



Nota Técnica CET/008/2024

PROCEDIMENTOS GERAIS PARA REGULAÇÃO TARIFÁRIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO COM PRESTAÇÃO DIRETA

Fortaleza, Julho/2024

NOTA TÉCNICA: NT/CET/008/2024;
PROCESSO: NUP 13012.008329/2024-15;
REFERÊNCIA(S): Resolução ARIS-CE n.º 16/2022;
INTERESSADO(S): Departamentos Municipais e Serviços Autônomos de Água e Esgoto do Ceará;
ASSUNTO: Procedimentos gerais para reajuste tarifário dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário com prestação direta.

1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica visa consubstanciar os fundamentos que orientaram a proposta de norma acerca dos procedimentos de reajuste dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com prestação direta. A prestação direta compreende os serviços por órgão ou entidade, pertencente à administração direta ou ainda a prestação indireta do titular, ao qual a lei tenha atribuído competência de prestar os serviços públicos de saneamento básico. Estão enquadrados como prestação direta, objeto desta proposta normativa, os serviços prestados pelos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs) ou Departamentos Municipais com atribuições equivalentes. Não estariam sujeitos a esta proposta normativa os prestadores que prestam serviços mediante contrato de concessão ou de programa, tais como a Ambiental Crato ou a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (Cagece), tampouco os serviços de saneamento rural.

O marco regulatório do saneamento, instituído por meio da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, atribuiu entre os objetivos da regulação o papel de definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, conforme o inciso IV do seu art. 22. Desse modo, em atenção ao § 5º do art. 8º dessa mesma Lei, vários titulares dos serviços de saneamento básico definiram a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços no âmbito de suas respectivas competências.

No Ceará, antes da reforma do marco regulatório do saneamento, por meio da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, destacou-se a regulação do saneamento exercida pela Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS-CE), que regulou serviços prestados por alguns SAAEs, e pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), que regula os serviços prestados pela Cagece. Poderia ser mencionada ainda a atividade da Agência de

Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental de Fortaleza (ACFor), entretanto, no que tange aos aspectos econômicos e financeiros da regulação dos serviços de saneamento, tais atividades foram atribuídas à ARCE mediante convênio com a Agência municipal. A esse respeito, as mais recentes normas que tratam de procedimentos de reajuste e revisão tarifária para o Ceará foram a Resolução ARCE n.º 274, de 24 de julho de 2020, e a Resolução ARIS-CE n.º 16, de 28 de novembro de 2022, ambas em vigor.

Com a reforma do marco regulatório de 2020, foi fomentada a regionalização dos serviços e a uniformidade regulatória do setor de saneamento básico. Nesse contexto, o Ceará criou por meio da Lei Complementar n.º 247, de 18 de junho de 2021, três Microrregiões de Água e Esgoto (MRAE), a Oeste ou MRAE-1 com polo na Região Metropolitana de Sobral, a Centro-Norte ou MRAE-2 com polo na Região Metropolitana de Fortaleza, e a Cento-Sul ou MRAE-3 com polo na Região Metropolitana do Cariri. Todas as microrregiões através das Resoluções n.º 1/MRAE, de 27 de novembro de 2023, definiram a ARCE como a única entidade responsável pelas atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nas áreas urbanas e rurais, dos municípios integrantes de cada uma das respectivas microrregiões. Ademais, a mesma Resolução determinou a recepção das normas da ARIS-CE pela ARCE, incluindo a Resolução ARIS-CE n.º 16/2022, desde que materialmente compatível com a sua competência normativa.

Em relação à promoção da uniformidade regulatória do setor de saneamento básico, desta-se o papel atribuído à Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), especialmente por meio de sua competência para instituir normas de referência. Acerca do tema tarifário, destacamos as seguintes Normas de Referência (NRs):

- Resolução ANA n.º 161/2023, com a NR n.º 3, que dispõe sobre metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Resolução ANA n.º 178/2024, com a NR n.º 5, que dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de

abastecimento de água e esgotamento sanitário; e

- Resolução ANA n.º 183/2024, com a NR n.º 6, que dispõe sobre os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Destaca-se ainda a Audiência Pública ANA n.º 003/2024, que submeteu à consulta minuta de norma de referência de reajuste tarifário, as discussões iniciadas sobre estrutura tarifária e tarifa social, e o planejamento da norma de revisão tarifária.

Frente a esse contexto de profundas alterações do arcabouço regulatório, é necessário convergir as normas tarifárias para atender ao objetivo de promover a uniformidade regulatória do setor de saneamento básico, observando as melhores práticas de regulação e as normas de referência da ANA, inclusive agregando municípios até então sem regulação exercida por entidade com independência decisória, passando essas atribuições recentemente à ARCE.

2. OBJETIVOS DA PROPOSTA DE NORMA

A proposta visa estabelecer procedimentos gerais de reajuste tarifário à prestação direta dos serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Estão fora do escopo dessa proposta os serviços de saneamento rural e os serviços prestados mediante contrato, seja contrato de concessão ou de programa, que deverão exigir procedimentos tarifários próprios considerando as especificidades dessas formas de delegação ou autorização para prestação dos serviços.

A minuta de norma inclui ainda um capítulo sobre diretrizes de regulação tarifária, haja vista a ausência até então de norma nacional de referência sobre o assunto, que está nos planos da ANA, com intuito de traçar um mapa do caminho para futuras revisões tarifárias, observando os padrões de técnica da ARCE e a necessidade de uniformidade regulatória.

3. ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA

A ARCE solicitou por meio do Ofício Circular n.º CET/001/2024, de 27 de fevereiro de 2024, informações de interesse tarifário à 34 municípios cearenses. O quadro a seguir sintetiza algumas dessas informações que servirão de base às opções regulatórias propostas para fins de reajuste, agregando alguns dados ilustrativos dos mesmos municípios a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Quadro: Informações de Interesse Tarifário dos Municípios Cearenses com Prestação Direta.

Município	Natureza Jurídica	Data do Último Reajuste [1]	Valor da Primeira Classe Tarifária Residencial Normal (R\$) [2]	Tarifa Média Praticada em 2022 (R\$) [3]	Participação da despesa com energia elétrica nas despesas de exploração (%) [4]
Aiuaba	Administração pública direta	16/01/18	2,310	2,40	38,69
Amontada		01/01/23	1,936		
Banabuiú	Autarquia	01/11/22	2,612	3,08	22,69
Boa Viagem	Autarquia	01/03/19	3,200	3,60	13,96
Brejo Santo	Autarquia	01/01/15	1,116	0,54	64,64
Camocim	Autarquia			0,88	27,91
Canindé	Autarquia		3,014	2,66	15,69
Caririáçu	Autarquia	03/02/22	3,500	2,24	31,72
Crato	Sociedade de economia mista com administração pública			2,69	28,80
Dep. Irapuan Pinheiro	Autarquia	03/08/15	2,800	3,74	32,81
Granja	Administração pública direta	17/04/23	2,026	1,44	4,04
Icapuí	Autarquia	13/05/23	3,760	1,00	30,75
Icó	Autarquia	17/08/23	3,112	3,15	4,09
Iguatu	Autarquia	01/04/24	3,905	3,86	16,03
Ipaporanga	Administração pública direta				
Ipu	Autarquia			2,47	43,89
Ipueiras	Autarquia			1,97	29,09
Itapajé	Autarquia	01/08/22	2,707	2,98	26,72
Jaguaribe	Autarquia	22/10/23	3,702	3,04	22,44
Jardim	Autarquia		1,500	0,58	0,39
Jucás	Autarquia	15/06/23	3,938	2,44	17,66
Limoeiro do Norte	Autarquia	01/10/21	3,300	1,62	20,95
Madalena	Autarquia	17/11/22	2,010	1,17	26,29
Milhã	Administração pública direta	02/07/18		4,23	13,58
Morada Nova	Autarquia	30/11/21	4,088	4,10	11,73

Município	Natureza Jurídica	Data do Último Reajuste [1]	Valor da Primeira Classe Tarifária Residencial Normal (R\$) [2]	Tarifa Média Praticada em 2022 (R\$) [3]	Participação da despesa com energia elétrica nas despesas de exploração (%) [4]
Nova Russas	Autarquia	13/02/23	5,609	4,06	4,52
Pedra Branca	Autarquia	01/12/23	4,000	1,98	13,63
Pindoretama	Autarquia	30/06/23	3,443	3,68	18,94
Quixelô	Autarquia	14/03/23	3,478	3,14	45,73
Quixeramobim	Autarquia	01/11/22	4,200	4,39	8,89
Quixeré	Autarquia	11/10/23	3,340	3,01	0,87
São João do Jaguaribe					
Sobral	Autarquia			3,25	24,94
Solonópole	Administração pública direta	10/12/21	3,351	3,89	23,93
Mínimo		01/01/15	1,116	0,54	0,39
Máximo		01/04/24	5,609	4,39	64,64
Média		-	3,152	2,69	22,12

Fontes: [1] e [2] levantamento da CET/ARCE junto aos municípios. [3] e [4] SNIS, 2023.

Inicialmente cabe salientar algumas peculiaridades entre os municípios levantados:

- No município do Crato uma empresa pública municipal continua a prestar os serviços de abastecimento de água, enquanto a empresa Ambiental Crato presta os serviços de esgotamento sanitário, além de serviços comerciais, por meio de concessão;
- A sede de Sobral é atendida pelo SAAE do município, mas a Cagece opera alguns distritos fora da sede mediante contrato;
- A sede municipal de Ipaporanga é operada no âmbito do Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR);
- Alguns municípios declaram ao SNIS informações sobre prestação direta por meio da administração pública, mesmo tendo delegado os serviços, normalmente à Cagece. Tal circunstância ocorre principalmente em relação aos serviços de esgotamento sanitário, onde esses municípios devem operar pequenos sistemas em conjuntos habitacionais, localidades rurais ou pequenas localidades afastadas da sede municipal.

Verifica-se, a partir das informações do quadro, grande dispersão entre as

datas dos últimos reajustes, bem como em relação aos valores das tarifas praticadas, constituindo um desafio para o processo de uniformidade regulatória. Importa salientar que a prática comum entre as autarquias e departamentos municipais é a aplicação das normas de contabilidade pública, referência ainda não explorada para o desenvolvimento de contabilidade regulatória apropriada, considerando que a contabilidade regulatória desenvolvida para a Cagece, bem como as NRs em estudo pela ANA, tem como referência a contabilidade empresarial.

Sobre a documentação apresentada pela maioria dos municípios em resposta ao Ofício Circular n.º CET/001/2024, foi constatada também diversidade de estruturas tarifárias, cuja normatização deverá ser objeto de Resolução específica. Nesse quesito, não existe prática entre os prestadores de natureza local de determinação prévia de uma tarifa média a ser observada ao longo do ciclo tarifário, induzindo a aplicação de reajustes lineares sobre toda a tabela tarifária.

Apesar da ANA ainda não ter instituído norma de referência sobre reajuste tarifário, a Agência Nacional submeteu uma minuta de norma por meio da Audiência Pública ANA n.º 003/2024 com as seguintes fórmulas paramétricas:

a) Para regulação contratual

$$\text{tarifa}_b = \text{tarifa}_{a-1} * (1 + \text{IPCA})$$

b) Para regulação discricionária, incluindo a prestação odireta

$$\text{tarifa}_b = \text{tarifa}_{a-1} * (1 + \text{IRT} - X)$$

Onde:

1) *tarifa_b*: tarifa base a ser calculada;

2) *tarifa_{a-1}*: tarifa base vigente no ano anterior;

3) *IPCA*: variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE acumulada no período de doze meses contados até o quarto mês anterior ao da data base;

4) *IRT*: índice de reajuste tarifário definido em contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional, podendo ser fórmula paramétrica ou um índice único; e

5) *X*: fator *X*, componente para compartilhamento de ganhos de produtividade.

A fórmula de reajuste da minuta de norma de referência da ANA pode ser tomada como uma tendência, e podemos comparar com a fórmula paramétrica estabelecida na Resolução ARIS-CE n.º 16/2022, válida para alguns municípios que delegaram a regulação à Agência consorciada até 2023:

$$RT \text{ Reajuste (\%)} = [(IPCA \times 65\%) + (EE \times 35\%)] \times IDG/100$$

Sendo:

1) *IPCA*: Número do Índice de Preços ao Consumidor Amplo calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no período sem reajuste, do mês anterior à data do parecer de reajuste.

2) *EE* (Energia elétrica): Número do Índice de reajuste médio, correspondente ao intervalo sem reajustes, aprovado pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) para as tarifas em alta tensão da distribuidora de energia elétrica que atende o Ceará na data do reajuste.

3) *IDG*: Indicador de Desempenho Geral, índice que varia entre 0,85 e 1,00, tem por objetivo estimular a eficiência do prestador. O Índice deve variar entre 0,85 e 1,0 e excepcionalmente quando ocorrer duas apurações consecutivas inferiores a 0,85, aplicar-se-á o valor obtido. Excepcionalmente no primeiro ano de apuração após a publicação da resolução a ARIS-CE poderá optar por adotar o valor igual a 1 (um).

4) *RT* (Reajuste Tarifário): É o resultado percentual entre o reajuste e a compensação do desempenho auferido.

Observamos que a utilização do IPCA como índice de referência para o processo de recomposição inflacionária é uma tendência no setor de saneamento. Haja vista o exposto, a semelhança da minuta de NR da ANA sobre reajuste tarifário, a proposta normativa para os serviços com prestação direta de abastecimento de água e esgotamento sanitário regulados pela ARCE define a seguinte fórmula paramétrica, observando a mesma terminologia da ANA, e da ARIS-CE quando couber:

$$\text{tarifa}_b = \text{tarifa}_{b-1} * (1 + \text{IRT})$$

E ainda:

$$\text{IRT} = \text{IPCA} * 0,8 + \text{EE} * 0,2$$

Importa considerar que a opção pela exclusão do fator X da fórmula paramétrica da ANA, para fins da presente proposta normativa, decorre da afirmação da Agência Nacional, na própria minuta de norma objeto da consulta pública, que as diretrizes para determinação do fator X deverão ser estabelecidas em normativo específico a ser editado pela ANA posteriormente, de modo que esse elemento poderá ser incorporado quando da devida atualização da Resolução da ARCE correspondente.

Quanto à definição do índice de reajuste tarifário IRT, optou-se por adotar fórmula próxima ao aplicado pela ARIS-CE, a menos do fator de qualidade, que assim como o fator X, também deverá ser objeto de normativo específico e poderá ser atualizado oportunamente. Ainda em relação à fórmula utilizada pela ARIS-CE, foi reduzido o peso do parâmetro de energia elétrica na fórmula tarifária, de 35% para 20%, mais próximo da participação da despesa com energia elétrica nas despesas de exploração observada em 2022, com média de 22,12% entre os prestadores locais cearenses.

Cabe esclarecer que entre os principais itens das despesas de exploração, quais sejam as despesas com pessoal, produtos químicos, energia elétrica e serviços de terceiros, a despesa com energia elétrica pode ser classificada como não controlada. Isso denota haver mais limitações à governança do prestador para gerir este item de custo em relação aos outros itens de despesas relevantes. E sendo esse um preço regulado, justificaria seu destaque na fórmula paramétrica de reajuste para fins da garantia de manutenção da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

Por fim, o estabelecimento de procedimentos de revisão tarifária ainda requer o cumprimento de uma série de requisitos, entre os quais ressaltamos:

a) A revisão da estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contemplando a tarifa social e a necessidade de promover

o consumo racional de água;

b) O estabelecimento de contabilidade regulatória pública para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

c) A definição de indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como procedimentos para a certificação dessas informações, em consonância com as diretrizes nacionais e os planos regionais de saneamento.

Todos esses requisitos deverão ser objeto de normas de referência da ANA, além da NR sobre reajuste tarifário ainda a ser instituída. Por ora, seria importante indicar às autarquias e departamentos municipais o trabalho que deverá ser desenvolvido até que haja condições para estabelecer procedimentos de revisão tarifária observando as melhores práticas do setor.

4. CONCLUSÃO

A regulação independente para o modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com prestação direta no Brasil ainda é incipiente. Nesse contexto, é indispensável proporcionar previsibilidade e estabilidade econômico-financeira até que haja condições para estabelecer procedimentos e aplicação de instrumentos tarifários, incluindo processos de revisão, que induzam a eficiência, a universalização do acesso e a modicidade tarifária, considerando as peculiaridades locais.

Haja vista o exposto, espera-se que a Resolução estabelecendo os procedimentos para reajustes tarifários à prestação direta dos serviços possa servir de base para o desenvolvimento da regulação econômica.

Fortaleza, na data da assinatura eletrônica.

Atenciosamente,

Alexandre Caetano da Silva
Analista de Regulação