

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

ARES-PCJ nº 01/2022

REVISÃO DA RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115/2015 QUE
DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS E REGRAS DE
CÁLCULO TARIFÁRIO DOS PRESTADORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS

janeiro de 2022

Sumário

1 – INTRODUÇÃO	3
1.1 – Contexto da questão regulatória e descrição do problema a ser enfrentado	3
1.2 – Objetivos da ação	4
1.3 – Grupos afetados pelo problema e que devem ser afetados pela ação regulatória	6
2 – BASE LEGAL.....	6
3 – ALTERNATIVAS	7
4 – ANÁLISE DE IMPACTO.....	8
5 – CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA	11
5.1 – Conclusão da análise	11
5.2 – Operacionalização	11
5.3 – Monitoramento / fiscalização	12

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – Contexto da questão regulatória e descrição do problema a ser enfrentado

A Constituição Federal de 1988 define que serviços públicos de interesse local (art. 30, I), tais como água e esgotamento sanitário, podem ser prestados diretamente pelo município ou sob regime de concessão (art. 175). No tocante à regulação e fiscalização da prestação dos serviços, a Lei Federal nº 11.445/2007 determina que cabe ao titular dos serviços de saneamento definir a entidade responsável para esta atividade, independentemente da modelagem jurídica da prestação dos serviços (art. 8º, §5º).

Neste contexto, A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES – PCJ) foi criada no ano de 2011 como subproduto da edição da Lei federal 11.445 de 2007 – o “marco legal do saneamento” –, que sublinha a necessidade da regulação e fiscalização nesta área. A partir daí, para o exercício de sua função fez-se necessária a criação de regras e critérios regulatórios e de fiscalização claros e abrangentes, dentre os quais regramentos direcionados à avaliação da adequação da cobrança tarifária dos municípios regulados pela ARES.

Com esse diagnóstico, portanto, é editada a Resolução ARES-PCJ nº115 em 2015, nela está a síntese de um longo processo de pesquisa acerca dos critérios e referências que pudessem, por um lado, ser aplicados a diferentes e numerosos prestadores municipais públicos - autarquias, secretarias municipais e empresas públicas - e que, por outro, fosse capaz de fornecer um quadro-diagnóstico coerente de cada situação encontrada. Em outras palavras, procurou-se obter um grau de padronização de avaliação tarifária aplicável a um grupo bastante heterogêneo de municípios e prestadores que respeitasse, no mesmo tempo, a economicidade e eficiência e, não menos importante, que tivesse como fonte de dados uma base confiável.

Em suma, decidiu-se em favor da utilização de um sistema de gestão regulatória, onde mensalmente, os prestadores públicos, secretarias e autarquias, fornecessem informações contábeis através da mesma base de dados enviada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e as empresas públicas de economia mista, enviassem as informações contábeis através de um arquivo XML com dados determinados pela Agência.

Tendo-se partido do princípio de que a cobrança tarifária deve ser capaz de dar sustentabilidade e equilíbrio econômico ao Prestador de Serviços, ou seja, suportando os gastos e investimentos para adequada prestação, como referências para cálculo da tarifa considerada necessária passaram-se a utilizar as *receitas faturadas* e os gastos por

competência, adotando como competência para as autarquias e secretarias municipais, os gastos liquidados.

Acumulados cerca de 5-6 anos de experiência na aplicação dessa metodologia de cálculo, é possível afirmar que ela é capaz de, em linhas gerais, avaliar a *ordem de grandeza* das necessidades tarifárias do ente público prestador do serviço de saneamento, mas que ainda admite espaço para refinamentos.

Nesse sentido, dentre os principais limites à aplicação da referida resolução está a criação de um ciclo tarifário, a alteração de alguns itens da atual fórmula paramétrica e utilização desta apenas para revisão tarifária, criação de um cesta de índices para reajuste tarifário nos exercícios que não houver revisão tarifária, definição de quais atividades e aquisições serão consideradas investimentos pela ARES-PCJ, informações a serem encaminhadas mensalmente através do Sistema de Gestão Regulatória e documentos a serem encaminhados à Agência Reguladora para processos de reajuste ou revisão tarifária.

1.2 – Objetivos da ação

Objetivo geral

- aprimoramento dos critérios e regras gerais de avaliação tarifária, de modo que facilite o desenvolvimento das atividades dos analistas de fiscalização e regulação, o trabalho dos prestadores regulados e fiscalizados pela ARE-PCJ e dê mais agilidade aos processos de reajustes e revisões tarifárias.

Objetivos específicos

- Implementação de um ciclo tarifário maior que o atual ciclo tarifário praticado pela ARES-PCJ, 12 (doze) meses;
 - Com o intervalo de aplicação da atual fórmula (desde 2015) se tem observado: a reavaliação – portanto replanejamento – da adequação e necessidade de cobrança tarifária no intervalo de 12 meses prejudica a análise (e a própria execução) de planejamentos que excedam esse período (considerar que a nova avaliação para o reajuste se inicia no 9º mês de aplicação da atual resolução), principalmente com relação aos investimentos.
- Alterar alguns itens da atual fórmula paramétrica para utilização desta apenas em revisões tarifárias.

- Alterações de algumas terminologias são necessárias, assim como a exclusão e inclusão de itens.

Como exemplo, na exclusão temos a Depreciação e RPS, itens não utilizados. Como exemplo de inclusão, faz necessário incluir Recursos de Disponibilidade Financeira projetados para o período, precatórios no lugar da Depreciação, mudando a nomenclatura de DAP para APP (Amortização, provisão e precatórios).

- Criação da cesta de índices para reajuste tarifário nos exercícios que não houver revisão tarifária.
 - A criação de uma nova forma de cálculo para reajuste e recomposição dos gastos do prestador de serviços de saneamento – em substituição à “fórmula paramétrica” formalizada pela Resolução ARES-PCJ nº 115/2015.

A instituição dessa forma de cálculo de recomposição dos custos dos prestadores insere-se na proposta de alternância anual entre processos de reajustes e revisões.

Nos estudos para a criação da Cesta de Índices observou-se a atribuição de índices agregados de inflação condizentes aos principais itens das estruturas de custos dos prestadores. Um exemplo disso é a utilização do INCC-DI MS que se aplica para materiais para manutenção e conservação, mas não para os outros tipos de materiais; desse modo, é possível pensar em um reajuste para o item “materiais” que pondere, dentro de si, um índice específico para “materiais para manutenção e conservação”, outro índice para materiais de processo (produtos químicos)” e outro indexador para materiais de consumo, combustíveis e lubrificantes e demais materiais”.

- Definir quais atividades e aquisições serão considerada investimentos nos processos de revisão tarifária.
 - Uma das maiores dificuldades e dúvidas no âmbito do processo de revisão ou reajuste tarifário consiste em definir o que é considerado investimento ou gasto de exploração.

Para solução do problema, um estudo interno foi realizado na ARES-PCJ, a partir dos Pareceres Técnicos de um grupo de municípios relevantes (Americana, Araraquara, Atibaia, Campinas, Capivari, Indaiatuba, Jundiá, Mogi Mirim, Ribeirão Preto, Salto e Valinhos), para o período de 2015 a 2020, justamente com a entrada em operação da Resolução ARES-PCJ nº 115/2015, identificou um total de 254 itens solicitados pelos prestadores.

Através do estudo, um grupo de estudo com 10 (dez) colaboradores da ARES-PCJ, classificou quais investimentos a Agência Reguladora poderá considerar no âmbito dos processos de revisão tarifária.

- Documentar quais informações deverão ser encaminhados mensalmente através do Sistema de Gestão Regulatória.
 - Definir e constar em Resolução a periodicidade e documentação a ser encaminhada através do sistema de Gestão Regulatória. A Resolução ARES-PCJ nº 115/2015 não discorre detalhadamente sobre o assunto
- Documentos a serem encaminhados a Agência Reguladora para processos de reajuste ou revisão tarifária.
 - Atualizar a lista de documentos a serem encaminhados no âmbito de processos de revisões e reajustes tarifários. já considerando a utilização do Sistema de Gestão Regulatória.
- Eliminação do Artigo 24 da Resolução ARES-PCJ nº 115/2015;
 - Ao implantar o ciclo tarifário não haverá necessidade do deste artigo.

1.3 – Grupos que serão afetados pela ação regulatória

O grupo afetado com as mudanças propostas nesta nova resolução serão os prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário regulados pela ARES nos formatos de autarquias, secretarias públicas municipais e empresas públicas municipais, e populações que arcam com as tarifas definidas pela agência.

As condições, procedimentos e metodologia não se aplicam aos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário com contratos de concessão e de parceria público-privada, cujas regras estão estabelecidas na Resolução ARES-PCJ nº 303/2019.

2 – BASE LEGAL

A prestação dos serviços de saneamento básico é de competência municipal, com base no comando expresso do art. 30, inciso V, da Constituição Federal, bem como em face de parâmetros estabelecidos em normativas pertinentes ao tema, a saber, como âmago, a Lei federal nº 11.445/2007.

Estabelece a Lei Federal nº 11.445/2007 – que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico, no artigo 23 *que a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (...) IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; VI - monitoramento dos custos; VIII - Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; IX - subsídios tarifários e não tarifários;*

Outras bases legais, de igual forma, dão sustentação à questão, a exemplo do Decreto 7.217/2010, que no artigo 30 define: *“as normas de regulação dos serviços serão editadas: II - por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: (...) e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; g) monitoramento dos custos; i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; e j) subsídios tarifários e não tarifários;”*.

Outrossim, como fundamento próprio, pertinente e de igual guarida ao tema é o Protocolo de Intenções da ARES-PCJ, em sua Cláusula 44ª, a qual disserta ser atribuição da Coordenadoria de Contabilidade Regulatória *“criar mecanismos de fiscalização, controle e padronização da contabilidade dos prestadores de serviço de saneamento (item II)”*.

Dentre todos os aspectos, já cediça, conforme citada Lei federal nº 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico) e seu Decreto federal regulamentador nº 7.217/2010, a implementação da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico por meio de um inovador cenário jurídico regulatório, sobretudo pelo espírito carreado pelas modificações da nova Lei federal nº 14.026/2020, reafirmando a necessidade de uma regulação moderna, exemplificada na tela em questão pela iniciativa de uma estruturação contábil padronizada e sólida.

Assim, diante da competência municipal em relação aos serviços de saneamento básico, com a delegação do exercício da atividade regulatória à ARES-PCJ pelos municípios participantes de seu quadro, por lógica, por seu poder normativo, cabe à ARES-PCJ regulamentar as regras e critérios de estruturação e metodologia para processos de reajustes e revisões tarifárias.

3 – ALTERNATIVAS

1. Manutenção da atual resolução ARES-PCJ nº 115/2015;

2. Refazer os critérios para avaliação da adequabilidade da tarifa cobrada:

Dentre possíveis reformas estão ao menos dois elementos a serem revistos:

- Horizonte de aplicação da atual fórmula: estender dos atuais 12 meses para um horizonte mais alongado, como 24, 36 ou 48.
- Criação de um método específico para recomposição inflacionária: alterando a atual fórmula da Resolução ARES-PCJ nº 115/2015 e deslocando a exclusivamente para revisões tarifárias:

2.1. Revisão a cada 4 anos, com 3 reajustes no intervalo

2.2. Revisão a cada 2 anos, com 1 reajuste no intervalo

4 – ANÁLISE DE IMPACTO

1. Manutenção da atual resolução ARES-PCJ nº 115/2015

a. Benefícios

- Capacidade de replanejamento dentro de um curto intervalo de tempo, i.e., capacidade de correção de erros de projeções ou de ajustes em função de eventos inesperados.

b. Custos

- Potencial penalização da análise de projetos que levem mais de 12 meses para se realizarem;
- Dificuldade na execução dos investimentos, visto que maioria das obras e aquisições perduram por mais de 12 meses para sua execução.
- Não criação do ciclo tarifário, o que dificulta a execução dos investimentos a serem realizados dentro do ciclo tarifário curto.
- Não criação de uma cesta de índice para reajuste tarifário, de modo a dar velocidade ao processo de reajustes tarifários.
- Não constar em Resolução quais informações devem ser encaminhadas mensalmente através do Sistema de Gestão Regulatória;

- Não exclusão do Artigo 24 da Resolução ARES-PCJ nº 115/2015;
- Não definição do que será considerado investimento na ARES-PCJ.

2. Reforma dos critérios da atual ARES-PCJ nº 115/2015

2.1. Revisão a cada 4 (quatro) anos; e reajustes a cada 12 meses no exercício em que não houver revisão tarifária:

Benefícios

- Criação de um ciclo tarifário maior que o atual ciclo tarifário praticado pela ARES-PCJ, 12 (doze) meses, criando uma revisão tarifária para abertura do ciclo, com planejamento para 48 (quarenta e oito) meses;
- Criação de uma cesta de índices para reajuste tarifário nos exercícios que não houver revisão tarifária, ou seja, no ano 2, 3 e 4 do ciclo tarifário;
- Alterar alguns itens da atual fórmula paramétrica;
- Definir quais atividades e aquisições serão consideradas investimentos nos processos de revisão tarifária;
- Realizar as alterações na Resolução ARES-PCJ nº 115/2015, dos Itens apontados nesta AIR.

Custos

- Dificuldade e complexidade dos prestadores de planejar suas atividades e gastos em médio prazo, 4 (quatro) anos, em virtude de trocas de diretorias, colaboradores, Pandemia do Covid-19, alta de inadimplência e atual cenário econômico;
- Maior complexidade na correção de erros de projeções ou de ajustes em função de eventos inesperados, podendo ser apenas corrigidos através de revisões extraordinárias.

2.2. Revisão a cada 2 (dois) anos; e reajustes no intervalo de 12 meses entre as revisões tarifárias:

Benefícios

- Criação de um ciclo tarifário maior que o atual ciclo tarifário praticado pela ARES-PCJ, 12 (doze) meses, criando uma revisão tarifária para abertura do ciclo tarifário com a planejamento para 24 meses, buscando no cálculo tarifa média necessária para este período;
- Dificuldade menor dos prestadores se planejarem no curto prazo;
- Facilidade no planejamento da execução dos investimentos, visto que maioria das obras e aquisições perduram por mais de 12 meses para sua execução em virtude de licitações, captação de recursos externos e arrecadação proveniente da tarifa concedida na revisão tarifária, para execução da atividade.
- Criação de uma cesta de índices para reajuste tarifário no exercício que não houver revisão tarifária, ou seja, no ano 2 do ciclo tarifário;
- Alterar alguns itens da atual fórmula paramétrica;
- Definir quais atividades e aquisições serão consideradas investimentos nos processos de revisão tarifária;
- Realizar as alterações na Resolução ARES-PCJ nº 115/2015, dos Itens apontados nesta AIR; e
- Facilidade de correção de erros de projeções ou de ajustes em função de eventos inesperados em virtude do processo de revisão tarifária ser a cada 2 (dois) anos.

Custos

- Dificuldade dos prestadores planejar suas atividades e gastos em curto prazo, 2 (dois) anos, em virtude da Pandemia do Covid-19, alta de inadimplência e atual cenário econômico;
- Baixa qualidade e detalhamento dos PMSBs.

5 – CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

1.4 5.1 – Conclusão da análise

Diante do exposto e após análise comparativa das alternativas elencadas, a Diretoria da Agência Reguladora decidiu a aplicação do Item 2. Reforma dos critérios da atual ARES-PCJ nº 115/2015, optando após análises e estudos em adotar a Revisão a cada 2 (dois) anos, com reajustes no intervalo de 12 meses entre as revisões tarifárias.

A decisão se deu em virtude de maiores benefícios aos prestadores dos serviços de saneamento básico regulados e fiscalizados por esta Agência Reguladora.

1.5 5.2 – Operacionalização

a. Legal:

O processo de Consulta Pública da minuta da Resolução deverá ocorrer no primeiro trimestre de 2022, e será sucedido de audiência pública em data a confirmar.

Após consulta pública e atendimento de esclarecimentos e sugestões ao texto inicial, o novo texto será publicado no sítio eletrônico da Agência Reguladora.

A metodologia terá validade após publicação de resolução específica a ser emitida pela Agência Reguladora em seu sítio eletrônico, devendo após este ato, tanto a Reguladora quanto os prestadores dos serviços de saneamento básico observarem o conteúdo dos procedimentos para o atendimento integral à norma.

Por se tratar de uma norma que impacta todos os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, regulados e fiscalizados pela ARES-PCJ, exceto os prestadores com contratos de concessão e de parceria público-privada, cujas regras estão estabelecidas na Resolução ARES-PCJ nº 303/2019, haverá uma transição para a metodologia a ser definida na Agenda Regulatória, onde para um grupo de prestador se realiza a revisão tarifária através da nova metodologia e, para o outro grupo, até que ocorra a revisão tarifária permanece a análise com base na metodologia atual praticada pela ARES-PCJ.

b. Econômico-contábil:

Observar o ciclo de transição definido na Agenda Regulatória.

Aplicar a nova metodologia para os prestadores conforme ciclo de transição a ser definido na Agenda Regulatória.

Considerar abertura de processo administrativo quando houver todos os documentos solicitados na Resolução.

Avaliar com critérios, base nos procedimentos internos, a execução e as projeções das receitas e gastos dos prestados.

c. Técnico:

Observar as projeções para investimentos para o período de 24 meses.

Considerar para revisão tarifária apenas os investimentos contidos na nova resolução.

1.6 5.3 – Monitoramento / fiscalização

a. Legal:

Feita a edição da nova norma, caberá à área jurídica da ARES a avaliação, após protocolo de pedido de reajuste ou revisão, a avaliação da legalidade do pedido e do atendimento dos requisitos legais para a continuidade do processo solicitado, sendo reajuste ou revisão tarifária.

b. Econômico-contábil:

Avaliar atualidade e qualidade dos dados informados pelo prestador;

No âmbito do reajuste tarifário, constar em relatório o diagnóstico da realização das projeções realizadas na revisão tarifária.

c. Técnico:

Acompanhar a execução dos investimentos projetados pelo prestador e no âmbito do reajuste tarifário, constar em relatório o diagnóstico destas realizações.

Americana, 05 de janeiro de 2022.

Componentes do Grupo de Estudo:

André Rodrigues Felipini
Analista de Fiscalização e Regulação -
Economia

Camilla Ferreira Colli Badini
Coordenadora de Fiscalização

Dalto Favero Brochi
Diretor Geral

Daniel Manzi
Coordenador de Regulação

Daniele Bertaco Ramirez
Analista de Fiscalização e Regulação -
Bióloga

Edson Rogério Amorim
Economista

Geyse Renata Zonzini Tapia
Analista de Fiscalização e Regulação -
Contabilidade

Helder Quenzer
Procurador Jurídico

João Mateus Boll Gallas
Analista de Fiscalização e Regulação - Eng.
Civil

Lucas Candido dos Santos
Coordenador de Contabilidade
Regulatória

Ludimila Turetta
Analista de Fiscalização e Regulação - Eng.
Ambiental

Rodrigo de Oliveira Taufic
Analista de Fiscalização e Regulação -
Economia

Tiago Alves de Sousa
Procurador Jurídico