



**2<sup>a</sup> revisão tarifária ordinária da Sabesp:  
Análise da etapa preliminar e perspectivas para a etapa final**

Janeiro de 2018



## **IDS – Conselho Diretor**

Adriana de C. B. Ramos Barreto

Altair Assumpção

João Paulo R. Capobianco (Presidente)

Ricardo Young

Roberto Isao Kishinami

Sérgio Leitão

Suzana Machado Pádua

## **IDS – Equipe Executiva**

### ***Coordenação***

Fábio de Almeida Pinto

## ***Pesquisadores***

Guilherme B. Checco

Julio Bardini

### ***Comunicação***

Marcelo Coppola

## **Ficha Técnica do Relatório**

### ***Texto***

Guilherme B. Checco

### ***Revisão***

Marcelo Coppola

### ***Foto capa***

João Paulo R. Capobianco

**Sobre o IDS:** O Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) é uma organização sem fins lucrativos, plural e apartidária, fundada em 2009 por um grupo de lideranças políticas, empresariais, acadêmicas e sociais. Reconhecida como Oscip (organização da sociedade civil de interesse público) pelo Ministério da Justiça desde 2012, seu propósito é contribuir para estimular reflexões e propor ações que visem convergir e potencializar ideais e propostas que contribuam para aprofundar a democracia e coloquem a sustentabilidade como valor central para a vida no século 21.

**Como citar:** “2ª revisão tarifária ordinária da Sabesp: Análise da etapa preliminar e perspectivas para a etapa final”. Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). São Paulo, SP. 2017. 31 p.

ISBN: 978-85-94376-02-2



Licença Creative Commons

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.



## Sumário

<b>1. A revisão tarifária dividida em duas etapas.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Resumo Executivo da avaliação .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Avaliação do procedimento adotado na etapa preliminar (Janeiro/2017 a Outubro/2017)....</b>	<b>6</b>
<b>4. As contribuições enviadas na consulta pública.....</b>	<b>8</b>
<b>5. Avaliação do conteúdo da Nota Técnica Final NT/F/004/2017 .....</b>	<b>15</b>
5.1. Demanda.....	15
5.2. Oferta e índice de perdas .....	17
5.3. Custos e despesas operacionais (OPEX).....	19
5.4. Receitas irrecuperáveis.....	20
5.5. Dispêndios de capital (CAPEX).....	21
5.6. Base de remuneração regulatória.....	22
5.7. Tributos e contribuições .....	22
5.8. Tarifa média máxima.....	23
<b>6. As perspectivas para a etapa final (Outubro/2017 a Abril/2018).....</b>	<b>25</b>
<b>7. O papel das agências reguladoras de saneamento.....</b>	<b>29</b>
<b>8. Conclusão .....</b>	<b>31</b>

## 1. A revisão tarifária dividida em duas etapas

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445/2007, estabelece que as revisões tarifárias devem ser realizadas a cada quatro anos e conduzidas pelas agências reguladoras incumbidas de tal tarefa pelos titulares do saneamento.

Em São Paulo, o cenário está estabelecido da seguinte maneira: a Sabesp, empresa de capital misto da qual o governo do Estado é o acionista majoritário, realiza os serviços de saneamento em 367 municípios paulistas; a Arsesp, agência reguladora de saneamento, uma autarquia de regime especial também vinculada ao governo estadual, exerce a regulação e fiscalização em 286 municípios por meio de convênios de cooperação.

Para os municípios onde a Sabesp atua e, ao mesmo, a responsabilidade de regulação foi delegada à Arsesp, está atualmente em curso a 2ª Revisão Tarifária Ordinária (RTO) da empresa sob a condução dessa agência.

Em abril de 2014, a partir da Deliberação Arsesp nº 484, foi aprovada a primeira revisão tarifária da Sabesp, dando início ao ciclo tarifário então vigente, e determinando a data de 11 de abril de 2017 para a publicação da nova tarifa. Entretanto, por motivos conjunturais e estruturais, esse prazo não foi cumprido.

Em janeiro de 2017, a partir da Deliberação Arsesp nº 706, foi aprovado então o início da 2ª RTO, determinando que a mesma seria dividida em duas etapas. A etapa inicial define a Tarifa Média Máxima Preliminar (Po Preliminar), seguindo a metodologia vigente, a ser finalizada em junho de 2017. A etapa final, com mudanças de caráter mais profundo, inclusive em termos metodológicos, estabelece então a Tarifa Média Máxima Final (Po Final) em abril de 2018.

Após quatro alterações no cronograma, estendendo os prazos, a etapa preliminar culminou com a divulgação do Relatório Circunstanciado da Consulta Pública nº 01/2017, a Nota Técnica Final NT/F/004/2017 e a Deliberação Arsesp nº 753 de 10 de outubro de 2017.

**O presente documento tem como objetivo fazer uma análise do procedimento e dos resultados da etapa preliminar da 2ª RTO e projetar as perspectivas para a etapa final, destacando os pontos positivos e negativos.**

## 2. Resumo Executivo da avaliação

A avaliação do IDS em relação aos resultados da 2ª RTO é negativa. O potencial de a tarifa induzir os avanços necessários no saneamento foi desperdiçado, as distorções vigentes há décadas se mantiveram e pouca ou nenhuma inovação foi ou será adotada.

- Os mecanismos de participação social foram subutilizados, com a realização de apenas uma audiência pública;
- As informações disponibilizadas têm um caráter técnico que não induz a participação social;
- O Plano de Negócios da Sabesp não foi divulgado;
- O resultado da etapa preliminar indica um simples aumento, sem nenhuma inovação;
- As indicações sobre o conteúdo da etapa final são pouco claras;
- A proteção dos mananciais não foi considerada na revisão;
- Mecanismos de incentivos tarifários não foram considerados na revisão;
- O aumento da abrangência da tarifa social e os critérios de acesso não serão considerados;
- A cobrança mínima obrigatória para os consumidores até 10 m<sup>3</sup>/mês não será considerada;
- A relação inversamente proporcional entre o consumo e o valor da tarifa será mantida.

### **3. Avaliação do procedimento adotado na etapa preliminar (Janeiro/2017 a Outubro/2017)**

O resultado de qualquer alteração na tarifa da Sabesp impacta a realidade de centenas de municípios e milhões de pessoas. Esse fato é determinante para notar que os interesses são múltiplos, e a transparência é uma condição para o sucesso do processo.

A Nota Técnica Preliminar NT/F/003/2017 foi divulgada pela Arsesp em 11 de agosto. Nesse documento de 90 páginas, qualquer cidadão interessado (e com uma formação específica para decifrar a tecnicidade do material) pode consultar a proposta inicial da agência para a Tarifa Média Máxima Preliminar (Po Preliminar) e o Custo Médio Ponderado de Capital (WACC).

A base para a elaboração desse documento foi o Plano de Negócios entregue pela Sabesp à Arsesp, indicando todo seu planejamento, investimentos e prioridades para o ciclo de 2017 a 2021. Mesmo sendo o documento basilar para todo o processo de revisão tarifária, o Plano de Negócios não foi publicado para a consulta pública.

Na mesma data de 11 de agosto deu-se início ao período de consulta pública, momento em que qualquer indivíduo ou instituição pôde enviar suas contribuições e dúvidas para a agência reguladora. Tal período ficou aberto até a data de 4 de setembro, portanto, durante 24 dias corridos ou 16 dias úteis.

No meio desse percurso foi realizada uma única audiência pública, momento previsto na legislação para que a agência reguladora possa minimamente traduzir para a sociedade as informações dispostas na Nota Técnica Preliminar e, ao mesmo tempo, colher as críticas. Esse encontro público aconteceu no dia 31 de agosto na cidade de São Paulo. Os interessados tiveram, portanto, 20 dias corridos ou 14 dias úteis para se familiarizar com o enorme volume de informações de alta complexidade para poderem participar da audiência pública.

Durante a consulta pública e a audiência pública o único documento oficial que a sociedade teve acesso era a Nota Técnica Preliminar.

A análise tanto do procedimento adotado pela agência e quanto da postura da empresa sugere que ambas não compreenderam a importância da participação social e, por conta disso, atendem aos dispositivos legais de maneira *pró-forma*. Ainda existe o desafio de superar as heranças do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e abrir a caixa-preta que o saneamento representa. É preciso avançar de modo a compreender que uma sociedade melhor informada estará mais inclinada a compreender as propostas vindas da empresa e da agência, aceitando determinados aspectos e contribuindo para o aprimoramento de outros.

A competência da condução da revisão tarifária e implementação dos mecanismos de participação é da agência. Entretanto, há espaço para que a empresa atue de maneira proativa. Por exemplo, o Plano de Negócios não foi divulgado nem pela Arsesp e tampouco pela Sabesp.

A Nota Técnica Preliminar é extensa e com um conteúdo altamente técnico. Não é trivial que um cidadão comum seja capaz de compreender as informações ali dispostas. É imprescindível que a regulação do saneamento preveja mecanismos de comunicação que facilitem a compreensão e traduzam as informações técnicas, em um formato similar ao que é feito no licenciamento ambiental com a publicação do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima).

O tempo aberto para consulta e audiência pública foi muito curto, dado a complexidade do assunto e as consequências que qualquer decisão sobre ele gera. A realização de apenas uma audiência pública também gera dificuldades de interação, mesmo que com a possibilidade de participação virtual.

Após todo esse processo, a Arsesp publicou em 10 de outubro o Relatório Circunstanciado da Consulta Pública nº 01/2017, a Nota Técnica Final NT/F/004/2017 e a Deliberação Arsesp nº 753. Foram, portanto, cerca de 10 meses de duração da etapa preliminar. O relatório circunstanciado demonstra ao menos um aspecto positivo de toda a revisão, onde a Arsesp dá um retorno a todas as contribuições enviadas por escrito no âmbito da consulta pública.

**Destaques sobre o processo conduzido na etapa preliminar:**

- As informações são de caráter altamente técnico, o que dificulta a compreensão e participação social;
- A agência reguladora deveria desenvolver instrumentos de comunicação que traduzissem as informações técnicas para o cidadão leigo no assunto;
- O tempo para a consulta pública foi muito curto;
- A realização de uma única audiência pública dificultou a participação;
- O Plano de Negócios da Sabesp não foi tornado público;
- Os instrumentos de participação social ainda são promovidos de maneira *pró-forma*;
- O relatório circunstanciado, respondendo todas as contribuições recebidas, é praticamente o único ponto positivo.

## 4. As contribuições enviadas na consulta pública

A Arsesp apresentou as análises e esclarecimentos para todas as contribuições recebidas por escrito no âmbito da consulta pública aberta de agosto a setembro de 2017. Para cada uma das contribuições a agência deu uma resposta e uma justificativa. As respostas foram classificadas em “aceita”, “aceita parcialmente”, “não aceita” e “etapa final”. Determinadas respostas não se enquadraram em nenhuma dessas categorias, sendo classificadas mais adiante nesse documento como “não se enquadra”. As respostas “etapa final” consideram que determinada contribuição será avaliada no âmbito da etapa final da revisão tarifária da Sabesp, que acontecerá de outubro de 2017 a abril de 2018, segundo o calendário em vigor.

A agência reguladora recebeu ao todo 132 contribuições de 15 participantes. Entre os participantes estão duas associações de classe (Fiesp e Apar), três empresas (Sabesp, Goldman Sachs e Windacre), nove representantes da academia (UFABC, USP, UNESP e UFSP) e uma organização da sociedade civil (IDS).

Uma análise inicial permite identificar que, apesar do número relativamente baixo de participantes que efetivamente enviaram as contribuições por escrito durante o processo de consulta pública sobre a revisão tarifária da Sabesp, houve uma quantidade significativa de sugestões e provocações enviadas. Os dois principais tipos de resposta que a agência reguladora emitiu foram de não aceita, com 40,1%, e a indicação de que o assunto será tratado na etapa final do processo de revisão, com 32,6%.

Outro elemento que também se nota é o baixo grau de participação social efetiva. As associações de classe e as empresas, apesar de legitimamente terem sua participação garantida, representam interesses específicos. Os interesses difusos da sociedade como um todo, em princípio, foram ressaltados a partir da participação da academia e da sociedade civil organizada.

**Tabela 1. Perfil dos participantes na consulta pública.**

Perfil dos participantes	Quantidade
Associações de classe	2
Empresas	3
Academia	9
ONGs	1
<b>Total</b>	<b>15</b>

**Tabela 2. Respostas da Arsesp às contribuições recebidas durante a consulta pública.**

Resposta	Quantidade	%
Aceita	9	6,8%
Aceita parcialmente	23	17,4%
Não aceita	53	40,1%



Etapa Final	43	32,6%
Não se enquadra	4	3,1%
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>

Algumas contribuições enviadas merecem um olhar mais cuidadoso, sobretudo ao considerar a resposta dada pela Arsesp e sua respectiva justificativa. Abaixo, são destacados alguns dos elementos presentes no Relatório Circunstanciado elaborado pela Arsesp, juntamente com uma análise dos mesmos.

De início, é importante considerar a importância da regulação e fiscalização acerca dos serviços de saneamento. Sendo um direito humano fundamental, a atividade das agências reguladoras de saneamento ganha ainda mais relevância. Nesse sentido, a contribuição nº 62 (p. 47), enviada pela Associação dos Profissionais de Agências Reguladoras do Estado de São Paulo (APAR-SP), joga luz à capacidade institucional e a composição do quadro técnico da própria Arsesp, fator primordial para a boa condução da revisão tarifária. A associação indica, entre outros aspectos, a necessidade de fortalecimento do quadro técnico da Arsesp. O índice de evasão e outros aspectos estruturais, segundo a APAR-SP, guardam relação estreita com a consultoria externa para a realização da revisão tarifária, fato este que pode comprometer a qualidade e autonomia de todo o processo. Nota-se que questionamento similar também foi tecido na contribuição nº 75 (p. 57).

Além do fortalecimento das agências reguladoras, aprimorando sua capacidade institucional, é necessária uma reflexão aprofundada sobre a função social dessas instituições. Tal elucubração será desenvolvida nas seções finais deste documento.

A contribuição nº 116 (p. 77), enviada pelo IDS, indica desde então uma das conclusões do presente relatório: o conteúdo da revisão tarifária é tímido, não inova e mantém as atuais distorções do sistema. Assim como destacado desde a publicação “Tarifa de água e esgoto: o que está por trás do valor que pagamos”<sup>1</sup>, publicada em abril de 2017, o atual sistema tarifário da Sabesp não está de acordo com os princípios da universalização, do consumo racional e da acessibilidade, além de apresentar distorções e baixo índice de transparência.

O diagnóstico da existência dessa realidade é um ponto pacífico não apenas entre pesquisadores e consultores, mas também entre diretores da agência reguladora e da empresa. Naturalmente, imaginava-se que a revisão tarifária trataria dessas distorções. Entretanto, a resposta que a agência deu foi:

“As alterações da estrutura tarifária, como revisão da cobrança de consumo mínimo de 10m<sup>3</sup> mensais, ampliação da tarifa social que hoje atende apenas 3% dos usuários

<sup>1</sup> Disponível em: < <https://goo.gl/OcEAdG> >.

residenciais, e outros aspectos de grande relevância, não estão no escopo da 2ª RTO. Os impactos dessas alterações e os efeitos da crise hídrica já observados recomendam que essas medidas sejam feitas com cautela a partir de estudos, com aplicação de forma progressiva e serão colocados para discussão pública e recebimento de contribuições e sugestões.”

A pergunta que fica é: **Por que não estão no escopo da atual revisão tarifária?** A complexidade do assunto não pode ser justificativa para a ausência de decisões. Se esses assuntos são considerados “aspectos de grande relevância”, não faz nenhum sentido não serem contemplados.

Vale relembrar brevemente o leitor o que isso representa na prática.

A cobrança mínima obrigatória para os consumidores até 10 m<sup>3</sup>/mês funciona da seguinte maneira. Um determinado usuário X consome 1 m<sup>3</sup> de água no mês, enquanto o consumidor Y consome 10 m<sup>3</sup>/mês. Ambos estão conectados a rede coletora de esgotos. Ambos moram na cidade de São Paulo e são consumidores residenciais, por exemplo. Tanto o usuário X quanto o Y irão pagar a conta ao final do mês no valor de R\$ 48,30 (segundo os valores já publicados nessa etapa preliminar de revisão). O valor é o mesmo, independentemente da quantidade consumida.

Essa distorção, pela qual o usuário não paga efetivamente pelo serviço prestado, já foi objeto de questionamento do próprio Tribunal de Contas do Estado em 2016; O TCE apontou que, somente no ano de 2014, a Sabesp faturou um total de 573,5 bilhões de litros de água, enquanto na verdade, forneceu efetivamente somente 331,4 bilhões de litros, arrecadando de maneira indevida um montante em torno de R\$ 813 milhões.

Ainda em relação à distorção da cobrança de valor fixo para o consumo até 10 m<sup>3</sup>/mês, chama a atenção a realidade reconhecida formalmente pela Arsesp na Nota Técnica Final NT/F/004/2017. Ao analisar a projeção de mercado apresentada pela Sabesp para o período 2017-2020, a agência reguladora reconhece que “o volume faturado, superior em cerca de 20% ao volume medido, decorre do faturamento mínimo de 10 m<sup>3</sup>/mês, mesmo para consumos mensais inferiores” (p. 23).

Portanto, caso a agência reguladora se negue a tratar desse aspecto na revisão tarifária, a insegurança jurídica para a empresa e a injustiça social seguirão presentes na realidade dos serviços de saneamento de grande parte do território paulista.

Vale ressaltar que as devidas correções em relação à cobrança mínima compulsória foram feitas em outros locais do Brasil, indicando a possibilidade de enfrentar o desafio. Essas experiências são relatadas mais a frente.

Em relação à tarifa social, somente 300 mil famílias são contempladas pelos valores reduzidos, dada sua menor capacidade de pagamento. Tanto a empresa quanto a agência reguladora já se posicionaram publicamente alegando que esse contingente está muito aquém da real necessidade. Ao não considerar,

portanto, a possibilidade de revisão dos critérios e do aumento do escopo de acesso às tarifas sociais, a Arsesp joga contra o princípio da universalização presente em nossa legislação federal e alimenta a violação dos direitos humanos, reconhecidos pela ONU. A justificativa de que a agência reguladora não faz política pública não é suficiente para defender a exclusão do aprimoramento da tarifa social no âmbito da atual revisão tarifária.

A contribuição nº 120 (p. 78-79) chama a atenção para a desconsideração total da revisão tarifária em relação à proteção dos mananciais, a produtoras de água e aos investimentos necessários em conservação e restauração dessas áreas. A resposta da Arsesp para tal ponto é um tanto quanto curiosa. A agência alega que os mananciais estão contemplados nos investimentos previstos nas seguintes rubricas do Plano de Negócios: Projeto Tietê, Programa Pró-Billings, Programa Córrego Limpo e Programa Vida Nova Mananciais.

Aparentemente a Arsesp confunde os investimentos em esgotamento sanitário e em mananciais. Claro que há uma relação direta entre aumentar a coleta e melhorar o tratamento dos esgotos e a qualidade das águas. Entretanto, investimentos no Projeto Tietê, que prevê aumentar a coleta e tratamento de esgotos, não são equivalentes a investimentos nas áreas de captação, melhorando a cobertura florestal e inibindo a ocupação irregular. De um lado temos investimentos em infraestrutura cinza, de outro, investimentos em infraestrutura verde. Ambos complementares entre si.

Especificamente em relação ao Programa Vida Nova Mananciais, não há clareza sobre do que se trata. A própria Arsesp indica a necessidade de mais informações a respeito do mesmo: “O Programa Vida Nova (Mananciais) representa 0,7% do total de investimentos previstos no ciclo. As principais ações do programa não foram detalhadas no plano de negócios” (Nota Técnica Final NT/F/004/2017, p. 67).

A agência também peca por não observar a necessária integração entre as diferentes políticas setoriais. No âmbito da política de recursos hídricos, a nova outorga do sistema Cantareira à Sabesp, emitida em maio de 2017 pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE), incluiu de maneira positiva uma condicionante ambiental central. A Sabesp, a partir de agora, como contrapartida por ter o direito de uso dos recursos hídricos do sistema Cantareira, tem a obrigação de implementar iniciativas de redução da erosão e assoreamento, com implicações na melhoria da infiltração da água de chuva.

Assim, seria de bom tom que tal investimento estivesse precificado na tarifa dos serviços, com uma vinculação direta entre a arrecadação e os investimentos e os compromissos da empresa no âmbito regulatório. Conforme a própria Arsesp afirma, “embora não seja competência da Agência a elaboração de políticas públicas, a ARSESP tem a preocupação de contribuir e sugerir alterações tarifárias de alcance social, estudos de mecanismos para outros aspectos de interesse da sociedade.” (Relatório Circunstanciado, 2017, p. 83).

Além dessa obrigação, é notória a relação benéfica entre floresta e água, tanto em termos de regularização da vazão quanto em relação à qualidade da água. Novamente, esse aspecto da estrutura tarifária foi incorporado em demais localidades do Brasil, o que demonstra a possibilidade de sua implementação.

A contribuição nº 45 destaca a importância dos investimentos na redução de perdas, com vistas a assegurar o cumprimento das metas contratuais e regulatórias. Segundo a Fiesp, autora da contribuição, “(...) considerar somente R\$ 0,61/m<sup>3</sup> é um prêmio pela ineficiência da concessionária” (p. 36). A Arsesp, por sua vez, não aceitou tal contribuição alegando que “Atualmente, não temos conhecimento de estudos nesse sentido. (...) Para a etapa final da 2ª RTO, será realizada a revisão da metodologia, podendo ser implementadas melhorias neste componente”. Mais uma vez, a agência reguladora desconsidera um ponto central da qualidade da prestação do serviço e a possibilidade da tarifa induzir a comportamentos que gerem o benefício social e ambiental da redução de perdas. A indução de investimentos em redução de perdas também foi objeto de preocupação de outras revisões tarifárias no Brasil, as quais, em tese, ainda podem servir de referência para a Arsesp.

As contribuições nº 72, 73 e 74 (p. 55 -57) ressaltam a importância de realizar um diagnóstico do ciclo tarifário anterior, avaliando a necessidade de eventuais compensações, o alcance das metas regulatórias, as receitas requeridas e o lucro esperado e eventuais adequações. Parece natural e, além disso, obrigatório que, para que se inicie qualquer etapa nova, seja feita uma avaliação criteriosa do ciclo passado. Para tal contribuição a Arsesp alega que “(...) o diagnóstico do ciclo tarifário encerrado, que compreende o período de 2012-2016, bem como os eventuais ajustes compensatórios devidos serão realizados na etapa final da 2ª RTO, cuja conclusão está prevista para abril/2018” (p. 56). Entretanto, não faz sentido iniciar um novo ciclo tarifário, ainda que de maneira “preliminar”, sem o devido diagnóstico do período anterior.

Outros pontos presentes no relatório circunstanciado também merecem atenção. Entre eles está a disponibilização do Plano de Negócios, que já deveria ter sido publicado para acesso público desde o início, o qual a Arsesp assumiu o compromisso de disponibilizar em seu site (ainda não o fez, conforme consulta realizada em 24 de outubro). Também é importante ressaltar a falta de justificativa para seguir considerando que a vida útil dos investimentos realizados pela Sabesp tem um período de amortização de 44 anos. Essa duração é resultado de uma média genérica que não faz sentido ser considerada, uma vez que para cada empreendimento seu respectivo período de amortização consta no estudo de viabilidade econômica.

Outros aspectos, tão simples quanto obrigar a empresa a aumentar a transparência das informações oferecidas à sociedade, o que inclui a mudança na apresentação da conta, de modo que o consumidor consiga compreendê-las de maneira mais simples, parecem nem terem sido cogitados pela agência reguladora.

De uma maneira geral, ao manter a metodologia adotada desde as notas técnicas publicadas em 2012 e 2014, a Arsesp mantém a regulação tipo *price cap* e uma fórmula matemática que estimula que a Sabesp se comporte como vendedora de água. Vale dizer, para a empresa, quanto maior o consumo, maior sua arrecadação e maior o lucro. Financeiramente para a Sabesp não há o interesse de que os cidadãos consumam de maneira mais racional. A contribuição nº 86 trata dessa distorção da regulação e sugere um mecanismo de premiação para a empresa caso ela consiga estimular a redução da demanda. A Arsesp alega que tratará da revisão da metodologia na etapa final da revisão. Entretanto, não fica claro se a preocupação a respeito da relação entre consumo, receita e tarifa será apreciada.

Em relação a alguns dos pontos acima descritos foi mencionado o fato de que outras localidades do Brasil já superaram determinados desafios. A recente revisão tarifária da Copasa, empresa de saneamento do Estado de Minas Gerais, realizada pela Arsae, agência reguladora do mesmo Estado, reúne um conjunto de exemplos que contemplam diferentes aspectos levantados neste documento para o contexto paulista.

A revisão tarifária da Copasa foi publicada em junho de 2017 e dá fortes indicativos de que, com cautela e de maneira progressiva, é possível ajustar as distorções tarifárias. Entre os destaques estão o fim da cobrança mínima, tarifa social, proteção de mananciais e incentivos tarifários.

De maneira geral, é possível extrair um breve panorama das alterações feitas em Minas Gerais, as quais estão devidamente explicadas na Nota Técnica CRFEF 69/2017.

Em relação à cobrança mínima obrigatória, a estrutura tarifária da empresa é composta por uma tarifa fixa, paga pelos consumidores para cobrir os custos de acesso à infraestrutura instalada pela empresa. As tarifas variam conforme o volume consumido, sendo a primeira faixa de consumo de 0 a 5 m<sup>3</sup>.

Em termos de tarifa social, houve um aumento do subsídio feito nas tarifas de outras categorias, de modo a viabilizar o aumento da base de pessoas com acesso às tarifas reduzidas. A meta regulatória é de alcançar 80% das famílias inscritas no CadÚnico e com renda inferior a ½ salário mínimo. Em abril de 2017 foram beneficiadas com a tarifa social 636 mil famílias atendidas pela Copasa, o dobro do contingente com esse mesmo benefício no âmbito da operação Sabesp.

Para os mananciais foi determinado o tratamento regulatório das ações do Programa “Pró-Mananciais”, já existente dentro da operação da Copasa. O mecanismo regulatório tem como objetivo viabilizar financeiramente os investimentos em mananciais, criando uma destinação específica de 0,5% da receita operacional da Copasa para financiar esse programa. Para tal, foi necessário que a partir dos diagnósticos existentes fossem priorizadas as ações para investimentos em ao menos 30 mananciais por ano. O valor-base considerado para o ano de 2017 foi de R\$ 19,6 milhões. Os valores referentes à proteção de mananciais deverão ser contabilizados em rubricas específicas e, em casos de destinação inferior, haverá compensação nos reajustes anuais.

Outra inovação positiva na revisão tarifária da Copasa são os incentivos tarifários para investimentos em esgotamento sanitário e redução de perdas. A partir dos conceitos de regulação por incentivos e regulação por menu, a agência reguladora prevê ganhos de receita ou penalizações caso a empresa invista em melhorias na quantidade do esgoto que chega às estações de tratamento, a qualidade do esgoto que sai das mesmas e os investimentos em redução de perdas na distribuição. As metas estabelecidas são o resultado de uma negociação compactuada entre empresa e agência e, caso sejam atingidas, a empresa é bonificada financeiramente e, caso contrário, são aplicadas penalidades.

Por fim, considerando os bons exemplos que o caso mineiro aponta, está a questão da inibição do consumo supérfluo. Dessa forma, houve um aumento da progressividade da tarifa para as faixas de maior consumo na categoria residencial. Para os consumidores tipo residencial da Copasa presentes na faixa de consumo entre 20 a 40 m<sup>3</sup>/mês, o valor da tarifa é de R\$ 8,32/m<sup>3</sup>. Caso o consumo supere os 40 m<sup>3</sup>/mês, o valor da tarifa aumenta exponencialmente para R\$ 13,66, um aumento de 64%.

“(…) a agência optou por aumentar a progressividade da categoria residencial nas faixas de maiores consumos da estrutura ideal, dando uma sinalização quanto à importância do consumo consciente” (Nota Técnica CRFEF 69/2017, p.45).

Se Minas Gerais passou por esse processo, por que São Paulo não pode fazê-lo? Ainda não encontramos as explicações plausíveis.

**Destaques sobre as contribuições enviadas na consulta pública e as respostas dadas pela Arsesp:**

- A relação deturpada entre tarifa, consumo e receita foi mantida, dando prosseguimento à lógica de não haver incentivos para a indução do consumo racional;
- A cobrança mínima obrigatória para os consumidores até 10 m<sup>3</sup>/mês não será revista;
- Os critérios e abrangência da tarifa social não serão revistos;
- Os mananciais não foram incorporados na estrutura tarifária;
- Incentivos tarifários para investimentos em redução de perdas e esgotamento sanitário não foram considerados;
- O fortalecimento da Arsesp deve ser um ponto de atenção;
- O diagnóstico do ciclo tarifário anterior (2012-2016) deveria ter sido feito antes de se iniciar o novo ciclo.

## 5. Avaliação do conteúdo da Nota Técnica Final NT/F/004/2017

Na Nota Técnica em questão, a Arsesp apresenta os resultados finais da etapa preliminar da revisão tarifária da Sabesp, após todo o processo iniciado em janeiro de 2017 e a execução dos instrumentos de participação social, indicando e autorizando a aplicação da nova tarifa média máxima (Po Preliminar). Nesse documento, a agência reguladora analisa todos os aspectos do Plano de Negócios apresentado pela Sabesp, custos operacionais (OPEX), custos de capital (CAPEX), demanda, receita, oferta e investimentos, acatando determinadas propostas e ajustando outras. Também são definidas as metas regulatórias para as perdas e receitas irrecuperáveis, o custo médio ponderado de capital (WACC) e a base de remuneração regulatória.

O primeiro ponto a ser esclarecido é a manutenção da mesma metodologia aplicada no 1º ciclo tarifário. De maneira geral, o modelo regulatório segue o mesmo, do tipo *price cap*, a partir do qual a tarifa média máxima é definida a partir de uma equação que considera todos os custos e os divide pelo volume faturável (demanda). Essa fórmula matemática estabelece uma relação inversamente proporcional entre a tarifa e o consumo, ou seja, para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da empresa, se o consumo diminuir a tarifa tem de aumentar. Logo de cara, já é possível observar uma distorção central do sistema tarifário que será mantida nesta etapa preliminar.

Assim como a nota técnica, a avaliação feita no presente documento está dividida em seções.

### 5.1. Demanda

A primeira seção da Nota Técnica é dedicada à demanda de água e esgoto das diferentes categorias de consumo. A importância dada a esse elemento não é por acaso, uma vez que, por conta da regulação tipo *price cap*, o volume faturável, ou seja, a projeção de mercado para os próximos anos tem uma relação inversamente proporcional com a tarifa média máxima. Em outras palavras, a Sabesp depende dos níveis de consumo para ter sua receita garantida. Quanto maior o consumo, maior a receita da empresa.

Existem três grupos de consumidores da Sabesp: residencial, não residencial (comercial, industrial e pública) e permissionárias (compra no atacado).

A primeira observação é de que a demanda residencial compõe a maior parte do mercado da Sabesp. Tanto em termos de abastecimento de água quanto em relação ao esgotamento sanitário, para o período de 2012 a 2016, o consumo residencial representou cerca de 92% do mercado da Sabesp. A análise desse histórico permite avaliar que há uma estabilidade nessa distribuição, a qual foi incorporada para a projeção do consumo para o próximo ciclo tarifário.

Para a projeção do mercado, especificamente no que tange ao consumo residencial, alguns elementos são considerados como o crescimento populacional, a melhoria nos índices de cobertura e atendimento, o consumo médio e o número de habitantes por domicílio. Grande parte desses dados teve como referência a publicação “Projeção da População e dos Domicílios para os Municípios do Estado de São Paulo – 2010-2050”, da Fundação Seade.

Algumas observações sobre esses dados merecem ser feitas. Em primeiro lugar, o seguinte trecho: “Apesar de a projeção de domicílios informada pela Sabesp apresentar uma pequena diferença quando comparada aos valores divulgados pela Fundação Seade, a Arsesp considerou aceitável a projeção da Sabesp para o cálculo dos componentes da demanda” (p. 13). Não fica claro para o leitor da Nota Técnica os motivos que embasaram tal decisão. Se a publicação da Fundação Seade foi a referência utilizada, porque então existe essa divergência em relação aos números?

A segunda observação é em relação aos indicadores de cobertura e de atendimento para o período 2017-2020 apresentados pela Sabesp e referendados pela Arsesp na tabela 4.3. da página 14 da referida nota técnica, reproduzida abaixo.

**Tabela 4.3: Evolução dos indicadores de cobertura e de atendimento do período de 2017 a 2020**

Discriminação	2017	2018	2019	2020
<b>1. Abastecimento de Água</b>				
Índice de Cobertura	98,0%	98,3%	98,4%	98,6%
Índice de Atendimento	95,1%	95,4%	95,6%	95,7%
<b>2. Esgotamento Sanitário</b>				
Índice de Cobertura	90,0%	90,7%	91,4%	92,2%
Índice de Atendimento	83,3%	84,2%	85,1%	86,0%

Os índices propostos e incluídos no escopo da regulação tarifária demonstram um claro descompasso entre o planejamento da empresa, a regulação da agência e as políticas públicas. O Decreto Estadual nº 58.107/12, assinado pelo governador do Estado, acionista majoritário da Sabesp, estabelece a meta de universalizar o saneamento básico até 2020, com 100% de abastecimento de água, de coleta e de tratamento de esgoto. Entretanto, os indicadores apresentados no âmbito da revisão tarifária não estão de acordo com essa diretriz.

Por fim, nas tabelas 4.17 e 4.18 (p. 23) são apresentadas as projeções de demanda para água e esgoto para 2017-2020. Nota-se uma evolução gradual e contínua das demandas ao longo dos anos, o que indica um aumento de receita para a empresa. Outra observação, já feita na seção anterior do presente documento, é a diferença entre os volumes medido e faturado, por conta da distorção causada pela cobrança de valor fixo para os consumidores até 10 m<sup>3</sup>/mês.



**Tabela 4.17: Projeção da demanda total de água para o período de 2017 a 2020**

Discriminação	2017	2018	2019	2020
1 - Residencial (m³)	1.303.712.248	1.337.682.693	1.371.503.896	1.404.369.929
2 - Não Residencial (m³)	194.921.898	196.320.125	197.753.807	199.223.621
3 - Permissionários (m³)	220.995.664	222.798.502	227.254.472	231.799.562
4 - Volume medido total de água (m³)	1.719.629.810	1.756.801.320	1.796.512.175	1.835.393.112
5 - Volume faturado total de água (m³)	2.025.087.140	2.071.983.753	2.121.512.633	2.170.142.481

**Tabela 4.18: Projeção do volume medido total de esgoto para o período de 2017 a 2020**

Discriminação	2017	2018	2019	2020
1 - Residencial (m³)	1.130.471.683	1.170.230.139	1.211.273.285	1.252.006.099
2 - Não Residencial (m³)	193.671.885	194.995.972	196.355.346	197.749.910
3 - Permissionários (m³)	28.229.456	28.794.046	29.369.926	29.957.325
4 - Volume coletado total de esgoto (m³)	1.352.373.025	1.394.020.157	1.436.998.557	1.479.713.334
5 - Volume faturado total de esgoto (m³)	1.612.581.365	1.664.816.386	1.718.789.330	1.772.600.280

## 5.2. Oferta e índice de perdas

O item projeção de oferta de água diz mais a respeito das perdas e das respectivas metas do que de fato da oferta. As captações e os sistemas produtores de água não são analisados nessa seção, mas sim no CAPEX. De todo modo, a oferta de água, denominada no documento como volume produzido, é a resultante da somatória entre o volume medido de consumo, o volume destinado aos usos especiais (usos sociais, emergenciais, operacionais e próprios) e as perdas.

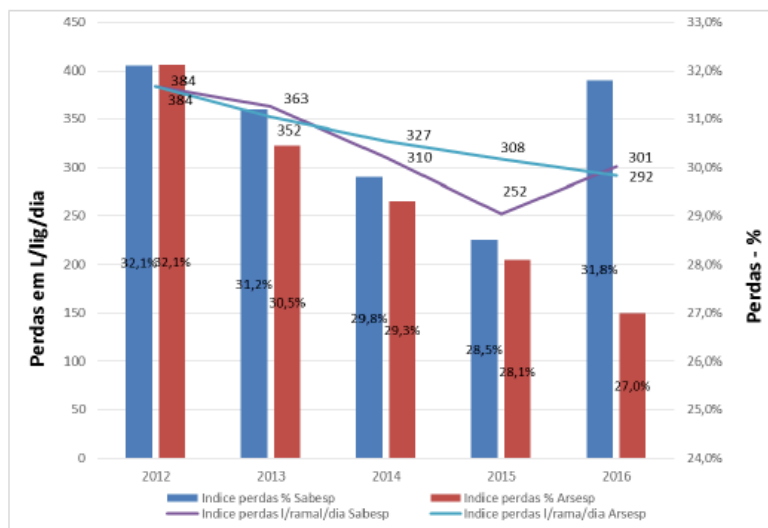
Assim como no 1º ciclo tarifário (2012-2016), no novo ciclo tarifário (2017-2020) é estabelecido um nível de perdas eficiente, denominado pela Arsesp de “perdas regulatórias”. A agência estabelece metas regulatórias por conta de o regime tarifário estar baseado no mecanismo de preço máximo com base em custos eficientes. Dado que o controle de perdas de água tem um impacto direto nos custos de produção, a agência reconhece esses custos na regulação da tarifa.

A tabela 5.1. e gráfico 5.1. (p. 27) ilustram as metas regulatórias determinadas pela Arsesp no 1º ciclo tarifário e os índices de perdas alcançados pela Sabesp.

**Tabela 5.1: Índices de perdas do 1º ciclo tarifário - % e litros/ligação/dia**

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016
IPM-Sabesp	32,1%	31,2%	29,8%	28,5%	31,8%
IPM-Arsesp - Regulatório	32,1%	30,5%	29,3%	28,1%	27,0%
IPDt Sabesp - l/ligação/dia	384	363	310	252	301
IPDt -Arsesp - l/ligação/dia	384	352	327	308	292
Diferença (pontos %)	0	-0,7	-0,5	-0,4	-4,8
Diferença (l/ligação/dia)	0	-11	17	57	-9

**Gráfico 5.1: Índice de perdas realizado no período de 2012 a 2016**



As informações dispostas acima demonstram claramente que a Sabesp não alcançou as metas regulatórias por quatro anos consecutivos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Ou seja, antes, durante e após a crise hídrica paulista. Apesar do não cumprimento de tais índices, os quais foram incorporados na estrutura de custos da empresa quando da revisão tarifária feita em 2012, não significou nenhuma penalização ou compensação. A Arsesp declarou que “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 (...)” (p. 28).

Nota-se, portanto, que a avaliação das perdas regulatórias do 1º ciclo tarifário é mais um dos itens cuja análise foi postergada para a etapa final, prevista para ocorrer até abril de 2018.

Para o novo ciclo tarifário, a Sabesp apresentou em seu Plano de Negócios uma determinada projeção da evolução do índice de perdas para 2017 a 2020. Entretanto, a Arsesp, valendo-se da análise das metas dos 276 contratos de programa que a Sabesp tem firmado com os municípios atendidos, não aceitou a proposta da Sabesp e as reformulou, conforme as tabelas 5.2 e 5.3 apresentadas abaixo.

**Tabela 5.2: Índice de perdas projetado pela Sabesp para o período de 2017 a 2020**

Discriminação	2017	2018	2019	2020
IPM-Sabesp	31,7%	31,3%	30,6%	29,9%
IPDt-Sabesp (l/lig./dia)	303	297	289	281

**Tabela 5.3: Índice de perdas projetado pela Arsesp para o período de 2017 a 2020**

Discriminação	2017	2018	2019	2020
IPM-Projeção Arsesp	31,7%	31,0%	30,1%	29,3%
IPDt-Projeção Arsesp (l/lig./dia)	303	293	283	273

É possível observar uma melhora constante nos índices de perdas ao longo dos quatro anos vindouros. Ainda assim, os índices são extremamente altos, indicando, ao contrário do modelo regulatório “com base em custos eficientes”, uma ineficiência significativa do sistema. Se as metas forem cumpridas, em 2020 ainda haverá uma perda de 273 litros diários em cada ligação. Comparando o índice proposto pela Sabesp e a meta regulatória estipulada pela Arsesp, a agência induziu, corretamente, para uma redução de 0,6% ou 8 l/lig./dia ao final do novo ciclo tarifário.

### 5.3. Custos e despesas operacionais (OPEX)

A seção do OPEX considera todos os gastos vinculados à operação e manutenção dos sistemas, da gestão administrativa, financeira e comercial. Assim, a Sabesp apresentou a projeção desses custos em seu Plano de Negócios, e estes mesmos custos foram ajustados pela Arsesp.

Os gastos considerados nessa seção são: pessoal, materiais gerais, materiais de tratamento, serviços de terceiros, energia elétrica e despesas gerais.

Durante os quatro anos do próximo ciclo tarifário, após os ajustes feitos pela Arsesp, o total do OPEX desembolsado pela Sabesp é de R\$ 23,5 bilhões. Vale notar que esse valor considera integralmente os custos da PPP São Lourenço. Consideradas diferentes rubricas, nota-se que os gastos com pessoal representam o maior custo da empresa. Considerando o valor projetado pela Sabesp e ajustado pela Arsesp para o ciclo de 2017-2020, nota-se que o gasto com pessoal representa 37,6%. O segundo principal gasto da empresa, assustadoramente, é com o pagamento de tributos e impostos, que foram analisados em outra seção na nota técnica.

Ao mesmo tempo, é possível verificar um aumento significativo dos custos de energia elétrica da Sabesp. Enquanto em 2012 o custo foi de R\$ 804 milhões, para 2020 o valor projetado pela Sabesp é de R\$ 1,059 bilhão, o que equivale um aumento de 31,7%. Os custos de energia elétrica foram os únicos que não foram ajustados pela Arsesp. Entretanto, ao considerar a recente notícia de que a Sabesp terá ganhos de eficiência e redução dos custos de energia na ordem de 3,2% a partir da instalação de “mini-hidrelétricas” em suas tubulações<sup>2</sup>, não fica claro como essa previsão será considerada na revisão tarifária.

Parte das despesas apresentadas pela Sabesp em seu Plano de Negócios sofreram ajustes feitos pela Arsesp, seja reposicionando determinados custos ou então não os reconhecendo.

De início, foi feita a análise da PPP São Lourenço, com um custo total estimado em R\$ 6 bilhões em 25 anos. A Sabesp incluiu parte de seu valor na rubrica Serviços de Terceiros no OPEX e outra parte

---

<sup>2</sup> “Sabesp planeja instalar mini-hidrelétricas em canos de água”. Folha de S.Paulo, 06/10/2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1924814-sabesp-planeja-instalar-mini-hidreletricas-em-canos-de-agua.shtml>>. Último acesso em 31/10/2017.

no desembolso do CAPEX. A Arsesp considerou que o valor integral da PPP deveria ser incorporado ao OPEX. Dessa forma, os investimentos realizados pela PPP São Lourenço não comporão a Base de Ativos Regulatória.

Entretanto, o tratamento dado pela Arsesp para a PPP Alto Tietê não foi o mesmo. O posicionamento da agência é um tanto contraditório ao afirmar que

“A Agência entende também que a PPP Alto Tietê deve ter o mesmo tratamento dado à PPP São Lourenço, correspondendo a valores pagos a título de OPEX. Como os ativos da PPP Alto Tietê foram incluídos na Base de Remuneração Incremental apresentada pela Sabesp, que ainda será objeto de fiscalização pela Arsesp, os ajustes referentes à PPP Alto Tietê nos diversos componentes do P0 serão feitos na etapa final da 2ª RTO.” (p. 36)

Esse caso é mais um exemplo das dificuldades e distorções geradas ao dividir a revisão tarifária em duas etapas. Simplesmente porque o tratamento da Base de Remuneração Incremental esteja no escopo da etapa final, a agência não fez os devidos ajustes para parametrizar o tratamento das duas PPPs, que deveriam ser incorporadas ao OPEX.

Em relação aos custos apresentados pela Sabesp no OPEX e não reconhecidos pela Arsesp, destacam-se a exclusão da participação no resultado, a gratificação da diretoria e a licença sabática. Tais custos estão destacados na tabela 6.7 (p. 37), abaixo. Segundo a agência, esses custos não guardam relação com a natureza do serviço prestado, o que faz com que não devam compor a base de cálculo para o próximo ciclo tarifário.

**Tabela 6.7: Categorias de OPEX não reconhecidas**

Descrição	Item do OPEX
PESSOAL	PARTICIPAÇÃO NO RESULTADO
PESSOAL	GRATIFICACAO DA DIRETORIA
PESSOAL	PROGRAMA DE PREMIAÇÃO
PESSOAL	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - APOSENTADOS
PESSOAL	SABESPREV MAIS - INCENTIVO PATROCINADORA
PESSOAL	SABESPREV MAIS - DEFICIT PATROCINADORA
PESSOAL	PENSAO COMPLEMENTAR - GO
PESSOAL	LIC SABATICA REMUNERADA
SERVIÇOS COM TERCEIROS	IMPRESSAO DE RELATORIOS DOS SISTEMAS CORPORATIVOS
DESPESAS GERAIS	DOAÇÕES
DESPESAS GERAIS	APOIO INSTITUCIONAL

#### 5.4. Receitas irrecuperáveis

As receitas irrecuperáveis tratam essencialmente da receita faturada, porém não recebida por conta da inadimplência dos usuários. Para cada ciclo tarifário a agência reguladora estabelece metas, classificadas como receitas irrecuperáveis regulatórias. Para o 1º ciclo tarifário, a Sabesp alcançou índices inferiores aos estabelecidos pela Arsesp, representando um ponto positivo.

Para o 2º ciclo tarifário (2017-2020), a Sabesp apresentou em seu Plano de Negócios a proposta de incluir na rubrica das receitas irrecuperáveis a inadimplência de seus clientes no atacado, o que elevaria o índice de maneira significativa. Entretanto, a Arsesp manteve a mesma metodologia, aceitando somente considerar as receitas irrecuperáveis do varejo. A tabela 7.3., apresentada na página 42 da Nota Técnica Final, indica que a meta regulatória para as receitas irrecuperáveis se mantém estável em todo o período no índice de 1,15%. Nota-se, igualmente, que não há a previsão de nenhuma medida por parte da agência reguladora caso as metas não sejam alcançadas por parte da empresa regulada.

## 5.5. Dispêndios de capital (CAPEX)

O plano de desembolsos dos investimentos totaliza R\$ 11,7 bilhões para o próximo ciclo tarifário. A tabela 8.1. (p. 43) apresenta os desembolsos por programa para o período de 2017 a 2020. De maneira geral, o único ajuste feito pela Arsesp em relação aos valores apresentados pela Sabesp e reproduzidos na tabela 8.1. foi a exclusão da PPP São Lourenço, inserida dentro da rubrica do programa metropolitano de água, uma vez que a mesma foi incorporado ao OPEX. Esse ajuste fez com que o CAPEX aprovado tenha sido reduzido para R\$ 11,6 bilhões.

Tabela 8.1: Desembolsos de CAPEX por programas para o período de 2017 a 2020 (R\$ mil dez/2016)

Programa	Produtos	2017	2018	2019	2020	Total	%
CORPORATIVO	REDUÇÃO E CONTROLE DE PERDAS	467.862	757.106	610.594	530.472	2.366.033	20,2%
CORPORATIVO	CRESCIMENTO VEGETATIVO DE ESGOTO	169.829	161.316	180.471	172.729	684.345	5,8%
CORPORATIVO	CRESCIMENTO VEGETATIVO DE ÁGUA	138.353	136.424	146.456	159.541	580.774	4,9%
CORPORATIVO	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	120.117	93.920	81.609	97.245	392.890	3,3%
CORPORATIVO	SERVIÇOS E ESTUDOS TÉCNICOS	59.528	98.326	90.816	99.851	348.521	3,0%
CORPORATIVO	INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS ADMIN.	17.536	16.443	28.036	21.149	83.163	0,7%
CORPORATIVO	APOIO OPERACIONAL	16.066	15.704	16.211	17.045	65.026	0,6%
CORPORATIVO	EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	2.108	3.510	8.720	8.720	23.058	0,2%
CORPORATIVO	FROTA	2.200	330	1.304	1.000	4.834	0,0%
CORPORATIVO	NOVOS NEGÓCIOS	1.331	150	1.000	1.000	3.481	0,0%
ESTRUTURANTE	PROJETO TIETÊ	319.371	672.301	741.613	908.879	2.642.165	22,5%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA METROPOLITANO DE ÁGUA	1.318.807	326.955	147.871	96.490	1.890.123	16,1%
ESTRUTURANTE	ONDA LIMPA BAIXADA SANTISTA	94.498	131.345	121.068	217.730	564.640	4,8%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DE ESGOTO DA RMSP	45.088	114.427	120.822	124.119	404.456	3,4%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DE ÁGUA DO LITORAL	65.178	125.155	151.765	136.664	478.762	4,1%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DE ESGOTO DO LITORAL	49.922	52.363	69.619	117.176	289.079	2,5%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DE ESGOTO DO INTERIOR	83.476	58.948	60.922	59.175	262.521	2,2%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DE ÁGUA DO INTERIOR	28.899	74.981	67.338	54.117	225.336	1,9%
ESTRUTURANTE	PRÓ-BILLINGS	6.932	41.797	85.019	58.415	192.164	1,6%
ESTRUTURANTE	VIDA NOVA (MANANCIAS)	11.900	22.424	32.658	19.235	86.216	0,7%
ESTRUTURANTE	PROGRAMA DO VALE DO RIBEIRA	12.456	16.820	21.282	22.215	72.773	0,6%
ESTRUTURANTE	CÓRREGO LIMPO	8.000	9.000	23.803	26.033	66.836	0,6%
ESTRUTURANTE	ONDA LIMPA LITORAL NORTE	4.565	4.849	-	-	9.413	0,1%
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>3.044.022</b>	<b>2.934.593</b>	<b>2.808.996</b>	<b>2.948.999</b>	<b>11.736.610</b>	<b>100,0%</b>

Os programas estruturantes tratam de investimentos em infraestrutura, enquanto os corporativos são direcionados a ações de melhoria ou reposição de ativos da empresa. O primeiro grupo tem destinação de 61,2% do investimento total.

Nota-se que o Projeto Tietê representa o principal investimento, com 22,5% de participação do total de investimentos. Em seguida está o programa de redução e controle de perdas e o programa

metropolitano de água. Esses três programas, quando considerados juntos, representam cerca de 60% dos investimentos previstos.

Para o próximo ciclo tarifário, cerca de 32% dos investimentos são destinados ao abastecimento de água, enquanto que 44% ao serviço de coleta e tratamento de esgoto e 24% aos demais programas corporativos.

O Programa Vida Nova (mananciais), citado pela Arsesp na resposta à consulta pública enviada pelo IDS, representa apenas 0,7% de todo o investimento previsto, um montante de apenas R\$ 82 milhões em quatro anos. Segundo o Anexo I da Nota Técnica da Arsesp, o programa tem o objetivo de “melhorar a qualidade de vida da população residente em áreas de mananciais, recuperar e proteger as represas utilizadas para o abastecimento de água da RMSP” (p. 67) e a previsão de beneficiar um contingente de 200 mil pessoas. Vale lembrar que a própria análise da Arsesp destaca que as principais ações do programa não foram detalhadas no plano de negócios. A agência determinou então que o detalhamento desse e de outros programas (Córrego Limpo, serviços e estudos técnicos, instalações e equipamentos administrativo, apoio operacional, eficiência energética e novos negócios), com a projeção do quantitativo físico e premissas, seja apresentado pela Sabesp durante a etapa final da 2ª RTO.

## 5.6. Base de remuneração regulatória

Novamente a avaliação da base de remuneração trata somente de um aspecto quantitativo, desconsiderando em grande medida toda a avaliação e debate em termos qualitativos.

Outro aspecto que chama a atenção é, mais uma vez, o caráter provisório de uma decisão da Arsesp, vinculando a decisão final apenas para a etapa final da 2ª RTO. Esse fato decorre de “dificuldades encontradas no âmbito do Sistema Patrimonial” (p. 50) da Sabesp. Assim, a Base de Remuneração Regulatória Líquida Inicial para o ciclo tarifário, considerando a nova metodologia publicada pela Arsesp em 2016, é de R\$ 40,3 bilhões, conforme demonstrado na tabela 10.4 (p. 53).

O debate qualitativo acerca de metodologia foi proposto tanto pelo IDS quanto por outros interlocutores no âmbito da consulta pública. Por exemplo, a Arsesp considera o número de anos de vida útil média dos ativos de 44 anos para incorporações e 25,6 anos para a base de ativos. Se cada ativo tem seu respectivo período de amortização apresentado desde seu estudo de viabilidade econômica, não há motivos para considerar um número médio para todos os ativos.

## 5.7. Tributos e contribuições

Os desembolsos da Sabesp para pagamento de tributos e contribuições representam o segundo principal gasto da empresa, após somente os gastos com pessoal. Decorrência natural dessa realidade é

a incorporação desses custos no cálculo da tarifa regulada pela agência, aplicada pela empresa e paga pelos consumidores.

Para Cofins/Pasep a alíquota média proposta pela Sabesp e adotada pela Arsesp para o período 2017-2020 é de 6,56%, considerando o valor líquido (valor bruto da contribuição subtraídos os créditos passíveis de dedução). Em termos absolutos, durante os quatro anos do próximo ciclo tarifário, a projeção é de que a Sabesp desembolse R\$ 3,6 bilhões com Cofins/Pasep.

As despesas com imposto de renda e contribuição social correspondem a 34% do lucro líquido projetado. Em termos absolutos, durante os quatro anos do próximo ciclo tarifário, a projeção é de que a Sabesp desembolse R\$ 7,7 bilhões com imposto de renda e contribuição social.

Com os dois grupos de tributos, a estimativa é de que a Sabesp pague R\$ 11,3 bilhões de 2017 a 2020, representando uma média de R\$ 2,8 bilhões por ano. Mais uma vez, apresenta-se um debate qualitativo importante, que a Arsesp não participa, mas que é central que seja discutido. Esse montante de recursos está sendo retirado do “sistema”, reduzindo a capacidade de investimentos e distanciando o horizonte de universalização. Os governos arrecadam esses tributos e não os reinvestem para as necessárias melhorias no saneamento. É um debate que precisa ser feito.

## 5.8. Tarifa média máxima

Após considerar todos os aspectos acima detalhados (demanda, oferta, perdas, opex, capex etc.), a Arsesp, ao validar o Plano de Negócios apresentado pela Sabesp, aceitando determinados aspectos e ajustando outros, determina a nova tarifa média máxima e o índice de reposicionamento tarifário. Conforme as críticas feitas ao longo do presente relatório, nota-se que o resultado da etapa preliminar é basicamente o aumento da tarifa, sem nenhuma alteração metodológica e/ou inovação no modelo e processo regulatório.

Assim sendo, o índice de reposicionamento tarifário a ser aplicado linearmente sobre todas as categorias de usuários e grupos de tarifas é de 7,88%. E a nova tarifa média máxima foi definida em R\$ 3,63.

Esse índice foi aplicado às tarifas vigentes, determinando assim as novas tarifas, as quais podem ser consultadas na Deliberação Arsesp nº753/2017.

#### **Destaques sobre a nova tarifa média máxima (Po Preliminar):**

- A regulação tipo *price cap* se mantém, perpetuando assim a lógica perversa entre tarifa e indução ao consumo racional;
- A projeção dos índices de cobertura e atendimento de água apresentados pela Sabesp não condizem com o compromisso político do Estado de São Paulo de universalizar o acesso ao saneamento básico até 2020;
- Não houve nenhuma penalização, ajuste ou compensação pelo fato de a Sabesp não ter cumprido as perdas regulatórias do 1º ciclo tarifário. A Arsesp alega que isso será considerado na etapa final da atual revisão;
- As únicas metas inseridas no âmbito da regulação foram as perdas de água e as receitas irrecuperáveis. Para ambas não há previsão de punições ou bonificações caso as metas sejam ou não alcançadas;
- A PPP São Lourenço foi integralmente considerada no OPEX;
- A PPP Alto Tietê, incluída pela Sabesp no Plano de Negócios na Base de Remuneração Incremental, será analisada somente na etapa final da revisão tarifária;
- Os gastos de natureza não fundamental para a realização dos serviços, tais como gratificação da diretoria e licença sabática remunerada, foram excluídos do OPEX;
- O único investimento em mananciais previsto no CAPEX é o Programa Vida Nova Mananciais, que representa 0,7% de todo o conjunto de investimentos para o período 2017-2020, sendo que ele não foi devidamente detalhado no Plano de Negócios apresentado pela Sabesp;
- A Arsesp tratou do cálculo da base de remuneração regulatória apenas a partir de uma perspectiva quantitativa, desconsiderando os importantes aspectos qualitativos, como por exemplo o período de amortização dos ativos;
- Os tributos representam o 2º principal gasto da Sabesp, com a estimativa de que a empresa pague R\$ 11,3 bilhões com Cofins/Pasep e IRPJ/CSLL de 2017 a 2020.



## 6. As perspectivas para a etapa final (Outubro/2017 a Abril/2018)

Uma quantidade enorme de decisões não foi tomada no âmbito da etapa preliminar da 2ª RTO, seja por decisão da Arsesp ou pela falta de dados qualificados apresentados pela Sabesp. O que é importante destacar é que algumas das decisões não tomadas na etapa preliminar estão previstas para a etapa final, enquanto outras nem na etapa final serão consideradas.

Na página 8 da Nota Técnica Final NT/F/004/2017 estão descritos os itens que serão considerados na etapa final da revisão tarifária da Sabesp:

- I. Revisão da metodologia em vigor entre 2012 e 2014, adotada para o 1º ciclo tarifário e para a etapa preliminar da 2ª RTO;
- II. Diagnóstico do 1º ciclo tarifário e da situação econômico-financeira e tarifária da Sabesp;
- III. Ajustes compensatórios do 1º ciclo, considerando, inclusive, o impacto do bônus e multa aplicados;
- IV. Determinação do Fator X, considerando o ganho de produtividade da empresa a ser descontado nos reajustes anuais;
- V. Desenvolvimento do Indicador Geral de Qualidade, que será incluído nos reajustes anuais;
- VI. Apresentação da Base de Remuneração Regulatória definitiva, dado que a Sabesp teve dificuldades no âmbito de seu Sistema Patrimonial, e os valores apresentados na etapa preliminar foram considerados provisórios;
- VII. Eventuais ajustes compensatórios em relação ao Po Preliminar, ou seja, a diferença entre as tarifas que entraram em vigência em novembro de 2017 e as novas tarifas a serem publicadas em abril de 2018;
- VIII. Estudo sobre fixação de percentual da receita em investimentos em P&D.

A primeira observação a ser feita é a inversão de etapas. Ao iniciar um novo ciclo, independente do contexto, espera-se que o responsável pela condução desse processo tenha em mãos uma avaliação crítica do ciclo anterior, identificando seus erros e acertos, de modo a readequar o início de um novo período. Entretanto, a lista acima indica que a Arsesp deixou para avaliar pontos críticos do 1º ciclo somente na etapa final da 2ª RTO. Entre os mais básicos destacam-se a própria metodologia aplicada e o balanço econômico-financeiro da Sabesp, identificando se as metas foram cumpridas, se houve ganho indevido ou prejuízo e, por fim, fazendo os devidos ajustes compensatórios.

O ponto mais curioso diz respeito à pedra fundamental de qualquer processo de revisão tarifária: a metodologia a ser aplicada. Após todo o complexo e demorado processo da etapa preliminar, existe a possibilidade de agora, durante a etapa final, toda a metodologia ser revista, alterando inclusive o tipo de regulação *price cap*. Entretanto, se isso ocorrer, alterando inclusive a fórmula que calcula a tarifa média máxima, toda a etapa preliminar não terá feito sentido, já que foi feita considerando uma determinada metodologia consolidada.

Em termos conceituais, rever a metodologia vigente faz todo sentido, uma vez que o modelo de regulação induz a empresa a um comportamento tipo “vendedora de água”, vale dizer, o interesse da Sabesp é que os usuários consumam cada vez mais, aumentando sua receita e lucro por consequência. Entretanto, em termos práticos, se a revisão for feita ficará evidente o desperdício de tempo e o erro de planejamento. Ou seja, o debate sobre a metodologia e a avaliação do 1º ciclo tarifário deveriam ter sido o ponto de partida da 2ª RTO.

Em relação ao Fator X, a Arsesp não deixa claro se haverá o debate, no contexto da etapa final, acerca do interesse social em aplicar esse desconto ou não. Atualmente, esse fator de eficiência é descontado em 0,9386% (percentual definido na Nota Técnica Final RTS/004/2014) em cada um dos reajustes tarifários anuais. Entretanto, existe um debate proposto tanto pela própria Sabesp quanto por demais interlocutores sobre a pertinência da aplicação desse desconto. O Fator X quando aplicado diminui a tarifa, diminuindo, portanto, a receita da empresa e afetando sua capacidade de investimentos.

A princípio, uma diminuição da tarifa pode ser interpretada como interesse da sociedade. O fato é que ainda não atingimos a universalização do acesso aos serviços de saneamento. Ao retirar esse valor da empresa, diminuimos sua capacidade de investimento e postergamos ainda mais o alcance desse desejo. Existem mecanismos e formas de assegurar que, caso o Fator X não seja aplicado enquanto não atingirmos a universalização, o mesmo percentual que seria aplicado seja destinado para investimentos, sem que isso seja incorporado no lucro da empresa e seja distribuído como dividendos para seus acionistas.

O próprio IDS enviou uma contribuição nesse sentido no âmbito da consulta pública. Nesse caso, a Arsesp em sua resposta dá a entender que existe a possibilidade de propor alterações na aplicação do Fator X:

“Conforme mencionado no item 3.1 da Nota Técnica Preliminar NT/F/003/2017, na etapa inicial da 2ª RTO, a Arsesp optou por manter a mesma metodologia adotada na 1ª RTO. As alterações e melhorias metodológicas fazem parte do escopo da etapa final da 2ª RTO, cuja conclusão está prevista para abril/2018. Portanto, a referida contribuição será avaliada quando da elaboração, pela Agência, da proposta da nova metodologia, que também será objeto de consulta e audiência pública.” (p. 80 do relatório circunstanciado).

Em relação ao Indicador Geral de Qualidade, a aplicação desse instrumento durante os reajustes tarifários anuais está previsto desde 2012 (Nota Técnica RTS/01/2012), porém nunca foi desenvolvida sua metodologia e, portanto, nunca funcionou de fato. Nesse documento existe a indicação de que um grupo de trabalho, composto por representantes da Arsesp e Sabesp (com a possibilidade de convidar representantes dos consumidores como observadores), deve identificar as variáveis de qualidade a ser incorporados na precificação e estruturação tarifária.

Como a metodologia definida nesta nota técnica de 2012 e complementada pela Nota Técnica RTS/004/2014 será revista, não fica claro se essas diretrizes serão mantidas e tampouco sobre a real potencialidade desse indicador. Indicadores de qualidade do esgoto tratado serão incorporados? Indicadores de proteção e conservação dos mananciais serão incorporados? Não é possível saber.

Existem outras dúvidas sobre as perspectivas da etapa final. A revisão tarifária da Copasa, recentemente publicada, trouxe à luz mecanismos do tipo “incentivo tarifário” para que a empresa invista em redução de perdas, tratamento de esgotos e a qualidade desse tratamento. Essas possibilidades implementadas pela Arsa, agência reguladora daquele Estado, seriam muito bem vindas para o contexto da Sabesp. Mais uma vez, resta a dúvida se essa possibilidade será considerada e estudada pela Arsa.

Outro ponto de destaque para a etapa final é o fato de que duas distorções centrais da atual tarifa não serão reavaliadas pela Arsa na etapa final da 2ª RTO. Segundo a resposta da agência reguladora a determinadas contribuições recebidas no âmbito da consulta pública da etapa preliminar:

“As alterações da estrutura tarifária, como revisão da cobrança de consumo mínimo de 10m<sup>3</sup> mensais, ampliação da tarifa social que hoje atende apenas 3% dos usuários residenciais, e outros aspectos de grande relevância, não estão no escopo da 2ª RTO. Os impactos dessas alterações e os efeitos da crise hídrica já observados recomendam que essas medidas sejam feitas com cautela a partir de estudos, com aplicação de forma progressiva e serão colocados para discussão pública e recebimento de contribuições e sugestões.” (p. 77 do relatório circunstanciado).

A tarifa social, com valores reduzidos, aplicada pela Sabesp atinge somente cerca de 300 mil famílias de todos os municípios atendidos pela empresa. Esse tipo de tarifa é destinado a famílias com baixa capacidade financeira e que se enquadrem nos critérios definidos. Ao comparar esse contingente com outros indicadores socioeconômicos existentes, nota-se que ele está muito abaixo da real necessidade social. Além do mais, um processo de revisão tarifária também permitiria debater os critérios que definem aqueles com direito a esse benefício. Não obstante, considerando a resposta da Arsa, nem os critérios de acesso nem o aumento da abrangência do benefício serão avaliados.

A distorção em relação à cobrança mínima obrigatória também já foi explicitada no presente relatório, considerando os impactos negativos em termos de sustentabilidade e consumo consciente e os questionamentos legais decorrentes.

As perspectivas para a etapa final da revisão tarifária são, portanto, desanimadoras em vários aspectos. Falta clareza sobre a possibilidade de inovação na estrutura tarifária da Sabesp e de correção das distorções atualmente existentes.

**Destaques sobre a etapa final:**

- Alterar a metodologia após a realização da etapa preliminar não faz sentido;
- Tampouco faz sentido dividir a revisão tarifária em duas etapas;
- O debate sobre metodologia e a avaliação do 1º ciclo tarifário deveriam ter sido o ponto de partida da atual 2ª RTO;
- A respeito do Fator X, não está claro se existe a possibilidade de questionar e alterar sua aplicação, construindo um mecanismo de aumento de investimentos para alcançar a universalização o mais rápido possível;
- O Indicador Geral de Qualidade é, em princípio, um elemento positivo, que será considerado na etapa final. Entretanto, não está claro o que ele vai considerar ou não;
- Não está claro se mecanismos de incentivo tarifário, conforme aplicado pela Arsae para a Copasa em MG, serão considerados pela Arsesp na etapa final;
- Determinadas distorções centrais da atual tarifa, como a tarifa social com abrangência aquém da real necessidade e a cobrança mínima com valor fixo para quem consome 10 m<sup>3</sup>/s, não serão reavaliadas na etapa final.

## 7. O papel das agências reguladoras de saneamento

A Arsesp alega que não tem competência para realizar a função de planejamento, sendo esta responsabilidade fruto da definição do poder concedente e da relação formalizada entre este e a prestadora dos serviços (Nota Técnica Final NT/F/004/2017, p. 43). A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) determina que a entidade reguladora tem a competência de definir:

“I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;  
II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos” (art. 12, § 1º).

Na própria legislação estadual que cria a Arsesp, essas competências são retomadas:

“Compete à ARSESP, respeitadas as competências e prerrogativas federais e municipais: V - fixar critérios, indicadores, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade dos serviços e de desempenho dos prestadores, zelando por sua observância e estimulando a constante melhoria da qualidade, produtividade e eficiência, bem como a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente” (Artigo 7º, Lei Complementar Nº 1.025/2007).

Vale dizer, a responsabilidade das agências reguladoras de saneamento não se limita à observância dos princípios da sustentabilidade econômico-financeira da empresa e a modicidade tarifária. As agências reguladoras devem, primordialmente, assegurar que os serviços prestados sejam de qualidade, atendendo a requisitos mínimos e, especificamente no caso do saneamento, sejam universalizados. Portanto, não é uma atribuição que se limite somente ao aumento ou redução da tarifa aplicada pelas empresas de saneamento.

A análise da presente revisão tarifária da Sabesp conduzida pela Arsesp indica uma forte centralidade nas questões técnicas de ordem econômico-financeira. Por outro lado, os eventuais critérios, índices e mecanismos de indução da melhoria da qualidade da prestação do serviço e das condições socioambientais praticamente foram desconsiderados. A proteção dos mananciais não foi incorporada. A abrangência da tarifa social não foi considerada, tampouco a revisão de seus critérios. Mecanismos de incentivo para aumentar a coleta e o tratamento dos esgotos não foram desenvolvidos. Incentivos para melhorar a qualidade do tratamento de esgoto tampouco foram incorporados.

Existem dois debates atuais que incidem nessa reflexão sobre o papel das agências reguladoras.

O primeiro é acerca da inexistência de uma legislação federal que determine as diretrizes básicas de funcionamento e fortalecimento institucional das agências reguladoras. Está em tramitação no Senado Federal o PL 6.621/2016 que “Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle

social das agências reguladoras”. Em princípio, tal PL tem como objetivo garantir e fortalecer a autonomia, independência e transparência inerentes ao exercício da função do corpo técnico das agências reguladoras, especialmente seus diretores.

O segundo, que trata especificamente do setor do saneamento, refere-se a uma minuta de Medida Provisória para alterar as competências da Agência Nacional de Águas (ANA). Esse ato administrativo atribuiria a ANA a responsabilidade de estabelecer as diretrizes nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. O debate acerca do estabelecimento de diretrizes nacionais deve ser feito de maneira aberta com a sociedade, de modo a fortalecer as entidades reguladoras do saneamento, permitindo que boas práticas sejam compartilhadas entre todos os entes reguladores e estabelecendo uma linha norteadora para suas funções.

## 8. Conclusão

A etapa preliminar da 2ª RTO da Sabesp resultou basicamente em um aumento de tarifa, com a manutenção das atuais distorções e nenhuma inovação. Aspectos centrais que poderiam ter sido trabalhados pela Arsesp, tais como a cobrança mínima para os consumidores da 1ª faixa de 10 m<sup>3</sup>/mês, estudos para aumentar a cobertura da tarifa social e a incorporação na precificação dos custos de proteção e recuperação das áreas de mananciais não foram considerados.

A etapa preliminar foi conduzida sem uma avaliação crítica dos resultados do 1º ciclo tarifário, tampouco a pertinência da metodologia aplicada e sua respectiva manutenção. Caso o prognóstico para a etapa final se confirme, a atual revisão tarifária pode representar uma chance desperdiçada, e os cidadãos e consumidores atendidos pela Sabesp terão de aguardar até 2021 para que a tarifa possa cumprir seu papel de indutor de melhorias no saneamento.

Vale lembrar que a tarifa é a principal fonte de recursos para os investimentos necessários nos avanços do saneamento. Somado a isso, o Brasil vive um cenário de redução dos parques investimentos públicos. Nesse sentido, a revisão tarifária é uma ótima oportunidade para prever recursos e priorizar os investimentos necessários para a universalização e a segurança hídrica.