

Consulta pública Arsesp

Nota Técnica Preliminar nº1/2018

Proposta de metodologia

2ª REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA DA SABESP: ETAPA FINAL

Contribuições do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)

Responsáveis pela elaboração do presente documento:

- João Paulo R. Capobianco – Presidente do Conselho Diretor do IDS

- Guilherme Barbosa Checco – Pesquisador do IDS

Contatos: ids@idsbrasil.org; capobianco@idsbrasil.org; guilherme@idsbrasil.org; (11) 3071-0434

O Instituto Democracia e Sustentabilidade envia a presente contribuição para apreciação pela Arsesp no âmbito da consulta pública inserida no processo da 2ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp. Nossa contribuição tem como objetivo propor instrumentos capazes de promover o avanço na universalização do saneamento básico nos municípios atendidos pela Sabesp e regulados pela Arsesp.

Do nosso ponto de vista, a tarifa, além de ser a principal fonte de recursos para financiar os investimentos do setor, visto que infelizmente os recursos públicos não estão sendo disponibilizados na quantidade e frequência desejável, representa uma ferramenta central para induzir comportamentos adequados, tanto pela prestadora quanto pelos consumidores, à conjuntura de escassez hídrica de grande parte do território paulista. Entretanto, na metodologia apresentada pela Arsesp não encontramos instrumentos que visem solucionar as distorções atuais do sistema tarifário, em especial a relação diretamente proporcional entre o consumo e a arrecadação da concessionária.

A falta de mecanismos inovadores que poderia combater essa distorção, induzindo ao consumo racional e sustentável da água, nos leva a considerar que se trata basicamente de um ajuste de preços, e não de uma revisão propriamente dita.

O argumento de que a agência reguladora “não faz políticas públicas” apresentado na audiência ocorrida no dia 29 p.p., não nos parece adequado. Sendo a tarifa um fator importante para o

funcionamento de todo setor de saneamento, a sua regulação e definição é competência exclusiva das agências reguladora, conforme versa a legislação. Nesse sentido, a definição dos componentes da equação que define o preço do m³ e de seus pesos relativos, e da maneira como os custos são divididos socialmente são, em si, a expressão de políticas públicas para o setor. A regulação é, portanto, um eixo estruturante da política pública de saneamento básico no Brasil.

Apresentamos a seguir as sugestões que julgamos oportunas no momento:

1. Divulgação imediata do Plano de Negócios da Sabesp. Para que a sociedade avalie a validade de um aumento de tarifa é preciso que ela conheça a destinação dos recursos e as estratégias de investimentos. A própria agência reconhece que “A principal base de informações para o cálculo da tarifa do ciclo é o plano de negócios apresentado pela prestadora” (NT.F-0001-2018, p. 6), o que requer, portanto, a sua divulgação. A Arsesp se comprometeu formalmente a divulgar tal documento durante a audiência pública realizada em 31 de agosto de 2017 na cidade de São Paulo e no Relatório Circunstanciado da Consulta Pública nº 01/2017.

2. Realização, o quanto antes, dos debates acerca das necessárias alterações na atual estrutura tarifária. Existe uma série de distorções na estrutura tarifária atual que necessitam ser revistas, tais como a cobrança mínima obrigatória para os consumidores até 10 m³/mês, a abrangência e os critérios de acesso à tarifa social, os contratos de demanda firme com grandes consumidores e os investimentos em áreas de mananciais. Esse debate deveria ser realizado no âmbito da própria revisão tarifária. Em demais localidades do Brasil, inclusive com empresas estaduais de porte similar à empresa paulista, esses desafios já foram tratados, podendo então representar uma fonte de consulta e aprendizagem para o contexto da operação Sabesp.

3. Considerar os modelos de tarifa fixa (de acesso) e variável (conforme consumo) que outras agências reguladoras implementaram na prestação dos serviços de saneamento.

4. Considerar os modelos, implementados por outras agências reguladoras, de tarifas que apresentam valores específicos para os serviços de coleta e tratamento de esgoto. Uma tarifa binária poderia promover maior justiça, impossibilitando a situação existente atualmente na operação Sabesp de cobrar uma tarifa de esgoto e, em determinados locais, apenas realizar o serviço de coleta e afastamento, sem o devido tratamento do efluente.

5. Adoção na condução das audiências e consultas públicas, no âmbito da regulação dos serviços de saneamento, dos consagrados procedimentos utilizados nos processos de licenciamento ambiental. Nesses casos os documentos de caráter técnico, denominados de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), são traduzidos (Relatório de Impacto Ambiental – Rima) para que a sociedade possa compreender, se apropriar e participar de maneira mais qualificada.

6. Realização de audiências públicas descentralizadas, que viabilizem a participação efetiva da população interessada das 288 cidades que são operadas pela empresa e reguladas pela Arsesp.

7. Reconhecimento, pela Arsesp, dos custos de compensação ambiental decorrentes do licenciamento de projetos de saneamento no OPEX da Sabesp uma vez que não representam

passivos, mas sim são parte integral do investimento a ser realizado. A empresa, por sua vez, deve deixar claro e explícito os detalhes dessa rubrica em seu Plano de Negócios.

8. Inclusão de instrumento na precificação da tarifa da Sabesp de modo que a empresa reduza a dependência dos recursos hídricos outras bacias hidrográficas. Tal mecanismo poderia ser implementado de maneira similar ao Fator Q, de modo que a cada reajuste anual a empresa é bonificada caso a dependência diminua, ou penalizada caso aumente. Para construir os parâmetros adequados seria proveitoso que um processo de transição gradual fosse implementado.

9. Considerar, no cálculo da projeção de mercado, o número de domicílios totais, e não os domicílios “atendíveis”. Uma vez que o saneamento básico é um direito humano e que as políticas públicas são constituídas de modo a alcançar a universalização, a tarifa, sendo um instrumento indutor desse objetivo, também deve considerar todo o universo de cidadãos da área de atuação da empresa.

10. Esclarecer a demanda das permissionárias e as tarifas aplicáveis a esse grupo. O fato é que, em muitos casos, os municípios que compram água no atacado da Sabesp, vendem volume significativo dessa água à indústria, construindo um cenário em que tanto o município quanto a empresa violam o princípio da prioridade ao abastecimento humano e progressividade da tarifa para os diferentes tipos de uso. Nesse sentido, a tarifa pode criar os incentivos corretos para, cobrar o valor por m³ adequado a cada tipo de uso final e, aumentar a disponibilidade hídrica para o abastecimento humano em locais de escassez como, por exemplo, a bacia do Alto Tietê. É preciso que, nos contratos de venda no atacado para municípios, se estabeleça preços diferentes para a parcela de m³ destinados a abastecimento da população e para as atividades que podem ser atendidas por fontes alternativas e por água de menor qualidade.

11. Discriminação das informações constantes no Plano de Negócios e Plano de Investimentos, apresentados pela empresa prestadora de serviço, em termos do recorte territorial administrativo do contratante de cada concessão. Esses planos devem demonstrar as metas de desempenho ambiental e as metas contratuais para cada município.

12. Revisão dos indicadores que compõem o Índice Geral de Qualidade – Fator Q, de modo que sejam incorporados elementos que indiquem de fato a qualidade do serviço. Nesse caso específico a Arsae/MG, citada no próprio documento da Arsesp, representa uma boa referência, uma vez que incluiu na última revisão tarifária da Copasa, realizada em 2017, indicadores referentes a abrangência do tratamento de esgoto e a eficiência do tratamento de esgoto (eficiência de remoção de DBO).

13. Considerar a criação de um mecanismo de incentivo tarifário para redução de perdas, assim como feito pela Arsae/MG.

14. Considerar a sugestão de não aplicação do Fator X até que a universalização seja alcançada. Uma vez que o grande gargalo para que a universalização é a falta de recursos financeiros, seria oportuno criar um mecanismo de modo que todo o valor do Fator X que seria redistribuído a sociedade, fosse integralmente convertido em investimentos pela empresa, de

modo que houvesse total transparência e controle social para que nenhum eventual desvio de finalidade pudesse ocorrer.

15. Incorporação dos investimentos em proteção e restauração das áreas de mananciais na precificação e estruturação da tarifa da Sabesp. As fontes produtoras de água, que representam a matéria-prima do funcionamento de todo sistema de saneamento não podem ser excluídas da lógica da tarifa. Ressaltamos, mais uma vez, de que se trata de uma ideia e sugestão que já foi implementada em diversas localidades do Brasil. A título de exemplo, Copasa/MG, Emasa Camboriú/SC, Cesama Juiz de Fora/MG.

16. Excluir do cálculo do Po os valores de IPRJ e CSLL. A nova fórmula apresentada pela Arsesp (p. 7) inclui os valores de imposto de renda e contribuição social, os quais são vinculados ao resultado da empresa. Portanto, conforme o lucro da empresa aumenta, o valor da tarifa também aumentará, seguindo a lógica da fórmula proposta. Isso é indevido, transferindo para os consumidores um ônus não devido. O pagamento de tais tributos representa uma obrigação legal da empresa e nada tem a ver com a precificação da tarifa e os custos da operação.

17. Excluir a metodologia de ajustes compensatórios da proposta. A prestação de serviços por meio de concessões envolve riscos assumidos pela empresa. A regulação por *price cap* determina limites que, caso a empresa alcance resultados melhores por maior eficiência, é recompensada financeiramente, e o inverso também é válido. A metodologia de ajuste compensatórios proposta pela Arsesp quebra todas essas lógicas, transferindo para os consumidores os riscos de operação da empresa.

A seguir apresentamos as solicitamos de esclarecimentos para apreciação da Arsesp:

i. Maiores informações a respeito do funcionamento do Fundo para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, sobre seu funcionamento, mecanismos de transparência e controle social. A empresa operando em regime de eficiência e já sendo financiada pelos consumidores via tarifa, não deveria investir ela própria em pesquisa e inovação? É justo onerar o consumidor em mais um percentual, não definido na metodologia da nota técnica, para financiar algo que deveria ser inerente à operação de qualquer empresa?

ii. A respeito dos gatilhos de revisão tarifária extraordinária automática, especialmente em relação ao item “variação do consumo médio de água por economia além dos limites estabelecidos no processo de revisão tarifária” (p.41). Qual a referência para adotar tal instrumento? Quais são os níveis médios do histórico de consumo? Como será feito o controle social disso? Esse mecanismo não perpetua uma lógica irracional do sistema? Esse mecanismo não pune a sociedade caso ela tenha hábitos mais racionais e adequados em relação à situação de escassez hídrica?

iii. Como será feito o controle social do instrumento de gatilho de revisão tarifária extraordinária automática para os casos de “valores de investimentos imobilizados acima dos níveis estabelecidos no processo de revisão tarifária, desde que atendidos os critérios de prudência e utilidade” (p. 41)? Como garantir que tais investimentos são de fato prioritários?

iv. A respeito da matriz de risco sugerida na tabela 14.1, determinando as ocasiões em que o risco deve ser assumida pela concessionária e em quais o risco é do concedente. Essa lógica não subverte e contradiz as diretrizes da lei de concessões e demais regramentos jurídicos? Apenas em dois casos (variação de consumo e investimentos extras) está claro o que acontece (RTE), mas quais serão as providências tomadas caso algum dos demais 39 riscos se cristalizem?

v. Solicitamos maiores informações a respeito da rubrica “outros custos”, especialmente no que se refere às obrigações municipais. A própria agência identifica desde o princípio que a inclusão das obrigações municipais no cálculo da tarifa implicará na criação de um novo subsídio cruzado, uma vez que, por um lado essas obrigações existem somente com alguns municípios, mas o seu custo seria considerado no cálculo da tarifa de toda a operação Sabesp. “Ademais, deve-se ter em consideração que o reconhecimento desta metodologia pela Arsesp implica subsídios cruzados temporário entre os municípios, até o limite em que todos os municípios aditem seus respectivos contratos, de modo que se institua o repasse de determinado percentual de receita operacional pela Sabesp ao respectivo fundo municipal a ser criado por lei específica.” (NT.F-0001-2018, p. 22). Quais serão os mecanismos de controle social e transparência? Esse mecanismo não seria mais uma distorção da atual estrutura tarifária, gerando um potencial considerável de injustiça?

vi. Solicitamos esclarecimentos a respeito do item CAPEX, especialmente nas rubricas dos programas estruturantes Vida Nova Manancial e Córrego Limpo, e aos programas corporativos Serviços e Estudos Técnicos, Instalações e Equipamentos Administrativos, Apoio Operacional, Eficiência Energética e Novos Negócios. Na NT da etapa final, publicada em outubro de 2017 a Arsesp determinou que “O valor dos desembolsos referentes aos programas estruturantes Vida Nova Manancial e Córrego Limpo, e aos programas corporativos Serviços e Estudos Técnicos, Instalações e Equipamentos Administrativos, Apoio Operacional, Eficiência Energética e Novos Negócios, para os quais não foi apresentada pela Sabesp a projeção do quantitativo físico ou premissas de como foram feitas as previsões de desembolso, foram considerados pela Arsesp em caráter provisório para determinação do P0 nesta etapa inicial. A manutenção destes valores na etapa final está sujeita ao envio do detalhamento destes Programas pela Sabesp para análise da Arsesp.” (NT/F/004/2017, p. 47). Entretanto, a NT de janeiro de 2018 aparenta apresentar uma contradição, uma vez que o detalhamento destes investimentos a serem realizados pela Sabesp novamente é postergado. “Ademais, a Sabesp deverá apresentar a projeção do quantitativo físico ou premissas de como foram feitas as previsões de desembolso/imobilização referentes aos programas estruturantes Vida Nova Manancial e Córrego Limpo, e aos programas corporativos Serviços e Estudos Técnicos, Instalações e Equipamentos Administrativos, Apoio Operacional, Eficiência Energética e Novos Negócios.” (NT.F-0001-2018, p. 25). A etapa final já está em curso e as informações ainda não foram apresentadas. Como a Arsesp pode autorizar tais desembolsos/imobilizações sem conhecê-los? Por que a empresa não os apresentou ainda no nível de detalhe exigido? Destaca-se, mais uma vez, a dificuldade da participação social qualificada, uma vez que o Plano de Negócios não foi divulgado e, portanto, não é possível ter acesso ao detalhamento destes investimentos. Como a sociedade pode de fato participar e intervir

se as informações não foram apresentadas? Nesse caso, a Sabesp não as apresentou nem mesmo a agência.

vii. Pedimos maiores informações a respeito da Base de Remuneração Regulatória. Ao final da etapa preliminar, a agência identificou que “Em virtude de dificuldades encontradas no âmbito do Sistema Patrimonial, a própria SABESP informou, em reuniões realizadas na Arsesp, que o Laudo de Avaliação por ela enviado acaba por não refletir, de forma adequada, os valores efetivamente investidos no ciclo, registrados no sistema contábil.” (NT/F/004/2017, p. 50). Entretanto, na nota técnica de janeiro de 2018 não nenhum comentário a respeito deste tema. Ele foi solucionado?

viii. Pedimos esclarecimentos a respeito da projeção de mercado, uma vez que enquanto a demanda de água inclui as permissionárias, por outro lado o índice de atendimento considera apenas o universo dos domicílios atendíveis diretamente pela Sabesp. Não há uma contradição nessa lógica?

ix. Pedimos esclarecimentos a respeito do cálculo da demanda de esgoto. “Destaca-se que, a Arsesp utiliza o consumo unitário de água projetado para a definição da contribuição unitária de esgoto residencial dada a alta correlação entre as variáveis e o fato de não haver medição do volume de esgoto coletado.” (p. 10). A literatura e bibliografia especializada na área de saneamento estima que cerca de 80% a 85% do total de água consumida transforma-se em esgoto. Por que a Arsesp utiliza o parâmetro de que 100% da água se transforma em esgoto, de modo a calcular assim a demanda de esgoto? Por que não se avança a um modelo de precificação próprio e transparente dos serviços de esgotamento sanitário, considerando seus volumes e custos operacionais específicos?