

CONTRIBUIÇÕES - NOTA TÉCNICA PRELIMINAR NT/F/0004/2018 PROPOSTA DE CÁLCULO DA TARIFA MÉDIA MÁXIMA (P0) DA 2ª REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA DA SABESP E FATOR X: ETAPA FINAL

Após analisar a Nota Técnica Preliminar NT/F/004/2018, que estabelece a Tarifa Média Máxima Final (P0), referente à 2ª Revisão Tarifária Ordinária (RTO) da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, a FIESP apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta pública nº 03/2018, promovida pela ARSESP.

1. DO MODELO REGULATÓRIO DA SEGUNDA REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA

A ARSESP alega em sua NT/F/0004/2018:

“A metodologia adotada pela ARSESP baseia-se em um modelo de Fluxo de Caixa Descontado, cujo objetivo é o de calcular a tarifa média máxima de equilíbrio (P0) que tem como referência os custos operacionais, remunerações e recuperação dos investimentos e demais custos, e o mercado previsto, e que o Valor Presente Líquido (VPL) do ciclo tarifário seja igual a zero, considerando uma taxa de remuneração igual ao Custo Médio Ponderado de Capital (WACC, na sigla em inglês para Weighted Average Capital Cost).

O P0 calculado pela Revisão Tarifária, é comparado a tarifa vigente, resultando em um percentual de variação ou Índice de Reposicionamento Tarifário (IRT) que é aplicado linearmente na tabela de tarifas (desde que não haja revisão da estrutura tarifária). Durante o ciclo tarifário, o valor das tarifas é atualizado anualmente pela Inflação acumulada (IPCA) descontada de um fator de produtividade, o Fator X, nos processos de Reajuste Tarifário Anual (RTA). Neste ciclo, serão acompanhados os valores para o Índice Geral de Qualidade, o Fator Q, que passará a ter impacto tarifário a partir de 2020, sendo também descontado ou adicionado do IPCA. ”

No contexto das contribuições que serão apresentadas pela FIESP, uma breve nota teórica sobre o modelo regulatório adotado faz-se necessária.

Até a década de 1980, o regime de regulação de tarifas empregado na maioria dos países – incluindo o Brasil – era a Regulação pelo Custo do serviço. Nesse regime, o regulador apura a base de remuneração e os custos incorridos na prestação do serviço e determina o nível tarifário capaz de recuperar os custos. Apesar de eficiente, por coibir abuso de poder de

mercado e dar segurança ao investidor, a Regulação pelo Custo acaba por favorecer ineficiência operacional no longo prazo, ao repassar os custos diretamente para as tarifas. *“Neste contexto, a empresa não tem incentivos para conter novos investimentos desnecessários e gastos operacionais ineficientes. Pelo contrário. Este regime incentiva a empresa a sempre investir e gastar mais, pois investimentos e gastos operacionais adicionais permitem que a empresa eleve a qualidade e a confiabilidade do sistema de distribuição ao mesmo tempo em que eleva as suas receitas.”*¹.

A fim de transpor esse problema, a partir de meados da década de 80, os reguladores passaram a aplicar um novo regime regulatório, conhecido como Regulação pelo Preço (ou “Price Cap”). Esse regime é baseado em um princípio básico: o desacoplamento entre os custos de fornecimento e a tarifa final ao consumidor. *“Esse desacoplamento é obtido fixando a tarifa de fornecimento por um prazo pré-estabelecido independentemente da progressão dos custos da empresa durante este prazo.”*² (grifo nosso).

Nesse regime, fixa-se uma tarifa inicial por um prazo pré-determinado, com reajustes periódicos segundo índice escolhido descontado de um fator de produtividade “X”. Assim, com um preço-teto determinado, a concessionária é incentivada a obter ganhos de produtividade por meio da redução de seus custos (sem fugir aos parâmetros de qualidade), de forma a aumentar sua margem. A maximização dos lucros da concessionária é então revertida em benefício ao consumidor, ao final de cada ciclo tarifário, quando os ganhos de produtividade são considerados na fixação da nova tarifa-teto.

Como no regime *Price Cap* a tarifa sempre é calculada de forma prospectiva, isto é, olhando para o horizonte tarifário a frente e não para os custos realizados no passado, o consumidor também se beneficia da alocação mais adequada de riscos que esse regime permite. **Enquanto na Regulação pelo Custo todo o risco de variação de custos e de variação na demanda fica com o consumidor, na Regulação pelo Preço tais riscos ficam com a própria distribuidora, que tem maior capacidade de gerir riscos do que o consumidor.**

Diante destes pontos, algumas questões iniciais são propostas pela FIESP: os seguidos atrasos e inovações metodológicas constantes da NT/F/0004/2018 permitem considerar que o modelo regulatório em vigor ainda se enquadra nos moldes da Regulação pelo Preço (um tipo da Regulação por Incentivos)? Na prática, qual incentivo a concessionária tem para seguir as regras e metas estabelecidas, se a própria agência não cumpre com nenhum prazo previsto e não exige da concessionária o cumprimento das metas regulatórias (ver item 2 da Contribuição)? Qual o real efeito para o consumidor dos sucessivos atrasos para conclusão dos processos de revisão tarifária por parte da ARSESP? Observa-se, pelo excuro teórico feito acima, que o efeito vai muito além de eventuais compensações financeiras, mas **torna o próprio modelo regulatório inócuo, ao retirar os incentivos da concessionária em ser mais eficiente e ao limitar o repasse ao consumidor dos ganhos de eficiência que deveriam ser auferidos ao longo do ciclo tarifário.**

¹ ACENDE BRASIL, I. *Tarifas de Energia e os Benefícios da Regulação por Incentivos*. São Paulo: 2011.

² Idem.



2. DAS PERDAS DE ÁGUA

Para as perdas de água a ARSESP argumenta:

“A Agência entende que a trajetória de perdas deve ser sinalizada para médio e longo prazos, possibilitando à prestadora uma busca para superar a meta. É importante esclarecer que a meta "regulatória" de perdas é definida para projeção dos custos eficientes para o ciclo, não se confundindo ou substituindo as metas contratuais pactuadas com os municípios. Do ponto de vista tarifário, níveis de perdas superiores ao estabelecido na RTO significa que os custos operacionais adicionais para produção deste volume de água não serão reconhecidos na tarifa.” (grifo nosso)

