

CONTRIBUIÇÕES DA FIESP PARA A CONSULTA PÚBLICA ARSESP CP 01/2012

Metodologia Detalhada para o Processo de Revisão Tarifária da Sabesp - Primeiro Ciclo Tarifário

Um processo de revisão tarifária, de qualquer empresa ou setor econômico, é sempre uma tarefa complexa, com detalhes que, quando não calibrados, podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro no longo prazo.

Apesar de reconhecer os esforços da ARSESP neste primeiro processo de revisão tarifária da Sabesp, há alguns pontos que, na visão da FIESP, devem ser corrigidos.

Além do Custo de Capital (WACC), definido na etapa anterior, que utilizou uma metodologia que favorece a Sabesp, em prejuízo dos usuários, esta Nota Técnica, que trata da Metodologia Detalhada para o Processo de Revisão Tarifária, possui lacunas regulatórias que devem ser analisadas não apenas do lado da empresa regulada, mas também tendo em vista os benefícios aos usuários dos serviços.

A seguir serão apresentados os principais pontos questionados pela FIESP:

1. Não distinção de serviços e regiões para o cálculo do P0

O processo de revisão tarifária da Sabesp começou em abril de 2010 (Consulta Pública 02/2010, que trata da metodologia para determinação da Base de Remuneração Regulatória dos Ativos) e terminará, em tese, em 30/8/2012, com a publicação dos resultados da Revisão Tarifária.

Portanto, serão, pelo menos, 27 meses para a ARSESP estabelecer o nível e as classes tarifárias para a empresa, tempo mais que suficiente para a agência poder estudar e definir os parâmetros por serviço e por região atendida.

No entanto a Nota Técnica N° RTS/01/2012 apresenta:

“A determinação da tarifa média irá basear-se, neste primeiro ciclo, na determinação do equilíbrio econômico-financeiro da SABESP de maneira integral. A médio e longo prazo há o objetivo de avançar na fixação das

tarifas que reflitam o equilíbrio de cada um dos serviços e de cada uma das regiões e/ou concessões da SABESP.

*Isto significa que para calcular o preço de equilíbrio serão considerados os custos eficientes associados com todos os serviços oferecidos pela SABESP em todas as concessões. Desta forma obtém-se uma tarifa média - expressa em reais por metro cúbico - que reflete o custo econômico da prestação dos serviços de água e esgoto para um ciclo tarifário e que, em cada ano, sofrerá apenas os reajustes baseados nos critérios apresentados nesta nota técnica.*¹ (grifos nossos)

A FIESP não concorda com a abordagem proposta.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 e a legislação específica não tenham resolvido expressamente a questão da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, a FIESP, embasada em entendimentos doutrinários, considera que o agente responsável pelo serviço é o município, em razão do usuário final ser o munícipe, com fonte de recursos hídricos municipais². Até por isso a Constituição Federal de 1988 prevê:

“Art. 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;” (grifos nossos)

Na Lei Complementar Nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007:

“Artigo 11 - Quanto aos serviços públicos de saneamento básico de titularidade municipal, a ARSESP exercerá as funções de fiscalização, controle e regulação, incluída a tarifária, delegadas ao Estado, inclusive por contratos anteriores à vigência da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, observado o disposto nesta lei complementar e em sua regulamentação, nas diretrizes da legislação nacional e na legislação estadual para o saneamento básico, no instrumento de delegação e nos contratos de outorga celebrados entre o titular e o prestador dos serviços.

§ 1º - Os instrumentos de delegação deverão indicar os limites, a forma de atuação e a abrangência das atividades da ARSESP, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, bem como os bens, instalações e equipamentos a ela associados, quando a delegação envolver também a prestação dos serviços.

¹ Nota Técnica Nº RTS/01/2012; página 4.

² Schirato, Vitor Rhein. *Setor de Saneamento Básico: aspectos jurídicos e administrativos e competências regulatórias*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 237, p.137, jul./set. 2004 citado in *Águas e Saneamento Básico*, Kátia Silva Demoliner, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2008.

§ 2º - A delegação das competências de fiscalização, controle e regulação poderá ser feita ao Estado, que as exercerá por meio da ARSESP, mesmo quando não lhe for delegada a prestação dos serviços.” (grifos nossos)

Para a FIESP, a nova Lei do Saneamento Básico (Nº 11.445/2007) e a própria reformulação da antiga CSPE para a ARSESP, agregando o saneamento nas atividades de regulação e fiscalização da agência, foram necessárias para reorganizar o setor, para eliminar antigos vícios, como os subsídios cruzados. Ao calcular apenas uma tarifa de equilíbrio cria-se uma “socialização” dos custos, que pode ser melhor ou pior para uma determinada região, mas que não está de acordo com o fundamento jurídico de que cada concessão deve ter seu próprio equilíbrio econômico-financeiro.

