



São Paulo, 03 de julho de 2020

DEINFRA ENE F000297

CONSULTA PÚBLICA ARSESP Nº 05/2020

**Definição da metodologia a ser utilizado no cálculo da tarifa
máxima e estrutura tarifária para 3ª Revisão Tarifária da SABESP**



A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 05/2020 da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), cujo objetivo é a “*Definição da metodologia a ser utilizado no cálculo da tarifa máxima e estrutura tarifária para 3ª Revisão Tarifária da SABESP*”.

Introdução

Conforme a ARSESP pontua logo na Introdução da NT.F-0029-2020, a presente nota técnica apresenta a metodologia que será aplicada no 3º processo de revisão tarifária (3ª RTO) da Sabesp. Porém, alguns itens serão tratados de forma separada, em consultas públicas específicas e “seus resultados comporão o cálculo da tarifa média”.

A FIESP pontua que os itens elencados para tratamento em separado são da mais alta relevância, para a determinação da receita requerida da Sabesp. Portanto, é indesejável que se discuta a metodologia da revisão tarifária, sem que se saiba, de início, o tratamento regulatório que será dado a cada um deles. Alguns itens, como a revisão da estrutura tarifária, são alvo de discussões há anos e seus processos deveriam ter sido concluídos antes da abertura da presente Consulta Pública.

O risco é evidente. Aprovar a metodologia da 3ª RTO, sem conhecer o tratamento que será dado a perdas de água, estrutura tarifária, compartilhamento de outras receitas, glosas na base de ativos, entre outros, torna o processo como um todo menos transparente. A etapa de discussão da metodologia não é protocolar. Ela lança as bases para a elaboração do Plano de Negócios da concessionária de serviços públicos e também sinaliza à sociedade quais elementos farão parte do cálculo da tarifa máxima.

O risco principal que se corre é discutir uma metodologia agora que poderá ser alterada nos próximos meses, em virtude de outras discussões regulatórias. Essas alterações não serão reavaliadas, no contexto mais amplo da metodologia, mas entrarão diretamente no cálculo da tarifa máxima, ferindo o princípio da previsibilidade regulatória.

Assim, a FIESP alerta para a situação indesejada que a ARSESP cria, ao atrasar discussões regulatórias e fazer tudo no afogadilho, às vésperas da revisão tarifária.

Projeção de mercado

Etapa basilar para a determinação da tarifa máxima é a estimativa do volume futuro a ser atendido pela concessionária. Neste caso, há ao menos dois fatores fundamentais que precisam ser avaliados: expectativa de crescimento da demanda por água e projeção das perdas técnicas e não-técnicas.

Demanda de água

Para a projeção de demanda de água, a ARSESP propõe a segregação dos usuários, conforme suas classes de consumo. A partir daí, é feita uma divisão entre usuários residenciais e não-residenciais. Para os usuários residenciais, a projeção da demanda é feita pela multiplicação da estimativa de número de economias residenciais (“domicílios atendíveis” x “índice de atendimento”) pelo consumo médio unitário de água. Já para os não-residenciais a estimativa é feita com base no comportamento histórico.

Ainda que o comportamento histórico não seja diretamente aplicado ao cálculo da demanda residencial, sugerimos que seja feita uma análise de sensibilidade dos valores estimados, pela comparação com os dados históricos – desde o início do ciclo tarifário vigente. Essa comparação permite avaliar se as projeções guardam relação com a realidade, ou se destoam muito dela.

Projeção da demanda total

Um ponto importante para a determinação da demanda total é a relação entre a demanda medida e a demanda faturada. Isso se dá em virtude da estrutura tarifária, especialmente pela cobrança do consumo mínimo.

Como a estrutura tarifária ainda está em discussão – em processo apartado – é difícil prever o melhor tratamento regulatório a ser dado. Porém, conforme a contribuição da própria FIESP, no contexto da 2ª Revisão Tarifária Ordinária (2ª RTO), entendemos que a simples relação entre o volume faturado e o volume medido não é a forma mais adequada de estimar a demanda faturada. O comportamento dos consumidores pode fazer essa relação variar muito ao longo do tempo, fazendo com que ele mude de faixa de consumo – e se enquadre no pagamento pelo mínimo, ou não.

Inclusive, considerando uma futura alteração na estrutura tarifária, esta relação pode perder ainda mais seu valor, caso a faixa para pagamento do consumo mínimo seja extinta, ou alterada.