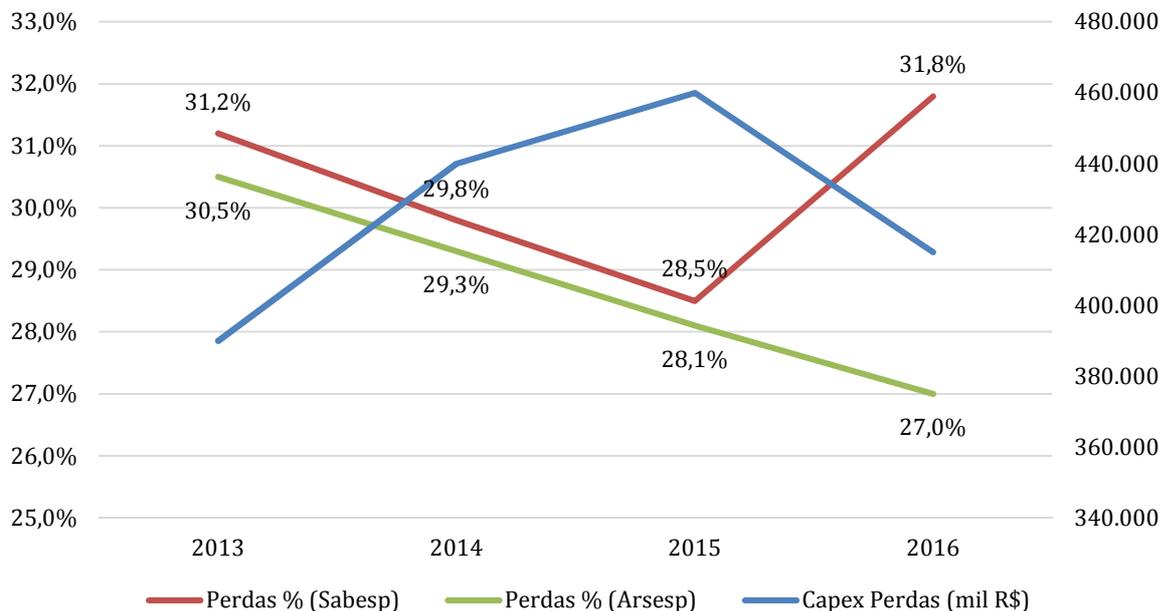
Antes de apresentar sua contribuição, a FIESP gostaria de entender se o mecanismo grifado acima vale também para o ciclo tarifário anterior ou apenas para o ciclo que se inicia a partir da 2ª RTO. Pois, se não houve glosa nos investimentos previstos para “redução e controle de perdas”, a FIESP entende que a ARSESP considera os níveis de perdas satisfatórios, quando, de fato, o nível de perdas ao final do ciclo tarifário (31,8%) não apenas superou o nível no início do período (31,2%), como ficou 4,8 p.p. acima da meta regulatória estabelecida pela ARSESP na ocasião da 1ª RTO. Diante dessa assimetria de informações, **a FIESP solicita que a agência seja mais clara sobre a aplicação da regra acima.**

Em partes, a dúvida também é resultante da expectativa gerada pela NT/F/004/2017, na qual a ARSESP ressalta que:

...“a ARSESP não avaliou os eventuais ajustes decorrentes do não atendimento das metas regulatórias de perdas do ciclo tarifário anterior, que será objeto da etapa final da 2ª RTO, prevista para ser concluída em abril de 2018.”

Todavia, ao se deparar com a Nota Técnica da etapa final da 2ª RTO, a FIESP constata que a ARSESP não cumpriu com o que era previsto. **Não há qualquer avaliação da ARSESP sobre ajustes decorrentes do não atendimento das metas regulatórias na NT/F/0004/2018.**

O gráfico abaixo apresenta a gravidade da situação:



Em suma, a SABESP investiu R\$ 1,7 bilhão em perdas ao longo de 4 anos para, ao final do período, aferir um nível de perdas 4,8 p.p. superior à meta regulatória estipulada pela agência. O que faz a agência diante disso? Nada. Ou pior, propôs um CAPEX de “redução e controle de perdas” para o próximo ciclo de R\$ 2,4 bilhões! A questão que se impõe é: qual garantia o consumidor tem de que esse CAPEX será realmente investido em perdas e que resultará em ganhos efetivos para a sociedade, se – pelo que consta na Nota Técnica – todo o investimento de R\$ 1,7 bilhão do ciclo anterior escoou pelo ralo (junto a 830 milhões de m³/ano)³?

A FIESP propõe que todo o montante investido em perdas no ciclo anterior, a saber R\$ 1,7 bilhão, seja glosado da tarifa, até que a ARSESP conclua uma fiscalização completa da prudência dos investimentos feitos e das razões pelas quais o índice ficou 4,8 p.p. acima da meta regulatória estipulada pela própria agência em 2014.

Na NT/F/0004/2018 a ARSESP ratifica:

“Conforme definido na nota técnica NT.F-0003-2018, que definiu a metodologia para a 2ª RTO da SABESP, foi adotada a média ponderada dos contratos de programa

³ Pode-se argumentar que o nível de perdas teve redução considerável nos anos de 2014 e 2015, mas isso claramente se deve aos efeitos da crise hídrica sobre perfil de consumo e também sobre a pressão nas redes de distribuição. Isso pode ser verificado pela rápida retomada do nível de perdas após o final da crise hídrica, com salto no nível de perdas de 3,3 p.p., ou 150 milhões de m³. Logo, a redução de perdas de água verificada nos anos de 2014 e 2015 é mera consequência dos mecanismos utilizados durante a crise hídrica, não sendo sustentável no longo prazo.



como ponto de partida e definido um adicional de eficiência baseado em benchmarking com outras empresas para os demais anos do ciclo. ”

A FIESP solicita que a ARSESP publique as médias dos contratos de programa para que se possa obter informações transparentes como, por exemplo, se a média dos municípios foram maiores ou menores do que o *benchmarking* para que, dessa forma, seja elaborada uma melhor contribuição.

Outro ponto que merece destaque é a nova metodologia proposta pela ARSESP para avaliação das perdas de água. Segundo a NT/F/0004/2018, a ARSESP:

