

Contribuição para a Revisão Tarifária da Copasa

O presente documento traz a contribuição do Instituto Guaicuy¹ e do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)² para a Consulta Pública nº 18/2020 – 1ª fase da 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa. Ele está estruturado em três partes: no bloco I são apresentados alguns temas considerados estruturantes e que, em nossa ótica, deveriam fundamentar toda a proposta da revisão e se constituem em sugestões mais genéricas; no bloco II são apresentadas as contribuições relativas à *Nota Técnica CRE 01/2020 Diretrizes, abordagem geral, cronograma e pauta 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa-MG*; e, no bloco III são apresentadas as contribuições relativas à *Nota Técnica CRE 03/2020 Metodologia de Verificação dos Ativos da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa MG 2ª Revisão Tarifária Periódica*. As contribuições estão na forma de recomendações feitas ao final de cada item abordado.

I - Temas Estruturantes

Para subsidiar o processo de revisão tarifária, propomos alguns temas estruturantes que deveriam permear e fazer a conexão entre fundamentos, processos e pautas da revisão. Eles referem-se tanto ao racional daqueles que assinam este documento, quanto aos princípios que entendemos devem orientar o regulador na condução da revisão tarifária, na escolha dos temas e no desenho das metodologias.

Papel protagonista da regulação na garantia dos DHAE

A regulação possui um papel fundamental na garantia dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAE) dos mineiros e mineiras³, tendo em vista ser a Arsae-MG o principal agente público do setor de saneamento no nível estadual. É essencial enfatizar a distinção entre incorporar integralmente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário nos marcos regulatórios e escolher alguns aspectos selecionados para serem seguidos⁴, sendo que os marcos regulatórios e os reguladores usualmente abordam apenas alguns dos aspectos dos DHAE⁵.

Portanto, a abordagem integral dos DHAE deve perpassar todo a revisão tarifária, tanto do ponto de vista do conteúdo (itens da pauta, metodologias, temáticas, etc.) quanto da forma e dos procedimentos (participação, transparência, controle social, etc.).

Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS)

¹ Entidade não governamental (Organização da Sociedade Civil, OSC), fundada em 2000, que trabalha em várias instâncias pela preservação das águas em Minas Gerais: <https://institutoguaicuy.wixsite.com>. Responsável: José de Castro Procópio (institutoguaicuy@hotmail.com).

² *Think tank* socioambiental fundado em 2009, que trabalha a partir do entendimento de que democracia e sustentabilidade são valores indissociáveis. Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), plural e apartidária: www.idsbrasil.org. Representante: Guilherme Barbosa Checco (guilherme@idsbrasil.org).

³ Carta de Lisboa

⁴ Relatório do Relator Especial da ONU para os direitos humanos à água potável segura e ao esgotamento sanitário (sobre regulação) Léo Heller – versão português

⁵ Molinari, A. (2019). Los reguladores y la implementación de los derechos humanos al agua y al saneamiento en America Latina y el Caribe.

Vale salientar que a Arsae-MG, mais uma vez, inova ao utilizar o paradigma dos ODS no contexto da revisão, forçando uma atualização da regulação e da prestação dos serviços. O ODS 6 possui oito metas, sendo que as duas primeiras e parte da terceira estão diretamente ligadas ao trabalho da Arsae:

Meta 6.1: Até 2030, alcançar o acesso universal, equitativo e acessível financeiramente⁶ a água potável e segura para todos

Meta 6.2: Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

Meta 6.3: Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente

Os órgãos reguladores devem desempenhar um papel mais ativo no monitoramento das metas, sobretudo no cumprimento dos Direitos Humanos à Água e Esgotamento Sanitário⁷. **Recomenda-se que a Arsae incorpore os princípios e elementos dos DHAE e atue segundo essa orientação, especialmente no que se refere a desigualdade e acessibilidade financeira.**

Diferentes tipos de subsídios tarifários

O tema de subsídios é central no setor de saneamento. Um dos principais pontos de discussão em torno da proposta de mudança do marco regulatório em tramitação no Congresso Nacional se dá justamente em torno do subsídio cruzado, mecanismo que deu sustentação ao modelo das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, CESBs, modelo este que se tornou hegemônico no país. A defesa do subsídio cruzado é o principal argumento das CESBs para fundamentar a posição contrária a mudança do marco regulatório.

Como o próprio corpo técnico da Arsae sabe, além do subsídio cruzado entre municípios, existem outros tipos subsídios nas tarifas: **entre serviços de água e esgoto; categoria; maiores consumidores e menores consumidores.** Porém, os subsídios existentes não são transparentes, de modo que não é possível avaliar sua efetividade. Alguns argumentam que usuários pobres de municípios ricos subsidiam usuários ricos de municípios pobres, distorcendo completamente seu objetivo. A Arsae avançou na transparência de um dos subsídios, instituindo o subsídio Copanor, que já foi implícito na tarifa da Copasa, mas do qual agora se tem clareza do montante e da destinação e é passível de acompanhamento regulatório. **Recomenda-se que seja dada transparência aos demais subsídios existentes na atual estrutura tarifária, bem como seja feita uma análise da eficácia dos mesmos.**



⁶ É importante destacar que a tradução brasileira não contemplou o termo *affordable*, suprimindo a acessibilidade financeira da redação.

⁷ A Agenda 2030 para Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Higiene na América Latina e Caribe: Um olhar a partir dos Direitos Humanos. OPAS, 2019.

PMSB e contratos: espinha dorsal da institucionalidade do setor

A Lei Federal nº 11.445 de 2007 buscou articular as funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços. Essencial para o desenvolvimento do setor é a efetivação da articulação entre essas diferentes funções. O regulador possui como obrigação formal a fiscalização do cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (Parágrafo Único, Art. 20, LNSB). É importante que os PMSBs sejam utilizados nos processos de revisão tarifária⁸ de forma a garantir a sustentabilidade da prestação dos serviços, apesar das dificuldades técnicas e procedimentais de que isso ocorra no âmbito dos prestadores regionais.

Entre os municípios com prestação de serviços pela COPASA, aproximadamente 52% contam com PMSBs elaborados e 20% estão em processo de elaboração, segundo informações da Pesquisa MUNIC IBGE 2017. Todo esse esforço feito pelos municípios poderia ser melhor aproveitado e integrado nas atividades da Arsae-MG, promovendo-se uma maior incidência dos titulares nos planos de investimento da Copasa. A revisão tarifária representa uma oportunidade de se estruturar esse tipo de procedimento. **Recomenda-se que a Arsae-MG construa um arcabouço regulatório adequado para essa finalidade, isto é, que os titulares, através de seu planejamento, tenham algum tipo de incidência nas decisões tomadas pelo regulador e principalmente pelo prestador.**



Avaliações de Impacto Regulatório, AIRs: necessidade de implementar novas metodologias

Sabe-se que, entre as melhores práticas regulatórias, a figura da AIR é considerada ferramenta fundamental para os processos de definição de normas regulatórias, inclusive revisões tarifárias. Nesse sentido, **recomenda-se que a Arsae-MG elabore e discuta com a sociedade uma metodologia para AIR a ser aplicada à 2ª Revisão Tarifária** (ex-ante ou ex-post), seja do processo todo ou de parte dele, devidamente submetida ao controle social. Essa proposta articula-se com a proposta de se realizar uma avaliação ex-post da 1ª Revisão Tarifária, que será abordada adiante.



Transparência, acesso a informações e participação

Outro princípio fundamental dos DHAe e que, também com base na Lei 11.445 se insere no contexto da regulação, é a transparência e acesso às informações, tema igualmente central para **o compliance regulatório**. Para preparar esta contribuição, consultamos diversas fontes relacionadas, principalmente nos sítios eletrônicos da Arsae-MG, Copasa e Copanor. Embora algumas informações estejam disponíveis, muitas vezes elas não estão em formatos adequados, são difíceis de encontrar no próprio site e dificultam a realização de análises embasadas. Para que se possa falar efetivamente em transparência, não basta que haja relatórios online. É importante que as informações e dados estejam acessíveis e amigáveis tempestivamente para permitir participação de todos os interessados. **Recomenda-se que a Arsae-MG avalie sua política de transparência, de acordo com as melhores práticas no setor, e promova os aprimoramentos identificados como**

⁸ Borges e Narzetti (2019) – Os desafios da utilização dos Planos Municipais de Saneamento Básico nos processos de revisão tarifária: a percepção das Agências Reguladoras in Coletânea Regulação do Saneamento Básico 2019

necessários para que, de fato, a informação relevante chegue aos interlocutores relevantes, no tempo certo e na forma adequada.

II - Propostas - Nota Técnica CRE 01/2020

Proposta 1: Necessidade de avaliação da 1ª revisão tarifária

A 1ª Revisão Tarifária da Copasa, realizada pela Arsae-MG nos anos de 2016/2017, foi um marco na regulação do saneamento em Minas Gerais, pois, pela primeira vez, houve um reposicionamento tarifário da Companhia definido a partir de estudos e decisões de um órgão independente. Além disso, é importante destacar que a Arsae se tornou referência nacional para regulação econômica no setor de saneamento em função de várias das opções regulatórias adotadas, como por exemplo: estrutura tarifária (eliminação consumo mínimo); recursos para investimento em recuperação e conservação de mananciais; repasses para fundos municipais de saneamento básico, dentre outros. A realização da 1ª Revisão Tarifária da Copasa foi uma conquista enorme dos mineiros, pois foi feita após mais de cinco décadas de atuação da Concessionária.

Nesse sentido, a realização da 2ª Revisão Tarifária apresenta uma vantagem, pois existe uma ação similar recente que serve como base de comparação. No entanto, para isso é fundamental que o 1ª ciclo de Revisão Tarifária da Copasa seja avaliado em termos de impactos regulatórios. Seria importante responder a perguntas como: **o que se buscava, para além do reposicionamento das tarifas? Atingiu-se o esperado? Onde houve gargalos? Quais melhoras foram trazidas para a prestação dos serviços? Iniciar uma 2ª revisão, sem haver sido feita essa análise, seria perder uma oportunidade importante de compreensão do próprio papel e da relevância do regulador.**

Entendemos que a realização de uma 2ª Revisão Tarifária deve ocorrer, assim, a partir de uma compreensão clara das definições regulatórias e dos resultados concretos da 1ª Revisão Tarifária, através de um procedimento que pode ser enquadrado na AIR ex-post. É fundamental avaliar os resultados das diferentes opções regulatórias adotadas então, de modo a se ter uma percepção mais adequada da empresa, do mercado e das necessidades de usuários e não-usuários. **Importante, também, lembrar que todo esse processo de avaliação deve ser transparente e permitir o controle social, isto é, deve ser discutido com os outros atores.** A discussão da pauta da revisão com outros atores, exigência legal posta para o regulador, obviamente, passa pela discussão da forma como os debates ocorrem.

Nesse sentido, **recomenda-se que seja feita a inclusão, no processo da revisão tarifária proposto pela Arsae-MG, de uma fase de 'Avaliação da 1ª Revisão Tarifária', antes que sejam definidas as metodologias para os itens da pauta.** Nesse caso, o processo da Revisão Tarifária contaria com quatro fases, conforme Tabela a seguir ajustada da Nota Técnica CRE 01/2020, devendo as datas ser reprogramadas conforme melhor calendário para Arsae-MG.

Tabela 4 Nota Técnica CRE 01/2020 ajustada – Cronograma dos processos de consulta/audiência pública

Fases	Principais temas a serem abordados	Processo de participação social
-------	------------------------------------	---------------------------------


1ª fase pauta	Abordagem geral e pautas da Revisão Tarifária	Consulta Pública e reuniões técnicas
	Classificação regulatória das contas contábeis	
	Metodologia de verificação dos ativos - Copasa	
	Metodologia de verificação dos ativos - Copanor	
2ª fase AIR	Avaliação do 1º Ciclo de Revisão Tarifária	Consulta Pública e reuniões técnicas
3ª fase metodologias	Custos Operacionais Eficientes	Audiência Pública e reuniões técnicas
	Custos de Capital	
	Receitas Irrecuperáveis	
	Outras Receitas (não tarifárias)	
	Fator X e outros incentivos tarifários	
	Proteção de mananciais	
	Recursos para PDI	
	Estrutura Tarifária e capacidade de pagamento	
	Matriz de Risco	
	Subsídio Copanor	
	Revisão Tarifária Copanor - Metodologia	
Repasse Tarifário a FMSB		
Acompanhamento dos ativos ao longo do ciclo		
Outros temas levantados na 1ª fase		
4ª fase Resultados	Aplicação das metodologias - Copanor	Audiência Pública
	Aplicação das metodologias - Copasa	
	Metodologia de reajustes tarifários anuais	

Sabemos das dificuldades metodológicas e de disponibilidade de informações para realizar uma avaliação dessa natureza. Nossa sugestão é que a avaliação a ser conduzida pela Arsae-MG seja feita conforme a disponibilidade de recursos e dentro dos prazos adequados, podendo ser articulada com os itens da pauta. Entendemos, contudo, que a importância dessa avaliação dentro do processo de revisão tarifária da Copasa, uma das ações mais importantes da Arsae, merece que todo esforço da Agência seja mobilizado para a condução das análises.

Importante ressaltar que a Revisão Tarifária não é um fim em si mesmo, tendo como propósito criar as condições para que o prestador possa atender às metas e objetivos previstas nos instrumentos de planejamento. Nesse sentido, é preocupante a informação na Nota Técnica da Arsae-MG que apenas 1 dos 580 municípios operados pela Copasa atendeu as meta Plansab⁹.

⁹ Meta de abastecimento de água urbano MG para 2018: 99% dos domicílios

A avaliação proposta poderá ser de forma mais ampla ou por temas¹⁰, sendo nossa sugestão que sejam contemplados, ao menos, os seguintes tópicos:

- alteração da estrutura tarifária, eliminação do consumo mínimo e percentual de coleta e tratamento de esgoto
- recursos para recuperação e conservação de mananciais
- repasses tarifários para Fundos Municipais de Saneamento Básico
- incentivo à redução de perdas
- base de ativos
- subsídio COPANOR 

Além disso, **recomenda-se que seja apresentado um breve comparativo da evolução da empresa no 1º ciclo de revisão, ou seja, como foi a evolução de alguns indicadores:**

- Acesso à água
- Acesso à coleta e tratamento de esgotos
- Nº municípios atendidos (concessões e operações)
- Dados operacionais
 - Consumo per capita, por categoria, por município
 - Volume de esgotos coletado e tratado
 - Índices de perdas
 - Índices de eficiência energética
- Dados econômicos
 - Investimentos realizados – origem e destino
 - Receita
 - Despesas
 - Lucro e distribuição de dividendos/JCP
 - Inadimplência
 - Base de ativos

¹⁰ Ver exemplo ADASA – Análise de Impacto Regulatório (AIR) da alteração da estrutura tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal

Recomenda-se, ainda, que tal avaliação seja submetida a um processo de controle social conforme preconizam as melhores práticas regulatórias¹¹.

Proposta 2: Comunicação e mecanismos de participação

Entendemos as dificuldades metodológicas de se realizar um processo de revisão tarifária realmente participativo, ainda mais em um contexto de epidemia na qual vivemos. Entretanto é fundamental nesse cenário repensar estratégias para garantir uma ampla e qualificada participação da sociedade, de forma que tenha participação ativa não apenas de grupos da área técnica, mas também de movimentos e organizações populares que possam trazer e contribuir com temas e discussões de interesse tanto dos usuários como da população historicamente excluída de um acesso adequado aos serviços de saneamento. Assim, pode ser importante pensar estratégia de comunicação distintas de forma a facilitar o acesso a informações e uma maior e melhor discussão sobre os temas à serem tratados na revisão. **Nesse sentido, recomenda-se:**

- **Adotar linguagem mais acessível, de maneira a permitir o debate e ampliação da participação.**
- **Elaborar material de comunicação com uma linguagem menos técnica, explicitando tanto à importância da revisão tarifária, bem como os principais temas a serem tratados ao longo da revisão.**
- **Realizar divulgação prévia das datas de reuniões da DC que discutirá e deliberará sobre as contribuições.**
- **Disponibilizar informações de maneira acessível e tempestiva para possibilitar a efetiva participação social.**

Proposta 3: Recursos hídricos e proteção de mananciais

Mais uma vez, a Arsae inovou ao forçar a introdução da temática da proteção de mananciais na agenda dos prestadores regulados, principalmente da Copasa. Embora saneamento e gerenciamento de recursos hídricos sejam temas e pertençam a setores distintos, a sinergia entre ambos é óbvia. A aproximação da Arsae-MG com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Igam, no âmbito do Sisema pode representar uma oportunidade. **Recomenda-se que Arsae-MG e Igam realizem uma análise consistente da relação entre os investimentos feitos pela empresa com um monitoramento hidrológico e com eventuais resultados finalísticos. Recomenda-se, ainda, que a Arsae-MG exija da Copasa uma maior transparência com relação aos critérios para seleção e cronograma de atendimento aos municípios.**

Proposta 4: Estrutura Tarifária

A estrutura tarifária em blocos progressivos é praticamente a única utilizada no Brasil, seja com um bloco inicial de consumo mínimo, seja com uma parcela fixa, como é o caso da Copasa. Essa forma de cobrança tem sido objeto de questionamento jurídico, mesmo que alguns entendimentos firmados em jurisprudências não tenham fundamento econômico. Além disso, e mais importante, alguns estudos vem mostrando que a estrutura por blocos crescentes não cumpre bem o objetivo

¹¹ Melhoria da regulação no Brasil : o papel da participação e do controle social / organizadores Jadir Dias Proença e Carlos Eduardo Resende Prado. – Brasília: Presidência da República, 2011.

de equidade tarifária¹², uma vez que partem da premissa que os mais ricos possuem maior consumo, o que não tem validação científica. Nesse sentido, **recomenda-se**:

- **Que seja verificado se, de fato, há alguma relação entre renda e nível de consumo e que sejam estudadas e avaliadas outras formas de estruturas tarifárias, especialmente no sentido de eliminar a cobrança da tarifa fixa e diminuir a progressividade, no sentido de corrigir distorções eventualmente identificadas;**
- **Em relação à possibilidade de tarifa única sem distinção entre água e esgoto, que sejam estudados e propostos mecanismos para equilibrar eventuais distorções decorrentes da cobrança de tarifa única em locais com prestação apenas de abastecimento de água ou com níveis distintos de serviço de esgoto (coleta, afastamento, tratamento, tratamento eficaz);**
- **Que sejam avaliadas tarifas mais aderentes à realidade socioeconômica dos municípios, sabendo-se que o estado de Minas Gerais é muito desigual e uma tarifa única tende a acentuar tais desigualdades;**
- **Que sejam revistos critérios regulatórios para incorporação de infraestruturas construídas com recursos não onerosos, de modo a eliminar subsídios indesejados.** Alguns municípios viabilizam acesso a recursos não onerosos, geralmente via FUNASA, que seleciona localidades beneficiadas com base em critérios justamente de renda dos usuários dos serviços (IDH do município, por exemplo). No entanto, embora tais recursos sejam contabilizados como não onerosos, o benefício é distribuído a toda a população atendida pela Copasa, ou seja, municípios com baixo IDH podem estar subsidiando municípios com maior IDH.

Proposta 5: DHAE, 'affordability' e atendimento a populações vulneráveis

O fundamento dos DHAE é a dignidade da pessoa humana. Em sociedades desiguais como a nossa, o atendimento com água e esgoto às populações vulneráveis, ainda que com níveis básicos de serviço, é, ainda, o grande desafio a ser encarado pelos atores do setor de saneamento e pela sociedade em geral. No contexto da área de atuação da Copasa e, portanto, da revisão tarifária, isso se aplica notadamente às populações em situação de rua. A pandemia do Covid-19 deixou, novamente, claro que o acesso à água para todos é absolutamente essencial. Outros prestadores estaduais, como a Sabesp, têm promovido distintas ações nesse sentido, tais como instalar caixas d'água em residências de usuários que vivem em bairros pobres, aglomerados e ocupações informais; instalar banheiros e pias em praças, estações de metrô e outros equipamentos públicos; entre outros. O aumento da pobreza nos últimos anos e, com ele, o crescimento do contingente de pessoas que voltou a viver nas ruas colocam todos os atores do saneamento diante da questão de como atender a essas pessoas. Os titulares têm seguramente um papel central na definição de políticas para essas populações, incluindo saneamento básico, mas os reguladores também têm de estabelecer incentivos para os prestadores ampliarem o acesso aos serviços, sem que isso pese na capacidade de pagamento desses atores, contribuindo dentro de seu escopo de atuação para a universalização dos serviços. Vale lembrar que a empresa obtém uma concessão para operar os serviços dentro de uma área determinada, isto é, a empresa obriga-se a prestar o serviço, da forma como for. **Recomenda-se que a Arsae-MG exija o cumprimento pela Copasa de suas obrigações legais e contratuais.** É importante, ainda, aprofundar os estudos e as possibilidades regulatórias

¹² NAUGES, C. WHITTINGTON, D. Evaluating the Performance of Alternative Municipal Water Tariff Designs: Quantifying the Tradeoffs between Equity, Economic Efficiency, and Cost Recovery. World Development Vol. 91 pp. 125-143 (2017)

para atendimento a esse requisito dos DHAE, com foco nas populações mais pobres e vulneráveis. Distintas perspectivas podem ser avaliadas, tais como a lógica do mínimo vital utilizado na Colômbia¹³, África do Sul e outros locais como alternativa para questão de *affordability*. Vale ressaltar a importância de o regulador avaliar iniciativas como o hidrômetro desenvolvido na Copasa, que permite a entrega de um volume mínimo diário de água para usuários inadimplentes. Além disso, é importante que as análises sejam publicadas e divulgadas. Nesse sentido, **recomenda-se que seja retomado, analisado e discutido com a sociedade o projeto piloto da Copasa para uso de hidrômetro que controla volume de água e permite o fim da prática do corte, proibida pelo marco legal dos DHAE.**

Diretamente relacionado a esse tema, mas indo além da pauta da revisão tarifária, é importante considerar a conjuntura econômica e social que o país vive e que está se agravando com as consequências da epidemia de Covid-19. Nesse cenário de agravamento das desigualdades e de aumento da pobreza, a tarifa social ganha um papel de destaque. **Recomenda-se que sejam discutidos os critérios de enquadramento para acessar essa tarifa, para torna-los mais flexíveis e permitir a inclusão de outras situações como desemprego temporário, trabalho informal, invalidez permanente ou temporária, etc., para além dos critérios de enquadramento no CadÚnico. Ainda, recomenda-se analisar se apenas o uso dos dados do CadÚnico seria suficiente e sobre quais outros bancos de dados devem ser considerados para um aumento do alcance da tarifa social.**

Proposta 6: Saneamento Rural

O caminho para a universalização e o enfrentamento das desigualdades no acesso ao saneamento, tão caro para a agenda dos ODS como no DHAE, passa necessariamente por promover a ampliação da cobertura em grupos historicamente excluídos como a população rural. Em muitos dos municípios onde a Copasa atua na sede, há deficiências na área rural. Nesse sentido, a revisão tarifária pode ser um momento de discutir sobre estratégias para avançar também no saneamento rural, tomando como base o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR) e promovendo não apenas reflexões sobre a COPANOR, como também em como o subsídio cruzado da COPASA deve ser pensado como forma de promoção de ampliação da cobertura em áreas rurais. **Recomenda-se que a Arsae-MG realize estudos para subsidiar a performance da COPANOR, de forma a avaliar a evolução ou não da prestação do serviço.** Outro debate necessário durante a revisão tarifária passa por refletir sobre as capacidades e limitações do desenho adotado para a COPANOR¹⁴ e alternativas para o seu futuro.

Proposta 7: Repasse tarifários para Fundos Municipais de Saneamento Básico

Embora não seja obrigação formal da Arsae-MG, **recomenda-se que a Agência tenha maior participação no processo:**

¹³ VARGAS LOPES, L.M. Avaliação de Impacto do Programa Volume Mínimo Vital de Água Gratuito: os casos de Bogotá e Medellín. Tese de doutorado programa SMARH. 2018

¹⁴ Importante ressaltar que embora a COPANOR não atue em localidades menores que 200 habitantes, o programa 'Vida no Vale', que subsidiou a criação da COPANOR, continha uma proposta diferente de atuação.

- **elaboração de materiais para subsidiar os municípios, tanto técnico quanto econômico-financeiros e de prestação de contas;**
- **Realização de encontros anuais dos municípios para troca de experiências, com a participação de diversos atores do setor, além de Ministério Público, Tribunal de Contas e outros.**



Proposta 8: Recursos para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

A proposta de inclusão de recursos para pesquisa, desenvolvimento e inovação é louvável. Como complemento às questões já pontuadas na Nota Técnica, **recomenda-se que esses recursos não sejam geridos pela Copasa, pois o interesse das pesquisas vai além do interesse da Concessionária.** Devem ser contemplados também temas relacionados a políticas pública e gestão dos serviços, como vários tratados aqui.

Proposta 9: Monitoramento das desigualdades

As desigualdades no acesso ao saneamento são bastante acentuadas entre diversos subgrupos populacionais: cor da pele¹⁵, situação socioeconômica, escolaridade, entre outros, sendo que pessoas em situação de vulnerabilidade acumulam, ao mesmo tempo, diferentes dimensões de desigualdade, o que aumenta ainda mais as chances de serem privadas dos serviços¹⁶. Nesse contexto, e seguindo o lema dos ODS de que “ninguém seja deixado para trás”, **recomenda-se que seja criado, no contexto da Revisão Tarifária da Copasa, um observatório das desigualdades no acesso aos serviços, para subsidiar não só a atividade regulatória da Agência, como a formulação e avaliação de políticas públicas por outros órgãos¹⁷.**



III - Propostas - Nota Técnica CRE 03/2020

Na Nota Técnica referente à pauta da Revisão (“Nota Técnica CRE 01/2020”), a Arsae-MG reconheceu seu papel no acompanhamento da execução dos Plano de Investimentos dos prestadores regulados. Esse papel é garantido pelo Decreto Estadual nº 47.884/2020 (p. 41). Na mesma seção, a Arsae-MG também reconheceu a necessidade de melhorias no planejamento, execução e capacidade de investimentos em contratos (seção 4.12.). Embora ter feito esses reconhecimentos seja fundamental, a Agência se furtou a abordar um dos temas cruciais para a universalização dos serviços de água e esgoto: a distribuição extraordinária de proventos por parte da Copasa.

De acordo com a Lei nº 6.404/1976, conhecida como “Lei das S.A.”, as empresas de capital aberto devem distribuir no mínimo 25% de lucros auferidos durante o ano aos acionistas. A Copasa é uma companhia de capital aberto, e misto, na qual o governo estadual é o acionista majoritário, e o

¹⁵ População Negra é mais atingida pela falta de saneamento básico. Jornal O Tempo. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mobile/opiniao/artigos/populacao-negra-e-mais-atingida-pela-falta-de-saneamento-basico-1.2347147?amp> Acesso em 14/06/2020.

¹⁶ A Agenda 2030 para Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Higiene na América Latina e Caribe: Um olhar a partir dos Direitos Humanos. OPAS, 2019.

¹⁷ Ver exemplo: <https://washdata.org/monitoring/inequalities>

mercado financeiro detém a outra parte das ações. Esses dois grupos, governo do estado de MG e mercado financeiro, são os recebedores finais dos lucros da companhia.

Vale esclarecer que quando uma companhia estatal distribui proventos (dividendos e juros sobre capital próprio, JCP), parte desses proventos vão para a conta do Tesouro Estadual, gerando um aumento de receitas para o setor público local, detentor das ações da companhia. Em um contexto de ajuste fiscal, essas receitas podem ser direcionadas para o pagamento de juros da dívida estadual. Esse comportamento leva a uma redução dos investimentos, dificultando o desafio da universalização dos serviços de água e esgoto. Nota-se que esta forma de governança possibilita um aumento das receitas públicas sem um aumento na carga tributária.

Do ponto de vista do mercado financeiro, um aumento no pagamento de proventos, ainda que às custas de baixos investimentos nos serviços prestados pela companhia, pode ser desejável em função da visão de curto prazo dos gestores de fundos de investimento. Vale lembrar que quando a companhia realiza investimentos, por exemplo, construindo uma nova estação de tratamento de esgoto ou ampliando as redes de distribuição de água, há um aumento na chamada base regulatória de ativos (*Regulatory Assets Base – RAB*). Se a RAB se expande, esses novos investimentos são reconhecidos nos processos de Revisões Tarifárias Periódicas da companhia. Esse reconhecimento aumenta a remuneração da companhia, que é incorporada nas novas tarifas bases calculadas no momento das Revisões. Em outras palavras, simplificada, há um dilema aparente entre retornos de curto e longo prazo para os acionistas: se são distribuídos mais proventos no presente, diminuindo o nível de investimento (CAPEX), isso implicará em menores retornos no futuro devido à diminuição da RAB; se são distribuídos menos proventos no presente, aumentando o nível de investimento (CAPEX), isso implicará em maiores retornos no futuro devido ao aumento da RAB. Ambos cenários pressupõem tudo mais constante. Como indica evidência preliminar, há preferência por essa visão de curto no mercado financeiro para caso da COPASA.

A Copasa (CSMG3) anunciou que irá distribuir dividendo extraordinário de R\$ 280 milhões (...). Caso seja aceito, a Copasa atingirá distribuição de 100% do lucro de 2017. (...) Na visão dos analistas do Itáú (sic) BBA, a notícia é muito positiva, uma vez que os altos pagamentos de dividendos são bem-vindos pelo mercado, principalmente nos casos de empresas estatais. Money Times, 2018. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/copasa-anuncia-dividendo-extraordinario-de-r-280-mi-aco-es-sobem-mais-de-5/>. Acessado em 23/03/2020.

Mesmo no contexto da pandemia da COVID-19, com a enorme necessidade de garantia dos serviços de saneamento para higienização, o mercado financeiro tem demandado recebimento de proventos extras, ao invés do aumento do investimento e expansão dos serviços.

O BTG Pactual não gostou nada da decisão da Copasa (CSMG3) de reduzir a distribuição de dividendos para 25% dos lucros auferidos. Em relatório assinado pelos analistas João Pimentel e Fillipe Andrade, o banco atribui a redução à pandemia de coronavírus. (...) “Esperávamos ver o anúncio de dividendos extras. Mas isso não só não ocorreu, como a Copasa também anunciou a redução do pagamento em 2020 a apenas 25%”, afirma a dupla. O banco se frustrou, também, com a redução da possibilidade de privatização da Copasa no curto prazo. Diante disso, a instituição espera uma gestão “mais liberal e

pró-mercado”, com foco em grandes cortes de custos. Money Times, 2020. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/copasa-corta-dividendos-devido-ao-coronavirus-e-frustra-btg-pactual/>. Acessado em 04 de junho de 2020.

Do ponto de vista do governo do estado, a preferência por esses proventos extras, ao invés do investimento na atividade fim da companhia, pode estar associada com a situação de calamidade financeira, conforme artigo 1º do Decreto estadual Nº 47.101:

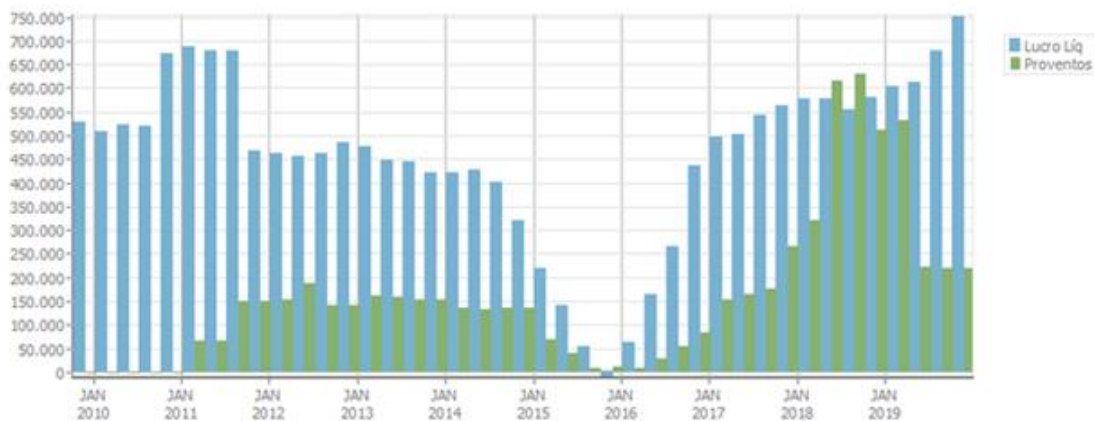
Art. 1º– Fica decretada a Situação de calamidade financeira no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Como indica a Figura 1, a partir de 2016, há um aumento da proporção dos proventos em relação ao total do lucro (ambos anualizados, com janela móvel de 12 meses). Em 2018-2019, o pagamento de proventos anualizados chegou a superar o lucro líquido anualizado, em função de distribuições extraordinárias concentradas em determinados trimestres. Sincronicamente, a Figura 2 mostra a queda dos investimentos a partir de 2014. Desde 2015, em vários trimestres, o montante investido (*Capital Expenditure* – CAPEX) pela companhia esteve abaixo até da cota de depreciação, sinalizando uma queda da base de ativos da prestadora. Na prática, isso pode significar infraestruturas de água e esgoto envelhecidas ou em más condições de uso, ou não atendimento a áreas nas quais a companhia já possui a concessão. Em 2019-2020, cerca de 15% ou 47 municípios nos quais a companhia já detinha concessão dos serviços de esgoto não contavam com operação, como indica o *release* de resultados do 1T.2020 da companhia (item 2.1, página 6). Este mesmo documento aponta que do montante anual de investimentos previstos para 2020 (R\$853,7 milhões) apenas R\$101 milhões foram investidos (pouco mais de 10% do total, já passados ¼ do ano, e antes dos efeitos da pandemia). Do realizado no 1T.2020, montantes próximos foram destinados para água (R\$34 milhões) e esgoto (R\$39 milhões).

Figura 1 - Lucro Líquido COPASA

Lucro Líquido(mil)

Anualizado



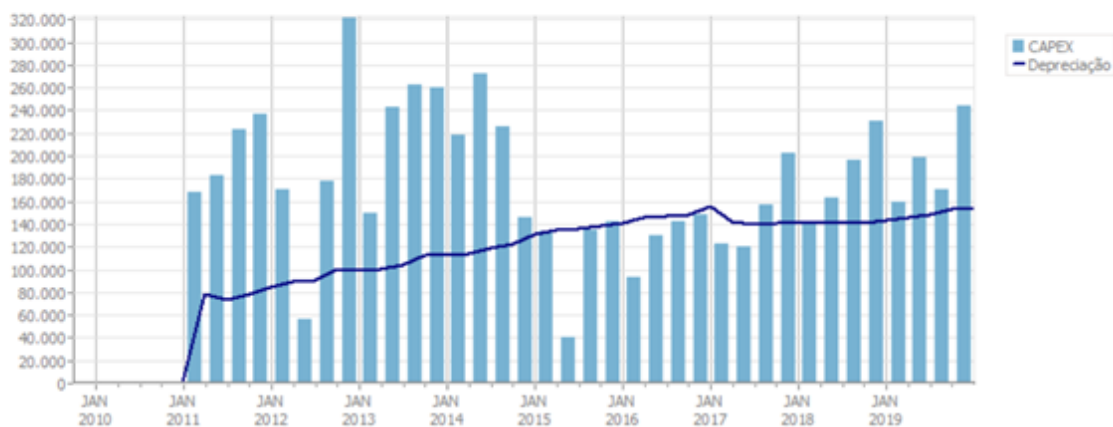
Fonte: FUNDAMENTUS. Disponível em:

<https://www.fundamentus.com.br/graficos.php?papel=CSMG3&tipo=2>. Acessado em 04/05/2020.

Figura 2 - CAPEX e Depreciação COPASA

CAPEX e Depreciação(mil)

Trimestres Isolados



Fonte: FUNDAMENTUS. Disponível em:

<https://www.fundamentus.com.br/graficos.php?papel=CSMG3&tipo=4>. Acessado em 04/05/2020.

De acordo com Klink e Souza (2017)¹⁸, a gestão de executivos profissionais tende a priorizar resultados no curto prazo, acelerando o *payback* dos investimentos e apresentando resultados nos balanços financeiros trimestrais, os quais estejam alinhados com as expectativas do mercado. Em um contexto de financeirização e privatização, essa lógica empresarial pode ter resultados trágicos para os usuários finais, que pagam tarifas crescentes para receber cada vez menos investimentos.

Em suma, a distribuição extraordinária de proventos (dividendos ou JCP) evidencia que a companhia tem menor necessidade de receita requerida, de tal forma que menores lucros não afetariam seu equilíbrio econômico-financeiro. Dadas as consequências das práticas de gestão apontadas acima, **recomenda-se que se estabeleçam mecanismos regulatórios que garantam, até se universalizar o acesso aos serviços, que os proventos públicos retirados pelo governo estadual sejam mantidos “dentro do sistema”, ou reinvestidos integralmente**¹⁹. Esta direção geral pode ser especificada da seguinte forma:

- 1) **Que a ARSAE-MG considere explicitamente a questão da distribuição extraordinária de proventos (dividendos e JCP) na pauta da atual Revisão Tarifária e que a questão seja objeto de discussões públicas.**
- 2) **Que seja elaborada uma regra regulatória que crie incentivos à universalização do saneamento levando em consideração as definições da concessionária referentes à distribuição de dividendos e JCP.** Uma sugestão é aplicação de uma regra tal que:
 - Se a COPASA ultrapassar o valor obrigatório de 25%²⁰ de distribuição de lucros, distribuindo proventos extraordinários, esse montante (atualizado) será compensado no reajuste tarifário seguinte, por meio de componentes financeiros, de modo a reduzir a receita tarifária requerida pela companhia. A apuração pode ser feita anualmente, com mecanismo de fiscalização econômica similar ao já adotado pela Arsaie-MG no acompanhamento de programas especiais (como o Pró-Mananciais) e outros itens cabíveis de compensação anual. Essa regra pode ter validade até que se alcance a universalização dos serviços de água e esgoto tratados.
- 3) **Que seja criado um mecanismo que incentive o controle social e a participação na decisão dos investimentos realizados pela Copasa para os investimentos futuros, especialmente os que não estiverem claramente definidos no PMSB e nos contratos (para os que possuem metas claramente definidas).**

¹⁸ KLINK, J.; SOUZA, M. B. DE. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos Metr pole, v. 19, n. 39, p. 379–406, ago. 2017.

¹⁹ Ver Recomendação No. 18 (IDS, 2019): https://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/Recomendações_para_a_tarifa_da_Sabesp_Relatório_Final_Setembro_2019.pdf

²⁰ É importante destacar que se houver justificativa pode ocorrer distribuição menor do que 25%. O reinvestimento para a universalização em atendimento as metas dos contratos pactuados pela Copasa é uma causa bastante legítima.

- 4) Que seja estabelecida norma regulatória para incentivar a definição de critérios de renovação de concessões vencidas, assinatura de novas concessões, com o estabelecimento de regras para priorização de investimentos.
- 5) Que o banco de preços, bem como sua metodologia e base de informações, seja submetido a audiência pública, de modo que seja ampliada a avaliação, uma vez que ele foi e será construído pela própria Copasa.
- 6) Que seja ampliada para 7,5% a glosa na base em relação a avaliação de prudência, considerando uma ampliação progressiva nos processos de revisões tarifárias.

Belo Horizonte, 16 de junho de 2020.