Trata-se de um disparate regulatório, onde a ARSESP observa apenas o equilíbrio econômico-financeiro da SABESP, quando, por força de Lei, deveria atentar ao equilíbrio do contrato e à modicidade tarifária.

De forma análoga, estabelecer um único nível tarifário de equilíbrio para os serviços não seria recomendável. Cada contrato prevê a criação de um Plano de Saneamento Básico, contendo as ações e metas para o desenvolvimento de uma determinada região. Esse plano pode ser mais ou menos intensivo em capital do que outras regiões, fato que pode criar certo desequilíbrio quando se calcula um nível tarifário comum.

Por exemplo, um determinado município pode não apresentar nenhum tratamento de esgoto, mas, mesmo que não seja cobrado dos usuários tal serviço, ele estaria associado à tarifa de equilíbrio, portanto, presente na equação tarifária.

A própria ARSESP concorda com este ponto de vista:

“A regulação proposta centra-se na fixação de um limite para a tarifa média que pode ser cobrada pela SABESP e na definição de diretrizes para a fixação da estrutura tarifária . Em princípio a estrutura deverá seguir os princípios de eficiência alocativa, o que implica que as tarifas devem refletir os custos relativos de cada serviço; equidade, procurando garantir o acesso ao serviço, particularmente para as classes mais pobres da população; e simplicidade, procurando fixar tarifas sem complexidades e que sejam de fácil compreensão por parte dos usuários.”³ (grifos nossos)

Esta abordagem da ARSESP, apesar de simples, pode gerar desequilíbrio entre as áreas concessões, pois uma região poderá estar subsidiando outra, ou mesmo um serviço subsidiando outro. Neste processo, a única segurança seria a da própria SABESP.

Cabe lembrar que a Lei Nº 11.445, DE 05/01/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, admite um único prestador do serviço de saneamento, regionalizado por um conjunto de municípios, contíguos ou não. Nesta configuração, a exigência do plano de saneamento básico permanece, mas de maneira agregada.

³ Nota Técnica Nº RTS/01/2012; página 4.

Na visão da FIESP, a proposta da ARSESP só teria validade se houvesse um acordo entre todos os municípios envolvidos, mas para isso a agência deveria disponibilizar todas as informações relevantes para cada um. Por exemplo, quanto seria a tarifa individual e coletiva ou qual o plano e as metas por região. Essas informações subsidiariam a decisão de cada município.

As exigências da ARSESP quanto ao detalhamento do Plano de Negócios projetado para ciclo tarifário permitem este tipo de distinção de serviços:

“A principal base de informações para o cálculo da tarifa do ciclo é o plano de negócios a ser apresentado pela empresa como parte do processo de revisão tarifária. Este plano deve conter pelo menos:

- Projeção de demanda para o período de revisão desagregada por tipo e quantidade de usuário, consumo médio, tipo de serviço e por área geográfica.
- Plano de investimentos a ser implementado durante o ciclo. O plano deve conter um adequado grau de detalhe identificando grandes projetos, segregados por atividade e serviço, e discriminando os investimentos em componentes físicos e monetários.
- Projeções dos custos operacionais associados com os serviços e que estejam alinhados com as projeções de demanda e padrões mínimos de qualidade exigidos.”⁴ (grifos nosso)

Portanto, há tempo e condições para o cálculo de uma tarifa de equilíbrio por região e por serviço. Entretanto, caso a ARSESP mantenha sua proposta, é necessário consultar cada município atendido pela SABESP, para saber se aceitam a adoção de uma tarifa média máxima única.

PROPOSTA 1: a ARSESP deverá estabelecer, já neste primeiro processo de revisão tarifária, tarifas médias máximas (P0) segregadas por serviço e por região.

