



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Departamento de Planejamento e Regulação
Programa de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS

INTERÁGUAS
Programa de Desenvolvimento do
SETOR ÁGUA

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministério das Cidades



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

ATR

Produto V.1 – Estrutura de Tarifas e Avaliação Tarifária

**CONSULTORIA PARA AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA,
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA
EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

SDP Nº: 168/2015

Brasília, 2 de maio de 2018



RESUMO

Este relatório é o Produto V.1 da consultoria do projeto *“Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”*, no âmbito do Programa Interáguas, em seu Componente 3 – Saneamento Básico, contratado pelo IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no âmbito do PCT BRA/IICA/13/005. Este relatório técnico trata da estrutura de tarifas e avaliação tarifária, contendo o diagnóstico, a avaliação de ativos, a estrutura de tarifas e os resultados da avaliação tarifária, o manual e o aplicativo de informática.

ABSTRACT

This report is the Product V.1 of the consulting project "Technical assistance, preparation of studies and technical training in regulation and supervision of water supply and sewage services" under the Interáguas program in its Component 3 - Basic Sanitation, commissioned by IICA - Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture under the PCT BRA / IICA / 13/005. This technical report deals with the structure of tariffs and tariff assessment, containing the diagnosis, the evaluation of assets, the structure of tariffs and the results of the tariff assessment, the manual and the computer application.

RESUMEN

Este informe es el Producto V.1 del proyecto de consultoría *“Asistencia técnica, estudios de desarrollo y formación técnica en la regulación y supervisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento”* en el marco del programa de InterAguas en su Componente 3 - Saneamiento Básico, contratado por IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura bajo el BRA PCT / IICA / 13/005. Este informe técnico trata de la estructura de tarifas y evaluación tarifaria, conteniendo el diagnóstico, la evaluación de activos, la estructura de tarifas y los resultados de la evaluación de tarifas, el manual y la aplicación de informática.

SUMÁRIO

I.	Introdução	5
I.1	Realização dos trabalhos de Assistência Técnica	8
I.2	Estrutura do Relatório Técnico.....	12
II.	Avaliação tarifária em saneamento básico.....	14
II.1	Modelos de regulação tarifária	14
II.1.1	Regulação por Contrato	14
II.1.2	Regulação pelo Custo	15
II.1.3	Regulação pelo Preço	18
II.1.4	Variantes.....	22
II.2	Reajuste e revisão tarifária.....	23
II.2.1	Reajuste Tarifário	23
II.2.2	Revisão Tarifária Ordinária	28
II.2.3	Revisão Tarifária Extraordinária	56
II.3	Metas e objetivos dos serviços	57
III.	Aspectos contábeis dos serviços de saneamento básico	59
III.1.1	Panorama geral dos serviços de saneamento básico no Brasil.....	59
III.1.2	Contabilidade dos prestadores dos serviços.....	61
III.1.3	Classificação regulatória.....	65
III.1.4	Preços de Transferência (Contabilidades Gerencial e de Custos)	68
III.2	Base de Ativos	73
III.2.1	Concessionárias	73
III.2.2	Serviço Próprio Municipal	83
III.2.3	Particularidades próprias das Empresas concessionárias e das Empresas Públicas	84
III.2.4	Capex – Principal Diferença no Tratamento da Base de Ativos entre as Concessionárias e os Serviços Próprios Municipais	85
III.3	Contabilidade Regulatória.....	86
III.3.1	Premissas Básicas para a construção do Manual de Contabilidade Regulatória:	87
III.3.2	O que deve minimamente conter	87
IV.	Estrutura Tarifária	89
IV.1	Princípios	89
IV.2	Consumo Mínimo <i>versus</i> Tarifas Fixa e Variável	91
IV.3	Subsídios.....	92
IV.4	Tarifa Social	93
V.	Modelos tarifários aplicados no Brasil	95

V.1	Adasa	95
V.2	Arsesp	96
V.3	Arsae-MG.....	101
VI.	Modelo tarifário aplicado pela ATR.....	114
VI.1	Fatos do Primeiro Ciclo Tarifário da Foz Saneatins	114
VI.2	Metodologia do reajuste e revisão tarifária.....	115
VI.2.1	O processo de reajuste tarifário anual	116
VI.2.2	A definição do Fator X do Primeiro Ciclo Tarifário	116
VI.2.3	Base de Ativos	118
VI.2.4	Cálculo da tarifa.....	121
VI.3	Estrutura tarifária	123
VI.3.1	Análise da estrutura tarifária atual.....	125
VII.	Sugestões ao modelo tarifário aplicado pela ATR.....	131
VII.1	Observações à metodologia da ATR.....	131
VII.2	Sugestões de alterações no modelo atual	132
VII.2.1	Normativos sobre condições e procedimentos da revisão tarifária ordinária, extraordinária e reajuste tarifário.....	132
VII.2.2	Sistema de informações	133
VII.2.3	Indicadores de qualidade e metas e Fator Q	133
VII.2.4	Manual de Contabilidade Regulatória.....	134
VII.2.5	Modelo para tarifa de esgoto.....	135
VII.2.6	Estrutura tarifária	136
VIII.	Conclusões.....	144
IX.	Bibliografia	147
X.	Anexo I – lista de presença na oficina de trabalho	Erro! Indicador não definido.
XI.	Anexo II – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS AGÊNCIAS BENEFICIÁRIAS.....	Erro!
	Indicador não definido.	

I. INTRODUÇÃO

O setor de saneamento básico é caracterizado como monopólio natural. Os elevados custos fixos necessários para a prestação dos serviços requerem economia de escala e impõem barreiras à entrada de concorrentes. Não há substitutos economicamente viáveis à água tratada em larga escala. E falhas de mercado pressupõem ineficiências que podem causar preços demasiadamente elevados e produção em quantidade inferior àquela gerada em ambiente competitivo.

Segundo a teoria econômica, em uma situação de concorrência perfeita, as forças de mercado, por meio da livre iniciativa, produziriam equilíbrio eficiente entre oferta e demanda e maximizando o bem-estar econômico¹. Trata-se do Primeiro Teorema Fundamental do Bem-Estar Econômico, expressão formal da propriedade da “mão invisível” cunhada por Adam Smith para descrever o mercado competitivo.

A concorrência perfeita, contudo, pressupõe condições que não necessariamente estarão presentes:

- agentes tomadores de preços;
- ausência de poder de mercado;
- mercados completos² e;
- racionalidade das decisões.

Além disso, a hipótese de que o livre mercado conduz ao melhor resultado em termos de bem-estar econômico não considera fatores como:

- existência de bens públicos (bens de uso comum);
- externalidades (ação de um agente sobre os demais agentes);
- assimetria de informações;
- existência de problemas distributivos que imporiam diferentes efeitos renda sobre a demanda³;
- rigidez de preços, dentre outros.

¹ Condição conhecida como Ótimo de Pareto: quando não é possível melhorar a situação de um agente econômico sem piorar a de qualquer outro.

² Há mercado com preços para tudo o que é valorizado pelos agentes econômicos.

³ Como a demanda por um bem é afetada pela existência de diversas camadas de renda em uma sociedade.

Nos casos em que as ressalvas acima sejam inquestionáveis, ou seja, há um claro distanciamento da concepção de concorrência perfeita, justifica-se a figura de um agente externo para regulamentar as atividades do mercado em questão, para evitar abusos e preservar o bem-estar social.

A regulação almeja impedir excessos advindos do poder de mercado, como a apropriação de lucros exorbitantes pelo prestador, produção abaixo do potencial e redução do esforço de gestão. Existem duas abordagens, não excludentes:

- **Comando e controle:** envolve a imposição de regras e de limitações a serem respeitadas pelo regulado, com constante monitoramento, fiscalizações e punições em caso de descumprimento. Trata-se de abordagem baseada nas obrigações estabelecidas, sejam contratuais, de legislação ou de normas regulatórias;
- **Mecanismos de incentivo:** simula ambiente competitivo, induzindo o comportamento do regulado para práticas desejáveis, mas não obrigatórias (objetivos sociais), permitindo liberdade de ação do regulado. Parte do pressuposto de incentivar a eficiência adotando a dinâmica de mercados competitivos⁴. Desde que bem desenhados, esses incentivos podem contribuir para o alcance dos objetivos sociais, através da otimização descentralizada de objetivos individuais dos agentes – racionais e individualistas. Todavia, essa abordagem não descarta o comando e controle⁵.

O ajuste das tarifas é o principal instrumento à disposição dos reguladores para a obtenção de eficiência no uso dos recursos e para permitir o alcance de outros objetivos da regulação, como a universalização e a qualidade dos serviços. Além de garantir o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços, a regulação tarifária pode ser determinante na indução de comportamentos desejáveis tanto dos prestadores quanto dos usuários.

Há três tipos de eventos tarifários⁶:

⁴ Falhas de mercado são contornadas artificialmente por instrumentos regulatórios que simulem o ambiente competitivo de livre mercado.

⁵ “*Carrot and stick*”: o melhor incentivo é aquele acompanhado de prêmios e punições, evitando a abordagem “a qualquer custo”.

⁶ Carrara e Turolla, 2013

- **Reajuste tarifário:** corresponde à atualização monetária da estrutura de receitas ante a evolução dos custos. O reajuste é realizado com periodicidade definida⁷. Pode ser baseada em índice preestabelecido, como índice de preços ao consumidor, índice geral de preços ou índice de cesta setorial.
Não é razoável empregar índice que corresponda à variação dos custos do próprio prestador, pois essa prática estimularia a ineficiência, que seria integralmente repassada aos usuários.
- **Revisão ordinária:** constitui o principal instrumento de estímulo à eficiência de que dispõe o regulador. Pode também corrigir desvios do reajuste tarifário, quando este se baseia em índice que não espelha adequadamente a variação nos preços dos custos dos insumos a que o prestador esteve sujeito no período relevante. Na revisão tarifária o regulador estabelece a receita tarifária necessária à prestação adequada dos serviços, conciliando sustentabilidade econômica e financeira com modicidade tarifária.
- **Revisão extraordinária:** preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato diante de eventos extraordinários.

A geração dos recursos financeiros necessários para cobrir as despesas operacionais e os investimentos é condição necessária, mas não suficiente, para cumprir os objetivos regulatórios. A existência de ciclo vicioso, em que elevados custos operacionais e baixa produtividade consomem parte relevante das receitas tarifárias, drena parcela relevante dos recursos que poderiam ser alocados para melhorias no setor no médio e no longo prazo⁸.

Portanto, para que a prestação do serviço atinja os objetivos e seja sustentável (sob a ótica econômico-financeira), é preciso instituir mecanismos regulatórios e permitir que os prestadores tenham condições para implantação de programas estruturantes e continuados que viabilizem o rompimento deste ciclo vicioso e que produzam ciclo virtuoso, pautado no planejamento, na eficiência, na qualidade e na transparência, substituindo a ingerência política pela tecnicidade.

⁷ No mínimo 12 meses, segundo o art. 37 da Lei nº 11.445/2007 e o art. 50 do Decreto Lei nº 7.217/2010.

⁸ Por exemplo, a capacitação de titulares, operadores, reguladores, usuários, órgãos de fiscalização e demais atores envolvidos, proteção de mananciais para abastecimento público, manutenção preventiva da infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, dentre outras.

O sucesso da regulação e o conseqüente aperfeiçoamento do controle social dependem da interação entre os diversos atores envolvidos: prestadores, titulares, reguladores, usuários, órgãos de fiscalização e controle e demais membros da sociedade.

I.1 Realização dos trabalhos de Assistência Técnica

Os trabalhos relacionados à Ação V contaram com a interação entre os consultores do projeto, a equipe técnica e os diretores da ATR⁹, através de reuniões presenciais, videoconferências, mensagens eletrônicas, entrevistas e questionários¹⁰. O trabalho também contou, em seu início, com uma oficina de trabalho para alinhamento.

A oficina de trabalho foi realizada em Palmas-TO, na sede da ATR, contando com a participação do corpo técnico da agência¹¹. A foto a seguir ilustra essa oficina, que ocorreu conjuntamente entre os produtos IV.1 (avaliação econômico-financeira) e V.1 (tarifas), tendo em vista que a ATR está contemplada em ambas as ações e o consórcio optou por um trabalho integrado, onde possível, nessas duas ações.

⁹ Agência Tocantinense de Regulação.

¹⁰ O primeiro questionário enviado é apresentado como anexo a este Relatório.

¹¹ A lista de presença desta Oficina é apresentada como anexo a este Relatório.



Figura 1 Oficina de trabalho das ações IV e V do Projeto Regulasam/Interáguas, em Palmas, Tocantins. Fonte: acervo do consórcio.

O ponto focal da agência foi a equipe de regulação econômica, representados por Jaqueline Boni Ribeiro e Marcia Câmara Portilho Rodrigues, respectivamente, economista e contadora. A foto a seguir ilustra uma das reuniões entre os pontos focais da agência e dois consultores do consórcio, Helcio Takeda e Bruno Carrara.



Figura 2 Reunião de trabalho das ações IV e V do Projeto Regulasan/Interáguas, em Palmas, Tocantins. Fonte: acervo do consórcio.

Adicionalmente, houve uma atividade de capacitação, relacionada ao produto VIII.2, em Palmas-TO, sediada pela ATR, que envolveu os consultores e técnicos das agências beneficiárias da ação de Assistência Técnica. Esta foi uma atividade importante no processo de desenvolvimento do produto, constituindo-se em um ambiente de aprendizado conceitual e de desenvolvimento dos temas relevantes, assim como de aplicações práticas relacionadas aos produtos IV.1 e V.1 das atividades de Assistência Técnica do projeto Regulasan.



Figura 3 Atividade de capacitação das ações IV e V do Projeto Regulasan/Interáguas, em Palmas, Tocantins. Fonte: acervo do consórcio.

Nesta atividade, foram feitos exercícios de aplicação prática. A figura a seguir apresenta exemplo de formação dos alunos em grupos de trabalho para o desenvolvimento das atividades propostas pelos instrutores. Adicionalmente, foi realizado um exercício global de avaliação comparada de eficiência com base em uma planilha de dados do SNIS, em grupos.

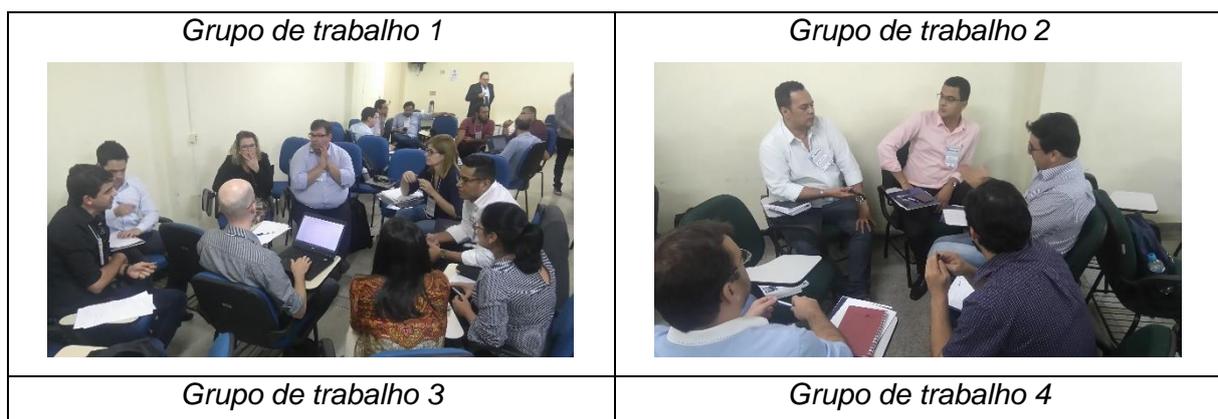




Figura 4 –grupos de trabalho na capacitação

Foto: acervo do consórcio

No andamento desta Ação, durante os trabalhos, a equipe de regulação econômica da agência apresentou a metodologia aplicada no 1º (primeiro) ciclo tarifário da agência, em 2014 e os desafios que surgiram ao longo deste período. A ATR está iniciando os trabalhos para atender o 2º (segundo) ciclo tarifário. Assim, este trabalho se inseriu também no contexto das discussões que precederam o início deste novo ciclo tarifário, tendo havido interação com os consultores inclusive quanto a este assunto.

I.2 Estrutura do Relatório Técnico

Este Relatório, relativo à Ação V.1 do Projeto Regulasan, é um documento que foi estruturado em duas partes principais, além desta Introdução. Para facilitar o entendimento a leitura e navegação, a Tabela 1 a seguir apresenta os principais itens de composição do Relatório.

PARTE	ITEM/SEÇÃO	CONTEÚDO SUMÁRIO
Introdução	Seção I	Objetivos e documentação de ações
Parte I: Geral	Seção II	Avaliação tarifária em saneamento básico
	Seção III	Aspectos contábeis dos serviços de saneamento básico
	Seção IV	Estrutura tarifária
	Seção V	Modelos tarifários aplicados no Brasil
Parte II: Específico à Agência	Seção VI	Modelo tarifário aplicado pela ATR
	Seção VII	Sugestões ao modelo tarifário aplicado pela ATR
	Seção VIII	Conclusões

A primeira parte contém os itens II, III, IV e V, de natureza mais conceitual, teórica ou de contextualização setorial. A segunda parte, que contém os itens VI a VIII, apresenta aplicação desenvolvida junto à agência reguladora beneficiária no âmbito do projeto, ou seja, constitui desenvolvimento mais especificamente associado à atividade de assistência técnica realizada pelo Consórcio junto à equipe técnica da agência.

Como parte do primeiro conjunto, a seção II apresenta os elementos gerais da metodologia para avaliação tarifária em saneamento básico. São discutidos os modelos de regulação tarifária, reajustes e revisão tarifária, além das metas e objetivos dos serviços. A seção III apresenta os aspectos contábeis dos serviços de saneamento básico, especialmente dos temas mais sensíveis, como a base de ativos regulatória e diretrizes relacionadas ao manual de contabilidade regulatória. A seção IV trata dos aspectos conceituais da estrutura tarifária, passando por temas como consumo mínimo, subsídios e tarifa social. A seção V apresenta os modelos tarifários aplicados em algumas das agências reguladoras de saneamento no país.

Com o item VI inicia-se um novo bloco do relatório, que nesta parte se volta à consideração específica do caso da agência reguladora beneficiária. Esse item avalia diretamente a situação da ATR, agência beneficiária da ação V deste projeto e objeto de análise deste relatório. Por sua vez, a seção VII apresenta as ações prioritárias e propostas de melhoria do modelo adotado pela ATR. Por fim, a seção VIII se dedica às conclusões.

II. AVALIAÇÃO TARIFÁRIA EM SANEAMENTO BÁSICO

Esta seção descreve os principais modelos de regulação tarifária e apresenta algumas variantes. São reproduzidas partes do texto “Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007: as alternativas possíveis” de Bruno Aguiar Carrara de Melo e Frederico Araujo Turolla, capítulo 6 do livro “Regulação do saneamento básico”, publicado em 2013.

Além disso, trata também das principais variáveis a serem observadas na aplicação dos modelos de regulação tarifária e a importância do estabelecimento das metas e objetivos na prestação dos serviços de saneamento básico.

II.1 Modelos de regulação tarifária

Esta subseção apresentará os principais modelos de regulação tarifária e suas variantes.

II.1.1 Regulação por Contrato

A **Regulação por Contrato** adota os termos acordados entre o titular e o prestador, quando da assinatura do contrato, para estabelecer previamente a tarifa necessária para cobrir os custos previstos e remunerar e amortizar adequadamente o capital a ser investido. É desejável que o contrato seja o mais completo possível, com a definição clara e detalhada das regras e obrigações, incluindo as metas e o conjunto dos indicadores para o acompanhamento do desempenho destas, os investimentos necessários e seu cronograma, matriz de riscos, dentre outros. Se todas essas informações estiverem bem endereçadas no contrato, é possível calcular as tarifas pelo método de Fluxo de Caixa Descontado¹². Por envolver previsões, os desvios incorridos entre o previsto e o resultado efetivo devem ser monitorados e compensados ao longo do período do contrato (de acordo com a atribuição de risco).

Contudo, mesmo um contrato meticulosamente bem elaborado não estará imune às imprevisibilidades, como eventos não previstos e com potencial de causar desequilíbrio econômico-financeiro. A solução, nesses casos, poderia ser a assinatura

¹² Esse método leva em consideração previsões, para todo o horizonte contratual, das variáveis de mercado (volumes e economias a serem faturados), custos, investimentos, impostos etc. É um modelo sensível aos parâmetros, especialmente a taxa de desconto do fluxo.

de aditivos contratuais ou a delegação da definição dos ajustes necessários a um ente regulador.

II.1.2 Regulação pelo Custo

O modelo de **Regulação pelo Custo (ou Regulação por Taxa de Retorno)** foi desenvolvido nos Estados Unidos, em substituição à Regulação por Contratos, por permitir maior adaptabilidade às condições variáveis. Este sistema foi amplamente adotado nos contratos de concessão antes da efetiva ação das agências reguladoras e da adoção da regulação por incentivos.

Esse modelo se referencia nos custos de exploração incorridos pelo prestador para a definição de tarifas que garantam determinada taxa de retorno sobre os investimentos realizados e ainda não amortizados/depreciados. As tarifas assim determinadas são consideradas justas, pois possibilitam aos prestadores a recuperação dos custos e limitam a apropriação de lucros exorbitantes característicos do monopólio.

A receita necessária para cobrir os custos do prestador é definida, com base nas informações contábeis para um período de referência, a partir dos custos operacionais incorridos, dos impostos, da depreciação ou amortização e da aplicação de uma taxa de retorno sobre a base de remuneração:

$$RR = CO + T + DA + BdR \times TdR$$

Onde:

RR = Receita Requerida;

CO = Custos Operacionais;

T = Tributos, impostos e contribuições;

DA = Depreciação/Amortização;

TdR = Taxa de Remuneração;

BdR = Base de Remuneração.

A taxa de remuneração é, usualmente, definida pelo método do WACC¹³, calculada como a média ponderada entre os custos do capital próprio e de terceiros. A base de remuneração tem relação com o saldo líquido de investimentos realizados em ativos produtivos¹⁴ não depreciados e/ou amortizados e com o capital de giro.

Na Regulação pelo Custo, não há periodicidade pré-definida para se revisar as tarifas. Os custos são constantemente monitorados e a revisão é feita quando se percebe o desequilíbrio econômico-financeiro.

As vantagens da Regulação pelo Custo são:

- Sustentabilidade do negócio, em função da adaptação tarifária às condições variáveis ao longo do tempo;
- Redução do custo de capital por conta da garantia de retorno do capital investido, diminuindo o risco do negócio e melhorando o acesso aos recursos financeiros para os investimentos;
- Manutenção dos lucros em nível adequado e possibilidade de contínuo monitoramento deste¹⁵;

¹³ Weighted Average Cost of Capital ou Custo Médio Ponderado do Capital.

¹⁴ Investimentos realizados com recursos onerosos pelo concessionário, em ativos reversíveis ao poder concedente, no fim da concessão.

¹⁵ Tanto do ponto de vista dos investidores quanto dos consumidores.

- Melhora a probabilidade de manutenção da qualidade dos serviços.

Entretanto, se a tarifa for calculada somente com base nos custos incorridos pelo prestador, sem considerar critérios de eficiência operacional ou prudência no investimento, há a tendência à ineficiência e inchaço destes custos, resultando em tarifas elevadas. Não há incentivos à operação eficiente e à redução dos custos operacionais. Além disso, a garantia de retorno do investimento tende a incentivar investimentos desnecessários ou imprudentes, especialmente quando a taxa de retorno é atrativa (efeito Averch-Johnson¹⁶). Há ainda o risco de manipulação contábil por parte do prestador, além da exigência de altos custos administrativos para o regulador, pois requer o processamento e análise de muitas informações e frequentes ajustes de preços.

Mesmo com essas desvantagens ainda é possível obter bons resultados com a Regulação pelo Custo, desde que:

- A taxa de retorno seja suficiente apenas para atrair o investimento necessário para manutenção do nível de qualidade e possibilitar a expansão;
- Os investidores tenham segurança de que o capital investido será recuperado;
- Sejam incentivadas práticas gerenciais eficientes;
- A estrutura tarifária estimule a racionalização do consumo;
- As regras sejam estáveis e previsíveis¹⁷.

A maior crítica à Regulação por Taxa de Retorno está na falta de incentivos à eficiência operacional. Para estimulá-la, o regulador pode desconsiderar parte dos custos operacionais e investimentos quando da revisão tarifária. Mas, mesmo que o regulador não glose parcelas ineficientes dos custos na definição das tarifas, o simples fato de estas

¹⁶ Para maximizar o lucro, a empresa tende a investir em excesso, inclusive substituindo trabalho por capital além do ponto ótimo de eficiência alocativa.

¹⁷ Jamison, 2007b.

permanecerem constantes por um período representa um estímulo à eficiência, pois permite lucro adicional por um tempo¹⁸.

A remuneração do modelo de Regulação por Taxa de Retorno advém da aplicação da taxa de remuneração (TdR) permitida sobre a base de remuneração (BdR), que tem relação direta com os investimentos realizados. Assim, para evitar investimentos em excesso e desnecessários, é fundamental que o regulador os monitore, considerando apenas os investimentos prudentes, úteis e em uso na base de remuneração. Outra consequência deste modelo é que o prestador não terá incentivos para operar sistemas já completamente depreciados ou amortizados, pois a tarifa cobrirá apenas os custos operacionais e os impostos.

II.1.3 Regulação pelo Preço

A Regulação pelo Preço (Preço Teto ou *Price-Cap*) foi desenvolvida no Reino Unido, de forma a compor o modelo regulatório de empresas privatizadas do setor elétrico na década de 1990.

Neste modelo, as tarifas são dissociadas dos custos incorridos pelos prestadores e mantidas constantes por um período pré-determinado, a não ser por reajustes anuais que consideram a inflação e um fator de ajuste (Fator X). Assim, o aumento do lucro é obtido através da redução dos custos durante o período do ciclo tarifário. Ao permitir que as empresas retenham o excedente de lucro por um tempo, espera-se que essas sejam estimuladas a reduzir seus custos e, assim, revelem ao regulador o potencial de sua eficiência.

Ao final do ciclo tarifário, o regulador pode redefinir os preços em uma Revisão Tarifária, convertendo o ganho de produtividade em prol da modicidade para beneficiar o usuário, e calcular um novo Fator X. Quanto maior o ciclo, maior o incentivo ao aumento da eficiência, mas eleva-se a possibilidade de o prestador auferir altos lucros excedentes, o que não é bem aceito pela sociedade.

¹⁸ Joskow, 2007.

A regra de reajuste é mantida durante um ciclo pré-determinado (geralmente de 3 a 6 anos), de forma a permitir que o prestador absorva o ganho de produtividade excedente e tenha incentivos para aumentar a eficiência operacional. A variação do preço médio do prestador no ciclo tarifário é limitada por um índice que inclui a inflação (*inf*) e um fator que geralmente reflete o ganho de produtividade esperado (*X*), a ser distribuído com os usuários:

$$P_1 = P_0 \times (1 + inf - X)$$

Dentre os benefícios da Regulação por Preço Teto, destacam-se:

- Os incentivos a melhorar a eficiência operacional;
- A atenuação dos efeitos de assimetria de informação entre o prestador e o regulador;
- A redução do incentivo a investimentos não prudentes;
- A maior liberdade de ação do prestador;
- Os menores custos administrativos para o regulador durante o ciclo tarifário, devido à simplicidade dos reajustes;
- Maior estabilidade de preços;
- Possibilidade de estabelecimento de trajetória de preços.

Ao dissociar as tarifas dos custos, aloca-se maior parcela de risco ao prestador, pois variações nos custos dos insumos e de demanda não são compensadas pela tarifa. Esta alocação de risco é benéfica, pois é esse o agente que pode gerir o risco e mitigá-lo através de seu plano estratégico¹⁹. Entretanto, ao submeter a empresa a maior risco, há

¹⁹ Acende Brasil, 2011.

elevação no custo do capital, que pode comprometer os investimentos em aumento de capacidade.

Como o maior incentivo é dirigido à eficiência operacional, pode haver deterioração da qualidade dos serviços ou baixo investimento em expansão. No início do ciclo, o prestador tende a investir prioritariamente em ganho de produtividade, que gera aumento de lucro, e no fim do ciclo, próximo à revisão tarifária, em aumento de capacidade, pois a remuneração do próximo ciclo pode depender do investimento realizado.

Como a assimetria de informação faz com que o regulador desconheça a eficiência potencial do prestador e como o regulador não pode comprometer a sustentabilidade da atividade, é possível que se estabeleça um preço inicial relativamente alto, que garanta a cobertura dos custos e não coloque em risco o equilíbrio econômico-financeiro da empresa regulada. Caso isso ocorra, a empresa pode auferir significativos excedentes no período entre revisões tarifárias com redução dos custos, constituindo um problema moral perante a sociedade.

Se o regulador utilizar as informações de desempenho passado para definir o novo preço teto, as questões associadas ao modelo de Regulação pelo Custo ressurgem. Se o prestador antecipar que a variação da produtividade obtida no ciclo tarifário pode ser usada no futuro para reduzir preços, não há tanto incentivo à eficiência²⁰. Mas há mecanismos que amenizam o problema, como utilizar informações fora do controle do prestador, como medidas de desempenho de outras empresas²¹.

Pode-se ainda dissociar completamente os preços do custo do prestador, inclusive na revisão tarifária, intensificando os incentivos à eficiência. Os custos operacionais reconhecidos podem ser determinados através de comparação com outros prestadores (*benchmarking*) ou pela construção de uma Empresa de Referência, baseada nas melhores práticas do setor adaptadas às características da concessão. Mas a

²⁰ Efeito Ratchet.

²¹ King, 1998.

dissociação dos custos aloca mais risco ao prestador, com conseqüente aumento no custo de capital.

No modelo de Preço Teto, há ainda o risco de se estimular a alavancagem financeira, que pode constituir em armadilha para o regulador no longo prazo. Como o custo do capital de terceiros é inferior ao custo do capital próprio, o prestador pode ser induzido a buscar um percentual de endividamento superior ao adotado no cálculo do WACC para definição tarifária, pois assim incorrerá em custo de capital inferior ao reconhecido e haverá maior lucro durante o ciclo tarifário. Apesar de ser possível definir tarifas mais baixas no curto prazo pela consideração de um peso maior ao capital de terceiros, no longo prazo o alto endividamento da empresa regulada poderá elevar o custo do capital de terceiros e obrigar o regulador a manter altas tarifas para evitar a falência do prestador²². O aumento no endividamento em empresas reguladas pelo sistema de Regulação pelo Preço Teto foi observado no Reino Unido e em outros países europeus, nos setores de energia elétrica, de telecomunicações, de gás e de água²³. Por isso, é fundamental que o regulador acompanhe e estabeleça limites de endividamento das empresas reguladas²⁴.

Observa-se, assim, um aparente dilema entre incentivos na regulação tarifária. A Regulação pelo Custo, ao reduzir o risco alocado ao prestador e garantir a remuneração ao capital investido, é mais adequada em situações que exigem significativos investimentos, mas tem como consequência permitir ineficiências. Já a Regulação pelo Preço, por não garantir a cobertura tarifária dos custos incorridos, estimula a eficiência operacional, mas aloca mais risco ao prestador, elevando o custo de capital. Assim, a Regulação pelo Preço parece mais apropriada para aumentar eficiência em um setor já amadurecido²⁵.

Contudo, é possível combinar elementos dos modelos e adotar um híbrido, de acordo com as necessidades do setor, além das particularidades do contexto e do prestador.

²² DTI, 2004.

²³ Cambini, 2011.

²⁴ Carrara e Turolla, 2013.

²⁵ Arsae-MG, 2016.

Pode-se, por exemplo, partir dos custos incorridos pelo prestador e adicionar incentivos à eficiência operacional de forma a não elevar demasiadamente os riscos.

II.1.4 Variantes

O modelo de Faixa de Taxa de Retorno (*Banded Rate of Return*) é uma variante da Regulação pelo Custo, com adição de incentivo por permitir que a empresa tenha rentabilidade superior desde que não ultrapasse um determinado limite. A possibilidade de reter excedente do lucro induziria a empresa a envidar esforços para o aumento da produtividade.

O modelo de Partição nos Lucros (*Profit Sharing*) é uma solução intermediária aos modelos de Regulação pelo Custo e Regulação pelo Preço. As tarifas são parcialmente pré-definidas, mas podem mudar parcialmente em resposta a custos realizados. A receita requerida (RR) é determinada por uma componente fixa (α), definida ex-ante, e uma segunda componente baseada no custo realizado pela empresa (C) e um fator (β), responsável pela ponderação que define quanto da receita é influenciada pelos custos realizados.

$$RR = \alpha + (1 - \beta) \times C$$

Na Regulação pelo Custo, sem as considerações de eficiência, os parâmetros α e β seriam iguais a zero e a receita requerida seria igual ao custo realizado ($R = C$).

Na Regulação pelo Preço, o fator β seria igual a 1 e a receita requerida seria fixa, igual ao custo eficiente estipulado pelo regulador ($RR = \alpha = C^*$).

Na Regulação por Partição de Lucro, o valor de α seria definido entre 0 e o custo eficiente (C^*) e o valor de β , entre 0 e 1.

O regulador pode oferecer um *menu* de parâmetros α e β condicionadas a conduta do prestador. Uma empresa capaz de aumentar sua eficiência poderia optar por β próximo de 1 e α próximo do custo eficiente (C^*), e haveria alguma conversão de eficiência em prol da modicidade tarifária. Caso a empresa não tenha oportunidades de redução de

custos, a opção seria por um conjunto de α e β próximos a zero, mas que induziria a alguma redução de custos²⁶.

O interessante desse modelo é que, ao selecionar uma das opções, o prestador revela seus potenciais de ganho de eficiência e intenções de esforço de gestão ao regulador, o que reduz a assimetria de informação. Afinal, um dos grandes desafios da regulação econômica é perceber o quanto o prestador pode ganhar de eficiência com esforço de gestão. A interpretação de dados históricos ou a comparação de indicadores com as de outros prestadores muitas vezes é dificultada por variações aleatórias ou por condições (favoráveis ou desfavoráveis) inerentes à área de concessão que influenciam o custo, independentemente do esforço de gestão do prestador.

II.2 Reajuste e revisão tarifária

Além da Revisão Tarifária Periódica discutida até aqui, a Lei nº 11.445/07 também prevê alterações tarifárias devido a Reajustes Tarifários e Revisões Tarifárias Extraordinárias.

II.2.1 Reajuste Tarifário

O Reajuste Tarifário tem por objetivo ajustar o valor nominal das tarifas pela inflação, com o objetivo de manter o valor real. Há duas abordagens para o cálculo do índice de reajuste:

- 1) Inflação do usuário: identificada por um índice de preços ao consumidor, por exemplo, o IPCA²⁷;
- 2) Inflação do prestador: índice próprio²⁸.

O índice de preços ao consumidor tem a vantagem de acompanhar a evolução da capacidade de pagamento do usuário e ser de fácil entendimento pela sociedade. Além

²⁶ Joskow, 2007.

²⁷ O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) é medido pelo IBGE e abrange famílias com rendimentos entre 1 a 40 salários mínimos, residentes nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia e Campo Grande. A coleta de preços é realizada entre os dias 1 e 30 do mês de referência. É o índice que referencia o regime de Metas de Inflação, implantado pelo Banco Central do Brasil em 1999.

²⁸ Não existe um índice de preços (nacional ou regional) que reflita a cesta de custos do prestador de serviços de saneamento básico.

disso, em função da simplicidade da sua aplicação²⁹, contribui para não pressionar o custo da atividade de reajuste tarifário para a agência reguladora. Entretanto, o índice de preços ao consumidor não reflete a cesta de despesas do prestador. Portanto, é importante monitorar as situações em que há aumentos anormais nos preços de itens relevantes das despesas do prestador de serviços. Discrepâncias significativas que levem à situação de desequilíbrio devem ser corrigidas por meio das revisões tarifárias extraordinárias.

O índice de preços do saneamento busca mensurar a inflação da cesta de custos do prestador, e endereça melhor o ponto da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. No entanto, a construção e manutenção deste índice implica em um custo maior para a agência reguladora comparativamente à adoção do índice de preços ao consumidor. A inflação de custos do prestador é obtida através da média ponderada de cada componente do custo regulatório (associada ao índice de preços mais apropriado) com seu respectivo peso – ver o exemplo da tabela a seguir.

Dentre os componentes do custo operacional regulatório, merece atenção especial o item energia elétrica, que tem suas tarifas reguladas pela ANEEL³⁰. Uma solução seria aplicar a variação observada nos preços de energia elétrica, de acordo com o perfil do usuário do saneamento, sobre as variáveis físicas de faturamento da energia elétrica de um período de referência³¹. Assim, é criado um mecanismo de incentivo para o prestador adotar medidas de eficiência energética, já que apenas variações de tarifas de energia elétrica são consideradas no cálculo do índice de energia elétrica e não variações de perfil de consumo. Caso o prestador faça gestão de energia, como deslocar o consumo para fora do posto de ponta ou trocar bombas por outras mais eficientes, o índice não captará a redução de custos (já que adota perfil físico de consumo fixo), permitindo apropriação do excedente gerado pela maior eficiência pelo prestador.

²⁹ A consulta à série histórica, aos dados recentes e à metodologia é de fácil acesso na página do IBGE, responsável pelo índice, além de estar disponível também nas páginas de outros órgãos públicos, como o Banco Central do Brasil e o IPEA.

³⁰ Agência Nacional de Energia Elétrica. Responsável pelos reajustes, revisões ordinárias e extraordinárias, além do gerenciamento do sistema de bandas tarifárias.

³¹ Demandas e energia segundo a abertura tarifária: nível de tensão, tarifa, posto horário.

Tabela 2

Item	Peso (%) - RA ₀	Índice Adotado	Índice	Peso (%) - RA ₁
Energia Elétrica	15,06%	IA EE	19,42%	16,50%
Material de Tratamento	2,11%	IGP-M	5,63%	2,05%
Combustíveis e Lubrificantes	1,46%	IPCA BH - Combustíveis	5,58%	1,42%
Telecomunicação	0,65%	IPCA BH - Telecom.	0,14%	0,60%
Impostos e Taxas	3,97%	IA I&T	4,08%	3,79%
Pessoal	47,46%	INPC	7,39%	46,75%
Serviços	12,06%	IPCA	7,64%	11,91%
Materiais	0,83%	IGP-M	5,63%	0,81%
Gerais	0,35%	IPCA	7,64%	0,35%
Custos de Capital	11,51%	INCC	7,59%	11,36%
Manutenção	4,15%	INCC	7,59%	4,10%
Receitas Irrecuperáveis	0,38%	Efeito Tarifário Médio	9,01%	0,38%
	100,00%	Índice Saneamento	9,01%	100,00%

É necessária a atualização periódica dos pesos dos componentes, por conta dos efeitos diferenciados da inflação, como pode ser observado nas colunas RA₀ e RA₁ na tabela anterior. Os componentes relacionados aos custos de capital podem ser indexados ao INCC³² ou IPCA³³.

O reajuste tarifário pode conter um mecanismo de incentivo à produtividade definido na revisão tarifária: o fator X.

$$P_1 = P_0 \times (1 + \text{inflação} + X), \text{ com } 0 \leq X \leq 1$$

O fator X foi concebido para distribuir para os usuários parte do ganho de produtividade esperado durante o ciclo tarifário, pois o ganho de escala possibilita a redução do custo médio, mesmo sem o esforço de gestão. Contudo, é possível incorporar os mecanismos de incentivo para incremento na qualidade da prestação do serviço, para intensificação dos investimentos ou para o estabelecimento de trajetória tarifária que evite os choques.

³² Índice Nacional de Custos da Construção (componente do IGP-M e do IGP-DI), ideal para os prestadores de serviço do setor público. O período de coleta dos preços para o IGP-M ocorre entre o dia 20 do mês anterior e o dia 20 do mês de referência. No caso do IGP-DI, o período de coleta compreende os dias 1 a 30 do mês de referência.

³³ O IPCA é mais apropriado para os prestadores do setor privado. O custo de oportunidade nominal de um investimento de baixo risco – por exemplo, a NTN-B (Nota do Tesouro Nacional, série B) – é composto por uma parcela correspondente ao juro real (como é o caso do WACC) e uma outra, que é a inflação (no caso da NTN-B, o IPCA).

Pode-se, portanto, definir o fator X como a soma dos fatores de produtividade, de qualidade, de capital e de trajetória, dentre outros:

- **Fator de Produtividade:** calculado pela comparação do desempenho com outros prestadores de serviço (*benchmarking*). A comparação exige tratamento dos dados de diversos prestadores, para reduzir a interferência de fatores ambientais inerentes a cada prestador. Se o fator de produtividade for muito alto, diminui o incentivo do prestador em aumentar a eficiência, pois parte relevante desse ganho será distribuído aos usuários, não ficando com a prestadora do serviço e diminuindo os benefícios da regulação pelo preço teto no longo prazo.
- **Fator de Qualidade:** funciona como mecanismo de incentivo à manutenção ou melhoria na qualidade do serviço prestado³⁴. Pode também ser o direcionador de esforços para áreas que o regulador julgar relevante, como controle de perdas ou tratamento de esgoto. Cabe lembrar que o fator de qualidade é um incentivo a ser adotado quando se deseja estimular uma ação desejável, mas não obrigatória³⁵.
- **Fator Capital:** contrapor o baixo nível de investimentos e/ou adiamento destes³⁶, ao incorporar os novos ativos na base de remuneração, à medida que estes entram em operação.
- **Fator de Trajetória:** quando o reposicionamento tarifário é elevado, pode-se construir um Fator de Trajetória para atenuar o impacto sobre os usuários e ao longo do ciclo tarifário.

O regulador pode considerar que determinados custos não são administráveis pelo prestador (por exemplo, tributos, impostos e taxas). Nesses casos, é possível endereçar

³⁴ A busca pela eficiência estimulada pelo Modelo de Regulação pelo Preço (*Price Cap*) tende a resultar em redução da qualidade.

³⁵ Caso algum ponto legal ou previsto em contrato não esteja sendo cumprido, é necessário lançar mão de outro instrumento regulatório, a sanção.

³⁶ Essa é uma potencial consequência do Modelo de Regulação pelo Preço (*Price Cap*).

o reajuste tarifário em duas partes. A variação referente à parcela do custo não administrável é repassada integralmente à tarifa³⁷.

A primeira etapa é calcular as duas partes da receita tarifária para a data de referência, conforme a equação a seguir:

$$RT_0 = VPA_0 + VPB_0$$

Onde:

RT_0 = Receita tarifária na data de referência;

VPA_0 = Valor da Parcela A ou custos não administráveis na data de referência;

VPB_0 = Valor da Parcela B ou custos administráveis na data de referência.

A Receita Tarifária (RT_0) e os custos não administráveis (VPA_0) podem ser obtidos pelo faturamento e pela identificação dos itens relativos ao custo não administrável. Os custos administráveis (VPB_0) são obtidos por diferença:

$$VPB_0 = RT_0 - VPA_0$$

Para estimar o valor dos custos administráveis no próximo período (VPB_1), aplica-se o índice estabelecido para o reajuste e o fator X (para incentivar o prestador a otimizar os custos gerenciáveis):

$$VPB_1 = VPB_0 \times (1 + \text{inflação} + X), \text{ com } 0 \leq X \leq 1$$

A parcela referente aos custos não administráveis do novo período (VPA_1) será calculada item a item:

$$VPA_1 = \sum_{i=1}^n VPA_{0_i} \times IA_i$$

A variável IA_i refere-se ao índice do reajuste de cada item que compõe a parcela não administrável dos custos. Assim, o valor calculado para a parcela A (VPA_1) para o

³⁷ Por exemplo, se houver a criação ou alteração de algum tributo, ou mesmo a cobrança de outorga de água de comitês de bacias hidrográficas, esse impacto deve ser integralmente repassado para a tarifa

próximo período será o resultado do somatório de cada componente do custo não administrável corrigido pelo respectivo índice de reajuste. Ou seja, esse valor reflete o repasse integral das variações de cada um de seus componentes.

Finalmente, a Receita Tarifária estimada para o próximo período (RT_1) será a soma das duas parcelas:

$$RT_1 = VPA_1 + VPB_1$$

Conseqüentemente, o Índice de Reajuste Tarifário será:

$$IRT = \frac{RT_1}{RT_0} = \frac{(VPA_1 + VPB_1)}{(VPA_0 + VPB_0)}$$

A consideração de que existe uma parte dos custos que não são administráveis pelo prestador pode exigir a definição de uma conta de compensação pelos desvios observados entre os valores incorridos e previstos no último reajuste ou revisão. Essa compensação pode ser calculada pela Conta de Variação da parcela A (CVA), que é o cálculo acumulado, em base mensal, da diferença entre o incorrido e o previsto. A atualização desses valores mensais pode ser pela Taxa Selic.

Se houver compensação (positiva ou negativa), o ajuste se dará no próximo período tarifário, mas a compensação não pode ser incorporada à tarifa, pois deve ser arrecadada apenas uma vez. Assim, devem ser definidas duas tabelas tarifárias:

- i. Tabela base, sem efeitos de compensações e que servirá de base para os cálculos do próximo reajuste (para cálculo do RT_0 do próximo reajuste);
- ii. Tabela de aplicação, que conterà as tarifas a serem utilizadas no faturamento de usuários e que contém as compensações a vigorarem por apenas um período.

II.2.2 Revisão Tarifária Ordinária

A seguir, são discutidos os itens que compõem a receita tarifária: custos operacionais, custos de capital, tributos, receitas irrecuperáveis e outras receitas. Válido para os

modelos regulação tarifária em que o regulador necessite analisar a estrutura de custos e a base de ativos elegível a remuneração do prestador de serviços.

A fórmula a seguir apresenta, de maneira simplificada, a composição da receita requerida a ser definida em um cálculo tarifário:

$$RR = CO + CC + T + RI - OR$$

Onde:

RR = Receita Requerida;

CO = Custos Operacionais;

CC = Custos de Capital;

T = Tributos, impostos e contribuições;

RI = Receitas Irrecuperáveis;

OR = Outras Receitas.

As subseções seguintes tratarão dos três principais componentes da equação apresentada anteriormente: custos operacionais (CO), custos de capital (CC) e outros itens, formado pelos tributos, impostos e contribuições (T), receitas irrecuperáveis (RI) e outras receitas (OR).

II.2.2.1 Custos operacionais

O primeiro ponto a ser endereçado ao estimar os custos operacionais em um processo de revisão tarifária refere-se aos incentivos desejáveis: recuperar integralmente os custos incorridos pelo prestador, isentando-o dos riscos do negócio³⁸, ou estabelecer mecanismos de indução à eficiência operacional, dissociando as tarifas dos custos incorridos através de simulação de um ambiente competitivo³⁹?

³⁸ Modelo de Regulação pelo Custo.

³⁹ Modelo de Regulação pelo Preço.

Se a opção for a Regulação pelo Custo, a composição dos custos operacionais a serem computados na tarifa se limita à coleta e verificação⁴⁰ das informações contábeis obtidas e, finalmente, consideração dos valores incorridos.

Entretanto, se o regulador decidir dissociar a tarifa dos custos incorridos pelo prestador, mesmo que parcialmente, para estimular alguma eficiência operacional, será necessário criar um ambiente virtual de competição, para induzir o prestador a gerir seus custos de forma eficiente. Esse ambiente pode ser simulado a partir:

- **Empresa de Referência:** a competição virtual é criada através de estimativas de custos operacionais eficientes de uma empresa virtual que atuaria sob as mesmas condições de contexto da empresa existente. Para tanto, é preciso identificar e definir detalhadamente as atividades e os processos necessários para a prestação do serviço. Os recursos humanos e os materiais seriam determinados com base nas boas práticas de mercado, considerando as especificidades da área de concessão. Mesmo tendo como vantagem a adequação às peculiaridades da concessão, esta metodologia exige alto grau de complexidade, detalhamento e domínio do regulador acerca das atividades do prestador, tornando-a de difícil aplicação. Existe a dificuldade de reprodução e entendimento pelas empresas e pode gerar sinalização equivocada aos diversos atores envolvidos, desde a própria empresa a sindicatos e usuários. Além disso, reduz a liberdade gerencial das empresas em aumentar a produtividade, pois a tendência é que se adaptem ao modelo.
- **Regulação por comparação (*benchmarking*):** A comparação da eficiência entre os prestadores requer informações confiáveis e detalhadas, além da avaliação cuidadosa das especificidades das áreas da concessão que podem influenciar nos custos de cada uma (variáveis ambientais ou de contexto⁴¹).

⁴⁰ Para atestar a consistência e confiabilidade.

⁴¹ Por exemplo, escala do prestador, características de consumo dos usuários, densidade da rede, topografia, qualidade dos serviços, etc.

A tabela a seguir lista as vantagens e desvantagens da regulação por comparação:

Vantagens	Desvantagens
Maior estímulo à eficiência, por permitir liberdade de gestão dos prestadores.	Dificuldade de comparação, devido à heterogeneidade entre os prestadores e as áreas da concessão.
Comparação com empresas reais, que possuem diferentes estratégias.	Exigência de informações confiáveis de muitos prestadores. Existe a possibilidade de conluio entre os prestadores.
Fácil compreensão pelos usuários e demais atores envolvidos.	Risco de desequilíbrio econômico do prestador, ao dissociar permanentemente as tarifas dos custos.

A regulação por comparação demanda duas etapas:

- 1) **Medir a eficiência** de cada empresa da amostra;
- 2) **Comparar a eficiência** entre as empresas, para definir uma fronteira de eficiência.

A medição da eficiência das empresas pode ser feita por métodos que vão desde *rankings*⁴² à construção de modelos econométricos a partir das variáveis monetárias⁴³ e físicas, que permitam dimensionar as que são relevantes e que influenciem os custos do prestador. De posse das medidas de eficiência dos prestadores, é preciso compará-las e definir a fronteira de eficiência a ser alcançada pelos menos eficientes. Isso pode ser feito com base em modelos paramétricos⁴⁴ ou não-paramétricos⁴⁵.

⁴² Criados a partir de indicadores ou pela definição de índices de produtividade.

⁴³ Custos.

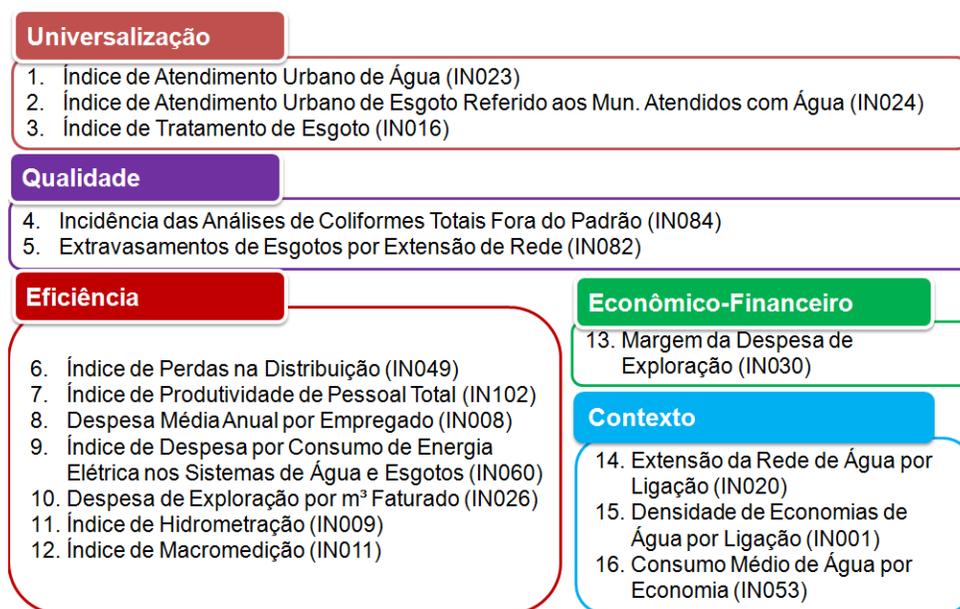
⁴⁴ Que adotam parâmetros estatísticos como média e variância de distribuição. Econometria.

⁴⁵ Por exemplo, a análise envoltória de dados (DEA) ou programação linear.

O uso de indicadores tem limitações, devido à subjetividade na agregação de diferentes dimensões (eficiência, qualidade e abrangência) na criação de um *ranking* entre os prestadores. Além disso, não considera variáveis de contexto (ambientais) que interferem na eficiência medida, mas não são gerenciáveis pelo prestador (como densidade, verticalização, topografia, dentre outras).

A figura a seguir reproduz os indicadores de saneamento selecionados pelo Grupo de Indicadores da Abar em 2012, usados como referência para o Projeto Acertar⁴⁶ do Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Interáguas.

Figura 1



Fonte: Nota Técnica CTSan-Abar 01/2014. Informações e Indicadores de Água e de Esgoto no Contexto Regulatório

É possível estabelecer metas para cada indicador adotado e usar a distância à meta como *proxy* de medida de ineficiência. Contudo, é preciso definir um

⁴⁶ O Projeto Acertar visa o desenvolvimento de metodologias de Auditoria e Certificação de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O projeto, executado no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS, é resultado da parceria entre o Ministério das Cidades e a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR e tem o propósito de aprimorar os processos de gestão das informações dos prestadores de serviços de saneamento.

critério de agregação entre os diferentes indicadores para se estabelecer um *ranking* único, o que contará com elevado grau de subjetividade do avaliador. Entretanto, a simplicidade dos indicadores deve ser valorizada como importante instrumento para:

- Diagnóstico e avaliação inicial da eficiência dos prestadores e dos pontos a serem trabalhados em cada um;
- Facilidade de entendimento pelos diversos agentes;
- Permitir a regulação por exposição (*Sunshine Regulation*), que contribui para o controle social.

A definição da tarifa pode demandar métodos mais sofisticados, que permitam maior precisão da avaliação da eficiência. Um outro método de avaliação de eficiência consiste na elaboração de índices de produtividade, que mensuram a relação insumo/produto. Esses índices⁴⁷ podem ser divididos quanto a sua abrangência e forma de medida.

Abrangência	Forma de medida
<u>Parcial</u> : aborda apenas alguns aspectos da prestação do serviço, por exemplo, custo de pessoal.	<u>Função de Produção</u> : medida estritamente física de eficiência técnica, que relaciona quantidades produzidas e insumos utilizados.
<u>Total</u> : considera todos os insumos e produtos do prestador, com critérios ⁴⁸ que permitem agregar elementos de diferentes características, como produtos de água e esgoto, insumos para	<u>Função de Custos</u> : conceito econômico que estima a eficiência total, considerando tanto a eficiência técnica quanto a alocativa ⁴⁹ , e relacionando o custo total ao nível da produção e custos dos insumos.

⁴⁷ Os índices de Törnqvist e Malmquist são exemplos de índices de produtividade totais e de função de custos, sendo que o último pode ser decomposto em ganhos de eficiência, evolução técnica e ganhos de escala.

⁴⁸ Usualmente, critérios monetários.

⁴⁹ Combinação ótima dos recursos.

tratamento, pessoal, energia elétrica, etc.	
---	--

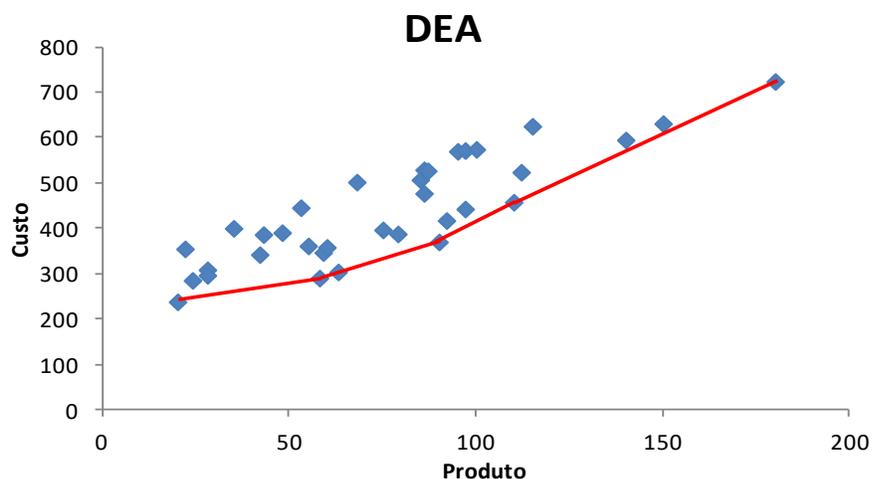
Após computada a eficiência de cada prestador, passa-se para a comparação de eficiências e o estabelecimento da fronteira de eficiência a ser alcançada. Podem ser adotados modelos não-paramétricos ou paramétricos.

Os modelos não-paramétricos, como o DEA (Data Envelopment Analysis, ou análise envoltória de dados), consistem em determinar a fronteira de eficiência a partir das empresas mais eficientes, com base em técnicas de programação linear, e verificar a distância dos prestadores com relação à fronteira. Ao invés de referenciar a média como padrão de eficiência⁵⁰, exige-se um desempenho superior na busca dessa fronteira de eficiência. Todavia, estabelecer o custo da empresa mais eficiente como referência pode eliminar o incentivo econômico, transformando-o em penalidade.

O método não-paramétrico tem a vantagem de não impor, a priori, uma forma funcional, além da facilidade de entendimento. Por outro lado, é bastante sensível aos valores extremos (*outliers*) e não permite a utilização de técnicas estatísticas para avaliação de testes de hipótese. O gráfico a seguir ilustra o método DEA.

⁵⁰ Como é o caso do modelo paramétrico.

Gráfico 3



Os modelos paramétricos estimam parâmetros, como média e variância, com definição, a priori, de uma função matemática. Esse método tem a vantagem de permitir análises econométricas⁵¹. São modelos que procuram capturar a relação entre variáveis explicativas⁵² e a variável dependente objeto da análise – pode ser, por exemplo, o custo operacional por unidade ou ligação. É preciso conhecer bem o setor para escolher as variáveis explicativas relevantes, preferencialmente tendo uma variável explicativa para cada dimensão (escala, qualidade e condições de contexto, sem relação uma com a outra⁵³).

Um exemplo é a regressão pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)⁵⁴. Uma regressão dos índices de produtividade de diferentes prestadores permite estabelecer uma função que minimiza o erro quadrático médio⁵⁵. Tal função representaria a eficiência “média” de acordo com a variável adotada como independente⁵⁶. O deslocamento da curva “média”,

⁵¹ Trata-se de uma técnica que envolve considerações econômicas, matemáticas e estatísticas para estabelecer relações, estimar parâmetros e testar hipóteses.

⁵² Também conhecidas como variáveis explicativas, ou seja, que ajudam a explicar o comportamento da variável dependente.

⁵³ Ortogonalidade.

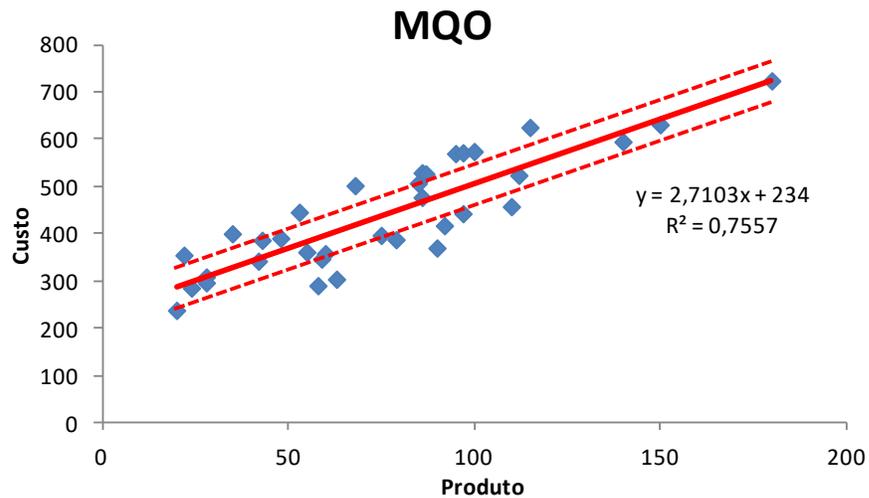
⁵⁴

⁵⁵

⁵⁶ É a variável que explica o resultado objeto da análise.

baseada no erro padrão da estimativa, pode ser adotado como fronteira. O gráfico a seguir ilustra uma regressão simples pelo método MQO.

Figura 2



Outra abordagem de comparação de eficiência entre prestadores, que agrupa as etapas de estimação de eficiência e de comparação é a análise de Regressão Múltipla. Um modelo econométrico poderia estimar o custo operacional⁵⁷ unitário (variável dependente), com base em informações e indicadores de diferentes dimensões, conforme a tabela a seguir:

Variável dependente (a ser explicada)	Variáveis independentes (variáveis explicativas)
<i>Custo operacional unitário</i> <i>(sem imposto)</i>	Relação de atendimento entre serviços (água e esgoto); Volume consumido por economia; Índice de tratamento de esgoto; Índices de qualidade do serviço;

⁵⁷ Sem imposto.

Variáveis de contexto⁵⁸ (topografia, densidade, verticalização, fonte da água bruta, custo de vida do município, dentre outras)

Por medir a relação entre as variáveis⁵⁹, a construção de modelo econométrico robusto permite inferir o impacto de cada variável explicativa no valor da variável dependente. A regressão múltipla permite medir a eficiência e estabelecer referências para a definição da fronteira de eficiência concomitantemente. Contudo, é importante ressaltar os cuidados ao se estabelecer e testar os modelos econométricos⁶⁰. Cabe também a ressalva de que a regressão mede a relação entre as variáveis, mas não a causalidade⁶¹.

Por fim, há alternativas mais sofisticadas em econometria:

- Análise de Fronteira Estocástica: modelo paramétrico com resultados similares ao MQO, mas que permite a avaliação de efeitos aleatórios na eficiência. É possível explicitar o resíduo⁶², dividindo-o em duas componentes: a parte aleatória e a outra, que mede a ineficiência.
- Painel: adota mais de uma observação para cada prestador, permitindo observar fatores específicos que se mantêm constantes ao longo do tempo, ou de partes do prestador em um mesmo ponto no tempo.

Como a medida relativa de eficiência (*ranking*) depende do método empregado para comparação, recomenda-se proceder à análise de consistência pelo confronto de resultados de diversas técnicas e verificar se os resultados são

⁵⁸ Não gerenciáveis pelo prestador do serviço.

⁵⁹ Com coeficientes estimados, com médias e erros padrões.

⁶⁰ Por problemas como endogeneidade, multicolinearidade, heterocedasticidade, dentre outros.

⁶¹ A causalidade deve ser tratada na elaboração do modelo econômico. E deve ser testada apropriadamente.

⁶²

coerentes, o que permite fortalecer a posição do regulador frente às prestadoras. O regulador pode enviar os resultados às prestadoras, para receber seus comentários, envolvendo-as no processo de *benchmarking* e contribuindo para que as informações utilizadas sejam confiáveis e os resultados, compreensivos e justificáveis. O *benchmarking* se converte, assim, em um processo interativo que contribui para reduzir a assimetria de informação.

A comparação de eficiência entre prestadores, independentemente do método, exige informações confiáveis e detalhadas de muitas empresas e a avaliação cuidadosa das especificidades das áreas de concessão. Além disso, devido à grande heterogeneidade entre os prestadores⁶³, é aconselhável que o *benchmarking* seja entre prestadores comparáveis, dividindo-os em grupos com características semelhantes ou adotando variáveis que identifiquem as diferenças⁶⁴.

Os passos fundamentais da comparação (benchmarking), segundo Ferro e Romero (2009), são:

- ✓ “Identificar um conjunto de empresas comparáveis;
- ✓ Construir o coração teórico do modelo: seleção do tipo de relação a estimar (função de produção, de custos ou de distância), decisão sobre o conceito de eficiência relevante e definição das variáveis;
- ✓ Eleger todas as variáveis ambientais que podem afetar o desempenho;
- ✓ Estimar o modelo inicial (função de eficiência) e seguir um procedimento de eliminação de variáveis ambientais para assegurar que as não significativas não façam parte do modelo final;

⁶³ Porte, tipo de prestador (autarquia, empresa pública ou empresa privada) e se o prestador é municipal ou intermunicipal.

⁶⁴ Por exemplo, a adoção de variáveis dummies (variáveis binárias, assumindo valores 0 ou 1) nos modelos de regressão múltipla.

- ✓ Estimar o modelo final (comparação de eficiência entre empresas) com diversas técnicas disponíveis;
- ✓ Aplicar análise de consistência;
- ✓ Estabelecer um *ranking* relevante, fundamentado e único, que faça uso de toda informação anterior” (Ferro e Romero, 2009).

II.2.2.2 Custo de capital

As empresas prestadoras de serviço do saneamento básico precisam realizar investimentos, de tempos em tempos, seja para ampliar a cobertura do serviço, seja para atualizar a tecnologia existente. Esses investimentos devem estar, preferencialmente, fundamentados no PMSB⁶⁵ – que tenha sido discutido com a sociedade, que apresente viabilidade técnica e econômica e que esteja periodicamente atualizado. Esse investimento tem um custo, que será tratado nesta seção.

A metodologia para o custo do capital⁶⁶ dependerá do tipo do prestador de serviço (se público ou privado):

- **Prestadores Públicos:** os ativos em operação ou foram construídos de forma não onerosa (por subvenções) ou foram pagos antecipadamente pelas tarifas. Isto é, tratam-se de ativos públicos. Por não existir a figura do lucro na contabilidade pública, o conceito de remuneração perde sentido, assim como, em geral, inexistem registros de depreciação e/ou amortização⁶⁷.

Desta forma, ao compor as tarifas dos prestadores do setor público, deve-se contemplar as necessidades de recursos financeiros para os novos investimentos e para o pagamento da amortização, dos juros e demais

⁶⁵ Plano Municipal de Saneamento Básico.

⁶⁶ Parcela da receita associada à implantação da infraestrutura.

⁶⁷ Merece monitoramento as alterações que estão sendo conduzidas nas regras de Contabilidade Pública, de acordo com a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional e publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 29 de setembro de 2015.

encargos que incidem sobre os financiamentos a contratar no novo ciclo tarifário (inclusive sobre os aqueles já contratados) ⁶⁸.

O regulador deve discutir com o prestador, com o titular e com a sociedade os investimentos que serão viabilizados pela tarifa no próximo ciclo tarifário. Se o conjunto dos investimentos previstos no PMSB não for economicamente viável, a alternativa é definir quais investimentos serão prioritários ou buscar opções de financiamento. Os programas de reposição de ativos e de ganhos de eficiência⁶⁹ não devem ser menosprezados, por terem impactos significativos nos custos operacionais.

- **Prestadores Privados:** os investimentos são realizados pelo prestador, com recursos próprios ou de terceiros, sendo recuperados posteriormente pela tarifa, via amortização e/ou depreciação. A parcela não recuperada é remunerada com base nos valores residuais dos investimentos realizados, conforme taxa de remuneração definida pelo regulador.

Assim, o custo do capital (*CC*) dos prestadores de direito privado é composto por:

$$CC = (BdR + CG) \times TdR + DA$$

Onde:

CC = Custos do Capital;

BdR = Base de Remuneração;

CG = Capital de Giro;

TdR = Taxa de Remuneração;

DA = Depreciação/Amortização.

⁶⁸ Isso elimina a necessidade de se realizar a certificação e validação da base de ativos, que é custosa para o regulador e para o prestador do serviço de direito público. No entanto, exige o acompanhamento da execução do plano de investimentos, com os devidos ajustes na revisão tarifária, caso os investimentos não sejam realizados.

⁶⁹ Como controle de perdas, eficiência energética, automação e sistemas de gestão.

A seguir, os componentes da equação do custo do capital serão tratados individualmente:

Base de Ativos Regulatória (BAR) e Base de Remuneração (BdR):

O componente mais importante⁷⁰ na determinação dos Custos de Capital de um prestador de serviços de direito privado é a Base de Ativos Regulatória (BAR), formada pelos investimentos realizados pelo prestador, com recursos onerosos, necessários à prestação dos serviços.

A BAR é a base de cálculo para amortização e/ou depreciação. Na BAR estarão contemplados os ativos em operação que ainda não foram completamente depreciados e/ou amortizados. Sobre essa base serão aplicadas as respectivas taxas, coerente com a vida útil dos ativos. O resultado disso é a Base de Remuneração (BdR), ou seja, a diferença entre a BAR e a parcela depreciada e/ou amortizada. Sobre a BdR incidirá a Taxa de Remuneração (TdR).

Para a avaliação da BAR, podem ser empregadas diferentes metodologias, sendo as principais:

- ✓ Valor justo ou econômico (Fluxo de Caixa Descontado e *Valuation*): Determinar a base de ativos sob este enfoque pode não ser o mais apropriado para fins de cálculo tarifário, devido à circularidade gerada – o valor da empresa ou o fluxo de caixa dependem da tarifa que se quer calcular. Ademais, a avaliação está sujeita às oscilações de curto prazo, devido à conjuntura do momento da avaliação.
- ✓ Valor Novo de Reposição (VNR): Os ativos são avaliados com base no valor necessário para substituição⁷¹. Sobre as características físicas dos ativos apurados (tipos, dimensões e materiais), são aplicados preços unitários de referência⁷².
A vantagem deste método está na sinalização econômica, visando a alocação eficiente dos fatores de produção e de consumo, com a

⁷⁰ E de maior complexidade para se mensurar.

⁷¹ A preços correntes de mercado e com a tecnologia disponível. O regulador simula um ambiente competitivo, estimando o valor financeiro do investimento na instalação dos ativos necessários à prestação dos serviços.

⁷² Tais preços podem ser a partir do banco de preços do prestador ou de banco de preços referenciais que reflitam o mercado.

simulação de um ambiente de mercado competitivo. Também permite superar as deficiências de registros contábeis, ao deslocar a análise de custos incorridos para de mercado.

Entretanto, é um método intensivo em informação⁷³. Dado que a maior parte dos ativos em operação está no subsolo⁷⁴, o levantamento físico para aferição de suas características tem alto custo⁷⁵. Ademais, por considerar os custos de implantação segundo a tecnologia disponível hoje, este método pode ser injusto com a empresa, que esteve sujeita a condições diferentes⁷⁶ das atuais quando os ativos atualmente em operação foram implantados⁷⁷.

- ✓ Valor histórico ou enfoque contábil: Referenciado no banco patrimonial, com correção inflacionária, descontado os montantes amortizados e/ou depreciados, leva em consideração o valor efetivamente investido pelo prestador, com recursos onerosos, na construção da infraestrutura necessária à prestação dos serviços, ressaltando-se, naturalmente, a indispensável observância das condições de uso, utilidade e prudência dos investimentos realizados.

A adoção deste método depende da qualidade das informações do banco patrimonial do prestador, através de consistências e de outros procedimentos que atestem sua confiabilidade. Sua vantagem está na simplicidade, objetividade e relação direta aos recursos de fato investidos pelo prestador. Entretanto, pela desvinculação do valor econômico, a sinalização econômica aos agentes para alocação eficiente pode ser prejudicada.

⁷³ Exige avaliação física dos ativos, levantamento detalhado das características técnicas de toda a infraestrutura e confrontação com os registros patrimoniais do prestador (conciliação físico-contábil).

⁷⁴ Aduoras, redes de distribuição de água, ramais, redes de coleta de esgoto, interceptores e emissários.

⁷⁵ O cadastro técnico é insuficiente e, muitas vezes, desatualizado.

⁷⁶ Para atender ao mercado no passado, a empresa teve que adotar a tecnologia disponível à época, em alguns casos, menos acessível em comparação com a tecnologia disponível atualmente.

⁷⁷ (A. Carrara de Melo & A. Turolla, 2013), página 139.

A validação da base patrimonial depende dos registros contábeis do prestador e também da inspeção física⁷⁸, que pode ser amostral, além da consistência do banco patrimonial com relação à contabilidade societária. Entretanto, as informações primárias de que dispõem os prestadores, com origem na contabilidade societária e no banco patrimonial, trazem desafios para a regulação que necessitam ser superados, tais como:

- Registros incompletos no banco patrimonial (por exemplo, sem informação de grandezas físicas);
- Falta de padronização dos históricos dos lançamentos no banco patrimonial;
- Falta de interação com outros registros do prestador (banco de engenharia e contratual);
- Não atendem aos objetivos regulatórios (Lei 11.445/07);
- Falta de clareza quanto aos investimentos realizados sem ônus para o prestador;
- Registros contábeis nem sempre refletem a essência do negócio do prestador, não revelando se a empresa tem como prática a renovação (ou não) das concessões;
- Registros deficientes das obras em andamento, com históricos que não identificam adequadamente a natureza dos gastos;
- Necessidade de adequação dos registros de forma a permitir o acompanhamento das ações de investimento desde o contrato (ou PMSB em caso de prestação direta) até incorporação no banco patrimonial.

A decisão sobre o método a ser adotado para a avaliação da base de ativos existente depende da qualidade dos registros patrimoniais do prestador e dos objetivos do regulador. Há que se considerar que critérios muito exigentes para certificação dos ativos existentes podem consumir recursos (tempo e dinheiro) de agências, dos prestadores e

⁷⁸ Verificação da existência dos ativos, se estão em operação e a classificação por município e por serviço/atividade.

dos usuários⁷⁹, que poderiam ser alocados na melhoria de procedimentos a partir da revisão, visando qualificar as informações da base incremental.

Deve-se levar em conta que, devido à amortização e/ou depreciação dos ativos, em poucos anos, a participação da base incremental superará a da base existente, dependendo de parâmetros como vida útil e a relação entre os fluxos de atuais e históricos dos investimentos. Assim, caso seja possível validar os registros do banco patrimonial existente, com uma margem de erro aceitável, pode ser vantajoso optar pelo método de Custo Histórico Corrigido, para que se destinem esforços no aprimoramento dos registros da base incremental.

O levantamento físico de ativos pode ser uma boa oportunidade para implantar o georreferenciamento dos ativos, principalmente dos pontos de captação, ETAs, estações elevatórias, reservatórios, ETEs e pontos de disposição final⁸⁰. Também é de suma importância identificar o município em que está localizado o bem, assim como a que serviço/atividade pertence, de forma que possibilite a apropriação e a distribuição dos custos entre municípios e serviços, conforme exige o art. 18 da Lei 11.445/07.

Na avaliação dos ativos, é importante que o regulador adote princípios de prudência, uso e utilidade⁸¹, como forma de estimular a eficiência. É recomendável que apenas os ativos em operação sejam considerados, de forma a respeitar os princípios de uso e de utilidade. Portanto, é preciso incluir o custo do dinheiro⁸² que financiou a construção, incorporando-o à base assim que o ativo entrar em operação.

O regulador pode adotar o critério de glosar parte do valor dos ativos segundo fator de aproveitamento (casos de terrenos não aproveitados na prestação do serviço ou de estruturas superdimensionadas, com ociosidade não justificada), para desestimular investimentos imprudentes e combater o efeito Averch-Johnson⁸³. Recomenda-se,

⁷⁹ Que será o financiador disso, via tarifa.

⁸⁰ Pode ser interessante incluir a medição da altitude, além da latitude e longitude, no georreferenciamento.

⁸¹ Jamison, 2007. Um investimento é prudente se foi baseado no critério de minimização de custo. Um ativo está em uso e é útil quando está em operação, contribui para o serviço e não há excesso de capacidade ociosa.

⁸² Juros, se for recurso oneroso de terceiros, ou lucros/dividendos, se for recurso oneroso próprio.

⁸³ "A garantia de retorno de investimentos representa estímulos a investimentos desnecessários ou imprudentes, especialmente quando a taxa de retorno é atrativa" (Carrara e Turolla, 2013)

entretanto, considerar as necessidades de expansão dos serviços para atendimento de um mercado crescente.

Também é preciso proceder ajustes para desconsiderar os ativos construídos com recursos não onerosos, a parcela de contraprestação de usuários⁸⁴ e os ativos fora de operação. No processo de avaliação da base de ativos existente, recomenda-se a classificação nas seguintes categorias, com tratamento regulatório diferenciado⁸⁵:

Ativos Essenciais (AE)	Ativos Acessórios (AA)	Ativos Desconsiderados (AD)
Imprescindíveis à prestação do serviço. São bens específicos e fundamentais aos serviços regulados e devem ser revertidos ao titular ao término do contrato.	Indiretamente relacionados à prestação do serviço. Embora contribuam para a execução das atividades, podem ser convertidos para uso em outras. Esses ativos não necessariamente são convertidos para o titular ao fim da concessão.	Não devem compor a Base de Ativos Regulatória. Portanto, a remuneração e a depreciação ou amortização desses ativos não devem ser incluídas no cálculo tarifário.
Barragens, sistemas de captação, adutoras de água bruta, estações de tratamento de água, adutoras de água tratada, estações elevatórias, <i>boosters</i> , reservatórios, redes de distribuição de	Imóveis administrativos, imóveis para atendimento ao público, móveis, veículos, ferramentas, softwares e programas, dentre outros. A classificação desses ativos também se deve à	Investimentos entendidos pelo regulador como desnecessários à prestação dos serviços, (fora de operação, como projetos, obras em andamento, direitos de exploração dos serviços,

⁸⁴ Como é o caso de ligações e extensões de rede.

⁸⁵ Arsae, 2016.

<p>água, ramais, ligações de água e de esgoto, redes coletoras de esgoto, interceptores, emissários, estações de tratamento de esgoto, dentre outros.</p>	<p>possibilidade de serem incorporados ao sistema seja por meio de aquisição ou de aluguel, sendo a decisão de responsabilidade do prestador, portanto gerenciável.</p>	<p>paralisados, ou alocados para outros fins). Ativos completamente amortizados e/ou depreciados⁸⁶.</p>
---	---	--

Capital de Giro (CG):

Recurso para financiar a continuidade das operações do prestador, em razão da defasagem entre o recebimento dos serviços prestados e o pagamento dos insumos contratados. Caso os prestadores precisem manter recursos sem aplicação financeira para cobrir tal defasagem, o regulador pode considerar a necessidade de capital de giro como constituinte da base de remuneração.

O método tradicional de cálculo consiste em apurar o Capital de Giro Líquido (CGL), um indicador contábil de liquidez utilizado pelas empresas que reflete a capacidade de gerenciamento das relações com fornecedores e clientes. Ele demonstra se existe folga nos ativos de curto prazo em relação aos passivos de curto prazo.

O Capital de Giro Líquido (CGL) ou Capital Circulante Líquido (CCL) é dado por:

$$CGL = AC - PC$$

Onde:

CGL = Capital de Giro Líquido ou Capital Circulante Líquido

AC = Ativo Circulante

PC = Passivo Circulante

⁸⁶ Carrara e Duarte, 2016.

Outro método, conhecido como Método Dinâmico ou de Fleuriet, consiste no cálculo da necessidade de Capital de Giro e considera apenas os ativos e os passivos circulantes de natureza operacional ou cíclica, desconsiderando aqueles de natureza financeira ou errática. Assim, no que se refere a ativos circulantes, são considerados apenas as contas de clientes, estoques e despesas antecipadas. Como passivo, consideram-se apenas fornecedores, impostos e salários a pagar.

Nas notas técnicas de audiência pública do terceiro ciclo de revisão tarifária do setor elétrico, a Aneel realizou análise empírica de empresas de distribuição que demonstrou que nem todas apresentavam necessidade de capital de giro positiva⁸⁷. Assim, a Aneel concluiu que tal item é gerenciável pelas empresas, não sendo considerado para fins de avaliação da Base de Remuneração.

Taxa de Remuneração (TdR):

A remuneração do capital do prestador é resultante da Taxa de Remuneração sobre a Base de Remuneração (BdR), acrescida da Necessidade de Capital de Giro (CG).

A Taxa de Remuneração (TdR) é usualmente definida pelo método do WACC – *Weighted Average Cost of Capital* ou Custo Médio Ponderado do Capital, que consiste em uma taxa média ponderada entre o custo do capital próprio e custo do capital de terceiros, conforme equação a seguir:

$$WACC = [(W_{cp} \times R_{cp}) + (W_{ct} \times R_{ct}) \times (1 - T)]$$

Onde:

$WACC$ = Custo médio ponderado de capital;

W_{cp} = Participação relativa do capital próprio (*equity*) no financiamento total;

R_{cp} = Custo do capital próprio;

W_{ct} = Participação relativa do capital de terceiros (*debt*) no financiamento total;

⁸⁷ NT 268/210-SER/SFF.

R_{ct} = Custo do capital de terceiros;

T = Alíquota vigente de tributos, impostos e contribuições sobre o lucro.

O Custo do Capital Próprio, que considera o custo de oportunidade do capital e os riscos do negócio, geralmente é calculado pelo método CAPM (*Capital Asset Price Model*). No modelo CAPM, a taxa de rendimento requerida por um investidor é igual ao retorno dos investimentos sem risco acrescido de prêmios pelos riscos assumidos.

A equação abaixo representa uma formulação para o cálculo da taxa de remuneração pelo método CAPM. A taxa de retorno do negócio corresponde à soma da taxa livre de risco e da taxa de remuneração correspondente ao risco do negócio⁸⁸:

$$E(R_i) = R_f + [E(R_m) - R_f] \times \beta_i$$

Onde:

$E(R_i)$ = Expectativa da taxa de retorno do negócio (TdR);

R_f = Taxa de retorno livre de risco (*risk free*);

R_m = Expectativa da taxa de retorno do mercado;

β_i = Medida do risco sistêmico, ou seja, o risco não diversificável. Em outras palavras, é o risco do negócio com relação ao risco de mercado.

A partir disso, podemos afirmar que:

Se $E(R_m)$ embute um prêmio de risco, por se tratar de uma taxa de remuneração de mercado, então o resultado da equação $(E(R_m) - R_f)$ é a estimativa do prêmio de risco do mercado.

Da mesma forma, se o β_i é o risco do negócio em relação ao risco do mercado, então o resultado da equação $[E(R_m) - R_f] \times \beta_i$ nos dá o prêmio de risco do negócio.

⁸⁸ É possível usar os indicadores de outros países, por exemplo, os EUA, como fonte para as variáveis que compõem a equação. Isso é justificado pela escassez de informações locais. Nesse caso, é necessário lembrar as devidas adaptações, como incluir na equação as variáveis que representam o prêmio de risco do país e a variação cambial.

O risco do negócio pode oscilar em função do valor de β :

$\beta > 1$: o ativo tem oscilação superior em relação a um dado conjunto de ativos, para cima ou para baixo;

$\beta < 1$: o ativo tem oscilação inferior em relação a um dado conjunto de ativos, para cima ou para baixo;

$\beta = 1$: o ativo oscila com a mesma intensidade em relação a um dado conjunto de ativos, para cima ou para baixo.

O Custo do Capital Próprio (R_{cp}) é, portanto, uma estimativa do custo de oportunidade do capital em investir em um setor específico no Brasil – nesse caso, em saneamento.

O Custo de Capital de Terceiros (R_{ct}) pode ser estimado a partir das taxas de financiamento de mercado disponíveis ao prestador. Pode ser a taxa média praticada no mercado. Com a aprovação da TLP⁸⁹, a taxa de juros observada na NTN-B⁹⁰ com prazo equivalente a 5 anos se torna uma boa referência. Se o prestador tiver acesso a linhas de financiamento subsidiado (BNDES, Caixa Econômica Federal, dentre outros), é preciso considerar o subsídio no capital de terceiros a ser adotado na revisão tarifária. Caso contrário, os usuários teriam que pagar tarifas maiores e o prestador privado teria um benefício indevido ao obter este financiamento subsidiado.

Outra alternativa é adotar o mesmo raciocínio do custo de capital próprio, conforme equação a seguir⁹¹:

$$R_{ct} = R_f + (r_{pc}) \times (1 - T)$$

Onde:

R_{ct} = estimativa do custo do capital de terceiros

⁸⁹ Taxa de Longo Prazo, que substituirá a TJLP, Taxa de Juros de Longo Prazo, nas linhas de financiamento do BNDES. A metodologia de cálculo da TLP será referenciada na NTN-B com prazo de 5 anos.

⁹⁰ Nota do Tesouro Nacional, série B, também conhecida como Tesouro IPCA. A remuneração é composta por uma parcela prefixada e outra indexada ao IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), divulgado pelo IBGE.

⁹¹ Também neste caso, em função de problemas de disponibilidade de dados, é possível fazer a estimativa com base nos dados do mercado norte-americano. Nesse caso, lembrar de adicionar o prêmio de risco soberano e a variação cambial.

R_f = taxa de remuneração livre de risco

rp_c = é o *spread* relativo ao prêmio de risco de crédito do tomador do recurso. É a diferença entre o custo de colocação da dívida e a taxa de remuneração livre de risco, também conhecida como *spread*.

T = Alíquota vigente de tributos, impostos e contribuições sobre o lucro.

Por fim, para concluir a estimativa do custo de capital, é necessário estimar a estrutura de capital do prestador, ou seja, o peso do capital próprio e o peso do capital de terceiros na composição do capital total empregado na atividade. A estrutura de capital⁹² pode ser obtida a partir dos dados observados no prestador – a vantagem está na sua simplicidade. Contudo, é possível que o prestador esteja usando demasiadamente o capital de terceiros, o que pode implicar em potencial risco para o médio e longo prazos, com o potencial aumento no custo do crédito e o aumento no risco de inadimplência e/ou falência/concordata do prestador.

Assim, o ideal seria adotar uma ponderação ótima como referência, evitando incentivar a alavancagem financeira⁹³ da prestadora, como resposta ao fato de que o custo do capital de terceiros é inferior ao custo do capital próprio – especialmente quando há uma oferta considerável de linhas e programas de crédito subsidiado.

Uma forma de evitar o crescimento da alavancagem é a adoção de limites que o prestador deve respeitar com relação à taxa de endividamento, como ocorre com os *covenants*⁹⁴. Outra maneira é controlar o valor do β no cálculo do custo de capital próprio (associado ao risco do negócio), de forma a desestimular o financiamento acima de um determinado limite. O valor do β regulatório pode ser inversamente proporcional ao endividamento.

⁹² Ponderação entre o capital próprio (W_{cp}) e o de terceiros (W_{ct}), para se obter o WACC.

⁹³ Aumento no endividamento enquanto a ponderação está fixa durante o ciclo tarifário. Assim, o prestador incorreria em um custo médio ponderado de capital inferior ao estabelecido no modelo regulatório, se apropriando das vantagens. A regra do IRPJ também incentiva essa alavancagem, ao permitir o *Tax Shield*. Tal fenômeno foi observado em vários países que adotaram a regulação por Preço Teto. Além disso, esse incentivo adverso aumenta o risco de inadimplência e falência do prestador, deixando o regulador em uma armadilha.

⁹⁴ *Covenants* são itens dos contratos dos empréstimos e financiamentos, criados para proteger o interesse do credor. Estes itens estabelecem condições que não podem ser descumpridas; caso isto ocorra, o credor poderá exigir o vencimento antecipado da dívida. Para quem está emprestando, os *covenants* reduzem o risco de não pagamento da dívida; para quem está captando o recurso, uma dívida com *covenants* geralmente possui uma taxa de juros menor. Quando uma empresa divulga suas demonstrações é comum também mostrar os *covenants* nas notas explicativas. (Fonte: <http://www.contabilidade-financeira.com>).

Também é comum usar como referência outros mercados, mais maduros, normalmente com base em empresas negociadas em bolsa de valores de países desenvolvidos⁹⁵.

O cálculo do WACC pode considerar os tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL), de forma a simplificar o tratamento desses tributos no item Custo de Capital, ao invés de fazê-lo no item Tributos, objeto de discussão adiante. É preciso esclarecer que a inflação não deve ser considerada no cálculo da Taxa de Remuneração. A TdR trata-se de uma taxa real, e não nominal. Os reajustes anuais das tarifas as corrigem segundo a inflação, inclusive o custo de capital, produzindo o efeito de transformação da taxa real do WACC em taxa nominal.

Depreciação e Amortização (DA):

Depreciação e amortização, para o ativo imobilizado e o intangível, respectivamente, são registros contábeis para compensar a deterioração, perda de valor ou obsolescência do ativo. Em regulação, a depreciação e a amortização estão associadas à utilização anual dos ativos que possibilitam a prestação do serviço e que devem ser recuperados através das receitas tarifárias anuais.

A avaliação da amortização e/ou depreciação para fins regulatórios não pode adotar o critério da contabilidade societária, por conta da ausência de atualização monetária⁹⁶. Assim, a soma das parcelas da amortização e/ou depreciação contábeis é insuficiente para cobrir os custos de aquisição dos ativos, a preços atualizados. Essa é a razão para justificar o cálculo da amortização e/ou depreciação regulatória a partir da Base de Ativos atualizada monetariamente, aplicando-se um percentual coerente com a expectativa de vida útil de cada ativo.

Apesar de ser recomendável a adoção de taxas de amortização e/ou depreciação que levem em conta a vida econômica dos ativos, observa-se que, em cumprimento às normas contábeis, os valores contabilizados pelo concessionário, ocasionalmente e de

⁹⁵ O professor de finanças da Stern School of Business da Universidade de New York, Aswath Damodaran, mantém informações de referência sobre a estrutura de capital por tipo de indústria. <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

⁹⁶ Não são permitidas reavaliações nem mesmo a correção monetária dos ativos devido a perdas inflacionárias desde 1998, o que faz com que a taxa de amortização e/ou depreciação incida sobre um valor original desatualizado

forma equivocada, seguem as taxas máximas admitidas pela Receita Federal para fins de dedução como despesa na apuração dos tributos sobre o lucro.

Muitas vezes, o banco patrimonial não traz informações confiáveis sobre a vida útil econômica dos ativos, apenas as contábeis para fins fiscais. Devido a limitações de informações patrimoniais, o regulador pode admitir (temporariamente) a amortização e/ou depreciação com base nos critérios estabelecidos pela Receita Federal. Contudo, deve-se procurar evolução nesse sentido nos registros do prestador. O ideal é segregar as informações relativas aos ativos, de forma que seja possível identificar os tipos de ativos existentes, e assim, definir uma taxa de depreciação e/ou amortização que seja coerente com a vida útil do ativo em questão.

A decisão entre a adoção de taxas de amortização e depreciação que considerem a vida útil econômica ou contábil é um dilema para o regulador, já que o registro antecipado da amortização e/ou depreciação de um ativo que segue em operação significa:

- Onerar os atuais usuários em benefício dos usuários futuros;
- Sinalização econômica distorcida aos agentes (ativos em operação já completamente amortizados e/ou depreciados);
- Transferir para a tarifa um custo que seria do ente concedente pela indenização de bem reversível ao final da concessão.

Entretanto, a adoção de taxas coerentes com a vida útil econômica de cada ativo não se viabiliza sem custo considerável de inspeção física dos ativos e alterações nos sistemas de registro patrimonial.

II.2.2.3 Outros itens

Tributos (T):

Devem considerados integralmente, garantindo a neutralidade desses efeitos sobre o prestador. Sobre o setor de saneamento, podem incidir os seguintes tributos, a depender da natureza jurídica do prestador e das particularidades locais:

- PIS/Pasep e Cofins;

- IR e CSLL;
- Taxa de regulação;
- Recursos Hídricos (Comitês de Bacia);
- Outros: ISS, IPTU e os relativos a frota de veículos (IPVA, DPVAT, licenciamento).

Descrição do tributo	Autarquias e Departamentos municipais	Empresas públicas de direito privado ⁹⁷	Empresas privadas ou Economia mista
PIS/Pasep e Cofins ⁹⁸	1,00% ⁹⁹	1,65% e 7,60%	1,65% e 7,60%
IR e CSLL ¹⁰⁰	Não	25% e 9%	25% e 9%
ISS	Não	Sim	Sim
IPTU	Não	Sim	Sim
Sobre a frota de veículos	Não	Sim	Sim
Taxa de Regulação	Sim, quando há regulação		

Receitas Irrecuperáveis (RI):

Parcela da receita não arrecadada, em função da inadimplência, mesmo com os esforços de cobrança.

⁹⁷ Essas empresas recolhem a CSLL e o IR. Porém, existem discussões sobre a constitucionalidade desse recolhimento, por conta da imunidade recíproca dos entes públicos.

⁹⁸ Sobre o faturamento. Regime não cumulativo, com recuperação de créditos. A alíquota efetiva oscila entre 6% a 8%.

⁹⁹ Apenas o Pasep, com alíquota de 1% sobre o faturamento.

¹⁰⁰ Sobre o lucro.

Na maioria dos casos, as faturas em atraso são pagas (atualizadas monetariamente e com juros), e o prestador é compensado integralmente pelos efeitos financeiros ocasionados pelo atraso, não sendo necessária compensação regulatória.

Entretanto, mesmo com os esforços de cobrança¹⁰¹, uma parcela dos usuários não efetua o pagamento, tornando a receita arrecadada inferior à faturada. Assim, o regulador deve considerar um percentual como receita irrecuperável, através da **curva de envelhecimento das faturas não pagas (aging)**.

O regulador deve:

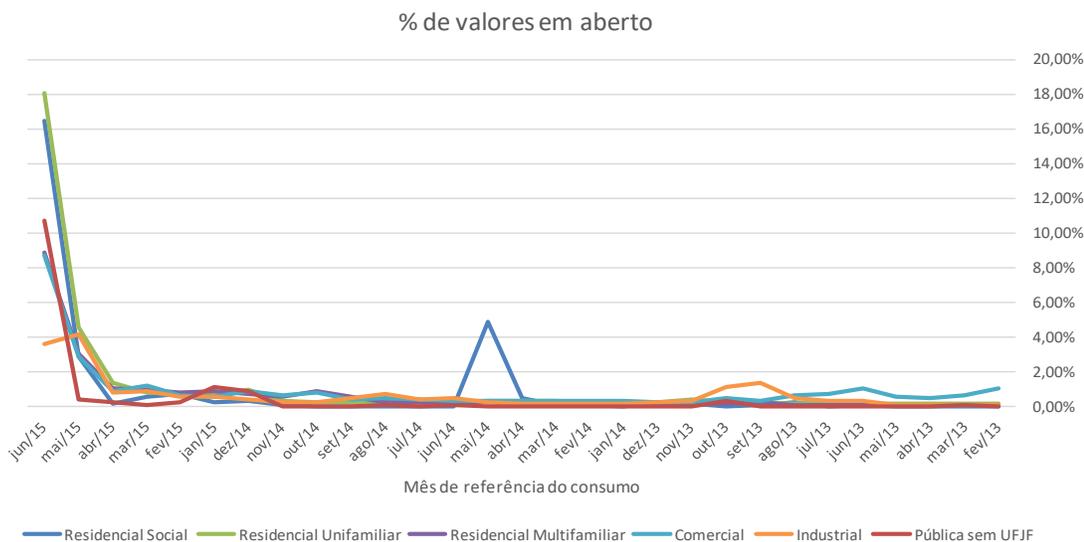
- ✓ Definir a data base;
- ✓ Solicitar ao prestador as informações das faturas vencidas e em aberto naquela data, cobradas desde o mês anterior até um período de cerca de dois anos atrás. Para cada mês, o total das faturas cobradas e não pagas deve ser dividido pela receita total faturada no respectivo mês, para obter o percentual relativo a inadimplência. A análise da evolução desse percentual permitirá verificar em quanto tempo há estabilização das faturas mais antiga em aberto, sendo esse percentual a ser considerado como o percentual de receita irrecuperável.

As contas podem ser realizadas por categoria, para que seja possível apurar tanto o comportamento diferenciado quanto possíveis falhas na gestão de cobrança do prestador. Se verificado esforço insuficiente de cobrança pelo prestador, o percentual da receita irrecuperável apurado não precisa ser considerado integralmente.

O gráfico a seguir ilustra o resultado obtido pela Arsae-MG para a Cesama, de Juiz de Fora, que resultou em um percentual de receita irrecuperável de 0,55%.

¹⁰¹ Incluindo medidas severas, como o corte no fornecimento de água.

Figura 5



Fonte: Arsae, 2016b

A Receita Irrecuperável a ser considerada será o resultado obtido pela multiplicação do percentual apurado pelo método de *aging* e pela receita tarifária calculada na revisão tarifária.

A inadimplência tem relação com diversos fatores, que vão de aspectos culturais da população à qualidade do serviço ofertado. Também é muito relevante o esforço de cobrança do prestador. Apesar de não ser desejável os cortes no fornecimento de água aos usuários que estejam em condição de vulnerabilidade, há que se considerar que as faturas não pagas terminam por ser subsidiadas involuntariamente pelos demais usuários.

Outras Receitas (OR):

São as receitas auferidas pelo prestador pelos serviços não tarifados, como ligação, vistoria, análises laboratoriais, dentre outras. Por se tratar de serviços não tarifados, os custos relativos a esses serviços devem ser excluídos do cálculo dos custos operacionais e de capital para fins de definição da tarifa média. Alternativamente, se houver contabilidade de custos que permita e haja viabilidade, pode-se desconsiderar

dos custos totais a parcela de insumos relativa aos serviços não tarifados. Contudo, essa alternativa costuma ser de aplicação mais trabalhosa.

Quando um serviço não tarifado é prestado por outras empresas em um ambiente competitivo, pode-se admitir a retenção de parte dos lucros da atividade pelo prestador como forma de incentivo à oferta do serviço (exemplo: análises de água).

II.2.3 Revisão Tarifária Extraordinária

Além da Revisão Ordinária e do Reajuste Tarifário, já discutidos, o art. 38 da Lei nº 11.445/07 permite a realização da Revisão Tarifária Extraordinária “*quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro*”.

Os seguintes itens são as principais causas das revisões extraordinárias:

- ✓ Mudanças de legislação, como a criação de novos tributos;
- ✓ Impacto em custos considerados não administráveis pelo prestador;
- ✓ Variação não convencionais nas tarifas de energia elétrica;
- ✓ Variação significativa de mercado consumidor;
- ✓ Indisponibilidade hídrica;
- ✓ Falta de aderência entre o índice adotado para o reajuste tarifário e os custos incorridos pelo prestador.

É aconselhável que o regulador defina, no momento da revisão tarifária regular, a matriz de risco a que está sujeito o prestador, com bandas de variação em que o risco é alocado ao prestador e valores limites que, se alcançados, exigirão avaliação pormenorizada e adoção de revisão tarifária extraordinária.

II.3 Metas e objetivos dos serviços

Até aqui foram abordados os tópicos relacionados à necessidade de recursos para a recuperação dos custos operacionais¹⁰² e do capital investido¹⁰³. Além destes, a Lei nº 11.445/07 estabelece, no art. 29, as seguintes diretrizes para a instituição de tarifas:

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

(...)

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

O modelo de regulação tarifária desenhado para o serviço prestado diretamente pelo titular poderia considerar, além do custo operacional, recursos complementares para viabilizar investimentos atrelados ao cumprimento de metas e objetivos, reconhecendo assim o caráter público da prestação do serviço de saneamento. O regulador atuaria para garantir que esses recursos sejam aplicados em ações específicas pré-determinadas. Esse colchão de recursos evitaria que os prestadores públicos optem pelo cancelamento ou postergação de despesas relevantes para a sustentabilidade da prestação do serviço no médio e longo prazo¹⁰⁴, mas não urgentes no curto prazo¹⁰⁵.

No longo prazo, a não realização dessa natureza de investimento acarreta, de um lado, em funcionários de baixa produtividade (pela ausência de capacitação) e de outro, na redução da qualidade do serviço prestado e no aumento das perdas técnicas (pela deficiência e deterioração da infraestrutura). Conseqüentemente, os custos operacionais

¹⁰² Em regime de eficiência, incluindo os impostos e taxas.

¹⁰³ Incluindo a taxa de retorno nos casos de prestadores de serviços de direito privado.

¹⁰⁴ Por exemplo, despesas com capacitação de recursos humanos, investimentos em reposição e manutenção de ativos, modernização da tecnologia de operação, dentre outras.

¹⁰⁵ Despesas de folha de pagamento, serviços de terceiros e demais fornecedores, juros do financiamento e tributos, dentre outras, são mais relevantes no curto prazo, pois são essenciais para evitar a interrupção da prestação do serviço.

ficam pressionados, com impacto nas tarifas. A seção V.3 ilustra o caso adotado pela Arsae-MG para a Cesama.

III. ASPECTOS CONTÁBEIS DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

O serviço de saneamento básico representa um constante desafio para a sociedade, dado o seu impacto na qualidade de vida da população, em especial a saúde e o meio ambiente. O Brasil, neste particular, ainda tem um longo caminho a percorrer para alcançar a universalização do acesso desses serviços: 27% da população não tem acesso a redes de água tratada e 50% (mais de 100 milhões de brasileiros) não contam com os serviços de esgotamento sanitário¹⁰⁶, o que dá uma medida da dimensão da importância do papel das agências reguladoras.

A boa regulação e fiscalização dos serviços de saneamento é extremamente dependente de informações¹⁰⁷. E uma das principais fontes de informações são os registros contábeis. Mesmo sem abstrair a existência de assimetria de informação, é importante destacar que esses documentos seguem normas e padrões previamente estabelecidos por órgãos competentes, impingindo responsabilidades legais e até penais. Assim, as demonstrações contábeis são, em princípio, fonte razoavelmente confiável de informações econômicas e que retratam adequadamente a realidade patrimonial do prestador, sendo imprescindível para o efetivo exercício da regulação e da fiscalização dessas atividades.

III.1.1 Panorama geral dos serviços de saneamento básico no Brasil

Os serviços de saneamento básico no Brasil são de responsabilidade dos municípios e são exercidos por entidades de diferentes perfis, que vão desde um departamento da prefeitura a empresas de capital aberto.

III.1.1.1 Principal característica dos prestadores de serviços:

A Lei nº 11.445/2007 prescreve, em seu artigo 10, que:

¹⁰⁶ Fonte: Instituto Trata Brasil.

¹⁰⁷ São informações que vão desde a natureza física (instalação da infraestrutura necessária), técnica (perdas de água, medição do consumo, índices de qualidade), econômicas (população, rendimento médio, inflação, custo operacional, investimento necessário, etc.) e financeiras (taxa de retorno, impostos, depreciação e amortização, etc).

“Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária”.

E o artigo 16 estabelece que:

“Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços”.

Dessa forma, os serviços de saneamento básico no Brasil podem ser prestados por entidades constituídas sob diversas formas jurídicas, tendo como aspecto relevante a existência ou não do instrumento da concessão. Assim, as empresas privadas e de economia mista prestam os serviços se existir um contrato de concessão ou de programa.

Anteriormente à Lei nº 11.445/2007, os serviços de saneamento básico eram concedidos por meio de contratos de concessão ou de convênios genéricos, nos quais a empresa responsável acumulava diversas funções, como as de planejamento, execução de obras e definição das tarifas. A participação do poder concedente nas decisões era mínima. A Lei trouxe mudanças importantes, separando as funções de **planejamento**¹⁰⁸, de **regulação e a fiscalização**¹⁰⁹ e a **prestação dos serviços**¹¹⁰.

❖ **Concessão:** pode ser por contrato de programa ou por contrato de concessão. Há duas principais distinções:

¹⁰⁸ Pressupõe a elaboração da respectiva política pública de saneamento básico, a cargo do município (titular do serviço).

¹⁰⁹ A cargo de uma entidade independente, com autonomia administrativa, financeira e decisória, devendo para isso dispor de pessoal altamente qualificado.

¹¹⁰ Que cabe a um ente público municipal ou a uma concessionária pública ou privada.

- i. o contrato de programa tem sempre como contratado um ente vinculado à Administração Direta ou Indireta¹¹¹ e sua celebração não precisa ser precedida de licitação¹¹². Já o contrato de concessão passa por um processo de licitação e a contraparte não está relacionada à Administração Direta ou Indireta;
 - ii. Nas concessões, sejam por meio de contrato de concessão ou contrato de programa, a base de ativos pertence ao poder concedente, sendo que o prestador tem o direito de explorar esses ativos para a prestação dos serviços.
- ❖ **Serviços Próprios:** não há contrato (de concessão ou de programa), já que é o município é o prestador dos serviços, por meio de autarquia ou departamento especializado.

III.1.2 Contabilidade dos prestadores dos serviços

III.1.2.1 Empresas do setor privado, empresas do setor público e empresas de economia mista:

Têm como principal referência a Lei das Sociedades Anônimas¹¹³ e seguem as regras de contabilidade emanadas de órgãos com atribuição para editar normas de cunho contábil, especialmente o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC).

O CPC edita os Pronunciamentos, Interpretações e Orientações Contábeis que estabelecem regras de contabilização de diversos fatos decorrentes da atividade empresarial. Alguns são fundamentais para o registro de empresas concessionárias, como os que tratam dos Contratos de Concessão (ICPC 01), do Ativo Imobilizado (CPC 27) e dos Contratos de Construção (CPC 17). Além disso, esses CPCs são

¹¹¹ Órgão público, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

¹¹² Em razão de uma previsão expressa nesse sentido na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

¹¹³ Lei das S/As, Lei nº 6.404/1976.

recepcionados pela Comissão de Valores Mobiliários, confirmando a obrigatoriedade de adoção pelas empresas de capital aberto.

Há também o Manual de Contabilidade para as Empresas Estaduais de Saneamento Básico, editado pela Aesbe – Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico. Todavia, como a Aesbe não é um órgão regulador, o manual nem sempre é seguido na sua plenitude. Um exemplo são as taxas de depreciação definidas neste manual, mais aderentes a provável vida útil dos ativos de infraestrutura, mas que as empresas nem sempre as adotam, preferindo aquelas definidas pela Receita Federal¹¹⁴ (ver a subseção VII.2.1 deste relatório, em Depreciação/Amortização da Base de Ativos).

Os balanços são submetidos a auditorias independentes (externos), que emitem um relatório (parecer) publicado junto às demonstrações financeiras. É muito importante examinar os relatórios dos auditores externos, com o objetivo de verificar se possuem ressalvas ou parágrafos de ênfase. Esses dois procedimentos podem sinalizar fragilidades na contabilidade ou na situação patrimonial da empresa, que podem comprometer a prestação dos serviços. Há também a “negativa de parecer”, quando não existem elementos para que o auditor dê a sua opinião sobre o balanço, e o “parecer adverso”, quando o auditor possui informações suficientes para formar a opinião de que as demonstrações financeiras não representam adequadamente a situação patrimonial da empresa.

Algumas empresas possuem órgãos de auditoria interna e de controles internos, que emitem relatórios periódicos sobre a organização. A leitura desses relatórios ajuda a formar uma opinião sobre a qualidade dos controles, o que pode auxiliar o regulador a definir políticas de aumento da eficiência.

Algumas empresas estaduais de prestação de serviços de saneamento, como é o caso da Sabesp, da Copasa e da Sanepar, possuem ações negociadas na BMF&Bovespa, exigindo delas maior transparência, melhor nível de governança e, por consequência, maior adequação dos registros contábeis.

¹¹⁴ Entendem que, para fins fiscais, a depreciação contabilizada é a mesma que deve ser considerada para os efeitos tributários.

Quanto à contabilidade de custos, há muito ainda que se fazer. Ainda que existam implantados em algumas dessas empresas, centros de lucros e de custos, os relatórios emitidos não são 100% confiáveis, não sendo usados para a tomada de decisão pela administração da empresa e com muita reserva por parte do regulador. O custo dos serviços prestados nas localidades ou municípios não são refletidos de forma fidedigna nos relatórios emitidos. Os critérios de alocação, de atribuição e de rateio, nem sempre são definidos pelo regulador. Faltam, principalmente, sistemas adequados e pessoal treinado, principalmente nos locais onde os serviços são prestados.

Outra deficiência desses prestadores, que tem impacto importante nos trabalhos de revisão tarifária, é a que se relaciona com o banco patrimonial. Faltam informações fundamentais para conhecer razoavelmente e validar a existência, o uso, a utilidade dos ativos e se houve prudência no investimento realizado. Não existe uma integração do banco patrimonial com os bancos de engenharia e contratual, havendo dificuldade em se conhecer informações operacionais dos bens da base de ativos (vazão, capacidade e outras grandezas físicas).

III.1.2.2 Autarquias municipais e Departamentos especializados municipais:

Seguem as normas da contabilidade pública¹¹⁵, com destaque para as normas de contabilidade aplicadas aos serviços públicos que integram o MCasp – Manual de Contabilidade Aplicada aos Serviços Públicos. Em princípio, os balancetes deveriam registrar as despesas seguindo o regime de competência, mas não é o que se vê. Por exemplo, raramente são contabilizadas as provisões relacionadas à folha de pagamento¹¹⁶.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que todo ente público deve adotar, exige a manutenção de contabilidade patrimonial nos moldes semelhantes ao de empresas do setor privado e em convergência aos padrões internacionais, cuja principal

¹¹⁵ Estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964, suas alterações e regulamentos.

¹¹⁶ Provisão de férias, 13º salário e provisões decorrentes de contingências cíveis e trabalhistas.

fonte são as IPSAS¹¹⁷, editadas pela IFAC¹¹⁸. Foram concedidos prazos para que diversos Procedimentos Contábeis Patrimoniais fossem implantados¹¹⁹.

Contudo, esses prazos são bastante dilatados. Com relação aos ativos de infraestrutura, os municípios com menos de 50.000 habitantes devem reconhecer, mensurar e evidenciar os bens e respectivas depreciação, amortização ou exaustão, assim como a reavaliação e a redução ao valor recuperável, somente a partir de janeiro de 2024; para as contingências, a obrigatoriedade de registro é a partir de janeiro de 2021¹²⁰. Ou seja, a real situação patrimonial das autarquias e departamentos especializados municipais que prestam serviços de saneamento básico deve demorar para ser conhecida. E isso é de grande interesse da regulação.

Entretanto, o regulador pode determinar a antecipação desse prazo, conforme prevê a própria norma da STN¹²¹. Lembrando, ainda, que a Lei nº 11.445/2007 outorga às agências reguladoras a atribuição de expedir normas contábeis para os seus regulados, conforme previsão contida no art. 23:

“Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

(...)

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação”.

¹¹⁷ *International Public Sector Accounting Standards* ou Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Seria o equivalente para o setor público o que os CPCs representam para o setor privado.

¹¹⁸ *International Federation of Accountants*, ou Federação Internacional de Contadores.

¹¹⁹ Por exemplo, o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis pertencentes aos entes, os bens de infraestrutura (base de ativos da prestação de serviços), contingências trabalhistas e tributárias e as provisões decorrentes dessas contingências.

¹²⁰ Fonte: Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - Anexo à Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

¹²¹ O documento aprovado por Portaria do Secretário do Tesouro Nacional e que regulamenta o art. 13 da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, definindo os prazos para a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, estabelece que “os prazos não impedem que cada ente da Federação implante determinado procedimento antes da data estabelecida e **também não restringem a atuação dos órgãos de controle, que podem exigir prazos mais exíguos com vistas a auditorias dos procedimentos contábeis patrimoniais**”.(grifos nosso)

Atualmente, portanto, não existe registro contábil da base de ativos, em função do prazo bastante extenso para que os municípios implantem os controles necessários e façam os registros de seus bens móveis, imóveis e da infraestrutura da prestação dos serviços. A contabilidade de custos, de um modo geral, não existe, portanto não é possível fazer inferências sobre os custos de cada um dos serviços prestados.

Os balanços das autarquias e departamentos não são auditados por auditoria externa, não existe auditoria interna e o órgão de controle interno, quando existente, não cumpre adequadamente as suas funções.

Aqui vale lembrar outra vez, que o regulador pode atuar no sentido de determinar que o prestador dos serviços proceda a um inventário dos bens que formam a sua infraestrutura de prestação dos serviços e fazer o respectivo registro contábil.

Os registros contábeis são feitos com objetivos fiscais ou para a prestação de contas junto aos órgãos de controle. A inexistência de uma contabilidade de custos efetiva inviabiliza o conhecimento do custo real da prestação de cada serviço e em cada município, quando se trata de prestação regionalizada. Desta forma, tanto nas empresas privadas, como nas de economia mista, públicas e autarquias, assim como nos departamentos especializados, em razão das suas prioridades fiscais ou de prestação de contas aos órgãos de controle, não se conhece de forma minimamente adequada o custo (e o resultado) de cada um dos serviços prestados, distribuídos nos diversos municípios atendidos pelo prestador.

III.1.3 Classificação regulatória

A classificação regulatória é um procedimento que o regulador adota com o objetivo de dar às receitas e despesas registradas pelo prestador uma denominação que seja compatível com as rubricas adotadas nos trabalhos de revisão e de reajuste tarifários. Ainda que o custo operacional possa ser definido por metodologia que leve em consideração referências externas, as despesas incorridas pelo prestador servem como parâmetro para auxiliar uma política de incentivo à eficiência.

A classificação regulatória é realizada por falta de uma contabilidade regulatória implantada pela agência reguladora. Essa forma de classificar despesas e receitas já poderia ser processada pelo próprio prestador dos serviços, seguindo regras e orientações definidas em um Manual de Contabilidade Regulatória.

III.1.3.1 Classificação Regulatória das Despesas:

Permite ao regulador avaliar as despesas/custos que serão admitidos nos cálculos tarifários e determinar glosas de despesas incorridas pelo prestador, por não serem elas permitidas pela legislação aplicável ou não estarem em linha com a metodologia de revisão tarifária.

III.1.3.2 Classificação Regulatória das Receitas:

Possibilita ao regulador conhecer as receitas não típicas auferidas pelo prestador dos serviços que serão deduzidas no cálculo das tarifas, compartilhando ganhos do prestador com o usuário.

O regulador deve conhecer e avaliar as despesas incorridas pelo prestador na elaboração dos cálculos tarifários: despesas que serão admitidas na composição da tarifa.

Diante da inexistência de uma contabilidade de custos, não há como distinguir os custos relacionados diretamente com a prestação dos serviços de água e esgoto daqueles havidos com o auferimento de outras receitas.

Assim, as outras receitas eventualmente registradas devem ser deduzidas dos custos que serão considerados na construção da tarifa. Ou seja, como não se sabe o custo que não deveria ser considerado na formação da tarifa, deduz-se a receita auferida que não seja a do negócio principal do prestador.

Aqui se deve atentar que, nas situações em que o custo da prestação de outros serviços for superior ao da receita auferida, o usuário dos serviços de água e esgoto estariam subsidiando a atividade atípica. Uma tabela defasada de outros serviços pode ser a causa do prejuízo com a atividade não regulada.

Deve-se atentar, ainda, para a coerência na dedução das outras receitas do valor da receita requerida. Assim, nos casos em que a “Outra Receita” tem relação com uma despesa glosada, o tratamento deve ser dirigido ao resultado que essa outra receita produziu. Por exemplo, havendo uma despesa relacionada com uma indenização e outra receita relacionada com o ressarcimento dessa indenização, o foco deve se concentrar no resultado observado. Não é razoável glosar a despesa e deduzir a receita com a recuperação do custo, pois aí o prestador estaria sendo duplamente penalizado.

Outra receita que normalmente dá margem para discussões é a que representa os ganhos de aplicações financeiras. Deve-se responder algumas perguntas: de quem é o risco da manutenção de recursos em caixa? Do prestador, que deve fazer a gestão financeira voltada para uma melhor otimização dos recursos, ou esse prestador deveria, sempre, usar os recursos em investimentos em infraestrutura? Há um montante ótimo para se deixar no caixa como uma reserva de liquidez ou não? O usuário é prejudicado pelo fato de não ter havido os investimentos necessários a uma boa prestação dos serviços? Reverter toda a receita financeira ou parte dela para a modicidade tarifária incentiva (ou obriga) o prestador a fazer os investimentos? O fato de saber que terá suas receitas financeiras revertidas para a modicidade tarifária incentivaria o prestador a fazer logo os investimentos para lhe permitir a expansão do seu mercado?

III.1.3.3 Como é feita a Classificação Regulatória:

- Base: Balancetes dos meses de referência para o cálculo tarifário
- “De/Para” das rubricas contábeis apresentadas nos balancetes para as rubricas definidas pelo regulador, para uma classificação regulatória preliminar
- Apresentação da Classificação Regulatória preliminar ao prestador com questionamentos sobre possíveis dúvidas sobre a natureza de determinados registros
- Esclarecimentos do prestador sobre a natureza dos registros e validação da classificação regulatória final

O regulador deve estabelecer as contas da classificação regulatória de acordo com as definições contidas em sua metodologia de cálculo tarifário.

As contas apresentadas nos balancetes do prestador devem ser convertidas para as contas definidas pelo regulador, lado a lado, conforme a sua afinidade (de/para). Isso pode ser feito em planilhas Excel.

O prestador deve responder a questionamentos sobre a natureza dos registros apresentados nos balancetes. Nem sempre a classificação feita pelo prestador é esclarecedora da verdadeira natureza da receita ou da despesa. Usa-se muito “Outras Receitas” e “Outras Despesas”, às vezes com registro de valores relevantes.

É recomendável que a classificação regulatória que subsistir após os esclarecimentos do prestador (nem sempre os esclarecimentos prestados são, de fato, elucidativos, e novos esclarecimentos sempre são solicitados) seja apresentada pelo regulador ao prestador antes de ser dada sequência aos trabalhos dos cálculos tarifários.

Importante lembrar que a própria classificação regulatória já sinaliza alguns tratamentos que o regulador dará às despesas incorridas ou receitas auferidas, sendo alvo de discussão antes mesmo dos resultados finais serem apresentados.

III.1.4 Preços de Transferência (Contabilidades Gerencial e de Custos)

III.1.4.1 Receitas, Custos e Resultados dos serviços prestados:

Preços de transferência podem ser definidos como a expressão monetária da movimentação de bens econômicos, como produtos semiacabados, produtos acabados, matérias primas, direitos intangíveis e serviços, entre centros produtores ou unidades de negócio de um mesmo grupo econômico.

Trazendo este conceito para o universo da prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, o que nos interessa é saber qual é o grau de contribuição dos serviços administrativos e de apoio operacional para o preço de cada serviço, entre as

suas atividades principais e acessórias, nas diversas localidades atendidas pelo concessionário.

No caso de prestador que atende a um só município, o interesse é fazer a distribuição desses custos aos custos diretos dos diversos serviços prestados.

No final das contas, o que interessa, tanto ao prestador como ao regulador, é conhecer o resultado efetivo dos serviços prestados em cada um dos municípios atendidos pelo prestador.

Assim, em resumo, a contabilidade gerencial de custos deve proporcionar a prestadores e regulador as seguintes informações:

- Receitas auferidas em cada um dos municípios atendidos – custos incorridos em cada município = resultado por município
- Receitas auferidas em cada serviço prestado – custos incorridos em cada serviço prestado = resultado por tipo de serviço prestado, quais sejam:
 - De serviços de Abastecimento de Água
 - De serviços de Coleta de Esgoto
 - De serviços de Tratamento de Esgoto
 - De outros serviços prestados
- Resultado por município = Resultados por serviços prestados = Resultado contábil (DRE)

A contabilidade societária, que todos os prestadores são obrigados a manter, não oferece essas informações. É necessário, então, desenvolver e implantar uma contabilidade de custos bem estruturada, integrada à contabilidade da prestadora para que essas informações sejam disponibilizadas.

III.1.4.2 Resultados dos serviços prestados:

Principais objetivos:

Do Prestador dos serviços

- ✓ Gestão do seu negócio

Do Regulador

- ✓ Subsidiar a formatação da estrutura tarifária
- ✓ Auxiliar a compreensão e a adoção de políticas de subsídios cruzados
- ✓ Conhecer e expurgar no cálculo tarifário eventuais custos incorridos na prestação de outros serviços não sujeitos à cobrança da tarifa definida pela agência reguladora.

O prestador dos serviços precisa saber qual a contribuição de cada serviço e de cada município atendido para o resultado global de sua empresa.

Quais municípios são deficitários? Quais serviços não pagam os custos incorridos?

Empresas estaduais que prestam serviços regionalizados pode, por questões políticas ou estratégicas, aceitar a prestação de serviços em municípios que projetam um VPL (valor presente líquido) negativo. A autorização para que a empresa aceite prestar um serviço com essa expectativa é normalmente dada pelo Conselho de Administração.

De todo modo, é importante acompanhar o desempenho da prestação dos serviços nas localidades com esse prognóstico.

Para o regulador, saber o custo efetivo de cada serviço – abastecimento de água, coleta de esgoto e coleta e tratamento de esgoto – vai lhe dar subsídios importantes na calibragem da estrutura tarifária. Os percentuais aplicados sobre a tarifa de água para a cobrança do serviço de esgotamento sanitário (sem ou com tratamento) podem e devem ser mais aderentes aos efetivos custos da prestação desses serviços.

Estudos sobre subsídios cruzados ficarão mais consistentes se os reguladores dispuserem de informações mais confiáveis sobre custos de serviços e os incorridos em cada município, facilitando a implantação de políticas dessa natureza mais adequadas e transparentes.

Outra questão relacionada ao tema está ligada aos custos que o prestador incorre para o auferimento de receitas não relacionadas às suas atividades principais. É extremamente desejável, na busca da definição de uma tarifa justa tanto para o prestador quanto para o usuário, que o regulador consiga responder, com razoável grau de acerto, às seguintes perguntas: quais são os custos atribuíveis às “Outras Receitas”? As tabelas de cobrança dos serviços geradores dessas outras receitas estão adequadas aos seus custos?

Deduzir simplesmente as “Outras Receitas” no cálculo da Receita Requerida pode não ser suficiente para a adequação da tarifa, pois se o custo das receitas não típicas for superior a estas, estará havendo uma transferência de ônus para o usuário dos serviços de água e esgoto.

III.1.4.3 Custos dos serviços prestados:

Tipos de custos:

Os custos podem ser classificados, principalmente, sob duas abordagens básicas: (i) do ponto de vista do volume da produção de bens ou serviços, e (ii) quanto ao grau de dificuldade de sua apuração.

No primeiro caso, os custos podem ser fixos ou variáveis, ou seja: custos variam ou não conforme varia a quantidade de bens ou serviços produzidos. Por outro lado, custos fixos tornam-se variáveis por produto, se a quantidade deles varia para mais ou para menos. Já com relação ao grau de facilidade ou de dificuldade de sua apuração, os custos são classificados como diretos ou indiretos. Quanto maior for a facilidade de atribuir um item de custo a um produto ou serviço, mais direto ele é.

Aqui são abordados os custos do ponto de vista de sua facilidade/dificuldade de apuração, que mais interessam à formação dos preços dos serviços de saneamento básico, quer pela sua distribuição por tipo de serviço ou pelas localidades onde os serviços são prestados.

Custos Diretos: São custos plenamente identificáveis com os serviços produzidos, como a mão de obra alocada na prestação dos serviços; energia elétrica consumida no

bombeamento de água e esgoto; despesas com manutenção e de depreciação/amortização de máquinas e bens da infraestrutura, por exemplo. Os custos diretos podem ser ainda classificados de duas maneiras:

- Custos Diretamente Alocados

São aqueles incorridos direta e exclusivamente na prestação dos diversos tipos de serviços – abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e outros eventuais serviços prestados pela entidade responsável pelo saneamento básico – e nas localidades onde os serviços são prestados.

- Custos Atribuídos

São também incorridos diretamente na prestação dos serviços, porém a unidade de origem presta serviços simultaneamente a mais de um centro de custo (município e/ou serviço).

Para estes tipos de custos devem ser definidos critérios de alocação que considere o efetivo consumo/utilização do serviço ou localidade que se beneficiou com os insumos que lhes estão sendo atribuídos. Com isso, obtém-se uma razoável precisão do valor dos custos que se incorporam ao custo final dos serviços e da localidade onde esses serviços são prestados.

Exemplo: Uma ETA que atende a mais de um município: a alocação deve ter como base o volume de água em m³ medido na entrada de cada município.

Custos Indiretos: São os custos incorridos nas unidades administrativas ou de apoio regional que devem ser rateados aos serviços prestados e às localidades onde são prestados os serviços.

Para estes tipos de custos, devem ser estabelecidos critérios de rateio considerando um determinado direcionador, preferencialmente, uma grandeza física que seja comum a todos os serviços/localidades, como o número de economias ou a quantidade de ligações. O direcionador deve ter como referência importante a simplicidade, para a obtenção da base de rateio e para a compreensão dos usuários das informações sobre

os custos. Evita-se, assim, direcionadores baseados em custos diretos, que pode causar distorções na apuração do custo final.

Para os custos atribuídos e indiretos será necessário o cálculo do “preço de transferência”, que deve ser feito utilizando-se de critérios consistentes na formação dos custos que se quer transferir.

III.2 Base de Ativos

III.2.1 Concessionárias

Investimento em Infraestrutura da Prestação dos Serviços: A premissa básica que orienta toda a lógica dos registros contábeis é que eles devem refletir a essência do negócio. Assim, se existir forte expectativa de **renovação** dos contratos de concessão, a contabilização dos investimentos em infraestrutura pode ser feita no **Imobilizado**. **Por outro lado, se existir** forte expectativa de **não renovação** dos contratos de concessão, a contabilização deverá seguir o **Modelo Bifurcado**, registrando os investimentos em infraestrutura em parte como intangível e parte como Ativo Financeiro.

Há um Pronunciamento Contábil (CPC 00 – Pronunciamento Conceitual Básico (R1) - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro) que traz implícito que, para os registros contábeis, a essência prevalece sobre a forma.

Assim, os registros contábeis devem privilegiar a prática em detrimento de regras contratuais.

Por exemplo: o contrato entre o ente concedente e o concessionário prevê que após 30 anos haverá a extinção do contrato e a reversão dos bens ao município, com indenização do valor residual desses bens ao prestador, pelo município.

O que se vê, com frequência, é que os contratos acabam sendo renovados por mais 30 anos, não existindo, assim, a reversão dos bens aos entes concedentes.

O ICPC 01 – Contratos de Concessão prevê que quando a empresa entende que existe um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo dos bens reversíveis ao final da

concessão deve ser registrado um ativo financeiro. A diferença entre o valor do investimento e o Ativo Financeiro é registrada como um Intangível. É o tal modelo bifurcado.

A Copasa registra ativos financeiros, provavelmente porque entende que os contratos não serão renovados ao final da concessão. Ela não deixa isso explícito, ainda que muitos dos seus contratos têm sido objeto de renovação.

A Sabesp não registra ativos financeiros, sob o argumento que os contratos, provavelmente, serão renovados.

Modelo Bifurcado:

Intangível

- ✓ Registra a parcela do valor dos ativos que serão consumidos durante o prazo de concessão.
- ✓ A despesa correspondente a sua utilização é registrada como amortização;
- ✓ O valor do intangível deve ser igual ao de sua amortização acumulada ao final da concessão.

Ativo Financeiro

- ✓ Registra o valor presente da indenização futura a ser paga ao prestador pelo município referente ao valor residual dos bens reversíveis ao final da concessão.
- ✓ Este valor deve ser objeto de correção monetária por ocasião do pagamento da indenização.

Como a concessionária não é proprietária dos ativos que formam a infraestrutura de prestação de serviços, e sim o ente concedente, ela tem de registrar um direito representado pelo contrato que ela tem com município, que tem como valor de referência os investimentos que ela faz. Por isso, a lógica de se registrar os investimentos como um ativo intangível e não como imobilizado.

No ativo financeiro, o valor presente vai sendo capitalizado à mesma taxa em que foi descontado o valor futuro. Assim, ao final da concessão, o valor registrado nessa rubrica deve corresponder ao valor histórico residual do bem objeto do investimento. Corresponde à parcela não depreciada do bem, que ainda terá uma vida útil pela frente.

A parte registrada como intangível deve ser calibrada para que seja totalmente amortizada no prazo da concessão.

Desta forma, o ativo financeiro vai crescendo para atingir o valor residual ao final da concessão enquanto o intangível vai diminuindo até desaparecer na mesma data.

Como observação adicional, a Prefeitura deveria registrar os bens da infraestrutura de prestação de serviços como um Imobilizado seu e isto está sendo tratado no MCasp. O imbróglio, ainda não resolvido, é que para registrar o imobilizado a contrapartida deve ser um passivo, e aí haveria repercussões no endividamento público, o que não é interessante para o município.

A tabela e o gráfico abaixo ilustram o lançamento contábil, adotando o modelo bifurcado, de um ativo de R\$ 100.000, com vida útil de 20 anos, mas realizado a 10 anos do fim do contrato. A indenização ao fim do contrato corresponderia à metade do valor do ativo (R\$ 50 mil), mas como o pagamento só ocorrerá em 10 anos, o lançamento do ativo financeiro corresponde ao valor presente desse valor (R\$ 19.277, adotando taxa de desconto de 10% ao ano). O intangível do primeiro ano corresponde à diferença entre o valor do ativo e o ativo financeiro (R\$ 100 mil menos R\$ 19.277, ou R\$ 80.723). O ativo intangível vai sendo amortizado linearmente a cada ano (10% ao ano) e o ativo financeiro vai sendo capitalizado pela taxa de juros até chegar aos R\$ 50 mil ao fim do contrato.

Nas negociações realizadas entre a empresa prestadora de serviços, seja ela de capital totalmente privado ou de economia mista, com os municípios para a prestação dos serviços de saneamento básico, os seus mandatários podem solicitar aos prestadores, para fechar o negócio, contrapartidas em obras no município. Essas obras podem ou não estar relacionadas com o saneamento básico: obras em fundos de vale, de proteção de matas ciliares e de preservação de mananciais, que são de responsabilidade do município. Todavia, essas obras podem estar intrinsecamente ligadas e mesmo necessárias à prestação dos serviços, devendo ser avaliadas pelo regulador no que respeita à sua inclusão na base de ativos regulatória.

A Copasa vinha descrevendo esses ativos em notas explicativas, até o balanço de 2014, da seguinte forma:

“Direitos de uso referem-se a custos incorridos em renovação de concessões públicas, a título de ressarcimento pela COPASA MG de investimentos na infraestrutura realizados pelos municípios, acrescidos de correção monetária, quando aplicável nos termos do IAS 29. Os valores registrados no ativo intangível referem-se a ressarcimentos já efetuados pela Companhia aos municípios como parte do acordo para renovação das concessões de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Estes investimentos não integram a base tarifária da Companhia, contudo representam o investimento realizado pela Companhia para a renovação da concessão”.

A partir do balanço de 2015, essa nota explicativa não integra mais as demonstrações financeiras e a prestadora reivindicou junto à Arsae que a remuneração do valor residual desses investimentos, assim como a sua amortização, entrasse na composição do cálculo tarifário, o que foi aceito, em parte¹²², pelo regulador.

¹²² Aqueles ativos que a Copasa defendeu como pré-requisito para a implantação da infraestrutura.

Banco Patrimonial: Sistema informatizado no qual são registrados os investimentos em infraestrutura e em bens não diretamente ligados à prestação dos serviços.

Deve conter, minimamente, a descrição dos investimentos, os valores históricos dos investimentos, a depreciação/amortização acumulada, os valores residuais históricos e os valores corrigidos conforme a variação de índice definido pelo regulador.

No Banco Patrimonial devem estar segregados os bens em construção daqueles que já se encontram em operação. Na parte em que são registrados os bens em formação, sob um código específico, o prestador procede ao registro de cada uma das inversões feitas na construção de um determinado bem de sua infraestrutura de prestação de serviços, à medida que os gastos ocorrem durante o curso da obra. Terminada a obra – uma ETA, por exemplo – os valores acumulados de todos os gastos ocorridos são transferidos, sob um só código e com a respectiva descrição, para a parte em que são controlados os bens em operação.

Da mesma forma, devem estar destacados no Banco Patrimonial os bens que compõem a infraestrutura de prestação de serviços, mas que não exigiram saída de recursos por parte da prestadora. Ou seja, os ativos não onerosos, que são aqueles recebidos em doação, adquiridos com subvenção governamental ou eventualmente custeada por usuários, ainda que parcialmente. Esses ativos, mesmo fazendo parte da infraestrutura de prestação dos serviços, não integram a base de ativos regulatória para os efeitos tarifários.

O Banco Patrimonial é o mais importante documento extracontábil para a realização de uma revisão tarifária.

Não se realizam serviços de saneamento básico sem obras e equipamentos. O banco patrimonial deve registrar, com os detalhes necessários, todos os investimentos que o concessionário faz que estão ligados, direta ou indiretamente, à prestação dos serviços.

Além de ser um instrumento indispensável para a gestão dos ativos, é nele que o regulador encontra as informações sobre a descrição do bem, valores históricos e corrigidos de aquisição e residuais; valores da depreciação/amortização acumulada;

idade do bem; taxas de depreciação/amortização; prazo de vida útil; se o bem está em atividade ou paralisado; se bem foi adquirido com recursos não onerosos ou não.

No banco patrimonial também estão registrados os valores dos investimentos em direitos de exploração, comentados anteriormente.

Os valores dos ativos financeiros, que representam a dívida futura do município para com o concessionário e a sua evolução, é também objeto de registro no banco patrimonial.

É importante, para uma validação primária do banco patrimonial, que os valores nele inseridos relacionados com o custo de aquisição e de depreciação/amortização acumulada e os valores atuais dos ativos financeiros, estejam devidamente refletidos nos balanços patrimoniais da empresa.

A grande carência do banco patrimonial é que as informações operacionais sobre grandezas físicas nem sempre aparecem nele e não há uma convergência com as informações dos bancos de engenharia e contratual.

Auditoria da Base de Ativos (física e/ou contábil): Objetivo: dar segurança ao regulador de que os bens da base de ativos da prestadora estão em uso, têm utilidade e os investimentos relacionados foram feitos de forma prudente.

- ✓ Deve seguir metodologia definida pelo regulador
- ✓ Pode ser realizada pelo próprio regulador ou por empresas especializadas

Como prevê a Lei 11.445/2007 (grifos nossos):

“Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

*VIII - plano de contas e mecanismos de informação, **auditoria e certificação**;*

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e

contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

*§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos **serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.**”*

Entretanto, a Lei não especifica como fazer isso, devendo o regulador definir a metodologia a ser aplicada para este fim. O regulador deve avaliar os aspectos principais que envolvem um trabalho dessa envergadura.

Uma auditoria ideal deveria ter um escopo bem amplo, abrangendo:

- Aspectos contábeis relacionados com registros, documentação, regime de depreciação/amortização, vida útil atribuída, qualidade do banco de dados, etc.
- Aspectos físicos relacionados, basicamente, à existência do bem, se está em uso, se tem utilidade, se há razoabilidade dos valores a ele atribuídos, se foram respeitados os critérios de prudência na sua construção/aquisição, se existe capacidade ociosa (dimensionamento acima das necessidades atuais).

Todavia, há de se ponderar alguns pontos importantes:

A extensão dos trabalhos deve ser cuidadosamente elaborada, com a definição dos ativos objeto que serão objeto da auditoria: Os de maior valor residual? Os das localidades mais populosas? Quais serão os cortes?

Deve-se avaliar se a agência tem pessoal treinado e em número suficiente para ela mesma realizar a auditoria e o prazo em que espera ter os trabalhos concluídos, ou se seria mais recomendável contratar uma empresa de auditoria para fazer o trabalho. Pensar nos processos que envolvem uma contratação, que deve seguir a Lei 8.666/1993, com termos de referência muito bem elaborados. Lembrar da possibilidade de vencer a licitação empresa que pode não oferecer um trabalho de qualidade e que o custo da auditoria de certificação é, normalmente, um trabalho caro.

Depreciação/Amortização da Base de Ativo:

- Regra Geral: os ativos devem ser consumidos (despesas/custos) segundo a expectativa de sua vida útil econômica.
- A taxa de Depreciação/Amortização regulatória deve ser determinada pelo regulador.
- Não é incomum que depreciações e as amortizações contabilizadas pelo concessionário seguirem as taxas máximas admitidas pela Receita Federal.

A Lei 6.404/1976, em seu inciso II do § 3º do art. 183, acrescentado pela Lei 11.638/2007 determina que:

“A companhia deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível, a fim de que sejam revisados e ajustados os critérios utilizados para determinação da vida útil-econômica estimada e para cálculo da depreciação, exaustão e amortização”

Nessa mesma linha, o CPC 27 - Ativo Imobilizado traz a seguinte regra:

“O valor depreciável de um ativo deve ser apropriado de forma sistemática ao longo da sua vida útil estimada.

O valor residual e a vida útil de um ativo são revisados pelo menos ao final de cada exercício e, se as expectativas diferirem das estimativas anteriores, a mudança deve ser contabilizada como mudança de estimativa contábil, segundo o Pronunciamento Técnico CPC 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro”.

Por trás desse critério está o fato de que os bens devem figurar nas demonstrações contábeis das empresas enquanto estiverem contribuindo para a formação das receitas da organização. Naturalmente, os aspectos de relevância dos valores envolvidos devem ser considerados. E a manutenção de um valor residual nos demonstrativos contábeis que traduzam razoavelmente o seu valor atual é feita por mecanismos que envolvem a calibragem das taxas de depreciação/amortização.

Contudo, as empresas, provavelmente com o intuito de pagar menos tributos, adotam as taxas máximas de depreciação/amortização permitidas pela Receita Federal. O que é um equívoco, pois sobre este assunto, foi publicado o Parecer Normativo nº 1/2011 esclarecendo que as diferenças no cálculo da depreciação de bens do ativo imobilizado decorrentes do disposto no § 3º do art. 183 da Lei nº 6.404/76, com as alterações introduzidas pela Lei 11.638/2007 e pelas Leis nº 11.941/09 e 12.973/2014 não terão efeitos para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL da pessoa jurídica.

Por uma questão de ordem mais prática do que técnica, o regulador eventualmente admite que as taxas máximas de depreciação/amortização permitidas pela Receita Federal podem ser utilizadas para os efeitos tarifários, diante de dificuldades de ele, regulador, não dispor de meios para aferir a vida útil dos bens, seguindo as avaliações de vida útil feitas pelo próprio prestador.

A aceitação pela agência reguladora de taxas de depreciação/amortização que aceleram apenas contabilmente a degradação dos bens significa que o custo de capital refletido na tarifa, num primeiro momento, é maior do que ele efetivamente é, levando a distorções que vão impactar os valores cobrados dos usuários, enquanto o bem estiver em operação: de uns mais, de outros menos.

Isso também será refletido em uma eventual indenização que o município terá que pagar ao prestador ao final da concessão: maior a tarifa agora, menor será o valor a ser indenizado pelo ente concedente.

Por outro lado, a decisão do regulador sobre a expectativa de vida útil dos bens e o seu peso sobre a tarifa pode se revelar estratégica para o prestador: uma indenização de valor mais relevante ao final do contrato pode inviabilizar a mudança do prestador e facilitar a renovação do contrato.

Portanto, são vários os aspectos que devem ser sopesados quando se está definindo as taxas de depreciação/amortização que serão aplicadas à base de ativos.

III.2.2 Serviço Próprio Municipal

Para esse tipo de prestador, a formação da infraestrutura de prestação de serviços é financiada pela tarifa ou é não onerosa.

Assim, não entram no cálculo da tarifa:

- A depreciação/amortização da Base de Ativos
- A remuneração do valor residual

Os custos de capital que integram a tarifa cobrada pelos agentes municipais de prestação de serviços de saneamento básico, sejam eles uma autarquia ou um departamento especializado municipal, não levam em consideração investimentos passados.

Assim, o custo de depreciação/amortização ou mesmo a remuneração dos investimentos não são incluídos no valor a ser cobrado pela prestação dos serviços.

Quando se calcula os custos de capital nesses agentes, o regulador olha para frente, procurando respostas para as seguintes questões:

- 1) Qual o volume de recursos necessários aos investimentos durante o ciclo tarifário?
- 2) De quanto o prestador necessitará para cumprir os seus compromissos com os serviços das dívidas contraídas no passado?
- 3) De quanto o prestador necessitará para cumprir os seus compromissos com os serviços das dívidas a serem contraídas no ciclo tarifário?
- 4) Qual serão os valores de contrapartida que o prestador necessitará para os novos financiamentos, durante o ciclo tarifário?

Nem por isso os registros relacionados à amortização/depreciação devem ser negligenciados, pois a contabilização adequada dessas despesas dará aos demonstrativos contábeis maior grau de confiabilidade, auxiliando o prestador em suas atividades de gestão dos ativos e ao regulador nos seus trabalhos de análise e acompanhamento da infraestrutura de prestação dos serviços.

III.2.3 Particularidades próprias das Empresas concessionárias e das Empresas Públicas

Margem de Construção: Eventuais registros relativos a supostos custos administrativos durante a realização de obras de infraestrutura de prestação dos serviços, incorporados aos custos de construção pelo prestador, devem ser expurgados do cálculo das tarifas (remuneração e amortização da base de ativos).

As concessionárias e as empresas públicas seguem o CPC 17 Contratos de Construção para os registros relacionados com as obras de sua infraestrutura de prestação dos serviços.

A receita de construção é composta por contratos na modalidade custo mais margem (*cost plus*), onde a receita é reconhecida por referência aos custos incorridos dos contratos, adicionado de uma margem.

Quando a empresa adota uma margem de construção maior que zero, é agregado ao valor do ativo uma parcela que não corresponde a um efetivo desembolso por parte do prestador e esse valor deve ser glosado para todos os efeitos.

Como exemplo, a Copasa passou a aplicar “margem zero” a partir de julho de 2015, após considerar a Resolução 072/2015 da Arsae-MG que definiu pelo não reconhecimento da margem de construção na indenização de ativos prevista nos contratos de Concessão, pelos Municípios.

Mesmo que a concessionária não pratique mais a margem positiva, há que se considerar que as receitas de construções contabilizadas no passado incluíam uma margem que está onerando o valor dos ativos. Esses valores adicionais devem ser expurgados.

Custos de empréstimos obtidos para a realização dos investimentos: De acordo com o Pronunciamento Técnico CPC 20 (R1) - Custos de Empréstimos

“Os custos de empréstimos que são diretamente atribuíveis à aquisição, construção ou produção de ativo qualificável devem ser capitalizados como

parte do custo do ativo quando for provável que eles irão resultar em benefícios econômicos futuros para a entidade e que tais custos possam ser mensurados com confiabilidade.”

Desta forma, os custos dos empréstimos pagos aos agentes financeiros decorrentes de financiamentos para a realização de investimentos devem ser incorporados aos valores das obras enquanto estas estiverem em construção. Como se fosse um insumo necessário à construção do bem.

Concluída a obra e restando ainda saldos de financiamentos a liquidar, os juros incorridos decorrentes desses financiamentos devem ser considerados como despesas. Aí já não há mais investimentos sendo financiados, e sim, o capital de giro da empresa.

III.2.4 Capex – Principal Diferença no Tratamento da Base de Ativos entre as Concessionárias e os Serviços Próprios Municipais

Concessionárias: Os investimentos são, primeiramente, realizados pelo prestador que lhes são reembolsados na tarifa via depreciação/amortização.

Enquanto os prestadores não recebem o reembolso dos seus investimentos, é incluída na tarifa a remuneração sobre os valores residuais dos investimentos realizados, conforme taxa de remuneração (Wacc) definida pelo regulador.

Serviços Próprios: São incluídos na tarifa os valores necessários à realização de investimentos futuros e de amortização e juros a serem pagos relativos a financiamentos obtidos para a aquisição de bens da base de ativos.

Resumindo, no cálculo dos custos de capital – Capex, para as empresas concessionárias, o regulador olha, principalmente, para os investimentos já realizados pelo prestador.

O que o regulador faz é incluir na tarifa os valores de depreciação/amortização que serão incorridos durante o ciclo tarifário. O regulador pode incluir a depreciação/amortização dos investimentos que entrarem em operação durante o ciclo tarifário, porém, de toda

forma, mesmo no futuro, o que impacta a tarifa são investimentos efetivamente realizados.

Além disso, o valor residual dos investimentos já realizados será objeto de remuneração, calculada pela aplicação do Wacc que o regulador definirá.

No caso dos prestadores municipais (autarquias e departamentos especializados) o regulador vai olhar para as demandas futuras do prestador: investimentos, amortização de empréstimos e juros.

No caso de empresas públicas em que a base de ativos for de valores pouco relevantes, o regulador pode adotar um sistema misto, no qual o custo de capital leva em consideração os investimentos já realizados (via depreciação/amortização e remuneração dos saldos não depreciados) como também os investimentos que ainda estão por fazer além dos serviços das dívidas contraídas para o financiamento da infraestrutura de prestação de serviços. Nesse caso, o usuário atual estará pagando antecipadamente pelos investimentos que deveriam ser de iniciativa do prestador. Há de se fazer controles específicos para que no futuro a depreciação/amortização e a remuneração desses bens não venham onerar novamente a conta a ser paga pelo usuário.

A Arsae-MG adotou esse procedimento na última revisão tarifária da Cesama, empresa de saneamento básico de Juiz de Fora.

III.3 Contabilidade Regulatória

A contabilidade regulatória deve ser estruturada no sentido de prover ao regulador informações essenciais para o exercício de sua atuação, especialmente em suas atividades relacionadas ao cálculo tarifário. Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, por conta de sua natureza reconhecidamente complexa e por fugir aos objetivos deste trabalho, apenas elencamos algumas referências que entendemos deverem ser consideradas no âmbito dos trabalhos de estruturação de uma contabilidade regulatória:

III.3.1 Premissas Básicas para a construção do Manual de Contabilidade

Regulatória:

- **Simplicidade:** A Contabilidade Regulatória deve ser criada em complemento à Contabilidade Societária, abordando aspectos não cobertos por esta.
- **Aderência:** A Contabilidade regulatória deve ser 100% aderente às metodologias dos cálculos tarifários.
- **Dimensão:** A Contabilidade Societária não deve se ocupar de registros e informações não essenciais aos trabalhos da regulação.
- **Eficiência:** A Contabilidade Societária deve permitir ao regulado o aperfeiçoamento das informações econômicas relacionadas com o seu principal negócio para subsidiar a tomada de decisão por parte de sua administração e contribuir efetivamente para a sua gestão e o aumento da eficiência.

III.3.2 O que deve minimamente conter

Para os investimentos em infraestrutura da prestação dos serviços

- Regras para o registro e baixa dos investimentos realizados em infraestrutura de prestação dos serviços;
- Regras para a forma e conteúdo das informações mínimas que devem compor as informações extracontábeis relacionadas com os investimentos – Banco Patrimonial;
- Regras para a contabilização dos bens em formação e requisitos para a transferência para as rubricas identificadoras dos ativos em operação – contabilidade e banco patrimonial;
- Definição dos critérios para a contabilização e registro das depreciações e amortizações – estabelecimento do prazo de vida útil dos bens;
- Definição de normas de registro e controles dos valores residuais dos bens reversíveis;

- Obrigatoriedade de informação periódica ao ente concedente (no caso de concessão) dos investimentos realizados e dos valores residuais futuros a serem indenizados pelo município, em caso de não renovação da concessão.
- Regras para registro e controle dos investimentos realizados sem ônus para o prestador;
- Regras para a incorporação dos juros pagos por financiamento de obras vinculadas à prestação dos serviços;
- Regras claras quanto à obrigatoriedade de gestão dos bens afetos à prestação dos serviços, fazendo com que sejam objeto de registro as ocorrências especiais relacionadas aos bens, como paralisação temporária ou definitiva do uso por quebra ou perda de utilidade;
- Regras claras quanto aos investimentos considerados pelo regulador como não necessários aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (investimentos não prudentes);
- Definição dos registros a serem realizados em contas de compensação;
- Conteúdo mínimo das notas explicativas às Demonstrações Financeiras relacionadas a questões regulatórias.

Para os registros das receitas e custos regulatórios

- Definição dos Centros de Responsabilidade, Centros de Lucro e de Custo.
- Critérios para a alocação dos custos diretos e atribuíveis e de rateio para os custos indiretos.
- Modelos de relatórios a serem produzidos pelo prestador, tais como: Balanço Patrimonial Regulatório, DRE Regulatória, Resultados por tipo de serviço prestado e por municípios.

IV. ESTRUTURA TARIFÁRIA

A estrutura tarifária corresponde à forma de cobrança a usuários para produzir a receita (ou preço médio) definida pelo regulador. Em vez de aplicar uma tarifa única e linear, é possível diferenciar as tarifas conforme:

- ✓ Categorias (residencial, comercial, industrial e pública);
- ✓ Faixas de consumo por categoria;
- ✓ Serviços (água e esgoto);
- ✓ Parcelas fixa e variável;
- ✓ Qualidade do serviço;
- ✓ Períodos de demanda muito distintos;
- ✓ Subsídios.

IV.1 Princípios

Ao estabelecer a estrutura tarifária, o regulador deve estar atento aos seguintes princípios:

- **Aderência aos custos:** qualquer distanciamento da tarifa cobrada em relação ao custo marginal é sinal de ineficiência econômica alocativa. Portanto, é recomendável que se tenham os custos segregados entre os serviços prestados (água e esgoto) e os tipos de custos (fixos e variáveis), além de calcular o custo médio e o custo marginal.
- **Capacidade de pagamento e subsídios:** por se tratar de serviços públicos essenciais, é preciso considerar a capacidade de pagamento dos usuários e desenhar mecanismos de subsídio que permitam o acesso de todos os estratos da população ao serviço de saneamento. Quando não há fontes oficiais de subsídio direto aos usuários carentes¹²³, é possível propiciar o acesso aos serviços através de subsídios cruzados, em que determinados subgrupos de usuários pagam tarifa abaixo dos custos

¹²³ Como a transferência de renda para o pagamento pelos serviços prestados.

(subsidiado) enquanto outros subgrupos pagam acima (subsidiários), de forma a igualar a receita total ao previsto pelo regulador e garantir a neutralidade para o prestador. É preciso estar atento de forma a evitar que grupos com capacidade de pagamento se beneficiem do subsídio. Assim, minimiza-se a distorção em termos de eficiência alocativa¹²⁴.

- **Incentivos tarifários (consumo consciente, proteção ambiental):** a água é um bem escasso e a estrutura tarifária pode contribuir para inibir o consumo supérfluo¹²⁵. Na categoria residencial, é possível estabelecer uma faixa limite de consumo para evitar o desperdício¹²⁶, inclusive com a adoção da progressividade da tarifa (maior o consumo maior a tarifa). Nas outras categorias, a progressividade não faz sentido, pois é possível encontrar usuários de tamanhos distintos, mas com o mesmo consumo unitário. Esse critério pode onerar injustamente os usuários de maior escala¹²⁷, incentivando-os a buscarem soluções próprias de abastecimento, colocando em risco a saúde pública e excluindo do sistema um grupo de usuários que poderia contribuir no subsídio implícito a usuários carentes.
- **Impacto devido à mudança tarifária.**

A relação entre tarifas de água e de esgoto também pode conter algum subsídio cruzado, já que o serviço de esgoto (especialmente quando há tratamento) contém externalidades positivas que geram benefícios públicos e ambientais. Além disso, ao contrário da água, que é um bem desejável, há baixa propensão a pagar pelo serviço de esgoto. Assim, é possível deslocar parte do custo da coleta e tratamento de esgoto para ser coberto pela tarifa de água. Como já dito, uma distorção dessa natureza, que distancia a tarifa do custo, prejudica a sinalização e pode causar efeitos adversos de ineficiência alocativa,

¹²⁴ Segundo a teoria econômica, uma vez feita a distribuição da renda, quanto mais próximo os preços estiverem dos custos marginais, maior será a eficiência alocativa.

¹²⁵ Conforme o artigo 29 da Lei nº 11.445/07.

¹²⁶ Segundo estimativas da ONU, são necessários 110 litros de água por dia para suprir as necessidades básicas de uma pessoa, equivalente ao consumo per capita de 3,3 m³ por mês.

¹²⁷ No caso dos usuários de grande porte, é possível elaborar tarifas com maior parcela fixa (definida em contrato, a ser paga independentemente do consumo) e menor parcela variável (próxima do custo marginal), já que a maior escala de consumo geralmente está associada a um menor custo médio (custo fixo é diluído pelo maior volume de água).

como baixa disposição do prestador em direcionar investimentos para os serviços de esgotamento sanitário.

Portanto, o desenho da estrutura tarifária requer a consideração de princípios, algumas vezes, contraditórios. É recomendável que o regulador se atente à aderência entre o custo e a tarifa para melhorar a eficiência e a sinalização econômica, mas permitir alguma flexibilização em função dos objetivos sociais e ambientais. Por fim, em muitos casos, alterações na estrutura tarifária podem impor impactos consideráveis sobre alguns grupos de usuários. Nesses casos, é recomendável a adoção de regra de transição que minimize esses impactos ao longo do tempo.

IV.2 Consumo Mínimo *versus* Tarifas Fixa e Variável

O artigo 30 da Lei nº 11.445/07 prevê a cobrança pelo “*custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas*”. O modelo mais utilizado no Brasil pelos prestadores de saneamento para esta cobrança mínima segue o faturamento de um “consumo mínimo”¹²⁸ por unidade usuária.

A política tarifária de consumo mínimo é prejudicial aos clientes que consomem pouca água, pois implicam em faturas bastante superiores aos seus custos, mas é benéfica aos grandes consumidores, pois permite que parte significativa dos custos do prestador seja financiada pelas unidades de baixo consumo¹²⁹.

Outra consequência perversa do critério de consumo mínimo é o desestímulo à economia de água pelos usuários que consomem abaixo do limite, devido à impossibilidade de se reduzir o faturamento pelo uso consciente do recurso. A Lei nº 11.445/07, no artigo 29, inciso IV, estabelece que as tarifas para os serviços de saneamento básico devem observar, entre outras, diretriz no sentido de promover a “*inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos*”. A redução do consumo mínimo ou a instituição de faturamento pelo volume medido para todos os clientes é um mecanismo eficiente de garantir tal requisito. Como a água é um bem escasso, a tarifa deve refletir a necessidade

¹²⁸ Quantidade mínima, conforme inciso III do artigo 30 da Lei nº 11.445/07.

¹²⁹ Caracterizando o subsídio invertido.

do consumo consciente, estimulando a economia do recurso e penalizando os usuários com consumo desregrado.

Assim, recomenda-se substituir o faturamento por consumo mínimo por outra forma, adotando dois componentes: tarifa fixa e tarifa variável, este último segundo o volume real aferido. A tarifa fixa, cobrada de todas as unidades usuárias independentemente do consumo medido, visa cobrir parte dos custos fixos do prestador relacionados à disponibilização da infraestrutura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário¹³⁰. Já a tarifa variável incide sobre o consumo efetivo, medido, das unidades, complementando a receita de modo a permitir a continuidade da universalização do acesso e a melhora da qualidade dos serviços prestados. A tarifa variável poderia ser progressiva para a categoria residencial, para incentivar o uso racional. Importante ressaltar a importância em observar a aderência ao custo marginal de forma a evitar distorções de sinalização tarifária e ineficiência alocativa.

Elimina-se, assim, a distorção existente no “consumo mínimo” das faturas iguais para consumos diferentes, visto que será cobrado efetivamente o metro cúbico consumido. E todos passam a ser incentivados para o uso consciente, já que a redução no consumo implica em menor fatura.

IV.3 Subsídios

Em termos de eficiência alocativa e sinalização econômica a agentes privados, as tarifas devem ser o mais aderente possível aos custos. Entretanto, como existem relevantes externalidades (positivas ou negativas) sociais e ambientais no setor de saneamento básico, afastamentos das tarifas com relação aos custos privados podem se justificar de forma a induzir mudanças de comportamentos e hábitos, ou mesmo a produzir incentivos econômicos a investimentos em determinadas atividades não atrativas caso apenas as utilidades privadas sejam consideradas.

¹³⁰ A tarifa fixa também pode incluir os custos relativos ao faturamento (geração de faturas e custos bancários).

Qualquer desvio das tarifas com relação aos custos implica em subsídio cruzado, que pode ocorrer:

- ✓ entre municípios (em caso de prestador regional);
- ✓ entre serviços (água e esgoto);
- ✓ entre atividades (coleta e tratamento de esgoto);
- ✓ entre categorias (residencial, comercial, industrial e pública);
- ✓ entre faixas de consumo;
- ✓ entre custos fixos e variáveis (tarifa fixa ou consumo mínimo e faturamento variável de acordo com consumo efetivo);
- ✓ entre tipos de usuários específicos (como a tarifa social para os usuários de baixa renda ou tarifas especiais para grandes usuários).

Para evitar desvios com relação aos custos não justificados, que podem produzir ineficiência alocativa, os reguladores devem conhecer a estrutura de custos dos prestadores e justificar afastamentos tarifários de acordo com as compensações por externalidade ou por incentivos pretendidos.

IV.4 Tarifa Social

A tarifa social é fundamental para permitir o acesso da população carente aos serviços públicos. É muito importante ter a renda familiar como critério principal para a elegibilidade, diminuindo o risco de benefícios indevidos. As informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) podem ser adotadas, apesar de algumas fragilidades que apontam a necessidade de aperfeiçoamento do cadastramento de famílias carentes, como informações incompletas que dificultam o cruzamento automático com o cadastro comercial de prestadores e o fato de a renda ser autodeclarada.

Para que os prestadores não sejam beneficiados ou prejudicados, é preciso definir os critérios de compensação que considerem a real concessão de benefícios e garantir a

neutralidade do subsídio cruzado para os prestadores. Do contrário, os prestadores podem dificultar a concessão do benefício, pois significaria redução de receita tarifária.

Com relação à eficiência alocativa, a cobrança aquém do custo marginal (como no caso de subsídio cruzado) pode resultar em efeitos adversos. O prestador pode ser desestimulado em promover a universalização dos serviços para a população carente, já que o custo marginal de longo prazo (incluindo o investimento para provisão dos serviços) será maior do que a receita marginal, reduzindo o lucro.

É desaconselhável conceder subsídio ilimitado, isto é, mesmo às tarifas de maior consumo, ou então pode haver desperdício de usuários carentes, o que é um contrassenso. Pode-se limitar o subsídio nas tarifas até a faixa de 20 m³, permitindo que usuários carentes de maior consumo (devido ao tamanho da família) tenham subsídio nas tarifas até esse limite, mas cobrando as tarifas normais para consumos a partir desse limite.

V. MODELOS TARIFÁRIOS APLICADOS NO BRASIL

Essa seção pretende analisar brevemente a metodologia de revisão tarifária adotada no Brasil para o setor de saneamento. As agências analisadas seguem o modelo de Regulação pelo Preço, diferenciando-se, especialmente, pela abordagem para definição dos custos operacionais regulatórios, levantamento da base de ativos e em relação ao período de referência (passado ou futuro). Existem reguladores que seguem o modelo de Regulação pelo Custo, mas este modelo não será tratado neste relatório por se limitar, em geral, à recuperação dos custos incorridos, sem mecanismos de incentivo à eficiência.

V.1 Adasa

A Adasa¹³¹, do Distrito Federal, adotou, nos dois primeiros ciclos tarifários, um modelo semelhante ao da Aneel para o setor elétrico – modelo de Regulação por Preço Teto.

A definição do custo operacional regulatório foi com base no método da Empresa de Referência, em que foi calculado o custo eficiente desta empresa para prestar o serviço de saneamento na área de concessão da Caesb. Para o custo do capital, a Adasa optou por definir a base de remuneração pelo critério de Valor Novo de Reposição. Foi calculado o montante de recursos para a construção dos ativos necessários à prestação dos serviços, considerando a tecnologia disponível na época da revisão. Esse estudo envolveu auditoria física dos ativos (para o levantamento de suas dimensões, materiais e estado de conservação) e a definição dos preços de referência de mercado (para valoração como se fossem novos). A Adasa não descontou a depreciação acumulada na definição da base de remuneração, mas considerou que a concessionária devolveria os ativos ao término do contrato em perfeitas condições.

Mesmo se tratando de uma área em que a construção da cidade foi planejada e é relativamente recente¹³², portanto, em melhores condições se comparado com a maioria

¹³¹ Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, criada em 2004, pela lei 3.365.

¹³² A cidade de Brasília foi inaugurada em 1960.

dos municípios brasileiros, a opção mostrou-se de árdua execução, indicando um caminho que deve ser evitado por reguladores com recursos escassos.

V.2 Arsesp

Na revisão tarifária da Sabesp, concluída em 2014, a Arsesp¹³³ adotou um modelo de revisão tarifária com perspectiva futura, construindo um fluxo de caixa descontado para período correspondente ao ciclo tarifário seguinte, em que as tarifas seriam aplicadas.

Como tal método requer previsões de mercado, custos, investimentos, depreciação/amortização, impostos, capital de giro, dentre outros, a Arsesp solicitou à Sabesp o Plano de Negócios da empresa para os anos em que a nova tarifa vigoraria.

Ainda foi preciso definir a base de remuneração inicial, que foi calculada pelo método de Valor Novo de Reposição, tendo sido contratadas auditorias responsáveis pelo levantamento físico dos ativos e aplicação de preços de referência de mercado segundo a tecnologia disponível. A Arsesp também adotou valores da contabilidade patrimonial como forma de consistência. Como grande parte dos ativos do saneamento é enterrada (redes), a auditoria teve de adotar métodos amostrais e outras fontes de informação (patrimonial, cadastros) para o levantamento desses ativos. Mesmo tendo licenciado auditores que seriam contratados pela concessionária para o cálculo da base de remuneração em operação, a Arsesp contratou outra auditoria para conferência final dos valores.

O modelo de revisão da Arsesp baseou-se no Modelo “*Building Blocks*”, usado na Austrália desde 1998, que consiste em igualar o fluxo de caixa, descontado pela taxa de remuneração durante o ciclo tarifário, à variação da base de remuneração.

$$\sum_{i=1}^n \frac{P_i \cdot Q_i - CO_i - Inv_i - I_i}{(1 + TR)^i} = BR_0 - \frac{BR_n}{(1 + TR)^n}$$

¹³³ Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, criada pela lei complementar 1.025/2007.

A base de remuneração (BR) de cada ano é igual à base do ano anterior mais investimento (Inv) menos depreciação ou amortização (D) do ano:

$$BR_t = BR_0 + \sum_{i=1}^t (Inv_i - D_i)$$

Fluxo de caixa descontado (FCD) pela taxa interna de retorno durante o próximo ciclo tarifário pode ser escrita como os somatórios das diferenças anuais (i) entre a receita, calculada pela multiplicação entre preço (P) e quantidade (Q), e os custos operacionais (CO), investimentos (Inv) e impostos e taxas (I) trazidas a valor presente pela Taxa de Remuneração (TR):

$$FCD = \sum_{i=1}^n \frac{P_i \cdot Q_i - CO_i - Inv_i - I_i}{(1 + TR)^i}$$

Pode ser demonstrado, por manipulações algébricas das fórmulas, que a metodologia é similar àquela adotada na Regulação pelo Custo, de forma a cobrir os custos esperados operacionais, impostos e depreciação e remunerar a base. Entretanto, consideram-se para composição da base de remuneração os investimentos e as depreciações de cada ano.

Partindo-se da fórmula básica apresentada e fazendo $n = 1$ para fins de simplificação, como se o ciclo tarifário fosse de apenas um ano,

$$\sum_{i=1}^n \frac{P_i \cdot Q_i - CO_i - Inv_i - I_i}{(1 + TR)^i} = BR_0 - \frac{BR_n}{(1 + TR)^n}$$

a fórmula se reduziria a:

$$P_1 \cdot Q_1 = CO_1 + I_1 + D_1 + BR_0 \times TR$$

Ou seja, ao contrário do que aparenta (já que investimentos estão na fórmula da mesma maneira que os custos operacionais), a tarifa não paga os investimentos a serem feitos durante o ciclo tarifário. Mas, como a ocorre com o método tradicional de regulação, apenas depreciam/amortizam (D) e remuneram ($BR_0 \times TR$) o saldo não amortizado. O

investimento a ser feito a cada ano ainda é responsabilidade do prestador, que deve aplicar capital próprio ou financiar com capital oneroso de terceiros.

Mas, ao contrário da abordagem tradicional de Regulação pelo Custo, a abordagem conhecida como “*Building Blocks*” adota a perspectiva futura (olhar para frente) baseada em expectativas e considerações de eficiência, relativas aos anos em que a tarifa será aplicada, para compor cada componente da fórmula.

O Fator Produtividade, a ser aplicado como redutor dos preços (P) seria aquele que igualasse o fluxo de caixa descontado à variação da base de remuneração ao final do ciclo tarifário.

Como a evolução tarifária leva em conta previsões de investimento, anualmente ou ao final do ciclo deve haver ajuste que compense os efeitos dos desvios em relação ao previsto. Por exemplo, é preciso verificar se o investimento previsto de fato ocorreu, já que são antecipadas remunerações e amortizações de investimentos.

Os outros itens previstos e adotados na revisão, como mercado, também devem ser verificados ao fim do ciclo tarifário (comparação entre incorrido e previsto) para evitar que prestador seja beneficiado ou prejudicado por desvios em relação ao previsto.

Assim, a adoção do modelo implica em necessidade de fiscalizações sobre o cumprimento do acordado e ajustes compensatórios.

Esse modelo tem como vantagem a aplicação da remuneração considerando os investimentos anuais ao longo do ciclo e, assim, representa estímulo a investimentos em ativos, já que a remuneração dos novos ativos incorporados ao sistema ocorrerá automaticamente, desde que essas incorporações ocorram conforme o previsto, e não apenas no próximo ciclo tarifário, após a revisão tarifária seguinte.

Como desvantagens do modelo, podem ser citadas: formulação intensiva em dados; exige previsões de todos os elementos; adiciona complexidade ao modelo de Regulação pelo Preço, que tem na simplicidade um de seus pontos fortes, já que exige monitoramento contínuo se previsões foram realizadas.

A fórmula abaixo representa a expressão final, adotada pela Arsesp, para definição do preço médio (tarifa média)¹³⁴:

$$P_0 = \frac{BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1 + r_{wacc})^T} + \sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \times OPEX_t - w \times D_t^C + CAPEX_t + VarWK_t}{(1 + r_{wacc})^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{(1 - w) \times V_t}{(1 + r_{wacc})^t}}$$

onde:

P_t : Preço Médio no ano t ; €

$BRRL_t$: Base de Remuneração Regulatória Líquida no ano t ;

T : Duração em anos do ciclo;

V_t : Volume faturável (água + esgoto) total no ano t ;

$OPEX_t$: Custos operativos, administração e comercialização no ano t ;

$CAPEX_t$: Investimentos desembolsados no ano t ;

$VarWK_t$: Variação do Capital Circulante Remunerável no ano t ;

w : Alíquota de IR e CSLL;

r_{wacc} : Custo de Capital segundo Deliberação ARSESP N° 227/2011; €

D_t^C : Depreciação contábil no ano t .

A seguir é feita a derivação da fórmula acima a partir do que foi discutido com relação ao modelo “*Building Blocks*”. A metodologia consiste em igualar o fluxo de caixa, descontado pela taxa de remuneração durante o ciclo tarifário, à variação da base de remuneração. Ou, de outra forma, a base de remuneração inicial ($BRRL_0$) deve ser igual à soma do Valor Presente Líquido (VPL) dos Fluxos de Caixa Futuros (FC_t) com o valor presente da Base de Remuneração final ($BRRL_T$).

$$BRRL_0 = VPL \left(\sum_{t=1}^T FC_t \right) + VPL(BRRL_T)$$

O fluxo de caixa de cada ano é definido como:

$$FC_t = (RO_t - OPEX_t - D_t^C) \times (1 - w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t$$

onde:

FC_t : Fluxo de Caixa da concessionária no ano t ; e

RO_t : Receita Operacional da concessionária no ano t , com $RO_t = P_t \times V_t$.

Já a Base de Remuneração de cada ano é definida pela base do ano anterior mais os investimentos, menos a depreciação mais a variação de capital de giro no ano:

$$BRRL_{t+1} = BRRL_t + CAPEX_{t+1} - D_{t+1} + VarWK_{t+1}$$

Segundo essa concepção, a base de remuneração ao final do ciclo tarifário (tempo T), seria:

$$BRRL_T = BRRL_0 + \sum_{t=1}^T CAPEX_t - D_t + VarWK_t$$

Aplicando as equações de Fluxo de Caixa (FC_t) e da Base de Remuneração ao fim do ciclo tarifário ($BRRL_T$) na equação inicial abaixo,

$$BRRL_0 = VPL \left(\sum_{t=1}^T FC_t \right) + VPL(BRRL_T)$$

chega-se a:

$$BRRL_0 = VPL \left(\sum_{t=1}^T (RO_t - OPEX_t - D_t^C) \times (1 - w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t \right) + VPL(BRRL_T)$$

$$BRRL_0 = \sum_{t=1}^T \frac{(RO_t - OPEX_t - D_t^C) \times (1 - w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t}{(1 + r_{wacc})^t} + \frac{BRRL_T}{(1 + r_{wacc})^T}$$

Desconsiderando-se a inflação (que seria levada em conta nos reajustes anuais), seria fixado um preço único (P_0), e a Receita Operacional de cada ano do ciclo (RO_t) pode ser escrita como:

$$RO_t = P_0 \times V_t$$

Substituindo, tem-se:

$$BRRL_0 = \sum_{t=1}^T \frac{(P_0 \times V_t - OPEX_t - D_t^C) \times (1-w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t}{(1+r_{wacc})^t} + \frac{BRRL_T}{(1+r_{wacc})^T}$$

Rearranjando para isolar P_0 :

$$\sum_{t=1}^T \frac{P_0 \times V_t \times (1-w)}{(1+r_{wacc})^t} = BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1+r_{wacc})^T} - \sum_{t=1}^T \frac{(-OPEX_t - D_t^C) \times (1-w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t}{(1+r_{wacc})^t},$$

$$P_0 \times \sum_{t=1}^T \frac{V_t}{(1+r_{wacc})^t} = BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1+r_{wacc})^T} - \sum_{t=1}^T \frac{(-OPEX_t - D_t^C) \times (1-w) + D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t}{(1+r_{wacc})^t},$$

$$P_0 = \frac{BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1+r_{wacc})^T} - \sum_{t=1}^T \frac{-OPEX_t \times (1-w) + w \times D_t^C - CAPEX_t - VarWK_t}{(1+r_{wacc})^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{V_t \times (1-w)}{(1+r_{wacc})^t}}$$

$$P_0 = \frac{BRRL_0 - \frac{BRRL_T}{(1+r_{wacc})^T} + \sum_{t=1}^T \frac{OPEX_t \times (1-w) - w \times D_t^C + CAPEX_t + VarWK_t}{(1+r_{wacc})^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{V_t \times (1-w)}{(1+r_{wacc})^t}}$$

Essa expressão foi adotada pela Arsesp para definição do preço médio (tarifa média).

V.3 Arsa-MG

Em março de 2016, a Arsa aprovou a Revisão Tarifária da Cesama, empresa pública de Juiz de Fora, município com 516 mil habitantes.

A Arsa adotou período de referência passado como base para definição dos itens da revisão tarifária, em vez de um fluxo de caixa com perspectiva futura, como fez a Arsesp.

O período de referência passado tem a vantagem de ser mais objetivo e transparente e não requerer previsões. Foi adotado pela Aneel a partir do terceiro ciclo tarifário, sendo

os dois primeiros ciclos realizados com perspectiva futura. A desvantagem é que a tarifa calculada será aplicada sobre um mercado diverso daquele do período de referência, o que exige hipótese de parâmetros constantes (ativos e custos unitários). Isto é, supõe-se que, se o mercado crescer, os custos de capital e operacional aumentarão na mesma proporção.

A Cesama é uma empresa pública de direito privado, com características tanto de prestador público como de privado.

Quanto aos aspectos públicos, a propriedade é do Município de Juiz de Fora¹³⁵; não há contrato de concessão, sendo caracterizada prestação direta pelo Município; e a Cesama não paga IRPJ, adotando o argumento de imunidade tributária.

Por outro lado, tem características privadas, como o regime contábil privado, com pagamento de dividendos, participação no lucro e resultados dos funcionários, além de pagar Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Portanto, o primeiro desafio enfrentado pela Arsae foi sobre como tratar a Cesama do ponto de vista tarifário: como prestador público ou privado, especialmente no que diz respeito aos custos de capital, conforme discutido anteriormente. Isto é, em caso de prestador privado, os custos de capital referem-se à amortização/depreciação e remuneração do capital oneroso já investido pelo prestador. Já em caso de prestador público, como inexistente a figura de lucro e os bens são públicos, a definição dos custos de capital adota uma perspectiva futura, contemplando o montante de recursos necessários para novos investimentos durante o próximo ciclo tarifário e necessidades de pagamento de financiamentos já contratados.

O diagnóstico inicial do saneamento em Juiz de Fora, realizado pela Arsae, apontava para altos custos de pessoal (com perspectivas negativas, dada a assinatura, em 2012, de novo acordo de cargos e salários que acabou sendo prejudicial para a Cesama após a negociação com o sindicato de funcionários) que consumiam grande parte dos recursos, limitando investimentos em expansão e em reposição. Como consequência, a

¹³⁵ A Prefeitura detém 99,99%, diretamente, e o Departamento Municipal de Limpeza Urbana, 0,01%.

infraestrutura tinha idade média elevada, impondo altos custos com manutenção corretiva e repercutindo na eficiência operacional, como no índice de perdas.

A superação dos desafios do saneamento de Juiz de Fora exigia uma revisão tarifária que implementasse mecanismos para estímulo à eficiência (especialmente redução de custo de pessoal), mas que também viabilizasse recursos para investimentos para cumprir o previsto no Plano Municipal de Saneamento, concluído no final de 2014. A revisão tarifária teria como objetivo principal a melhoria do saneamento de Juiz de Fora, que apenas seria alcançado dotando a Cesama de condições para o enfrentamento dos desafios.

Devido ao baixo nível de investimentos no passado, ficou claro que a parcela da receita associada aos custos de capital (remuneração e depreciação de ativos) seria insuficiente para prover os recursos necessários para novos investimentos e reposição de ativos. Então, a execução do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) requeria recursos extras. O plano de investimentos previsto pelo PMSB para o período de 4 anos era de cerca de R\$ 400 milhões, sendo R\$ 158 milhões com recursos próprios, R\$ 116 milhões a serem obtidas de forma não onerosa e R\$ 124 milhões deveriam ser financiados. Tal volume previsto pelo PMSB superava em muito o histórico recente de investimentos em Juiz de Fora: apenas cerca de R\$ 20 milhões anuais com recursos próprios.

Assim, dadas as particularidades da Cesama e a necessidade de gerar recursos para a superação dos desafios e cumprimento do PMSB, a Arsae adotou uma metodologia híbrida no que diz respeito aos custos de capital. Considerando a Cesama como uma empresa privada, seria levantada a base de ativos constituída com recursos onerosos no passado para definir a remuneração (taxa de remuneração sobre a base de remuneração) e a amortização/depreciação. Entretanto, como esses recursos seriam insuficientes para cobrir as necessidades de investimentos no próximo ciclo, a Arsae considerou o aspecto público da Cesama e aplicou o conceito de “Destinação Específica”.

Além dos recursos necessários para cobertura dos custos operacionais, remuneração e depreciação do capital, seria gerado um adicional tarifário que teria sua receita

estritamente destinada a cumprir objetivos acordados com o regulador. A parcela da receita associada à Destinação Específica deveria ser depositada em conta bancária vinculada para garantir a correta aplicação dos recursos. Além de promover transparência e controle do uso dos recursos, os ativos construídos com esses recursos não seriam considerados nas tarifas futuras. Ou seja, em vez de pagar pelos investimentos já feitos (através de remuneração e depreciação), os usuários antecipariam recursos para investimentos em ativos essenciais para a superação dos desafios do saneamento do município. Apesar de um esforço inicial por parte da população, tal mecanismo poderia permitir melhorias da qualidade do serviço e menores tarifas no futuro.

É importante mencionar o contexto: devido a deficiências na infraestrutura e condições hidrológicas desfavoráveis em 2013 e 2014, Juiz de Fora sofreu racionamento de água no verão de 2013/14 e a partir de outubro de 2014 até fim de janeiro de 2016. Ficou claro que algo devia ser feito e a Arsae propôs antecipar o processo de revisão tarifária, implantando uma etapa preliminar em 2015 para gerar recursos para a construção de interligação entre o maior reservatório de água bruta e a principal estação de tratamento de água. Assim, o racionamento de água poderia ser superado.

A discussão dessa proposta entre Arsae, Cesama e Prefeitura em 2015 foi determinante para gerar um ambiente de cooperação entre as partes e permitir o avanço da regulação em Juiz de Fora. O Prestador percebeu a preocupação da Agência em viabilizar os serviços e não apenas a cobrança por eficiência e qualidade. Por outro lado, o esforço da Cesama em compartilhar informações e percepções, com transparência e presteza, criou uma reputação de credibilidade da empresa frente à Agência.

A reputação construída pela Cesama frente à Arsae foi determinante para a aplicação do conceito de Destinação Específica, criando, assim, as condições para a melhoria do saneamento em Juiz de Fora, não apenas no curto prazo, mas permitindo evolução e estabelecendo as bases para o longo prazo. A disponibilidade apresentada pela Cesama em ajustar processos e informar com transparência e celeridade gerou a confiança necessária de que os recursos adicionais seriam de fato destinados para cumprir os

objetivos estabelecidos, e não desviados para cobertura de outros custos ou distribuição de dividendos.

Em junho de 2015, a Arsae aprovou a primeira etapa da revisão tarifária (revisão Preliminar) e em março de 2016 a revisão foi finalizada, com mecanismos para incentivar a eficiência dos serviços, Destinação Específica para itens fundamentais para o desenvolvimento do saneamento no Município (manutenção, treinamento de funcionários, Programa de Controle de Perdas, Programa de Proteção de Mananciais de Abastecimento Público e investimento incentivado), alteração da estrutura tarifária, criação da Tarifa Social, dentre outros itens.

Para chegar a este resultado, foi preciso que a Agência Reguladora evoluísse e passasse a perceber que não bastava cobrar bom desempenho do prestador, mas que era preciso dotá-la de condições para superar os desafios, como o racionamento de água, carência de tratamento de esgoto e deterioração da infraestrutura.

Como haveria aumento tarifário para financiar os itens de Destinação Específica, a Arsae se preocupou em desenhar mecanismos que garantiriam a aplicação dos recursos em pontos essenciais para a superação dos desafios enfrentados. Assim, seria possível tentar convencer os outros atores que a revisão tarifária era uma oportunidade de reestruturação dos serviços em Juiz de Fora. Além da redação de Notas Técnicas, houve apresentação dos resultados em audiências públicas como forma de ampliar o acesso à informação e permitir discussões.

O direcionamento dos recursos de Destinação Específica à conta vinculada foi concebido para evitar desvios de finalidade. À medida que fosse necessário acessar os recursos, a Cesama solicitaria autorização da Arsae, apresentando justificativas e mantendo comprovantes. Caso houvesse atrasos no planejamento ou em contratações, o recurso ficaria retido na conta vinculada com rendimentos de juros, em vez de serem necessárias compensações. Se fosse verificado descumprimento das normas, o recurso poderia ser devolvido aos usuários através de ajustes tarifários futuros. Também seria fundamental promover monitoramento e fiscalizações com o objetivo de acompanhar o cumprimento das determinações da agência.

A revisão tarifária da Cesama teve como referência o diagnóstico realizado pela Arsae, discutido com a Empresa, e o PMSB. Concluiu-se que seria preciso promover:

- Melhoria de eficiência operacional, já que altos custos operacionais consomem grande parte dos recursos e limitam investimentos;
- Destinação de recursos para reposição de ativos, pois o desgaste da infraestrutura dificulta a eficiência operacional, consome elevado nível de recursos para manutenção corretiva e implica em significativas perdas de água;
- Destinação de recursos para controle de perdas, proteção de mananciais e treinamento de funcionários, temas colocados em segundo plano;
- Complementação para investimentos para execução dos objetivos do PMSB, já que a Base de Remuneração da Cesama é pequena, dado o baixo nível histórico de investimentos;
- Mecanismo de atualização dos valores de remuneração do capital e depreciação/amortização dado o grande volume de obras em andamento, como uma estação de tratamento de esgotos (ETE União Indústria) que trataria cerca de 70% do esgoto do Município, aumentando os custos operacionais em cerca de R\$ 6 milhões ao ano e os custos de capital em R\$ 10 milhões ao ano (amortização/depreciação e remuneração);
- Mecanismo de ajuste de mercado, pois o volume consumido de água nos últimos anos sofreu influência da escassez hídrica e do racionamento.
- Adequação da estrutura tarifária: consumo mínimo, Tarifa Social, mudança da relação de tarifas entre categorias, faixas de consumo e serviços (água e esgoto).

Além de calcular o índice de reposicionamento tarifário, foi preciso definir regras de faturamento, registros contábeis, patrimoniais, estabelecer trajetórias de controle de custos visando a eficiência operacional e definir fluxo de investimentos anuais.

A fórmula para cálculo da Receita Tarifária teve os seguintes itens:

$$RT = CO + I\&T + CC + DE + RI - OR$$

Onde:

RT = Receita Tarifária

CO = Custos Operacionais

I&T = Impostos e Taxas

CC = Custos de Capital (remuneração e amortização/depreciação)

DE = Destinação Específica (Manutenção + Treinamento + Programa de Controle de Perdas + Mananciais + Inv. Incentivado)

RI = Receitas Irrecuperáveis

OR = Outras Receitas

A Arsae adotou a contabilidade do prestador como referência inicial para o estabelecimento dos valores regulatórios a serem considerados revisão tarifária. Apesar de ter-se partido dos custos incorridos, foram instituídos mecanismos de incentivo à eficiência operacional e outros que viabilizassem o cumprimento de metas e objetivos dos serviços.

A primeira etapa consistiu em uma classificação regulatória das contas contábeis de receita e despesa da Cesama. Valores históricos contábeis dos últimos anos de cada classe regulatória foram atualizados monetariamente para a data do último ano disponível segundo índices específicos. Pela comparação dos valores de cada ano, foram realizadas consistências e definidos valores de referência que representavam valores incorridos pelo prestador.

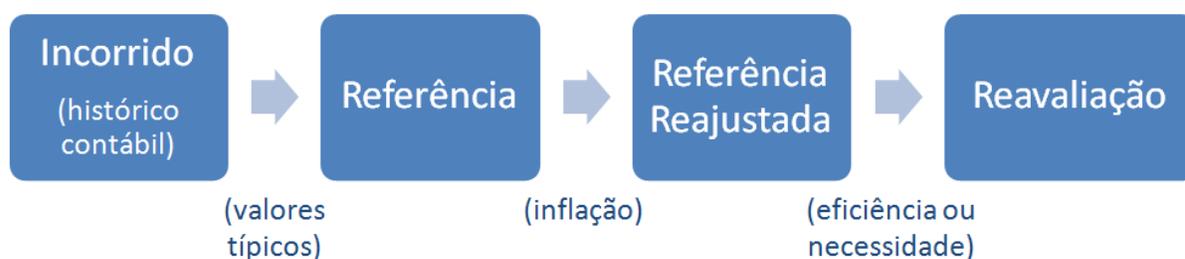
Em seguida, para definir valores a preços do primeiro ano do ciclo tarifário, cada item de custo foi corrigido segundo um índice inflacionário apropriado, procedimento semelhante a um reajuste tarifário. O procedimento indicou uma necessidade de ajuste das tarifas de 9,7%, caso apenas a inflação fosse considerada.

Finalmente, foram feitas as reavaliações em termos de eficiência e necessidades, com ajustes sobre os valores de referência reajustada, considerando o fator eficiência e o atendimento a metas e objetivos do serviço. Essa última etapa pode ser considerada a

mais relevante da revisão tarifária, por instituir os mecanismos voltados ao estímulo da eficiência, ao equilíbrio econômico financeiro do prestador e por buscar viabilizar os objetivos traçados no PMSB. Foram realizadas análises específicas para os seguintes grupos: Custos Operacionais; Impostos e Taxas; Custos de Capital; Destinação Específica; Receitas Irrecuperáveis e Outras Receitas.

A figura a seguir sintetiza o procedimento da revisão tarifária adotada pela Arsae:

Figura 6



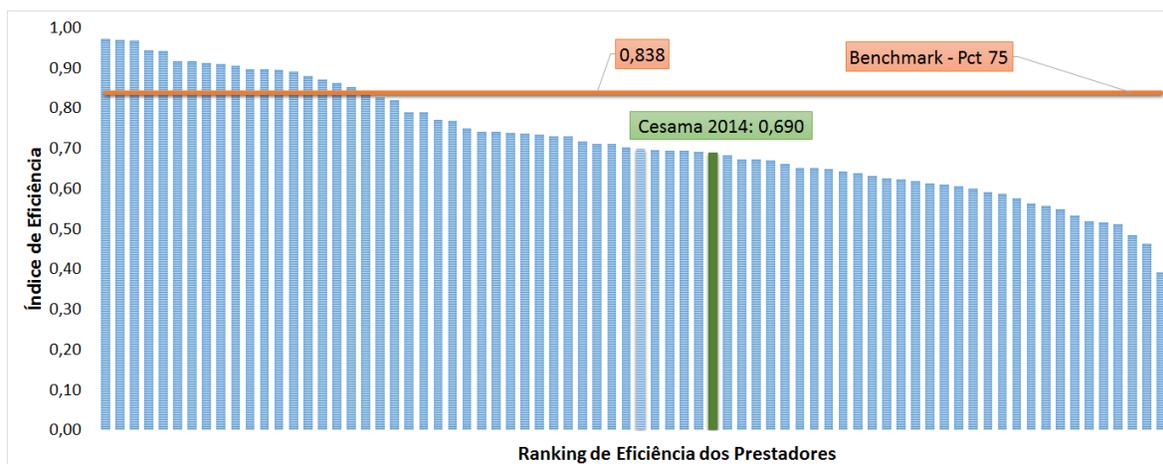
O ajuste dos Custos operacionais se deu a partir de uma análise de eficiência através da técnica de *benchmarking*¹³⁶ com outros prestadores locais semelhantes à Cesama, adotando dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento). A partir da análise comparativa de eficiência, constatou-se a necessidade de redução dos custos operacionais em 17,68%. Dadas as características de empresa pública da Cesama, e a constatação de que ajustes dessa magnitude não podem ser alcançados rapidamente ou com facilidade, foi estabelecida uma trajetória de redução dos custos operacionais de 2,29% ao ano, ao longo de 8 anos. Além da aplicação da primeira etapa de ajuste na revisão, esse fator de produtividade seria considerado nos reajustes anuais, fazendo com que as tarifas aumentem menos, em média, que a inflação sentida pela Cesama. Com isso, o Prestador deveria se tornar mais eficiente para manter o equilíbrio, havendo impactos positivos para os usuários.

O gráfico abaixo representa o resultado do *benchmarking* realizado para a revisão da Cesama. A linha em laranja, que representa o percentil 75, isto é, que separa os 25%

¹³⁶ A Arsae utilizou nesse estudo o método de fronteira estocástica usando dados do Snis para uma amostra com prestadores municipais. Em estudos anteriores, a Arsae havia adotado regressão múltipla pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

prestadores municipais mais eficientes da amostra, foi definida como fronteira de eficiência a ser alcançada pela Cesama.

Figura 7



Para o grupo impostos e taxas, garantiu-se a neutralidade dos efeitos para a Cesama, isto é, os custos nesse item foram integralmente repassados para os usuários via tarifa.

Os Custos de Capital consistem da remuneração e amortização/depreciação dos ativos em operação construídos com recursos onerosos pela Cesama. Para essa avaliação, a Arsae adotou o banco patrimonial da Empresa, após consistência e verificações documental e física. Também foi necessário o cálculo da Necessidade de Capital de Giro e do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC). Os recursos advindos do item Custos de Capital devem ser usados para honrar os compromissos relativos a endividamento (juros e amortização de empréstimos), pagamento de dividendos, participação dos funcionários nos resultados e cobertura de custos desconsiderados pelo regulador. O restante deve ser reinvestido. Constatou-se que o baixo saldo do banco de ativos regulatório produziria valor de Custos de Capital insuficiente para execução de parte relevante do PMSB, o que exigiria complementação de recursos para investimentos. Observou-se ainda um grande volume de obras em andamento, que alteraria significativamente os Custos de Capital ao longo do ciclo tarifário (4 anos seguintes), exigindo a criação de um mecanismo de atualização desse item de custo nos próximos reajustes, mas sem afetar a tarifa aos usuários.

A maior inovação da revisão tarifária foi a aplicação da Destinação Específica para viabilizar o cumprimento de metas e objetivos de serviço. Este grupo contemplou itens que, apesar de fundamentais para a sustentabilidade e melhoria das atividades, especialmente a médio e longo prazos, tendem a ser negligenciados pelos prestadores quando há escassez de recursos: manutenção, treinamento de funcionários, controle de perdas e proteção de mananciais. Ainda foram incluídos neste grupo os subsídios para Tarifa Social e Investimentos Incentivados, que visam complementar os recursos para execução do PMSB e reposição de ativos.

Apesar de exigir maiores tarifas no curto prazo, os recursos associados à Destinação Específica seriam diretamente alocados com o objetivo de viabilizar ações estruturantes e continuadas que permitiriam a superação dos desafios enfrentados. Trata-se, portanto, de um investimento dos usuários na qualidade dos serviços.

De acordo com a sistemática adotada pela Arsae, esses recursos deveriam ser depositados pela Cesama em contas vinculadas e somente poderiam ser acessadas para cumprir ações associadas aos objetivos e após homologação pela Arsae. Houve previsão de mecanismos de controle e de transparência.

O item Destinação Específica pretendeu viabilizar a instituição de Programas de Controle de Perdas e de Proteção de Mananciais de Abastecimento Público permanentes, que podem evitar ou, pelo menos, amenizar os efeitos de novas crises hídricas, como a vivenciada por Juiz de Fora, que exigiu medidas de racionamento (rodízio) desde outubro de 2014.

Para se chegar à necessidade de recursos de origem tarifária para a Cesama, ainda foi preciso calcular as Receitas Irrecuperáveis, através do método de *aging*, e as Outras Receitas de origem não tarifária da Cesama.

O Índice de Reposicionamento Tarifário da revisão é dado pela equação a seguir:

$$IRT = \frac{RT}{RV} - 1$$

Onde:

IRT = Índice de Reposicionamento Tarifário

RT = Receita Tarifária

RV = Receita Verificada com tarifas atuais sobre mercado de referência

A Arsae-MG desenvolveu no âmbito da Revisão Tarifária da Cesama de Juiz de Fora (ARSAE, 2016), o conceito de Destinação Específica para agrupar itens que devem ter um tratamento regulatório diferenciado.

Os itens de Destinação Específica considerados pela Arsae para a Cesama foram:

- **Manutenção**: ações preditivas, preventivas e corretivas para o adequado funcionamento da infraestrutura necessária à prestação dos serviços;
- **Treinamento de Funcionários**: capacitação de funcionários com vistas a melhorar qualidade e produtividade dos serviços;
- **Programa de Controle de Perdas**: desenvolvimento de um programa estruturado e permanente de combate e controle de perdas, tanto reais como aparentes, que permita a gestão eficiente dos recursos hídricos, eficiência dos custos operacionais e da cobrança pelos serviços ofertados.
- **Programa de Proteção de Mananciais de Abastecimento**: aplicação de recursos em ações de conservação e recuperação ambiental nos mananciais que permitam melhoria da quantidade e qualidade da água a ser captada para abastecimento público;
- **Tarifa Social**: subsídio a usuários com reduzida capacidade de pagamento;
- **Investimento Incentivado**: complementação de recursos para investimento, além daqueles provenientes do reinvestimento dos custos de capital, para viabilizar a execução do PMSB e outros objetivos, como reposição de ativos.

Ainda poderiam ser considerados programas de eficiência energética ou de melhoria de informações para fins regulatórios e de gestão, a depender do diagnóstico que se faça do prestador.

A destinação específica de recursos pode ser determinante para a melhoria da prestação dos serviços a médio e longo prazos, garantindo as condições para a superação dos desafios atuais (como baixa eficiência operacional, infraestrutura inadequada e escassez hídrica) e permitindo a estruturação da prestação. Os ganhos de produtividade advindos da reorganização podem ser revertidos em modicidade tarifária no futuro próximo.

O planejamento adequado das ações, o controle das origens e da aplicação dos recursos de destinação específica gerados a partir da revisão são primordiais, assim como a transparência que compartilhe objetivos e resultados alcançados entre os diversos atores envolvidos. Para tanto, o regulador deve definir, em comum acordo com o prestador, procedimentos a serem adotados para a prestação de contas à agência e aos usuários das ações financiadas por esses recursos. O acompanhamento da cobrança e da aplicação dos recursos de destinação específica pode ser realizado a partir de controles definidos pelo regulador e adotados pelo prestador.

Para garantir a aplicação desses recursos nos projetos especificados, os percentuais da receita tarifária associados a itens de Destinação Específica devem ser depositados em contas vinculadas e somente podem ser acessados pelo prestador para cumprir os objetivos acordados com o regulador. Os recursos devem estar sujeitos a controles contábeis e extra contábeis, assim como deve ser garantida a transparência aos usuários, titular dos serviços (município) e demais interessados. Desta forma, em vez de comporem o recurso em que o prestador tem livre gestão (custo operacional, impostos e taxas e custos de capital), haveria garantia de aplicação desses recursos para a realização dos objetivos previstos pelo regulador.

Quando os investimentos são financiados por recursos onerosos, próprios dos acionistas ou de terceiros obtidos no setor financeiro, os usuários têm de pagar esses Custos de Capital em tarifas futuras, tanto o montante total, em parcelas de amortização/depreciação, como a remuneração, similar a juros financeiros.

No entanto, em caso de cobrança de um adicional tarifário para viabilizar investimentos, que representaria adiantamento de recursos pagos pelos usuários, não poderia haver pagamentos de amortização/depreciação e remuneração desses investimentos

específicos em tarifas futuras. Do contrário, os usuários pagariam duas vezes pelo mesmo investimento. Assim, apesar de exigir maiores tarifas em um momento, tal modelo permitiria alcançar modicidade tarifária a médio e longo prazos, além de viabilizar o cumprimento de metas e objetivos dos serviços.

VI. MODELO TARIFÁRIO APLICADO PELA ATR

De acordo com a Nota Técnica DRE ATR 009/2014, “o Estado do Tocantins optou por um modelo misto, que tende a produzir eficiência operacional através da fixação de um fator de produtividade, regulando a Foz Saneatins por incentivos, privilegiando a eficiência operacional, mas também observando os aspectos da sustentabilidade do operador e da taxa de retorno para que se produzam os estímulos aos investimentos que vão assegurar a universalização dos serviços de água e de esgoto no Estado” (pág. 6).

Em seguida, são reproduzidas outras partes do texto da mesma Nota Técnica, que explicita a metodologia da avaliação econômico-financeira empregada pela ATR em seu primeiro ciclo de revisão tarifária. Para o entendimento da linguagem utilizada, é importante notar que a ATR recebeu estudos técnicos do concessionário, que ganharam a nomenclatura Estudo Técnico (ET) e em cima destes, preparou notas técnicas regulatórias, que ganharam a nomenclatura (Nota Técnica). Assim, ETs vieram do concessionário e NTs foram produzidas pela Agência.

VI.1 Fatos do Primeiro Ciclo Tarifário da Foz Saneatins

O processo de Revisão Tarifária correspondeu ao estabelecimento de um preço inicial (p0) que será válido ao longo do ciclo tarifário, definido como sendo de 4 (quatro) anos, sendo o primeiro ciclo entre 2014 e 2017. Este período foi escolhido com base na experiência prévia de outras entidades reguladoras e a consistência com o ciclo de planejamento dos poderes concedentes, que também foi estabelecido em quatro anos pela lei no. 11.445/2007. Ao longo do ciclo tarifário, durante os anos de 2014 a 2017, o preço nominal seria atualizado anualmente pela taxa de inflação. Adicionalmente, como é próprio do regime regulatório de preço-teto, o preço seria ajustado por um fator de produtividade (“Fator X”). O esquema a seguir ilustra os fatos ordinários previstos para o primeiro ciclo de Revisão Tarifária da Foz Saneatins.



Figura 5 – Diagrama do 1º Ciclo Tarifário da Foz|Saneatins

Fonte: reprodução da NT DRE ATR 009/2014

VI.2 Metodologia do reajuste e revisão tarifária

A metodologia é do tipo *Price Cap* e utilizou a seguinte fórmula de cálculo:

$$P_{0A} = \frac{+BAI - BAF - RIN - RNO + RIR + II + OPEX + CAPEX + IRCL + TREG}{(VFA + 0,8 \cdot VFE)}$$

Onde:

POA = tarifa média de equilíbrio no ano t;

BAI = base de ativos líquida inicial;

BAF = base de ativos líquida final;

RIN = receita indireta;

RNO = receita não operacional;

RIR = receita irrecuperável;

II = total dos impostos indiretos (PIS/PASEP e Cofins);

OPEX = total das despesas e custos operacionais;

CAPEX = total dos investimentos;

IRCL = total dos impostos IR e CSLL;

TREG = taxa de regulação;

VFA = total do volume faturado de água;

VFE = total do volume faturado de esgoto.

VI.2.1 O processo de reajuste tarifário anual

A modelagem do processo de Revisão Tarifária para o primeiro Ciclo Tarifário foi realizada pela técnica de Moeda Constante. Entre as diversas opções para a escolha do indexador da tarifa, ou seja, do índice que promoverá a preservação do poder de compra da moeda nos reajustes tarifários anuais, buscando preservar alguma correlação das tarifas de saneamento com o orçamento familiar, a ATR optou por um índice de preços ao consumidor. A escolha recaiu sobre o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este índice apresenta a vantagem de ser o índice oficial de utilização mais ampla no Brasil, inclusive sendo o balizador da política de metas de inflação que são definidas anualmente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). O IPCA tem como característica ter uma ampla divulgação pública, com forte acompanhamento da sociedade sobre a sua construção e sobre a metodologia, o que o torna um bom índice para a atualização monetária dos preços médios máximos definidos durante o Primeiro Ciclo Tarifário.

VI.2.2 A definição do Fator X do Primeiro Ciclo Tarifário

Segundo a Nota Técnica, o modelo definido pelo Estado do Tocantins para o setor de saneamento pode ser defendido na base de seus ganhos de produtividade potenciais. Assim, a evolução dos indicadores operacionais e o Fator X definido pelo regulador devem refletir essas vantagens do modelo escolhido, gerando o efeito pretendido na Lei Nacional de Diretrizes, art. 38, inciso I, que estipulou que as revisões tarifárias periódicas têm o efeito de realizar a “*distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários*”. Nesse mesmo artigo, os parágrafos 2º e 3º estipulam que:

§ 2o Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3o Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

Quanto ao parágrafo 3º, cumpre notar que os fatores de produtividade podem (mas não necessariamente devem) ser estabelecidos em bases comparativas. No caso da Foz|Saneatins, tendo em vista a trajetória de investimentos planejados e em andamento, que implicam em mudanças importantes na cobertura do serviço de esgotos, haveria importantes ganhos de eficiência em andamento e que deveriam ser capturados pelo regulador no processo de revisão tarifária e que podem ser avaliados em termos absolutos, na comparação temporal levando em conta a própria evolução temporal dos indicadores operacionais dos serviços. Em um momento posterior, ou no próximo ciclo tarifário, com as coberturas mais consolidadas, previu-se iniciar a avaliação de eficiência em bases comparativas.

No primeiro ciclo tarifário a proposta foi seguir a estimativa do ganho de eficiência em despesas proposto pela ARSESP para o setor de saneamento. Note-se que no processo de revisão tarifária da Cia. Sabesp o regulador ARSESP estimou uma taxa de mudança tecnológica, que se aplica ao setor de saneamento, de 2% ao ano. Este componente “*tenta capturar até que ponto a fronteira eficiente se desloca ao longo do tempo como resultado da mudança tecnológica*”. Estimou separadamente um catch-up de 0,68%, que é idiossincrático e relativo à companhia, refletindo a distância da empresa em relação a uma fronteira de eficiência. Este componente não foi estimado neste primeiro ciclo tarifário, tendo em vista que a dinâmica de investimentos e a evolução proposta no ciclo tarifário já contempla ganhos de eficiência.

Portanto, o ganho de eficiência recomendado para a Foz|Saneatins durante o ciclo tarifário foi de 2% ao ano. Contudo, recomendou-se a repartição deste ganho de produtividade em proporção igual entre a concessionária e o usuário do serviço de água

e esgoto. Assim, sobre o OPEX projetado para o período relativo ao ciclo tarifário em análise, foi prevista a aplicação de uma redução de 1% por ano.

VI.2.3 Base de Ativos

O ET04 trouxe a metodologia de apuração da base de ativos. Em linhas gerais, os valores estimados para a base de ativos líquida em 2012 tiveram como base o balanço patrimonial publicado em dezembro do referido ano, que considera os valores para o período de 1999 a 2012 para os 47 municípios atendidos pela Foz|Saneatins no Estado do Tocantins. Para os anos subsequentes, foram somados à base de 2012 os fluxos de investimentos previstos para cada ano, descontada a depreciação. A depreciação, por sua vez, foi calculada linearmente em função do tempo, tomando como vencimento final o ano de 2030.

Sobre a base de ativos líquida estimada para o ano base (2013), foi aplicado um redutor de 11,86%. Este fator de redução é coerente com o resultado da auditoria realizada pela ATR sobre a base de ativos da concessionária, conforme previsto no artigo 4º da Resolução ATR 076/13, sendo que o estudo de campo resultou em validação de 88,14% dos ativos declarados sobre o solo (sendo o mesmo percentual de reconhecimento também considerado para os ativos no subsolo).

Investimento Não Remunerado

Segundo os contratos de concessão firmados entre os municípios e a Foz|Saneatins, os prejuízos decorrentes da impossibilidade de reajuste ou revisão de tarifas deveriam ser tratados como investimento reconhecido ou indenizado pelo Titular, conforme exemplo mencionado no ET04 referente ao Contrato de Palmas (itens 4.5 e 4.6 do ET04). O investimento não amortizado faz jus à remuneração de TJLP acrescida de 12% a.a. ou da taxa contratada, em caso de financiamento específico.

Considerou-se que tal recomposição é fundamental para a preservação de um ambiente favorável aos investimentos no Tocantins, tendo em vista que a falta da atualização tarifária apropriada cria desequilíbrios econômico-financeiros para a empresa

concessionária, elevando a insegurança nas decisões de investimentos adicionais necessários e que são de alto interesse econômico e social na infraestrutura de saneamento do Estado do Tocantins.

A metodologia de cálculo para estimar o investimento não remunerado pela tarifa consta no ET04. Em linhas gerais, o lucro líquido da empresa deve ser suficiente para remunerar os investimentos, conforme representado algebricamente a seguir:

$$LL_t = RL_t - C_t - T_t$$

Com a condição de equilíbrio em: $LL_t - (I_t - AD_t) = 0$

Em que:

LL_t = Lucro Líquido na data t.

RL_t = Receita Líquida na data t.

C_t = Total de Custos e Despesas na data t.

T_t = Custo com imposto de renda na data t.

I_t = Investimento na data t.

AD_t = Soma das Amortizações e Depreciações na data t.

Foram apurados o lucro líquido e o fluxo de investimentos, de amortização e de depreciação de cada ano durante o período de 1999 a 2012. Os fluxos foram atualizados com base na taxa estabelecida nos contratos. O valor estimado como investimento não remunerado pela tarifa entre os anos de 1999 a 2012 é a somatória resultante da equação da condição de equilíbrio para cada ano.

No tocante à metodologia de cálculo proposta pela Foz|Saneatins, a ATR considerou que a base de informações disponíveis dificilmente permitiria uma recuperação exata dos valores históricos relevantes. Assim, foi necessário estimar o investimento não remunerado pela tarifa segundo uma metodologia que prime pela razoabilidade. No caso em questão, foi proposto aplicar, sobre os valores passados, o mesmo tratamento

empregado para os valores futuros, tanto quanto à construção da base de ativos (investimentos e depreciação) quanto no cálculo dos resultados através da dedução dos custos operacionais e despesas.

Assim, optou-se por tratar os valores passados com os mesmos parâmetros que foram aplicados para os valores futuros previstos no estudo tarifário. Quanto à base de ativos, também neste caso, optou-se pela redução de 11,86% no montante apresentado pela Foz|Saneatins, pela mesma razão da dedução praticada na base de ativos líquida, tratada no item anterior. Os custos operacionais, em bases retrospectivas, foram deduzidos do mesmo percentual de glosas que foi aplicado, em bases prospectivas, no estudo para o ciclo tarifário apresentado pela concessionária.

Com a aplicação dessas deduções e glosas, foi obtido um valor sensivelmente menor dos investimentos não reconhecidos, que foram previstos nas cláusulas contratuais respectivas. O valor estimado pela Foz|Saneatins, como montante de investimento não remunerado pela tarifa, foi de R\$ 333,4 milhões. Com a aplicação desses descontos, os investimentos não reconhecidos, que foram validados para fins regulatórios deste processo de revisão, montaram a R\$ 225,9 milhões. Note-se que os valores que foram reduzidos em relação ao pleito da concessionária, no montante de R\$ 107,5 milhões, foram ajustados pelo efeito diferencial da depreciação e dos tributos incidentes sobre o lucro, pois devem ser ajustados em conformidade com a mudança do fluxo de caixa respectivo.

Entretanto, para a implantação deste modelo a ATR reconheceu, de forma provisória, apenas o correspondente a 35% (R\$ 79.062.268,78) do total apurado (R\$ 225.892.196,53), face ao requerido (333.442.000,00), até que a empresa FOZ Saneatins apresente o resultado deste cálculo auditado por Auditoria Independente com registro de auditor no Cadastro Nacional de Auditores Independentes – CNAI.

VI.2.4 Cálculo da tarifa

A tarifa regulatória resultante do trabalho realizado no primeiro ciclo incorporou os elementos metodológicos apresentados nas notas técnicas anteriores. A fórmula utilizada para o cálculo da tarifa seguiu a que foi apresentada no ET6A:

$$POA = \frac{+BAI - BAF - RIN - RNO + RIR + II + OPEX + CAPEX + IRCL + TREG}{(VFA + 0,8 \cdot VFE)}$$

Em que:

POA = tarifa média de equilíbrio no ano t;

BAI = base de ativos líquida inicial;

BAF = base de ativos líquida final;

RIN = receita indireta;

RNO = receita não operacional;

RIR = receita irrecuperável;

II = total dos impostos indiretos (PIS/PASEP e Cofins);

OPEX = total das despesas e custos operacionais;

CAPEX = total dos investimentos;

IRCL = total dos impostos IR e CSLL;

TREG = taxa de regulação;

VFA = total do volume faturado de água;

VFE = total do volume faturado de esgoto.

Esta fórmula foi considerada pela Agência como consistente, por exemplo, com a que foi utilizada em outras experiências regulatórias, por exemplo, pela ARSESP na revisão tarifária da SABESP.

A aplicação da fórmula está detalhada a seguir:

MEMÓRIA DE CÁLCULO DA TARIFA

BAI	462.618.233,05
-BAF	666.122.202,68
-RIN	30.186.330
-RNO	0
RIR	42.505.553
II	50.630.343
OPEX	556.570.870,00
CAPEX	558.417.018,00
IRCL	133.560.697
TREG	4.716.629
VFA	175.270.582
VFE	105.513.792
NUMERADOR	1.112.710.811,36
DENOMINADOR	259.681.616
POA	4,28
POE (80%)	3,43

Tabela 2 – Memória de cálculo da tarifa
 Fonte: reprodução da NT DRE ATR 009/2014

Um ajuste adicional foi adotado para o cálculo da tarifa. Optou-se por atualizar as despesas de CAPEX com base nas expectativas de inflação para o IPCA, da pesquisa Focus do Banco Central do Brasil, com data de referência em 30 de setembro de 2013.

O valor final calculado para o P0 médio regulatório referente ao ano de 2014 foi de R\$ 4,285, para o serviço de água, o que representa um reajuste de 33,56%. As tarifas de esgoto seguiram o mesmo padrão, à proporção de 80%. Considerando que foi realizado um reajuste tarifário em janeiro de 2014, de 13,03%, através da Resolução no. 089/2014, o reajuste final a ser aplicado à tarifa neste ciclo de revisão tarifária foi calculado em 18,17%. O fator X, calculado para os preços projetados para o ciclo tarifário, foi de 0,80%.

VI.3 Estrutura tarifária

A Resolução 01/2016 da ATR, publicada em 21 de janeiro de 2016, aprovou as tarifas apresentadas a seguir para aplicadas pela Saneatins a seus usuários. As últimas três colunas são auxiliares para o cálculo de faturamento, que também pode ser calculado apenas pelas tarifas e considerando os volumes de cada faixa¹³⁷. As tarifas de esgoto correspondem a 80% dos valores das tarifas de água.

Tabela – Tarifas da Categoria Residencial

TIPO	FAIXA M ³ INTERVALO	VOLUME POR FAIXA	ALÍQUOTA (PREÇO P/ M ³)	FATOR DE DEDUÇÃO	VALOR DA FAIXA	VALOR ACUMULADO
R,1	00 A 10	10	4,11	----	41,10	41,10
R,2	11 A 15	5	5,64	15,31	28,21	69,31
R,3	16 A 20	5	7,21	38,90	36,07	105,37
R,4	21 A 25	5	8,65	67,70	43,27	148,64
R,5	26 A 30	5	10,03	102,05	50,14	198,78
R,6	31 A 35	5	10,81	125,43	54,04	252,82
R,7	36 A 40	5	13,34	214,22	66,72	319,54
R,8	41 A 50	10	14,65	266,53	146,52	466,05
R,9	> 50	----	17,48	407,90	----	----

¹³⁷ Isto é, um consumo de 23 m³ tem os primeiros 10 m³ faturados na tarifa da faixa de 0 a 10 m³, os próximos 5 m³ são faturados com a tarifa de 11 a 15 m³, os 5 m³ seguintes com a tarifa de 16 a 20 m³ e os últimos 3 m³ são faturados com a tarifa da faixa de 21 a 25 m³.

Observa-se progressividade da tarifa residencial, com a tarifa de 21 a 25m³ (R\$ 8,65 m³) representando pouco mais que o dobro da tarifa de 0 a 10 m³ (R\$ 4,11/m³). Já a tarifa para consumos superiores a 50 m³ corresponde a R\$ 17,48/m³, mais de 4 vezes superior à tarifa de 0 a 10 m³.

Tabela – Tarifas da Categoria Residencial Social

TIPO	FAIXA M ³ INTERVALO	VOLUME POR FAIXA	ALÍQUOTA (PREÇO P/ M ³)	FATOR DE DEDUÇÃO	VALOR DA FAIXA	VALOR ACUMULADO
R,1	0 A 10	10	1,27	----	12,74	12,74

A Tarifa Social corresponde a apenas 31% da tarifa residencial da faixa de 0 a 10 m³, isto é, um redutor de 69%.

Tabela – Tarifas da Categoria Comercial

TIPO	FAIXA M ³ INTERVALO	VOLUME POR FAIXA	ALÍQUOTA (PREÇO P/ M ³)	FATOR DE DEDUÇÃO	VALOR DA FAIXA	VALOR ACUMULADO
C,1	0 A 10	10	10,54	----	105,43	105,43
C,2	> 10	----	12,66	21,14	----	----

Tabela – Tarifas da Categoria Industrial

TIPO	FAIXA M ³ INTERVALO	VOLUME POR FAIXA	ALÍQUOTA (PREÇO P/ M ³)	FATOR DE DEDUÇÃO	VALOR DA FAIXA	VALOR ACUMULADO
I,1	0 A 15	15	11,71	----	175,58	175,58
I,2	> 15	----	14,15	36,66	----	----

Tabela – Tarifas da Categoria Pública

TIPO	FAIXA M ³ INTERVALO	VOLUME POR FAIXA	ALÍQUOTA (PREÇO P/ M ³)	FATOR DE DEDUÇÃO	VALOR DA FAIXA	VALOR ACUMULADO
P,1	0 A 15	15	7,03	----	105,43	105,43
P,2	> 15	----	10,42	50,93	----	----

As faixas comercial, industrial e pública têm apenas duas tarifas, uma para consumo mínimo e outra para consumos superiores a esse limite.

A Saneatins adota faturamento com consumos mínimos de:

- 10 m³ ao mês por economia residencial;
- 10 m³ ao mês por economia residencial social;
- 10 m³ ao mês por economia comercial;
- 15 m³ ao mês por economia industrial;
- 15 m³ ao mês por economia pública;

VI.3.1 Análise da estrutura tarifária atual

Este estudo não contou com informações de histograma do mercado da Saneatins, isto é, informações de unidades e volumes medidos e faturados segregados conforme a abertura tarifária: por serviço, por categoria e por faixa de consumo.

O estudo também não teve acesso à contabilidade de custos e ao banco patrimonial da prestadora de forma a verificar a relação entre a estrutura de cobrança e os custos incorridos pelo prestador, tanto os operacionais como os de capital (relacionados a depreciação/amortização e remuneração).

A segregação dos custos por serviços e por atividades e a relação entre custos fixos e variáveis são relevantes para avaliar a aderência das tarifas aos custos, que tem relação com a sinalização tarifária para obtenção de eficiência alocativa.

Dessa forma, esse estudo se limita a uma avaliação da estrutura atual e faz uma análise considerando informações agregadas de mercado, o balancete societário de 2015 e dados do Snis.

É recomendável um estudo mais profundo, no âmbito de uma revisão tarifária, quando os custos são detalhados, para se proceder a alterações da estrutura tarifária.

VI.3.1.1 Faturamento com consumo mínimo

A Saneatins adota faturamento com consumos mínimos por economia de 10 m³ (para as categorias residencial, social e comercial) e de 15 m³ (para as categorias industrial e pública).

O setor de saneamento é altamente intensivo em capital, exigindo consideráveis investimentos em infraestrutura para a prestação de serviços. Esse capital imobilizado constitui um custo fixo, independente do volume a ser faturado. A cobrança por consumo mínimo visa produzir uma parcela fixa de receita, de forma a reduzir a variabilidade das receitas do prestador ao longo do ano e minimizar seus riscos.

Utilizando informações agregadas de faturamento da Saneatins (economias ativas por serviço e categoria) e de receitas por serviço do balancete de 2015, estimou-se que cerca de 72% do faturamento da Saneatins refere-se a faturamento com consumo mínimo¹³⁸.

Segundo informações do Snis de 2015, os custos de exploração relacionados a pessoal, serviços de terceiros, material de tratamento, energia elétrica, impostos e outros representam 48% da receita operacional total da Saneatins. Tais custos são variáveis e podem ser gerenciados pelo prestador, não havendo necessidade de garantir uma arrecadação fixa. Estima-se, assim, que os custos associados ao capital, portanto parcela de custos fixos, seja de 52% da receita. Desta forma, há indícios de exagero na cobrança fixa da Saneatins.

Devido à cobrança com consumo mínimo, usuários com menor consumo têm maior tarifa média (R\$/m³), considerando-se o volume efetivamente consumido. A tabela abaixo apresenta valores de faturamento pelo serviço de abastecimento de água¹³⁹.

Tabela – Fatura e Tarifa média de água por consumo efetivo

¹³⁸ No serviço de abastecimento de água, o faturamento por consumo mínimo corresponde a 74% do total, enquanto que no serviço de esgotamento sanitário esse percentual é de 66%.

¹³⁹ A cobrança pelo serviço de esgotamento sanitário corresponde a 80% da cobrança da água.

m ³	Residencial		Comercial		Industrial		Pública	
	Faturamento (R\$)	Tarifa média (R\$/m ³ consumido)	Faturamento (R\$)	Tarifa média (R\$/m ³ consumido)	Faturamento (R\$)	Tarifa média (R\$/m ³ consumido)	Faturamento (R\$)	Tarifa média (R\$/m ³ consumido)
0	R\$ 41,10		R\$ 105,40		R\$ 175,65		R\$ 105,45	
1	R\$ 41,10	41,10	R\$ 105,40	105,40	R\$ 175,65	175,65	R\$ 105,45	105,45
2	R\$ 41,10	20,55	R\$ 105,40	52,70	R\$ 175,65	87,83	R\$ 105,45	52,73
3	R\$ 41,10	13,70	R\$ 105,40	35,13	R\$ 175,65	58,55	R\$ 105,45	35,15
4	R\$ 41,10	10,28	R\$ 105,40	26,35	R\$ 175,65	43,91	R\$ 105,45	26,36
5	R\$ 41,10	8,22	R\$ 105,40	21,08	R\$ 175,65	35,13	R\$ 105,45	21,09
6	R\$ 41,10	6,85	R\$ 105,40	17,57	R\$ 175,65	29,28	R\$ 105,45	17,58
7	R\$ 41,10	5,87	R\$ 105,40	15,06	R\$ 175,65	25,09	R\$ 105,45	15,06
8	R\$ 41,10	5,14	R\$ 105,40	13,18	R\$ 175,65	21,96	R\$ 105,45	13,18
9	R\$ 41,10	4,57	R\$ 105,40	11,71	R\$ 175,65	19,52	R\$ 105,45	11,72
10	R\$ 41,10	4,11	R\$ 105,40	10,54	R\$ 175,65	17,57	R\$ 105,45	10,55
11	R\$ 46,74	4,25	R\$ 118,06	10,73	R\$ 175,65	15,97	R\$ 105,45	9,59
12	R\$ 52,38	4,37	R\$ 130,72	10,89	R\$ 175,65	14,64	R\$ 105,45	8,79
13	R\$ 58,02	4,46	R\$ 143,38	11,03	R\$ 175,65	13,51	R\$ 105,45	8,11
14	R\$ 63,66	4,55	R\$ 156,04	11,15	R\$ 175,65	12,55	R\$ 105,45	7,53
15	R\$ 69,30	4,62	R\$ 168,70	11,25	R\$ 175,65	11,71	R\$ 105,45	7,03
16	R\$ 76,51	4,78	R\$ 181,36	11,34	R\$ 189,80	11,86	R\$ 115,87	7,24
17	R\$ 83,72	4,92	R\$ 194,02	11,41	R\$ 203,95	12,00	R\$ 126,29	7,43
18	R\$ 90,93	5,05	R\$ 206,68	11,48	R\$ 218,10	12,12	R\$ 136,71	7,60
19	R\$ 98,14	5,17	R\$ 219,34	11,54	R\$ 232,25	12,22	R\$ 147,13	7,74
20	R\$ 105,35	5,27	R\$ 232,00	11,60	R\$ 246,40	12,32	R\$ 157,55	7,88

A política tarifária de altos consumos mínimos é prejudicial a clientes de baixo consumo, imputando faturas bem maiores que os seus custos, e é benéfica a grandes consumidores de água, pois parte significativa dos custos do prestador é bancada por clientes de baixo consumo, o que caracteriza um subsídio invertido.

VI.3.1.2 Faturamento tarifas fixa e variável

Outra consequência perversa de altos consumos mínimos é o desestímulo à economia de água devido à impossibilidade de se reduzir o faturamento pelo uso consciente do recurso. A Lei Federal nº 11.445/2007, no artigo 29, inciso IV, estabelece que as tarifas para os serviços de saneamento básico devem observar, entre outras, diretriz no sentido de promover a “inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos”. A redução do consumo mínimo ou a instituição de faturamento pelo volume medido para todos os clientes é um mecanismo eficiente de garantir tal requisito. Como a água é um bem escasso, a tarifa deve refletir a necessidade de um consumo mais consciente, penalizando os usuários com consumo desregrado e estimulando a economia do recurso.

Em vez de se reduzir o consumo mínimo, pode-se eliminá-lo, instituindo o faturamento com dois componentes: tarifa fixa (R\$ por unidade) e tarifa variável (R\$ por volume efetivamente consumido).

A tarifa fixa, cobrada de todas as unidades independentemente do consumo medido, visa cobrir parte dos custos fixos do prestador relacionados à disponibilização aos usuários de redes de distribuição de água ou de coleta de esgoto e de capacidades de tratamento das estações de água ou de esgoto. Já a tarifa por volume incide sobre o consumo real dos clientes, complementando a receita de modo a cobrir os custos variáveis do prestador, permitindo a continuidade e a qualidade e a sustentabilidade dos serviços prestados.

Caso essa mudança seja instituída, unidades com baixos consumos serão beneficiados com redução de faturamento ou aumentos menores que o médio, enquanto os de maior consumo, exatamente os beneficiados pela política tarifária atual, terão aumento de faturas para compensar.

O cálculo do valor da tarifa fixa depende dos resultados de uma revisão tarifária, quando é definido o nível de receita do prestador e sua composição. Deve-se associar o faturamento com tarifas fixas por economia aos custos relativos à implantação e manutenção de infraestrutura necessária à prestação dos serviços. Já o restante, pode ser cobrado por meio de tarifas associadas a volumes efetivamente consumidos, que serão responsáveis pela cobertura dos custos variáveis do prestador.

VI.3.1.3 Progressividade das Tarifas

No que diz respeito à progressividade, as tarifas da Saneatins têm uma estrutura adequada, adotando abertura em algumas faixas de consumo e progressividade na categoria residencial. Já nas outras categorias, há apenas duas faixas de consumo e tarifas sem progressividade a partir de um limite de consumo.

A avaliação do dimensionamento das faixas e da relação entre as tarifas das faixas exigiria acesso a dados de histograma de mercado.

VI.3.1.4 Relação Água x Esgoto

Como não foi possível ter acesso à contabilidade de custos e à segregação da contabilidade patrimonial por serviço, não foi possível determinar se há aderência das tarifas aos custos.

A avaliação do percentual mais adequado de relação entre as tarifas de água e esgoto envolve a análise da estrutura de custos (operacionais e de capital) assim como a consideração de subsídios entre serviços.

O subsídio pode ser justificado pela constatação de que a água é um produto desejável pelos usuários enquanto o esgoto pode ser considerado um bem público, que traz externalidades negativas em caso de destinação inadequada. Como os usuários têm mais disposição a pagar pela água, pode-se alocar parte dos custos de esgoto à tarifa de água.

Entretanto, há de se observar que tal distorção tarifária com relação aos custos pode provocar ineficiências alocativas. Por exemplo, caso a receita do serviço de esgotamento não cubra seus custos, o prestador, especialmente se há fim lucrativo, não terá incentivos a expandir o serviço. Nesse caso, é preciso instituir mecanismos contratuais ou regulatórios que exijam o cumprimento de metas pelo prestador.

A tarifa de esgoto praticada atualmente pela Saneatins é equivalente a 80% da tarifa de água. Este percentual é adotado como coeficiente de retorno¹⁴⁰ pela Norma de Projeto de redes coletoras de esgoto sanitário (NBR 9649/86).

¹⁴⁰ “É natural que parcela da água fornecida pelo sistema público de abastecimento de água não seja transformada em vazão de esgotos como, por exemplo, a água utilizada na rega de jardins, lavagens de pisos externos e de automóveis, etc. Em compensação na rede coletora poderão chegar vazões procedentes de outras fontes de abastecimento como do consumo de água de chuva acumulada em cisternas e de poços particulares. Essas considerações implicam que, embora haja uma nítida correlação entre o consumo do sistema público de água e a contribuição de esgotos, alguns fatores poderão tornar esta correlação maior ou menor conforme a circunstância. De acordo com a frequência e intensidade da ocorrência desses fatores de desequilíbrio, a relação entre o volume de esgotos recolhido e o de água consumido pode oscilar entre 0,60 a 1,30, segundo a literatura conhecida. Esta fração é conhecida como relação esgoto/água ou coeficiente de retorno e é representada pela letra “c”. De um modo geral estima-se que 70 a 90% da água consumida nas edificações residenciais retorna a rede coletora pública na forma de despejos domésticos. No Brasil é usual a adoção de valores na faixa de 0,75 a 0,85, caso não haja informações claras que indiquem um outro valor para “c.” (http://www.dec.ufcg.edu.br/saneamento/ES03_01.html)

O coeficiente de retorno é adotado para dimensionamento de instalações sanitárias residências. Mas não é possível considerá-lo adequado como um fator a ser usado para faturamento, dadas as diferenças entre usuários e municípios. Cabe esclarecer que o Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/07, permite o faturamento de esgoto pelo volume de água:

“Art. 10. A remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.”

É possível que a definição do percentual entre as tarifas de água e de esgoto tenha relação com o coeficiente de retorno já que se fatura o serviço de esgotamento com o mesmo volume medido de água. Caso se considerasse que os custos unitários de água e de esgoto fossem iguais, a adoção de uma tarifa de esgoto equivalente a 80% da tarifa de água, mas que incide sobre o volume de água (cerca de 20% maior que o volume de esgoto gerado, conforme o coeficiente de retorno) poderia ser justificado.

VII. SUGESTÕES AO MODELO TARIFÁRIO APLICADO PELA ATR

Esta seção apresenta propostas de ajustes e alterações no modelo atual de avaliação tarifária e estrutura de tarifas adotada pela ATR. A subseção VII.1 apresentará observações sobre o método atual. A subseção VII.2 apresentará sugestões para serem incorporadas ao longo dos próximos anos.

VII.1 Observações à metodologia da ATR

O primeiro ciclo de revisão tarifária implantado pela ATR compreende os anos de 2014 a 2017, ou seja, a agência está em período de análise e estudos para o segundo ciclo tarifário. A ATR optou por um modelo misto, em que leva em consideração a taxa de retorno da concessionária e privilegia a eficiência operacional, ao definir fator X^{141} para compor os ajustes¹⁴² anuais da tarifa. Dessa forma, a agência mantém o incentivo (via taxa de retorno) aos investimentos que vão assegurar a universalização dos serviços. Ao mesmo tempo, privilegia a eficiência operacional, importante para viabilizar a modicidade tarifária.

Os critérios para estimar os custos de capital, OPEX regulatório e CAPEX regulatório seguiram as boas práticas da regulação. No entanto, faltou à ATR organizar, manter e atualizar os dados e informações coletados durante os estudos realizados no primeiro ciclo tarifário.

Durante o primeiro ciclo tarifário, um desafio mereceu destaque. O primeiro trata dos investimentos não remunerados pela tarifa (*INR*). A tarifa de água e de esgoto não foi reajustada apropriadamente em boa parte do tempo durante os anos de 1999 a 2012. De acordo com cláusula contratual, as perdas ocasionadas pela ausência de ajuste na tarifa poderiam ser incorporadas à base de ativos regulatório. Dessa forma, a concessionária pleiteou a inclusão desse montante na *BAR*. A concessionária estimou montante de R\$

¹⁴¹ No primeiro ciclo, de 2014 a 2017, o fator X definido foi de 0,99.

¹⁴² Os ajustes anuais são referenciados pelo IPCA, do IBGE.

333,4 milhões. A ATR chegou ao valor de R\$ 225,9 milhões, sendo reconhecido 35% desse montante.

VII.2 Sugestões de alterações no modelo atual

A seguir estão elencadas sugestões de alterações no modelo atual de revisão e de reajuste tarifário, além da estrutura de tarifas, adotado pela ATR.

VII.2.1 Normativos sobre condições e procedimentos da revisão tarifária ordinária, extraordinária e reajuste tarifário

É recomendável que a agência reguladora elabore e publique normativos com as diretrizes básicas para revisão e reajuste das tarifas de água e esgoto, tratando de pontos como:

- a) Procedimentos e condições para instauração do processo de revisão tarifária;
- b) Metodologia, periodicidade e critérios para a revisão tarifária, como modelo regulatório, fatores de produtividade e de qualidade, estabelecimento de metas, etc.;
- c) Critérios para o reajuste tarifário (periodicidade, índice que referenciará o reajuste e metodologia deste índice, se for o caso);
- d) Outros pontos pertinentes.

A revisão tarifária depende de informações geradas e fornecidas pelo próprio prestador do serviço. No entanto, muitas destas informações precisam ser tratadas para evitar dupla contagem e análise equivocada, que podem prejudicar o diagnóstico e, conseqüentemente, a definição da tarifa requerida que mantenha o equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço. Portanto, também é recomendável que o regulador publique normativo com a definição de critérios de adequação destas informações¹⁴³, além da periodicidade, formato e datas limites de entrega.

¹⁴³ Art. 25 do Decreto Lei nº 7.217/2010:

“Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todo os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

VII.2.2 Sistema de informações

A disponibilização regular das informações e dos dados pelo prestador dos serviços ao regulador requer sistema de informações para organização e atualização das mesmas. Essas informações têm características distintas: desde dados econômico-financeiros, passando por indicadores técnicos e físicos, além de documentos como contratos, PMSB e relatórios técnicos e de fiscalização ou de não-conformidades. Além disso, são elaboradas com base em metodologias diversas.

Todavia, estes dados e informações serão usados de forma combinada. Assim, é recomendável que o sistema de informações disponha de tecnologia que facilite a organização e a manutenção da base dos dados e informações, e que também conte com ferramentas de busca e de intercomunicabilidade entre elas. Além disso, é recomendável que o sistema seja compatível com os aplicativos usuais (por exemplo, o MS Excel). Uma base de dados bem desenhada e atualizada regularmente contribui para diminuir a usual assimetria de informações entre regulador e regulado.

VII.2.3 Indicadores de qualidade e metas e Fator Q

No primeiro ciclo tarifário, a ATR optou pela definição do Fator X para compor com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos reajustes tarifários anuais. O objetivo do Fator X é estabelecer meta de eficiência operacional sobre o prestador do serviço. Contudo, uma meta de eficiência operacional isolada pode levar a uma redução nos custos operacionais de tal forma que comprometa a qualidade do serviço prestado. Vale lembrar que a agência reguladora deve editar normas relativas aos padrões de qualidade, inclusive na definição de metas.

Assim, é recomendável que a ATR estabeleça conjunto de indicadores de qualidade, além da definição de metas para este conjunto. Isso evitaria que o cumprimento de uma meta (eficiência operacional) não coloque em risco a qualidade do serviço.

§1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.”

VII.2.4 Manual de Contabilidade Regulatória

Um dos aspectos mais importantes na definição de critérios para a ATR está na concepção das diretrizes do Manual de Contabilidade Regulatória da agência. Com base nesse aspecto, dois pontos importantes merecem discussão:

VII.2.4.1 Base de ativos regulatório

No primeiro ciclo tarifário, a base de ativos elegível à remuneração foi um dos principais pontos de discussão.

A base de ativos da Saneatins, empresa que presta os serviços de saneamento básico dos municípios regulados pela ATR, pode ser dividida em duas partes:

- Base de ativos existente, reconhecida e validada: é a base de ativos certificada e validada até o fim do ciclo anterior, inserida no contrato de concessão, realizada com recursos onerosos pelo prestador do serviço e que será revertida ao titular do serviço no encerramento do contrato de concessão. A base será depreciada com base em metodologia apresentada na subseção específica, sendo o saldo residual não depreciado elegível à remuneração estipulada no contrato da concessão – no caso da Saneatins, em média, TJLP acrescido de 12% ao ano, dependendo do município.
- Base de ativos adicional: incluem os investimentos realizados

Ativos não remunerados pela tarifa e incorporados na base de ativos

VII.2.4.2 Critérios para OPEX regulatório

A classificação das despesas de OPEX também tem sido um desafio para a ATR. Nesse sentido, é recomendável que a agência estabeleça alguns critérios de reclassificação das despesas mais relevantes do OPEX para que a prestadora do serviço se organize e informe com a regularidade necessária.

Atualmente, as principais contas do OPEX estão desagregadas em pessoal, material, mão de obra, energia e insumos. Essas despesas são observadas nas atividades núcleo

da prestação do serviço (abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto) e nas atividades de apoio (administrativo e comercial).

VII.2.5 Modelo para tarifa de esgoto

Atualmente, a tarifa de esgoto praticada pela Saneatins é equivalente a 80% da tarifa de água. Este percentual é adotado como coeficiente de retorno¹⁴⁴ pela Norma de Projeto de redes coletoras de esgoto sanitário (NBR 9649/86).

É possível que a definição do percentual entre as tarifas de água e de esgoto tenha relação com o coeficiente de retorno já que se fatura o serviço de esgotamento com o mesmo volume medido de água. Caso se considerasse que os custos unitários de água e de esgoto fossem iguais, a adoção de uma tarifa de esgoto equivalente a 80% da tarifa de água, mas que incide sobre o volume de água (cerca de 20% maior que o volume de esgoto gerado, conforme o coeficiente de retorno) poderia ser justificado.

O coeficiente de retorno é adotado para dimensionamento de instalações sanitárias residências. Mas não é possível considerá-lo adequado como um fator a ser usado para faturamento, dadas as diferenças entre usuários e municípios. Cabe esclarecer que o Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/07, permite o faturamento de esgoto pelo volume de água:

“Art. 10. A remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.”

¹⁴⁴ “É natural que parcela da água fornecida pelo sistema público de abastecimento de água não seja transformada em vazão de esgotos como, por exemplo, a água utilizada na rega de jardins, lavagens de pisos externos e de automóveis, etc. Em compensação na rede coletora poderão chegar vazões procedentes de outras fontes de abastecimento como do consumo de água de chuva acumulada em cisternas e de poços particulares. Essas considerações implicam que, embora haja uma nítida correlação entre o consumo do sistema público de água e a contribuição de esgotos, alguns fatores poderão tornar esta correlação maior ou menor conforme a circunstância. De acordo com a frequência e intensidade da ocorrência desses fatores de desequilíbrio, a relação entre o volume de esgotos recolhido e o de água consumido pode oscilar entre 0,60 a 1,30, segundo a literatura conhecida. Esta fração é conhecida como relação esgoto/água ou coeficiente de retorno e é representada pela letra “c”. De um modo geral estima-se que 70 a 90% da água consumida nas edificações residenciais retorna a rede coletora pública na forma de despejos domésticos. No Brasil é usual a adoção de valores na faixa de 0,75 a 0,85, caso não haja informações claras que indiquem um outro valor para “c”.” (http://www.dec.ufcg.edu.br/saneamento/ES03_01.html)

Entretanto, não se pode admitir a priori que os custos unitários dos serviços de água e de esgoto sejam iguais. Geralmente o custo operacional de água é mais elevado, especialmente se houver baixo índice de tratamento de esgoto. Já o custo de capital do esgoto é maior, sendo a implantação de rede de esgoto quase 3 vezes mais cara que a de água. Portanto, é preciso avaliar os custos incorridos. Assim, recomenda-se a avaliação cuidadosa dos custos segregados por serviço e considerações de subsídios entre os serviços para a definição da relação mais adequada entre as tarifas.

VII.2.6 Estrutura tarifária

VII.2.6.1 Tarifa Social

A Tarifa Social da Saneatins foi definida pela ATR, inicialmente, pela Resolução 054, de 29 de dezembro de 2010. Desde então, foi alterada algumas vezes¹⁴⁵. Para facilitar o entendimento da população, recomenda-se a publicação da resolução consolidada. É possível que os potenciais beneficiários não conheçam o direito nem tenham acesso às regras.

Inicialmente, havia 9 requisitos a serem preenchidos, simultaneamente, para ser beneficiário da Tarifa Social. Havia critérios de limite de consumo de água, de consumo de energia elétrica, área de construção do imóvel, padrão de construção, comprovação de renda, impossibilidade de ser proprietário de automóvel ou linha telefônica, dentre outros.

Desde então, houve a revogação de alguns desses critérios e o as atuais condições são:

- Ser cadastrado na categoria residencial;
- A residência deve se enquadrar no padrão baixo de construção com área construída de até 100 m²;

¹⁴⁵ Resolução ATR 059 de 6 de junho de 2011; Resolução ATR 090 de 4 de abril de 2014; Resolução ATR 098 de 1º de julho de 2014.

- Possuir renda familiar mensal igual ou inferior a um salário mínimo e meio vigente, comprovada através de contracheque, carteira de trabalho ou declaração de percepção de renda.

Também há concessão de benefício a aposentados e pensionistas portadores de doenças crônicas, desde que não tenham renda familiar superior a dois salários mínimos e meio mensais.

A Tarifa Social corresponde a um redutor de 69% nas tarifas até 10 m³. Em dezembro de 2016, havia 28.480 economias ativas cadastradas pela Saneatins como residencial social, o que corresponde a 8,2% das economias residenciais ativas da concessionária (346 mil). Tal percentual é considerado baixo tendo em vista as informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em Tocantins. Segundo o CadÚnico, 50% da população no Estado tem renda per capita mensal de até ½ salário mínimo.

Como os critérios atuais não são muito restritivos, supõe-se que parte significativa dos beneficiários potenciais não tem conhecimento da Tarifa Social ou não tem acesso ao cadastro. Além disso, como a concessão de benefício implica em redução de receita do prestador, pode ser que a concessionária não se dedique como deveria para localizar e conceder o benefício às famílias carentes.

Em 2012, a Arsae-MG alterou os critérios de Tarifa Social da Copasa MG¹⁴⁶. Até então, os critérios tinham limite de consumo (15 m³) e de área construída (44 m² ou 66m² na região do Idene). O novo critério para que uma unidade residencial recebesse o benefício da Tarifa Social passou a ser:

- ✓ Pertencer a uma família inscrita no CadÚnico e com renda mensal per capita de até meio salário mínimo nacional.

Isto é, passou-se a adotar um critério direto de renda em vez de critérios indiretos como consumo e área construída residencial. Como forma de desestimular a inadimplência, o

¹⁴⁶ Nota Técnica Arsae-MG 05/2012, de onde foi retirada parte da explicação aqui reproduzida.

benefício seria suspenso temporariamente caso três faturas ou mais estiverem em atraso, vencidas e não pagas, no momento da emissão da fatura.

Criado pelo Governo Federal, o Cadastro Único para Programas Sociais é um banco de dados que identifica e caracteriza as famílias carentes no Brasil. Para participar do CadÚnico, a família deve possuir uma renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo nacional ou até 3 salários mínimos no total.

Através do Cadastro Único, obtêm-se diversas informações a respeito das condições socioeconômicas das famílias carentes no Brasil. Dentre elas, destacam-se dados essenciais para a implantação e identificação dos potenciais beneficiários da Tarifa Social, como, por exemplo, a renda familiar e o acesso a serviços de saneamento básico dessas famílias. Portanto, o uso do Cadastro Único permite o acesso a informações já consolidadas sobre as famílias carentes, dispensando a realização de pesquisas para a construção de uma base de dados de usuários de baixa renda.

As informações contidas no Cadastro Único balizam a realização de diversos programas de assistência social. O Bolsa Família, no âmbito federal, e o Piso Mineiro de Assistência Social, de gerência do Governo de Minas Gerais, são exemplos de ações de combate à miséria que utilizam informações do Cadastro Único. Outra iniciativa importante que se fundamenta no banco de dados do CadÚnico é a Tarifa Social da Energia Elétrica. Instituída em janeiro de 2010, a Tarifa Social da Energia Elétrica tem a inscrição no Cadastro Único como um dos critérios de classificação dos usuários carentes. Finalmente, a Anatel implementou nova política de reduções das assinaturas de telefone fixo para famílias carentes que utiliza o Cadastro Único como fonte de informações.

A opção pelo registro no CadÚnico facilita a identificação e o cadastramento automático das unidades que devem estar na Tarifa Social pela possibilidade de cruzar as informações contidas no Cadastro Único às do cadastro de usuários do prestador. Até então, a Copasa não realizava qualquer cadastro automático dos potenciais beneficiados pela Tarifa Social. Para receber o benefício, o próprio usuário deveria requisitar vistorias junto à Copasa para verificação do atendimento aos critérios de área construída da residência. Se os próprios critérios são desconhecidos pelos usuários, a necessidade de

requisição de vistorias por parte dos usuários impede a plena implantação da Tarifa Social. Dessa forma, a adoção do Cadastro Único agrega vantagens à gestão da Tarifa Social.

É preciso reconhecer, entretanto, que o CadÚnico tem problemas cadastrais que dificultam a identificação automática dos potenciais beneficiários. Apesar de ter informações de todos os integrantes das famílias carentes, faltam números de documentos e o cadastro é incompleto. Os bancos cadastrais dos prestadores também muitas vezes são falhos, com ausências de registros de CPF, apesar da exigência legal. Mesmo com essas dificuldades, a Arsae conseguiu cadastrar automaticamente, cruzando cadastros de prestadores¹⁴⁷ com o CadÚnico, cerca de 40% dos beneficiários.

O corte de renda, estabelecido como até meio salário mínimo para a renda familiar per capita, procurou criar um critério de identificação simples do nível de carência das unidades usuárias atendidas. As famílias que atendem a esse critério são consideradas carentes e, em tese, possuem uma menor capacidade de pagamento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Portanto, estes clientes são o público-alvo da Tarifa Social. Essa também é a linha de renda empregada pela Aneel para o critério de habilitação da Tarifa Social de Energia Elétrica.

Alguns critérios de exclusão da Tarifa Social também foram empregados. Definiu-se que o usuário teria seu benefício cancelado caso houvesse a falta de pagamento de três ou mais faturas vencidas no momento de emissão de uma nova fatura. A exclusão da categoria Residencial – Tarifa Social deveria ser reportada na próxima fatura a título de notificação ao usuário. O benefício seria restabelecido assim que fosse regularizada a condição de pagamento do usuário. Este mecanismo visou estimular a adimplência.

A Arsae estipulou que os critérios da Tarifa Social deveriam ser amplamente divulgados pelo prestador, seja na própria fatura, por malas diretas a usuários residenciais, ou outros veículos de comunicação. Os custos associados foram considerados como custos

¹⁴⁷ Além da Copasa, a Arsae instituiu esse critério nos Saaes de Itabira e Passos, além da Cesama de Juiz de Fora.

regulatórios e compensados na atualização tarifária seguinte, desde que as ações e seus custos fossem homologados pela Arsae e apresentados comprovantes de despesas.

Através de mala direta e de mensagem no campo de observação na fatura, o prestador deveria informar a todos os usuários residenciais se a fatura foi cadastrada automaticamente ou se seria necessário o comparecimento ao posto de atendimento do prestador para o cadastramento. Neste caso, o titular da fatura, que pertencer a uma família registrada no Cadastro Único e que atendessem aos critérios de habilitação, deveria estar de posse dos seguintes documentos:

- ✓ Carteira de Identidade;
- ✓ Cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- ✓ Fatura de água e esgoto.

Com estes documentos, o prestador identificaria o titular da fatura e a família deste usuário no banco de dados do Cadastro Único. Com o CPF e a fatura, o prestador poderia reconhecer o usuário e a localização da unidade consumidora. Através desta identificação e do atendimento aos critérios estabelecidos, o usuário passaria a ser cadastrado na categoria Residencial – Tarifa Social.

O prestador deveria buscar apoio do Município, responsável pelo cadastramento no CadÚnico, para divulgação da Tarifa Social e localização de usuários carentes. O prestador também deveria envidar esforços de atualização do seu cadastro comercial (informações de CPF) para viabilizar a identificação automática dos beneficiários pelo cruzamento dos bancos de dados do CadÚnico e do banco comercial da autarquia.

A Arsae apoiou o prestador nesse procedimento, firmando convênio com a Sedese (Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social) para obtenção do banco de dados do CadÚnico por município e repassá-lo ao prestador. A atualização do cadastro de beneficiários da Tarifa Social deveria ser realizada no mínimo uma vez ao ano.

A alteração dos critérios para a Copasa aumentou os beneficiários de 8,2% das famílias atendidas pela Copasa para um potencial de 27,5% (mais de 1 milhão de famílias

mineiras). Devido a dificuldades de cadastramento, a Copasa alcançou cerca de 70% da meta, concedendo benefício a quase 20% das famílias por ela atendidas.

Há de se destacar que a Arsae-MG criou mecanismo de compensação tarifária que garantia a neutralidade do benefício de Tarifa Social à Copasa. Assim, o prestador não teria redução de receita em caso de maior concessão do benefício. Tal aspecto é fundamental para estimular o prestador a buscar ativamente os potenciais beneficiários em vez de dificultar o acesso à Tarifa Social.

Por se tratar de um subsídio cruzado, a ampliação do benefício implica em necessidade de aumento de tarifas dos usuários com maior capacidade de pagamento. Para minimizar esse impacto, é possível diminuir o redutor da Tarifa Social ou mesmo escaloná-lo segundo as faixas de consumo. Por exemplo, em vez de 69% de redução, pode-se definir um redutor de 40% ou 50% para consumos até 10 m³ e redutores menores para consumos superiores.

Como existem famílias carentes com muitos indivíduos, é importante que unidades residenciais de maior consumo também sejam contempladas pela Tarifa Social. Mas, para estimular o consumo consciente, é possível limitar os redutores até um nível de consumo (15 m³ por exemplo). Unidades de consumo maior teriam incidência dos redutores nos primeiros volumes, conforme escalonamento, mas a partir de certo limite, os volumes adicionais seriam faturados com a tarifa plena.

VII.2.6.2 Neutralidade

É importante que as alterações na estrutura tarifária não impliquem em mudança no nível de receita do prestador.

Essa neutralidade deve ser verificada em duas etapas:

- 1) No momento de construção da nova estrutura, deve-se manter o nível total de receita do prestador;
- 2) Após um período de aplicação da nova estrutura, deve-se fazer um estudo comparativo da evolução do mercado com as novas tarifas, de

forma a verificar o impacto no consumo dos usuários e se isso implicou em ganhos ou perdas para o prestador. Caso afirmativo, deve haver uma compensação.

Uma forma de evitar mudanças significativas na receita do prestador devido a alterações de estrutura tarifária é realizar a mudança em etapas, evitando grandes impactos tarifários.

VII.2.6.3 Informações necessárias para avaliação da Estrutura Tarifária

Para que a ATR consiga fazer uma análise adequada da estrutura tarifária de forma a propor alterações, é preciso ter acesso às seguintes informações.

- ✓ Histograma de mercado, com segregação das unidades e volumes medidos e faturados conforme serviços, categorias e faixas de consumo, conforme figura abaixo. Com essas informações, deve-se simular o faturamento (mercado x tarifas) para fins de consistência e para permitir avaliações dos impactos das mudanças sugeridas na receita do prestador e os impactos a serem sentidos nos diversos segmentos de usuários.
- ✓ Contabilidade de custos, para segregação dos custos por serviços, atividades e entre custos fixos e variáveis;
- ✓ Banco patrimonial com identificação de ativos por serviço e atividades, para separar os custos de capital entre os serviços de água e de esgoto;
- ✓ Informações da revisão tarifária, como custos operacionais e de capital regulatórios, de forma a calcular quanto do faturamento deve ser fixo (associado aos custos de capital) e quanto deve ser variável (relativo aos custos operacionais).

Tabela – Exemplo de histograma de mercado

Categorias	Faixas de Consumo	Período de referência								
		Unid. Água	Unid. Esgoto	Vol. med. Água	Vol. med. Esgoto	Vol. Fat. Água	Vol. Fat. Esgoto	Faturamento Água	Faturamento Esgoto	Faturamento Total
Categoria 1	Até 5 m³									
	> 5 a 10 m³									
	> 10 a 15 m³									
	> 15 a 20 m³									
	> 20 a 25 m³									
	> 25 a 30 m³									
	> 30 a 35 m³									
	> 35 a 40 m³									
	> 40 a 45 m³									
	> 45 a 50 m³									
	> 50 a 55 m³									
	> 55 a 60 m³									
	> 60 a 65 m³									
	> 65 a 70 m³									
	> 70 a 75 m³									
	> 75 a 80 m³									
	> 80 a 85 m³									
	> 85 a 90 m³									
	> 90 a 95 m³									
	> 95 a 100 m³									
> 100 m³ a 200 m³										
> 200 m³										
	Total									

VIII. CONCLUSÕES

A tarifa pode ser instrumento não apenas para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do prestador, considerando-se a modicidade tarifária, mas também para induzir comportamentos desejáveis dos agentes (prestador e usuários) que permitam alcançar de objetivos do titular e regulatórios.

Cada modelo de regulação tarifária tem vantagens e desvantagens. Cabe ao regulador se dedicar a conhecer as alternativas teóricas e, de acordo com as características do prestador e do contexto, definir a forma de regulação tarifária mais adequada para enfrentar os desafios apresentados e contribuir para o alcance dos objetivos. Não há panaceia, isto é, uma solução única para todos os males.

Assim, mesmo em caso de agência que regule muitos municípios e prestadores, recomenda-se realizar um diagnóstico cuidadoso, levando em conta o estágio de amadurecimento do setor, o contexto e as necessidades particulares do setor no município (ou região) em questão.

A Regulação pelo Custo busca impedir abusos advindos do poder de monopólio, como o estabelecimento de lucros exorbitantes pelo prestador. Vinculam-se as tarifas ao mínimo necessário para a cobertura dos custos incorridos e para a remuneração aceitável do capital investido. Mas não há estímulo à eficiência operacional, já que se parte dos custos incorridos pelo prestador e dos investimentos por ele realizados, mesmo que sejam ineficientes.

Já a Regulação pelo Preço simula um ambiente competitivo visando estimular a busca pela eficiência, desvinculando as tarifas dos custos incorridos pelo prestador como se ele fosse um tomador de preço.

Podem ser combinados elementos de modelos, adicionando incentivos à eficiência operacional, mas sem desvincular completamente os preços dos custos do prestador, garantindo, assim, o equilíbrio econômico financeiro e o baixo custo de capital pela redução do risco.

A revisão tarifária envolve diferentes atores e seu resultado é produto da interação entre eles. O esforço isolado de um desses atores, por melhor que seja, não é suficiente para o sucesso, já que provavelmente haverá resistência dos demais. Portanto, a construção do ambiente regulatório cooperativo é essencial. Apesar de diferentes pontos de vista e interesses específicos, pode-se viabilizar uma revisão tarifária adequada às necessidades de evolução do setor.

Uma forma de obter um bom ambiente regulatório é através de interações frequentes e transparentes, em que é vantajosa a construção de boas reputações, como em jogos repetitivos na Teoria dos Jogos.

A experiência mostra que o bom funcionamento da regulação exige:

- Informações de qualidade: caso não estejam disponíveis, é preciso dar condições ao prestador para desenvolvê-las. Sem boas informações não há boa gestão, nem condições de diagnóstico adequado, de sugestão de medidas viáveis e de acompanhamento dos resultados.
- Capacidade e comprometimento de funcionários (da empresa e do regulador): por ser atividade complexa, é preciso desenvolver a competência e a motivação profissional;
- Instituição de mecanismos que inibam incentivos a informações falsas, como de verificação de informações (regularidade e informações cruzadas: contabilidade, receita calculada a partir de histograma de mercado e tarifas, informações físicas e operacionais, informações fornecidas para outros agentes etc.) e reforço ao caráter repetitivo da relação que favorece a construção de reputações de confiabilidade entre os atores (ampliação da interação e maior abertura de diálogo).
- Promoção de discussões técnicas que motivem o operador a apresentar problemas e discutir soluções, mantendo o regulador uma postura de encontrar soluções, não culpados.
- Construir uma relação de confiança e colaborativa, apesar de haver pontos de vistas e objetivos divergentes em alguns casos. Ter em mente que objetivo mais

importante é comum: melhorar o setor de saneamento. Em caso de prestadores privados, pode haver mais dificuldades pelo objetivo do prestador de maximizar lucros.

- Regulador deve estar disponível para esclarecer dúvidas do prestador quanto ao cumprimento de regras e a ouvi-lo quando há algum ponto relevante que não foi considerado. Essa aproximação fortalece a relação por evidenciar comprometimento e responsabilidade.
- Regulador deve estar aberto a críticas construtivas e sugestões de ações que contribuam para a melhoria dos serviços.
- Importante ter uma visão de longo prazo e não apenas imediatista, preocupando-se com o legado (planejamento, capacitação, projetos de longo prazo, conservação ambiental, evitar desperdícios, reposição e expansão).
- Incentivo à eficiência exige acompanhamento e, em alguns casos, controle (informações, indicadores e resultados alcançados).

Para fins de regulação tarifária, a contabilidade pode ser referência, mas não é suficiente para o estabelecimento de tarifas que visem eficiência produtiva e alcances de objetivos sociais e ambientais.

Por vezes, há objetivos conflitantes, como ampliação de investimentos e tarifas módicas. Também é preciso admitir que existem limitações do sistema econômico devido a falhas de mercado que impedem atingir o ótimo social através da livre iniciativa. Assim, para se atingir os objetivos do setor de saneamento, como universalização, sustentabilidade, qualidade e preservação ambiental, é preciso haver instrumentos não tarifários como metas contratuais, com obrigações explícitas e aferíveis, fiscalizações (e sanções em caso de descumprimento), normas regulatórias, controle social, transparência, responsabilização, tecnicidade das decisões, dentre outros.

Também é preciso desenvolver uma visão sistêmica do setor, em vez de segmentada. Os mecanismos regulatórios devem ser coerentes entre si, coordenados e complementares. Pode haver efeitos colaterais de incentivos, que devem ser antecipados e evitados pelo regulador.

IX. BIBLIOGRAFIA

- A. Carrara de Melo, B., & A. Turolla, F. (2013). Modelos de regulação tarifária e a Lei n. 11.445/2007: as alternativas possíveis. Em A. C. Galvão Jr., A. M. Melo, & M. P. Monteiro, *Regulação do saneamento básico* (p. 125 a 165). Manole.
- C. Galvão Jr., A. d., M. Melo, A. J., & P. Monteiro, M. A. (2013). *Regulação do saneamento básico*. Manole.
- Copeland, T., Koller, T., & Murrin, J. (2002). *Avaliação de Empresas - Valuation: Calculando e gerenciando o valor das empresas (3ª ed.)*. Makron Books.
- de Oliveira, C. R., Favero Brochi, D., & Gravina, C. R. (2016). *Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ*. Essential Ideal.
- González, L., Gabarrone, C., & Tagliari, M. (1998). *Metodologia de avaliação econômico-financeira do prestador de serviços de saneamento: a experiência do PMSS II*. Brasília: IPEA.
- Haro dos Anjos Jr., A. (2011). *Gestão estratégica do saneamento*. Manole.
- Matarazzo, D. (2003). *Análise financeira de balanços: abordagem básica e gerencial (6ª ed.)*. Atlas.
- NTF RTS/01/2012, A. (2012). *Nota Técnica Final nº RTS/01/2012 - Metodologia Detalhada para o Processo de Revisão Tarifária da Sabesp - Primeiro Ciclo Tarifário*. São Paulo. Fonte: Arsesp.
- Rocha Motta, R. e. (2009). *Engenharia econômica e finanças*. Elsevier.
- Sennes, R. (2014). *Novos rumos para a infraestrutura: eficiência, inovação e desenvolvimento*. Lex.
- Snyder, C., & Nicholson, W. (2008). *Microeconomic theory, basic principles and extensions (10ª ed.)*. Cengage Learning.
- ABAR, **Nota Técnica CTSan-Abar 01/2014** – Informações e Indicadores de Água e de Esgoto no Contexto Regulatório. Belo Horizonte, agosto de 2014.
- ADASA, **Nota Técnica nº 004/2009** – Metodologias a serem aplicadas na Revisão Periódica das Tarifas dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Distrito Federal – Anexo II: Base de Ativos Regulatória e Remuneração Adequada. Brasília, 2009.
- ACENDE BRASIL. **Empresa de Referência**. Cadernos de Política Tarifária. Dezembro de 2007
- ACENDE BRASIL. **Política Tarifária e Regulação por Incentivos**. Cadernos de Política Tarifária. Outubro de 2007
- ACENDE BRASIL. **Tarifas de Energia e os Benéficos da Regulação por Incentivos**. White Paper. Edição nº 3. Janeiro de 2011
- ADERASA. **Informe Anual – 2012** Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (GRTB). Septiembre de 2012.
- ALBON, Robert. **Incentive regulation, benchmarking and utility performance**. Utility Regulators Forum discussion paper. Australian Competition and Consumer Commission. Australia, 2000.
- ALEXANDER, Ian, IRWIN, Timothy. **Price Caps, Rate-of-Return Regulation and the Cost of Capital**. Public Policy for the Private Sector. The World Bank Group. September, 1996.

- ANEEL. **Notas Técnicas do 3º Ciclo de Revisão Tarifária das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica** – Audiência Pública (Notas Técnicas 262 e 264 a 271). Brasília, 2010.
- ANWANDTER, Lars. **Funding mechanisms for investments in the water and waste sectors**. ISSAERE. Torino, 2011.
- ARSAE-MG. **Nota Técnica CRFEF 14/2016**: Detalhamento do Cálculo da Revisão Tarifária Periódica de 2016 da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora - Cesama. Belo Horizonte, 1º de março de 2016.
- ARSAE-MG. **Nota Técnica CRFEF 22/2016**: Receitas Irrecuperáveis Regulatórias - Revisão Tarifária Periódica de 2016 da Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora – Cesama. Belo Horizonte, 1º de março de 2016.
- ARSESP. **Nota Técnica nº RTS/01/2012** - Metodologia Detalhada para o Processo de Revisão Tarifária da SABESP. 2012.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**. Oxford University Press , Oxford, UK, 2012.
- BAUMOL, W.J.; WILLIG, R.D. **Fixed costs, sunk costs, entry barriers, and sustainability of monopoly**. The Quarterly Journal of Economics, v.96, n.3, p.405-431, 1981.
- BERG, Stanford. **Introduction to the Fundamentals of Incentive Regulation**. Public Utility Research Center. University of Florida, 2000.
- BORDOLOTTI, B., et al. **Capital Structure and Regulation: Do Ownership and Regulatory Independence Matter?**. Journal of Economics & Management Strategy, Volume 20, Number 2, Summer 2011, 517–564.
- BRAEUTIGAM, R.R. **Optimal policies for natural monopolies**. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R.D. Handbook of industrial organization. New York: North-Holland, 1989. v.2, p.1290-1346.
- CAMBINI, Carlo. **Theory of Regulation**. ISSAERE. Torino, 2011.
- CARRARA, Bruno; DUARTE, Carlos Antônio. **Certificação de Ativos de Saneamento Básico**. Programa Regulasan, setembro de 2016.
- CARRARA, Bruno; TUROLLA, Frederico. **Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007**: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JR., A. C.; MELO, A. J. M.; MONTEIRO, M. A. P. Regulação do saneamento básico. São Paulo: Manole, 2013.
- COASE, R. H. **The Nature of The Firm**. Economica, Vol. 4, Issue 16, Nov 1937.
- COASE, R. H. **The Problem of Social Cost**. The Journal of Law and Economics, v. 3, 1960.
- DTI. **The Drivers and Public Policy Consequences of Increased Gearing** - A report by the Department of Trade and Industry and HM Treasury. DTI, United Kingdom, October 2004.
- FERRO, Gustavo. ROMERO, Carlos Adrián. **Estudio de Fronteras de Eficiencia** - Empresas de agua y alcantarillado de América Latina, ADERASA, Septiembre 2009.
- JAMISON, Mark A. **Price Cap and Revenue Cap Regulation**. Encyclopedia of Energy Engineering and Technology, Vol. 3, ed., Barney Capehart, pp. 1245-1251. New York: CRC Press, Taylor and Francis, 2007a

- JAMISON, Mark A. **Rate of Return Regulation**. Encyclopedia of Energy Engineering and Technology, Vol. 3, ed., Barney Capehart, pp. 1252-1257. New York: CRC Press, Taylor and Francis, 2007b.
- JOSKOW, P. L. **Regulation of Natural Monopoly**. In: Polinsky, A. M.; Shavell, S. Handbook of Law and Economics. Elsevier, 2007.
- JOSKOW, Paul L. **Regulation of Natural Monopolies**. Handbook of Law and Economics, 2007.
- KING, Stephen P. **Principles of price cap regulation**. Infrastructure regulation and market reform: Principles and Practice. Camberra, Australia, 1998.
- MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M.D.; GREEN, J.R. **Microeconomic Theory**. New York: Oxford University Press, 1995.
- MELO, J. A. M., NETO, P. M. J. **Bem estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico**. Documentos técnicos científicos, v. 4, 2010.
- MONTEIRO, Mario A. **Tarifas no setor de saneamento e custo incremental de desenvolvimento: uma análise preliminar**. in: Anais do VI Congresso Brasileiro de Regulação. Rio de Janeiro: ABAR, 2009.
- NARUC – National Association of Regulatory Utility Commissioners. **Performance-Based Regulation For Distribution Utilities**. The Regulatory Assistance Project, Washington D.C., Dec. 2000.
- PEDROSA, V. A.; **Práticas tarifárias do setor de saneamento brasileiro**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v.6, 2001.
- PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan, 1932.
- RANDALL, A. **Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy**. 2.ed. New York: John Wiley & Sons, 1987. 434p.
- TUROLLA, F. A. **Regulação dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil**. In: Philippi Jr., A.; Galvão Jr., A. C. Gestão do Saneamento Básico - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. São Paulo: Manole, 2012.
- VARIAN, Hal R. **Microeconomia – Uma Abordagem Moderna**. Rio de Janeiro: Elsevier – Campus, 2012
- VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, J. E.; VERNON, J. M. **Economics of regulation and antitrust**. 4. ed. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005.
- WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo**. São Paulo: Pezco Editora, 2012.

ANEXO I – LISTA DE PRESENÇA NA OFICINA DE TRABALHO

Este anexo apresenta as listas de presença da oficina de trabalho.



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL
REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO"

DATA: 27/07/16 | HORÁRIO: 14:00 | LOCAL: ATR - ACRVA (70)

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Jacqueline Dona Ribeiro	ATR	Economista	jacqueline_nubeiro@atr.gov.br	(61) 98448-1969	Jacqueline D. Ribeiro
Carlos Junior S. Silveira	ATR	PRESIDENTE	Gabinete@He.to.gov.br	(61) 5611 2001	M.A.
Sergio Augusto Moura Andrade Moraes	ATR	ENGENHEIRO	SERGIO.MORAES@ATR.gov.br	(61) 349 3435-4685	S. A. P.
DE SAUS	ATR	GERENTE	SANEAMENTO@ATR.gov.br	(61) 9119-7451	R. L. C.
Edilson Gomes Albuquerque	ATR	Alfabeto	edilson.albuquerque@atr.gov.br	(61) 3044-6010	E. G.
Carla Tenreiro Filho	ATR	Gerente	carla.tenreiro@atr.gov.br	(61) 3044-0632	C. T.
Marcia Jacsony Alencar de Sousa	ATR	Assistente Adm.	marcia.jacsony@atr.gov.br	(61) 97163 1584	M. J.



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Giulien Lourenna Pires de God Mendes Lemos	ATK	Administradora	evlin@atk.rio.gov.br	(65) 78957-4274	
Deborah Rodrigues HELEO J. TAKETA	ATK	Controladora Sócio	mona@atk.gov.br 45744030@ATK.COM.BR	(62) 884025196 (11) 98231-0543	

ANEXO II – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS AGÊNCIAS BENEFICIÁRIAS

Este anexo contém o questionário inicialmente aplicado às agências para coleta de informações.

Questionário Ações IV e V

Informações/Base de Dados

- a) Quais informações/base de dados a agência possui com relação à atividade de saneamento básico dos municípios regulados? Por exemplo, contratos, informações contábeis, PMSB, outras estatísticas relacionadas à atividade de prestação do serviço de abastecimento de água e/ou tratamento de esgoto.
- b) Qual é a fonte destas informações/base de dados? Listar todas.
- c) Como essas informações/base de dados são disponibilizadas à agência? Por exemplo, em forma de relatório impresso, planilha eletrônica, texto eletrônico ou outra forma?
- d) Com qual regularidade a agência recebe essas informações/base de dados?
- e) Existe alguma rotina pré-definida entre o prestador de serviço/município e a agência para o envio/troca de informações/base de dados? Se não, como é feito?
- f) Existe série histórica da base de dados? Caso sim, esse histórico é igual para todos os municípios/prestadores? Caso não exista a série histórica, qual o motivo de não existir?
- g) As informações/base de dados estão desagregadas pelo tipo de serviço prestado (abastecimento de água ou tratamento de esgoto)? Por exemplo, é possível mensurar e distinguir os ativos usados no abastecimento de água dos ativos usados em tratamento de esgoto? Caso não, quais seriam as limitações?
- h) Existem informações/base de dados por município? É possível obter informações como projeção de demanda, custo operacional, base de ativos, plano de

investimentos, dentre outros, para cada município? Caso não, quais seriam as razões de não existir.

- i) No caso de mesmo prestador para mais de um município, as informações/base de dados estão desagregadas por município atendido ou estão consolidadas? Se estiverem consolidadas, é possível desagregar? Caso não, quais seriam as limitações?
- j) Nos casos em que diferentes prestadores de serviços atuam no mesmo município (por exemplo, um para água e outro para esgoto), existe informação/base de dado por prestador? Caso não, quais seriam as limitações?
- k) Qual é o grau de importância do SNIS como fonte de informação/base de dados para os trabalhos da agência?
- l) Os dados recebidos pelos prestadores de serviço/municípios são fiscalizados e/ou auditados pela agência? Caso não, quais seriam os motivos ou restrições?
- m) Existe manual para o recebimento, tratamento, organização, manutenção e atualização da base de dados dos municípios/prestadores de serviços?

Avaliação de Tarifas

- a) A agência faz ou já fez reajuste tarifário? Caso não, por qual motivo?
- b) Qual é a periodicidade dos reajustes tarifários? Quantas vezes já foram realizadas?
- c) Qual é o critério/metodologia do reajuste tarifário? Sempre foi assim? Caso não, descrever como era feito anteriormente.
- d) O mesmo critério/metodologia é aplicado a todos os prestadores/municípios? Caso não, quais são os motivos/fundamentos para os diferentes critérios?
- e) Como são tratados os contratos assinados antes da Lei 11.445? Estes contratos preveem metodologia/critério de reajuste tarifário?
- f) A agência faz ou já fez revisão tarifária? Caso não, por qual motivo?
- g) Qual é a periodicidade da revisão tarifária? Quantas vezes já foram realizadas?

- h) Qual é o critério/metodologia da revisão tarifária? Sempre foi assim? Caso não, descrever as diferenças entre a metodologia atual e anterior.
- i) O mesmo critério/metodologia de revisão tarifária vale para todos os prestadores/municípios regulados pela agência? Caso não, quais são os motivos para os diferentes critérios e quais são as diferenças?
- j) Como são tratados os contratos assinados antes da Lei 11.445? Estes contratos preveem critérios para revisão tarifária? Como esses contratos tratam da remuneração do capital investido e dos custos incorridos na prestação do serviço?
- k) Existe faixa de preços na tabela das tarifas para a água e esgoto?
- l) Existe consumo mínimo? Caso sim, qual é o critério?
- m) Como é calculada a tarifa de tratamento de esgoto? Existe uma metodologia/critério para o cálculo desta tarifa? Ou ela é um percentual pré-definido sobre a tarifa de água? Caso seja um percentual, qual é o critério de definição deste percentual?
- n) O fator X ou outra metodologia para apropriação dos ganhos de produtividade pela sociedade estão incorporados na metodologia de revisão tarifária praticada pela agência?

Quadro técnico da agência

- a) Quantas pessoas da agência estão envolvidas no esforço de avaliação econômico-financeira e estrutura e avaliação de tarifas?
- b) Quais são suas formações? Descrever de cada pessoa.
- c) Quais são seus cargos? Descrever de cada pessoa.
- d) Qual é o tempo de experiência relacionado a esse tema. Descrever de cada pessoa.

ANEXO III – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO APLICADO À ATR

Questionário Ações IV e V

Informações/Base de Dados

- n) Quais informações/base de dados a agência possui com relação à atividade de saneamento básico dos municípios regulados? Por exemplo, contratos, informações contábeis, PMSB, outras estatísticas relacionadas à atividade de prestação do serviço de abastecimento de água e/ou tratamento de esgoto.

R.: Temos as cópias dos 47 (quarenta e sete) contratos de concessão dos municípios firmados com a SANEATINS, alguns dados do BP e Balancetes de 2014 e 2015 (parcial).

- o) Qual é a fonte destas informações/base de dados? Listar todas.

R.: Cópias dos contratos, cópias de 9 PMSB's, Balancetes de 2014 e 2015 (parcial), estudos técnicos que fundamentaram os PMSB's dos 47 municípios.

- p) Como essas informações/base de dados são disponibilizadas à agência? Por exemplo, em forma de relatório impresso, planilha eletrônica, texto eletrônico ou outra forma?

R.: Normalmente impressos e planilhas eletrônicas.

- q) Com qual regularidade a agência recebe essas informações/base de dados?

R.: Não existe regularidade pré-definida.

- r) Existe alguma rotina pré-definida entre o prestador de serviço/município e a agência para o envio/troca de informações/base de dados? Se não, como é feito?

R.: Não. Quando “surge” a necessidade, solicitamos à concessionária as informações que precisamos, normalmente quando a concessionária apresente alguma demanda que para ser analisada necessita de informações das quais não temos cópias.

- s) Existe série histórica da base de dados? Caso sim, esse histórico é igual para todos os municípios/prestadores? Caso não exista a série histórica, qual o motivo de não existir?

R.: não existe série histórica por não existir um banco de dados

- t) As informações/base de dados estão desagregadas pelo tipo de serviço prestado (abastecimento de água ou tratamento de esgoto)? Por exemplo, é possível mensurar e distinguir os ativos usados no abastecimento de água dos ativos usados em tratamento de esgoto? Caso não, quais seriam as limitações?

R.: Não. Talvez com a validação da BAR entregue em agosto/2016 seja possível fazermos, porém a informação não veio desagregada. Nos Balancetes que temos não é possível distinguir quais os custos de cada um

dos serviços isoladamente, apenas o custo com energia elétrica mostra quanto foi gasto com água e quanto com esgoto separados.

- u) Existem informações/base de dados por município? É possível obter informações como projeção de demanda, custo operacional, base de ativos, plano de investimentos, dentre outros, para cada município? Caso não, quais seriam as razões de não existir.

R.: Sim, a projeção de demanda, a base de ativos e plano de investimentos são por município, já o custo operacional embora tenha sido solicitado por município, a concessionária ainda não desagregou as informações para nos fornecer. A principal razão da não existência, é a falta de capital humano para tal finalidade da agência para cobrar tais informações da concessionária, bem como tratá-las.

- v) No caso de mesmo prestador para mais de um município, as informações/base de dados estão desagregadas por município atendido ou estão consolidadas? Se estiverem consolidadas, é possível desagregar? Caso não, quais seriam as limitações?

R.: Estão consolidadas, mas é possível desagregar.

- w) Nos casos em que diferentes prestadores de serviços atuam no mesmo município (por exemplo, um para água e outro para esgoto), existe informação/base de dado por prestador? Caso não, quais seriam as limitações?

R.: Não existe essa situação no Tocantins.

- x) Qual é o grau de importância do SNIS como fonte de informação/base de dados para os trabalhos da agência?

R.: A ATR não trabalha com o SNIS até o momento, por falta de confiabilidade das informações.

- y) Os dados recebidos pelos prestadores de serviço/municípios são fiscalizados e/ou auditados pela agência? Caso não, quais seriam os motivos ou restrições?

R.: No momento não. Falta de recursos financeiros e humanos bem como falta de capacitação do quadro existente. (este último motivo está sendo sanado gradativamente)

- z) Existe manual para o recebimento, tratamento, organização, manutenção e atualização da base de dados dos municípios/prestadores de serviços?

R.: Não.

Avaliação de Tarifas

- o) A agência faz ou já fez reajuste tarifário? Caso não, por qual motivo?

R.: Faz.

- p) Qual é a periodicidade dos reajustes tarifários? Quantas vezes já foram realizadas?

R.: Anual, de 2007 (criação da agência) a 2014 não existia metodologia tarifária, mas os reajustes eram concedidos conforme previsto nos contratos anualmente, sendo concedidos nesse período 6 reajustes. Em dezembro de 2014 foi implantada uma metodologia tarifária gerando seus efeitos em 2015 que incluía um reajuste, e outro foi concedido em 2016.

- q) Qual é o critério/metodologia do reajuste tarifário? Sempre foi assim? Caso não, descrever como era feito anteriormente.

R.: Reajuste pelo IPCA, sempre foi assim.

- r) O mesmo critério/metodologia é aplicado a todos os prestadores/municípios? Caso não, quais são os motivos/fundamentos para os diferentes critérios?

R.: Atualmente só regulamos os 47 municípios operados de Odebrecht/Ambiental SANEATINS, sendo que a metodologia de reajuste e revisão é a mesma para todos.

- s) Como são tratados os contratos assinados antes da Lei 11.445? Estes contratos preveem metodologia/critério de reajuste tarifário?

R.: Preveem o reajuste anual, mas não define que tipo de metodologia deverá ser utilizada, apenas que será a definida pelo CERF; revisão realizada pela metodologia definida pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle e Fiscalização, nunca definida. Dos 47, 5 renovaram contrato ou fizeram nova concessão após 2007, no entanto seguem o mesmo padrão dos outros contratos, sem definição de metodologia de reajuste.

- t) A agência faz ou já fez revisão tarifária? Caso não, por qual motivo?

R.: Fez uma revisão.

- u) Qual é a periodicidade da revisão tarifária? Quantas vezes já foram realizadas?

R.: Está prevista para ser quadrienal, só foi realizada uma. A próxima está prevista para 2017.

- v) Qual é o critério/metodologia da revisão tarifária? Sempre foi assim? Caso não, descrever as diferenças entre a metodologia atual e anterior.

R.: A metodologia em vigor é do tipo Price Cap e utiliza a seguinte fórmula de cálculo:

$$POA = \frac{+BAI - BAF - RIN - RNO + RIR + II + OPEX + CAPEX + IRCL + TREG}{(VFA + 0,8 \cdot VFE)}$$

O POA será novamente calculado por meio dessa fórmula na próxima revisão tarifária.

Não existia metodologia anteriormente.

- w) O mesmo critério/metodologia de revisão tarifária vale para todos os prestadores/municípios regulados pela agência? Caso não, quais são os motivos para os diferentes critérios e quais são as diferenças?

R.: Vale para todos, conforme exposto no item d).

- x) Como são tratados os contratos assinados antes da Lei 11.445? Estes contratos preveem critérios para revisão tarifária? Como esses contratos tratam da remuneração do capital investido e dos custos incorridos na prestação do serviço?

R.: A metodologia e tarifa atuais, vigoram em todos os municípios operados pela SANEATINS, independente dos contratos serem anteriores ou não à Lei 11.445/2007. Todos os contratos preveem a revisão, porém dizem que metodologia será a definida pelo Conselho Estadual de Regulação e Controle e Fiscalização.

Dos 47 (quarenta e sete) contratos (municípios), 43 (quarenta e três) preveem a remuneração como TJLP + 12% ou a taxa contratada específica para o investimento, 1 (um) município prevê TJLP + 6% ou a taxa contratada específica para o investimento, 1 (um) município prevê só TJLP, e 2 (dois) municípios não preveem percentuais de remuneração, mas sim a prorrogação automática do contrato pelo prazo necessário p/ a plena amortização. “Cláusula 1, § 3: os investimentos reconhecidos e não amortizados no prazo do contrato, o mesmo será automaticamente prorrogado pelo prazo necessário p/ a plena amortização”.

- y) Existe faixa de preços na tabela das tarifas para a água e esgoto?

R.: Sim. Segue abaixo descrição da tabela em vigor

ESTRUTURA TARIFÁRIA - ODEBRECHT AMBIENTAL /SANEATINS

CATEGORIA = RESIDENCIAL						
TIPO	FAIXA M³	VOLUME	ALÍQUOTA	FATOR DE	VALORES	
	INTERVALO	POR FAIXA	(PREÇO P/ M³)	DEDUÇÃO	DA FAIXA	ACUMULADO
R,1	00 A 10	10	3,64	0,00	36,44	36,44
R,2	11 A 15	5	5,00	13,59	25,01	61,45
R,3	16 A 20	5	6,40	34,50	31,98	93,43
R,4	21 A 25	5	7,67	60,04	38,37	131,80
R,5	26 A 30	5	8,89	90,50	44,46	176,26
R,6	31 A 35	5	9,58	111,24	47,92	224,18
R,7	36 A 40	5	11,83	189,97	59,16	283,34
R,8	41 A 50	10	12,99	236,36	129,93	413,27
R,9	> 50	0,00	15,50	361,72	0,00	0,00
CATEGORIA = COMERCIAL =						
TIPO	FAIXA M³	VOLUME	ALÍQUOTA	FATOR DE	VALORES	
	INTERVALO	POR FAIXA	(PREÇO P/ M³)	DEDUÇÃO	DA FAIXA	ACUMULADO
C,1	0 A 10	10	9,35	0,00	93,49	93,49
C,2	> 10	0,00	11,22	18,74	0,00	0,00
CATEGORIA = INDUSTRIAL						
TIPO	FAIXA M³	VOLUME	ALÍQUOTA	FATOR DE	VALORES	
	INTERVALO	POR FAIXA	(PREÇO P/ M³)	DEDUÇÃO	DA FAIXA	ACUMULADO
I,1	0 A 15	15	10,38	0,00	155,70	155,70
I,2	>15	0,00	12,55	32,51	0,00	0,00
CATEGORIA = PÚBLICA						
TIPO	FAIXA M³	VOLUME	ALÍQUOTA	FATOR DE	VALORES	
	INTERVALO	POR FAIXA	(PREÇO P/ M³)	DEDUÇÃO	DA FAIXA	ACUMULADO
P,1	0 A 15	15	6,23	0,00	93,49	93,49
P,2	> 15	0,00	9,24	45,16	0,00	0,00
TARIFA SOCIAL						
TIPO	FAIXA M³	VOLUME	ALÍQUOTA	FATOR DE	VALORES	
	INTERVALO	POR FAIXA	(PREÇO P/ M³)	DEDUÇÃO	DA FAIXA	ACUMULADO
R,1	0 A 10	10	1,11	0,00	11,05	11,05

z) Existe consumo mínimo? Caso sim, qual é o critério?

R.: Sim, consumo mínimo de 10 m³. Os critérios para tal definição se existem, não localizamos no processo de metodologia tarifária e em nenhum outro documento.

aa) Como é calculada a tarifa de tratamento de esgoto? Existe uma metodologia/critério para o cálculo desta tarifa? Ou ela é um percentual pré-definido sobre a tarifa de água? Caso seja um percentual, qual é o critério de definição deste percentual?

R.: É um percentual pré-definido sobre a tarifa de água (80%), não existe nenhum critério para tal definição, tampouco normatização oficialmente publicada instituindo tal percentual.

bb) O fator X ou outra metodologia para apropriação dos ganhos de produtividade pela sociedade estão incorporados na metodologia de revisão tarifária praticada pela agência?

R.: O fator X está incorporado, porém foi aplicado de uma só vez no início do ciclo.

Quadro técnico da agência

e) Quantas pessoas da agência estão envolvidas no esforço de avaliação econômico-financeira e estrutura e avaliação de tarifas?

R.: 6 (seis)

f) Quais são suas formações? Descrever de cada pessoa.

R.: Évelin Lorena Paixão de Gois – Tecnólogo em Gestão Pública e Mestrado em Desenvolvimento Regional;

Jaqueline Boni Ribeiro – Graduação em Ciências Econômicas e Mestrado em Desenvolvimento Regional;

Márcia Câmara Portilho Rodrigues – Graduação em Ciências Contábeis e Esp. Em Gestão Pública;

Robson Gabriel de Araújo – Graduação Engenharia Civil

Sérgio Augusto Tavares Andrade – Graduação Engenharia Elétrica, Esp. em Engenharia de Manutenção, Esp. Em Gestão Pública;

Tadeu Passarini Filho – Bacharel em Direito.

g) Quais são seus cargos? Descrever de cada pessoa.

R.: Évelin – Administradora;

Jaqueline – Economista

Márcia – Contadora;

Robson – Eng. Civil, Gerente de Saneamento;

Sérgio – Eng. Eletricista

Tadeu – Gerente de Regulação

h) Qual é o tempo de experiência relacionado a esse tema. Descrever de cada pessoa.

R.: Évelin – 5 meses;

Jaqueline – 1 ano e 4 meses;

Márcia – 8 meses;

Robson – 17 anos;

Sérgio – 3 anos;
Tadeu – 4 meses.