



Nota Técnica SEI nº 41329/2021/ME

Assunto: Consulta pública nº 10/2021, da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo.

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica apresenta avaliação da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE – do Ministério da Economia em relação à documentação apresentada pela ARSESP (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo) na Consulta Pública nº 10/2021<sup>[ii]</sup>, a qual trata da minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CSPE 01/99 para Exploração de Serviços Locais de Gás Canalizado (SLGC) a ser celebrado entre o Estado de São Paulo e a Companhia de Gás de São Paulo – Comgás.
2. A minuta foi encaminhada pelo Ofício SIMA/GAB/957/2021, da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo, para prorrogação antecipada da concessão da Comgás, com previsão de vencimento em 31 de maio de 2029.
3. Cabe ressaltar que a minuta do 7º Termo Aditivo e o Ofício SIMA/GAB/957/2021 apresentam como investimento obrigatório pela Comgás a expansão da sua rede por meio do gasoduto “Subida da Serra”, que possui características físicas e operacionais de gasodutos de transporte, atividade constante como Monopólio da União - de competência Federal, com regulação, contratação e fiscalização pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.
4. Tal obrigação de investimento apontada na minuta supracitada decorre da aprovação do investimento do projeto “Subida da Serra” pela ARSESP conforme consta na Nota Técnica NT.F-0030-2019<sup>[iii]</sup>, que trata da 4ª Revisão Tarifária Ordinária da Companhia de Gás de São Paulo – Comgás.
5. Neste sentido, a minuta do 7º Termo Aditivo abdica de novo processo licitatório licitação, o que impede a concorrência pelo mercado de distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo. Isso evita que ganhos de eficiência sejam repassados ao consumidor, em prejuízo do bem-estar desse último.
6. Os efeitos negativos da proposta tendem a ser mais graves considerando o novo contexto pró-competitivo do mercado de gás, caracterizado por um conjunto de iniciativas de transição do mercado de gás para uma estrutura concorrencial. Isso porque a proposta prevê investimentos em projetos que comprometem incentivos à concorrência do Novo Mercado de Gás, com o *by-pass* do transporte ao permitir a conexão direta dos dutos de Serviço Local de Gás Canalizado às fontes de suprimento, que é o caso do Projeto “Subida da Serra”. Os impactos não se restringem aos elos da cadeia produtiva de petróleo e gás (exploração, produção e transporte), como também se transmitem à economia como um todo, por se refletir na concorrência e competitividade do mercado de gás.
7. Ademais, a proposta vai na direção contrária da recém aprovada Lei nº 14.134/2021 que contém propostas que favorecem a concorrência e a redução de custos de transação na indústria de gás natural. São incentivos para a atração de novos investidores, ampliação do investimento privado, elevação da disponibilidade desse produto a preços mais competitivos, o que contribui para melhoria do bem-estar do consumidor.
8. Tendo em vista os impactos negativos descritos nesta Nota Técnica, esta **Secretaria recomenda a alteração da minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, objeto da Consulta Pública nº 10/2021, de forma que se promova a licitação, ao invés de prorrogação do atual contrato de concessão e que não sejam contemplados os dispositivos que permitam o by-pass do transporte ao viabilizar a conexão direta das concessionárias locais a fontes de suprimento de gás natural.**
9. Trata-se de manifestação consoante com as atribuições de promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica, constante na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, que definem as atribuições legais e regulamentares desta Secretaria.

## 2. ANÁLISE

### 2.1. Consulta pública nº 10/2021, da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo

10. A Consulta pública nº 10/2021, da ARSESP, apresenta para contribuições o 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CSPE 01/99 para Exploração de Serviços Públicos de Distribuição de Gás Canalizado a ser celebrado entre o Estado de São Paulo e a Companhia de Gás de São Paulo – Comgás.
11. Sob o ponto de vista concorrencial, a avaliação dessa Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade se concentrará nos dispositivos que regem a prorrogação antecipada as concessões e os investimentos previstos na malha do Serviço Local de Gás Canalizado.
12. Conforme previsto na minuta do 7º Termo Aditivo do Contrato de Concessão nº. CSPE 01/99, da Comgás, há prorrogação antecipada do referido contrato de concessão, por vinte anos, a contar de 31 de maio de 2029, com vedação de novo prazo de prorrogação, como se segue:

#### “CLÁUSULA PRIMEIRA – DA PRORROGAÇÃO ANTECIPADA

*O CONTRATO DE CONCESSÃO nº CSPE/01/99 fica prorrogado, com fundamento em sua Cláusula Quinta, Primeira Subcláusula, e no artigo 13, §1º, do Decreto Estadual nº 43.889/1999, por um prazo adicional de 20 (vinte) anos, a partir de 31 de maio de 2029, passando a ter*

*como termo final de vigência a data de 30 de maio de 2049.*

*Subcláusula única - Fica vedada nova prorrogação do prazo de vigência da CONCESSÃO."*

13. Segundo a Subsecretaria de Infraestrutura da Secretaria de Infraestrutura e Meio ambiente, por meio da Nota Técnica NT\_SIMA-60-2020, p. 29, a prorrogação antecipada possibilita a inclusão de investimentos na malha de distribuição local no ciclo 2024-2029. *In verbis:*

*"Para tanto, a antecipação da prorrogação pleiteada, uma vez aprovada, possibilitaria a inclusão de investimentos obrigatórios no ciclo 2024-2029, com o condão de assegurar a necessária expansão das redes de distribuição no último ciclo do contrato vigente, em prazo compatível ao aumento da produção líquida (2025-2026), permitindo o atendimento a novos consumidores."*

14. Também está prevista na minuta do 7º Termo Aditivo a obrigação de a Comgás realizar investimentos na malha de distribuição com a interligação dessa infraestrutura às demais concessionárias do Estado de São Paulo até 2025, com o objetivo de proporcionar a todos os consumidores paulistas as oportunidades advindas dos investimentos em curso na expansão da oferta de gás.

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

*....*

*Sexta Subcláusula – O caput da Sétima Cláusula do CONTRATO DE CONCESSÃO nº 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:*

*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;*

*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;*

*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.*

*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"*

15. A expansão da oferta para os consumidores de São Paulo consiste na conexão direta das redes do Serviço Local de Gás Canalizado da Comgás, no curto prazo, ao TRSP – Terminal de Regaseificação de GNL de São Paulo, que será localizado no porto de Santos/SP e ao gasoduto do projeto “Subida da Serra”; e, no médio prazo, ao gasoduto de escoamento Rota 4<sup>a</sup> e à UPGN, em horizonte compatível aos cronogramas das operadoras de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos, bem como aos produtores de biometano produzido em São Paulo, nas diferentes áreas de concessão.

16. Merece destaque que o TRSP, o ROTA 4 e a UPGN indicados acima serão ativos de titularidade pretendida pela Compass Infraestrutura. A comercialização do gás para os grandes clientes consumidores, distribuidoras de gás e térmicas a gás será realizada pela a Compass Comercialização, sendo todas estas empresas integrantes do mesmo grupo societário Compass Gas e Energia<sup>[iii]</sup>, empresa do grupo COSAN, a qual a Comgás também é integrante.

17. De antemão, ressalta-se que os investimentos na malha de distribuição podem ser favoráveis ao aumento da qualidade do serviço prestado e ao alcance do mercado de gás a novos consumidores. No entanto, há relevância, sob o ponto de vista do interesse público, de avaliação criteriosa se os investimentos representam conexão direta às fontes de suprimento, sem a utilização da infraestrutura de transporte.

18. Esse é o caso dos investimentos previstos para a malha do Serviço Local de Gás Canalizado do estado de São Paulo, com a previsão de conexão direta das suas redes locais às fontes de suprimento, provocando o “by-pass” à atividade de transporte dutoviário, o que tende a majorar a tarifa dos consumidores que permanecem interligados à malha de transporte.

19. Em que pese inicialmente os investimentos de conexão direta da malha de distribuição às fontes de suprimento (*by-pass* do transporte) ocasionarem a redução do custo do gás para o consumidor de SP; posteriormente, há que se refletir sobre o aumento do custo do gás para os demais mercados que continuarão a utilizar a infraestrutura de transporte. Ademais, conforme também será apontado posteriormente, essa conexão restringe à concorrência na venda de gás, uma vez que tende a isolar os consumidores paulistas com suprimento por determinadas fontes de oferta, limitando os ganhos concorrenenciais e, consequentemente, de eficiência econômica. Esse contexto limita possíveis reduções do custo do gás de forma agregada, inclusive para aqueles localizados no Estado de São Paulo.

## 2.2. Visão geral do projeto gasoduto “Subida da Serra”

20. A minuta do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CSPE 01/99 e o Ofício SIMA/GAB/957/2021 não apresentaram as características do Gasoduto Subida da Serra. As informações técnicas do referido projeto constam na Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019, que trata da 4<sup>a</sup> Revisão Tarifária Ordinária da Companhia de Gás de São Paulo - Comgás, a qual indica que o gasoduto possui “31,5 km de extensão em tubos de aço de 20 polegadas, pressão de 70 bar, e capacidade de movimentar até 16 milhões de metros cúbicos de gás por dia.”

21. A referida Nota Técnica também apresenta que as características do “projeto Subida da Serra tem características operacionais que o assemelham a um gasoduto de transporte...” (grifo nosso).

22. Assim, o fato de a Agência reguladora reconhecer a caracterização do gasoduto do projeto Subida da Serra como um gasoduto de transporte sinaliza possível conflito de competência regulatória. Isso porque houve aprovação pela ARSESP do projeto “Subida da Serra”, apresentado pela Comgás, ao invés de ser aprovado pela ANP.

23. Cabe ressaltar que, conforme previsto no art. 177 da Constituição Federal, o transporte de gás natural é uma das atividades que se constituem monopólio da União. *In verbis:*

*“Art. 177. Constituem monopólio da União:*

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*

*(Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)*

*II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;"*

24. A Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019 também apresenta os benefícios alegados pela Comgás para a aprovação dos investimentos relacionados ao projeto “Subida da Serra” e à conexão direta dos respectivos dutos às fontes de suprimento para avaliação e aprovação da referida Agência estadual. Dentre esses benefícios, podem ser citados:

- a) Segurança ao abastecimento e suprimento de gás, devido à possibilidade de suprimento de três fontes de gás (Pós Sal da Bacia de Santos - Merluza e Lagosta; Início da produção do Pré-Sal - diferentes campos no litoral de SP-; e Terminal de regaseificação de GNL a ser construído na Baixada Santista);
- b) Diversificação das fontes de suprimento de gás;
- c) Alternativa de suprimento flexível, com a possibilidade de aquisição de GNL;
- d) Ampliação da capacidade de distribuição na região metropolitana;
- e) Fomento ao mercado livre de gás;
- f) Investimentos possibilitam troca operacional de gás entre as distribuidoras localizadas no Estado; e
- g) Aumento da arrecadação para o Estado de São Paulo.

25. **Cabe destacar que todos os benefícios descritos acima advindos das novas fontes de suprimento poderiam ser proporcionados a todos os consumidores nacionais, não apenas aos consumidores paulistas, como o projeto pretende, inclusive sem diferenças quanto ao aumento de arrecadação para o Estado de São Paulo, caso o gasoduto Subida da Serra fosse conectado ao sistema de transporte dutoviário.**

26. A Nota também elenca outros benefícios, relacionados à interligação da rede das demais concessionárias paulistas ao projeto “Subida da Serra”, como, por exemplo, a “isenção do custo de transporte”, devido à interligação direta da infraestrutura operada pela concessionária à fonte de suprimento de gás. Nesse contexto, a infraestrutura de transporte dutoviário não seria utilizada, o que tende impactar a tarifa para os mercados interligados à infraestrutura de transporte de gás natural, além de restringir os benefícios do novo terminal de GNL aos consumidores do Estado de São Paulo. *In verbis*

*“. 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.*  
*· Demonstrativos de custos de implementação do projeto Subida da Serra em comparação a 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.*  
*· 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”.*

*Em referência ao último ponto identificado, o risco (de abastecimento ou mercado) que recairia inicialmente ao consumidor passa a recair sobre a concessionária, uma vez que, tendo ou não suprimento de gás ou mercado para o mesmo, a empresa repassaria o desconto proporcionado pela ausência do custo do transporte na composição final do custo do gás. Tal desconto, assegura a concessionária, alcança valores recuperados de R\$483 MM, que supera o investimento no Projeto.”*

27. Tendo em vista os benefícios apontados pela Comgás, a ARSESP aprovou a inclusão do projeto Subida da Serra no conjunto de investimentos da 4<sup>a</sup> revisão tarifária ordinária, conforme trecho da referida Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019.

*“Destes modo, considerando: (a) que todo o risco do investimento recai sobre a concessionária e não sobre o usuário; (b) os compromissos firmados com a Agência asseguram que, com ou sem suprimento de gás via Subida da Serra, a concessionária repassará descontos aos usuários que ultrapassam os montantes investidos na obra ainda no ciclo tarifário; (c) os benefícios do investimento na infraestrutura de distribuição de gás para a Região Metropolitana de São Paulo; (d) segurança de abastecimento; (e) potencial aumento de arrecadação para o Estado de São Paulo; a Agência aprova a inclusão do projeto Subida da Serra no conjunto de investimentos do Quinto Ciclo Tarifário.” (grifo nosso)”*

### 2.3. Avaliação dos aspectos concorenciais

28. Visando avaliar concorrencialmente a minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Comgás e o projeto “Subida da Serra”, será utilizada a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE<sup>[iv]</sup>, que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência.

29. Segundo a metodologia da OCDE, o impacto concorrencial pode ocorrer por meio de quatro efeitos:

***“1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:***

*Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;*  
*Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;*  
*LIMITAR a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;*  
*Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,*  
*Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.*

***2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:***

*Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;*  
*Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;*  
*Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,*

*Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).*

**3º efeito - diminuição do incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:**

*Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;*

*Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,*  
*Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;*

**4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:**

*Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;*

*Reducir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,*

*Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.”*

30. A partir da análise da documentação submetida à Consulta Pública ARSESP nº 10/2021, apresentam-se as análises relacionadas aos aspectos concorrenenciais, com base na metodologia da OCDE.

### 2.3.1 Prorrogação antecipada do Contrato de Concessão da Comgás

31. A prorrogação do contrato de concessão da Comgás foi pleiteada pela atual concessionária do serviço por meio da correspondência OF-CR-400/19, a qual apresentou diversas melhorias frente as atuais condições previstas no contrato de concessão vigente, segundo a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) do Governo do Estado de São Paulo.

32. Dessa forma, avaliação realizada pela SIMA, no seu Ofício SIMA/GAB/957/2021, apontou, que:

*“ao longo deste processo foram analisadas a vantajosidade da prorrogação deste logo do contrato, antecipando para o momento de sua assinatura os benefícios e ganhos decorrentes do instrumento aperfeiçoado sob a ótica de regulação e gestão, corrigindo ato contínuo distorções, assegurando ainda a manutenção do nível de investimentos nos ciclos tarifários vindouros para a necessária expansão e capilarização da rede de gasodutos e atendimento de novos municípios e consumidores, o que se coaduna com o interesse público.”*

33. Registra-se o mérito da proposta quanto à relevância do interesse público sobre o tema e a importância da implementação de aperfeiçoamentos contratuais, mais aderentes à promoção da concorrência no mercado de gás natural. Nesse quesito cabe destacar que uma das medidas elencadas pela Resolução nº16/2019, do Conselho Nacional de Política Energética é a possibilidade de celebração de aditivo contratual no âmbito estatal a fim de garantir maior efetividade da abertura do mercado de gás natural, por meio de reformas e medidas estruturantes, conforme consta no art. 5º do referido ato.

*“Art. 5º Recomendar que o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia incentivem os Estados e o Distrito Federal a adotarem as seguintes medidas:*

*I - reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado, incluído eventual aditivo aos contratos de concessão, de forma a refletir boas práticas regulatórias, recomendadas pela ANP, que incluem:*

- a) princípios regulatórios para os Consumidores Livres, Autoprodutores e Autoimportadores;*
- b) transparência do teor dos contratos de compra e venda de gás natural para atendimento do mercado cative;*
- c) aquisição de gás natural pelas distribuidoras estaduais de forma transparente e que permita ampla participação de todos os ofertantes;*
- d) transparência na metodologia de cálculo tarifário e na definição dos componentes da tarifa;*
- e) adoção de metodologia tarifária que dê os corretos incentivos econômicos aos investimentos e à operação eficiente das redes;*
- f) efetiva separação entre as atividades de comercialização e de prestação de serviços de rede; e*
- g) estrutura tarifária proporcional a utilização dos serviços de distribuição, por segmento de usuários;”* (grifo nosso)

34. No entanto, a proposta objeto da Consulta Pública em epígrafe afasta a principal função do processo de uma concessão, que é a competição entre os agentes econômicos que tenham interesse em investir nesse tipo de infraestrutura e, consequentemente, exercer essa atividade econômica.

35. Dessa forma, considerando a metodologia da OCDE, a proposta de prorrogação antecipada submetida à Consulta Pública ARSESP nº 10/2021 contém aspectos de natureza concorrencial relacionados a uma possível limitação do número ou variedade de fornecedores no que tange à concorrência pelo serviço de gás canalizado do Estado de São Paulo, uma vez que concede direito exclusivo para exploração dessa atividade em prol do atual concessionário.

36. Quando se avalia a concorrência apontada acima, que é inerente na exploração de serviços públicos concedidos para a iniciativa privada, principalmente aquelas com características intrínsecas de monopólio ou de quase monopólio, há que se considerar como regra a licitação pelo direito de exploração do serviço público, permitindo-se que haja uma competição pelo exercício da atividade.

37. Esta concorrência possibilita que diversos agentes econômicos realizem suas próprias projeções sobre o futuro e façam suas ofertas para obter o direito de exploração dos serviços. Assim, a licitação é um mecanismo importante para atividades monopolísticas, pois promove a concorrência pela atividade, além de dar transparência de todas as informações envolvidas no processo, permitindo que os agentes concorram, o que tende a levar que o agente mais eficiente obtenha o direito de exploração do serviço, promovendo efeitos positivos para toda a sociedade.

38. A concorrência pela atividade ou concorrência *ex ante* é mecanismo que, na presença de falhas de mercado, é implementado para superá-las e tentar obter o melhor nível de bem-estar social possível, dadas as restrições impostas. O funcionamento da livre atividade possibilita alcançar os resultados de maior bem-estar social. Contudo, as falhas de mercado tendem a comprometer essa otimização. O resultado *second best* em termos de bem-estar social depende do mecanismo utilizado para tratar das referidas falhas. A concorrência pelo mercado ou *ex ante* é um tipo desse mecanismo (Laffont e Martimort, 2002)<sup>[v]</sup>.

39. Essa simulação do ambiente competitivo pelo Estado ocorre em vários serviços públicos devido à presença de características típicas de monopólio natural<sup>[vi]</sup>. Dentre esses serviços, estão os serviços locais de gás canalizado. Para essas situações, a concorrência pela atividade pode ser a única alternativa do Estado para a simulação de um ambiente concorrencial de escolha do prestador do serviço público.

40. Exceções à regra licitatória, como prorrogação ou contratação direta, devem ser bem justificadas, bem como ter clareza se o interesse público está assegurado, considerando as vantagens e desvantagens das opções envolvidas. Não se vislumbra hipótese na qual a exceção à regra se

dá para assegurar a prevalência do interesse privado quando se trata de concessão de serviço público.

41. Tal fato reduz os incentivos dos agentes privados na disputa por concessões públicas, e restringe as oportunidades de entrada de novas empresas no mercado brasileiro de concessões.

42. Caso o concessionário não tenha interesse em implementar as melhorias propostas na minuta apresentada pelo poder concedente, sem a prorrogação antecipada do contrato, o poder concedente poderá realizar um processo licitatório para exercício da atividade econômica em tela, em busca de possíveis interessados nas condições que estão sendo propostas.

43. Neste sentido, eventual discordância entre as partes (poder concedente e concessionário) não afasta a possibilidade de o poder concedente extinguir o contrato durante o prazo de concessão, por motivo de interesse público, conforme simetricamente é observado no artigo 37 da Lei nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995.

44. Tendo em vista a alegação da prorrogação antecipada devido à previsibilidade dos investimentos, destaca-se que tais investimentos estão aprovados no 4º ciclo tarifário do contrato vigente, motivo pelo qual, caso a concessionária não o execute total ou parcialmente, observa-se a aplicação do instrumento de declaração de caducidade, conforme previsto no artigo 38 da Lei nº 8987/1995.

45. Ou seja, a Lei nº 8987/1995 possui diversos instrumentos para garantir o interesse público, a continuidade dos serviços e equilíbrio para as partes do processo, conforme indicado brevemente acima, inclusive a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, que deve ser suportada por eventual novo concessionário em qualquer um dos casos de extinção da concessão.

### **2.3.2 Impactos setoriais da proposta**

46. Esta seção da Nota Técnica abordará os impactos setoriais decorrentes da obrigatoriedade imposta pelo Governo do Estado de São Paulo à Concessionária Comgás de realizar investimentos em ativos para “*interconexão de sua rede de dutoviária às áreas das demais distribuidoras de gás canalizado no Estado de São Paulo, visando repassar os benefícios*” oriundos da conexão direta dos dutos da Comgás, localizados na baixada Santista, a fontes de suprimento, sendo, no curto prazo, o TRSP e no longo prazo, o Rota 4 ou UPGN a ser construída em Cubatão-SP.

47. Apesar da indicação acima aparentar ser unicamente de interesse das concessionárias, da regulação e do governo estadual, a finalidade alcançada pelo investimento previsto no termo supra é repassar aos consumidores das demais concessionárias os benefícios obtidos pela conexão direta dos dutos de Serviço Local de Gás Canalizado às fontes de suprimento de gás natural e biometano, conforme apontado no Ofício SIMA/GAB/957/2021.

48. O investimento previsto para o projeto “Subida da Serra” encontra-se aprovado pela ARSESP no conjunto de investimentos previstos na 4ª Revisão Tarifária Ordinária, conforme trecho da referida Nota Técnica Arsesp NT.F-0030-2019, apesar do reconhecimento das características operacionais do gasoduto se assemelharem ao gasoduto de transporte.

49. A discussão e avaliação de competências entre os entes estadual e federal para o projeto “Subida da Serra” não se relaciona apenas com a mera classificação do gasoduto em si, mas sim aos impactos proporcionados pela sua implantação, o qual visa o suprimento direto da(s) concessionária(s) do Serviço Local de Gás Canalizado pela fonte de suprimento (dutos de escoamento da produção, unidades de processamento de gás natural, plantas de biometano e terminais de GNL), realizando assim o “*by-pass*” da atividade de transporte dutoviário.

50. O “*by-pass*” indicado provoca uma desorganização estrutural de um sistema de abastecimento logístico, inseguranças jurídicas para os investidores setoriais, grande prejuízo ao estabelecimento de um ambiente competitivo entre as fontes de suprimento, restrição dos consumidores à fornecedores específicos, bem como aumento da tarifa de transporte, conforme será apresentado a seguir.

51. Em que pese inicialmente os investimentos de conexão direta das redes locais às fontes de suprimento (*by-pass* do transporte) ocasionarem a redução do custo do gás para o consumidor de SP; posteriormente, há que se refletir sobre o aumento do custo do gás para os demais consumidores que continuarão a utilizar a infraestrutura de transporte. Ademais, conforme também será apontado posteriormente, essa conexão restringe à concorrência na venda de gás, uma vez que tende a isolar os consumidores paulistas ao suprimento por determinadas fontes de oferta, limitando os ganhos concorrenenciais e, consequentemente, de eficiência econômica. Esse contexto limita possíveis reduções do custo do gás de forma agregada, inclusive para aqueles localizados no Estado de São Paulo.

52. A proposta do projeto “Subida da Serra” provoca um fenômeno denominado formação de “ilha de gás”<sup>[vii]</sup>, que consiste no isolamento de uma região ou de parte de um sistema de uma infraestrutura geral, fato que se enquadra no 1º efeito previsto na metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE (limitação no número ou variedade de fornecedores), pois o projeto cria uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

53. Adicionalmente, o projeto vincula o abastecimento do estado de São Paulo a fontes de suprimento específicas, criando, assim, uma reserva de mercado e possível risco ao abastecimento local, que se configura pela restrição criada aos consumidores de gás de São Paulo, os quais estariam vinculados apenas ao fornecimento de gás oriundo de um terminal de GNL (gás importado) num primeiro momento, e, posteriormente, ao fornecimento do gás oriundo da produção da “Bacia de Santos” (gás nacional).

54. A restrição provocada pelo projeto não atinge apenas os consumidores de São Paulo, mas também aos consumidores dos demais estados, os quais não teriam acesso aos produtores e importadores que estariam conectados à “ilha de gás” formada.

### **Atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural e produção de biometano**

55. Tendo em vista a restrição formada pelo isolamento do estado de São Paulo pela formação da “ilha de gás”, surge mais um impacto, que consiste na redução da atratividade para os investimentos nas atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e de produção de biometano.

56. Este impacto decorre do isolamento da região que representa o maior consumo do país (aproximadamente 21,7% da demanda nacional)<sup>[viii]</sup> e maior potencial de crescimento de demanda<sup>[ix]</sup>, tendo em vista a impossibilidade de acesso aos consumidores desta região, seja pela restrição imposta pela formação da “ilha de gás”.

57. Este desinteresse pode ocorrer por diversos motivos, como pela restrição gerada pela: (i) assinatura de contratos de fornecimento que vincula a demanda de um consumidor ou grupo de consumidores a um determinado fornecedor por um longo prazo; (ii) restrição ao acesso às

instalações essenciais para atendimento aos consumidores; (iii) inseguranças jurídicas (regulatórias); (iv) isolamento de uma área, como o caso da "ilha de gás"; e outros.

#### Atividade de transporte dutoviário

58. O transporte dutoviário é uma atividade econômica reservada à União, conforme previsto no art. 177 da Constituição Federal de 1988 e é uma atividade regulada, contratada e fiscalizada pela ANP.

59. Esta atividade econômica representa um elo essencial à cadeia logística de gás natural, tendo em vista a capacidade de movimentação de grandes volumes de gás natural (larga escala) e a conexão das demandas estaduais (de menor volume) aos produtores de energia, neste caso, os produtores de gás natural e de biometano.

60. Conforme apresentado pela ARSESP na NT.F-0030-2019, a implantação do projeto da "Subida da Serra" ensejaria a ausência de contratação de capacidade de transporte dutoviário, devido à interligação dos gasodutos de distribuição às fontes de suprimento, sendo, no curto prazo, a conexão direta com o terminal de GNL, e, no longo prazo, a conexão direta à UPGN ou ao Rota 4a.<sup>[x]</sup>

61. Essa ausência da contratação de capacidade de transporte dutoviário, representaria, segundo a ARSESP, um "benefício" aos consumidores do estado de São Paulo, pois a referida nota técnica apresentou que "*a empresa repassaria o desconto proporcionado pela ausência do custo do transporte na composição final do custo do gás*".

62. Conforme dados do Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural de Dezembro 2019<sup>[xi]</sup>, emitido pelo Ministério de Minas e Energia - MME, o total de oferta de gás natural movimentados no sistema de transporte – malha integrada, média de 2019, é de 73,92 MM m<sup>3</sup>/dia.

63. Do total de oferta movimentado indicado acima, aproximadamente 16,06 milhões de m<sup>3</sup>/dia foram movimentados para os consumidores do estado de São Paulo, o que representa 21,7% do total movimentado na malha integrada do sistema de transporte, operados pela Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A - TBG e Nova Transportadora do Sudeste S/A - NTS.

64. A integração direta da malha de distribuição às fontes de suprimento de gás natural ou biometano, conforme pretendido no projeto "Subida da Serra", também poderá gerar a insegurança jurídica, devido à imprevisibilidade de manutenção da capacidade contratada e à instabilidade quanto à organização dos elos da cadeia de abastecimento de gás natural, devido ao *by-pass* da atividade de transporte dutoviário.

65. A insegurança jurídica supra gera impacto para a viabilidade econômica da atividade de transporte dutoviário, podendo diminuir ou inviabilizar a atratividade para o exercício da atividade devido ao risco gerado.

66. Caso o risco diminua a atratividade da atividade, este fato pode acarretar o aumento da remuneração desejada pelos investidores, que seria mitigado pela inclusão de um prêmio de risco, para que ocorra o investimento na malha de transporte. Esse prêmio de risco gera um acréscimo na Receita para o desempenho da atividade de transporte dutoviário, com reflexos diretos nas tarifas e, por fim, no preço do gás natural percebidos pelos consumidores dos demais estados.

#### Tarifas de transporte de gás

67. Caso a não contratação da capacidade de transporte alocada para os consumidores de São Paulo se efetive, as tarifas de transporte dos demais consumidores de gás natural, que utilizam infraestrutura de transporte, poderão aumentar.

68. Isso porque a atividade econômica de transporte dutoviário foi estruturada de forma a recuperar uma receita suficiente para arcar com seus custos e despesas acrescida da remuneração justa e adequada dos investimentos realizados, conforme previsto na Resolução ANP nº 15/2014.

"Art. 4º O Serviço de Transporte prestado pelo Transportador será remunerado por meio de Tarifas de Transporte, as quais devem atender aos seguintes princípios:

...

*II - permitir que o Transportador obtenha receita suficiente para arcar com os seus custos e despesas vinculados à prestação do Serviço de Transporte, obrigações tributárias, assim como para a obtenção da remuneração justa e adequada do investimento em bens e instalações vinculados à prestação do Serviço de Transporte e a respectiva depreciação e amortização da Base Regulatória de Ativos, o que corresponde à sua Receita Máxima Permitida; e"*

69. Visando estimar o impacto tarifário a ser gerado, sem a movimentação do gás canalizado do Estado de São Paulo pela infraestrutura de transporte, será considerada que a tarifa do sistema de transporte é obtida pela divisão da Receita dos transportadores pela demanda a ser contratada, gerando assim uma tarifa média, que considera a entrada e saída do sistema, em termos de 2019.

70. Conforme disponível nos balanços da TBG<sup>[xii]</sup>, NTS<sup>[xiii]</sup> e TAG<sup>[xiv]</sup>, para o ano de 2019, a Receita auferida por cada empresa foi, respectivamente: R\$ 2,039 Bi; R\$ 4,406 Bi; e R\$ 5,195 Bi, totalizando uma Receita suportada por todos os consumidores de R\$ 11,640 Bi. Ao ser considerada a movimentação média do ano de 2019 de 73,92 MM m<sup>3</sup>/dia<sup>[xv]</sup>, indicada acima, se obtém uma tarifa média de R\$ 0,43 por m<sup>3</sup>.

71. Com a ausência de contratação pelas concessionárias de Serviços Locais de Gás Canalizado do estado de São Paulo (16,06 milhões de m<sup>3</sup>/dia, em média no ano de 2019), a demanda de gás natural seria de apenas 57,86 MM de m<sup>3</sup>/dia, resultando, hipoteticamente, em nova tarifa média para os demais usuários do sistema de R\$ 0,55/m<sup>3</sup>.

72. Assim, estima-se que a não utilização da infraestrutura de transporte para movimentação de gás para suprimento do Estado de São Paulo representaria, por estimativa, **um aumento tarifário da ordem de 28% para os demais usuários do sistema**.

#### Atividade de comercialização de gás natural e biometano

73. Com a implantação do projeto da Subida da Serra e com a conexão direta da concessionária que presta o serviço local de gás canalizado à fonte de suprimento, os impactos gerados não se restringem apenas à atividade de transporte dutoviário, mas principalmente ao processo concorrencial que o sistema de transporte dutoviário proporciona para a comercialização do gás natural e biometano, tendo em vista que esse sistema movimenta gás em larga escala e entre todos os produtores nacionais e todos os consumidores nacionais, inclusive aqueles localizados no estado de São Paulo.

74. O isolamento formado pelo estabelecimento da “ilha de gás” provoca impacto à implementação da concorrência desenhada pela Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 e Decreto nº 10.712, de 2 de junho de 2021, representando divergência de propósito com outras medidas que vem sendo desenvolvidas pelo Governo Federal em prol de um mercado de gás natural com maior abertura e concorrência entre os comercializadores de gás a nível nacional.

75. Tal fato torna compromete a competição entre os comercializadores que fornecerão gás para o Estado de São Paulo e os demais comercializadores nacionais, como importadores de gás boliviano e de GNL, produtores de biogás e produtores nacionais de petróleo e gás, os quais estão instalados nas demais bacias sedimentares, como a Bacia de Campos, a própria Bacia de Santos (porém aqueles produtores/campos que não têm acesso ao gasoduto Rota 4<sup>a</sup>), a Bacia Sergipe-Alagoas, a Bacia Potiguar, a Bacia do Espírito Santo, a Bacia do Recôncavo e outras, inclusive diversos campos de petróleo e gás a serem explorados e desenvolvidos.

76. Esta mesma restrição atinge os produtores de gás da Bacia de Santos que escoam sua produção pelo Rota 4a e UPGN e fazem parte da “ilha de gás”. Apesar de inicialmente parecer ser “benéfico por possuírem um mercado específico”, estes ficam submetidos a fornecer gás natural apenas para os consumidores de São Paulo e não conseguem atingir os consumidores dos demais estados, os quais representam aproximadamente 78% da demanda nacional.

### 2.3.3 Aspectos macroeconômicos sob a ótica concorrencial e de eficiência econômica

77. Além dos efeitos setoriais, a proposta em tela apresenta efeitos negativos sobre a concorrência, comprometendo a competição (na venda de gás) desenhada com novos arcabouços legal e regulatório do gás natural, a partir da publicação da Leiº 14.134/2021. Assim, do ponto de vista macroeconômico, a proposta também apresenta efeitos econômicos negativos, segundo a metodologia de análise da OCDE.

78. Dessa forma, a minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Comgás e o projeto “Subida da Serra (na venda de gás) não amparam as diretrizes concorrenenciais da Leiº 14.134/2021 que contém propostas que favorecem a concorrência e a redução de custos de transação na indústria de gás natural. São incentivos para a atração de novos investidores, ampliação do investimento privado, elevação da disponibilidade desse produto a preços mais competitivos, o que contribui para melhoria do bem-estar do consumidor.

79. Conforme Nota Técnica SEI nº 31251/2020/ME (Processo nº 12100.102896/2019-30), a análise dos benefícios potenciais da promoção da concorrência no mercado de gás natural demonstra os efeitos positivos para o nível de preços, investimento e emprego, os quais podem apresentar maior indução com a aprovação do arcabouço normativo. Os incentivos à concorrência e aos outros canais indutores de eficiência amparados pelo substitutivo em comento contribuem para uma série de benefícios para o consumidor e o sistema econômico de modo geral.

80. De forma complementar, a referida Nota técnica compilou estimativas de benefícios potenciais do fomento à concorrência na indústria de gás natural, favorecidos pela aprovação do novo arcabouço normativo para o mercado de gás natural, como segue.

Tabela 1: Síntese das estimativas de benefícios econômicos da concorrência na indústria de gás natural.

Fontes/Estimativas	Preço do Gás Natural			Número de Empregos		Investimentos (R\$ bilhões)	Considerações metodológicas
	Atacado (molécula e transporte)	Varejo (Indústria)	Redução	Diretos	Indiretos		
ABRACE (2019)	-	Cotação Henry Hub	40%	4,3 milhões		63 a.a.	1. Período 2018/2028; 2. Preços para consumidores industriais; 3. Investimento total no período R\$ 630 bilhões.
CNI (2019)	-	US\$ 7,00/MMBtu	50%	-	-	26,53* a.a. para 79,60* a.a.	1. Preços para consumidores industriais; 2. Investimento das indústrias energointensivas**; e 3. Evolução esperada de investimentos entre 2019 e 2030.
EPE (2020)	-	-	-	-	-	42,81 (total em 2020/2029).	1. Período 2020/2029; e 2. Investimentos na infraestrutura de escoamento, processamento, transporte e regaseificação de gás natural.
FIRJAN (2020)	-	US\$ 6,52/MMBtu	-	884,4 mil e 1,10 milhão		66 a 82 total	1. Preço para consumidor industrial (consumo 2,24 milhões m <sup>3</sup> /dia); 2. Investimento em infraestrutura na indústria de gás natural e plantas de fertilizantes; 3. Empregos associados a investimentos citados.
FGV (2019)	US\$ 6,0 e US\$ 8,00/MMBtu	-	33 a 50%	-	-	318* total	1. Período 2020/2029; 2. Preços e investimentos estimados para projetos industriais; e 3. Investimento total para o período 2020/2029.

\* Taxa de câmbio para conversão = 1 Dólar dos Estados Unidos/USD = 5,3069 Real/BRL

\*\* Siderurgia, pelotização de minério de ferro, alumínio, química, cerâmica, vidro, papel e celulose.

Fonte: Elaboração própria a partir das referências bibliográficas citadas no documento.

81. Consequentemente, a proposta também limita ganhos de eficiência econômica para todos os consumidores, restringindo o potencial de reduções consistentes e sucessivas de custo do gás para todos os consumidores, inclusive para o Estado de São Paulo, conforme efeitos setoriais apontados anteriormente.

### 2.3.4 Onerosidade regulatória e o processo de formação dos preços

82. Quanto à avaliação sobre a onerosidade regulatória e outras questões de bem-estar da proposta objeto da Consulta Pública nº 10/2021, da ARSESP, esta nota técnica apresenta como referencial teórico a Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, a qual prevê a análise de cinco itens<sup>[xvi]</sup>:

“i) obrigações regulatórias;

*Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.*

ii) requerimentos técnicos;

*Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.*

*iii) restrições e proibições;*

*Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.*

*iv) licenciamento; e*

*Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.*

*v) complexidade normativa.*

*Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.”*

83. Com a implantação do projeto da "Subida da Serra" e com a conexão direta da concessionária que presta os serviços locais de gás canalizado à fonte de suprimento, os impactos gerados tendem a prejudicar o processo concorrencial entre os produtores nacionais que precisam acessar o sistema de transporte para alcançar o mercado de São Paulo e aqueles que fornecerão gás pelo terminal de GNL e pelo Rota 4, tendo em vista o processo de formação de preços que cada um dos agentes competidores observará.

84. Desta forma, considerando que o valor entre o preço de venda entre produtores (negociado na cabeça do poço a US\$2,19 / MMBtu, para as Bacias de Campos e Santos, considerando o câmbio US\$/R\$ 5,291, apresentado no Boletim de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural - Maio 2021) é equivalente/inferior ao custo do serviço de transporte (US\$ 2,24 / MMBtu, considerando a parcela de transporte de US\$ 1,754 / MMBtu, acrescidos em 28% de aumento tarifário, conforme item 71) e que os custos/preços dos serviços de escoamento e processamento são elevados, principalmente aqueles de origem de campos Offshore, identifica-se uma restrição/dificuldade concorrencial, pois nesse modelo de comercialização a nível regional, no elo do SLGC, com by-pass da atividade de transporte, quem tem grandes possibilidades de vencer o processo “concorrencial” seria o comercializador que não observou o custo do transporte dutoviário no seu processo de formação de preço, mesmo que o seu preço de energia seja maior do que os demais produtores.

85. Tal fato decorre do “by-pass” do elo do transporte dutoviário, que é essencial para o processo concorrencial, conforme observado claramente nas experiências internacionais e perseguido pela legislação brasileira desde a abertura do mercado e da quebra do Monopólio da Petrobras instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com o direito de uso por qualquer interessado dos dutos de transporte, conforme previsto na redação original do art. 58.

86. Assim, a conexão direta dos dutos do Serviço Local de Gás Canalizado a fontes de suprimento provoca uma distorção concorrencial entre agentes econômicos, conforme avaliação de Onerosidade Regulatória e outras questões de bem-estar contidas na Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020.

87. Como exemplo de uma regra regulatória adotada internacionalmente em mercados desenvolvidos, que consiste na organização dos elos da cadeia de abastecimento logístico de uma indústria de rede, ou seja, qual instalação se conecta a outra instalação, cita-se como exemplo a Diretiva nº 55/2003 de 26 de junho de 2003, emitida pelo Parlamento e Conselho da União Europeia, na qual estabeleceu as “*regras comuns para o mercado interno de gás natural*”, a qual previu para:

- **os gasodutos de escoamento da produção:** «Rede de gasodutos a montante», um gasoduto ou rede de gasodutos explorados e/ou construídos como parte de uma instalação de produção de petróleo ou de gás ou utilizados para transportar gás natural de uma ou mais dessas instalações para uma instalação de processamento, um terminal ou um terminal costeiro de descarga;
- **os gasodutos de transporte:** «Transporte», o transporte de gás natural através de uma rede de gasodutos de alta pressão que não seja uma rede de gasodutos a montante, para efeitos de fornecimento a clientes, mas não incluindo o fornecimento;
- **os dutos do Serviço Local de Gás Canalizado:** «Distribuição», o transporte de gás natural através de redes locais ou regionais de gasodutos para efeitos de fornecimento a clientes, mas não incluindo o fornecimento;”
- **os terminais de GNL:** «Instalação de GNL», um terminal utilizado para a liquefação de gás natural ou para a importação, descarga e regaseificação de GNL, incluindo os serviços auxiliares e as instalações de armazenamento temporário necessários para o processo de regaseificação e subsequente entrega à rede de transporte, mas excluindo as partes dos terminais de GNL utilizadas para o armazenamento;”

### 2.3.5 Os efeitos para finanças públicas

88. Decorrente da restrição formada pelo isolamento do estado que representa o maior consumo do país e maior potencial de crescimento de demanda, surgem novos impactos, como a redução de arrecadação ou do potencial de arrecadação de Participações Governamentais destinados à União, estados e municípios.

89. Isso porque, conforme apontado anteriormente, o projeto em tela pode reduzir a atratividade dos investimentos nas atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e de produção de biometano. Dessa forma, há risco de aumento de reinjeção de gás natural para as situações de gás natural associado o que impacta negativamente as participações governamentais distribuídas entre a União e entes subnacionais.

90. Outro aspecto é que, atualmente, apesar do país ser dependente externamente de gás natural importado, não pela falta do recurso energético, mas sim decorrente da falta de infraestruturas necessárias para oferta desse recurso ao mercado, com a abertura do mercado e com o

desenvolvimento de um ambiente concorrencial é desejável que o gás nacional venha a competir com o gás importado, com a consequente redução da dependência dos consumidores nacionais dos recursos internacionais.

91. O projeto “Subida da Serra” apontou que os consumidores locais seriam abastecidos pelo terminal de GNL a ser implantado na Baixada Santista e que haveria um benefício aos consumidores locais pela ausência de contratação da capacidade de transporte dutoviária.

92. Nestes termos, temos como resultado um risco maior da produção nacional (atual ou futura) ser substituída pelo gás natural importado, o que também enseja diretamente a perda de participação governamental (Royalties, Participações Especiais, Bônus de Assinatura, Participação em Óleo) à União, estados e municípios, nas partes cabíveis.

## 2.4 Observações adicionais

93. Em virtude dos impactos negativos apresentados nesta Nota Técnica, no âmbito das suas competências legais, esta Secretaria recomenda:

1. A exclusão de todos os dispositivos da minuta apresentada que tratam:

- a. da prorrogação antecipada, como exemplo:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DA PRORROGAÇÃO ANTECIPADA**

*O CONTRATO DE CONCESSÃO nº CSPE/01/99 fica prorrogado, com fundamento em sua Cláusula Quinta, Primeira Subcláusula, e no artigo 13, §1º, do Decreto Estadual nº 43.889/1999, por um prazo adicional de 20 (vinte) anos, a partir de 31 de maio de 2029, passando a ter como termo final de vigência a data de 30 de maio de 2049.*

*Subcláusula única - Fica vedada nova prorrogação do prazo de vigência da CONCESSÃO.*

- b. da possibilidade de conexão direta dos dutos do Serviço Local de Gás Canalizado às fontes de suprimento, como exemplo:

*“Sétima Subcláusula – As Subcláusulas Nona, Décima, Décima Primeira, Décima Segunda, Décima Terceira, Décima Quarta e Décima Quinta são acrescentadas à Sétima Cláusula do CONTRATO DE CONCESSÃO nº CSPE 01/99, com a seguinte redação:*

*Nona Subcláusula, item III. A CONCESSIONÁRIA poderá construir e ampliar o sistema de distribuição para a conexão de usinas e produtores de biometano, observado o critério de prudência dos investimentos;”*

2. A desconsideração em âmbito estadual de todo e qualquer projeto e investimento que vise a interligação direta da malha de gasodutos de distribuição a fontes de suprimento, como o caso do projeto “Subida da Serra” e interligação da Comgas ao terminal de Gás Natural Liquefeito (TRSP), à UPGN e ao gasoduto de escoamento da produção Rota 4, aprovados pela ARSESP no 4º Ciclo Tarifário da Comgas.

94. A recomendação supra se baseia nos impactos negativos gerados aos consumidores de São Paulo, aos consumidores dos demais estados, ao processo concorrencial entre comercializadores de energia (produtores de biometano e de petróleo e gás, bem como os importadores). Além disso, tais impactos tendem a anular os esforços recentes de maior promoção da concorrência no mercado de gás, como, por exemplo, a aprovação da Lei nº 14.134/2021.

## 3. CONCLUSÃO

95. A presente Nota Técnica apresenta a contribuição da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE – do Ministério da Economia, para a Consulta Pública nº 10/2021, promovida pela ARSESP, a qual trata do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CSPE 01/99 para Exploração de Serviços Públicos de Distribuição de Gás Canalizado a ser celebrado entre o Estado de São Paulo e a Companhia de Gás de São Paulo – Comgás.

96. O foco da análise foi apresentar os impactos provocados pela prorrogação da concessão, bem como as consequências que serão geradas pela conexão direta dos dutos do serviços locais de gás canalizado às fontes de suprimento, os quais não foram consideradas na apresentação da minuta do contrato de concessão apresentado, bem como na ocasião de aprovação dos investimentos durante o processo do 4º ciclo tarifário da concessionária Comgás.

97. Devido aos impactos ocasionados pelos investimentos apontados, esta Seae recomenda a realização de licitação, ao invés de prorrogação da vigência do contrato de concessão, bem como exclusão de todo o conteúdo disposto na minuta do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CSPE 01/99 que ampare o *by-pass* do transporte ao permitir a conexão direta dos dutos da rede de Serviço Local de Gás Canalizado a fontes de suprimento e desconsidere a prorrogação da vigência do contrato de concessão.

98. Adicionalmente, esta SEAE recomenda o não conhecimento e desconsideração do âmbito estadual, seja pelo Governo do estado, quanto pela sua Agência Reguladora Estadual, de projetos que possibilitem o *by-pass* do transporte ao permitir interligação direta da malha de gasodutos locais à fontes de suprimento, como o caso do projeto “Subida da Serra” e interligação da Comgas ao terminal de Gás Natural Liquefeito (TRSP), à UPGN e ao gasoduto de escoamento da produção Rota 4, aprovados pela ARSESP no 4º Ciclo Tarifário da Comgas.

99. Esta Nota Técnica reflete o posicionamento da SEAE até a presente data e decorre da competência dessa Secretaria na promoção da competição e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e o Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

MARCELLO GOMES WEYDT

Especialista em Regulação

Documento assinado eletronicamente

PATRICIA DA SILVA PEREIRA

Coordenadora

Documento assinado eletronicamente

MAURÍCIO MARINS MACHADO

Coordenador- Geral de Desregulamentação e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário Adjunto de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[i] Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/consultas-publicas.aspx>. Acesso em: 27/08/2021.

[ii] Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0030-2019.pdf>. Acesso em: 27/08/2021.

[iii] Disponível em: <https://www.compassbr.com/sobre-a-compass-gas-e-energia/compass-gas-e-energia/>. Acesso em: 23/08/2021.

[iv] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 16/03/2021.

[v] LAFFONT, J.J e MARTIMORT, D. (2002). The theory of incentives: the principal-agent model. Princeton University Press.

[vi] Considere-se uma das possíveis definições do conceito de Monopólio Natural em que a existência de uma única empresa provê o mercado com um produto ou serviço a um custo menor do que numa outra situação em que existisse mais de uma empresa operando. TUMA, Rogério Wagner. Sobre o monopólio natural e o modelo competitivo no setor elétrico brasileiro. Rio de Janeiro: IFE 1585, IE-UFRJ, 02 de junho de 2005.

[vii] THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. REGULATION (EU) No 994/2010 concerning measures to safeguard security of gas supply. "isolated systems forming gas islands" e "gas island as a result of an absence of infrastructure connections with the rest of the Union". Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/994/oj>. Acesso em: 24/08/2021.

[x] Empresa de Pesquisa Energética – 2019. Plano Indicativo de Processamento e Escoamento de Gás Natural – PIPE. "Rota 4ª - tem como objetivo movimentar o gás natural úmido produzido em um cluster da Bacia de Santos até uma UPGN indicativa, localizada em Cubatão/SP nas proximidades da Refinaria Presidente Bernardes". Disponível em: [https://www.epe.gov.br/sites\\_pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-434/PIPE%20Plano%20Indicativo%20de%20Processamento%20e%20Escoamento%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf](https://www.epe.gov.br/sites_pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-434/PIPE%20Plano%20Indicativo%20de%20Processamento%20e%20Escoamento%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf). Acesso em 16/08/2021.

[xi] Ministério de Minas e Energia – 2019. Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural - Dezembro 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/boletim-mensal-de-acompanhamento-da-industria-de-gas-natural/2019/12-boletim-mensal-de-acompanhamento-da-industria-de-gas-natural-dezembro-2019.pdf/view>. Acesso em 16/08/2021.

[xii] Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. Demonstrações Financeiras TBG 2020 - Disponível em:

[https://www.tbg.com.br/documents/20124/157691/TBG\\_DF+2020\\_v2.pdf/999ea552-449f-a3ba-92d3-233665e6ee43?t=1622469724319](https://www.tbg.com.br/documents/20124/157691/TBG_DF+2020_v2.pdf/999ea552-449f-a3ba-92d3-233665e6ee43?t=1622469724319). Acesso em: 16/08/2021

[xiii] Nova Transportadora do Sudeste S.A. DFP - Demonstrações Financeiras Padronizadas - 31/12/2019 – NTS. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/mz-filemaker/e6fd235f-ebef-4bf5-82bc-6bc5698718c1/0c7e45f5-b0d8-45fd-9dd9-08d13c8e1e49\\_1604256196.pdf](https://s3.amazonaws.com/mz-filemaker/e6fd235f-ebef-4bf5-82bc-6bc5698718c1/0c7e45f5-b0d8-45fd-9dd9-08d13c8e1e49_1604256196.pdf). Acesso em: 16/08/2021

[xiv] Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG. Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Fim do ano de 31 de Dezembro de 2020 e Relatório do Auditor Independente - Deloitte Touche Tohmatsu Auditores Independentes - Disponível em: <https://media.ntag.com.br/uploads/2021/04/Demonstracoes-Financeiras-2020.pdf>. Acesso em: 16/08/2021.

[xv] Boletim de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural, Dez/2019. Ministério e Minas e energia.

[xvi] Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios. . Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982>. Acesso em 27/08/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 31/08/2021, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 31/08/2021, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia da Silva Pereira, Coordenador(a)**, em 31/08/2021, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 31/08/2021, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcello Gomes Weydt, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 31/08/2021, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 18349915 e o código CRC 8EF5FC16.