

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO Nº69/2024/DIREC
Documento nº 02500.025064/2024-93

Assunto: Norma de referência de reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

1. Descrição do Objeto

Trago à deliberação deste Colegiado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR), a minuta de Norma de Referência e a modalidade de participação social a ser realizada para avaliação do tema.

2. Antecedentes

O processo se inicia com a Nota Técnica nº 3/2023/COTAR/SSB (02500.022643/2023) na qual a área técnica relembra os requisitos legais que embasam a necessidade de elaboração de Norma de Referência de reajuste tarifário. Assim, na Lei nº 9.984/2000, alterada pela Lei nº 14.026/2020, tem-se:

“Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:
(...)

II - **regulação tarifária** dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;
(...)

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:
(...)

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a **sustentabilidade econômica** na prestação dos serviços;

Além disso, a Lei nº 11.445/2007, também alterada pela Lei nº 14.026/2020, diz:

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

(...)

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

Ademais, Agenda Regulatória da ANA, publicada na Resolução ANA nº138/2022, trata do assunto no eixo temático 9 sobre saneamento básico, tema regulação tarifária, meta 9.11 – estabelecer norma de referência sobre reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Já o Regimento Interno da ANA, publicado por meio da Resolução ANA nº 136/2022, atribuiu à Coordenação de Regulação Tarifária a responsabilidade de propor norma de referência para regulação tarifária.

A área técnica prossegue explicando que a regulação tarifária é composta por 4 eixos de atuação: modelo de regulação tarifária, estrutura, reajuste e revisão. O primeiro deles, de modelos de regulação, já foi objeto de deliberação desta DIREC e culminou na publicação da NR 6, por meio da Resolução nº183/2024, a qual tive a satisfação de acompanhar e relatar. Agora o eixo a ser desenvolvido é o do reajuste tarifário, que consiste na atualização monetária das tarifas praticadas, com o objetivo de recompor os efeitos da inflação sobre os custos do prestador. Adjacente a isso, encontra-se a necessidade da maior uniformidade à regulação do setor, dando estabilidade regulatória e segurança jurídica para novos e antigos investimentos, além de tangenciar a questão da viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira da prestação. Com isso, durante a 876ª Reunião Ordinária da DIREC, por meio do Documento nº 02500.029278/2023-11, este Colegiado aprovou a oportunidade e a conveniência de abertura de processo regulatório para a elaboração de norma de referência sobre reajuste tarifário.

3. Informações no processo

Por meio da Nota Informativa nº 1/2023/COTAR/SSB (02500.030252/2023-52) foi apresentado o procedimento a ser adotado e o questionário a ser distribuído durante a Tomada de Subsídio. O objetivo dessa etapa era oferecer à área técnica contribuições para a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR). A Tomada de Subsídios nº 5/2023 ficou aberta por 30 dias e contou com 213 contribuições de órgãos do governo, associações do setor, ERIs, prestadores, titulares e instituições de financiamento. A maior parte das contribuições solicitou que a NR defina critérios e procedimentos essenciais que toquem em pontos como: redução dos custos regulatórios, aumento da segurança aos prestadores de serviço, padronização e uniformidade metodológica e minimização dos riscos gerados pela heterogeneidade setorial. Também solicitou que a norma fosse flexível o bastante para abarcar particularidades e diferentes realidades locais e regionais. Com isso, a área técnica procedeu à elaboração do AIR, do qual trato agora.

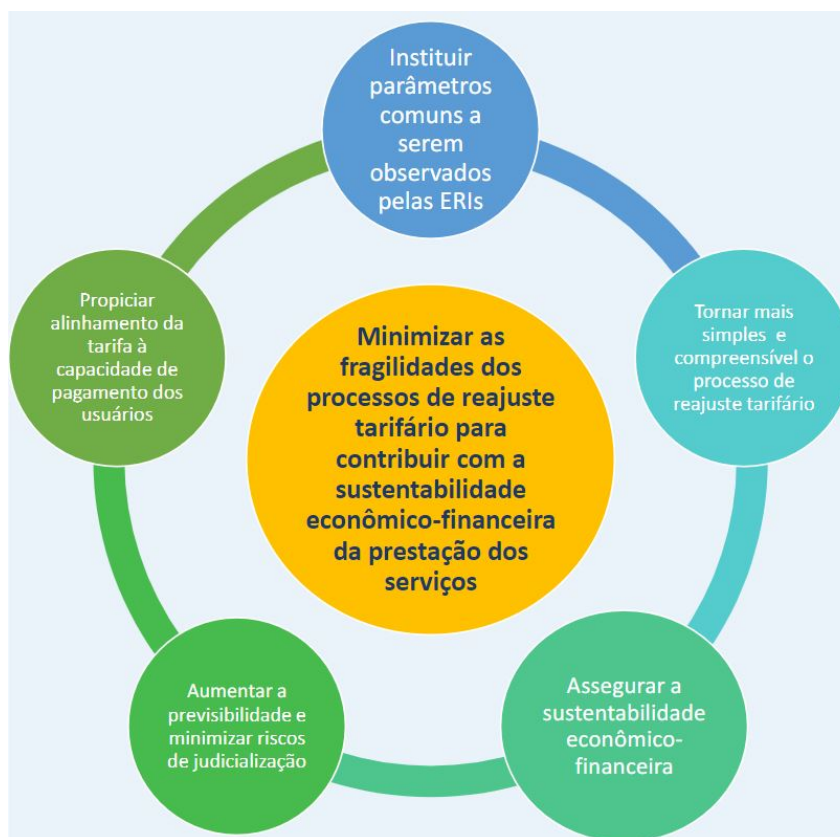
Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2024/COTAR/SSB, sob Documento nº 02500.011664/2024, se inicia com a contextualizando da questão, apresentando um panorama geral da prestação dos serviços no Brasil, do ambiente regulatório, e um breve resumo da evolução das regras tarifárias do setor. O relatório também apresenta as características gerais dos dois modelos de regulação tarifária tratados na NR 6, quais sejam, regulação contratual e discricionária. Em seguida, é feita uma revisão teórica das questões



relacionadas ao reajuste tarifário: inflação, suas causas e consequências e principais índices de inflação nacionais. São abordados os principais aspectos inerentes aos processos de reajuste tarifários: sua periodicidade; sua metodologia de cálculo; seus procedimentos e iniciativas; e a realização concomitante de processo de aplicação de indicadores de desempenho e qualidade.

No que se refere ao cálculo do reajuste tarifário, a área técnica explica que as fragilidades no processo de definição do índice a ser aplicado nas tarifas e o risco da não cobertura dos custos incorridos pelo prestador podem impactar negativamente na sustentabilidade econômico-financeira na prestação dos serviços. Soma-se a esse cenário os diversos questionamentos quanto aos índices propostos, inclusive no âmbito do poder judiciário, que adicionam incertezas ao ambiente de negócios e contribuem para a atração insuficiente de investimentos para o alcance da universalização e da prestação adequada dos serviços. Ainda, destaca-se a questão da capacidade de pagamento dos usuários, afirmando-se que elevadas taxas de inadimplência acarretam desequilíbrios no fluxo de receitas do prestador. Assim, dada a essencialidade do serviço de saneamento, a cobrança dos serviços pode vir acompanhada de mecanismos de subsídios tarifários ou não tarifários para usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. A AIR também descreve como a ausência de padronização de normas e a multiplicidade de regulamentos podem aumentar os custos de conformidade tanto para os operadores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário quanto para os reguladores. Ademais, argumenta-se que o poder público, diante da sensibilidade da população a aumentos tarifários, pode hesitar em aplicar reajustes necessários para garantir a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse contexto, e com fundamento nas informações colhidas na Tomada de Subsídios nº 5/2023, a área técnica identificou o seguinte problema regulatório **“Possibilidade de comprometimento da sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços decorrente de fragilidades nos processos de reajuste tarifário”**. Além disso, a área técnica também tomou o cuidado de pontar um objetivo geral e cinco objetivos específicos a serem considerados, que trago na figura abaixo:





A área técnica prosseguiu a AIR com a identificação dos atores envolvidos: população, poder concedente, prestador, ERIs, poder judiciário e Ministério Público. A seguir, expôs as possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório. A lógica por trás das alternativas propostas reside na busca pelo equilíbrio entre os interesses dos prestadores, do consumidor e do poder público, avaliando qual seria a fórmula de cálculo adequada, por um índice único ou por uma cesta de índices; a aplicação ou não de indicador de desempenho e qualidade; e o grau de prescritividade da norma.

Passemos à análise de cada uma das alternativas. A primeira opção é a da não-ação, ou seja, não editar nenhuma NR para regular o problema. Já na alternativa 2, a Agência editaria a norma de referência sobre metodologia de reajuste tarifário, recomendando os critérios, índices, indicadores e procedimentos para sua implementação, porém, deixaria a cargo de cada Entidade Reguladora Infranacional quais recomendações deseja implementar. Essa Alternativa seria a regulação menos prescritiva. Neste caso, todos os critérios e procedimentos definidos na NR seriam opcionais, cabendo a cada ERI definir quais desejaria seguir. Ou seja, a ERI poderia estar aderente à NR mesmo sem seguir suas recomendações.

Alternativa 3 seria a definição de fórmula paramétrica como metodologia de reajuste tarifário, observada a previsão contratual anteriormente pactuada. Nesse caso, a opção da ANA seria adotar o que já vem sendo praticado pela maioria das ERIs. A ANA definiria fórmula paramétrica a ser adotada nos reajustes tarifários para os serviços de saneamento, e para os casos existentes, seria mantido o disciplinamento dos contratos anteriormente celebrados. No caso da Alternativa 4, a ANA definiria uma fórmula paramétrica a ser aplicada no



reajuste tarifário para os serviços de saneamento e um indicador de desempenho a ser considerado no momento da concessão do reajuste tarifário, e para os casos existentes, seria mantido o disciplinamento dos contratos anteriormente celebrados. A Alternativa 5 propõe um índice único a ser aplicado por todas as ERIs como metodologia de reajuste tarifário, observada a definição contratual anteriormente pactuada. Por fim, a Alternativa 6 consiste na proposição de índice único com aplicação de indicador de desempenho como metodologia de reajuste tarifário, observada a definição contratual anteriormente pactuada.

A seguir, a área técnica passou a avaliar os possíveis impactos de cada uma das alternativas no enfrentamento ao problema regulatório. Foi utilizada a metodologia do Processo Analítico Hierárquico, uma análise multicritério abrangente que permite comparar o desempenho das diferentes alternativas à luz de diversos critérios. A equipe técnica procedeu então à construção do modelo, estipulando critérios considerados relevantes para a Resolução, quais sejam: instituir parâmetros comuns a serem observados pelas ERIs; ser simples e compreensível; assegurar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação; aumentar a previsibilidade e minimizar riscos de judicialização; e promover alinhamento das tarifas à capacidade de pagamento dos usuários. Na sequência, foram definidos os “pesos” de cada um dos critérios e, depois, aplicado o procedimento de comparação, avaliando as alternativas par a par. **O resultado final apresentou a Alternativa 6 (definir um índice único com aplicação de indicador de desempenho como metodologia de reajuste tarifário) como a que melhor pontuou.** Considerando a alternativa em questão, a área técnica promoveu outra Análise Multicritério para avaliar, usando os mesmos critérios e pesos, qual seria o índice mais aderente aos objetivos e premissas adotadas. **Essa segunda análise revelou que o IPCA apresentou maior pontuação.**

A área técnica seguiu o RAIR com a análise dos prováveis riscos que podem comprometer, reduzir ou atrasar a implementação da nova resolução com suas respectivas medidas de mitigação. Foram apontadas medidas como: instituir na NR mecanismos e procedimentos que promovam a adoção de reajuste das tarifas de forma automática; criar metodologia de reequilíbrio para eventos extraordinários; adotar indicadores de desempenho e qualidade definidos na NR de indicadores; e instituir mecanismo de homologação tácita pela ERI na NR. Também foram traçadas estratégias claras de monitoramento e avaliação da norma, com a definição de indicadores que permitam avaliar a efetividade do instrumento regulatório, com base em dados fornecidos pelas entidades reguladoras infranacionais quanto à adequação de seus regulamentos ou dos contratos das concessões sob sua regulação à norma de referência. Desta forma, foram propostos dois indicadores:

- Para contratos de programa e prestação direta: indicador que meça a proporção de entidades cadastradas que publicaram regulamentos aderentes à NR em relação ao total das entidades cadastradas que já tiverem o seu prazo de verificação iniciado;
- Para contratos privados futuros: indicador que meça a proporção do número de contratos futuros licitados ou provenientes de desestatizações que estejam aderentes à NR em relação ao total de contratos futuros licitados ou provenientes de desestatizações;



Por fim, área técnica avaliou como a Agência e, especialmente, a Superintendência de Saneamento Básico, devem atuar de forma complementar à confecção da NR para garantir que todos os objetivos pretendidos sejam alcançados e propôs:

- Elaboração da NR;
- Elaboração de um manual orientativo de adoção da NR;
- Realização da capacitação dos titulares do serviço e ERIs sobre a NR;
- Elaboração de módulo de monitoramento de adesão à NR; e
- Realizar ações de sensibilização da ERIs.

Apensado aos autos, encontra-se também a Nota Informativa nº 1/2024/COTAR/SSB (02500.011666/2024) na qual a área técnica sugeriu a realização de uma Consulta Interna nº 3/2024, para que tanto a minuta de Norma de Referência quando o RAIR passasse por avaliação dos servidores da ANA. Os documentos não receberam contribuição durante a consulta interna, por meio do sistema de participação social da ANA, porém, foram recebidas contribuições de outras coordenações da Superintendência de Regulação de Saneamento Básico, compilados no RAC – Consulta Interna, sob Documento Planilha S/N (02500.021065/2024). Foram recebidas 15 contribuições, das quais 5 foram acatadas, 4 foram acatadas parcialmente e 6 não foram acatadas. Por meio da Nota Informativa nº 2/2024/COTAR/SSB (02500.020773/2024), a área técnica recomendou realização de Consulta Pública pelo período de 45 dias e Audiência Pública, em data a ser definida, no formato híbrido. A Nota explicou também que, seguindo as recomendações apresentadas pela ASREG, foram promovidas alterações no RAIR, constando a versão mais atualizada no Documento nº 02500.021055/2024.

4. Manifestação da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória – ASREG –Favorável. Por meio da Nota Técnica nº 4/2024/CMARR/ASREG (02500.014707/20241), foi analisada a conformidade, a qualidade do AIR e o alinhamento aos instrumentos de planejamento da Agência.

No que se refere a AIR, a ASREG afirma que houve o cumprimento dos dispositivos constantes na Resolução ANA nº 186/2024, que obedece aos comandos do Decreto nº 10.411/2020, em especial aos artigos 23 e 24 que elencam os itens obrigatórios a constar em AIR. No que se refere à avaliação da qualidade do instrumento, a AIR obteve pontuação geral de 92 pontos, o que a qualifica como alto padrão de qualidade, resultado acima da média das AIRs feitas na ANA no ano de 2023. Conclui, portanto, que a AIR está em conformidade com os requisitos do Programa de Qualidade Regulatória da ANA e apresenta algumas sugestões optativas de aprimoramento, que podem ser incorporados numa eventual revisão do estudo. Destaco que as sugestões foram incorporadas à última versão de AIR apensada aos autos.

5. Manifestação da Procuradoria – PFA – Por meio do Parecer nº 0003/2024/COARF/PFEANA/PGF/AGU, NUP nº 00765.000182/2024-52, a Procuradoria



manifestou-se pela possibilidade jurídica do ato, desde que deliberado pela DIREC e considerando que haverá consulta pública.

6. Voto do Relator e recomendação

Com fundamento nas manifestações das áreas competentes citadas este Diretor é favorável à aprovação do AIR, à abertura de consulta pública pelo período de 45 dias e de audiência pública, em data a ser definida pela área técnica, para recebimento de contribuições à minuta de Norma de Referência de reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos termos dos Documentos 02500.020773/2024 e 02500.021055/2024.

Por oportuno, recomendo que seja incluído na minuta que vai à Consulta Pública um anexo com o fluxograma das atividades que estão previstas no capítulo II, a fim de melhorar o entendimento da proposta.

Brasília, 13 de maio de 2024.

(assinado eletronicamente)
FILIPE DE MELLO SAMPAIO CUNHA
Diretor