2. Projeção de Volume e Perdas

Segundo a metodologia apresentada pela ARSESP, a equação para o cálculo da tarifa de equilíbrio da Sabesp é:

$$P_{0,T} = \frac{BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1 + r_{wacc})^T} + \sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \cdot OPEX_t - w \cdot D_t^C + CAPEX_t + \Delta WK_t}{(1 + r_{wacc})^T}}{\sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \cdot V_t}{(1 + r_{wacc})^T}}$$

⁴ Nota Técnica N° RTS/01/2012; página 5

Onde:

P_0 = tarifa média máxima que assegura o equilíbrio econômico-financeiro da SABESP,

$BRRL_0$ = Base de Remuneração Regulatória Líquida (ou seja, líquida de depreciações), ao início do ciclo, a ser fixada pelo estudo estabelecido pela Deliberação ARSESP 156/2010. Esta base inclui o Estoque inicial de Capital Circulante.

$BRRL_T$ = Base de Remuneração Regulatória Líquida (ou seja, líquida de depreciações) no final do ciclo tarifário.

T = Duração em anos do Ciclo Tarifário.

V_t = Volume faturado total para o ano t , que corresponde à soma do volume consumido de água com o volume coletado de esgoto (demandas) O Volume produzido será determinado pela soma do volume consumido de água (demanda) acrescido das perdas reconhecidas do ponto de vista regulatório.

$OPEX_t$ = custos operativos, administração e comercialização no ano t

$CAPEX_t$ = investimentos no ano t

ΔWK_t = Variação do Capital Circulante Remunerável (CCR) no ano t

w = alíquota do imposto de renda e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL)

D_t^c = Depreciações contábeis.

Trata-se da mesma equação que define a margem máxima inicial do gás canalizado, serviço também regulado pela ARSESP.

Em relação ao volume previsto, a Nota Técnica não faz jus ao título (“Metodologia Detalhada”). Além de não apresentar a metodologia de previsão de volume para o ciclo tarifário, a agência é bastante evasiva quanto ao cálculo de perdas do sistema.

A FIESP ratifica a importância de dar transparência no processo, com a adoção de metodologias que possibilitem a reprodução dos resultados apresentados pela ARSESP, assim como toda a base de dados utilizada para a projeção.

A relação entre a tarifa e a demanda prevista é direta e inversa. Quanto maior o volume previsto, menor será a tarifa média máxima, e vice versa. Todavia, se hoje se estima que as perdas no sistema de distribuição de água seja de 25% a 30%, os usuários pagam os mesmos 25% e 30% a mais na conta. Montante razoável para uma água perdida, mas cobrada.

Certamente não há viabilidade econômica para zerar o índice de perdas técnicas, tampouco perdas comerciais, como furtos, medidores descalibrados e outros, porém há um forte componente gerenciável pela empresa. É obrigação da SABESP diminuir essa perda. É dever da ARSESP, motivada pela regulação por incentivo, limitar o repasse das perdas, baseada nos princípios da eficiência e na viabilidade econômica do combate às perdas.

PROPOSTA 2: a ARSESP deverá apresentar a metodologia de previsão de demanda, assim como o modelo e critérios adotados para definir as perdas técnicas e não técnicas, bem como as perdas irrecuperáveis (inadimplência).

3. Mecanismo de recomposição da tarifa média máxima

A exemplo do que ocorre no setor de gás canalizado, a ARSESP deveria propor um ajuste para a tarifa média máxima fixada na revisão tarifária: o Termo de Ajuste K.

PROPOSTA 3: para garantir que a tarifa média aos usuários se mantenha fixa ao longo dos reajustes anuais, já que a aplicação de estruturas tarifárias com valores distintos para cada segmento e classe de consumo pode desequilibrar a tarifa média máxima definida, propõe-se a utilização de um termo de ajuste K para corrigir esta distorção, mantendo o valor de equilíbrio da tarifa.

4. Custo de Capital (WACC)

A ARSESP insiste em justificar a adoção do chamado “CAPM Global de Solnik” como a mesma “metodologia da ANATEL” (Resolução nº 535, de 21/10/2009), quando, de fato, a ANATEL adota metodologia diferente. Trata-se de uma metodologia experimental da própria ARSESP. Para observar a diferença, basta comparar os cálculos do custo do capital próprio da ANATEL e o proposto na Nota Técnica, que apenas se assemelham na adoção do produto de betas⁵.