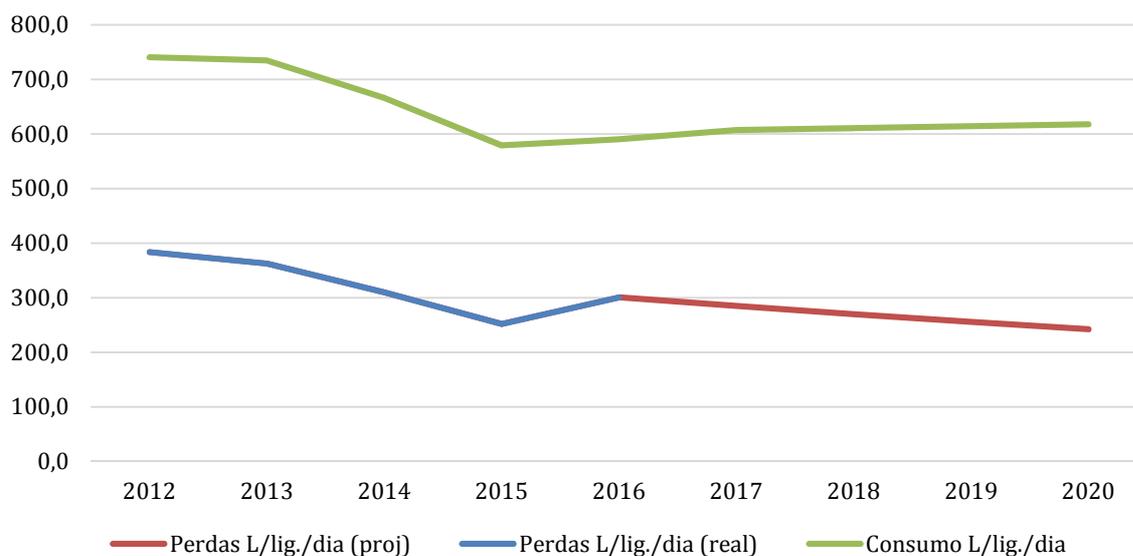
”... adotou uma trajetória de redução de perdas da SABESP em direção ao primeiro quartil (242,38 L/lig/dia) ao longo do ciclo tarifário. Esta trajetória representaria uma redução de 19% no nível de perdas, semelhante ao movimento realizado no ciclo anterior. Esta redução de perdas equivale a uma mudança no percentual de perdas de 31,8% em 2016 e chegando a 26,4% em 2020.”

Aqui a FIESP constata: não há limites para malabarismos regulatórios. O que fazer diante de uma concessionária que não é capaz de alcançar a meta regulatória estipulada pela agência? Já que deixar a “*meta aberta*” seria uma infeliz referência, optou-se por alterar a metodologia, para argumentar que a SABESP fez sim algo em prol da redução das perdas de água (“*No ciclo anterior, observou-se redução no nível de perdas de 17%*”). A concessionária parte de um nível de perdas de 31,2% e chega a 31,8% ao final do período, mas a agência afirma que se observou uma redução de 17% no nível de perdas?

Não se muda as regras do jogo com a bola rolando. **É inaceitável que a avaliação do nível de perdas para o ciclo 2013-2017 seja feita pelo critério L/lig./dia, pois não foi a métrica definida na 1ª RTO.** Portanto, ainda que por essa segunda métrica a SABESP tenha ficado “*pouco acima da meta*” (*sic*), o correto é utilizar a métrica do índice de perdas, conforme definido no início do ciclo tarifário.

Além disso, apesar da referência apontada pela ARSESP, a FIESP tem questionamentos sobre a utilização do critério L/lig./dia. A ausência de dados disponíveis no contexto da Consulta Pública Nº 01/2018 impossibilitou uma análise aprofundada por parte da FIESP sobre a aplicação do critério L/lig./dia para aferição das perdas de água. Todavia, com os valores disponibilizados na NT/F/0004/2018, a análise se torna possível.

O gráfico abaixo apresenta um comparativo entre as perdas e o consumo de água, ambos na unidade L/lig./dia.



Primeiramente, o gráfico apenas confirma uma observação já feita acima: a aparente redução de perdas que houve nos anos de 2014 e 2015 não foi resultante de investimentos feitos para “redução e controle de perdas”, mas consequência da crise hídrica e redução da pressão nas redes de distribuição. Além disso, o gráfico também demonstra a ineficiência do indicador L/lig./dia, pois demonstra forte correlação entre o consumo por ligação e o nível de perdas por ligação. Ou seja, se há queda no consumo individual, mas a quantidade de ligações ativas continua a subir (situação durante a crise hídrica de 2014 e 2015), o indicador de perdas cairá num ritmo mais acelerado. Assim, a FIESP considera que o indicador que relaciona a quantidade de água produzida com a quantidade de água distribuída é mais eficiente para aferição do real nível de perdas da distribuidora.

A própria ARSESP reconhece a limitação do indicador L/lig./dia, ao apontar sua diferença com o indicador utilizado anteriormente (NT/F/004/2017):

“Ressaltamos que não existe uma correspondência direta entre os dois indicadores, pois o índice expresso em L/lig./dia varia em função do número de ligações ativas de água e o índice expresso em percentual varia em função do volume produzido de água.”

Diante disso, a FIESP questiona: qual o indicador mais adequado? Aquele que varia em função do número de ligações – uma variável que evolui independentemente do volume de perdas – ou aquele que relaciona diretamente a quantidade de água captada com aquela distribuída? Nos parece claro que o primeiro indicador serve apenas para camuflar os 830 milhões de m³ de perdas anuais que a SABESP não é capaz de reduzir ou controlar.

Assim, a FIESP propõe que a ARSESP não considere o critério L/lig./dia para avaliação das perdas de água no ciclo passado e reavalie o uso do mesmo critério para aferição das perdas de água pela SABESP no ciclo prospectivo.



A FIESP ratifica que a ARSESP deveria prever uma multa pela concessionária manter o nível de perdas alto e não cumprir com as metas regulatórias, pois ao manter esse nível de perdas, a concessionária expõe a população à crise hídrica, pois não faz o gerenciamento hídrico de forma eficaz.

3. DO FUNDO PARA DISPÊNDIOS COM OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS EM SANEAMENTO

Sobre o fundo para dispêndios com obrigações municipais em saneamento a ARSESP determina:

“Como indicado na Nota Técnica NT.F-0003-2018, o componente Fundo para Dispêndios com Obrigações Municipais em Saneamento deverá refletir um limite regulatório dos repasses feitos pela Prestadora aos fundos municipais regulamentados, cujo objetivo seja o de destinar recursos para obras de saneamento básico, conforme prevê a Lei 11.445/07. A ARSESP fixou, como limite regulatório, o percentual de 4% da receita operacional direta obtida no respectivo município que tenha instituído o Fundo. Será reconhecido na tarifa o menor valor entre o percentual instituído pelo município em contrato com a Prestadora e o limite regulatório de 4%. Valores superiores ao limite regulatório (4%) ficarão restritos ao município.”

Para a FIESP, a cobrança do fundo para dispêndios com obrigações municipais não deve ser efetuada na tarifa de água e esgoto e sim como uma taxa municipal, com é realizada a cobrança da taxa de iluminação pública na conta de luz, por exemplo.

Ao internalizar o fundo municipal na margem máxima, a ARSESP está, de fato, criando um novo subsídio cruzado. Isso cria duas consequências básicas, a primeira, direta, é que não haverá equilíbrio tarifário entre municípios, pois aquele município que não instituiu nenhum fundo socializará os custos daqueles que criaram um fundo específico reconhecido pela agência. A segunda decorrência será a corrida para a aprovação de fundos pelos municípios atendidos pela SABESP, mesmo sem necessidade ou justificativa.

Sem entrar no mérito da necessidade particular de cada município ao instituir esses fundos, deve-se considerar que cobrá-los dentro da margem máxima fere alguns princípios básicos da regulação tarifária, como transparência, isonomia, modicidade tarifária e eficiência.

Por isso a FIESP defende a correta alocação de custos: cada consumidor pagará a taxa que lhe compete, determinada e aplicada em seu próprio município. Além disso, essa separação isenta a ARSESP de fiscalizar e também da responsabilidade jurídica solidária quanto à aplicação desses fundos. Caberá à SABESP apenas a possibilidade de recolher o fundo pela conta de água. Todos os outros compromissos serão do município, onde o próprio cidadão poderá requerer a prestação de contas e fiscalizar a aplicação desses fundos.



4. INVESTIMENTOS (CAPEX)

Sobre a rubrica CAPEX para “Redução e Controle de Perdas”, ver contribuição apresentada no item 2 e sobre alteração do critério de desembolsos para critério de imobilização do CAPEX, ver contribuição sobre “Ajuste Compensatório do Ciclo Encerrado”, item 6.

A respeito da contabilização do JOA nas tarifas, destaca-se o seguinte trecho da Nota Técnica:

“Portanto, os percentuais calculados de JOA serão aplicados sobre os valores de CAPEX estimados para o período do próximo ciclo tarifário, de acordo com os valores previstos de imobilização indicados anteriormente, levando em conta as tipologias de obras elegíveis para essa remuneração.”

Com a alteração da metodologia de valoração do CAPEX, de desembolsos para imobilização, a FIESP entende que não há motivos para consideração de valores médios estimados para o cálculo do JOA. Se a SABESP já determinou o período da obra e o momento em que o ativo estará a serviço do consumidor – imobilização –, já há informações suficientes para que o JOA seja calculado individualmente, obra por obra, e então seja considerado para fins de cálculo tarifário. Ou seja, se já é conhecido o momento de início e término da obra, para fins de cálculo do CAPEX imobilizado, por que o mesmo período não pode ser aplicado para cálculo do JOA?

Assim, a FIESP propõe que não sejam adotados valores médios de prazo de obra, e mesmo de critério de desembolso, para cálculo do JOA, mas que o valor dos Juros seja calculado de acordo com o cronograma de obras da concessionária, devidamente fiscalizados pela ARSESP. Caso a agência entenda como fundamental a determinação de prazos para cálculo do JOA, a FIESP propõe que sejam dados prazos máximos e não médios, a fim de dar o incentivo correto para a atuação da concessionária.

5. DA DETERMINAÇÃO DA BASE DE REMUNERAÇÃO REGULATÓRIA

A respeito da determinação da Base de Remuneração Regulatória, a FIESP solicita maior transparência na avaliação dos investimentos feitos para gestão da crise hídrica. Muitos dos investimentos feitos nesse período foram de natureza temporária e, por isso, não devem compor a Base de Remuneração Regulatória. Apesar da ARSESP ter glosado parte desse investimento, em montante igual ao recebido na forma de tarifa de contingência, a FIESP entende que essa avaliação é apenas parcial e precisa de maior atenção por parte da agência (ver contribuição no item 6, abaixo).

Um exemplo desse ponto é o caso das bombas e dutos utilizados para captação de água do “volume morto” pela SABESP. Em matéria do jornal “O Estado de São Paulo”, do dia 21/08/2017, o então Governador Geraldo Alckmin divulgou o empréstimo feito pelo Estado de São Paulo a Estados do Nordeste, para combate à crise hídrica que aflige a região.



“Assinamos a prorrogação do empréstimo das boias flutuantes que fizeram parte do sistema da SABESP, utilizadas por nós no (sistema) Cantareira. Elas ajudaram na transposição do São Francisco, no canal leste, e agora estarão no canal norte, que é o que vai para o Ceará. O ministro tem feito um bom trabalho na integração nacional, especialmente na integração dos recursos hídricos”, disse Alckmin.

É preciso ficar explícito nas avaliações da ARSESP qual foi o montante investido pela SABESP para combate à crise hídrica e se foi, totalmente, parcialmente, ou não coberto pela tarifa de contingência. Além disso, por mais louvável que seja a atitude do Governo do Estado, é necessário que se avalie a prudência de tais investimentos, sob o risco do consumidor de São Paulo pagar na tarifa investimentos que futuramente serão destinados à ajuda de outros estados.

Também é necessária a avaliação por parte da ARSESP sobre os investimentos previstos e realizados no ciclo anterior, bem como a prudência dos investimentos realizados pela concessionária no período. Este ajuste é fundamental para a determinação correta da tarifa. Porém, não foi identificado nenhum laudo da agência nesse sentido. É direito dos consumidores saber se os investimentos previstos e pagos na tarifa foram efetuados.

6. AJUSTE COMPENSATÓRIO DO CICLO ENCERRADO

Segundo argumenta na NT/F/0004/2018, o entendimento da ARSESP é que:

“Existem dois ajustes compensatórios que deverão ser aplicados no ciclo tarifário de 2017-2020. Em primeiro lugar, serão considerados os ajustes compensatórios relacionados ao ciclo anterior. O outro, refere-se ao ajuste compensatório retroativo decorrente das diferenças entre o PO preliminar (Etapa Inicial) aplicado em outubro/2017 e o PO final (Etapa Final). Este segundo ajuste, será tratado na seção 14.

A primeira etapa consiste em se determinar o PO de equilíbrio do ciclo tarifário de 2013 a 2016. Nesse período, além do PO determinado para o ciclo em 2014, foi determinado um novo PO em 2015, por ocasião de uma Revisão Tarifária Extraordinária. Adicionalmente, a ARSESP autorizou a adoção de tarifas de contingência, cuja receita deveria ser utilizada para investimentos relacionados à crise hídrica.” (grifo nosso)

Em primeiro lugar, a FIESP entende que no sistema de Regulação por Incentivo todo cálculo para fixação de tarifa máxima deve ser feito com base em dados prospectivos, de forma a dar o incentivo necessário para a concessionária. Portanto, caso a ARSESP deseje seguir com o modelo *Price Cap*, não há cálculo de ajustes compensatórios para o passado, salvo em situações extraordinárias, como no caso de atrasos na conclusão do processo de revisão tarifária, que mesmo assim devem ser tratados com extremo rigor técnico e metodológico.



A ARSESP precisa compreender que o ajuste tarifário é uma exceção. Não uma regra, pela recorrência em que é acionado pela agência. Na metodologia *Price Cap* é preciso respeitar os ganhos e incentivos à eficiência, por isso, revisar tarifas determinadas para um ciclo tarifário específico causa impactos irreversíveis. Alguém sempre sairá perdendo, concessionária ou consumidor.

A agência deve cumprir seu papel e respeitar prazos. Datas são determinantes em um processo de revisão tarifária. Por isso, atrasos são faltas gravíssimas e interferem de forma contundente na estabilidade regulatória e na segurança jurídica da concessão. Ainda que atue de forma independente, a ARSESP é um órgão de Estado e deve respeitar os princípios da administração pública. A agência precisa reconhecer que não foi diligente nos dois processos de revisão da SABESP.

Por isso, na ocorrência da excepcionalidade com indicação para futuras compensações, a agência deve estabelecer metodologia prévia para o cálculo, munindo os interessados de método e dados para esse acompanhamento. Este é o procedimento correto, que evita prejuízos e confere previsibilidade e transparência ao processo.

Assim, apesar do resultado positivo para o consumidor, **a FIESP discorda da aplicação do primeiro ajuste proposto para ARSESP, a saber, o recálculo do P0 de equilíbrio do ciclo passado – que é feito pela mistura de dois processos de revisão tarifária, tornando o cálculo completamente desconectado de qualquer realidade.**

Sobre os itens que foram reavaliados pela agência, são necessárias algumas considerações específicas.

- *“Uso dos percentuais efetivos de Pasep/Cofins”*

Dada a volatilidade da tributação no Brasil e nos Estados da Federação, **a FIESP questiona qual a lógica de se incluir Pasep/Cofins no cálculo do P0.** Não é assim para o cálculo do P0 do gás natural – efetuado pela mesma agência – e para as tarifas de energia elétrica. Em ambos a carga tributária é tratada de forma separada à tarifa, pois se trata de item não gerenciável pela concessionária e que não deve contaminar as margens de distribuição.

- *“Utilização dos valores efetivos de Outras Receitas, Receitas Indiretas e Capital Circulante”*

Novamente, no modelo *Price Cap* não se utiliza valores efetivos, apenas prospectivos. Se o montante considerado na fixação do P0 for insuficiente ou superar o previsto, de forma a gerar desequilíbrio para a concessionária ou para o consumidor, já existe mecanismo proposto na regulação para fazer esse ajuste: revisão tarifária extraordinária. Nos demais casos, fica evidente a importância da agência ser criteriosa na determinação dos valores que deverão compor o cálculo do P0, pois representará risco de ganhos ou perdas para concessionária ou consumidor.

- “Utilização dos valores de imobilização do laudo fiscalizado da base de remuneração da SABESP para o período entre set/11 e jun/16”

A FIESP entende que a alteração da metodologia de consideração do CAPEX na definição da tarifa, de desembolsos por imobilização, pode ser feita, desde que não tenha efeito sobre o PO calculado⁴. Assim, apesar da falta de transparência e de maiores explicações, o item em questão parece ser uma forma de ajustar a tarifa para a nova metodologia de valoração do CAPEX. Se assim o for, a FIESP procede com avaliação de impacto da alteração da metodologia sobre o PO.

A tabela abaixo apresenta o cálculo do PO ajustado pela ARSESP, conforme disponibilizado na planilha anexa à NT/F/0004/2018:

FLUXO DE CAIXA DESCONTADO DO CICLO 2013-2016 - COM AJUSTES COMPENSATÓRIOS						
Discriminação	Componentes da Fórmula	Valor Presente 2012	Ciclo Tarifário - R\$ 1000			
			2013	2014	2015	2016
Volume Faturado (A+E) - (1000m3)	VF		3.727.507	3.834.691	3.462.068	3.842.647
+ Receita Requerida Direta (tarifária)	RRD	32.034.279	9.711.618	9.990.873	9.020.046	10.011.602
+ Receita Indireta	RI	436.512	140.586	132.637	121.754	131.350
+ Outras Receitas	OR	338.148	62.277	112.742	177.789	58.721
- COFINS/PASEP	COP	2.168.039	679.871	684.486	578.091	674.326
- Despesas Operacionais (OPEX)	OPEX	14.730.282	4.240.310	4.363.489	4.427.998	4.854.355
- Receitas Irrecuperáveis (incobráveis)	INC	653.159	213.656	206.811	179.824	185.188
- Imposto de renda/Contrib.Social	IRCS	4.206.263	1.343.712	1.404.071	1.106.786	1.204.266
- Investimentos	CAPEX	4.820.242	1.255.374	2.073.146	1.140.110	1.335.617
- Juros Obras Andamento Regulatório	TR	-	-	-	-	-
- Variação do Capital de Giro	DWK	329.500	312.966	-199.191	298.124	-35.184
- Base de Capital Inicial	BRL0	27.284.073	-	-	-	-
+ Base de Capital Final	BRLT	21.382.618	-	-	-	29.155.516
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk		-27.284.073	1.868.594	1.703.439	1.588.656	31.138.621
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk (Descontados)		-27.284.073	1.729.219	1.458.803	1.259.027	22.837.025
Valor Presente Líquido =		0,00000	Tarifa Média Máxima - Po (R\$ / m3)			
Taxa Interna de Retorno (TIR) =		8,06%	Calculado			
			2,6054			

Para avaliar apenas o efeito do CAPEX sobre o cálculo do PO ajustado, substituiu-se os valores acima por aqueles aprovados na 1ª RTO (2013 e 2014) e na RTE (2015-2016). Destes montantes, descontou-se apenas os valores da tarifa de contingência – ainda que haja ressalvas sobre o critério adotado pela ARSESP (ver discussão abaixo). Os novos valores de CAPEX e o novo PO ajustado são apresentados na figura abaixo (em destaque):

⁴ Este argumento toma como base o Anexo A da Contribuição enviada pela SABESP no contexto da Consulta Pública nº 01/2017, no qual a concessionária apresenta longa argumentação matemática sobre o uso do valor das imobilizações anuais no modelo do FCD, ainda que isso fuja ao conceito tradicional de Fluxo de Caixa, onde são considerados os desembolsos anuais.



FLUXO DE CAIXA DESCONTADO DO CICLO 2013-2016 - COM AJUSTES COMPENSATÓRIOS

Discriminação	Componentes da Fórmula	Valor Presente 2012	Ciclo Tarifário - R\$ 1000			
			2013	2014	2015	2016
Volume Faturado (A+E) - (1000m³)	VF		3.727.507	3.834.691	3.462.068	3.842.647
+ Receita Requerida Direta (tarifária)	RRD	32.034.279	9.711.618	9.990.873	9.020.046	10.011.602
+ Receita Indireita	RI	436.512	140.586	132.637	121.754	131.350
+ Outras Receitas	OR	338.148	62.277	112.742	177.789	58.721
- COFINS/PASEP	COP	2.168.039	679.871	684.486	578.091	674.326
- Despesas Operacionais (OPEX)	OPEX	14.730.282	4.240.310	4.363.489	4.427.998	4.854.355
- Receitas Irrecuperáveis (incobráveis)	INC	653.159	213.656	206.811	179.824	185.188
- Imposto de renda/Contrib.Social	IRCS	4.206.263	1.343.712	1.404.071	1.106.786	1.204.266
- Investimentos	CAPEX	7.217.890	2.403.450	2.275.913	1.784.765	2.222.803
- Juros Obras Andamento Regulatório	TR	-	-	-	-	-
- Variação do Capital de Giro	DWK	329.500	312.966	-199.191	298.124	-35.184
- Base de Capital Inicial	BRL0	27.284.073	-	-	-	-
+ Base de Capital Final	BRLT	21.382.618	-	-	-	29.155.516
			720.517			
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk		-27.284.073	1.868.594	1.703.439	1.588.656	31.138.621
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk (Descontados)		-27.284.073	1.729.219	1.458.803	1.259.027	22.837.025

		Tarifa Média Máxima - Po (R\$ / m3)	
Valor Presente Líquido =	0,00000	Calculado	
Taxa Interna de Retorno (TIR) =	8,06%	2,6096	

Com essa alteração, recalculou-se o ajuste compensatório a ser considerado no cálculo do P0 final da 2ª RTO (lembrando que o objetivo aqui é apenas avaliar o efeito da alteração de metodologia de valoração do CAPEX).

Como o novo P0 ajustado é superior ao calculado pela ARSESP, há redução no ajuste compensatório: de **R\$ 664 milhões** para o consumidor passa a ser de **R\$ 584 milhões**.

Utilizando os valores de desembolsos disponibilizados no Plano de Negócios da SABESP, datado de fevereiro de 2018, e o novo ajuste compensatório, recalculou-se o valor do P0 para a 2ª RTO, conforme tabela abaixo:



Discriminação	Componentes da Fórmula	Valor Presente	Ciclo Tarifário - R\$ (Dez/16)				
			2016	2017	2018	2019	2020
Volume Faturado (A+E) - (1.000 m³)	VF		3.707.335.125	3.806.967.040	3.907.918.862	4.006.722.677	
(+) Receita Requerida Direta -> Tarifária	RRD	45.598.678.705	13.298.098.723	13.655.475.380	14.017.586.509	14.371.992.797	
(+) Receita Indireita	RI	720.444.745	210.105.767	215.752.205	221.473.447	227.072.954	
(+) Outras Receitas	OR	350.876.800	106.196.507	106.196.507	106.196.507	106.196.507	
(-) COFINS/PASEP	COP	3.063.606.920	908.110.494	904.847.248	938.299.962	965.592.503	
(-) Despesas Operacionais -> OPEX	OPEX	18.777.985.949	5.555.841.779	5.641.131.405	5.728.376.033	5.845.142.451	
(-) PPP e Locação de Ativos	PPP	1.530.857.286	172.602.423	576.365.823	576.365.823	576.365.823	
(-) Fundos Municipais	FMS	712.383.774	207.754.918	213.338.179	218.995.407	224.532.262	
(-) P&D&I	PDI	5.260.458	-	-	-	7.185.996	
(-) Imposto de renda/Contrib.Social	IRCS	6.025.833.364	1.842.278.247	1.768.878.822	1.822.745.862	1.865.696.217	
(-) Receitas Irrecuperáveis	RINC	587.090.886	171.215.324	175.816.611	180.478.854	185.041.897	
(-) Investimentos	CAPEX	8.980.639.115	2.331.400.000	2.854.465.000	2.808.996.000	2.948.999.000	
(-) Juros Obras Andamento Regulatório	JOAR	303.014.381	92.628.552	113.101.408	54.444.200	105.837.642	
(-) Ajuste compensatório	AJC	-584.109.425	-157.870.175	-170.673.446	-184.515.062	-199.479.234	
(-) Variação do Capital de Giro	VarWK	537.118.051	457.672.997	70.852.359	37.581.718	31.985.014	
(-) Base de Capital Inicial	BRL0	38.449.876.249	-	-	-	-	
(+) Base de Capital Final	BRLT	31.719.556.760	-	-	-	43.330.188.601	
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk		-38.449.876.249	2.032.766.436	1.829.300.683	2.163.487.665	45.478.551.288	
= Livre Fluxo de Caixa + Bdk (Descontados)		-38.449.876.249	1.880.276.049	1.565.140.616	1.712.209.181	33.292.250.404	

Valor Presente Líquido =
Taxa Interna de Retorno (TIR) = 8,11%

Calcular PO
Valores em abr/18

Tarifa Média Máxima - P0 (R\$ / m³)		
Calculado	Atual	Variação
3,5870	3,3799	6,1251%
3,7377	3,6466	2,4979%

Conclui-se, assim, que se a ARSESP não tivesse alterado a metodologia de valoração do CAPEX, o P0 calculado seria de R\$ 3,7377/m³, **2,2% inferior** ao P0 de R\$ 3,8207/m³ calculado com o CAPEX Imobilizado.

No entendimento da FIESP, essa conclusão é fundamental, pois demonstra que a alteração de metodologia que não deveria impactar a tarifa causa um aumento de 2,2% do P0! Portanto, a FIESP propõe que a ARSESP reavalie a utilização do critério de valoração do CAPEX, ou faça os ajustes necessários para que tal alteração não tenha impacto sobre a tarifa no ciclo que se inicia com a 2ª RTO. Do contrário, restará a aparência de mais uma alteração discricionária de metodologia, feita para corresponder às expectativas da concessionária por tarifa cada vez maior.

- “A receita de tarifa de contingência foi trazida a valores de dez/12 (moeda do fluxo de caixa do ciclo anterior) e excluída dos valores efetivamente imobilizados em 2015 e 2016 (de acordo com a tabela abaixo), garantindo que os investimentos realizados com a receita das tarifas de contingência não recebem remuneração na base de ativos no período.”

Está correto o raciocínio da ARSESP, mas é insuficiente. Retirar a receita auferida com a tarifa de contingência do cálculo da Base de Remuneração é apenas um passo. A ARSESP também deveria ter feito uma análise completa sobre os investimentos que foram destinados à crise hídrica, que não necessariamente se limitaram ao montante recebido como tarifa de contingência.

7. DA DETERMINAÇÃO DO ÍNDICE DE REPOSICIONAMENTO TARIFÁRIO (IRT)

Na NT/F/0004/2018 a ARSESP argumenta:

“O índice de reposicionamento tarifário (IRT) é calculado como a variação entre o PO calculado pelo modelo de fluxo de caixa descontado e a tarifa média vigente. Como indicado na Nota Técnica NT.F-0003-2018, a tarifa média vigente é obtida pelo refaturamento dos volumes do histograma da SABESP, considerando-se as tabelas de tarifas aprovadas pela ARSESP. Exclui-se da receita obtida, um percentual regulatório de reformas e cancelamentos, baseado na média histórica de reformas e cancelamentos dos eventos considerados pela Agência, que são: reformas relacionadas às alterações cadastrais e compensações por altas de consumo decorrentes de vazamento ou sem causa aparente. Os valores históricos estão demonstrados na tabela 14.2. A média adotada para este ciclo foi de 2,17%.”

Apesar da longa contribuição feita pela FIESP sobre a metodologia de cálculo do IRT apresentada na Nota Técnica NT.F-0003-2018, a ARSESP optou por não aceitar o pleito da FIESP e insistir no erro. No modelo de Regulação por Incentivos, não se calcula a tarifa futura com base em dados realizados no passado, pois se daria um sinal econômico completamente equivocado para a concessionária. Todo o cálculo tarifário deve ser feito com dados prospectivos. Conforme já argumentamos, o IRT não pode ser calculado pela variação do PO calculado pelo modelo de fluxo de caixa descontado e a tarifa média vigente obtida pelo “refaturamento” (sic) dos volumes do histograma da SABESP. Apenas o uso da expressão “refaturamento” já seria critério suficiente para aferição do erro conceitual.

Ao calcular a tarifa média vigente a partir da metodologia proposta, a ARSESP premia a concessionária pouco eficiente e penaliza a mais eficiente. No caso específico da SABESP, a ARSESP premia a concessionária com um ganho tarifário que é fruto da mobilização do consumidor em reduzir seu consumo. Ou seja, o consumidor que fez um esforço para se tornar mais eficiente no consumo é agora recompensado com um aumento de tarifa, resultante do cálculo equivocado do Índice de Reposicionamento Tarifário (IRT).

A SABESP tanto reconhece que utilizar dados passados implica distorções, que cria um “percentual regulatório de reformas e cancelamentos” que deve ser expurgado da receita obtida, a fim de obter a fatídica “tarifa média vigente”, que não é bem vigente, pois depende de ajustes para ser utilizada.

No espírito do “refaturamento”, a FIESP reapresenta a metodologia correta de cálculo do IRT, que não penaliza nem concessionária nem consumidor por eventuais ganhos de eficiência ou variações de mercado no passado.

Para se determinar o IRT correto, a FIESP entende que a ARSESP deve adotar os seguintes passos:

- i) Calcular o Valor Presente Líquido da Receita Requerida da 2ª RTO;

- ii) Calcular, no fluxo de caixa do período, a aplicação da estrutura tarifária atual sobre os valores previstos de volume e quantidade de economias, trazendo essa receita a valor presente;
- iii) Se a estrutura tarifária estiver equilibrada, o IRT será o multiplicador que, aplicado à estrutura tarifária vigente, resulta, no fluxo de caixa, no mesmo valor da receita requerida na 2ª RTO.

Em suma, apenas essa metodologia é capaz de apontar qual o desequilíbrio no atual quadro tarifário, frente às exigências do fluxo de caixa para o período futuro, sem contaminar a tarifa com eventos passados.

Apesar de desejar apresentar seu pleito de IRT, a FIESP se encontra limitada pela falta de transparência da ARSESP em disponibilizar os dados de volume e quantidade de economias, abertos por classe de consumo e bandas tarifárias. Portanto, a fim de poder contribuir de maneira mais efetiva para o processo de revisão tarifária, **a FIESP solicita a disponibilização dos dados de volume e quantidade de economias, abertos por classe de consumo e faixas tarifárias, para o ciclo prospectivo, a fim de poder calcular a receita que seria obtida pela concessionária a partir da aplicação do quadro tarifário vigente.**

8. DO REAJUSTE TARIFÁRIO ANUAL - ABRIL/2018

Qual o IRT final resultante da 2ª RTO? Essa é uma questão que fica oculta em meio aos inúmeros valores de atualização e ajustes compensatórios que são apresentados no item 14 da NT/F/0004/2018. Apesar da Nota Técnica dar a entender que o IRT final é de 4,7744%, é importante frisar que esse é o IRT aplicado à tarifa vigente em novembro de 2017, que é resultante do reajuste provisório promovido pela RTO preliminar. Ou seja, para capturar o efeito total da 2ª RTO sobre a tarifa efetiva vigente em abril de 2017, é necessário avaliar qual a variação total do PO antes e após o reajuste tarifário anual de 2018. Considera-se que o ajuste pelo atraso da RTO deve compor o PO final da 2ª RTO.

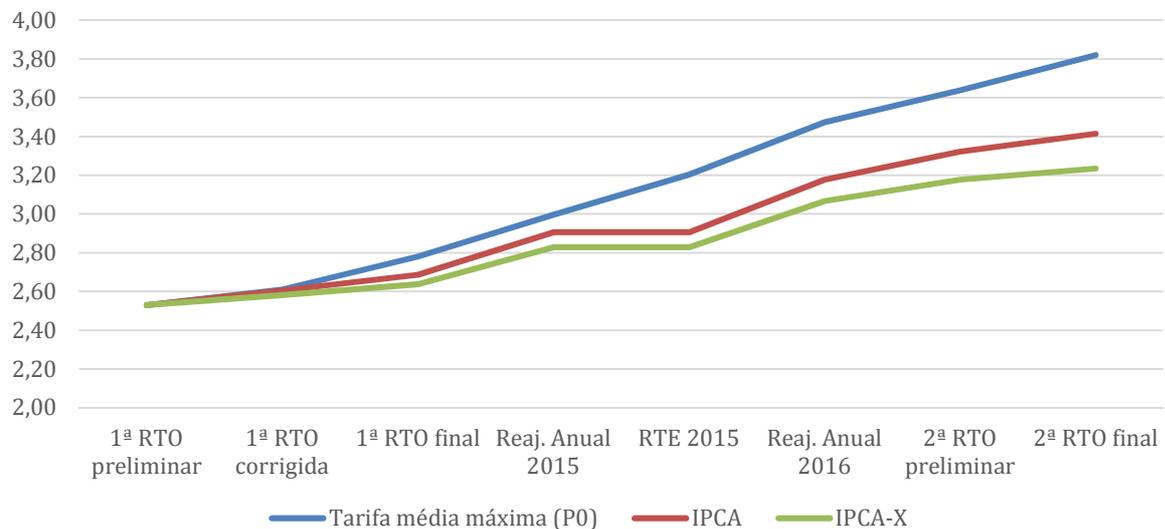
Para facilitar a compreensão, a FIESP resume abaixo os três principais valores envolvidos na discussão da 2ª RTO:

Descrição	Valor	IRT
Tarifa efetiva abr/17 (R\$/m ³)	3,3799	-
PO final da 2ª RTO (com ajustes compensatórios)	3,7589	11,21%
PO final da 2ª RTO (com ajuste + RTA)	3,8207	13,04%

Em suma, o IRT que será suportado pelo consumidor após a aplicação da 2ª RTO é de 11,21%, que somado ao reajuste tarifário anual de 2018, chega a 13,04%.

A fim de ilustrar a variação de PO observada no período entre a 1ª e a 2ª RTO, a FIESP apresenta abaixo um gráfico que compara a evolução do PO com a variação do IPCA e do IPCA descontado do Fator X.

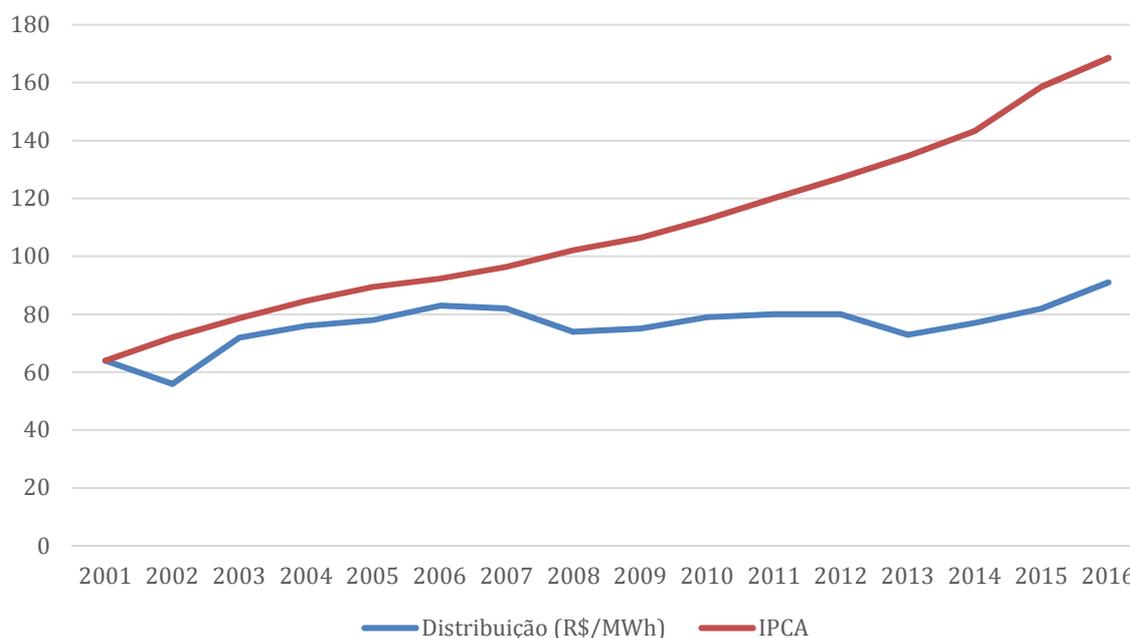
Variação da Tarifa de Água (R\$/m³)



Observa-se que a tarifa média máxima alcançou um patamar R\$ 0,40/m³ superior à tarifa corrigida pela inflação, ou R\$ 0,60/m³ acima da inflação descontada do fator de produtividade X, acumulando um aumento de 50,9% ao longo do período entre a 1ª e a 2ª RTO.

Conforme discutido no item 1 desta contribuição, a expectativa do consumidor é que concessionárias que operam sob o regime de Regulação pelo Preço se tornem cada vez mais eficientes e que tais ganhos de produtividade sejam absorvidos pelos consumidores na ocasião das revisões tarifárias. E é exatamente isso o que os consumidores de energia elétrica, por exemplo, têm observado ao longo dos anos, no que diz respeito à tarifa de distribuição.

O gráfico abaixo apresenta a variação da tarifa de distribuição de energia elétrica (em R\$/MWh) de 2001 a 2016, comparada com a variação do IPCA no mesmo período. Nota-se ganhos de produtividade crescentes por parte das distribuidoras de energia, que também operam no regime de Regulação pelo Preço.



Assim, a FIESP solicita que a ARSESP seja mais transparente sobre o efeito acumulado da 2ª RTO sobre as tarifas vigentes da SABESP, esteja atenta ao cumprimento dos prazos previstos no Contrato de Concessão e também analise se a evolução das tarifas da concessionária condiz com as metas regulatórias estabelecidas para a empresa e com a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

9. RESUMO DAS CONTRIBUIÇÕES DA FIESP

A seguir, são apresentadas as principais contribuições da FIESP:

- A falhas na aplicação do modelo regulatório proposto para a segunda revisão tarifária torna seu efeito inócuo, ao retirar os incentivos da concessionária em ser mais eficiente e ao limitar o repasse ao consumidor dos ganhos de eficiência;
- O montante investido em perdas no ciclo anterior deve ser glosado da tarifa, até que a ARSESP conclua uma fiscalização completa da prudência dos investimentos feitos e das razões pelas quais o índice ficou 4,8 p.p. acima da meta regulatória estipulada pela própria agência em 2014;
- As médias das perdas informadas nos contratos de programa dos municípios devem ser publicadas;
- A avaliação do nível de perdas para o ciclo 2013-2017 não pode ser feita pelo critério L/lig./dia, pois não foi a métrica definida na 1ª RTO.
- A ARSESP deve prever uma multa pela concessionária manter o nível de perdas alto e não cumprir com as metas regulatórias;
- Correta alocação de custos para dispêndios com obrigações municipais em saneamento;

- Isenção da ARSESP de fiscalizar e se responsabilizar juridicamente quanto à aplicação dos fundos municipais de saneamento;
- Não aplicação dos valores médios de prazo de obra, e mesmo de critério de desembolso, para cálculo do JOA;
- Avaliação dos investimentos feitos na crise hídrica que foram de natureza temporária e não devem compor a Base de Remuneração Regulatória;
- Avaliação completa dos investimentos previstos e realizados para o ciclo passado, bem como a aplicação do critério de prudência dos investimentos;
- O recálculo do PO de equilíbrio do ciclo passado que está completamente desconectado de qualquer realidade;
- Pasesp/Cofins não deve ser incluído no cálculo do PO;
- A utilização do critério de valoração do CAPEX, deve ser reavaliada ou os ajustes necessários para que tal alteração não tenha impacto sobre a tarifa no ciclo que se inicia com a 2ª RTO seja feito.
- Análise completa sobre os investimentos que foram destinados à crise hídrica, que não necessariamente se limitaram ao montante recebido como tarifa de contingência.
- Dados de volume e quantidade de economias, abertos por classe de consumo e faixas tarifárias para o ciclo prospectivo devem ser disponibilizados.

10. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

A seguir, são apresentadas informações adicionais solicitadas pela FIESP:

- Histograma de volume x quantidade de economias por ano para o cálculo do IRT do ciclo atual e anterior;
- Relatório de fiscalização dos projetos do ciclo anterior (previsto x realizado);
- Relatório dos gastos referentes à crise hídrica;
- Cronograma das Consultas Públicas para discussão da nova estrutura tarifária da SABESP.

Atenciosamente,

CARLOS A. CAVALCANTI

Vice-presidente da FIESP

Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP