



CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA N.º 09/2018

PROPOSTA DE AGENDA REGULATÓRIA 2019 – 2020

Novembro de 2018

1 INTRODUÇÃO

Este documento apresenta as contribuições da SABESP à Consulta Pública 09/2018, aberta pela ARSESP em 31 de outubro de 2018, que visa subsidiar a decisão da Diretoria da Agência acerca de sua Agenda Regulatória para os anos de 2019-2020. A Agência disponibilizou em seu site o documento preliminar “Agenda Regulatória 2019-2020”, com uma proposta de ações e respectivos prazos de conclusão, com o objetivo de assegurar à sociedade a previsibilidade das ações que serão tomadas pela Agência no âmbito dos serviços públicos regulados.

A presente contribuição apresenta os comentários/sugestões para os itens afetos à área de saneamento e à SABESP e estão apresentados da seguinte forma:

- Proposta ARSESP: contém as considerações da Agência Reguladora contidas no documento disponibilizado em seu site.
- Considerações e Proposta SABESP: contêm as observações, dúvidas e/ou sugestões de nova proposta acerca da ação discorrida.

Esta contribuição está organizada em formato de relatório, onde para cada ação é exposta a proposta da Agência Reguladora e, em seguida, as considerações/proposições da Companhia. Entende-se que tal formato complementa o sugerido pela ARSESP para permitir uma avaliação mais extensa e aprofundada dos temas a serem tratados.

1.1. Reconhecimento da iniciativa como “boa prática regulatória”

A chamada “Agenda Regulatória”, ao ser publicada, dará maior **transparência** e **previsibilidade ao processo regulatório** dos serviços públicos regulados pela ARSESP e contribuirá de sobremaneira para o amadurecimento das normas e procedimentos atualmente praticados pela Agência no desempenho de suas funções de regulação e fiscalização dos serviços.

A previsibilidade, segurança e estabilidade de regras são essenciais para a atração de investimentos em infraestrutura - como é o caso do setor de saneamento - e o regulador tem um papel central neste processo que induz ao desenvolvimento do país e bem-estar da sociedade. A importância da prática é reconhecida nacional e internacionalmente por diversos autores e instituições, dentre os quais podemos destacar breves posicionamentos neste sentido:

As agências constituem veículos de implementação de uma política que busque aliar três objetivos: previsibilidade, estabilidade e flexibilidade. Investidores precisam de um

ambiente em que possam desenvolver suas atividades com vistas a ter seus ingressos e desembolsos de caixa em equilíbrio e a justa rentabilidade do capital. Por outro lado, os consumidores devem beneficiar-se de ganhos de produtividade e inovação, exatamente como ocorreria se aquele determinado mercado fosse competitivo. (Casa Civil da Presidência da República, 2003)¹.

A previsibilidade e segurança jurídica são duas pré-condições para o Estado criar uma estrutura regulatória que leve à inovação, crescimento econômico, igualdade social e desenvolvimento sustentável. Para operar e prosperar, empresas e outros entes regulados devem poder confiar na declaração de prioridades de autoridades públicas e antecipar os instrumentos regulatórios a serem utilizados. Planejamento regulatório deve informar as próximas intervenções regulatórias, que é essencial para aumentar a previsibilidade e a segurança jurídica. As empresas e os tomadores de decisão somente podem participar ativamente no processo regulatório se eles forem notificados das políticas e regulamentos que os reguladores podem introduzir ou rever no futuro. (CNI, 2014)².

Confere ao processo regulatório controle social, transparência, permite a participação social e análise de impactos que trata da lógica interna -visão daquele que cria a regra- aliada a lógica externa -visão daquele que é alcançado pela regra- dos serviços públicos. (Colin, 2005)³.

Orientar e subsidiar o processo de tomada de decisão e propiciar maior robustez a previsibilidade das decisões regulatórias relevantes são destaques de uma agenda regulatória (OCDE, 2008)⁴.

Para uma boa governança das agências reguladoras é necessário clareza nos processos de tomada de decisão, transparência, previsibilidade regulatória e accountability. (TCU, 2013)⁵.

Cumpramos, portanto, parabenizar e apoiar a iniciativa da ARSESP, cuja premissa pressupõe **instituir a previsibilidade e estabilidade nas ações do regulador**, além de constituir um instrumento de planejamento da própria Agência, permitindo-lhe um melhor organização, priorização e otimização de suas ações ao longo do tempo.

¹ BRASIL. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. Casa Civil da Presidência da República, 2003.

² CNI - Confederação Nacional da Indústria. Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor. Brasília, CNI, 2014.

³ COLIN, Jacobs (2005). Improving the quality of Regulatory Impact Assessments in the UK. Working Paper Series. Paper nº 102, published by Center on Regulation and Competition. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Reino Unido.

⁴ OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for policy Makers. Version 1.1. Regulatory Policy Division - Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris, França.

⁵ TCU – Tribunal de Contas da União (2013). Auditoria operacional. Agências reguladoras de infraestrutura. Avaliação da governança da regulação. Recomendações. Processo TC 031.996/2013-2. 2013.

2 CONTRIBUIÇÕES

2.1 DS 9 – METODOLOGIA PARA ACOMPANHAMENTO DA EFICIÊNCIA DA PRODUÇÃO DE ÁGUA EM RELAÇÃO A QUALIDADE

Proposta ARSESP:

Metodologia para acompanhamento da eficiência da produção de água em relação a qualidade
DESCRIÇÃO Desenvolvimento de metodologia para substituir o indicador utilizado nos contratos (IDQAd) que não reflete o atendimento as normas de qualidade da água
OBJETIVO Criar nova metodologia que meça a eficiência da produção de água em relação a qualidade
PREVISÃO DE CONCLUSÃO 1º semestre de 2019

Considerações SABESP:

A SABESP entende que a qualidade da água deve atender integralmente a Portaria do Ministério da Saúde que estabelece os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, parâmetros a serem monitorados e sua respectiva periodicidade, considerado o histórico de resultados.

Em que pese alguns contratos com os municípios ainda prevejam o indicador IDQAd para monitoramento da qualidade da água, esclarecemos que o mesmo está sendo suprimido gradativamente, à medida em que os contratos estão sendo revisados (revisões quadrienais), haja vista que tal avaliação só é possível de ser feita através de uma análise crítica detalhada de todos os resultados de todos os parâmetros previstos na Portaria do MS, impossível de ser expresso em um indicador.

Cumpre-nos esclarecer que todos os dados referentes ao controle de qualidade da água produzida e distribuída pela SABESP são rotineiramente enviados às autoridades de saúde pública e são de conhecimento da ARSESP, conforme preconiza

a norma nacional vigente. Atualmente todos os dados são públicos e disponibilizados pelo Governo Federal na internet (Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano - SISAGUA) e também no portal da Sabesp na internet (Relatório Anual de Qualidade da Água).

Neste contexto, reforçamos a sugestão de não utilizar indicadores para monitoramento da qualidade da água produzida, haja vista a existência de um rígido e já consolidado mecanismo de controle da qualidade da água, fiscalizado pelas autoridades de saúde pública e acompanhado pela ARSESP, evitando assim redundâncias sobre a matéria.

2.2 DRI 1 – DELIBERAÇÃO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS (SAU)

Proposta ARSESP:

Deliberação Serviço de Atendimento aos Usuários (SAU)
DESCRIÇÃO Estabelecer prazos e procedimentos do relacionamento entre o Serviço de Atendimento ao Usuário/SAU-ARSESP, os prestadores de serviços de saneamento básico, as concessionárias de distribuição de gás canalizado e os respectivos usuários e demais interessados.
OBJETIVO Consolidar um instrumento normativo sobre prazos e procedimentos do relacionamento entre o Serviço de Atendimento ao Usuário – SAU-ARSESP, os prestadores de serviços de saneamento básico, as concessionárias de distribuição de gás canalizado e os respectivos usuários e demais interessados.
PREVISÃO DE CONCLUSÃO 1º semestre de 2019

Considerações SABESP:

A SABESP concorda com a necessidade de estabelecer prazos e procedimentos para o exercício de atribuições do Serviço de Atendimento ao Usuário/SAU-ARSESP, promovendo maior organização no relacionamento entre o SAU, os prestadores de serviços e os respectivos usuários.

Sugerimos que a Agência considere a consolidação de um instrumento normativo que contemple os procedimentos e prazos para atuação do SAU-ARSESP, inclusive de mediação quando cabível, assegurando a transparência, simetria de informações e o desenvolvimento adequado do devido processo legal em compatibilidade com as normas regulatórias vigentes, notadamente aquelas relacionadas ao controle e fiscalização dos serviços pela área competente, disciplinando as condições de articulação e compatibilização com as atribuições da Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização de Serviços de Saneamento Básico.

2.3 DEF 14 - DELIBERAÇÃO PARA DEFINIÇÃO DA METODOLOGIA PARA APURAÇÃO DA BASE DE REMUNERAÇÃO REGULATÓRIA DE ATIVOS DA COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP

Proposta ARSESP:

Deliberação para definição da Metodologia para apuração da Base de Remuneração Regulatória de Ativos da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP
DESCRIÇÃO Estabelecer a metodologia e critérios gerais para definição da Base de Remuneração Regulatória de Ativos da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, visando o desenvolvimento do processo de revisão tarifária da concessionária, bem como a definição dos parâmetros iniciais para as auditorias a serem realizadas pela ARSESP, nos termos do Art. 42 da Lei Federal 11.445/07.
OBJETIVO Amparar o processo da 3ª Revisão Tarifária Ordinária, relativo ao 4º Ciclo Tarifário da SABESP.
PREVISÃO DE CONCLUSÃO 2º semestre de 2019

Considerações SABESP:

A previsão de conclusão da definição da metodologia para apuração da Base de Remuneração Regulatória de Ativos nos parece muito 'justa', podendo colocar em

risco os prazos originalmente previstos para o processo da 3ª Revisão Tarifária Ordinária da SABESP caso venha a ocorrer alguma intercorrência, haja vista que:

- a) A norma prevê que a contratação dos estudos e da avaliação dos ativos seja feita pela própria Sabesp;
- b) A elaboração do termo de referência e publicação do edital só poderá ser feita pela Sabesp após definição e publicação pela Arsesp da metodologia;
- c) A contratação de empresa avaliadora pela Sabesp está sujeita aos trâmites legais, que normalmente não acontecem em curto espaço de tempo;
- d) Na 2ª. RTO, o prazo entre a publicação da metodologia pela Arsesp e a entrega da Base de Remuneração Regulatória pela Sabesp foi extremamente curto, exigindo do regulado e do regulador grande esforço para cumprimento do cronograma;
- e) A “data de corte” da Base de Remuneração Regulatória provavelmente será definida como final do primeiro semestre de 2020.

Ainda, faz-se necessário destacar a interface deste item específico com a proposta apresentada pela ARSESP nos itens “DEF.13 – Elaboração de Manual de Controle Patrimonial e de Roteiro de Fiscalização para as Concessionárias de Saneamento do Estado de São Paulo” e “DS.5 - Desenvolvimento de metodologia de regulação e fiscalização para gestão de ativos”, ressaltando a importância de compatibilização das ações propostas pelas diversas Diretorias da Agência.

Neste sentido, sugere-se que a definição das metodologias de apuração da BRR e de sua respectiva fiscalização sejam feitas de forma concomitante pela ARSESP.

Assim sendo, propomos antecipar a previsão de conclusão dessas ações (DEF.13, DEF.14 e DS.5) para o 1º semestre/2019, dada a sua importância para o cumprimento dos prazos da 3ª RTO.

2.4 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO - METODOLOGIA DA 3ª REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA DA SABESP

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda proposta pela ARSESP de ação específica para a definição da metodologia de revisão tarifária da Sabesp a ser aplicada na 3ª RTO.

Considerações SABESP:

A metodologia da revisão tarifária é fundamental para o bom desenvolvimento do processo e deve ser foco de constante aperfeiçoamento. Além disso, uma vez que a conclusão da 3ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp está prevista para abril/2021, a definição da metodologia deveria necessariamente compor a agenda 2019-2020.

Assim sendo, propomos a inclusão dessa ação na Agenda Regulatória com previsão de conclusão para o 2º semestre/2019, dada a sua importância para o cumprimento dos prazos da 3ª RTO.

2.5 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO - DEFINIÇÃO DE ESCOPO DO PLANO DE NEGÓCIOS DA 3ª RTO

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda Regulatória proposta pela ARSESP de ação específica para definição da abrangência e escopo do Plano de Negócios a ser apresentado pela Sabesp no processo da 3ª Revisão Tarifária Ordinária.

Considerações SABESP:

O Plano de Negócios é peça-chave no processo de revisão tarifária, pois é o instrumento que define, em face da demanda projetada e da capacidade instalada para atender a essa demanda, a alocação dos recursos da concessionária entre investimentos e custos. Nesse sentido, trata-se de um instrumento complexo, que alinha informações de diversas áreas da Sabesp.

Além disso, por congregarem informações decisivas para o cálculo da receita requerida, a configuração dessas informações se torna relevante para a análise e posterior fiscalização pela Agência. Assim sendo, é fundamental que a concessionária conheça com uma certa antecipação *como* a agência reguladora deseja obter essas informações, ou seja, o nível de desagregação da informação desejado, a abrangência e escopo, pois a depender da configuração dos controles gerenciais da prestadora, pode demandar várias ações internas (e muitas vezes não triviais) para apresentação das informações no formato requerido pelo regulador.

Assim sendo, propomos a inclusão dessa ação na Agenda Regulatória com previsão de conclusão no 2º Semestre/2019.

2.6 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO - DEFINIÇÃO DO CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DA 3ª REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA DA SABESP

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda Regulatória proposta pela ARSESP de ação específica para definição e divulgação do cronograma de atividades 3ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp.

Considerações SABESP:

Apesar da conclusão da 3ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp estar prevista para abril/2021, período que inicialmente extrapolaria a agenda proposta, dada a sua especial relevância, consideramos importante incluir essa ação dando previsibilidade para o início dos trabalhos e respectiva preparação pela SABESP.

Assim sendo, propomos a inclusão dessa ação na Agenda Regulatória com divulgação do cronograma de atividades da 3ª RTO com a maior brevidade possível.

2.7 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO – REGULAMENTAÇÃO DOS FUNDOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda Regulatória proposta pela ARSESP de ação específica para definição das regras para validação do repasse tarifário feito aos Fundos Municipais de Saneamento.

Considerações SABESP:

No âmbito da 2ª Revisão Tarifária Ordinária da SABESP, a ARSESP reconheceu que para que seja possível expandir a infraestrutura e as instalações operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário são necessários determinados investimentos e ações cuja realização compete aos municípios e não às prestadoras de serviços diretamente, como por exemplo, as ações de urbanização de comunidades e assentamentos precários, regularização fundiária, canalização de córregos, entre outras, essenciais para as ações de expansão do sistema de água e esgoto.

A Agência reconheceu a possibilidade de inclusão dos repasses realizados pela SABESP a “Fundo para Dispendios com Obrigações Municipais em Saneamento” por

meio de componente financeiro a ser considerado na tarifa a ser aplicada em toda área de prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, estabelecendo como limite regulatório o percentual de 4% da receita operacional direta obtida pela SABESP no respectivo município que tenha instituído o Fundo.

A Nota Técnica NT.F-0003-2018 (página 21) indicou que a ARSESP irá regulamentar o assunto através de deliberação específica, conforme trecho transcrito abaixo:

*“Considerando a política atualmente adotada pela Sabesp junto a parcela de municípios que a contrataram para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e diante da contratualização de repasses a fundos municipais, a Arsesp reconhece a possibilidade de inclusão de parcela desse custo por meio de componente financeiro a ser considerado na tarifa a ser aplicada em toda área de prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Para tanto, a Arsesp reconhecerá no ciclo tarifário 2017-2020 um limite regulatório, que corresponderá a um percentual da receita operacional direta obtida no município cujo contrato preveja a obrigação de repasses regulares ao fundo municipal. Os limites serão estabelecidos por ocasião do cálculo do PO definitivo, enquanto **as regras para validação do repasse tarifário serão estabelecidas em deliberação específica**. Menciona-se, desde já, que somente serão admitidos os repasses vinculados aos investimentos complementares ou acessórios aos serviços de saneamento.”*

Assim sendo, propomos a inclusão dessa ação na Agenda Regulatória e previsão de conclusão ainda no 1º Semestre/2019, especialmente se a referida regulamentação implicar em adaptações nos contratos vigentes com os municípios.

2.8 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO – CRIAÇÃO DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda Regulatória proposta pela ARSESP de ação específica para este assunto.

Considerações SABESP:

Sugerimos o desenvolvimento de um “Manual de Procedimentos” destinado a consolidar as diretrizes, procedimentos e critérios, de forma clara e concisa, para as

atividades de fiscalização regulatória promovidas pela ARSESP, delineando conceitos, rotinas, procedimentos e modelos de documentos de trabalho, propiciando a padronização das ações no âmbito da Agência e a pronta resposta dos prestadores de serviço, evitando atrasos, retrabalhos e desperdício de recursos.

No desenvolvimento das atividades de fiscalização, a SABESP entende que a atuação dos fiscais e dos profissionais que os recebem deve ser pautada pelos valores profissionais estipulados no código de ética das referidas instituições, garantido o direito ao contraditório e ampla defesa.

Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de programação prévia e sistematizada das fiscalizações, que necessitam de planejamento logístico e organizacional pela prestadora de serviço para recepção dos fiscais da ARSESP e disponibilização das informações. A divulgação sistematizada e periódica ao prestador da programação e planejamento das fiscalizações é um importante instrumento para otimizar a ação fiscalizatória e a SABESP reconhece que a ARSESP tem caminhado positivamente neste sentido, havendo espaço para otimizações no processo em curso. Um bom exemplo de melhoria possível nos procedimentos atuais seria: i) a possibilidade de simplificação do processo de autorização prévia para cessão de bens já não afetos à prestação dos serviços, cuja duração não é compatível com as necessidades de eficiência e eficácia exigidas pela Agência do prestador; ii) a validação bimestral da agenda de fiscalização divulgada.

A criação de um “Manual de Procedimentos” constituir-se-á em importante instrumento para a realização e otimização das ações fiscalizatórias, promovendo melhorias na relação com os prestadores de serviço e diminuindo a possibilidade de conflitos, promovendo o foco do regulador em aspectos centrais da prestação dos serviços.

Adicionalmente, a criação de um manual contribuirá para a formação e treinamento dos profissionais da SABESP e da ARSESP envolvidos com o tema, notadamente quando há ingresso de novos profissionais nesta função, baseado nas melhores práticas nacionais e internacionais para desempenho desta atividade, haja vista que o processo de fiscalização regulatória implantado pela ARSESP já é uma referência nacional sobre o tema na área de saneamento.

Neste contexto, sugerimos a inclusão deste item na Agenda Regulatória, com previsão de conclusão para o 2º semestre de 2019.

2.9 INCLUSÃO DE NOVA AÇÃO – CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS REGULATÓRIAS PARA O SANEAMENTO NO PORTAL DA ARSESP NA INTERNET

Proposta ARSESP:

Não há menção na Agenda Regulatória proposta pela ARSESP de ação específica para este assunto.

Considerações SABESP:

Verifica-se que a Agenda Regulatória proposta incluirá uma série de revisões das deliberações e normativos da Agência aos prestadores de serviços. Tal iniciativa merece ser cumprimentada e apoiada, na medida em que visa o aprimoramento das regras regulatórias que impactam diretamente na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Registramos recentemente a alteração parcial de artigos específicos de Deliberações da ARSESP, de forma a complementar ou revogar disposições vigentes, onde apenas as alterações são publicadas, requerendo consolidação para registro e consulta dos normativos completos por todos os interessados.

Recomendamos como boa prática regulatória a adoção da sistemática consagrada no portal da legislação federal (disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/> - acesso em 20/11/2018), que indica claramente as alterações promovidas e apresenta sua versão consolidada.

Neste sentido, sugerimos que a Agência adote como prática a consolidação completa de suas Deliberações e normativas para o setor de saneamento básico, promovendo a reorganização da seção “Legislação e Deliberações” em seu portal na Internet, de forma a promover a organização e transparência das regras vigentes, contribuindo de sobremaneira para evitar sua interpretação equivocada ou desatualizada.

2.10 AGRUPAMENTO DAS AÇÕES REGULATÓRIAS E DEMARCAÇÃO DO INÍCIO DOS TRABALHOS

Proposta ARSESP:

A Arsesp propõe diversas ações regulatórias, as quais são apresentadas apenas por Diretoria (Gás Canalizado, Saneamento Básico, Econômico-Financeira e de Mercados e de Relações Institucionais), Ouvidoria e Institucional Geral.

Tais ações regulatórias apresentam apenas prazo para conclusão, não ficando claro quando elas terão início. Assim, podem levar a entendimento de que todas terão início ao mesmo tempo, o que pode não ser factível.

Considerações SABESP:

As ações regulatórias não estão agrupadas por tema, assim sendo, ações vinculadas a Diretorias diferentes podem estar relacionadas a um mesmo tema. Entendemos que o agrupamento por tema pode contribuir no sentido de prover uma visão mais estruturada para os pontos que se pretende discutir e evitar sobreposições ou posicionamentos divergentes entre as áreas envolvidas com os respectivos temas na própria Agência. Outro aspecto importante é a possibilidade de refinar e compatibilizar o cronograma das ações, uma vez que o agrupamento por tema permite uma melhor análise do encadeamento das mesmas, ou seja, se dentro do mesmo tema uma ação pode necessariamente preceder outra.

A proposta de demarcação mais clara do início dos trabalhos, além de contribuir com a agenda delimitando um período mais específico para a execução das ações, contribui para incluir as ações importantes que ficaram fora da agenda, notadamente aquelas relacionadas à 3ª RTO da SABESP, espelhando de forma mais completa as ações regulatórias e prazos propostos.

Assim sendo, propomos a inclusão das datas previstas de início em cada uma das ações da Agenda e seu agrupamento por tema (exemplos: ambiental, eficiência operacional, governança dos contratos de programa, fiscalização, qualidade da prestação de serviços, inovação, econômico-financeiro, relacionamento com os usuários, etc.) promovendo sua priorização em função da importância de cada um dos tópicos.