Segundo a Nota Técnica N° RTS/01/2011 - Definição de Metodologia e Cálculo do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC):

“A prática regulatória internacional para determinar o custo de capital mostra cada vez mais, um maior consenso no uso de métodos paramétricos padronizados, os quais procuram fortalecer boas práticas regulatórias nos setores de serviços públicos de redes, promovendo a transparência e oferecendo maior certeza sobre quais são os elementos determinantes na taxa de retorno reconhecida. Desta forma, mediante a observação de regras padrão, claras e transparentes pretendem-se elevar a concorrência nos fluxos de investimento, assim como transmitir confiança aos investidores sejam eles acionistas, Bond holders, debenturistas ou credores.”⁶ (grifos nossos)

⁵ No cálculo do WACC, o beta representa o risco sistemático de uma empresa, isto é, medida pela qual os retornos de determinada ação (ou carteira de ações) se movem em relação ao mercado de ações global, é a tendência de uma ação mover-se com o mercado e mede a volatilidade da ação em relação a uma ação média.

⁶ Nota Técnica N° RTS/01/2011; página 3.

Apesar de pregar “métodos paramétricos padronizados”, com “regras padrão, claras e transparentes”, a ARSESP apresenta sua metodologia única, que sequer foi imaginada pelo próprio (segundo a agência) autor, Solnik.

Em tese, e com preocupações prioritariamente acadêmicas, o enfoque geral do *International CAPM* (ICAPM), originalmente atribuído a Solnik (1973, 1974) e Stulz (1981), é desenvolvido especificamente para incorporar, num contexto de integração de mercados, os riscos cambiais ao apereçamento dos ativos.

É absolutamente claro na literatura associada, que a possibilidade de compor carteiras diversificadas com ativos locais e estrangeiros faz surgir dois diferentes tipos de perspectivas para a precificação de ativos: (i) a do investidor local, em ativos denominados na moeda local, e (ii) a do investidor “estrangeiro”, que considera a aplicação em ativos denominados em moedas diferentes da sua local.

Sem a perspectiva de investidor estrangeiro, o modelo CAPM local é suficiente para a precificação dos ativos e seus riscos. Não há, na ótica deste investidor, riscos cambiais associados à aquisição do ativo local, já que na compra, na venda e na assunção de dividendos tudo será cotado numa mesma moeda. No caso de *equities*, é preciso distinguir a exposição cambial do ativo denominado na moeda local, que não existe para o investidor local, da exposição cambial do negócio ou dos fluxos de caixa do negócio em que se adquire participação acionária.

Evidente que quando a empresa depende de receitas percebidas em moeda estrangeira ou tem endividamento relevante em moeda diferente da local, esta pode ter sua rentabilidade afetada por flutuações cambiais descobertas. Este segundo tipo de exposição cambial, quando não diversificável, é risco cambial precificado no ativo local e capturado pelo beta local.

As coisas são diferentes, todavia, quando se passa à perspectiva do investidor estrangeiro. Esse investidor, além de esperar todos os riscos e retornos que um investidor exclusivamente local percebe, ainda está exposto aos riscos cambiais do ativo, denominado em moeda de país diferente do seu. Este é o problema central tratado por Solnik, desde o início da década de 1970, e que alimenta vasta e controversa literatura teórica até os dias atuais⁷.

Ainda em 1977 o próprio Solnik publica estudo a respeito do tema, com conclusões que se mantêm perfeitamente válidas, indicando a relevância teórica e a precariedade empírica dos modelos ICAPM: “*To summarize, international asset pricing seems to be a very fruitful area for theoretical research, not empirical*”⁸, ou seja, o pessimismo de Solnik decorre das dificuldades de operacionalizar testes econométricos para checar a aderência desta proposta teórica.

É importante destacar que, na referida NT 01/2011, o modelo com produto de betas, local e global, que a ARSESP denomina “Modelo CAPM Global de Solnik”, aparece como proposta

⁷ KAROLYI, Andrew e STULZ, René. Are Financial Assets priced Locally or Globally? In: Handbook of the Economics of Finance, editado por CONSTANTINIDES, HARRIS e STULZ, 2003, Elsevier Editora, pp. 975-1020.

⁸ SOLNIK, B., “Testing International Asset Pricing: Some Pessimistic Views”, The Journal of Finance, Vol. 32, No. 2, 503-512, 1977.

didática intermediária⁹ para a apresentação do Modelo ICAPM de Solnik do tipo *Multiple Factors*, a ser discutido mais adiante. Para evitar dubiedades, denomina-se o modelo resumido por Modelo ICAPM *Single Factor*, como é padrão na literatura.⁵

Solnik em 1973 chama a especificação preferida pela ARSESP de “nationalistic”, afastando sua utilidade por ter detectado graves inconsistências ao testá-la empiricamente, rejeitando a hipótese de apreçamento adequado do ativo exposto a riscos cambiais em mais da metade dos testes em sua amostra. Solnik atribui a falha do modelo *Single Factor* às “obvias” diferenças na sensibilidade dos diferentes ativos locais a movimentos dos preços da carteira local associados a movimentos nos preços da carteira global.

