

Eficiência, regulação e tarifas

Última revisão em junho de 2022.

Engenheiro Civil Flávio Ferreira Presser
Coordenador da Câmara Técnica de Saneamento da ABES/RS
Ex-Diretor Presidente da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN
Ex-Diretor Geral do Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Porto Alegre -
DMAE

Índice:

1. Agradecimentos
2. Introdução
3. Quanto à eficiência
4. Quanto à escala dos serviços e à regionalização
5. Quanto à regulação econômica
6. Quanto às Tarifas, Taxas e Subsídios
7. Outros instrumentos correlatos
8. Conclusão
9. Referências bibliográficas

1. Agradecimentos

Gostaria de externar meus agradecimentos àqueles que colaboraram com a correção e melhorias em relação à versão inicial deste texto. Sem dúvida que essas contribuições o tornaram melhor e mais assertivo. São eles:

- ✓ Economista Andrei Jouravlev, foi Oficial de Assuntos Econômicos da ECLAC, aposentado, Santiago – Chile.
- ✓ Economista Emilio J. Lentini, atualmente consultor, Buenos Aires – Argentina.
- ✓ Socióloga Jussara Kalil Pires, Vice-presidente da ABES-RS.

2. Introdução

A Lei 14.026/2020, aqui referenciada como a Nova Lei do Saneamento Básico – NLSB busca garantir a universalização dos serviços neste setor até o final de 2033 e, para tanto, exigiu a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviço em atender às metas de expansão da infraestrutura, de melhorias operacionais e de qualidade da água produzida quando adicionados aos contratos, contando para isto com a ampliação dos investimentos privados, a reestruturação do mercado via regionalização e a concorrência no processo de contratação dos serviços. Tudo isso com base no aumento da eficiência dos prestadores, na padronização e melhoria da regulação e numa nova estrutura de governança setorial.

O objetivo deste texto foi buscar trazer alguns conceitos contidos em várias publicações sobre três pontos de sustentação do novo modelo de prestação dos serviços de saneamento básico: eficiência, regulação e a remuneração adequada à prestação dos serviços.

Aqui o que se busca é promover a discussão destes temas que até agora não tiveram o destaque que merecem, talvez pela urgência com que outras obrigações trazidas pela NLSB tiveram que ser satisfeitas. Também é nosso desejo contribuir para a formulação de políticas públicas que garantam uma prestação economicamente eficiente, socialmente equitativa e ambientalmente sustentável dos serviços de água potável e saneamento básico.

Como sabemos o primeiro desafio foi o de constituir as Unidades Regionais de Saneamento Básico – URSB, que em geral foram criadas só para os serviços de água e esgoto e o segundo, o de estabelecer um método de comprovação da capacidade econômico-financeira capaz de atender cada contrato com as metas de universalização e melhorias dos serviços. Mas para que isso realmente ocorra na prática será necessária a adoção de tarifas que remunerem adequadamente o capital investido (CAPEX) e os custos operacionais (OPEX), bem como ocorra um significativo aumento da eficiência na prestação dos serviços, de tal forma que a conta a ser paga pelo usuário seja módica. Daí a razão da necessidade dos serviços serem adequadamente regulados.

Se a eficiência indica que a sociedade está obtendo o máximo que pode de seus recursos escassos, em se tratando de disponibilidade hídrica, a equidade significa que os benefícios advindos desses recursos estão sendo distribuídos com justiça entre os seus membros. Daí a importância de ambos estarem presentes nos serviços de saneamento básico.

Cabe à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA definir as Normas Gerais de regulação que deverão trazer os parâmetros desejados de eficiência e a definição da equação tarifária capaz de atrair os investidores e garantir os investimentos.

Mexer na conta de serviços públicos não é uma tarefa fácil. Sabemos da dificuldade que é fazer os usuários pagarem mais pelos serviços de água e esgoto, principalmente este último, e do custo político da implantação de um novo modelo tarifário.

Ora, estão previstos investimentos nos próximos 12 anos na ordem de R\$ 753 bilhões para que o país atinja a universalização dos serviços (99% de água potável e 90% de esgoto coletado e tratado), seja para a expansão da infraestrutura de água e esgotamento sanitário seja para cobrir a depreciação dos ativos. É provável que isso ocorra com um realinhamento tarifário que até agora foi pouco tratado e muito menos negociado com os titulares dos serviços e com os usuários.

Precisamos dar início a este debate e ele deve considerar simultaneamente os três temas: qual a eficiência que almejamos, que regulação devemos ter para que ela seja garantida e qual a tarifa necessária para sua viabilização.

3. Quanto à eficiência

A eficiência na produção refere-se ao fornecimento ao menor custo econômico por unidade de produto. A minimização de custos é sempre um objetivo econômico, mas no caso dos serviços de saneamento também visa um objetivo social, que é o de todos poderem ter acesso a eles, além de uma razão ambiental, pois se as taxas ou tarifas forem muito baixas em relação aos custos incentiva-se o consumo excessivo e se exerce

pressão sobre um recurso escasso. De outro modo, taxas ou tarifas muito altas em relação aos custos inibem o consumo regular dos serviços e comprometem suas externalidades positivas, como a melhora da higiene, da saúde, da renda e da recuperação da qualidade dos mananciais de água bruta, entre outras.

Hoje muito se discute se a eficiência é um atributo do setor privado ou se ela também pode estar presente quando o prestador é da administração pública.

Ao procurarmos estudos que tratem dessa questão na área do saneamento, que não são muitos, encontramos um promovido pelo *Pacific Institute*, uma ONG sediada em Oakland, Califórnia, no qual aponta que a eficiência depende mais das condições institucionais e estruturais do que do tipo de propriedade. Vejamos algumas de suas conclusões:

1. Pesquisadores analisaram estatisticamente a questão da eficiência econômica e não encontraram evidências claras de que as empresas privadas sejam economicamente mais eficientes. Nenhuma delas tem uma eficiência inerente. As formas de organização pública e privada têm vantagens e desvantagens;
2. Uma decisão sobre se ou como envolver o setor privado deve ser feita caso a caso com base em valores e condições locais. O que funciona para uma comunidade pode não funcionar para outra;
3. A pesquisa encontrou seis características de alto desempenho que podem estar presentes em organizações públicas ou privadas (ou mistas). Cinco delas são características permanentes de sucesso das organizações: a) pessoal eficaz; b) financiamento consistentemente suficiente; c) boas práticas de gestão de ativos; d) medições de desempenho com sistema de recompensas alinhado aos objetivos organizacionais e e) um bom modelo de governança corporativa;
4. A sexta característica é o processo de como é feita a reestruturação do prestador dos serviços para que ele obtenha maior eficiência. É preciso identificar quais são os entraves à eficiência, suas causas, a análise das opções e, com esta análise feita, escolher a melhor alternativa, que deve ter viabilidade e aceitação social.

Trouxemos este estudo para reafirmar que o conceito da eficiência vale para qualquer tipo de organização empresarial ou até mesmo para o caso do prestador ser da administração direta ou indireta do ente federado titular dos serviços. Como já afirmamos se o prestador não tiver eficiência ele não cumprirá com o seu caráter social.

Mais uma vez, para reforçar, definimos empresas de saneamento eficientes como aquelas que cumprem integralmente seus objetivos, prestando serviços a toda a população da área de sua responsabilidade, com a qualidade exigida, operando ao mínimo custo e cobrando tarifas que remunerem adequadamente os fatores produtivos: os recursos naturais e humanos utilizados e o capital Investido. Resumindo, seja quem for o prestador de serviços de saneamento básico ele deve ter uma gestão que garanta sua eficiência.

Bom, e como se pode avaliar a eficiência?

Entre as técnicas disponíveis temos duas que são as mais frequentemente utilizadas:

- ✓ por comparação ou *benchmarking* entre os melhores provedores; ou
- ✓ pela fronteira da eficiência, onde ela é determinada com base em um conjunto de dados de processos, produtos e custos e estabelece o que seria um comportamento eficiente mais do que desejável.

A entidade delegada pela sociedade para fazer esta verificação e acompanhar o desempenho do prestador é a Agência Reguladora. Por isso ela deve ser um órgão de Estado, com todas as suas implicações.

Não é por outro motivo que a regulação requer a existência de um modelo de medir a eficiência e a garantia de acesso a um grande conjunto de dados e informações dos prestadores, que nem sempre está disponível ou possuem a confiabilidade desejável. Por isso a necessidade de um Sistema de Informações auditável como a NLSB propugna.

Claro fica de que quando tratamos de eficiência nos serviços de saneamento básico estamos nos referindo a um conjunto de atributos:

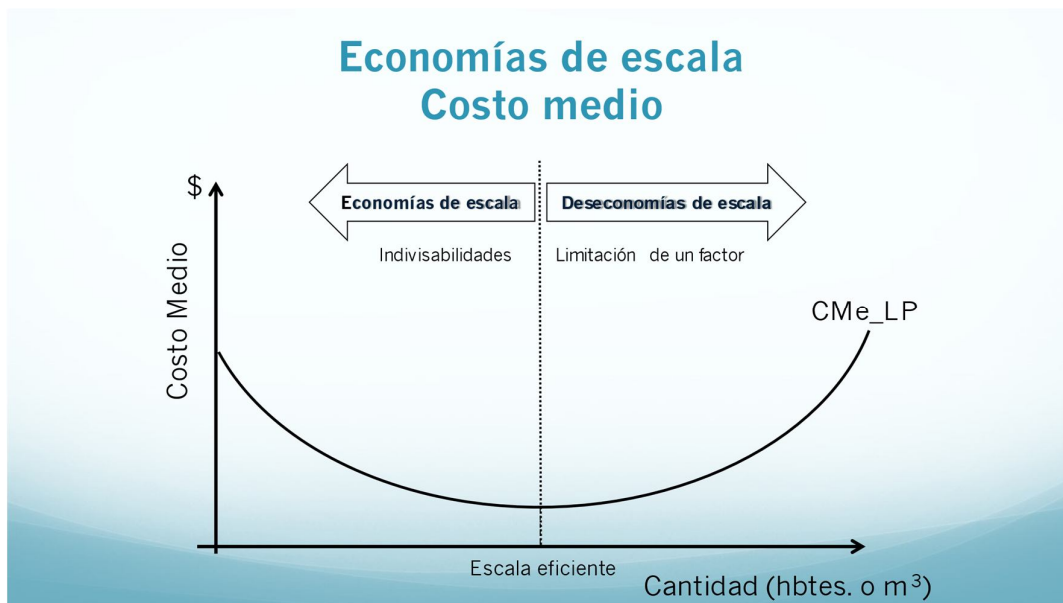
qualidade, preço, cobertura e capacidade de autofinanciamento. E isso só pode ser assegurado com uma adequada escala econômica dos serviços.

4. Quanto à escala dos serviços e à regionalização

Um aspecto importante quando falamos de eficiência é o de dotar os serviços de uma economia de escala, ou seja, quando os custos médios de longo prazo, por unidade de produção, decrescem com o aumento da produção.

O ponto mínimo da curva Produção x Custo é a escala mínima eficiente ou escala ótima, como mostrado na figura adiante.

Estudos empíricos em diferentes partes do mundo mostram que economias de escala ocorrem em populações entre cem mil e um milhão de habitantes, em locais com uma densidade populacional no entorno de 250 habitantes/Km² e com volume de água produzido de um mínimo de 70 milhões de metros cúbicos por ano.



Fonte: Emílio Lentini, ECONOMÍAS DE ESCALA: ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS RELEVANTES, gráfico apresentado em um webinar da ABES-RS.

A razão da importância da regionalização dos serviços de saneamento é justamente a de estabelecer o tamanho das áreas e da população onde as economias de escala e de escopo são capazes de permitir aos prestadores praticarem custos eficientes, que certamente impactarão futuramente as tarifas.

Parece bastante claro que o processo de definição das regiões deve ser antecedido por estudos de economia de escala de tal forma que permita o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços a serem contratados. Várias simulações podem ser feitas para que se possa verificar entre as alternativas possíveis qual delas demonstra maiores ganhos de eficiência.

Mas temos que atentar para o fato de que embora as condições técnicas joguem pistas para a configuração econômica ideal dos serviços — aquele que minimiza os custos médios de longo prazo — os serviços de água potável e coleta e tratamento de esgoto, no mundo real, respondem a circunstâncias históricas, geográficas, hídricas e políticas, que igualmente devem ser consideradas para a definição da regionalização.

A experiência de consolidação dos processos de regionalização em outros países nos dá algumas lições:

- ✓ Em primeiro lugar, deve ser um processo politicamente consensual nos diversos níveis de decisão, principalmente pelo seu caráter de permanência temporal.
- ✓ Em segundo lugar, deve ser desenvolvido dentro de um marco regulatório que defina metas e padrões de eficiência capazes de valorar os custos para atendê-los.
- ✓ Em terceiro lugar, o modelo tarifário deve estar desenhado para que o poder concedente e prestadores possam estimar os valores tarifários que garantam a viabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços com a eficiência pretendida e que sejam suportáveis pela renda da população atendida.
- ✓ Em quarto lugar, quando a regionalização vier acompanhada de outras mudanças na prestação dos serviços deve-se ter o cuidado de que todo este processo seja feito por etapas, para poder avaliar se cada uma delas deu certo ou qual delas deu errado. Senão, poderá ser um fator de retrocesso.

- ✓ Em quinto lugar, deve haver um quadro claro das obrigações a serem atendidas pelo prestador e pelo titular (urbano e/ou rural, normas regulatórias, metas contratuais, quem subsidia o quê etc.) de tal sorte que seja possível avaliar a viabilidade na prestação dos serviços e construir uma matriz de risco.
- ✓ Em sexto lugar, a transparência ao longo de todo o processo para que ele tenha a aprovação e a adesão que lhe garanta a factibilidade de sua implantação e manutenção.

E por que a etapalização é tão importante? Exatamente pelas características do setor: é um monopólio natural onde a competição ocorre unicamente no processo de contratação dos serviços; os serviços não são passíveis de descontinuidade; os investimentos são de curto prazo e a recuperação do capital é de longo prazo; as concessões são por um período longo e os contratos complexos; o impacto social dos serviços é enorme e suas externalidades são muitas e capazes de trazer grandes benefícios ou frustrações.

Não obstante, a NLSB acabou por estabelecer prazos extremamente exíguos para a definição das Unidades Regionais de Saneamento Básico – URSBs, assim como para a demonstração da capacidade econômico-financeira dos prestadores em atenderem aos novos contratos.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a etapa da regionalização estaria vencida com a edição da Lei 15.795, de 24/01/2022. Mas o projeto de lei que lhe deu origem foi apresentado pelo Poder Executivo com regime de urgência, sem os estudos que lhe deram embasamento e completamente orientado ao propósito de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN. Para tanto, foram constituídas duas URSB sendo que em uma delas foram agrupados os 307 municípios que atualmente têm os serviços atendidos pela companhia.

Os demais 190 municípios gaúchos foram agrupados em uma outra URSB, que por sua vez poderão se subdividir em tantas subunidades quanto forem os agrupamentos municipais futuros.

Apesar da Lei prever um prazo de 180 dias para que os municípios manifestassem a adesão à sua respectiva URSB isto acabou não

ocorrendo. Conseqüentemente o resultado foi um processo ainda inconcluso pois apenas um pouco mais de cem municípios aderiram ao Termo Aditivo proposto pela CORSAN e manifestaram a adesão a URSB 1 e porque a URSB 2 ainda não foi constituída e nem subdividida.

Mas isso não aconteceu somente no RS. No estado de São Paulo, por exemplo, onde foram constituídas 4 regiões, os questionamentos levantados pelas prefeituras têm levado a uma baixa adesão.

Assim, podemos considerar que a etapa da regionalização ainda está incompleta, só que as Agências Reguladoras tiveram prazo de até 31 de março do ano corrente para certificarem a capacidade econômico-financeira das prestadoras dos serviços sob pena dos contratos passarem a ser considerados irregulares e sem mais o acesso aos recursos federais de apoio à implantação da NLSB.

A ABES se manifestou sobre esta possível situação de incertezas defendendo a necessidade de mais negociação e o estabelecimento de um processo de transição coadunado com a agenda regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.

Em decorrência de tais fatos foi necessário que o Governo Federal baixasse o Decreto 11.030, de 01 de abril de 2.022, estabelecendo um período de transição para a regularização contratual até 30/11/2022, sendo que para os titulares manterem o acesso aos recursos públicos federais eles terão que aderir até esta data aos mecanismos de prestação regionalizada e comprovar a contratação de estudos de modelagem para fins de concessão regionalizada dos serviços, cujo edital de licitação deverá ser publicado até 31/03/2024 e substituir os contratos de programa por contratos de concessão até 31/03/2025. Os municípios que não atenderem a esses dispositivos terão seus contratos considerados irregulares, mas não extintos.

Como podemos observar a falta de parâmetros para a regionalização, a falta das Normas Gerais de regulação e a indução ao rápido processo de licitação para fins de concessão dos serviços, tudo isso tendo que ser executado quase que simultaneamente acabou comprometendo a ideia de regionalizar os serviços com economia de escala e de unificar os

contratos para posterior licitação, trazendo possíveis reflexos futuros nas tarifas e no prazo final da universalização.

5. Quanto à regulação econômica

O saneamento básico se caracteriza por ser um monopólio natural o que possibilita falhas de mercado, razão pela qual a regulação é fundamental como o instrumento disciplinador e mediador das relações entre titulares, prestadores e usuários, tendo como base o contrato estabelecido entre os dois primeiros e os regulamentos baixados pela própria Agência Reguladora com vistas a assegurar aos últimos um serviço suficiente, seguro, aceitável, acessível e a um bom preço.

Ou seja, a regulação busca fazer com que os contratos sejam cumpridos, que suas metas sejam alcançadas e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato preservado, impedindo possíveis excessos advindos da situação monopolista, tais como a apropriação de lucros exorbitantes, desatendimento dos regulamentos dos serviços e/ou a redução dos esforços para melhorar a eficiência.

Mas a regulação também é determinante na indução de comportamentos desejáveis por parte de prestadores e de usuários, principalmente nesses tempos de mudanças climáticas e de escassez hídrica em muitas regiões do país.

O sucesso da regulação e o conseqüente aperfeiçoamento do controle social dependem da interação entre os diversos atores envolvidos: titulares, prestadores, reguladores, usuários, órgãos de fiscalização e dos formuladores de política de saneamento. Ou seja, ela é um importante componente da Governança Setorial.

Os principais modelos de regulação econômica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são o da regulação por contrato e a regulação discricionária, mas que dão espaço para diferentes arranjos regulatórios. Ou seja, existem muitas variantes desses modelos.

Cada modelo regulatório traz embutido sua regra tarifária, razão pela qual é de bom alvitre que ele seja conhecido antes da assinatura do contrato

de prestação ou das alterações contratuais trazidas pela NLSB. Ademais, seria oportuno definir o modelo regulatório antes que houvesse a comprovação pelas prestadoras da capacidade econômico-financeira em atender os contratos aditivados, pois certamente ela deveria levar em conta a política tarifária e os ganhos de eficiência previstos para os prestadores.

Isso se comprovou quando foi analisada a capacidade econômico-financeira da CORSAN pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, que solicitou a retirada de uma cláusula do Termo de Rerratificação contratual, por invasão de competências, onde previa uma alteração na equação tarifária uma vez que esta não estava estabelecida.

Ora, tarifa e prorrogação do prazo contratual são formas de reequilibrar contratos. Se o contrato for na forma de um contrato de programa a NLSB proíbe sua prorrogação. Logo, para atender as novas metas contratuais a revisão tarifária será o único fator que permitirá o reequilíbrio contratual, que por sua vez é de competência da agência de regulação definir. Fica, então, uma situação esdrúxula nesses casos: a de ter que aprovar a capacidade econômico-financeira sem conhecer como as tarifas serão reajustadas e revistas. Ou, em casos muito improváveis, do contrato ajustado aos novos requisitos da Lei não necessitar de mudanças na equação tarifária.

No caso das concessões a premissa é a mesma porque o processo licitatório se dá por meio de uma disputa em torno do valor da outorga e do desconto no preço dos serviços. É de total prudência que as empresas concorrentes saibam qual é o modelo que será seguido para a fixação das tarifas. Talvez seja esta a razão dos leilões equivocadamente estarem prevendo apenas a disputa pelo valor da outorga, que é indesejável por eliminar a possibilidade de ganhos de eficiência adicionais aos previstos na estruturação da concessão, assim como permitir a transferência de recursos de empresas de saneamento para outros grupos de despesa públicos.

O ganho dos usuários com a regulação não é apenas econômico, pois é também capaz de incentivar a melhoria da qualidade dos serviços. Em um estudo apresentado pela ARSP/ES – Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo mostrou como ela determinou o fator de qualidade para a tarifa no modelo de regulação *Price Cap*.

Fator de qualidade

Na regulação *Price Cap*, existe o incentivo nas empresas de reduzir seus custos, e assim, apropriar-se dos ganhos de produtividade até a finalização do ciclo tarifário. Para apropriar-se de um ganho adicional, os prestadores podem reduzir os investimentos ou as atividades vinculados à melhoria da qualidade do produto e serviço.

Assim, surge a necessidade de introduzir o chamado Fator de Qualidade (FQ), que permite incorporar incentivos para aumentar a eficiência na qualidade da prestação dos serviços.

Neste sentido, nos estudos desenvolvidos, buscou-se analisar diferentes indicadores de qualidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, com a objetivo de definir aqueles que finalmente participarão do desenho do fator de qualidade.

Nestes trabalhos, foram analisados os seguintes indicadores:

- Indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS);
- Indicadores definidos pela ARSP, apresentados na Resolução ARSI nº 034/2014;
- Indicadores internacionais da Associação de Agências Reguladoras de Água e Saneamento das Américas (ADERASA);

Com base nos indicadores disponíveis, seleciona-se os de maior relevância na determinação do fator Q, com o objetivo de promover a evolução dos indicadores escolhidos

Observação: Quadro retirado da Nota Técnica ARSP/DP/ASTET N°2/2021

A NLSB obriga que os contratos contenham desde já as metas de universalização e mais alguns indicadores de qualidade dos serviços. Para tanto a ANA publicou a Resolução N° 106/2021 contendo a norma de referência que estabelece conteúdos mínimos à padronização dos aditivos aos contratos de programa e de concessão, sendo que metas finais e intermediárias de universalização deverão ser imediatamente incluídas nos contratos, enquanto que as metas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento serão objeto de norma de referência específica a ser futuramente editada pela ANA.

O modelo mais comum de regulação tarifária no Brasil é geralmente definido por meio de uma Resolução Normativa da respectiva Agência onde é previsto que os reajustes tarifários sejam pela reposição inflacionária. Já a revisão tarifária é calculada pelo valor apurado das

despesas de exploração, depreciação e amortização e pela remuneração adequada da Base de Ativos Regulatória – BAR, que são os três elementos que compõem a receita requerida.

Não podemos desconsiderar o fato de que essa forma de regular os serviços é pouco incentivadora da eficiência econômica para fins tarifários ao permitir, caso ela ocorra, ser apropriada unicamente pelo prestador, sem beneficiar os usuários. Nesses casos é recomendável que a revisão tarifária seja acompanhada por metas de eficiência que se reflitam nos custos da operação.

Para uma boa e eficaz regulação precisa ainda que seja estabelecido um modelo de **contabilidade regulatória** definindo regras para integrar e conectar informações contábeis com informações extracontábeis e, com isso, permitindo que a Agência Reguladora reconheça os valores lançados pelo prestador.

Outro fato a ser destacado é a reversão de bens ao titular dos serviços ao final do contrato. É comum que certos ativos – como as estações de tratamento de água e esgoto - possuam uma vida útil mais longa do que o prazo contratual. O operador é remunerado neste caso ou por meio de uma depreciação acelerada ou pelo pagamento do valor líquido dos ativos. Em ambos os casos, é essencial incluir regras precisas sobre a contabilidade e o registro das obras recebidas no início do contrato e aquelas que são realizadas durante sua execução. A ANA prevê a publicação da norma de referência para o cálculo da indenização de ativos para o primeiro semestre deste ano.

Logo, deveria estar previsto na NLSB que as Normas Gerais Regulatórias a serem definidas pela ANA necessitariam estar concluídas antes da data final prevista para adesão dos titulares aos novos termos contratuais, assim como antes do início das licitações para a concessão dos serviços que atualmente são prestados por meio de contratos de programa, seja para reduzir os riscos e dar maior segurança jurídica aos contratos, seja para uma maior transparência às decisões dos titulares.

Não obstante, sabemos que as Normas Gerais a serem editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA serão elaboradas segundo uma Agenda Regulatória que se estende até o final de 2023.

Até aqui tratamos mais sobre as formas de regular os serviços, contudo é necessário afirmar que a regulação neste setor é ainda insipiente. O Brasil hoje dispõe de 72 agências subnacionais, sendo 34 municipais, 13 intermunicipais e 25 estaduais. Mas mesmo sendo obrigatória a regulação desde a promulgação da Lei 11.445/2007 cerca de 25% dos municípios ainda não possuem serviços de saneamento básico regulados. Faz-se mister, portanto, que seja exigida a regulação para que os serviços prestados sejam considerados regulares.

Outrossim, as agências de regulação precisam ser fortalecidas e os princípios de independência decisória, de autonomia administrativa, de tecnicidade e transparência, entre outros, sejam observados. Especial atenção deve ser dada ao processo de indicação e aprovação de seus conselheiros, constituindo novas formas e estabelecendo novos critérios de elegibilidade para os futuros ocupantes destes cargos.

Do mesmo modo é imperioso que as Agências de Regulação tenham suas equipes profissionais repostas e reforçadas para atender aos novos desafios e que sejam capacitadas para garantir a eficiência e a equidade requeridas por esses serviços.

6. Quanto a Tarifas, Taxas e Subsídios

A cobrança pelos serviços de saneamento básico é o que garante a sua prestação e tem como uma de suas principais referências a capacidade de pagamento da população. Publicação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da ONU) traz como um dos critérios de acessibilidade aos serviços o comprometimento desejável de 3% a 5% da renda média familiar com o pagamento dos serviços de água e esgoto. Quando o comprometimento da renda é superior à capacidade de pagamento da família é necessário o subsídio.

O custo econômico total da água potável pode ser definido como o custo de produção, tratamento e distribuição da água. Inclui-se neste custo a

depreciação dos ativos, a taxa de retorno do capital investido (inclusive custo do financiamento) e os custos de externalidades, a exemplo do uso de bens ambientais, da outorga, de melhorias urbanas etc. Da mesma forma, os demais serviços de saneamento básico - esgotamento sanitário, resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem - também têm seu custo econômico definido pelas diferentes etapas do processo de prestação dos serviços.

Ou seja, as tarifas ou taxas são os instrumentos alcançados para que os prestadores possam recuperar seus custos e remunerar seus acionistas (públicos e/ou privados) pelo capital aportado para o cumprimento das metas estabelecidas nos respectivos contratos.

Contudo, o que se observa é que há um grande dilema tarifário: por se tratar de um serviço público e essencial muitas vezes as decisões por novos investimentos não passam unicamente por questões técnicas e, como consequência, podem carregar ineficiências, como é o caso de obras em locais sem uma adequada escala econômica ou que apresentem uma população altamente flutuante, ensejando custos operacionais mais elevados e, como consequência, tarifas maiores. Por outro lado, há a exigência delas se adequarem à capacidade de pagamento da população, o que pode ocasionar uma perda na capacidade de investir. Tem-se assim que ou encontrar formas de subsidiá-las ou nivelar o padrão dos serviços à capacidade de pagamento de seus usuários.

Na Espanha, por exemplo, em determinadas cidades onde o custo de adução da água é muito elevado a população já optou no passado por consumir uma água potável com um padrão inferior da turbidez de forma a manter sua potabilidade, mas também reduzir o custo da água distribuída.

Atualmente se deve dar atenção especial ao fato das outorgas ou de que parte das tarifas serem usadas para cobrir outras despesas públicas, drenando parte dos recursos que seriam para universalizar os serviços havendo depois à necessidade de aumentar as tarifas para poder atingir este fim.

No que tange ao pagamento da outorga pelo prestador dos serviços é necessário que seja estabelecido um valor limite para elas e prever que ele seja amortizado ao longo de todo o seu período contratual. Desta forma se torna possível que o valor da outorga seja coberto pelo aumento da eficiência do prestador e não impacte muito as tarifas. O melhor seria que não houvesse pagamento pela outorga.

Fatores exógenos também contribuem para dificultar a capacidade de investimentos para a expansão e melhoria dos serviços, tais como: o desempenho da macroeconomia do país, que é de longe o mais impactante; a perda de renda de parte da população; a redução das fontes de financiamento, em especial as públicas; a política de subsídios; a integração com outros setores, como são os casos das políticas habitacional, de desenvolvimento urbano e de recursos hídricos; as exigências previstas nos licenciamentos ambientais, dentre tantos outros fatores que influenciam o desempenho setorial.

Não é apenas uma Lei que garante a universalização dos serviços de saneamento básico. A integração da política de saneamento com as demais políticas públicas é fundamental.

Como bem sabemos as tarifas são responsáveis pelo equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços a médio e longo prazos, permitindo à concessionária recuperar a totalidade de seus *custos eficientes* para que ela possa oferecer serviços com a qualidade, confiabilidade e continuidade estabelecidas no marco regulatório. Por outro lado, tem que ficar assegurado ao consumidor o pagamento de um valor justo e razoável.

Para a análise dos custos operacionais eficientes pode-se adotar a metodologia da empresa de referência onde todos os processos inerentes à prestação dos serviços são identificados e estabelecidos os custos eficientes para cada um deles. Podem ser adotadas também técnicas de *benchmarking* entre elas o Modelo de Análise Envoltória de Dados – DEA ou o Modelo de Fronteira Estocástica – SFA, mais aplicados quando há o desejo de uma regulação incentivada.

Já os investimentos estão fortemente ligados às metas de expansão dos serviços e são reembolsados na tarifa via o custo de capital e a taxa de depreciação quando se tratar de ativos tangíveis. Quando eles são superiores àqueles capazes de serem suportados unicamente pelas tarifas é necessário o aporte de recursos públicos orçamentários para o financiamento de obras ou para subsidiar usuários que não possuam capacidade de pagamento.

Em relação aos modelos tarifários eles podem ser classificados como de valor fixo, quando não está relacionado ao consumo, ou de valores variáveis ou volumétricos. Nesse último as tarifas geralmente se apresentam como uma equação de duas partes ou também chamada de binomial: uma fixa composta pelos custos fixos e que não dependem do volume de água consumido e uma parte variável com o consumo. Existem também as tarifas ditas estacionais, quando ocorre uma sazonalidade expressiva no consumo e as tarifas de conexão, que buscam recuperar total ou parcialmente os custos com a ligação do imóvel à rede pública.

Atualmente no Brasil o modelo mais usado é o de uma tarifa volumétrica, de um só termo, em que o preço básico é multiplicado pelo volume de água consumido, podendo este variar exponencialmente por faixa de consumo. Pode ter um preço mínimo ou básico vinculado ao custo da disponibilidade física do serviço.

Mas a tendência é de que o modelo binomial passe a ser o mais adotado. Recentemente a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP publicou uma Nota Técnica propondo uma equação tarifária binômica com uma parcela fixa e outra proporcional ao volume consumido.

A cobrança pelos serviços de água potável e esgotamento sanitário pode ainda levar em consideração o bloco ou tipo de usuários e ter fórmulas diferentes para cada um desses serviços.

Quanto aos subsídios eles podem ser diretos quando são suportados por recursos fiscais e em geral destinados ao usuário ou indiretos, quando estão embutidos na tarifa.

Os subsídios diretos podem ser classificados como de oferta ou de demanda:

- ✓ Subsídio de oferta é transferido diretamente ao prestador para que expanda a infraestrutura e permita novas ligações (aumentar a cobertura dos serviços).
- ✓ Subsídio de demanda é quando está vinculado à quantidade consumida. Ele é entregue diretamente ao usuário ou ao prestador, para que aqueles que já estão conectados à rede possam manter um certo nível de consumo. Nesse caso se enquadra a tarifa social, que serve para que usuários de baixa renda possam ter um consumo mínimo de água.

O subsídio indireto mais conhecido é o 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;

Mas é bom atentar para o fato de que as tarifas são essenciais, mas não o único caminho para recuperar custos, alcançar a acessibilidade e gerenciar o uso da água. Para maximizar seu potencial é preciso que sejam complementadas por outros instrumentos, devidamente regulados e compreendidos pelos usuários.

7. Outros instrumentos correlatos

Neste item vamos expor alguns instrumentos adicionais que tornam mais factível o desafio proposto pela NLSB de universalizar os serviços de água potável e coleta e tratamento do esgoto cloacal.

7.1 Carteira de financiamentos com recursos da União

Muitos locais não terão uma escala eficiente e/ou a população não terá condições econômicas para bancar as tarifas necessárias para a universalização dos serviços em prazo tão curto de tempo. No Brasil sempre coube à União a responsabilidade de alcançar recursos públicos do seu orçamento anual para alavancar investimentos na infraestrutura e em fatores estruturantes da prestação de serviços de água e esgoto. Essa fonte continuará a ser importante para alavancar as iniciativas setoriais, mesmo que ela não venha ser mais a principal forma de financiar o setor, cujo financiamento terá origem em um conjunto de outras iniciativas, como a ampliação da participação privada, o aumento da eficiência, os ganhos alocativos e as novas tarifas.

7.2 A governança corporativa

Outro instrumento para atingir resultados é o da melhoria da Governança Corporativa dos prestadores, seja lá que tipo de sociedade empresarial for. Ela é essencial para serem atingidos os níveis requeridos de eficiência e não deixar que a empresa seja capturada por nenhuma das suas partes interessadas. As regras de conformidade e integridade são essenciais para que as empresas que operam no setor atendam as metas de universalização, de redução de perdas, do aumento da eficiência energética, de intermitência e de todas as previstas nos aditivos contratuais exigidos pela NLSB.

7.3 A política setorial

Como já afirmamos anteriormente a NLSB, por melhor que seja, não é bastante para fazer sozinha com que as coisas aconteçam. Um bom planejamento e uma estrutura que possa acompanhar sua implementação junto com mecanismos de controle social são tão importantes quanto. Aqui se realça a importância da estrutura de governança das regionais.

Outro fator relevante é a redução do uso político da tarifa, pois a água se presta muito ao populismo que se traduz muitas vezes por uma tarifa que nem mesmo cobre os custos dos serviços. O que geralmente ocorre é que o déficit é corrigido por meio de subsídios fiscais, recursos a fundo perdido

ou - mais provavelmente - por meio da redução dos investimentos. Nenhuma dessas alternativas é agora aceitável.

7.4 A variável social dos serviços

Independentemente do modelo tarifário a ser adotado é de suma importância contar com a tarifa social e/ou com subsídios, que são fundamentais para permitir o acesso da população de baixa renda aos serviços públicos de saneamento básico. Porém, para que os prestadores não sejam beneficiados ou prejudicados é preciso definir os critérios que garantam a neutralidade dos subsídios.

8. Conclusão

A NLSB determinou que a universalização deve ocorrer até 2.033 ou 2.040 na pior das hipóteses. Porém, isso requererá investimentos em obras no valor próximo de R\$ 750 bilhões. Ora, hoje os investimentos anuais no Brasil estão na ordem dos R\$ 15 bilhões. Ou seja, terão que ser de agora em diante na ordem de 3,5 vezes maiores. Parece não haver dúvidas que com o atual modelo tarifário isso não vá acontecer.

Por estas razões é que se torna necessário que as mudanças estruturais trazidas pela Nova Lei do Saneamento Básico – NLSB se deem com base em estudos, consensos políticos e transparência, para que haja a aceitação das mudanças pelos titulares e pela população e que não traga a desestruturação setorial e nem promova mobilizações sociais que possam botar tudo a perder. Pelas experiências passadas, relatadas em vários estudos promovidos pela CEPAL no tocante a América Latina e Caribe, esse último fato não é tão raro assim.

Depende sobretudo das autoridades governamentais definirem políticas para que o setor de saneamento cumpra com seu propósito de fornecer serviços para todos, com integralidade, regularidade, continuidade, aceitabilidade, modicidade tarifária e aderente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS 6, estabelecido pela ONU, garantindo desta forma uma qualidade de vida e um meio ambiente saudável a todos.

Aos prestadores de serviços de saneamento básico caberá enfrentarem os desafios de serem eficientes e socialmente responsáveis e de se manterem íntegros.

9. Referências bibliográficas:

- I. “Promovendo a eficiência nos prestadores de serviços de saúde do Estado: o nova empresa estatal aberta, Juan Pablo Bohoslavsky (2011), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ECLAC), Project Documents Series, LC/W.381, Santiago, Chile (disponível em Internet: <http://www.eclac.org>).
- II. “Revisitando preços de água para serviços de água acessíveis e sustentáveis”, Luiz A. Andrés et All. Uma publicação do Grupo Banco Mundial.
- III. “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. Elaborado pelo BIRD e contratado pelo IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no âmbito do PCT BRA/IICA/13/005. 2018.
- IV. “Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento”, Michael Hantke-Domas e Andrei Jouravlev, CEPAL, 2011.
- V. “Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes”. Ferro y Lentini. Documento de Proyecto N° 519. CEPAL. Santiago, Chile.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4045/S2013024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- VI. Beyond privatization: restructuring water systems to improve performance, de Gary Wolff e Eric Hallstein, PACIFIC INSTITUT, publicado em dezembro de 2005.
- VII. “Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado”. Ferro, Lentini y Romero. Documento de Proyecto N° 385, CEPAL-GIZ. Santiago, Chile.

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37287/LCW385_es.pdf

- VIII. "Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado". Ferro y Lentini. Documento de Proyecto N° 369 , CEPAL-GTZ. Santiago, Chile.
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3831/1/lcw369e.pdf>
- IX. "Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento", Raquel Alfaro Fernandois, División de Recursos Naturales e Infraestructura da CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2009.
- X. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe sobre Desarrollo Humano, 2006, Nueva York.