

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO
CRFEF/GFEF 08/2013

RESPOSTA CE Nº 672/2013 – PRE
PARECER TÉCNICO SOBRE RECURSO À
DIRETORIA COLEGIADA DA ARSAE-MG

Processo Administrativo CRFEF/GFEF 03/2012

ARSAE-MG

23 de setembro de 2013

Para apreciação da Diretoria Colegiada da Arsae-MG, são comentados os argumentos utilizados pela Copasa na CE N° 672/2013 – PRE, encaminhada à Arsae no dia 18 de setembro de 2013, para justificar o faturamento com tarifa EDT (Esgoto Dinâmico com Tratamento) de usuários que não têm seus esgotos encaminhados para Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) no município de Betim.

1) A Copasa teria cumprido os compromissos firmados no Contrato de Concessão

“Portanto, o compromisso firmado pela Copasa MG foi cumprido, os investimentos que cabem à empresa fazer foram realizados e, qualquer cidadão de Betim que desejar ser atendido pela Copasa tem o serviço à sua disposição.”(p.2-3).

A lógica do argumento da Copasa é de que a empresa cumpriu suas responsabilidades contratuais, investindo recursos consideráveis e, se não atingiu metas estabelecidas, foi por falhas de atuação do titular. Alega que o município não teria investido os valores necessários para urbanização nem incentivado a adesão dos usuários às redes e providenciado desapropriações.

Ao avaliar o Processo Administrativo (Anexo 2: Catálogo de Informações), fica evidente que o incompleto encaminhamento do esgoto coletado às estações de tratamento se deve a uma série de fatores que não exclusivamente de responsabilidade da Prefeitura, tais como a obtenção de licenças ambientais, liberação de obras pelo DNIT, dentre outros. Além disso, segundo a cláusula sétima do contrato de concessão,

“compete à concessionária promover (...) desapropriações (...) correndo os ônus destas desapropriações por sua conta”.

Portanto, não cabe imputar apenas à Prefeitura de Betim o não atendimento de itens dispostos no contrato de concessão, uma vez que há iniciativas da própria empresa, providências que devem ser tomadas junto a outras esferas do poder público, sejam elas estaduais ou federais, e, efetivamente, ações a cargo do titular.

O contrato de concessão foi assinado entre a Copasa e a Prefeitura de Betim. É fato comprovado que ambas as partes não cumpriram os termos pactuados, tanto que foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC em 8 de outubro de 2012, estabelecendo responsabilidades para as duas partes, a fim de que a população do município não continuasse a ser prejudicada pela ausência dos serviços de esgotamento sanitário. O Relatório de Fiscalização conclui (Anexo II – Avaliação Técnica, p.13) que *“No TAC firmado estão previstas as obras complementares de esgotamento sanitário e ampliação da abrangência do tratamento de esgoto, o que não avaliza a cobrança equivocada da tarifa daqueles usuários que ainda não são beneficiados pelo tratamento de esgoto”.*

Dentre as metas pactuadas no contrato de concessão para o ano de 2006, foram estabelecidos índices de atendimento de água, coleta de esgoto e tratamento de esgoto de 100, 95 e 85%, respectivamente. Deve-se ressaltar que as informações sobre os índices de atendimento de água e de esgoto de Betim são as fornecidas pela própria Copasa (IBO-IBG) e que os “clientes factíveis” (aqueles não ligados que possuem rede disponível) não constam das estatísticas de população urbana atendida fornecida pela empresa. Além disso, mesmo considerando esses usuários, conforme informado na resposta da empresa, o índice de coleta de esgoto estaria em 91%, ainda abaixo do pactuado.

A Copasa alega ter realizado grande investimento em Betim, superando em muito o acordado inicialmente. Garante que foi implantado todo o tratamento de esgoto previsto para o município, principalmente com investimentos em importantes avenidas sanitárias, que seriam de responsabilidade da Prefeitura Municipal.

“Foi implantado todo o sistema de tratamento previsto para Betim, à exceção de Citrolândia e uma pequena parte de Petrovale, uma vasta rede de interceptores, incluindo aí importantes Avenidas Sanitárias, cuja responsabilidade seria do Município, mas que, sem as quais não se atenderia Betim”. (p.3)

Cabe lembrar que as obras de urbanização de fundo de vale e de construção de avenidas sanitárias, citadas pela empresa, por não serem de sua responsabilidade, não devem ser remuneradas na tarifa. Se houve investimento do prestador, previsto inclusive no Contrato de Concessão de 2004 (R\$ 44 milhões), foi uma concessão ao Município, fruto de negociação contratual e não deve compor a base de remuneração.

Como a mencionada análise de viabilidade econômico-financeira da Concessão de Betim não foi fornecida em nenhum momento a esta Agência durante o decorrer do Processo Administrativo, não foi possível analisar os efeitos do investimento superior ao acordado.

Quanto ao problema da falta de adesão dos usuários às redes de esgoto disponíveis, trata-se de competência do município, não do regulador, estabelecer regras para a conexão à rede e fiscalizar/penalizar os usuários que não se conectaram.

2) Viabilidade Contratual (Local) ou Global

Em alguns momentos, a Copasa garante que a viabilidade dos contratos é calculada de forma a garantir o equilíbrio econômico-financeiro em base municipal.

“Esclarece-se, assim, que à época, a decisão de investir em Betim foi tomada considerando-se uma viabilidade econômica e financeira, cuja tarifa de esgoto aplicada aos usuários desta concessão era plena, ou seja, tarifa de esgoto igual a de água, sem distinção entre as tarifas de esgoto coletado ou tratado.” (p.3-4)

“Adicionalmente, ao estabelecer a tarifa de coleta de esgoto em 50% do valor da tarifa de água para as concessões de Três Corações e Santo Antônio do Monte, cujos contratos de concessão para prestação de novos serviços foram assinados em 2004 e Campina Verde, cujo contrato foi assinado em 2006, conforme a própria Agência explicita em seu Relatório, a Copasa MG o fez porque, diferentemente de Betim que se tratava de renovação, os estudos de viabilidade e as condições de negociação contratual assim o permitiam.” (p.4)

Em outros, fala em uma sustentabilidade global, alegando que a empresa opera utilizando a lógica de subsídios cruzados.

“(…) o resultado esperado desta concessão (Betim) foi agregado ao total dos demais resultados das suas concessões, visto que a empresa opera em sistema de subsídio cruzado e busca uma sustentabilidade global.” (p.4)

As duas argumentações são incoerentes. Isto é, ou busca-se uma sustentabilidade global ou a sustentabilidade de cada município (e, por conseguinte, de todos eles).

O saneamento, pela característica de rede, apresenta ganhos de escala, especialmente no investimento. Portanto, é de se esperar que um município maior, como é o caso de Betim, apresente, *ceteris paribus*, menores custos médios que em municípios de menor porte, para o mesmo tipo de serviço. Assim, não faz sentido que estudos de viabilidade econômica apontem para a possibilidade de prática de tarifas reduzidas em municípios menores, a não ser que haja o estabelecimento de subsídios cruzados. A última citação confirma este argumento: a manutenção das tarifas plenas em Betim gerou superávit capaz de subsidiar outras concessões.

O conceito de viabilidade local pode conduzir à definição de tarifas por município, em vez de

únicas para todo o Estado, de acordo com os custos municipais, o que pode inviabilizar a prestação em municípios de menor porte e com maiores custos operacionais.

3) Descontos ou subsídios

Este assunto já foi amplamente discutido no processo de Coronel Fabriciano e nas etapas anteriores do processo de Betim. A Copasa reluta em admitir que o “desconto” argumentado trata-se, de fato, de subsídio, pois não afetava a remuneração da empresa.

O desconto aludido pela Copasa como prerrogativa do prestador, como prevê o § 1º do artigo 86 da Resolução 003/2010, deve implicar em redução da remuneração e não manutenção da mesma, como determina o §2º do mesmo artigo.

Art. 86. O prestador de serviços adotará os subsídios tarifários e não tarifários determinados em instrumento regulatório específico da Arsae-MG.

§ 1º O prestador de serviços poderá conceder descontos tarifários a unidades usuárias de determinada categoria, sendo vedada a eleição de usuários específicos, não exigida a extensão do benefício a outras categorias e permitida a adoção de tarifas especiais para grandes usuários.

§ 2º Os descontos concedidos por iniciativa do prestador de serviços não serão considerados para a conformação das tarifas e não respaldarão, em nenhuma hipótese, pleitos de revisão tarifária.

(Resolução Arsae-MG 003 de 2010, grifos nossos)

O prestador admite reduzir a receita de um grupo de usuários (e o lucro, por conseguinte) para obter outra vantagem, como fidelização ou incentivar a ligação de um usuário que tem fonte própria, por exemplo. Se a tarifa é calculada de forma a manter o nível de receita, e de remuneração, não há desconto, mas subsídio.

Nos cálculos tarifários, anteriores à Arsae, de 2007, 2008 e 2009 (que não foi aplicado por decisão judicial), a Copasa calculava índice de aumento tarifário pela verificação do valor de receita que permitiria remuneração de 12% sobre o investimento reconhecido, como estabelecia o Decreto 43.753/2004 (e depois o Decreto 44.884 de 2008). Mas ao calcular a receita auferida, a Copasa considerava a receita após aplicação dos “descontos”. Isto é, a remuneração de 12% era produzida mesmo com a aplicação dos “descontos” previstos:

- na tarifa de água de quem não tinha tratamento (criada em 2007 e posteriormente considerada ilegal pela justiça);
- na tarifa de esgoto de municípios que não pagavam tarifa plena, assunto deste processo;
- da tarifa social; e
- para consumos abaixo de 10 m³.

O efeito prático do desconto na tarifa de esgoto era diferenciação tarifária segundo atividades do serviço de esgotamento: apenas coleta ou coleta e tratamento, mesmo antes da criação da Arsae.

No Reajuste de 2011, a Arsae compreendeu que as tarifas a serem consideradas não eram as plenas de resolução, mas as de aplicação, após incidência dos “descontos”, pois eram estas as tarifas utilizadas para a definição do nível de receita da Copasa. Assim, estes “descontos” foram incorporados à tarifa.

Portanto, antecede à Arsae a prática de diferenciação tarifária por tipo de serviço de esgotamento sanitário. A Arsae apenas a oficializou em 2011.

Este assunto já foi amplamente discutido e a Coordenadoria Econômica está segura em refutar a argumentação da Copasa.

4) Diferenciação Tarifária (“Fidelização às Aversas”)

A Copasa, na página 2, explica o critério de concessão de “descontos” na tarifa de esgoto em alguns municípios:

“(…) se Contratos foram assinados com algum tipo de diferenciação tarifária e realmente o foram, tratavam-se todos, sem exceção, de contratos novos, dentre os vários contratos renovados e foram sim vários, nenhum o foi com alteração de tarifas, até mesmo porque se as tarifas fossem alteradas, ou seja, reduzidas, esta redução implicaria obrigatoriamente, no acréscimo da tarifa de todos, uma vez que o custo do serviço, que já era prestado, não teve qualquer redução.” (p.2)

Isto é, nos novos contratos havia previsão de menores tarifas de esgoto até a implantação do tratamento. Já nos municípios com renovação contratual, inclusive aqueles sem implantação de tratamento, foram mantidas as tarifas plenas.

Cabe lembrar a previsão legal do Decreto 43.753/2004 para diferenciação das tarifas:

*Art. 95 - A tarifa de esgoto será igual à tarifa de água.
Parágrafo único. A Copasa MG poderá praticar tarifa de esgoto diferenciada da de água ou desconto em função das especificidades da implantação dos serviços.*

No Decreto, não é prevista como regra para diferenciação tarifária a data de assunção dos serviços pela Copasa, mas as especificidades da implantação dos serviços.

Usuários de dois municípios com o mesmo tipo de serviço de esgotamento pagavam tarifas diferentes, dependendo se o contrato era novo ou renovado. Um critério como este poderia ser denominado “fidelização às avessas”, isto é, penalizam-se os municípios que estão renovando contratos, de forma a conseguir a adesão de outros municípios. Além disso, fere-se o conceito de isonomia frequentemente citado nos contratos de concessão e programa da Copasa.

Atualmente vigente, a Lei Federal 11.445 de 2007, marco regulatório do saneamento, prevê as situações em que pode haver diferenciação tarifária:

*Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:
I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
VI - capacidade de pagamento dos consumidores.*

Enquanto a diferenciação tarifária entre coleta e tratamento pode ser justificada pelo inciso II (padrão de qualidade do serviço de esgotamento), não há nenhuma previsão para diferenciação tarifária por antiguidade do contrato.

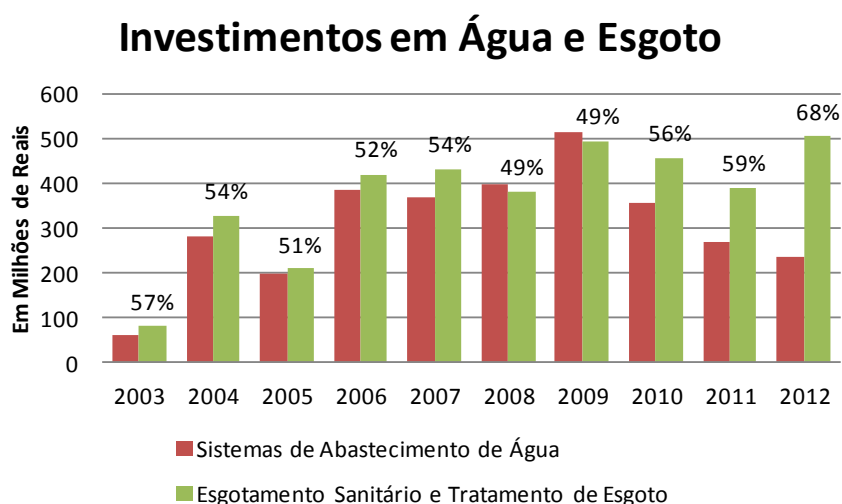
A Copasa afirmou categoricamente que os contratos com diferenciação tarifária “tratavam-se todos, sem exceção, de contratos novos”. Disse ainda que “dentre os vários contratos renovados e foram sim vários, nenhum o foi com alteração de tarifas”. Entretanto, a tabela abaixo apresenta municípios com contratos renovados, em anos próximos à renovação do contrato de Betim, com especificação contratual de tarifa reduzida até a implantação de tratamento de esgoto, o que contraria o argumento da Copasa.

MUNICÍPIO	Contrato Água	Contrato Esgoto	Renovação	Término da Concessão	Tarifa Proporcional de Esgoto
ITAJUBÁ	07/10/1971	22/10/1982	24/06/2004	24/06/2034	desconto de 50% até ETE (Cláusula 5ª)
ITAOBIM	07/02/1974	08/10/1986	19/07/2006	19/07/2036	desconto de 50% até ETE (Cláusula 5ª)

5) Incentivo tarifário ao tratamento de esgoto

A Copasa contesta a alegação da Arsae de que a atual diferenciação tarifária entre os serviços de esgotamento sanitário teve efeito marcante nos investimentos em tratamento. Afirma que os 20 municípios, listados em relatório anterior da Arsae, que tiveram sistemas de tratamento finalizados e que passaram a ser cobrados por tarifa EDT em vez de EDC, tiveram a decisão de investimento antes do Reajuste de 2011 e, portanto, antes do incentivo criado pela Arsae. Cabe lembrar que não foi a Arsae que inventou este incentivo, mas a própria Copasa, ao prever nos contratos fim dos “descontos” quando houvesse tratamento de esgoto. A Arsae apenas oficializou e padronizou uma prática da própria empresa.

A análise dos investimentos da Copasa por tipo de serviço nos últimos anos evidencia o efeito da regra tarifária estabelecida em 2011. É marcante o crescimento do investimento em esgotamento sanitário, em relação ao investimento total a partir de 2011 (percentual sobre as colunas verdes no gráfico).



6) Índice de Reajuste Tarifário (IRT) e Variação de Receita

A Copasa desenvolve o raciocínio de que o IRT efetivo seria diferente do IRT autorizado:

“Portanto, a alteração do mercado, após autorização para aplicação do índice de reajuste tarifário em RA₁, vai implicar em um reajuste efetivo distinto do autorizado. Apenas a variação do mercado, através da expansão da Companhia e/ou migração de usuários entre faixas de consumo é justa e aceitável para a metodologia do Price Cap”. (p. 6).

É fato que a variação da receita é distinta da alteração tarifária por mudanças do mercado, seja por crescimento de mercado ou pela migração entre as diferentes modalidades tarifárias, por isso não pode ser confundida com o Índice de Reajuste Tarifário (IRT). O conceito IRT efetivo é equivocado, sendo na verdade Variação de Receita de um ano para o outro, pois o mercado não é o mesmo.

É exatamente na possibilidade de variação de receita ser diversa do IRT que reside o incentivo ao tratamento de esgoto: se o prestador implantar interceptores e estações de tratamento, deslocará

parte do mercado antes faturado com tarifa EDC (coleta) para a maior tarifa EDT (tratamento), obtendo aumento de receita.

Tal comportamento não só é previsto como incentivado. É muito importante ressaltar que uma regra que pode ser benéfica para o prestador em um sentido deve manter a simetria no sentido oposto: o faturamento não pode ocorrer com tarifa EDT quando não houver tratamento. Se isto ocorrer, o mecanismo de incentivo será falho.

No reajuste de 2012, o IRT autorizado de aplicação foi de 4,34%. A receita autorizada calculada (RA₁ de aplicação), adotando-se o mercado de referência dos 13 meses entre abril de 2011 a abril de 2012, foi de R\$ 3.194.813.916. Colocando-se em base anual (12 meses), seria de R\$ 2.949.059.000 (conversão necessária para a comparação a seguir, pois a tarifa foi aplicada nos 12 meses seguintes e não em 13 meses).

Se aplicarmos as mesmas tarifas ao mercado realizado nos 12 meses entre maio de 2012 a abril de 2013, a receita seria de R\$ 3.115.772.557. Isto é, a variação de mercado, seja pelo crescimento ou pela migração de mercado entre as modalidades tarifárias, fez com que a receita crescesse 10,5%¹ em vez dos 4,34%, ou R\$ 167 milhões a mais que o valor previsto quando se considera o mercado de referência. Deste montante, mais de R\$ 68 milhões se devem ao crescimento de mercado da tarifa EDT.

A Copasa reclama que, ao forçar que parte do mercado de Betim seja faturado com a tarifa EDC, sua receita reduz em R\$ 6,5 milhões ao ano:

“Assim, ao alterar a estrutura de Betim, a Arsae mais que reduz a receita anual da Copasa MG em R\$ 6,5 milhões de reais (sic), o equivalente a R\$26 milhões de reais (sic), considerando um intervalo entre Revisões Tarifárias de quatro anos, gera um ambiente de incerteza que será considerado nas próximas decisões de investimento e expansão da Companhia, em face do arcabouço regulatório implementado por esta Agência”. (p.7).

A multiplicação por 4 não faz sentido, serve apenas para amplificar, posto que a data da Revisão Tarifária ainda não foi definida e porque a Copasa pode expandir o tratamento em Betim de forma a retomar o faturamento com a tarifa EDT.

A regra que, segundo a empresa, a penalizou em R\$ 6,5 milhões anuais é a mesma regra que a beneficiou em R\$ 68 milhões entre maio de 2012 e abril de 2013.

7) Distribuição de Dividendos

Ao apresentar seus argumentos, a empresa alega que tem na sua política de distribuição de dividendos um dos elementos de sua gestão financeira, contribuindo para aumentar o seu grau de confiabilidade junto ao mercado financeiro. Esta seria uma condição indispensável para a companhia, que opera em um mercado de capital intensivo, com taxas de retorno de longo prazo, e necessita captar recursos a baixo custo para garantir a universalização do saneamento.

“Uma política de distribuição dos dividendos adequada melhora o posicionamento da Empresa junto às Agências de classificação de risco, bem como aos investidores, o que se torna necessário em um panorama de elevação das taxas de juros junto aos financiadores tradicionais do saneamento, bem como, a todos os demais que se propuseram a disponibilizar recursos ao setor”. (p.7)

Dizer que a sua política de dividendos, acima do mínimo estatutário melhora o posicionamento da Empresa junto às Agências de classificação de risco é uma afirmação equivocada. Para confrontar

¹ com relação ao RA₀ do reajuste de 2012 (considerando-se 12 meses).

esse argumento, é necessário citar o excerto dos “FUNDAMENTOS DOS RATINGS” presentes no Relatório da Agência Moody’s para a atribuição da nota de risco da própria Copasa na emissão de debêntures em 17/02/2012, como segue:

“Por outro lado, uma pressão negativa sobre os ratings poderia resultar de: (i) revisões tarifárias que não remuneram investimentos atuais e/ou futuros de maneira justa; (ii) interferência política que poderia afetar o desempenho financeiro e operacional da Copasa; e (iii) indicadores financeiros em deterioração como resultado de, por exemplo, uma alavancagem elevada para financiar CAPEX ou elevada distribuição de dividendos, e/ou menor geração de caixa resultando em Caixa Gerado nas Operações/Dívida Líquida abaixo de 15%, e Cobertura de Juros pelo Caixa Gerado nas Operações abaixo de 2,5x.” (Grifos nossos)

Ou seja, distribuir dividendos além do mínimo estatutário, prejudicando investimentos, pode contribuir para a redução da nota de risco, com consequentes pressões negativas sobre as taxas de captação.

Há controvérsias, ainda, sobre o aumento do interesse de investidores por ações de companhias que pagam bons dividendos. Estudo de Merton Miller e Franco Modigliani demonstra que os investidores são indiferentes à política de dividendos patrocinada pelas companhias. Essa tese recebeu o nome de teoria da irrelevância dos dividendos. Assim, há investidores que preferem que as companhias privilegiem investimentos rentáveis em detrimento do pagamento de dividendos (ver artigo do Valor Econômico, coluna O Estrategista de 12.09.2011).

Ainda citando outro artigo do Valor Econômico, questiona-se a obrigatoriedade de distribuição mínima de dividendos de 25% do lucro líquido:

“É comum escutarmos que o dividendo obrigatório representa no mínimo 25% do lucro líquido ajustado. Mas é um engano. De acordo com o artigo 202 da Lei 6.404/76 (Lei das S/As), que regula o tema, o estatuto social determinará a porção dos lucros a ser classificada como dividendo obrigatório. O estatuto é soberano para definir o percentual. Não há obrigatoriedade de fixá-lo em no mínimo 25% do lucro líquido ajustado. No caso de omissão do estatuto, a empresa deverá pagar 50% do lucro líquido após alguns ajustes. O lucro líquido é ajustado pela constituição da reserva legal, pela parte destinada às reservas de contingências e pela contabilização dos lucros a realizar. Assim o lucro líquido contábil é diferente do lucro líquido ajustado.

Logo, segundo a Lei das S/As, as companhias podem pagar como dividendos obrigatórios uma parcela inferior a 25% do lucro líquido ajustado. Basta que o estatuto social defina percentual menor. Há exemplos no mercado. O artigo 25 parágrafo 2º do estatuto social do Universo Online S.A. (UOL) estipula que 1% do lucro líquido ajustado será distribuído a todos os acionistas como dividendo obrigatório. Logo, o UOL distribuiu muito menos do que 25% do lucro.”
(André Rocha, Valor Econômico, coluna O Estrategista de 28/09/2011)

8) Conclusão

A lógica do argumento da Copasa é de que a empresa cumpriu suas responsabilidades contratuais, investindo-se considerável recurso em Betim e não pode ser punida por não ter atingido os níveis de serviço (abrangência de tratamento, especificamente) devido a não realização de ações de responsabilidade do município, como urbanização de fundo de vale e exigência de adesão à rede de esgoto disponível.

O Contrato de Concessão foi assinado entre a Copasa e a Prefeitura de Betim. Se uma das partes não cumpre suas responsabilidades previstas no contrato, como argumenta a Copasa, quem deve compensar os efeitos do descumprimento? Com certeza não deve ser o usuário. Ou os usuários ativos devem pagar pelo esgoto não tratado e pelos demais usuários que não aderiram à rede?

Ainda que tenha apresentado novos argumentos no recurso, a Copasa não provou que a cobrança, tal como vem sendo feita, encontra-se amparada pelas normas regulatórias. Conclui-se na mesma linha dos relatórios anteriores, isto é, que a cobrança por serviço não prestado é irregular.

Bruno Aguiar Carrara de Melo
Coordenador Técnico de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira
Economista – CORECON-MG nº 5564

Samuel Alves Barbi Costa
Gerente de Fiscalização Econômico-Financeira
Economista – CORECON-MG nº 7420