Em referência mais moderna (Sercu, 1980)¹⁰ deixa claro que o ICAPM *Single Factor* de Solnik (1973) depende de duas hipóteses muito fortes e improváveis para ter consistência lógica, a saber: (i) as cestas de consumo dos investidores em quaisquer países são idênticas e, (ii) vale a teoria da Paridade do Poder de Compra (PPC) a cada e todo instante do tempo, significando a inexistência de riscos cambiais, de forma que as mudanças nas taxas de câmbio seriam puramente nominais, corrigindo de forma imediata qualquer diferencial entre as taxas de inflação observadas nos distintos países.

A Metodologia do ICAPM Global do tipo *Single Factor* é pouquíssimo empregada na literatura, sendo uma das poucas referências modernas feita a Stulz¹¹, que realiza diversos testes *ad hoc*, usando dados da multinacional Nestlé para testar a pertinência do uso do CAPM Global, assim concluindo: “As I demonstrate in the case of Nestlé, use of a global CAPM instead of the Swiss CAPM can make a substantial difference Solnik, in cost of capital estimates”. Desnecessário ressaltar a trivialidade desta conclusão de Stulz, em especial por encapsular resultados de estudo sobre r_e de multinacional Suíça, com clara dependência de fluxos de caixa obtidos em países estrangeiros, situação diametralmente oposta à da Sabesp.

Portanto, a FIESP reitera sua posição defendida na consulta pública anterior, seguida do respectivo Pedido de Reconsideração: o cálculo está errado.

A prova está no comparativo do resultado com o CAPM *Country Risk Premium*, método utilizado pela ANEEL, pela própria ARSESP na regulação do gás canalizado e por várias outras agências pelo mundo, ou seja, um método padronizado e de acordo com as boas práticas regulatórias, e que, até onde consta a discussão sobre metodologia de cálculo do custo de capital, não há dúvidas quanto a sua correção.

⁹ _____, The International Pricing of Risk: An Empirical Investigation of the World Capital Market Structure. Journal of Finance. New York, 1973.

¹⁰ SERCU, P. A Generalization of the International Asset Pricing Model, Revue del 'Association Française de Finance 1(1), 91-135, 1980.

¹¹ STULZ, R.M. A Model of International Asset Pricing. Journal of Financial Economics, Volume 9, Issue 4, December 1981, Pages 383-406.

_____, 1995a, “The Cost of Capital in Internationally Integrated Markets: The Case of Nestlé,” European Financial Management 1, 11-22.

_____, 1995b, “Globalization of Capital Markets and The Cost of Capital: The Case of Nestlé,” Journal of Applied Corporate Finance 8, Fall, 30-38.

Utilizando os mesmos parâmetros da ARSESP, exceto pelo beta do setor de saneamento, onde foi utilizado um beta médio para o setor (vide Contribuições da FIESP^{12,13,14}), diferentemente da ARSESP, que utiliza o beta da própria Sabesp –outro erro conceitual- a FIESP calculou um WACC real de 5,49%. Comparado ao valor de 8,06%, dá uma diferença, absurda, de 47%, que premia a concessionária e, conseqüentemente, onera os usuários.

PROPOSTA 4: a ARSESP deverá alterar a metodologia para o cálculo do Custo Médio de Capital Ponderado (WACC), visando estabelecer um patamar razoável de rentabilidade, obtida por meio de metodologia adequada, conforme exposto no texto acima.

5. Estoque Inicial de Capital Circulante (Capital de Giro)

O Estoque Inicial de Capital Circulante (Capital de Giro) não faz parte dos ativos da concessionária. No entanto, a ARSESP propõe dar o mesmo tratamento dado à Base de Remuneração Regulatória, remunerando a Sabesp pelo mesmo custo de capital (WACC).

Para a FIESP, este tratamento é equivocado. A ARSESP deveria seguir o mesmo exemplo utilizado na distribuição de energia elétrica.

Segundo a Nota Técnica ANEEL nº 268/2010-SRE/SFF/ANEEL, de 25/08/2010, sobre a metodologia de apuração da Base de Remuneração Regulatória do 3º ciclo tarifário das distribuidoras de energia:

“O Capital de Giro não está relacionado diretamente com os ativos necessários à prestação do serviço. Sua origem está ligada ao fato de que haver defasagem no fluxo de caixa entre as despesas e receitas operacionais da concessionária. Esta defasagem pode, eventualmente, causar o surgimento de uma aplicação líquida de recursos decorrentes das operações da concessionária, com caráter de longo prazo. Esta aplicação líquida é denominada pela literatura de Necessidade de Capital de Giro (NCG), podendo ser tanto positivo (necessidade de uma aplicação de longo prazo), ou negativo (fontes operacionais de longo prazo).

A literatura destaca que a NCG deveria ser preferencialmente financiada pelo saldo líquido de fontes (Passivo Realizável a Longo Prazo e Patrimônio Líquido) e aplicações (Ativo Realizável a Longo Prazo e Ativo Permanente)

¹² FIESP, Consulta Pública ARSESP 01/2011, Contribuição da Fiesp, disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/downloads/secoes/saneamento/consulta/012011/Contribuição%20FIESP.pdf>.

¹³ _____, Consulta Pública ARSESP 01/2011; Pedido de Informações; disponível em http://www.arsesp.sp.gov.br/downloads/secoes/saneamento/consulta/012011/Pedido_de_Informações_FIESP.pdf.

¹⁴ _____, Consulta Pública 01/2011, Pedido de Reconsideração, disponível em http://www.arsesp.sp.gov.br/downloads/secoes/saneamento/consulta/012011/Pedido_de_Reconsideração_FIESP.pdf

de longo prazo. Este saldo líquido é comumente denominado de Capital de Giro (CDG).

A situação de liquidez da empresa poderá ser verificada pelo saldo de tesouraria, que seria a diferença entre o ativo circulante não operacional (caixa, aplicações financeiras de curto prazo) e o passivo circulante não operacional (empréstimos e financiamentos bancários de curto prazo). O saldo negativo desta conta indica uma empresa que atende as necessidades operacionais de capital de giro com fontes não operacionais de curto prazo, obrigando a empresa a negociações freqüentes com os bancos, expondo-a aos riscos relacionados com a liquidez do mercado.

A NCG depende da natureza operacional do ramo em que a empresa se insere, e seria justificável a adição na base referente ao capital de giro se fosse evidente que natureza do negócio obrigasse a empresa ter uma NCG positiva.

No entanto, no setor de distribuição, a análise empírica demonstra que nem todas as empresas demonstram a NCG positiva, indicando que este item é gerenciável pela empresa, não merecendo o reconhecimento para fins de avaliação da base líquida de remuneração.”¹⁵ (grifos nossos)

Como há uma grande correlação entre a distribuição de energia elétrica e o saneamento, ou seja, ambos são concessões de serviços públicos de rede, com tarifa regulada e previsibilidade de receita, se a ARSESP fizer a avaliação da Necessidade de Capital de Giro, perceberá que este item não deverá ser reconhecido no cálculo da tarifa média máxima.

PROPOSTA 5: não considerar o Capital de Giro no cálculo da Tarifa Máxima Média (PO).

6. Mecanismo de Ajuste das Metas Físicas

Segundo a NT N° RTS/01/2012, o mecanismo de ajuste das metas físicas segue o roteiro:

“A mecânica de ajuste proposta no caso de não cumprimento de metas físicas de investimentos é a seguinte:

i) O PO deverá ser recalculado, considerando os projetos de investimento efetivamente realizados durante o ciclo considerando no calculo os gastos reais e os volumes correspondentes aos mesmos .

ii) Calcula-se a diferença entre o PO aprovado durante a Revisão Tarifaria da SABESP (presumindo que se cumpriu com as metas físicas de investimento) e o PO correspondente aos investimentos efetivamente realizados .

¹⁵ Nota Técnica ANEEL nº 268/2010-SRE/SFF/ANEEL; folhas 19 e 20.

iii) Calcula-se o excedente de receita obtido pela não execução de investimentos aplicando-se a diferença entre os Po calculado em (ii) sobre os volumes faturados pela concessionária.

iv) O valor dos excedentes de receitas deve ser atualizado no início do próximo Ciclo Tarifário (Segundo Ciclo Tarifário de SABESP) pela taxa de custo de capital utilizada para o cálculo do PO inicial.

v) Desconta-se o excedente obtido por menores investimentos das receitas a serem consideradas para o Segundo Ciclo Tarifário.¹⁶

A metodologia é simples e de fácil entendimento, de acordo com os princípios da boa regulação. Entretanto, é preciso alertar: ela não cobre todas as possibilidades de ajustes necessários para o cumprimento das metas físicas propostas.

Além de observar a meta física, não a diferença entre os custos previsto e realizado, como está no texto da NT, é preciso observar os volumes agregados por projeto de investimento.

Pode-se explicar essa dependência por meio de um exemplo simplório. Supondo que a receita, incluindo investimentos, previsto no ciclo é de R\$ 10,00, com volume total de 100 m³. A tarifa média neste caso seria de R\$ 0,10/m³. No final do ciclo, a concessionária não realizou todos os investimentos necessários, desembolsando apenas R\$ 9,00 e, ou por erro de previsão ou por consequência do não investimento, ela distribuiu apenas 80 m³, resultando em uma tarifa média de R\$ 0,11/m³. A diferença, neste caso, seria negativa, ou seja, mesmo com o subinvestimento, a concessionária teria receita a compensar a seu favor.

Esse exemplo abstrato serve para mostrar que as variáveis de controle para o ajuste das metas de investimento podem ser insuficientes. Se a relação investimento/volume não for constante, o mecanismo proposto pode ser inconsistente com o valor real a ser ajustado.

PROPOSTA 6: a ARSESP deverá exigir que, no Plano de Negócios da SABESP para o próximo ciclo tarifário, a previsão de volume adicional seja apresentada por projeto, possibilitando desta forma que a equação de ajuste de metas físicas possa ser corrigida, caso necessário.

7. Tratamento dado aos Impostos

O serviço de distribuição de água e tratamento de esgoto é essencial. Por isso, muitas vezes a União, Governos Estaduais e/ou prefeituras concedem benefícios fiscais a essas concessionárias distribuidoras para não onerar os usuários, ou seja, em tese, esses benefícios não estão vinculados à busca pela gestão eficiente de uma empresa, simulando um ambiente competitivo. Eles existem para cumprir um papel social, não empresarial.

¹⁶ Nota Técnica N° RTS/01/2012; página 14.

Dar um tratamento teórico para os impostos nesse caso é lesar o consumidor, em favor dos acionistas das empresas concessionárias. A ARSESP precisa apurar se eventuais benefícios fiscais são, de fato, mérito da concessionária. Caso contrário, esses devem ser repassados aos usuários dos serviços de saneamento.

PROPOSTA 7: eventuais ganhos com políticas específicas que impliquem em subsídios, reduções ou diferimentos de encargos ou tributos devem ser repassados aos usuários, sobretudo nos casos vinculados a questões sociais.

8. Custos não administráveis

A FIESP concorda com a ARSESP que energia elétrica, materiais para tratamento e despesas fiscais são custos administráveis.

Repassar esses custos diretamente aos consumidores, sem avaliar o quanto a empresa poderia ser mais eficiente na gestão dos recursos seria um erro.

PROPOSTA 8: que os custos com energia elétrica, materiais de tratamento e despesas fiscais sejam incorporados ao OPEX.

9. Custos Operacionais (OPEX) e Fator de Eficiência (Fator X)

A proposta da ARSESP para esta primeira Revisão Tarifária é a utilização da metodologia de fluxo de caixa para o Fator X, partindo-se da eficiência atual (OPEX inicial real) para uma meta de eficiência esperada para o final do período, calculada por meio de empresas comparáveis nacionais e estrangeiros (benchmarking).

O problema principal está na adoção do custo operacional inicial (valores históricos observados). Em tese, a regulação deve repassar para a tarifa apenas os custos eficientes, isto é, se uma empresa tem problemas de gestão ou opera com custos mais elevados que a média praticada no mercado, esta ineficiência deve ser custeada pela própria empresa, não pelos usuários.

Ao adotar como base o custo operacional histórico, sem avaliar se este custo é, de fato, o eficiente, a ARSESP estará repassando toda ineficiência para o usuário, pelo menos no início do ciclo, pois, também em tese, no final do período a concessionária estaria praticando o chamado custo eficiente, calculado pelo benchmarking.

O fato é que o Fator X incide sobre a correção da tarifa média máxima (P0), mas é calculado por meio dos OPEX. Partindo-se de um OPEX “inchado” – já que a SABESP é uma empresa estatal, operando em um monopólio, sem o incentivo de atuar em um mercado competitivo, o

que naturalmente forçaria a ser mais eficiente– a tendência é de se calcular um Fator X elevado.

Observa-se um comportamento padrão entre as agências reguladoras em limitar os efeitos do Fator X, dado que este é calculado partindo-se dos custos operacionais, mas acaba repercutindo sobre todas as outras variáveis da tarifa, como investimentos e remuneração da concessionária.

