

Consulta pública Arsesp nº 3/2018

Nota Técnica Preliminar nº4/2018

Proposta de cálculo da tarifa média máxima (Po) e Fator X

2ª REVISÃO TARIFÁRIA ORDINÁRIA DA SABESP: ETAPA FINAL

Contribuições do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)

Responsáveis pela elaboração do presente documento:

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

- Guilherme Barbosa Checco – Pesquisador do IDS

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

O Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) envia a presente contribuição para apreciação pela Arsesp no âmbito da consulta pública inserida no processo da 2ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp. Cumprimentamos a Arsesp pelos esforços e avanços no ponto de vista da transparência e participação social no processo de revisão tarifária, inclusive sendo realizadas audiências públicas descentralizadas, o que representa um bom indicador.

Entretanto, sob o ponto de vista geral acreditamos que ainda há um desafio enorme de superar a barreira da comunicação, de modo a incentivar e promover uma participação social mais ampla e melhor qualificada. As informações ainda são apresentadas à sociedade de forma muito técnica, sem a devida tradução. Esses fatores acabam por induzir a processos de participação “pró-forma”, ainda que se trata de um assunto de interesse público. Reiteramos que esse desafio é também de competência da Arsesp, sendo a agência reguladora uma importante conexão entre a sociedade e o prestador do serviço, além de importante ator para o bom funcionamento de toda governança do setor de saneamento no Brasil. Nesse sentido, reforçamos a sugestão de que o processo de revisão tarifária se inspire nos modelos, formatos e instrumentos existentes no âmbito do licenciamento ambiental, onde, por exemplo, as informações técnicas (Estudo de

Impacto Ambiental – EIA) são traduzidas em relatórios mais compreensíveis para o leitor leigo (Relatório de Impacto Ambiental – Rima), de modo que a participação social seja ampliada e qualificada.

Também de maneira introdutória gostaríamos de provocar a reflexão a respeito das competências das agências reguladoras e da própria Arsesp, respeitando as diretrizes legais estabelecidas na Lei Federal nº 11.445/2007 e a Lei Estadual Complementar nº 1.025/2007. Existe a previsão legal da necessidade de integração das diferentes políticas setoriais que incidem na realidade da água e do saneamento do Brasil. Sendo a regulação uma importante atividade para o funcionamento do setor de saneamento, é necessário superar essa “barreira”, em grande parte inexistente, de modo que abra-se espaço para essa integração. Um conjunto importante de contribuições enviadas pelo IDS na etapa de metodologia da presente revisão tarifária não foi aceito com base no argumento de que se tratava de outra política setorial, de modo que a regulação nada pode fazer a respeito.

Entre as urgentes necessidades de integração, especificamente no que se refere às políticas de saneamento e recursos hídricos, está a questão da transposição de bacias hidrográficas. O modelo de funcionamento do abastecimento em São Paulo, mais especificamente na bacia do Alto Tietê, é fortemente dependente da importação de águas de bacias vizinhas, com perspectivas para que esse modelo se consolide e avance cada vez mais, conforme fica registrado com a integração da bacia do Paraíba do Sul com o sistema Cantareira, com o novo produtor São Lourenço interligando a bacia do Ribeira do Iguape e Litoral Sul à bacia do Alto Tietê, e igualmente com a vertente oceânica com a transposição do Rio Itapanhaú. Esse modelo de construção de um cenário de “segurança hídrica” já demonstra seus impactos do ponto de vista ambiental e social (vide os debates e embates no processo de licenciamento ambiental, comoção social e repercussão na mídia da transposição do Itapanhaú, para se limitar a um único exemplo), e a regulação do serviço e a determinação das tarifas praticadas poderia representar uma importante ferramenta para práticas mais sustentáveis tanto pela empresa prestadora do serviço quanto pela sociedade consumidora. Ainda assim, a posição atual da Arsesp é de que “a Arsesp não tem controle sobre essa utilização” (Relatório Circunstanciado Arsesp da Consulta Pública nº 1/2018, p. 6). Sugerimos que seja feita uma reavaliação da possibilidade e do potencial da atividade de regulação promover essa integração e, antes disso, se abrir para que esse debate ocorra.

Outra reflexão preliminar que sugerimos que seja feita pela Arsesp também diz respeito as suas competências. O discurso reiterado de que a Arsesp “não faz política pública” deveria ser objeto de revisão. Sendo a tarifa a principal fonte de recursos para investimentos no setor, ao mesmo tempo em que a estrutura tarifária gera impactos em questões de ordem ambiental e social centrais, tal como a tarifa social, regular o serviço e definir as tarifas praticadas trata-se, sim, de uma política pública basilar de todo o funcionamento do setor de saneamento. Nesse sentido, em setembro de 2017 o relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para saneamento, Prof. Leo Heller, apresentou à Assembleia Geral da ONU relatório¹ a partir do qual, entre outras recomendações, sugere que as agências reguladoras participem ativamente dos processos de elaboração e revisão de políticas públicas: *“In addition, the Special Rapporteur recommends that regulatory actors: (g) Support and influence policy formulation and legislative changes in line with the human rights to water and sanitation”* (A/HRC/36/45, 2017, p. 20).

No âmbito desse debate, que aproxima a atividade de regulação à questão dos direitos humanos, sugerimos que a Arsesp, sempre aos olhos de suas competências legais, estimule e participe do debate a respeito da universalização, dentro do qual está inserido o conceito utilizado pela agência e pela Sabesp de “áreas atendíveis” ou “domicílios atendíveis”. No que se refere especificamente ao conteúdo da NT.F-0004-2018, esses conceitos são chancelados pela Arsesp em diversas passagens, como por exemplo, no excerto: “Para a projeção do volume medido de água e esgoto do segmento Residencial, foram utilizadas premissas de evolução do índice de atendimento de água e esgotamento sanitário, do número de domicílios atendíveis e do consumo médio por domicílio” (NT.F-0004-2018, p. 10). O Estado brasileiro reconhece o saneamento enquanto direito humano básico, acordado no âmbito da comunidade internacional por meio das Resoluções ONU A/RES/64/292, A/RES/70/169 e A/HRC/RES/15/9. Para além do compromisso internacional, o Estado brasileiro reconhece em sua Constituição Federal um conjunto de direitos fundamentais que são prejudicados pela falta de saneamento adequado. E, a Política Nacional de Saneamento Básico tem como um de seus pilares a própria universalização do acesso. Nesse sentido, aceitar e legitimar o conceito de “áreas atendíveis”, relegando a uma situação desumana um contingente enorme de pessoas que vivem em áreas irregulares, em favelas, em zonas afastadas e zonas rurais, é atentar contra o direito humano de acesso à água

¹ Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/36/45>

potável e aos serviços de esgotamento sanitário. Nesse sentido, sugerimos que a Arsesp promova debates e avance em soluções a respeito de como a regulação pode induzir a novos modelos de prestação de serviços de saneamento, descentralizados e com outras tecnologias, que permitam viabilizar técnica e financeiramente o saneamento nas atuais “áreas inatendíveis”.

Avançando na reflexão e nas sugestões, uma eventual revisão da legislação que determina as competências da Arsesp (Lei Estadual Complementar nº 1.025/2007) pode ser positiva, inclusive porque nela está prevista a possibilidade de “titularidade estadual” do serviço de saneamento básico, o que contradiz as diretrizes constitucionais, legais e normativas de jurisprudência. Conforme a Constituição Federal, a Política Nacional de Saneamento Básico, o Estatuto da Metrópole e a decisão do Supremo Tribunal Federal (acórdão STF n. 1842-RJ/2013) a titularidade do serviço de saneamento básico é sempre dos municípios, salvo em regiões metropolitanas, onde a mesma será compartilhada entre os municípios e o estado. Portanto, no arcabouço jurídico brasileiro inexistente a titularidade estadual do saneamento básico.

Ainda a respeito de uma necessária revisão da missão da atividade regulatória no Brasil, é importante considerar novamente o referido relatório apresentado no âmbito da ONU pelo relator Leo Heller, no qual uma de suas recomendações é exatamente garantir que a regulação esteja alinhada ao princípio de “realização progressiva” dos índices de saneamento, o que caracterizaria um alinhamento aos preceitos do direito humano de acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário. *“In line with the above, the Special Rapporteur recommends that States: (c) Ensure that the mission, mandate and objectives of regulatory actors incorporate the principle of progressive realization of the human rights to water and sanitation without discrimination of any kind”* (A/HRC/36/45, 2017, p. 19).

Parece-nos que todas essas reflexões acerca da atividade de regulação pode encontrar um fértil fórum no âmbito da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar).

Sugerimos que na seção introdutória da NT.F-0004-2018, ao fazer menção ao artigo 23 da Lei Federal nº 11.445/2007, dê destaque igualmente aos incisos I e III, que tratam de “padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços” e “metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos”, respectivamente, itens centrais da função reguladora. Também sugerimos que à menção ao artigo 38 da mesma referida lei, também seja

incorporado seu 2º parágrafo que versa “§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços”.

Isso posto, fazemos as seguintes sugestões:

1. Em relação ao Índice Geral de Qualidade - Fator Q, reiteramos a sugestão de que sejam reavaliados os indicadores presentes na NT.F-0001-2018. Nota-se que alguns interlocutores expressaram opinião semelhante à contribuição do IDS na consulta pública nº01/2018, interpretando que os indicadores propostos pela Arsesp são insuficientes, ou inadequados, para avaliar a qualidade do serviço. Considerando o interesse social do serviço de saneamento básico, a sociedade deseja que o resultado do mesmo traga ganhos e impactos sociais e ambientais favoráveis e significativos, o que, a nosso ver, não é o caso dos 4 indicadores propostos pela Arsesp (ligações factíveis, reposição de pavimento, reclamações e vazamentos). Sugerimos que os indicadores considerados pela Arsa/MG no âmbito da revisão tarifária da Copasa em 2017 sejam considerados como boas referências, uma vez que consideram a evolução do índice de tratamento de esgoto e a eficiência de remoção de DBO (NT Arsa/MG CRFEF 65/2017). Compreendemos que há espaço para a revisão desse ponto metodológico em específico, considerando, inclusive, que o funcionamento do Fator Q entraria em vigência apenas em 2020. Dessa forma, sugerimos que a Arsesp reavalie especificamente esse ponto em relação à proposta metodológica que orientará todo o 2º ciclo tarifário.

2. Em relação ao fator de compartilhamento de eficiência – Fator X a sugestão enviada pelo IDS foi de não aplicação do mesmo, criando um mecanismo de reinvestimento integral pela Sabesp no avanço da universalização, com instrumentos de ampla transparência e controle social. A sugestão não foi aceita pela Arsesp com o argumento de que “A adoção do Fator X busca incentivar a eficiência na gestão dos custos operacionais e distribuir os ganhos de produtividade da empresa com os usuários, sendo que sua aplicação é o cerne da metodologia de regulação por incentivos” (Relatório Circunstanciado Arsesp da Consulta Pública nº 1/2018, p. 57). Entretanto, sugerimos que a Arsesp reavalie essa sugestão. A universalização é uma demanda urgente e o custeio de seus investimentos representa uma das principais condições para viabilizar esse objetivo social, de modo que a não aplicação do Fator X pode representar um aporte de recursos para o sistema, aumentando a capacidade de investimentos, os quais sejam realizados de modo

transparente e com participação e controle social, em itens acordados com a sociedade enquanto prioritários, como por exemplo, o avanço do saneamento para as áreas consideradas hoje enquanto “não atendíveis”.

3. A respeito do chamado “gatilho” de revisão tarifária extraordinária em momentos de variação da média móvel anual do consumo médio, nos parece que há tanto uma falta de clareza tanto em termos de redação quanto em termos de conteúdo. Na NT.F-0004-2018 a Arsesp alega que “Reiteramos que a proposta discutida versava sobre a possibilidade de aplicação de uma Revisão Tarifária Extraordinária, desde que a variação da média móvel anual do consumo médio por economia seja superior ou inferior aos níveis determinados no processo de revisão tarifária. Ou seja, não se tratava de uma proposta de “reajuste automático” de tarifas (...)” (p. 5). Entretanto, a redação da NT.F-003-2018 versa que “O item 28 [variação do consumo médio de água por economia além dos limites estabelecidos no processo de revisão tarifária] se refere à possibilidade de aplicação de uma Revisão Tarifária Extraordinária (RTE), de forma automática, desde que a variação da média móvel anual do consumo médio por economia seja superior aos níveis determinados no processo de revisão tarifária” (p. 41). Portanto, há uma expressa inconsistência do ponto de vista da redação, que permite uma maior amplitude de interpretações. Do ponto de vista de conteúdo, nos parece que também houve baixa transparência a respeito de quais seriam os níveis de referência de variação de consumo. Nesse sentido, sugerimos que a Arsesp se inspire na metodologia de cálculo de “risco de mercado” da Copasa criada pela Arsa/MG (NT Arsa CRFEF 54/2017), na qual há uma maior clareza sobre quais os limites em que o risco é assumido pela empresa e a partir de quais limites esse risco deve ser compartilhado pela sociedade via uma RTE.

4. A respeito das perdas regulatórias, sugerimos que a metodologia de incentivo tarifário, via regulação por menu seja considerada pela Arsesp. Tanto do ponto de vista da transparência e controle social, quanto os instrumentos de incentivo a boas práticas da empresa prestadora do serviço, nos parece que uma metodologia de regulação por menu possa ser melhor para o contexto de São Paulo e Sabesp. Nesse sentido, sugerimos a leitura da NT Arsa CRFEF 65/2017, em especial o “Anexo A – Proposta inicial da Arsa para o Incentivo ao Controle de Perdas” (pps. 16-26).

5. Durante a audiência pública realizada dia 10 de abril de 2018 na cidade de São Paulo foi-se aventada a possibilidade, em exposição oral de consultor independente, de considerar as

perdas sob ponto de vista da máxima eficiência econômica, ou seja, que a alocação de recursos financeiros em investimentos em perdas seja fruto de uma decisão estritamente econômica. O IDS julga totalmente impertinente um tipo de raciocínio desse para as questões relacionadas ao saneamento básico. É claro que as questões econômicas e a viabilidade financeira devem compor qualquer decisão. Entretanto, a matéria-prima do serviço de saneamento é a água, um recurso natural finito, com perspectivas de gestão cada vez mais complexa face às mudanças climáticas. Dessa forma, as decisões devem considerar de maneira prioritária as questões de sustentabilidade da água, considerando as condições ecossistêmicas que impactam sua quantidade e qualidade. Assim, investimentos em redução de perdas devem ser considerados uma prioridade, incorporando os aspectos técnicos nos processos de tomada de decisão, mas não se limitando a eles.

Por fim, solicitamos esclarecimentos a respeito:

i. Do Plano de Negócios da Sabesp. Trata-se do documento basilar para todo o processo de revisão tarifária, onde a empresa apresenta ao ente regulador e, igualmente, sem menor importância, à sociedade sua proposta de trabalho para o próximo ciclo tarifário de quatro anos. É nesse documento onde consta a estratégia, as prioridades, os horizontes de metas e universalização, as obras, os investimentos, etc. Apesar de sua importância, houve uma demora demasiadamente longa e, por ora, inexplicada, de sua publicização. Na NT.F-0004-2018 a Arsesp indica que o cronograma dos fatos foi que a Sabesp enviou à Arsesp a primeira versão do PN em janeiro de 2017 e uma nova versão revisada em junho de 2017 (p. 4). Entretanto, a sociedade só pode ter acesso a esse documento em março de 2018, catorze meses depois de sua primeira versão. Quais os motivos que acarretaram essa demora? A princípio, a Arsesp indica em suas notas oficiais que a demora em divulgar esse documento se deu por conta de “informações confidenciais”. Que tipo de informação confidencial pode existir no âmbito de uma prestação de serviço em um monopólio natural, onde não há competição entre empresas?

ii. Das perdas regulatórias do 1º ciclo tarifário (2012-2016), em que a Arsesp definiu a meta de redução de perdas da Sabesp de 32% para 27%. Entretanto, o índice de perdas em 2017 foi de 32,1%, portanto, não alcançando a meta regulatória estabelecida e acordada socialmente. O que

acontece quando a empresa não atinge a meta? O que acontecerá no 2º ciclo tarifário caso a meta não seja alcançada?

iii. Da Matriz de Risco estabelecida na NT.F-0001-2018, que listou 41 riscos a serem divididos entre poder concedente e concessionária. Apenas para dois casos foi definida a metodologia, a saber, possibilidade de RTE quando houver variação do consumo além dos limites estabelecidos e possibilidade de RTE para volumes de investimentos além dos níveis previamente estabelecidos. Da maneira como exposto, não há clareza metodológica sobre as medidas a serem tomadas caso algum dos demais 39 riscos se transformem em realidade.

iv. Da aparente discrepância entre os contratos de programa/de concessão e suas respectivas metas, a regulação e definição da tarifa. A Sabesp deixa claro em seu Plano de Negócios a impossibilidade de, com a tarifa proposta, alcançar as metas contratuais no horizonte definido pelos poderes concedentes: “Fato é que a grande maioria dos municípios brasileiros não possuem condições de desenvolver planos municipais de saneamento consistentes e sustentáveis do ponto de vista econômico-financeiro, que tornam-se verdadeiras “peças de ficção”, com metas inatingíveis nos prazos pretendidos. (...) Portanto, tal cenário somente será possível mediante o reconhecimento desse montante na equação tarifária (CAPEX) por parte da agência reguladora, acrescidos dos investimentos corporativos, conforme dito anteriormente.” (Plano de Negócios Sabesp, fevereiro de 2018, p. 64). Ainda observando o conteúdo do PN Sabesp, existe uma diferença de R\$ 3,2 bilhões entre o Capex necessário para atingir as metas contratuais (R\$ 18,7 bilhões) e o Capex autorizado pela Arsesp (R\$15,5 bilhões) para o horizonte do 2º ciclo tarifário de 2017 a 2021. Este descompasso de fato existe? Como a regulação se posiciona nesse sentido? Como alinhar as metas contratuais às metas regulatórias? Por outro lado, a Arsesp esclarece na NT.F-0004-2018 que “Os contratos de programa apresentam metas individuais para cada município, sendo objeto de fiscalização periódica da Arsesp, onde o não atendimento é passível de instauração de processo sancionatório” (p .10). Como se dá esse processo de aplicação de sanção? Como dar mais previsibilidade e transparência social para que a sociedade possa acompanhar o desenvolvimento do cumprimento das metas?