



São Paulo, 10 de março de 2021

DEINFRA ENE F000056

CONSULTA PÚBLICA ANEEL Nº 04/2021

Revisão da Estrutura Tarifária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp



A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 04/2021 da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), cujo objetivo é debater “*proposta de Revisão da Estrutura Tarifária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp*”.

Introdução

A revisão da estrutura tarifária da Sabesp é uma medida há muito defendida pela FIESP. E a realidade exposta na NT.F-0006-2021 é a prova cabal de que nossos pleitos estavam corretos. Porém, o processo de revisão que deveria resultar na modernização das tarifas de saneamento, com sinais de preços corretos e justa alocação de custos, propõe justamente o inverso. Se aprovada, a nova estrutura tarifária da Sabesp aumentará os subsídios cruzados entre as classes de consumo e a maior penalizada será, mais uma vez, a indústria de São Paulo. Isto é inaceitável.

Claro que não apenas a indústria é afetada. Demais setores econômicos, como comércio e serviços também pagarão a conta da ampliação da base de consumidores beneficiados por tarifas subsidiadas. Segundo consta em nota no site da ARSESP¹:

O modelo proposto reduz os subsídios tarifários para os usuários residenciais, focando apenas nas categorias de usuários de baixa renda. Inclusive, uma das principais mudanças diz respeito ao critério de classificação da categoria Residencial Social, que passará a ser baseada no Cadastro Único. Assim, domicílios de baixa renda terão o serviço com preços subsidiados a partir da avaliação de sua capacidade de pagamento. A Arsesp também propõe uma tarifa ainda mais reduzida para domicílios vulneráveis, com renda média per capita, de até R\$ 178/mês. Esta reclassificação levará a um aumento dos atuais 500 mil domicílios beneficiados por tarifas sociais para cerca de 2 milhões de domicílios, com tarifa cerca de 16% mais baixas que as vigentes para os atuais Residenciais Sociais (e até 70% menor no caso de usuários da categoria vulnerável).
(g.n.)

Por mais nobre que seja o objetivo acima explicitado, entendemos que ele não deveria contaminar o cálculo das tarifas de água e esgoto. Se o alvo é construir uma política de subsídios às classes menos favorecidas, isso deveria ser sustentado por aportes do Governo do Estado, a quem cabe a definição de políticas públicas. O papel da ARSESP, enquanto agência reguladora, é desenhar tarifas de saneamento que sejam economicamente justas e que deem os incentivos corretos para o uso racional da água.

¹ Disponível em: http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/noticia-resumo.aspx?Identificacao=ESTRUTURA_RTQ. Acesso em: 05/03/2021.

Subsidiar a tarifa de 2 milhões de consumidores pode, no limite, diminuir a segurança no abastecimento de toda a população – em virtude do aumento de consumo.

Nesse sentido, entendemos que alguns objetivos expostos na apresentação feita pela própria Sabesp, na Audiência Pública 02/2021, estão mais alinhados àquilo que a ARSESP deveria buscar com o presente processo de revisão da estrutura tarifária:

- Modernizar e simplificar a estrutura de cobrança pelos serviços;
- Aumentar competitividade no segmento não residencial;
- Reequilibrar estrutura de cobrança por segmento.

Como deixaremos claro adiante, estes alvos não foram devidamente perseguidos pela Agência na proposta feita. O segmento não residencial seguirá subsidiando os consumidores residenciais, sem que suas tarifas reflitam custos. E a ARSESP está ciente dessa opção, tanto que propõe a criação de “Programas Comerciais”, em tese responsáveis por compensar os subsídios cruzados. O problema é que eles não serão capazes de compensar nem 3% do montante subsidiado ao longo do Ciclo Tarifário.

Novamente citando a nota do site da ARSESP:

Para os usuários não residenciais, a mudança proposta envolve a adoção de Programas Comerciais, que sejam focalizados em segmentos usuários específicos. Assim, a empresa poderá focar suas ações em características específicas de grupos de usuários, tratando-os de forma isonômica, sem gerar quedas significativas de receita – o que permite que estes segmentos continuem sendo os principais colaboradores dos subsídios aos usuários de baixa renda, contribuindo para universalização dos serviços, com todos os benefícios sociais associados. (g.n.)

Ou seja, a agência reguladora dos serviços de saneamento do Estado de São Paulo entende ser justo que as classes produtivas e econômicas sejam responsáveis pelos subsídios embutidos nas tarifas de água e esgoto. Porém toma essa decisão sem fazer qualquer análise sobre a perda de competitividade de tais segmentos.

Por fim, a FIESP entende que a transição proposta pela ARSESP desvirtua o modelo tarifário aplicado ao setor de saneamento – a saber, modelo de “tarifa teto” – ao garantir a receita da concessionária ao longo do próximo ciclo tarifário – modelo de “receita teto”. Não se trata de uma alteração pontual no modelo tarifário, mas da reconfiguração dele, sem qualquer embasamento jurídico para tanto (a proposta sequer é citada na Análise de Impacto Regulatório, que consta do Anexo II da NT.F-0006-2021). É fundamental que a ARSESP revise sua proposta, sob pena de criar um perigoso precedente regulatório no Estado.

Diante de uma (suposta) incerteza – a revisão da estrutura tarifária – fixa-se uma banda dentro da qual a Sabesp terá sua receita garantida. Porém, não há qualquer inovação regulatória nesse procedimento. A revisão da estrutura tarifária é um

processo ordinário que poderia, inclusive, ocorrer a cada revisão tarifária. Portanto, a proposta de transição além de desvirtuar os princípios da regulação de tarifa teto, não encontra qualquer respaldo na experiência da Agência – vide os casos de revisão da estrutura tarifária das concessionárias de gás natural.

Da estrutura tarifária proposta

Dentre as escolhas feitas pela ARSESP na definição da nova estrutura tarifária da Sabesp, algumas contam com apoio da FIESP:

- Fim do consumo mínimo faturado ($10\text{m}^3/\text{mês}$);
- Instituição da tarifação binômia, com definição de parcela fixa (que reflete custos fixos) e de parcela variável (cobrindo custos variáveis);
- Discretização dos custos da concessionária em fixos e variáveis – ainda que os cálculos tenham contado com algumas aproximações, já pode ser considerado um avanço em relação ao status atual;
- Separação dos custos (e das tarifas) por tipos de serviços – água, coleta e tratamento de esgoto.

Outras escolhas, como a unificação das tarifas entre as regiões atendidas, são compreensíveis do ponto de vista dos impactos socioeconômicos, mas caem nos mesmos problemas apontados anteriormente. Se é possível definir diferentes tarifas, para diferentes regiões atendidas, é desejável que as tarifas de aplicação sejam as mais próximas possíveis daquelas calculadas pelos critérios econômicos. Mais uma vez a Agência assume o papel de formuladora de políticas públicas, ao decidir quem deve ser subsidiado. Portanto, manifestamos posicionamento contrário à unificação das tarifas entre as regiões atendidas pela Sabesp.

Neste ponto, dois apontamos adicionais são necessários.

Primeiro, por muitos anos as tarifas de energia elétrica foram unificadas no país. Isso teve graves impactos para as classes econômicas e para a sociedade como um todo. Em determinado momento, reconheceu-se que este modelo era inadequado e deveria ser substituído por tarifas por áreas de concessão. Atualmente, as discussões estão voltadas para tarifas com sinal locacional – ou seja, que considerem o custo de prestação do serviço em diversos pontos da rede, assim como aspectos técnicos. De forma geral, observa-se que o movimento foi no sentido de mais discretização. Justamente o contrário do que é agora proposto pela ARSESP, no caso da Sabesp.

Segundo, ressaltamos que, dentre as competências da ARSESP, descritas no Art. 7º da Lei Complementar nº 1025/2007, duas merecem destaque:

IX - proteger os interesses e direitos dos usuários, impedindo a discriminação entre eles, respeitados os direitos do poder concedente e dos prestadores de serviços;

X - coibir práticas abusivas que afetem os serviços regulados;

Ao unificar as tarifas, a ARSESP cria uma discriminação (ilegal) entre os consumidores, escolhendo aqueles que devem ser beneficiados e aqueles que devem ser prejudicados. E faz isso sem qualquer manifestação do Poder Concedente, por exemplo.

Na proposta de desenho tarifário destaca-se a definição das faixas de consumo por segmento. Neste caso, a ARSESP adota uma padronização, de quatro faixas por categoria de consumo, sem apresentar as devidas justificativas. No quadro abaixo (Tabela 1) apresentamos o consumo médio mensal de água para as categorias não-residenciais. Observa-se que para as primeiras faixas o consumo médio está relativamente no centro dos limites estabelecidos, sugerindo que o desenho está bem calibrado. Já para a última faixa, o consumo médio está bem acima do limite mínimo, sugerindo que mais faixas seriam possíveis.

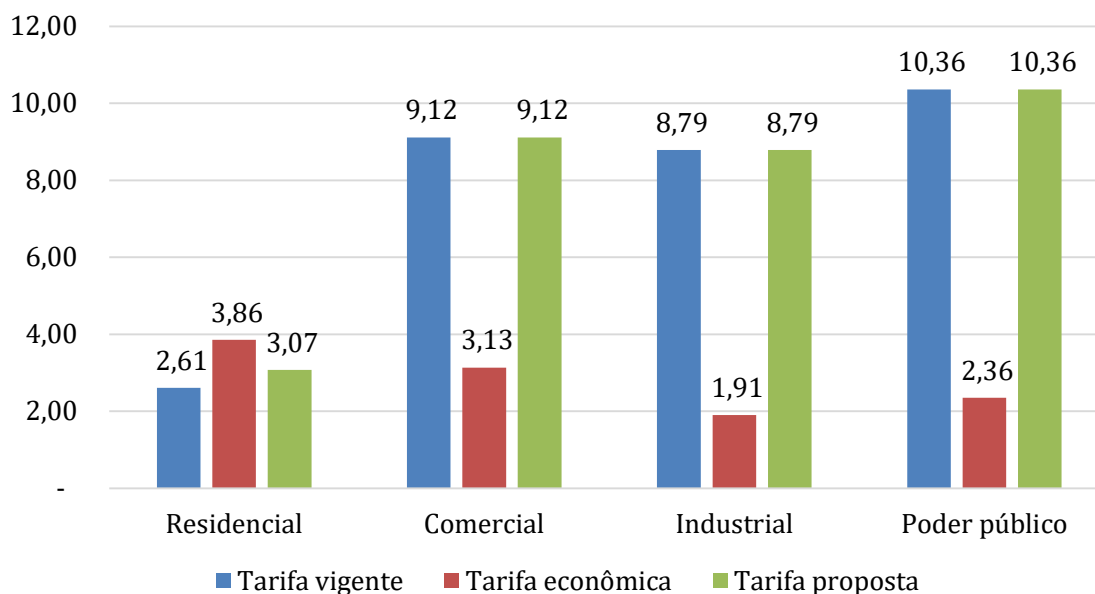
Tabela 1. Consumo mensal médio de água (não-residencial)

| Categoria | Faixa | Limites | Ligações | m ³ /mês | m ³ /mês/lig. |
|---------------|---------|---------|----------|---------------------|--------------------------|
| Comercial | Faixa 1 | 0 a 5 | 358.016 | 798.354 | 2,23 |
| | Faixa 2 | 5 a 15 | 249.278 | 2.372.660 | 9,52 |
| | Faixa 3 | 15 a 30 | 80.132 | 1.695.937 | 21,16 |
| | Faixa 4 | > 30 | 54.641 | 6.178.382 | 113,07 |
| Industrial | Faixa 1 | 0 a 10 | 38.361 | 159.546 | 4,16 |
| | Faixa 2 | 10 a 30 | 18.616 | 328.585 | 17,65 |
| | Faixa 3 | 30 a 50 | 4.516 | 175.725 | 38,91 |
| | Faixa 4 | > 50 | 6.372 | 1.783.899 | 279,96 |
| Poder Público | Faixa 1 | 0 a 5 | 9.490 | 16.415 | 1,73 |
| | Faixa 2 | 5 a 15 | 6.687 | 68.224 | 10,20 |
| | Faixa 3 | 15 a 30 | 4.986 | 110.935 | 22,25 |
| | Faixa 4 | > 30 | 17.169 | 3.387.996 | 197,34 |

Todavia, o ponto mais crítico na proposta feita pela ARSESP está na definição das tarifas de aplicação das categorias não-residenciais. Após calcular as tarifas econômicas (ou seja, sem subsídios cruzados, alocando custos conforme a responsabilidade), a Agência define qual será a tarifa efetivamente aplicada. É nesta etapa que a ARSESP opta, deliberadamente, por penalizar a indústria e o comércio.

No gráfico abaixo apresentamos um comparativo entre as tarifas econômica e de aplicação propostas pela ARSESP, assim como sua relação com as tarifas vigentes. O que a indústria apontava há anos fica agora transparente – um pesado subsídio das classes econômicas para os consumidores residenciais. Porém, ao invés de resolver essa questão – ainda que parcialmente – a ARSESP opta por manter tal distorção.

Figura 1. Comparativo das tarifas médias por classe (R\$/m³)



Caso prevaleça a proposta da ARSESP, a indústria pagará uma tarifa média que é 4,5 vezes maior do que sua tarifa econômica. Isto é razoável para a Agência? Porque para essa Federação que representa as indústrias do Estado de São Paulo, não é nenhum pouco razoável. É, na verdade, um escândalo regulatório.

Dar transparência a esta informação é apenas o primeiro passo. É preciso corrigir esta distorção. A indústria deve pagar a tarifa que lhe cabe, assim como os setores de comércio e serviços. Imputar estes subsídios tarifários às classes econômicas é embutir no custo de produtos e serviços custos que de outra forma não estariam lá.

Para “compensar” este descalabro, a Agência propõe a criação de “Programas Comerciais”. Nestes casos, a concessionária disporia de um valor para negociar livremente com seus consumidores descontos nas faturas de saneamento. Valor que passaria a compor o cálculo da margem máxima autorizada a cada revisão tarifária. Ou seja, não trata-se de um benefício para as categorias não-residenciais, mas uma recomposição da receita requerida da concessionária.

A ARSESP traça um paralelo com os programas comerciais que existem no setor de gás, sem destacar que, naqueles casos, as concessionárias não contam com cobertura tarifária – mas fazem por escolha própria. Além disso, estes programas não existem para corrigir distorções no quadro tarifário, mas pelo fato do gás natural ser um combustível que concorre com outros energéticos.

Ademais, a ARSESP não explicita a informação mais importante. Vangloria-se de criar um programa comercial de **R\$ 420 milhões no Ciclo Tarifário**, quando o **subsídio anual será de R\$ 3,82 bilhões** (ou, mais de R\$ 15 bilhões no Ciclo). Ou seja, além de aplicação incerta, o valor direcionado para os programas comerciais fica



absolutamente aquém do subsídio tarifário que será pago pelas categorias comercial e industrial, principalmente.

Assim, solicitamos que a ARSESP revise sua proposta de tarifa de aplicação das categorias não-residenciais. Na composição da receita econômica da concessionária, estas representam em torno de 10% apenas. Logo, não serão os consumidores não-residenciais aqueles responsáveis pelo desequilíbrio no quadro de tarifas, ou na recuperação da receita requerida. É importante frisar que este *gap* tarifário é criado pela própria ARSESP, ao quadruplicar a base de consumidores atendidos por tarifas subsidiadas.

Da proposta de transição

Certamente a manutenção dos subsídios é o problema mais grave sob a ótica econômica. Quando a indústria finalmente esperava ver-se livre das pesadas tarifas de saneamento, a Agência surpreende com uma proposta anticompetitiva e retrógrada. Porém, tão grave quanto os erros econômicos são os desvios regulatórios. E a proposta de transição é o exemplo mais crítico nesse sentido.

Conforme já exploramos, o modelo regulatório aplicado no Estado de São Paulo é de tarifa teto (*price cap*). Neste modelo, o risco de demanda é da concessionária, que também deve receber os incentivos necessários para prestar os serviços com máxima eficiência econômica e operacional. Assim, quando a Agência cria uma banda de valores, dentro dos quais a receita da concessionária será garantida, altera-se significativamente a matriz de riscos no setor.

A revisão da estrutura tarifária é uma prerrogativa da agência reguladora, que recebe da concessionária uma proposta de estrutura, aderente à sua realidade de mercado e de custos. Trata-se de um processo ordinário, que deveria ocorrer, preferencialmente, a cada processo de revisão tarifária, dada a dinâmica do mercado consumidor. Alterações no perfil de consumo dos usuários deveriam rapidamente refletir no desenho das tarifas, num processo de aperfeiçoamento constante.

Além disso, o atual processo de revisão já se alonga, oficialmente, desde 2018 – sem considerar que era uma necessidade apontada desde a 1ª RTO. Logo, não há que se falar em algo extraordinário, ou de efeitos completamente desconhecidos. A concessionária conhece sua base de consumidores, assim como a elasticidade do consumo residencial em relação ao preço. Logo, tem todas as condições técnicas de propor uma estrutura tarifária coerente e justa. Se não o fez, muito menos cabe à Agência garantir sua receita requerida.

É fundamental que a ARSESP abandone sua proposta de transição. A aplicação da nova estrutura tarifária deve ser imediata, seguindo os critérios econômicos. Eventuais impactos sociais, se objeto de políticas públicas, devem ser alcançados pelo



Poder Público. À agência cabe presar pela prestação dos serviços, nos limites do modelo regulatório vigente, e garantir tão somente o equilíbrio econômico-financeiro da concessão – que traz consigo uma matriz de riscos associada.

Alterar a matriz de riscos da concessionária neste momento, sem considerar as implicações deste movimento, pode gerar impactos significativos – seja para a concessionária ou para os consumidores. Logo, manifestamos nossa posição contrária à regra de transição.

Atenciosamente,

Carlos A. Cavalcanti

Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP

Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP