

São Paulo, 31 de julho de 2010

À

Associação Paulista de Municípios

Ref. Metodologia e Critérios para Determinação da Base de Remuneração Regulatória.

Prezado Senhor,

Primeiramente queremos agradecer a V.S.<sup>a</sup> às contribuições apresentadas à consulta pública tendo em vista a melhoria e o aperfeiçoamento dos documentos que tratam da metodologia e critérios para determinação da Base de Remuneração Regulatória.

Quanto às sugestões apresentadas, esclarecemos que as respostas estão no quadro anexo, seguindo o modelo da ARSESP para obtenção das contribuições. Esclarecemos também que algumas das sugestões apresentadas por V.S.<sup>a</sup> são citadas de forma reduzida para não se tornarem repetitivas. Cremos que isso não prejudicará a compreensão pelos interessados, uma vez que as contribuições já foram divulgadas em sua integralidade.

Notem que o quadro abaixo se inicia a partir do item 8. Isso porque os itens 1 a 7 da Contribuição da APM possuem cunho introdutório e não se referem especificamente à Metodologia colocada em consulta pública.

Em relação às considerações apresentadas na introdução, agradecemos o reconhecimento da relevância do processo de consulta pública, e aproveitamos para assegurar novamente o compromisso da ARSESP com a transparência de seus atos e os processos de participação da sociedade, nos termos da legislação brasileira.

Pontualmente, em relação à menção ao direito norte-americano, no nosso entender, o princípio do *"hard look"*, construído pela doutrina norte-americana, refere-se aos processos de revisão judicial de decisões expedidas por agências reguladoras.

A *hard look review* flexibilizou a postura do Judiciário norte-americano de deferência absoluta aos atos administrativos, possibilitando que o juiz realize uma análise mais detida sobre a matéria, para verificar (i) a pertinência do ato às competências legalmente atribuídas à Agência, (ii) a relação entre a opção administrativa e os fatos concretos e (iii) se atuação da Agência foi arbitrária, caprichosa ou abusiva. Assim, a chamada *hard look doctrine* é uma ferramenta, elaborada pela Suprema Corte a partir dos casos *Overton Park* e *State Farm*, sobre a presunção de legitimidade do ato administrativo e os critérios para sua revisão pelo Poder Judiciário.

Quanto ao princípio do *open mind*, não localizamos referência a ele na doutrina e jurisprudência norte-americana. Temos interesse no assunto e, na intenção de sempre aprimorar nossos procedimentos normativos, solicitamos a gentileza da APM de nos enviar o material que porventura tenha a respeito.

Por fim, apesar de a ARSESP divulgar os resultados de suas consultas públicas, dado que a contribuição da APM à Consulta Pública 002/2010 foi publicada em material da APM sobre a legislação do setor de saneamento básico, solicitamos a gentileza de também divulgar a seus associados a presente análise e justificativa da ARSESP..

Hugo Sérgio de Oliveira  
Diretor Presidente da ARSESP

## Quadro de contribuições sugeridas e respostas da ARSESP

Dispositivo/conteúdo da Minuta	Contribuição	Redação Sugerida	Resposta da Arsesp
<p><b>4. Método de Valoração dos Ativos</b></p> <p><b>4.1 – Valor Novo de Reposição (VNR)</b></p> <p><b>a) Instalações, máquinas e equipamentos.</b> Será utilizado o método do custo de reposição que estabelece que: cada ativo é valorado por todas as despesas necessárias para sua substituição por outro que efetue os mesmos serviços e tenha a mesma capacidade do ativo existente. A valoração dos ativos em instalações, máquinas e equipamentos é feita a partir de cotações efetuadas pela avaliadora, e preços constantes do Banco de Preços da CONCESSIONÁRIA, ou, devidamente atualizados, conforme critérios definidos no item 6 – Atualização de Valores, utilizando-se o que for menor. Em último caso, preços praticados por outra companhia de saneamento do país, também atualizados conforme item 6. O Valor Novo de Reposição (VNR) para instalações, máquinas e equipamentos será o valor de um bem novo, idêntico ou similar ao avaliado;</p> <p><b>b) edificações.</b> Será utilizado o método de reprodução ou quantificação de custo, que consiste em identificar o custo do bem, ou de suas partes, por meio de orçamentos analíticos ou sintéticos, a partir das quantidades de serviços e respectivos custos diretos e indiretos;</p>	<p>8 – “ os municípios paulistas não concordam que seja o método do <u>custo corrente de reposição</u> para determinar a base de remuneração regulatória dos ativos dos serviços de saneamento básico prestados pela Sabesp.</p> <p>Isso porque entendem que o método correto é o da avaliação pelo custo histórico atualizado.</p> <p>9 – Uma de ordem técnica: o capital que deve ser devolvido ao prestador dos serviços, bem como deve ser objeto de remuneração, deve equivaler ao valor que ele efetivamente aplicou para a prestação dos serviços.</p> <p>10 – Razão de ordem legal: o art. 42, caput, da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), fixou como critério para a remuneração dos prestadores o valor histórico atualizado. Assim, <u>juridicamente inviável</u> que o órgão regulador, em detrimento da lei federal, venha a eleger outro método.</p> <p>11. Importante deixar claro esse último ponto. A LNSB, no dispositivo acima mencionado, afirma que “Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços (...)”. Ora, está claro que deve ser objeto de recuperação, e de remuneração, são os <u>valores investidos em bens reversíveis</u>, ou seja, <u>custo histórico</u>, o que diferente dos valores atuais desses bens, ou , ainda, do valor de seu custo de reposição.</p> <p>12, De se ver, ainda nesse ponto, que a adoção do método do custo de reposição causará grande dispêndio.</p> <p>13. Por tais razões, importante que a definição do método de avaliação seja amplamente justificada.</p> <p>14. A lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) deixa claro que é papel do ente regulador verificar não só os valores investidos em bens reversíveis a serem recuperados pelos prestadores (art. 42, caput), mas,</p>		<p>Item 8:</p> <p>A proposta de atualização dos ativos pelo Valor Novo de Reposição, ou seja, custo de reposição depreciado tem a vantagem de eliminar fatores subjacentes ao monopólio, e outros vícios da prestação não regulada.</p> <p>Não se tem segurança quanto ao resultado do valor, entretanto, a experiência da ANEEL mostra a possibilidade de uma redução de valor quando comparado ao método sugerido pela APM, no item 8.</p> <p>A proposta da ARSESP para utilização do método do Valor Novo de Reposição norteia-se pelos seguintes princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) eficiência econômica;</li> <li>ii) equidade na distribuição dos preços entre gerações de consumidores;</li> <li>iii) consistência com um preço módico para os consumidores;</li> <li>iv) manutenção dos investimentos;</li> <li>v) praticidade; e</li> <li>vi) compromisso regulatório.</li> </ul> <p>Item 9 – O argumento não pode endossar a devolução de um valor de investimentos realizado de forma incorreta, com valor acima da realidade de mercado. Caso isto tenha ocorrido, a atualização pelo valor novo de mercado será com certeza menor. A adoção do Custo de Reposição viria justamente atender a preocupação manifestada pela APM no item 22, evitando que a tarifa incorporasse eventuais ineficiências do passado.</p> <p>Item 10 a 13.</p> <p>A Lei 11.445/07, em seu artigo 42, determina que os</p>

<p><b>c) terrenos de instalações operacionais.</b> Será utilizado o valor histórico atualizado conforme critério definido no item 6.</p>	<p>também, quanto desse valor, ano a ano, foi efetivamente recuperado pelo prestador mediante as receitas emergentes da prestação dos serviços.</p> <p>Ainda, nos termos da mesma lei, deve o regulador apresentar o valor do saldo ainda não adimplido, ou amortizado em excesso. Veja-se: “Art. 42....</p> <p>§ 2º. Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora: .....</p> <p>15. Decorre disso que é dever da ARSESP auditar e certificar .....</p> <p>16. Insistimos nesse ponto .....</p> <p>17. Observe-se, à margem, que os citados valores investidos, a parcela amortizada e respectivo saldo, devem ser apresentados Município a Município nos termos do que também exige a legislação federal: Art. 18.</p> <p>18. A ARSESP é quem deve cuidar da Contabilidade Regulatória....</p> <p>19. ....Questão da eficiência .....</p> <p>20. Por isso, os Municípios paulistas, entendem que há que se ter especial cuidado na definição dos bens que servirão de base para a definição da remuneração.</p> <p>21, .... “ Os bens devem ser apenas aqueles efetivamente necessários aos serviços”.</p> <p>22. Em segundo lugar, mediante comparações amostrais, ou outro método simples, necessário verificar se os valores investidos na aquisição de tais bens se justificam.</p> <p>Ou seja, se o prestador foi ineficiente e adquiriu ou produziu bem por valor excessivo, tal risco – ou a amortização de tal valor em excesso – pertence somente a ele, não devendo ser atribuído ao usuário, mediante tarifa – e muito menos ao tesouro municipal, como eventual saldo a ser indenizado ao final do contrato.</p> <p>23. Por fim, de se ver que a definição do valor investido, a ser recuperado e remunerado,</p>	<p>investimentos sejam considerados; porém, não estabelece a metodologia para identificação e atualização dos valores dos investimentos. Há diferentes formas de conferir valor monetário a esses investimentos, mencionadas na Nota Técnica submetida à consulta pública.</p> <p>A Metodologia de Custo de Reposição é uma delas.</p> <p>“Valores investidos” e “custo histórico” não são sinônimos, seja sob a perspectiva jurídica, seja sob o enfoque econômico.</p> <p>Note-se que, mais adiante, o artigo 58 da Lei 11.445/07, ao alterar a Lei 8.987/95, menciona a possibilidade de o poder concedente e o prestador fixarem “os <b>critérios</b> e a forma de indenização” por investimentos não amortizados (inciso II), bem como a utilização da “avaliação do valor econômico ou reavaliação patrimonial” para cálculo de investimentos (parágrafo 4º).</p> <p>Claramente, o legislador não pretendeu estabelecer de antemão um único critério e uma única metodologia.</p> <p>Vale ressaltar que, caso fosse adotado o entendimento da APM - de que, ao mencionar os valores investidos, o legislador exige que sejam computados exatamente os montantes historicamente aportados – não seria possível sequer glosar os investimentos ineficientes, o que, conforme a APM reconhece no item 22, seria um absurdo.</p> <p>14. Estamos de acordo. O valor a ser considerado na Base de Remuneração Regulatória será do valor do ativo em uso, ou seja, descontada a depreciação, que será também objeto de atualização, e assim ter-se-á também os valores já recuperados pelo prestador.</p>
--	---	--

	<p>deve incentivar a eficiência.</p> <p>24. Credenciamento na ANEEL</p> <p>25. Ora, parece-nos descabido que um ato da ARSESP, no campo da regulação dos serviços de saneamento básico, venha a atingir um agência reguladora federal, que cuida de serviço público diverso.</p> <p>26... “ equívoco de revisão”.</p> <p>27...Com isso, é de se indagar o porquê da menção à ANEEL?</p> <p>28.....Saneamento exige e precisa de tratamento técnico específico....</p> <p>29. A APM requer que seja realizada nova audiência pública.</p> <p>30..para que a sociedade civil, em especial a APM, possa compreender o assunto e contribuir de maneira adequada.</p> <p>31. ... para cumprir o prazo....</p>	<p>15 ao 21. Estamos de acordo. Trata-se de recomendações, das quais a ARSESP está ciente e vem tomando as medidas necessárias ao atendimento das exigências legais.</p> <p>Itens 22 e 23. Estamos de acordo. É exatamente o que pretendemos: utilizar o método do VNR para garantir que a tarifa reflita apenas os custos eficientes. Entendemos que, se adotado o método de custo histórico, os Municípios e os usuários teriam as seguintes desvantagens:  (i) risco de repasse às tarifas e às indenizações de eventuais erros nos investimentos já realizados, tais como sobredimensionamento, superfaturamento, inadequação de projetos, entre outros;  (ii) dificuldade de confrontar as informações fornecidas pela prestadora, dada a ausência de comparativos históricos.</p> <p>Itens 24 a 28.  Considerar firmas credenciadas pela ANEEL foi uma alternativa avaliada pela ARSESP, pois trabalhos de avaliação de ativos são feitos por empresas especializadas nesse assunto. Essas empresas contam com técnicos com a experiência necessária para atuação tanto no setor de energia quanto de saneamento.</p> <p>No entanto, a ARSESP optou por realizar credenciamento próprio. A menção à Aneel foi um equívoco, pelo qual pedimos desculpas. Esse deslize em nada fere a competência e seriedade que foram dispensadas ao assunto.</p> <p>Destacamos, todavia, que os trabalhos de levantamento de</p>
--	--	---

			<p>ativos têm profunda similaridade entre os setores de infraestrutura. Ressaltamos também que a área de saneamento da ARSESP, em seu dia a dia, tem se beneficiado muito com as experiências e competências construídas há mais de dez anos pela CSPE nos setores de energia elétrica e gás canalizado.</p> <p>Itens 29 a 31. Não vemos necessidade de nova audiência pública. A ARSESP recebeu importantes contribuições na presente consulta pública, que ficou aberta por 30 dias, período superior ao mínimo previsto na Lei Complementar 1.025/07.</p> <p>Assegurada a participação e o debate crítico, o encerramento deste procedimento é necessário para que se possa iniciar o processo de credenciamento e levantamento de ativos em tempo de se atenderem as disposições contratuais que dependem da aferição de investimentos.</p>