Para ilustrar esse ponto, basta observarmos o comportamento do volume medido e faturado, ao longo dos últimos anos, com aquilo que foi projetado na 2ª RTO. Observa-se, por exemplo, que o volume medido ficou relativamente próximo ao projetado, porém o volume faturado apresentou comportamento bem mais errático, ficando consideravelmente acima do projetado em 2019 – demonstrando provável alteração no padrão de consumo. A tabela abaixo faz esse comparativo.

Tabela 1. Comparativo entre volume medido e faturado

Projeção Arsesp (MMm ³)	2017	2018	2019
Volume medido água	1.524	1.545	1.593
Volume faturado água	1.819	1.845	2.030
Realizado Sabesp (MMm ³)	2017	2018	2019
Volume medido água	1.522	1.559	1.594
Volume faturado água	1.830	1.874	1.917
Comparativo	2017	2018	2019
Real/projetado medido	-0,1%	0,9%	0,1%
Real/projetado faturado	0,6%	1,6%	-5,6%

Por fim, deve-se lembrar que a alteração no padrão de comportamento em 2020 será ainda mais profunda, em virtude das medidas de enfrentamento à pandemia. Com boa parte da população em casa, os hábitos de consumo foram alterados e o segmento residencial deverá apresentar comportamento bastante atípico.

A FIESP propõe que esta discussão seja posterior à determinação da nova estrutura tarifária, que inclusive poderá tornar desnecessária esta estimativa. Na verdade, espera-se que este seja o caminho adotado, com o fim do pagamento por consumo mínimo e estabelecimento de tarifa binomial.

Projeção da oferta de água

A projeção da oferta de água é composta pelo volume estimado e pelas perdas na rede. A FIESP tem se posicionado reiteradamente sobre o nível de perdas na rede da Sabesp. Afinal, além do evidente prejuízo ambiental, exigem-se investimentos cada vez mais elevados, para buscar água cada vez mais longe, para desperdiçar na própria rede. Uma clara falta de eficiência operativa e econômica.

A própria ARSESP reconhece esse ponto, de forma muito oportuna, na NT.F-0029-2020:

“O controle de perdas de água tem um impacto direto nos custos, pois maiores perdas exigem uma maior produção de água, que influencia o consumo de energia elétrica, produtos químicos, entre outros com forte participação na estrutura de custos. Há impacto também na receita, decorrente das perdas aparentes ou comerciais como submedição de consumo, por exemplo.” (grifo nosso)

Portanto, é fundamental que a ARSESP estabeleça níveis claros de perdas regulatórias e que essas perdas sejam acompanhadas ao longo do Ciclo.

Outro ponto muito discutido pela FIESP em sua contribuição à CP 03/2018 é a determinação do ponto de partida das perdas regulatórias, para o início do próximo Ciclo Tarifário. Destacamos que no âmbito da 2ª RTO, a ARSESP deu “uma colher de chá” para a Sabesp, ao considerar como ponto de partida o nível de perdas real, praticado pela companhia, e não o nível de perdas eficiente, determinado pela ARSESP. Ou seja, a Sabesp não alcançou o nível de perdas determinado pela ARSESP, mas não foi penalizada por isso, dado que teve seu nível de perdas não-eficiente reconhecido pela Agência na 2ª RTO.

Aparentemente, a ARSESP está inclinada a adotar a metodologia correta na 3ª RTO, ainda que se sinta pressionada a rediscutir o assunto em processo paralelo. É o que se depreende do seguinte trecho:

“A expectativa para o 4º ciclo tarifário (mai/21-mai/2025) é que seja mantido como ponto de partida o nível de perdas regulatório estabelecido para o último ano do 3º ciclo (242,30 L/lig./dia), exceto se o estudo em andamento justificar cenário diferente.” (grifo nosso)

A Agência precisa enfrentar essa discussão com seriedade. Não dá para relativizar, mais uma vez, a situação das perdas na rede. Mais de R\$ 2 bilhões foram aprovados para investimento em perdas no último processo de revisão tarifária, na expectativa de alcançar o nível de 242,3 L/lig./dia ao final do Ciclo. Porém, conforme o gráfico abaixo demonstra, dificilmente a meta será atingida até o final de 2020.

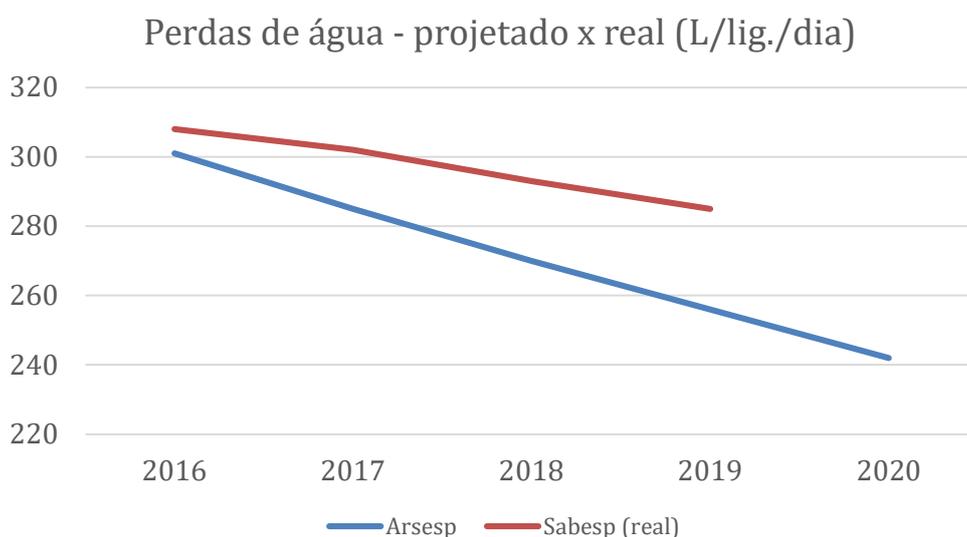


Figura 1. Nível de perdas de água Sabesp

Na visão da FIESP, não há qualquer justificativa para se adotar um ponto de partida para o nível de perdas que não aquele fixado na 2ª RTO. Do contrário, premia-



se a Sabesp pela falta de eficiência no controle de perdas, mesmo tendo um orçamento bilionário para tanto. Não há outro caminho regulatório a ser adotado.

Outro ponto relevante, na discussão sobre as perdas regulatórias, é o indicador a ser utilizado. A FIESP fez uma longa crítica à adoção do indicador “L/lig./dia” no contexto da última revisão tarifária, por entender que ele esconde ineficiências no controle de perdas.

Entendemos que não há uma correlação imediata entre a quantidade de ligações ativas e o nível de perdas da companhia. Mais uma vez o padrão de consumo pode influenciar muito o resultado. Neste caso, se há queda no consumo individual, mas o número de ligações segue crescendo, o nível de perdas global tende a cair – sem que necessariamente tenha diminuído. Por outro lado, se a taxa de crescimento do consumo for superior à taxa de crescimento das ligações, pode haver até aumento de perdas.

Em nossa avaliação, apesar de também ter problemas, o indicador que relaciona o volume de água produzido com o volume consumido é o mais transparente para medir o nível de perdas. Não há segredo nele. Toda água que foi produzida, mas não foi consumida, se perdeu pelo caminho.

Portanto, nossa proposta é que a ARSESP reavalie o uso do indicador “L/lig./dia” e volte a usar o índice percentual de perdas (%). E independente do indicador utilizado, é fundamental que o nível de perdas parta do valor eficiente definido para o ano de 2020 no âmbito da 2ª RTO, conforme sugere a NT.

Outros custos

Dentre os demais custos elencados pela Agência, três são objeto de contribuição da FIESP: (i) receitas irrecuperáveis; (ii) programa de conservação de mananciais; e (iii) PIS/Cofins.

Receitas irrecuperáveis regulatórias

Sobre a proposta da ARSESP para determinação das receitas irrecuperáveis, destacamos a seguinte afirmação feita na NT:

“As receitas irrecuperáveis correspondem à parcela da receita faturada e não recebida como consequência da inadimplência dos usuários. É legítimo reconhecer como custo a ser ressarcido pelas tarifas um valor limite para as contas consideradas incobráveis. O reconhecimento deste limite nas tarifas é válido desde que o sistema comercial atenda a padrões desejáveis de eficiência, especialmente nos processos de faturamento e cobrança dos serviços prestados.” (grifo nosso)



Por um lado, concordamos com esta Agência que é legítimo o reconhecimento nas tarifas de contas que jamais serão recebidas pela concessionária. Porém, há duas observações a serem feitas: (i) como determinar o limite de repasse nas tarifas; e (ii) como avaliar a eficiência da companhia na cobrança dos serviços prestados.

Entendemos que a resposta para a segunda questão está na primeira. Ou seja, o limite de repasse nas tarifas deve ser tal que: garanta a recuperação dessas receitas pela concessionária e, ao mesmo tempo, dê o sinal regulatório para incentivá-la a ser mais eficiente no sistema de cobrança e faturamento.

A ANEEL soluciona isso ao dividir as concessionárias em grupos, de forma a ponderar o nível de receitas irrecuperáveis por empresa, segundo o universo de empresas do grupo.

Como essa comparação para a Sabesp é inviável – dada a dispersão das regras regulatórias no país – sugerimos que a ARSESP considere, no mínimo, metas anuais decrescentes de receitas irrecuperáveis, estabelecendo a trajetória a partir de um valor máximo definido para cada Ciclo Tarifário.

Fundos municipais de Saneamento Básico

Sobre o repasse para os fundos municipais de saneamento básico, a ARSESP propõe a seguinte metodologia:

“Para efeitos de fluxo de caixa, o limite autorizado será aplicado sobre a receita operacional direta projetada. Ao final do ciclo haverá ajuste compensatório, baseado no pagamento efetivamente realizado em cada município, sendo que o percentual reconhecido sobre a receita operacional direta no município será o menor valor entre o limite regulatório e o percentual efetivamente repassado ao Poder Público Municipal.”

Deve-se ter em consideração que o reconhecimento deste repasse pela Arsesp implica subsídios cruzados temporário entre os municípios, até o limite em que todos os municípios aditem seus respectivos contratos e instituem os fundos municipais de saneamento.” (grifo nosso)

Destacamos que, apesar do limite regulatório estabelecido pela ARSESP – de 4% da receita operacional direta do respectivo município –, um ponto não abordado é a fiscalização sobre o uso dos recursos. Afinal, a partir do momento que a ARSESP aprova um determinado item para compor o cálculo da tarifa, passa a ser responsabilidade desta mesma Agência o acompanhamento dos repasses e a transparência sobre a aplicação dos valores aprovados.



Além disso, considerando que a própria ARSESP reconhece tratar-se de um subsídio cruzado entre os municípios, torna-se ainda mais premente que seja dado um tratamento mais transparente aos repasses.

Nesse sentido, solicitamos que a ARSESP dê publicidade sobre quais são os municípios beneficiados pelo repasse aos Fundos de Saneamento Básico, os montantes repassados e dê transparência quanto aos projetos beneficiados. Do contrário, não seria razoável a aprovação desta rubrica para compor o cálculo do PO. Sobre todos os outros itens a Agência tem autonomia para fiscalizar a aplicação e aprovar, ou reprovar, o reconhecimento tarifário. Apenas para este item a ARSESP irá silenciar-se e permitir que cada município faça uso conforme seu próprio entendimento?

Programa de conservação de mananciais

A FIESP entende que a inclusão de investimentos em programas de conservação de mananciais nas tarifas de água e esgoto é medida regulatória inadequada. Ainda que exista relação ambiental entre a degradação dos mananciais e a água disponível para consumo, entendemos ser complexa a relação entre a tarifa de água e os investimentos para recuperação de áreas de mananciais.

Sobre esse ponto, apresentamos alguns questionamentos:

- É competência da ARSESP aprovar orçamento para programas de conservação de mananciais?
- A ARSESP tem competência para fiscalizar se tais investimentos são feitos de forma adequada e segundo as diretrizes ambientais do Estado?
- Tais programas não deveriam ser enquadrados como política pública estadual e municipal? Neste caso, é razoável imputar aos consumidores de água e esgoto o custo dessas políticas públicas?
- Como se dará o processo de priorização dos programas? Quais mananciais serão atendidos primeiro? Isto não poderia gerar um novo subsídio cruzado na área de concessão?

Ressaltamos que o uso de tarifas de serviços de infraestrutura para desenvolvimento de políticas públicas tem sido alvo de questionamentos em diversos segmentos, como no de energia elétrica. E importantes decisões judiciais têm sido proferidas no sentido de reconhecer que essas aplicações não se confundem. Esse erro já foi cometido pela ARSESP no caso dos Fundos Municipais de Saneamento e não deve ser cometido aqui também.

Tributos e contribuições

Sobre a consideração do Cofins/Pasep no cálculo da tarifa máxima, manifestamos nossa posição contrária. Segundo a NT:

“As contribuições para Cofins/Pasep têm alíquota de 7,6% e 1,65%, respectivamente, totalizando 9,25% sobre a receita operacional. Considerando que existem créditos passíveis de dedução, a alíquota efetiva da Sabesp é menor. Portanto, na projeção dessas despesas, a alíquota a ser considerada deve ser líquida desses créditos e, como referência, será utilizada a alíquota média estimada pela Sabesp em seu Plano de Negócios para o ciclo tarifário.”

“Haverá ajuste compensatório ao final do ciclo tarifário com base nos valores efetivamente dispendidos com estes tributos.” (grifo nosso)

Entendemos que a ARSESP deve aplicar, neste quesito, a mesma metodologia das distribuidoras de gás canalizado. O Cofins/Pasep não é utilizado no cálculo do P0, e aplicado nos reajustes tarifários anuais, no valor da alíquota efetiva. Além de mais transparente, essa metodologia não exige ajustes compensatórios futuros.

Metodologia de ajustes compensatórios

A cada processo de revisão tarifária alertamos para o risco de se incluir itens no cálculo da tarifa máxima que precisam ser futuramente verificados. Consideramos estranho ao modelo de Regulação por Incentivos a prática de ajustes compensatórios, salvo em situações muito específicas. Um dos principais pilares do modelo *Price Cap* é determinar, *ex-ante*, valores eficientes que deverão ser perseguidos pela concessionária ao longo do Ciclo Tarifário, mantendo o risco de mercado com a concessionária e os ganhos de eficiência com os consumidores – na proporção de um fator de produtividade também pré-estabelecido. Nas palavras da própria ARSESP:

“O modelo adotado também deve promover a eficiência econômica, incentivando a adoção de medidas de redução de custos, como por exemplo, melhorias das práticas gerenciais, eliminação de desperdícios e contratação mais eficiente de serviços. A busca pela eficiência econômica enseja também o incentivo ao uso eficiente da infraestrutura de rede e a economia de água, racionalizando os investimentos requeridos.”

Ao depararmos com 9 importantes itens que deverão compor o “recálculo do P0 do ciclo tarifário”, percebemos que o modelo proposto está, possivelmente, equivocado. Em tese, se o valor de determinada rubrica é repassado à concessionária “pelo custo”,



entendemos que ele não deve entrar no cálculo do P0 – caso do Cofins/Pasep, citado acima, por exemplo.

Porém, ainda mais preocupante do que a quantidade de itens que comporão o cálculo do ajuste compensatório, é a seguinte afirmação feita pela ARSESP:

“Também importante considerar que, por conta da aplicação da nova estrutura tarifária, a Arsesp realizará um acompanhamento dos volumes efetivamente realizados pela Sabesp ao longo do ciclo e, se necessário, fará ajustes específicos.

A análise ao longo do ciclo também levará em consideração os indicadores financeiros e operacionais da Sabesp para avaliar a necessidade de ajustes, caso haja variações expressivas nos custos e receitas da empresa (acima ou abaixo da projetada), decorrentes tanto da alteração da estrutura tarifária, quanto por conta dos efeitos derivados da pandemia da COVID-19 e, inclusive, de uma eventual mudança no marco regulatório do setor. Os critérios de variação expressiva e a distribuição de riscos serão objeto de análise na ação DEF 13 (Detalhamento da matriz de risco da Sabesp), que contará com consulta pública específica.”

Novamente, é necessário pontuar algumas questões:

- Quais “ajustes específicos” poderão ser realizados pela Agência, ao longo do Ciclo? É preciso ser claro aqui.
- Quais “indicadores financeiros e operacionais” serão acompanhados e quais critérios serão adotados “para avaliar a necessidade de ajustes”? Também não é possível ser genérico neste ponto.
- Qual a métrica para determinar “variações expressivas nos custos e receitas da empresa”?

Em tese, esta última questão será respondida no âmbito da ação DEF 13, demonstrando, mais uma vez, a importância dessas análises serem feitas antes do processo de revisão tarifária. Afinal, poderá aprovar-se uma metodologia que será alterada no futuro próximo, comprometendo a previsibilidade das regras.

Contribuições da FIESP

Em suma, a FIESP propõe:



- Que nos próximos processos tarifários a ARSESP conclua todas as discussões acessórias, antes de iniciar a revisão tarifária ordinária;
- Análise de sensibilidade na projeção de demanda de água para a classe residencial, comparando comportamento histórico global com o consumo médio por ligação;
- Fim da estimativa do volume faturado, com base na relação histórica com o volume medido – preferencialmente pela adequação da estrutura tarifária (fim da cobrança mínima);
- Reavaliação do indicador “L/lig./dia” para estabelecimento do nível eficiente de perdas de águas;
- Uso do nível de perdas eficiente estabelecido no último processo tarifário como ponto de partida para as metas para o quarto ciclo tarifário;
- Determinação de indicador regulatório para consideração de receitas irrecuperáveis no cálculo da tarifa;
- Maior transparência na aprovação e gestão dos Fundos Municipais de Saneamento Básico;
- Não inclusão do programa de conservação de mananciais no cálculo da tarifa máxima (extrapolação de competência da Agência);
- Não inclusão do Cofins/Pasep no cálculo do P0;
- Redução do número de variáveis utilizadas no cálculo de ajustes compensatórios do Ciclo anterior.

Atenciosamente,

Carlos A. Cavalcanti

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

Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP