

ANALISE DO IMPACTO DA NOVA ESTRUTURA TARIFARIFA DA SABESP

Hugo Sergio de Oliveira

Economista Especialista em Regulação Econômica.

Endereço: Rua dos Bandeirantes 86, apt. 91-Bom Retiro- São Paulo-SP – 01124-0- Brasil -
Tel: +55 (11) 3313-3048 e-mail: deoliveira.hugo@gmail.com.

RESUMO

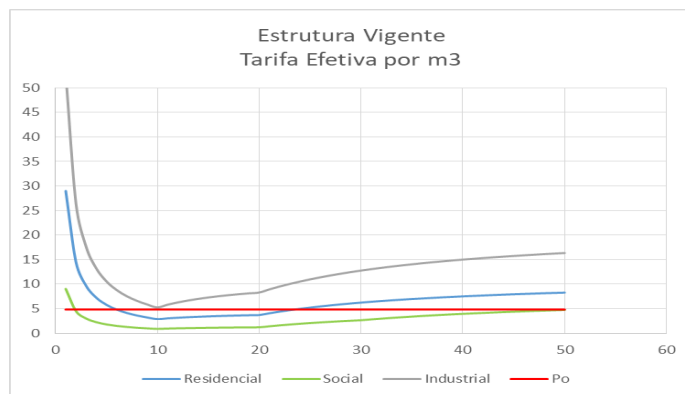
Depois de alguns de atuação a ARSESP tomou a iniciativa de realizar uma mudança na estrutura tarifaria da SABESP. Houve um intenso trabalho de preparação a partir de 2019 com a realização de uma série de seminários culminando com uma audiência pública em 2021 onde foi finalmente apresentado a proposta de estrutura a ser implementada pela concessionaria durante o próximo ciclo tarifário. O objetivo deste artigo é analisar o impacto quantitativo da implantação desta nova estrutura devido da grande variedade de mudanças que foram introduzidas. Esta análise é importante para complementar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) efetuada pela ARSESP que somente realizou a análise de forma qualitativa deixando de mensurar seus impactos em termos monetários a nível do consumidor que será o principal afetado pelas mudanças que serão efetuadas.

PALAVRAS-CHAVE: estrutura tarifaria, subsídios cruzados, tarifa social

INTRODUÇÃO

A estrutura tarifaria vigente da SABESP tem como base uma estrutura estabelecida em 1983 por exigência do BNH visando unificar as estruturas existentes naquela época e que foram sendo construídas conforme a adesão dos municípios a SABESP na medida em que o PLANASA se consolidava. Basicamente existiam três estruturas de blocos crescentes de consumo (Região Metropolitana, Baixada Santista e Interior) com parâmetros de cobrança diferentes em termos de volume mínimo, quantidade blocos, progressividade de valores tarifários e porcentagens diferentes para a cobrança dos serviços de esgoto. A estrutura implantada em 83 continuou sendo de blocos crescentes mas unificou as estruturas em termos de volume mínimo, quantidade de bloco. Os valores tarifários foram estabelecidos considerando subsídios cruzados entre consumidores, municípios e entre serviços. Esta estrutura sofreu ao longo do tempo alterações pontuais devido as condições macroeconômicas ou mesmo de alterações no modelo de gestão da empresa. Assim sendo a crise do final dos anos 80 inícios dos anos 90 trouxe consigo a implantação da chamada tarifa social criada para não impedir o acesso e o uso dos serviços pela população de baixa renda. Em meados da década de 90 com a modificação do modelo de gestão da SABESP que passou a operar por unidades de negócio resultou na implantação de tarifas regionais correspondente a cada uma destas unidade. Todas estas alterações não tinham uma diretriz geral e como resultado a estrutura tornou-se altamente progressiva induzindo a saída da rede de consumidores principalmente os da categoria não residencial. Além disso os subsídios cruzados implícitos na estrutura resultaram numa focalização equivocada, ou seja, a estrutura vigente subsidia quem não precisa e impõe sobre preço em quem precisa de subsidio. O gráfico 1 demonstra que categoria residencial recebe subsídios para consumos entre 7 e 21 m³/mês uma vez que sua tarifa média efetiva (valor da fatura/consumo) linha azul está por debaixo linha vermelha da tarifa média autorizada pela ARSESP (Po). Estes subsídios são custeados pelas categorias não residências como se demonstra com a linha cinza de tarifa média efetiva da categoria industrial sempre acima da linha vermelha do Po.