PROPOSTA 9: a ARSESP deve adotar o OPEX inicial considerando apenas os custos mais eficientes e não o custo histórico da empresa, pois dessa forma assegura a tarifa justa para os usuários.

Desta forma, por consequência, o Fator X não será tendencioso, isto é, não partirá de um OPEX não eficiente para um “idealmente” eficiente. Por sua vez, essa ação contribui para o equilíbrio econômico-financeiro do próprio contrato, pois um alto Fator X poderia alterar a tarifa média máxima ao longo do tempo.

10.Fator de Correção / Mecanismo de Incentivo à Qualidade

A FIESP entende que os padrões técnicos escolhidos (qualidade da água distribuída e qualidade do esgoto tratado) são obrigações da concessionária, vinculados a requisitos básicos de saúde pública e, para a indústria, tem relação com a qualidade de alguns produtos e/ou vida útil de equipamentos.

PROPOSTA 10: o cumprimento dos padrões técnicos de qualidade relativos à água e ao tratamento de esgoto é obrigação da empresa. Portanto, não deve trazer benefícios tarifários adicionais à concessionária. Caso não cumpra os padrões, deve ser penalizada, inclusive no reajuste tarifário. A ARSESP também deverá detalhar metodologia de elaboração do Índice de Qualidade (FAQ), como, por exemplo, a equação e os pesos dos parâmetros de qualidade sugeridos na Nota Técnica.

Resumo das Propostas da FIESP

PROPOSTA 1: a ARSESP deverá estabelecer, já neste primeiro processo de revisão tarifária, tarifas médias máximas (P0) segregadas por serviço e por região.

PROPOSTA 2: a ARSESP deverá apresentar a metodologia de previsão de demanda, assim como o modelo e critérios adotados para definir as perdas técnicas e não técnicas, bem como as perdas irre recuperáveis (inadimplência).

PROPOSTA 3: para garantir que a tarifa média aos usuários se mantenha fixa ao longo dos reajustes anuais, já que a aplicação de estruturas tarifárias com valores distintos para cada segmento e classe de consumo pode desequilibrar a tarifa média máxima definida, propõe-se a utilização de um termo de ajuste K para corrigir esta distorção, mantendo o valor de equilíbrio da tarifa.

PROPOSTA 4: a ARSESP deverá alterar a metodologia para o cálculo do Custo Médio de Capital Ponderado (WACC), visando estabelecer um patamar razoável de rentabilidade, obtida por meio de metodologia adequada, conforme exposto no item 3 deste documento.

PROPOSTA 5: não considerar o Capital de Giro no cálculo da Tarifa Máxima Média (P0).

PROPOSTA 6: a ARSESP deverá exigir que, no Plano de Negócios da SABESP para o próximo ciclo tarifário, a previsão de volume adicional seja apresentada por projeto, possibilitando desta forma que a equação de ajuste de metas físicas possa ser corrigida, caso necessário.

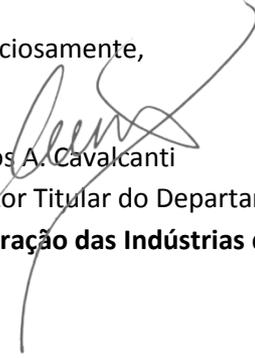
PROPOSTA 7: eventuais ganhos com políticas específicas que impliquem em subsídios, reduções ou diferimentos de encargos ou tributos devem ser repassados aos usuários, sobretudo nos casos vinculados a questões sociais.

PROPOSTA 8: que os custos com energia elétrica, materiais de tratamento e despesas fiscais sejam incorporados ao OPEX.

PROPOSTA 9: a ARSESP deve adotar o OPEX inicial considerando apenas os custos mais eficientes e não o custo histórico da empresa, pois dessa forma assegura a tarifa justa para os usuários.

PROPOSTA 10: o cumprimento dos padrões técnicos de qualidade relativos à água e ao tratamento de esgoto é obrigação da empresa. Portanto, não deve trazer benefícios tarifários adicionais à concessionária. Caso não cumpra os padrões, deve ser penalizada, inclusive no reajuste tarifário. A ARSESP também deverá detalhar metodologia de elaboração do Índice de Qualidade (FAQ), como, por exemplo, a equação e os pesos dos parâmetros de qualidade sugeridos na Nota Técnica.

Atenciosamente,



Carlos A. Cavalcanti

Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP