

Nota Técnica CET nº 11/2015

Homologação da Base de Ativos Regulatória da Companhia de Água e Esgoto do Ceará

Fortaleza, setembro de 2015.

Índice

1. Introdução	3
2. Marco legal de atuação da Arce no setor de água e esgoto.....	4
3. Definição da Base de Ativos: a importância da remuneração justa dos custos de capital da concessionária	6
4. A Base de Ativos da Cagece: breve histórico da incapacidade de determinar os custos de exploração	7
5. Metodologia da análise da Base de Ativos da Cagece	10
6. Resultados da validação da Base de Ativos em Serviço da Cagece	13
7. Conclusões e recomendações.....	17

1. Introdução

Um dos pontos nevrálgicos das concessões de infraestruturas de rede é a base de remuneração de ativos em serviço. Nesse tipo de concessão o processo de valoração e determinação das fontes dos investimentos realizados é vital na correta aferição do patamar de preços cobrados dos usuários e no estímulo às inversões prudentes que permitam a manutenção e expansão da capacidade instalada.

Entretanto, os registros contábeis existentes na Cagece (até 2014) não permitiam a identificação confiável da origem, natureza, localização, tempo em serviço, vida útil remanescente, depreciação e valor justo desses ativos. A solução da indeterminação dos saldos das contas do ativo da Companhia de Água e Esgoto do Ceará residia no processo de avaliação patrimonial. Procedimento que, além de atender às exigências expressas nas normatizações contábeis, possibilita a construção da Base de Ativos Regulatória (BAR).

A BAR permitirá o acompanhamento transparente dos bens empregados nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Assim como, a evolução e crescimento dessa base ao longo dos períodos de revisão tarifária vindouros. Este cenário, forçosamente, imputa à Arce a tarefa de validar o Laudo de Ativos em Serviços a ser apresentado pela Concessionária, bem como construir, a partir desses registros homologados a Base de Ativos, que permitirá a realização do primeiro Ciclo de Revisão Tarifária da Cagece.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece que a prestação dos serviços de saneamento básico está vinculada aos princípios de eficiência e sustentabilidade econômico-financeira. A viabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços de saneamento básico envolve vários aspectos, tais como política tarifária adotada, remuneração adequada e correta definição da base de ativos regulatória, entre outros. Nesse contexto, a Base de Ativos Regulatória – BAR é compreendida pelos investimentos prudentes realizados pela concessionária para prestar o serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de acordo com as condições estabelecidas nos contratos de concessão.

Além disso, o levantamento da BAR é de grande importância para as ações de fiscalização econômico-financeira junto à concessionária de abastecimento de água e esgotamento

sanitário, na medida em que contribuirá, primordialmente, para a educação, orientação e prevenção de condutas que fujam do espírito da lei e dos contratos de concessão.

Para a apuração do valor da BAR, a Cagece apresentou a esta Agência Reguladora o Laudo de Avaliação dos Ativos da Concessão. Tal laudo foi elaborado por empresa contratada pela Cagece (ENGEVIAS Engenharia e Consultoria Ltda.) e contém a avaliação dos ativos em serviço. Portanto, à Agência Reguladora cabe validar (sanadas as eventuais não conformidades encontradas) o Laudo de Avaliação apresentado pela Cagece. Ou seja, nos termos da Lei Federal 11.445/2007, cabe à Arce assegurar que o processo de levantamento, validação e valoração dos ativos da concessão tenha sido elaborado conforme a metodologia e os critérios estabelecidos na legislação e regulamentos pertinentes.

No entanto, a alta complexidade e a especificidade dos trabalhos necessários, aliadas a expertise inerente ao fiel cumprimento do trabalho de validação do Laudo de Avaliação dos Ativos Imobilizados em Serviço, bem como a demanda por uma organização eficiente voltada exclusivamente par essa atividade, demandaram a contratação de consultoria especializada para execução do trabalho. Decisão reforçada pelo o que resulta da própria concepção da Arce, que foi estruturada com quadro próprio enxuto e já prevendo a utilização de serviços de suporte para as atividades de fiscalização.

Desta forma, cientes da premência do tema, a Arce promoveu a abertura da Tomada de Preços nº 20130001-ARCE para, em suma, a contratação de consultoria especializada para realização de trabalho de validação do laudo de avaliação dos ativos em serviço. O certame licitatório, tipo técnica e preço, foi concluído com a vitória da empresa American Appraisal Serviços de Avaliação Ltda. Dando fruto ao contrato CO/PRJ/0003/2014, de 20 de janeiro de 2014, cujo escopo é a validação do Laudo de Avaliação de Ativos em Serviço, apresentado pela Companhia de Água e Esgoto à Arce para composição da Base de Ativos Regulatória (BAR).

2. Marco legal de atuação da Arce no setor de água e esgoto

A competência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará no setor de saneamento básico é trazida pela a Lei Estadual nº 14.394/2009. Nessa

é facultada a prerrogativa à Arce de firmar convênios que lhe deleguem a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no âmbito do Estado do Ceará. Ação que deve observar, como disciplina o parágrafo único do art. 4, além dos textos legais que regem sua existência e funcionamento, o disposto na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diretrizes que devem nortear o regulador no alcance dos objetivos trazidos pelo art. 22, quais sejam:

“Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.” (grifos nossos).

Assim, ao estabelecer os padrões e normas de operação da prestação dos serviços, o Regulador deve reprimir o abuso do poder econômico, definindo tarifas que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, mas induzam a eficiência e eficácia dos serviços e a apropriação dos ganhos de produtividade entre todos os atores da concessão. Em pormenores, o art. 23, da lei acima tratada, comanda ao regulador, no caso a Arce, que edite regulamentos que englobem, dentre outros aspectos, as condições econômicas da prestação dos serviços de água e esgoto, inclusive sua base de remuneração do capital. Textualmente, temos:

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:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

[...]” (grifos nossos).

O *caput* do art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007 é imperativo. As regras de definição de tarifas e estruturas tarifárias aplicadas, bem como prazos e procedimentos de revisão e reajuste dessas devem ser instituídas pela agência reguladora. Inclusive os aspectos

pertinentes a recuperação dos montantes invertidos na área de concessão. Conforme o art. 42 da Lei 11.445/2007, expressa:

“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.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

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

[...] (grifos nossos).”

Desta feita, parece-nos pacificada a competência legal da Arce para regular economicamente os serviços de água e esgoto nas áreas concedidas à Cagece (exclusive a capital do Estado) e, conseqüentemente, a submissão da Concessionária aos regulamentos impostos pela Reguladora, exarados seguindo o devido processo legal.

3. Definição da Base de Ativos: a importância da remuneração justa dos custos de capital da concessionária

As evidências empíricas na literatura econômica sobre regulação de monopólios elegem um ponto determinante nas concessões de infraestruturas de rede: a base de remuneração de ativos aplicados nos serviços (Abbott e Cohen, 2009¹). De modo claro, esse componente, em uma empresa concessionária de serviço público de redes, de modo geral, constitui grande parte dos custos de prestação aos consumidores. A reunião do capital fixo necessário a oferta regular dos serviços de água e esgoto envolve a alavancagem de um montante considerável de recursos financeiros. Assim, o processo de valoração desses investimentos realizados é crucial na determinação do patamar de preços cobrados dos usuários e no estímulo à contratação de inversões prudentes que permitam a manutenção e expansão da capacidade instalada.

Via de regra, a supervalorização da base de remuneração terá efeitos deletérios sobre a modicidade tarifária e pode levar o prestador a uma propensão ao sobreinvestimento.

¹ ABBOTT, M. e COHEN, B. (2009). Productivity and efficiency in the water industry. *Utilities Policy*, 17: 233-244.

Efeito que alteraria a alocação ótima entre os fatores de produção, levando ao emprego exagerado do fator capital, comumente denominado na literatura econômica com Efeito Averch-Johnson. Por outro lado, a subavaliação dos ativos empregados, que traria, em um primeiro momento, a redução das tarifas impostas aos consumidores, importaria no desestímulo a aplicação dos capitais necessários, com a possível degradação dos sistemas em uso e aumentos dos custos de manutenção e expansão. Transferindo aos usuários das gerações subsequentes os custos necessários a reestruturação dos ativos em uso.

De fato, a distribuição dos montantes de implantação, manutenção e expansão dos serviços entre as gerações de usuários é um dos pontos principais a serem considerados na remuneração dos bens empregados na concessão. Em indústrias onde os ativos têm uma vida útil longa e exigem altos investimentos, como nas redes de água e esgoto, os desembolsos necessários ao retorno dessas inversões tende a ser suportado por mais de uma geração de consumidores. Assim, o reflexo disso sobre os preços vigentes e futuros deve seguir um princípio de equidade, onde os preços relativos dos ativos devem mimetizar a proporção em que esses são consumidos no período.

4. A Base de Ativos da Cagece: breve histórico da incapacidade de determinar os custos de exploração

Como já ficou evidenciado, a determinação da base de remuneração de ativos, com suas implicações sobre os custos de capital, taxa de remuneração, depreciação e amortização, é um dos tópicos mais sensíveis na definição das tarifas cobradas. Exatamente sobre esse ponto crucial residia a fragilidade da determinação dos custos de operação da Companhia de Água e Esgoto do Ceará, como veremos.

A partir das demonstrações financeiras da Cagece do ano de 2009, o Relatório dos Auditores Independentes, elaborado pela PricewaterhouseCoopers, chama atenção para a não conclusão, até a referida data, da implementação de controles analíticos sobre os bens do ativo imobilizado. Fato que a impossibilitou de pronunciar-se sobre a adequação dos saldos do imobilizado e despesas de depreciação, lançados no resultado do exercício citado. Citamos a Nota 3 do referido relatório:

“3 Em virtude da relevância do assunto descrito no parágrafo anterior, a extensão de nossos trabalhos foi insuficiente para podermos

emitir, e não emitimos, parecer sobre as demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2009, tomadas em conjunto.” (grifos nossos).

Nas demonstrações financeiras de 2010, em função da mudança exigida pela Interpretação Técnica ICPC 01 (R1), do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, os registros pertinentes, antes constantes nas contas de imobilizado, migraram para os ativos intangível e financeiro. Em acordo com a IFRIC 12, a definição do modelo de reconhecimento dos ativos da concessão foi alterado, uma vez que estes não são mais reconhecidos no imobilizado, pois o concessionário não tem o controle sobre eles. Os intangíveis serão aqueles que geram direito de remuneração ao concessionário através da cobrança dos serviços públicos concedidos, sendo amortizados dentro do período de concessão. Enquanto os financeiros serão aqueles cujo responsável pela remuneração é o poder concedente, através de cláusula contratual que estabeleça um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro.

Contudo, à semelhança das demonstrações financeiras do exercício anterior, não estavam presentes os controles analíticos necessários para que os saldos dos ativos fossem certificados. Situação que perdurou nos exercícios de 2011, 2012 e 2013. Nesse último ano, a auditoria independente realizada pela PricewaterhouseCoopers se absteve de emitir opinião sobre os saldos dos ativos imobilizado, intangível, financeiro, e da depreciação e amortização. O relatório, em 21 de março de 2014, traz os argumentos que motivaram a abstenção dos auditores, como podemos observamos a seguir:

“Base para abstenção de opinião

*Conforme descrito nas Notas 17, 18 e 19 às demonstrações financeiras, a Companhia ainda não finalizou a implementação de controles analíticos sobre os saldos do ativo financeiro da concessão, imobilizado e parte do intangível, cujos saldos em 31 de dezembro de 2013 são de R\$ 62.719 mil, R\$ 27.361 mil e R\$ 1.977.891 mil, respectivamente. Dessa forma, **não foi praticável**, nas circunstâncias, **aplicarmos procedimentos de auditoria que nos permitisse concluir sobre a adequação desses saldos em 31 de dezembro de 2013**, bem como sobre a receita de atualização do ativo financeiro dos contratos de concessão, as receitas de construção, custos de construção, **despesas de depreciação e despesas de amortização e respectivos efeitos tributários**, lançadas no resultado do exercício findo nessa data, nos montantes de R\$ 6.818 mil, R\$ 109.612 mil, R\$ 109.345 mil, R\$ 3.048 mil e R\$ 57.180 mil, respectivamente. Consequentemente, não foi possível determinar os ajustes que possam vir a ser requeridos caso os controles analíticos estivessem implementados, **bem como qualquer outro elemento relacionado com impactos na determinação da posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2013 e nas***

demonstrações do resultado, nas mutações do patrimônio líquido e nos fluxos de caixa do exercício findo nessa data.

Abstenção de opinião

Em virtude da relevância do assunto descrito no parágrafo "Base para abstenção de opinião", não nos foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. Consequentemente, **não expressamos opinião sobre as demonstrações financeiras anteriormente referidas.**" (grifos nossos).

Após conclusos os trabalhos do levantamento e avaliação do ativo operacional e bens de uso geral da Cagece, realizados pela empresa ENGEVIAS Engenharia e Consultoria Ltda., a base de ativos contábeis da concessionária foi atualizada. Com base nas Demonstrações Financeiras resultantes, de 31 de dezembro de 2014, a Auditora Independente Ernst & Young emitiu seu parecer, com ressalvas:

"Base para opinião adversa sobre as demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa

Conforme mencionado nas notas explicativas 15, 16 e 17, a Companhia registrou os efeitos do custo atribuído para seus ativos financeiros, imobilizados e intangíveis existentes em 1º de janeiro de 2009 na demonstração do resultado e na demonstração das mutações do patrimônio líquido para o exercício findo em 31 de dezembro de 2014. As práticas contábeis adotadas no Brasil (especificamente o pronunciamento técnico CPC 23 – Políticas Contábeis, Mudanças de Estimativa e Retificação de Erros) determinam a aplicação retrospectiva desses efeitos para os exercícios anteriores, **procedimento este não adotado pela Companhia.** Desta forma, o prejuízo do exercício findo em 31 de dezembro de 2014 está apresentado a maior em R\$148.887 mil e a demonstração das mutações do patrimônio líquido findo naquela data inclui R\$861.270 mil na conta de ajuste de avaliação patrimonial de competência de exercícios anteriores, líquidos de efeitos tributários.

Opinião adversa sobre as demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa
Devido à relevância do assunto descrito no parágrafo "Base para opinião adversa sobre as demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa", **essas demonstrações não apresentam adequadamente o desempenho das operações e os fluxos de caixa da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE para o exercício findo em 31 de dezembro de 2014, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil.**"

Desta forma, constata-se que a Auditora assente, em parte, que o balanço patrimonial apresenta adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Companhia. Todavia, os efeitos dessa nova base patrimonial sobre as demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio

líquido, dos fluxos de caixa, e do valor adicionado não foram alcançados pela concordância do auditor independente.

Assim, as conclusões dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras da Cagece, anteriores a 2014, corroboram a necessidade do trabalho de validação e homologação da nova base de ativos da concessionária por parte da Arce.

5. Metodologia da análise da Base de Ativos da Cagece

A homologação da Base de Ativos Regulatória (BAR) pressupõe a análise e validação os ativos existentes na Cagece que sejam voltados especificamente para as atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Nesta seção é apresentada uma síntese da metodologia aplicada pela Consultora para a avaliação destinada à base de remuneração regulatória do serviço público de saneamento básico da Cagece, com data-base em 31 de dezembro de 2013.

Como primeiro ponto (fl. 6 do Laudo da American Appraisal), foram selecionadas 34 instalações da Cagece com o objetivo de atestar a consistência quantitativa e qualitativa das informações constantes no laudo da avaliadora. O inventário foi realizado em 100% dos grupos dos ativos imobilizados da amostra, exceto Máquinas/Equipamentos e Construções. Os dados coletados, bem como as fotos, proporcionaram a elaboração do banco de dados da vistoria, que serviu como base de avaliação quantitativa e qualitativa do trabalho da empresa avaliadora. Os pontos avaliados no laudo foram: i) consistência quantitativa dos ativos vistoriados nas instalações; ii) consistência qualitativa das informações técnicas e contábeis coletadas; e iii) padrões de abertura dos ativos imobilizados (modelo de dados).

A seguir, a consultora contratada pela Arce tomou por base a relação das unidades operacionais de água e esgotamento sanitário para segregar os ativos entre elegíveis e não elegíveis (fl. 26 do Laudo da American Appraisal), com uma análise qualificada da utilização do ativo quanto à conveniência ou à necessidade, na sua utilização para as atividades concedidas. Onde, elegíveis são os ativos efetivamente utilizados no serviço, enquanto os não-elegíveis são aqueles ativos não utilizados na atividade operação dos serviços. Contudo, esses últimos, não devem contemplar a BAR.

Além do critério de elegibilidade, foi definido o critério para aplicação de um índice de aproveitamento para determinados grupos de ativos (terrenos, edificações, etc.). Junto às vistorias, foram coletados os percentuais de aproveitamento dos terrenos para fins do serviço público. Através de croquis e plantas das instalações, foi determinado a porção do terreno que é destinado às atividades de saneamento básico. O valor avaliado da porção do terreno que não é aproveitado para serviço público é descontado do valor de base de remuneração.

Outra etapa da construção da BAR compreendeu a verificação dos ativos em processo de regularização incluídos no laudo (fl. 30 do Laudo da American Appraisal). Examinando se estes ativos obedecem aos critérios estabelecidos para elegibilidade e percentual de aproveitamento. Esta etapa consiste em averiguar a situações cadastrais dos imóveis contidos no ativo imobilizado da empresa. Os terrenos especificamente podem ser oriundos tanto de aquisições, doações, usucapiões ou até mesmo alugados. Os imóveis em processo de regularização serão incluídos (ou não) na base de remuneração regulatória. Os ativos imobilizados que não estão em processo de regularização são classificados como Não Elegíveis.

Além de terrenos, no critérios de elegibilidade, junto às vistorias foi possível identificar a situação dos ativos imobilizados que pertencem ou não à concessão do serviço público de distribuição de água e esgoto sanitário, isto é, ativos imobilizados que estavam sucateados, desativados e sem utilidade para o serviço público. Dessa forma, todos os ativos imobilizados vistoriados em campo foram classificados em ativos elegíveis e ativos não elegíveis, averiguando a necessidade ou conveniência na sua utilização para atividade concedida de distribuição e tratamento de água e esgoto sanitário.

O passo seguinte consistiu na validação do banco de preços, utilizado para composição do valor dos ativos (fl. 9 do Laudo da American Appraisal). Essa etapa foi realizada por meio de verificação por amostragem das notas fiscais de aquisição do ativo, cotações junto ao fabricante ou dos contratos da companhia. A próxima fase de validação realizada foi a conciliação físico-contábil. Essa fase consiste no cruzamento entre a base contábil e base de ativos imobilizados inventariados pela avaliadora. Durante o processo, as seguintes apreciações foram realizadas: i) análise da consistência e metodologia do cotejamento (comparativo de descrição física e contábil, bem como outros dados em

comum entre o levantamento físico e a base contábil); ii) análise de sobras contábeis (ativos imobilizados que não existem nas instalações, por outro lado há o registro na contabilidade); e iii) análise de sobras físicas (ativos imobilizados que existem nas instalações, por outro lado não há o registro na contabilidade).

Outro estágio necessário na validação do valor novo de reposição (VNR) é a agregação de custos adicionais (fl. 14 do Laudo da American Appraisal), entendido como o custo necessário para colocar o bem em operação, formado pelos custos de projeto, engenharia, mão-de-obra, peças, partes e frete. Essa etapa compreende a validação dos percentuais definidos e utilizados na composição do valor dos ativos em conformidade os critérios estabelecidos pela Arce.

Além da presença de custos adicionais, a composição de ativos não onerosos na BAR foi investigada (fl. 28 do Laudo da American Appraisal). Os chamados ativos não onerosos, ou obrigações especiais, são aqueles oriundos de recursos relativos à participação financeira do consumidor, das dotações orçamentárias da União, bem como todo e qualquer valor de ativos vinculado à concessão do serviço de saneamento básico proveniente de doação e/ou de forma não onerosa para a Cagece. Esta etapa tem como objetivo verificar o uso de recursos de terceiros no ativo imobilizado da empresa, seguindo as análises quantitativa e qualitativa dos ativos não onerosos da Concessionária; e aplicação da amortização das obrigações especiais na empresa.

Outro ponto crucial analisado foi a curva de depreciação empregada pela avaliadora aos ativos da regulada (fl. 19 do Laudo da American Appraisal). Onde, entende-se a curva de depreciação como a perda de valor de um bem, devido às modificações em seu estado ou qualidade, ocasionada por: decrepitude, deterioração, mutilação ou obsolescência. Assim, os pontos analisados nesta etapa foram: i) metodologia aplicada na avaliação para depreciação do ativo imobilizado; ii) comparativo entre a depreciação contábil *versus* depreciação na avaliação dos ativos imobilizados; e iii) análise das vidas úteis dos ativos imobilizados.

A seção seguinte apresenta os resultados para a aplicação dos critérios de validação dos ativos em serviço da Cagece, apresentados no Laudo de Avaliação elaborado pela empresa Engevias.

6. Resultados do validação da Base de Ativos em Serviço da Cagece

Após o cruzamento, pela consultora, dos ativos imobilizados avaliados com os ativos imobilizados vistoriados na amostragem, foi identificada a consistência de 89,19% das informações dos bens. Com base nos dados coletados, podemos concluir que o resultado da vistoria amostral está dentro dos padrões aceitáveis, tanto qualitativamente como quantitativamente. Comparativamente, podemos indicar os percentuais de aceitação utilizados para vistorias de ativos de energia elétrica para finalidade de definição de tarifa de 80%, definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

Para validação do Banco de Preços aplicado pela avaliadora, a American Appraisal solicitou a Cagece uma amostra das notas fiscais e cotações de preço usadas para valorar os ativos da companhia. Das 105 notas fiscais e cotações solicitadas da concessionária, 51 foram encontrados. Dessa forma, a análise de consistência do banco de preços foi validada através dos 51 documentos recebidos. A consistência verificada do banco de preços (92,16%) está dentro dos percentuais aceitáveis. Isto é, o banco de preços apresenta valores consistentes para avaliação dos ativos imobilizados.

Porém, a consultora constatou que o comparativo de valores foi realizado com cotações e notas fiscais em datas-bases diferentes. Dessa forma, a fiscalização atualizou, através dos índices de INPC conforme apresentado pela avaliadora, os valores de cotações e notas fiscais para data-base do laudo e realizou o comparativo obtendo os valores menores diferentes do que a avaliadora apresentou. Da mesma forma que não foi constatada a utilização da regra do menor valor das cotações de forma geral, não houve também uma regra para aplicação de peças e serviços na determinação do VNR, isto é, existem equipamentos que o VNR é composto somente pela parcela do equipamento principal, enquanto que os custos de peças e serviços, como frete e mão de obra para instalação, não foram considerados, constatado através das notas fiscais solicitadas para validação do banco de preços utilizado. O impacto da aplicação dessas normas importou numa redução de 1,6% no valor avaliado final dos ativos.

Legenda	VNR
Avaliadora	4.643.601.401,22
Fiscalização	4.569.315.878,21
Impacto	74.285.523,01
Impacto (%)	1,60%

As cotações e notas fiscais utilizadas para determinação do VNR foram feitas de forma direta, isto é, os valores de cotações e valor de notas fiscais estão fechados. Sendo assim, não foi necessário realizar um estudo de percentuais de peças e serviços que serviram também para determinar o VNR, juntamente com o valor de fábrica. Além do mais, por se tratar de uma avaliação para fins contábeis, a avaliadora também não considerou a parcela de juros sobre obras em andamento, que também é uma parcela do VNR. Porém, esse formato impede a análise comparativa desses custos.

A etapa de conciliação foi atendida de forma total, isto é, a aderência entre a base física e a base contábil foi de 100%, não obtendo sobras físicas e contábeis. A aderência total da base contábil com a física ocorreu devido ao fato da base física de avaliação ser a base contábil na data-base considerada. A avaliação dos ativos em dezembro de 2013 serviu de referência para composição da base contábil em dezembro de 2008 (data limite que eram permitidas as reavaliações de ativos imobilizados – Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007), retirando-se as adições e incluindo-se as baixas até o período mencionado.

No quesito dos ativos imobilizados para remuneração, aqueles destinados ao serviço público, conforme já mencionado, a avaliação foi realizada para fins contábeis. Então, embora a avaliadora tenha classificado corretamente os ativos imobilizados de acordo com a tipologia, não foi possível realizar essa segregação dos ativos em administrativos e operacionais, uma vez que para classificação é necessária que sejam consideradas a tipologia do bem e a função, bem como é mandatório que exista uma segregação também no Plano de Contas dos Serviços de Abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos no Estado do Ceará.

Na validação do critério de depreciação, verificou-se que a avaliadora (ENGEVIAS Ltda.) aplicou a metodologia de ROSS-HEIDECK. Embora aceita pelas normas de avaliação de ativos imobilizados brasileira, essa curva não é mais recomendada para ativos regulatórios. Ela considera como variáveis a idade aparente do ativo imobilizado, estado de conservação e a vida útil aparente de cada ativo imobilizado. Então, não é possível verificar as vidas úteis de cada bem, pois uma mesma tipologia de ativo poderá

apresentar vidas úteis e vidas remanescentes diferentes. Provocando, em última análise, que ativos que foram plenamente depreciados contabilmente voltem à Base de Ativos e continuem a receber remuneração de capital.

O método de ROSS-HEIDECK é normalmente utilizado para cálculo de depreciação de construções civis e benfeitorias, com vidas úteis mais longas. Todavia, esse critério foi aplicado pela ENEGVIAS nas contas contábeis cujos ativos imobilizados sofrem depreciação diversa de construções e benfeitorias como, por exemplo: máquinas e equipamentos, móveis e utensílios, informática, edificações e benfeitorias, entre outros.

A aplicação desse método pela avaliadora implicou em uma discrepância entre a depreciação contábil e a idade aparente dos ativos imobilizados fisicamente. Isto é, tanto pelos valores de depreciação da contabilidade quanto os valores da avaliação dos ativos imobilizados. Onde vários bens em campo são considerados como novos, diferentemente da forma encontrada fisicamente.

Isso posto, e considerando que as datas de aquisição foram coletadas baseadas nos projetos da Cagece, a fiscalização procedeu com o recálculo da depreciação em linha reta considerando a data de aquisição como a data de início de depreciação e a vida útil fiscal, apresentada pela própria avaliadora. Os dados utilizados no recálculo foram baseados nas informações contidas no laudo de avaliação.

A reestimativa da curva de depreciação pela consultora resultou numa depreciação acumulada de 45,65% dos ativos avaliados. Percentual mais próximo daquele verificado tanto nas vistorias físicas da consultora, como nas ações de fiscalização da Coordenadoria de Saneamento da Arce. Ademais, o percentual de depreciação das demonstrações financeiras da companhia (15,07%), em parte fruto da aplicação da metodologia ROSS-HEIDECK, além de não corresponder a realidade dos ativos físicos.

Valores (Excluindo Terrenos)	Contabilidade	Fiscalização Depreciação Contabilidade	Fiscalização Data Aquisição
Valor Aquisição	3.524.925.250,13	4.371.163.682,53	4.371.163.682,53
Valor Depreciação Acumulada	531.041.804,82	735.305.754,76	1.995.391.513,56
Valor Residual	2.993.883.445,31	3.635.857.927,77	2.375.772.168,97
Percentual Depreciação	15,07%	16,82%	45,65%

Na determinação do índice de aproveitamento, junto à vistoria piloto a avaliadora e Arce constataram que parte dos terrenos, destinados ao serviço público, não estão sendo utilizados para tal finalidade. Dessa forma, apenas parte do terreno é voltada para o cálculo da base de remuneração. Através de plantas ou croquis, a fiscalização procedeu com a classificação dos terrenos quanto ao seu índice de aproveitamento. Quanto aos equipamentos, não foi possível aplicar devido à falta de informação sobre a projeção de crescimento, ou seja, um plano de 10 anos ou 20 anos contendo a expectativa de crescimento para atender a população.

Após a aplicação dos índices de aproveitamento nos terrenos, a fiscalização extrapolou os valores obtidos nas vistorias amostrais e concluiu que a média de aproveitamento dos terrenos destinados ao serviço público é de 70,67%. Essa média calculada será aplicada em todos os terrenos pertencentes à Regulada. Sendo assim, 29,33% do valor avaliado do terreno deverão ser retirados para fins de cálculo da base de remuneração.

Aplicado o critério de aproveitamento, a American Appraisal passou para a estimação do quesito de elegibilidade, para os grupos de equipamentos e construções civis. Assim, durante o período de vistoria física, foram identificados ativos imobilizados que não estão aplicados ao serviço público, bem como ativos imobilizados fora de operação, sucateados ou de almoxarifado. Classificando-os em elegíveis e não elegíveis. Essa constatação foi apurada junto com funcionários da concessionária, que acompanharam toda a vistoria. A avaliadora ENGEVIAS não considerou os critérios de elegibilidade, uma vez que a finalidade da avaliação, contratada pela Cagece, foi contábil.

A fiscalização procedeu com os ajustes de elegibilidade na base total avaliada, aplicando os índices de elegibilidade calculados. Vale mencionar que os percentuais de VNR não elegível de 8,85% e 70,26% foram aplicados nos grupos de Equipamentos e Construções Civis, respectivamente. Para terrenos doados, a fiscalização procedeu corte dos respectivos valores lançados.

A determinação dos recursos não onerosos que ajudaram a compor a base de ativos da companhia foi demandado pela Arce junto à American Appraisal. Contudo, essa verificou que os ativos não onerosos estão inclusos na avaliação encaminhada pela Regulada.

Como o objetivo da avaliação foi para fins contábeis, todos os ativos em posse da empresa, independentemente como foram adquiridos, constam na base avaliada.

Visando contornar essa limitação, demandada, a Cagece apresentou um valor de R\$ 311.367.463,14 referentes à conta Aporte de Capital, realizados pelo Governo do Estado do Ceará. Porém, o capital repassado pela União para o Governo do Estado foi realizado como aporte de capital junto com o capital próprio. Dessa forma, não foi possível caracterizar através da contabilidade os valores que foram repassados pela União de forma segregada do Governo do Estado. O mesmo ocorre para amortização. Como não existe o controle efetivo do uso das obrigações especiais, não é possível amortizar o valor.

Todavia, sabendo-se que o aporte de capital feita pela União é destinado para aquisição de ativos imobilizados, esse aporte é obrigatoriamente depreciado para apuração da base líquida de remuneração. Como não é possível distinguir ativos imobilizados adquiridos pelo capital da União, o mesmo percentual de depreciação do ativo imobilizado é utilizado para amortizar os valores de ativos não onerosos.

Logo, aplicando-se uma depreciação acumulada de 45,65% sobre o montante de recursos externos aportados na concessão, chega-se ao total de R\$ 169.231.400,83 a título de Obrigações Especiais.

No controle para os imóveis em processo de regularização, foi solicitado à concessionária a lista dos terrenos que estão em processo de regularização, bem como matrículas e escrituras dos imóveis de posse da empresa. Todos os documentos solicitados foram apresentados para Arce. Sendo assim, a fiscalização procedeu com a manutenção de 100% do cadastro de terrenos que foram avaliados na base de remuneração regulatória. Portanto, não houve ajustes nos valores finais em decorrência à desconsideração dos terrenos.

7. Conclusões e recomendações

Assim, em virtude do Relatório de Fiscalização, apresentado pela American Appraisal (anexo), resultante dos trabalhos de fiscalização realizados junto ao Laudo de Avaliação de Ativos encaminhado pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará, dos argumentos

expostos no parecer da Auditora Independente acerca das Demonstrações Financeiras de 2014 da companhia, e com fulcro na Lei Federal 11.445/2007, a Coordenadoria Econômico-Tarifária recomenda a homologação da Base de Ativos Regulatória (BAR) da Cagece. A referida BAR, com data-base em 31 de dezembro de 2013, tem valor novo de reposição (VNR) total estimado em R\$ 3.983.847.826,56, uma depreciação acumulada até a aludida data de R\$ 1.700.141.384,91 e o montante a título de Obrigações Especiais de R\$ 169.231.400,83 (líquido de depreciação). Perfazendo um valor total líquido de referência de R\$ 2.114.475.040,81, com data-base de 31 de dezembro de 2014, para remuneração dos capitais onerosos invertidos nos serviços de água e esgoto sob concessões da Cagece.

Ademais, esta Coordenadoria sugere que seja editada uma Resolução Normativa de Base de Ativos Regulatória que regulamente os critérios utilizados para gestão e acompanhamento da BAR, bem como um Manual de Controle Patrimonial do Setor de Saneamento. Esses dois regramentos são fundamentais para que os processos de fiscalizações de base de remuneração sejam organizados e exista um controle de ativo imobilizado mais efetivo.

Fortaleza, 02 de setembro de 2015.

Felipe Mota Campos
Analista de Regulação da Arce

De acordo:

Mario Augusto Parente Monteiro
Coordenador Econômico Tarifário da Arce