Figura 1



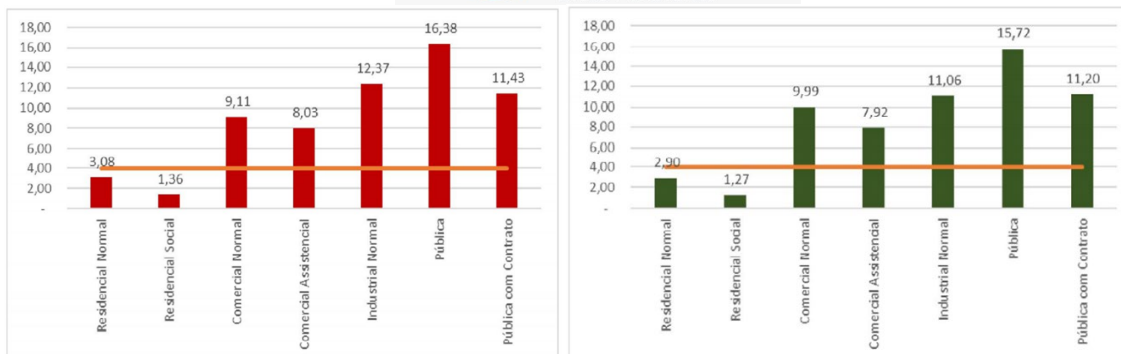
O montante das transferências entre consumidores para viabilizar estes subsídios são consideráveis conforme se apresenta no quadro a seguir.

Quadro 1- Subsídios Cruzados implícitos na estrutura tarifaria vigente.

Estrutura Vigente				
Categoria	Volume (milhoes m3)	Receita (milhoes de Reais)	Custo (milhoes de reais)	Superavit/Deficit (milhoes de reais)
Residencial Normal	3.552	9.269	12.225	-2.957
Residencial Social	184	177	632	-455
Comercial	384	3.443	1.322	2.120
Industrial	96	846	331	515
Publica	112	1.163	387	777
Total	4.328	14897	14897	0

Como se verifica do quadro os subsídios recebidos pelas categorias residenciais são da ordem R\$ 3,5 bilhões/ano que estão sendo financiados pelos usuários da categoria comercial, industrial e publica. A progressividade necessária para prover este subsidio é extremamente desproporcional. O quadro 2 apresentado a seguir mostra por exemplo a tarifa média da categoria industrial e publica são 5 vezes superiores as tarifas do consumidor residencial normal que pode perfeitamente pagar o custo real da prestação do serviço.

Figura 1 Comparação das tarifas medias de agua (vermelha) e esgotos (verdes) por categorias



Fonte: Nota Técnica ARSESP.

OBJETIVO

O objetivo deste artigo é analisar o impacto quantitativo da implantação da nova estrutura devido da grande variedade de mudanças que foram introduzidas. Esta análise é importante para complementar a AIR efetuada pela ARSESP que somente realiza uma análise qualitativa.

METODOLOGIA UTILIZADA

A metodologia para realização do estudo consistiu das seguintes etapas

- Levantamento bibliográfico das notas técnicas, apresentações de PowerPoint e AIR da estrutura atual para identificar as bases da proposta de mudança de estrutura
- Diagnóstico da situação atual a partir de levantamento de dados e comparação do custo unitário dos serviços que está sendo pago pelos consumidores comparados com a tarifa média atual para efeito de verificar o subsídio cruzado implícito e a progressividade atual
- Comparação entre a estrutura proposta e a estrutura vigente para dimensionar o impacto dos aumentos tarifários a nível de usuário e a mudança no financiamento do subsídio cruzado implícito produzido pela nova estrutura

PROPOSTA DA NOVA ESTRUTURA

Para o desenvolvimento da proposta de uma nova estrutura são necessárias três etapas sequenciais: desenho da estrutura, cálculo da estrutura econômica e cálculo da estrutura de aplicação. Os detalhes destas etapas são descritos a seguir:

- Desenho da nova estrutura tarifária. Nesta etapa, deve se estabelecer, quais os segmentos usuários, a diferenciação de tarifas entre as regiões, serviços e usuários. Também se define o número de faixas de faturamento para cada segmento tarifário e seus limites inferiores e superiores. Por fim, também deve ser definido o formato da tarifa.
- Cálculo da estrutura tarifária econômica. A partir da estruturação anterior, a tarifa média deve ser distribuída na estrutura tarifária proposta considerando o custo da prestação do serviço de cada segmento. Esta estrutura não deve incluir subsídios cruzados explícitos.
- Cálculo da estrutura tarifária de aplicação. Nesta última etapa, o regulador determina os subsídios cruzados entre usuários, categorias e regiões, com base nas avaliações de capacidade de pagamento, competitividade e a neutralidade da estrutura tarifária. Esta é a estrutura que deverá ser aplicada aos usuários e será objeto de reajustes anuais.

Para o desenho da nova estrutura foram realizados seminários e com a consolidação das recomendações recebidas a ARSESP estabeleceu uma serie de diretrizes para a elaboração da proposta da nova estrutura a ser formulada pela concessionaria uma vez que a mesma dispõe de mais informação para realizar esta tarefa. O quadro abaixo resume a comparação entre a estrutura proposta e a estrutura vigente

Figura 2 Comparação da Estrutura Proposta e a Vigente

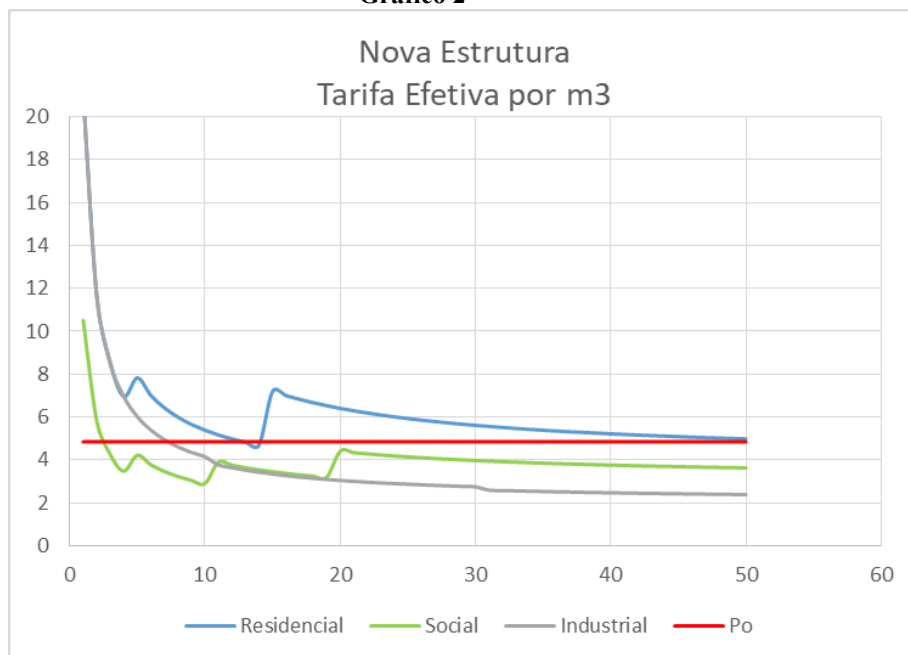
	Vigente	Proposta		Vigente	Proposta
Regiões	06 regiões	Tabela única	Categorias	06 categorias	11 categorias
Serviços	Água / Esgoto, com tarifas iguais ou 80%	Água / Coleta de Esgoto / Tratamento de Esgoto	Faturamento Residencial	Economia e volume de água	Ligação e volume de água
Composição	Tarifa volumétrica com consumo mínimo	Tarifa binômia (Fixo + Variável)	Critério Social	Social: renda até 3 SM; habitação subnormal até 60 m²; 170 kWh/mês Favela	CadÚnico, até ½ SM
Blocos	Blocos progressivos	Blocos progressivos ou regressivos	Não Residenciais	Blocos progressivos e uso de descontos para demanda firme (não regulatórios)	Indústria: blocos regressivos e adoção de Programas Comerciais

Com base nestas diretrizes a SABESP elaborou uma proposta de estrutura que foi submetida a ARSESP que procedeu sua análise por meio de uma nota técnica que foi submetida ao processo de consulta e audiência pública.

PROVAVEIS IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DA NOVA ESTRUTURA

Para o cálculo da tarifa econômica foram realizados rateio e alocação de custos por tipo de serviços a nível de cada categoria considerando as diretrizes recomendadas pela ARSESP. Dada estas diretrizes a estrutura econômica modificou completamente o quadro de subsidio cruzado como pode ser observado pelo gráfico 2 da tarifa efetiva resultante para as categorias residencial, social e industrial apresentado em seguida.

Gráfico 2



A implantação de uma estrutura econômica produz como resultado a retirada dos subsídios da categoria residencial como o gráfico indica a linha azul agora está sempre acima da linha vermelha do Po. Por outro lado, esta nova estrutura reduz de forma considerável o subsidio a consumidores da categoria residencial social. Porém em contrapartida cria a categoria residência vulnerável que passa ter um subsidio praticamente igual ao atualmente concedido aos usuários da categoria social. Por último devido a adoção de blocos

decrecente de consumo a categoria industrial passa a receber subsídios a partir de 8m³/mês. O quadro de financiamento do subsídio cruzado entre consumidores passa a ter a configuração apresentada no quadro a seguir.

Quadro 2 Subsídios Cruzados na Estrutura Econômica

Estrutura Econômica				
Categoria	Volume (milhões m ³)	Receita (milhões de Reais)	Custo (milhões de reais)	Superavit/Defici t (milhões de reais)
Residencial Normal	3.062	11.820	10.485	1.335
Residencial Social	805	1.832	2.756	-924
Comercial	384	1.171	1.315	-145
Industrial	96	183	330	-146
Pública	112	265	385	-120
Total	4.459	15.271	15.271	0

O primeiro grande impacto da implantação desta estrutura seria a redução das transferências entre categorias de R\$ 3,5 bilhões da estrutura vigente para cerca de R\$ 1,3 bilhões na nova estrutura. O segundo fato relevante da implantação da estrutura será cadastrar cerca de um milhão de consumidores como residencial social e residencial vulnerável. Entretanto a implementação da estrutura econômica da forma com proposta pelas diretrizes fixadas pela ARSESP iria conduzir a subsídios nas categorias não residenciais totalmente financiados pelos consumidores da categoria residencial normal cujos reajustes em termos reais seriam da ordem de 40%. Este fato poderia resultar em grandes dificuldades para a implementação da nova estrutura. Assim sendo a ARSESP propôs uma estrutura tarifária de aplicação cujas premissas procuram mitigar os principais impactos negativos da nova estrutura. A proposta consiste em que a retirada do subsídio da categoria residencial fique limitada a um reajuste de real de 17,8%. A sobre tarifa da categoria residência somente ira subsidiar o residencial social, residencial vulnerável e público assistencial. Para as demais categorias não haverá aumentos reais de tarifa. Por último a estrutura de aplicação uniformiza a estrutura tarifária eliminando as tabelas tarifárias regionais atualmente existentes. O quadro 3 abaixo resume o impacto previsto da estrutura tarifária de aplicação.

Quadro 3 Impacto tarifário da Estrutura de Aplicação

	Impacto médio
Residencial Individual	17,8%
Residencial Social	-16,0%
Residencial Vulnerável	nd
Residencial Coletivo	nd
Comercial	0,0%
Comercial Assistencial	-14,4%
Industrial	0,0%
Pública	0,0%
Total	2,3%

Fonte- Nota Técnica ARSESP

Considerando que o aumento tarifário em termos reais para a categoria residência ainda é relativamente elevado a agência decidiu que a implantação da estrutura de aplicação se daria ao longo do novo ciclo tarifário, ou seja, em 4 anos. As etapas do denominado do processo de transição são apresentadas na Figura 3

Figura 3-Etapas de Transição para implantação da Nova Estrutura

	Desenho Tarifário	Residencial (escalonado por conta da perspectiva de redução da inflação)	Residencial Social	Não Residencial	Risco de Receita
2021 (Q)	Vigente	+4,7%	-3,0% + adição de domicílios do CONTUNICO com até R\$ 89 na categoria Res. Favela até set/21 (980 mil domicílios)	+3,5% R\$ 90 MM para programas comerciais	5%
2022 (IPCA – X + Q)	Tarifa Binômia / Água, Esgoto Coleta e Esgoto Tratamento / SABESP	+3,0%	Residencial Vulnerável: domicílios até R\$ 178 Residencial Social: demais usuários sociais atuais	+0,0% R\$ 90 MM para programas comerciais Criação do Comercial Coletivo	5%
2023 (IPCA – X + Q)	Tarifa Binômia / Água, Esgoto Coleta e Esgoto Tratamento / SABESP	+4,0%	Residencial Vulnerável: domicílios até R\$ 178 Residencial Social: domicílios até R\$ 5M	+0,0% R\$ 120 MM para programas comerciais	7,5%
2024 (IPCA – X + Q)	Tarifa Binômia / Água, Esgoto Coleta e Esgoto Tratamento / SABESP	+5,0%	Residencial Vulnerável: domicílios até R\$ 178 Residencial Social: domicílios até R\$ 5M	+0,0% R\$ 120 MM para programas comerciais	10%

Fonte: Nota Técnica ARSESP.

Observa-se o escalonamento dos 17,8% de aumento real da categoria residencial enquanto que para as categorias não residenciais ocorre um aumento de 3,5% em 2021 não havendo mais aumentos reais nos demais anos do ciclo tarifário. A manutenção das tarifas residenciais em termos reais constantes minimiza o risco de perda de receita. Entretanto para incentivar a competitividade da SABESP neste segmento a ARSESP propõe que os segmentos não residenciais sejam objeto de Programas Comerciais. Tal mecanismo é usual no setor de gás canalizado, também regulado pela agência. O objetivo é que a Sabesp, por iniciativa própria, por solicitação de grupos de usuários ou por solicitação do formulador de políticas públicas ou pela própria Arsesp, desenvolva propostas de atuação focalizada, em segmentos específicos, nos quais a aplicação de movimentos tarifários resulte em ganho de competitividade dos serviços prestados pela empresa. A agência reconhece descontos ou movimentos similares como parte da receita regulatória, desde que tal movimento resulte em potencial ganho de mercado – cujo ônus de demonstração será da própria Sabesp. Devido ao risco de receita a ARSESP criou um mecanismo de bandas que admitem variações positivas ou negativas que vão progressivamente de 5 a 10% durante o ciclo tarifário. Quando a perda ou ganho de receita ultrapassar os limites desta banda será realizada uma revisão das tarifas o que pode conduzir a revisões anuais.

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

A partir da análise realizada se pode concluir que:

- A concepção do desenho da nova estrutura econômica está apontando na direção correta embora contenha contradições tais como a adoção de blocos crescentes com o objetivo de racionalidade de consumo versus blocos decrescentes para aumentar a competitividade).
- A focalização dos subsídios com a definição de critérios de enquadramento mais realistas para as categorias social e vulnerável vai beneficiar cerca de um milhão de consumidores dos estratos mais pobres da população.
- As tarifas de aplicação penalizam de forma acentuada os consumidores residenciais podendo inviabilizar a implantação completa da estrutura.
- Não há clareza sobre os impactos sobre as tarifas regionais devido a substituição das tabelas regionais pela tabela única

Por último seria recomendável que fosse efetuada ao final do primeiro ano de implantação da estrutura de aplicação uma AIR que verificasse de forma quantitativa os impactos provocados pela nova estrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. ARSESP. *Proposta de Revisão da Estrutura Tarifaria da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP; NT.F-0006-2021*
2. ARSESP - *Proposta de Cálculo da Tarifa Média Máxima (Po) e Fator X da 3ª Revisão Tarifaria Ordinária da SABESP; NT.F-0005-2021*
3. ARSESP *Apresentação PowerPoint da ARSESP na audiência pública da nova estrutura tarifaria da SABESP* <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/AP022021-ARSESP.pdf>; acessado em 14/05/2021
4. SABESP *Apresentação PowerPoint da SABESP na audiência pública da nova estrutura proposta pela ARSEP*, <http://www.arsesp.sp.gov.br/BancoDadosAudienciasPublicasArquivos/AP022021-Sabesp.pdf>. Acessado em 14/05/21