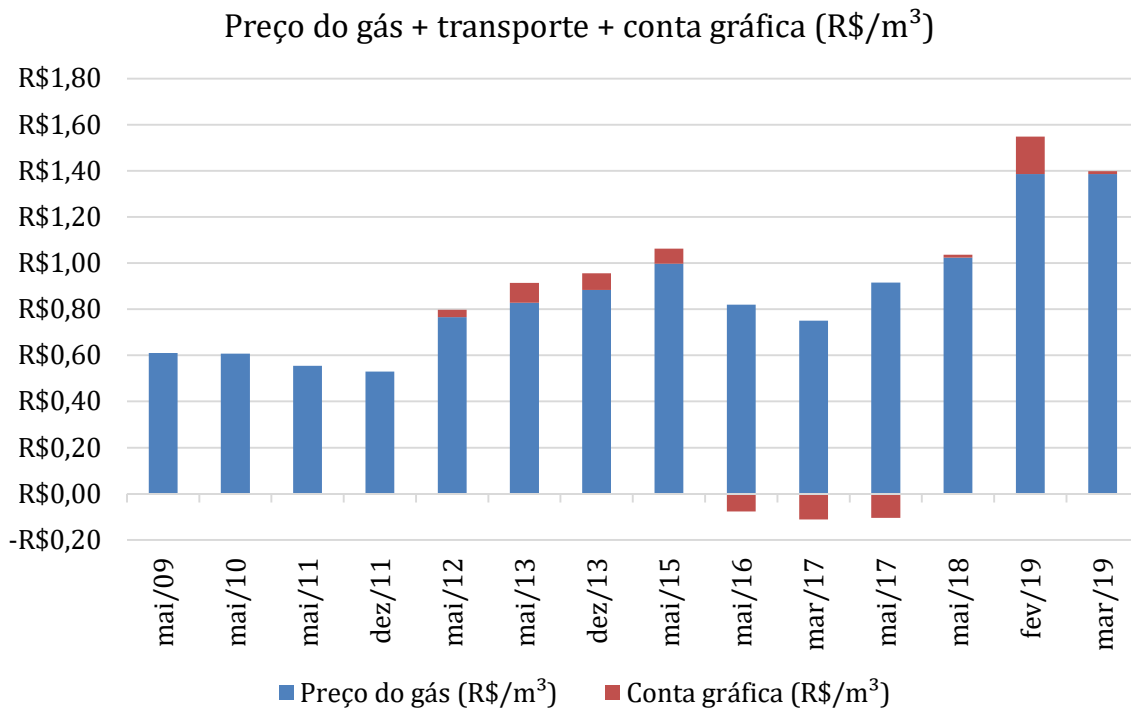


Figura 4. Evolução do preço da molécula + transporte - Comgás

Duas medidas propostas no Memorando de Entendimentos e parcialmente aceitas pela agência no atual processo são fundamentais para romper com o monopólio no fornecimento de gás para São Paulo. A primeira é a construção do gasoduto “Subida da Serra”, que abrirá a possibilidade de São Paulo contar com novas fontes de suprimento de gás. Outras é a implantação do Terminal de GNL na Baixada Santista, abrindo novas oportunidades de compra de gás a preços internacionais pelos consumidores.

## RESUMO DAS PROPOSTAS

Em suma, a FIESP se manifesta na presente Consulta Pública em defesa dos termos e números apresentados no Memorando de Entendimentos, por entender que as propostas ali contidas são fundamentais e suficientes para a retomada da estabilidade regulatória, na promoção de preços competitivos e para a diversificação das fontes de fornecimento de gás natural para o Estado de São Paulo.

Atenciosamente,

Carlos A. Cavalcanti  
Vice-Presidente e Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura  
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP