



Contribuições à Audiência Pública 035/2020

Nota Técnica CRE nº 18/2020

Planejamento e Execução de Investimentos

Metodologia

22 de janeiro de 2021

Sumário

1.	CONTEXTUALIZAÇÃO	3
2.	RESUMO DAS PROPOSTAS DA NOTA TÉCNICA CRE Nº 18/2020	4
3.	COMENTÁRIOS E RESSALVAS GERAIS À PROPOSTA DA NOTA TÉCNICA CRE Nº 18/2020	8
3.1	Exposição de informações sigilosas e estratégicas da Copasa	8
3.2	Ausência de pertinência e necessidade das informações	12
3.2.1	Desconhecimento das demais pretensões da Agência Erro! Indicador não definido.	
3.2.2	Falta de propósito para cumprimento das atribuições legais da Arsae	14
3.2.3	Incoerência com a Matriz de Riscos	17
3.3	Ressalvas às comparações com outras Companhias de Saneamento	19
3.3.1	Comparações com a Sanepar	19
3.3.2	Comparações com a Sabesp	20
3.4	Incoerência com o modelo de regulação por incentivos	23
3.5	Resumo dos Comentários e Ressalvas da Copasa	25
4.	PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO	27
4.1	Cadastro georreferenciado dos ativos visíveis	27
4.2	Propostas de aprimoramentos a Nota Técnica CRE nº 18/2020	27
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	29

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 14 de dezembro de 2020, foi instaurada a Audiência Pública nº 35/2020 com objetivo de colher contribuições que subsidiarão a Arsae na definição das metodologias a serem utilizadas no cálculo das tarifas da 3ª Revisão Tarifária (3ª RTP) da Copanor, do mecanismo regulatório para Planejamento e Execução dos Investimentos e da Matriz de Riscos de ambos os prestadores (Copasa e Copanor). Nesse contexto, a Arsae publicou as Notas Técnicas CRE nº 14/2020, 15/2020, 16/2020, 17/2020 e 18/2020. **Este documento apresenta as contribuições da Copasa relativas ao conteúdo da Nota Técnica CRE nº 18/2020**, que trata do Planejamento e Execução de Investimentos da Copasa e dos executados com recursos dos subsídios à Copanor.

Esta contribuição está dividida em mais 4 capítulos adicionais a esta seção de contextualização.

O capítulo 2 resume as propostas da Arsae na referida Nota Técnica. O capítulo 3 apresenta os comentários e ressalvas da Copasa em relação às propostas da Agência. Já o capítulo 4 contém as propostas de aprimoramento ao mecanismo regulatório proposto pela Arsae na Nota Técnica CRE nº 18/2020. Por fim, o capítulo 5 traz as considerações finais.

2. RESUMO DAS PROPOSTAS DA NOTA TÉCNICA CRE Nº 18/2020

A Nota Técnica CRE nº 18/2020 traz a avaliação da Arsae quanto às informações de investimento planejados e executados que a Copasa fornece para a Agência e ao público em geral. **A conclusão central da Nota Técnica é a necessidade de maior transparência da Companhia na divulgação de seu planejamento e na execução de investimentos.**

Para corroborar seu ponto de vista, a Arsae apresenta modelos de exposição de informação de outras duas companhias estaduais de saneamento, a Sanepar e a Sabesp, além de evidenciar o modelo adotado pela Aneel para apresentação do planejamento e execução dos investimentos das distribuidoras de energia elétrica. Com base nos modelos, a Agência propõe que a Copasa organize e divulgue um conjunto de informações relativas aos investimentos planejados e executados, que são adicionais às já repassadas atualmente. **Essa proposta visa aprimorar o modelo de apresentação atual** de informações sobre o planejamento de investimentos nos serviços públicos de saneamento **para atender aos seguintes objetivos:**

- **Contribuir com o planejamento e a gestão dos ativos** dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- **Auxiliar a Arsae nas suas competências de regulador** destes serviços;
- **Dar maior transparência** a essas informações para o público geral.

O último objetivo, de transparência ao público, é o mais relevante para a Agência, como exposto pela Arsae no seguinte trecho:

“A transparência é um valor inserido na concepção da missão e visão institucional, tanto do regulador quanto do prestador de serviços. Todavia, para sair do campo abstrato das ideias e se consolidar como uma marca/característica, este conceito deve ser praticado e perseguido constantemente.

Esta é uma das principais motivações que impulsionaram a Arsae-MG a repensar o modelo de prestação e acompanhamento das informações de investimentos.” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 28. Grifo nosso).

Tratando exclusivamente das propostas feitas pela Agência na Nota técnica CRE nº 18/2020, elas podem ser divididas em dois conjuntos:

1. Um modelo de apresentação do plano de investimentos que a Companhia deve expor a Agência, e

2. Ajustes e adições que a Arsae entende necessários no conjunto de informações já enviadas sobre os investimentos realizados da Copasa.

Essas propostas serão válidas para toda a Copasa e para os investimentos planejados e realizados com recursos dos subsídios da Copasa à Copanor.

Sobre o **primeiro conjunto de propostas, relativo aos investimentos planejados**, a Arsae informa que o *“modelo do plano anual de investimentos, elaborado pela Arsae-MG, possui o objetivo de estruturar as informações de investimentos, de forma a mapear e indicar o quanto será investido por ativo, especificando principalmente o município, modalidade de investimento, o valor previsto do ativo e a execução física e financeira da obra.”* (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 31, grifo nosso).

Por esse modelo, para cada ativo planejado, a Copasa deve informar o seguinte conjunto de informações, dispostas em colunas, em uma planilha:

- | | |
|---|--|
| 1. Descrição do Ativo; | 14. Data prevista de início de operação da unidade; |
| 2. Município; | 15. Anos Anteriores (previsto); |
| 3. Localidade; | 16. Previsto 2021; |
| 4. Código IBGE; | 17. Valor licitado ou previsto; |
| 5. Modalidade; | 18. Valor dos aditivos; |
| 6. Modalidade Tipo; | 19. Anos Anteriores (realizado); |
| 7. Prog.elemento PEP; | 20. Realizado 2021; |
| 8. Programa Orçamentário; | 21. Valor total (licitado/previsto + aditivo); |
| 9. Código (Banco Patrimonial); | 22. Percentual de execução financeira (sobre o valor total); |
| 10. Categoria (Banco Patrimonial); | 23. Percentual medido da obra (exceto redes e adutoras). |
| 11. Classe-Descrição (Banco Patrimonial); | |
| 12. Data prevista de início da obra; | |
| 13. Data prevista de término; | |

A Arsae propõe que esses dados sejam encaminhados anualmente à Agência, no dia 15 de dezembro ou no primeiro dia útil subsequente. Em caso de modificações relevantes no plano de investimentos, a Copasa deve *“comunicar imediatamente à Arsae-MG sobre os fatos que*

encadearam a mudança em questão, apresentando as justificativas e os principais aspectos afetados nessa reprogramação de aplicação de recursos". Ainda, "uma vez modificado o Plano de Investimento original, a Companhia terá o prazo de 45 dias, para reapresentar a nova planilha, contendo todo o detalhamento devido, à Arsae-MG" (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 21).

Cabe salientar que a Arsae foi muito clara ao indicar que cada ativo deve estar associado à destinação de recursos e ao município onde será construído. Não cabem, destaca a Agência, descrições genéricas sobre os bens informados.

Quanto ao segundo conjunto de propostas¹, relativo à execução de ativos, entende-se que a Agência solicita que a Copasa informe os investimentos realizados em dois formatos: um mais simples, informado trimestralmente; e um mais completo, encaminhado anualmente à Arsae.

O formato mais simples abrange os investimentos executados. Pelas descrições contidas na Nota Técnica, supõe-se ser o formato adotado atualmente, uma vez que a Arsae não detalhou o rol de informações.

O formato mais complexo, que deve ser informado anualmente em janeiro de cada ano, a partir de 2022, conterá um inventário georreferenciado das unidades visíveis, que será integrado ao inventário dos cadastro de redes. A Arsae informa que irá reconhecer custos adicionais incorridos na geração dessas informações na forma de custos regulatórios, após a comprovação dos valores gastos.

Adicionalmente, a partir da experiência para a Revisão Tarifária de 2021, a Arsae entende ser viável o aprimoramento do seu processo de acompanhamento da execução de investimentos a partir do recebimento anual de filmagens de determinados ativos e obras em andamento. Os ativos a serem acompanhados serão selecionados por critérios de relevância financeira e representatividade espacial.

¹ Cabe fazer uma ressalva que as propostas do segundo conjunto são menos precisas que as do primeiro. Assim, parte da descrição aqui contida pode conter distorções pela não compreensão plena da proposta original. Caso o entendimento aqui apresentado não esteja adequado, sugere-se que sejam realizados ajustes no texto da Nota Técnica de forma a tornar as propostas mais claras.

Portanto, a partir de todo esse conjunto de informações de investimentos planejados e executados, a Arsae ***“pretende disponibilizar, de forma ampla e pública em seu endereço eletrônico, as informações de investimentos (previsão, alocação e realização) referentes ao Plano de Investimentos da Copasa.”*** (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 23, grifo nosso).

O modelo de apresentação da informação para o público que a Arsae pretende adotar intui se assemelhar ao utilizado pela Aneel, o qual foi desenvolvido para evidenciar, *“em formato de um relatório interativo, os investimentos executados e planejados pelas distribuidoras de energia, conduzidos em razão do Plano de Desenvolvimento da Distribuição (PDD)”*. Isto pois, de acordo com a Arsae, *“a alternativa adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL destacou-se pela clareza, simplicidade e interatividade”*, em que podem ser aplicadas combinações de filtros para realização de comparações dos investimentos planejados e realizados entre Regiões, Estados Federativos, Distribuidoras, tipo de obra, ano e classificação do investimento.

No entanto, apesar da indicação do modelo da Aneel como referência, a Arsae informa que pretende colocar em consulta pública posterior a proposta de publicação das informações solicitadas na Nota Técnica CRE nº 18/2020, que será elaborada após o recebimento das informações da Copasa e consolidação dos dados por parte da Agência.

3. COMENTÁRIOS E RESSALVAS GERAIS À PROPOSTA DA NOTA TÉCNICA CRE Nº 18/2020

Neste capítulo estão os comentários e ressalvas gerais à proposta da Nota Técnica CRE nº 18/2020 que entende-se que a Arsae deve considerar.

3.1 Exposição de informações sigilosas e estratégicas da Copasa

Em relação ao conjunto de propostas da Arsae na Nota Técnica nº 18/2020, a Copasa informa que é **contrária à sugestão da Agência de divulgação, de forma ampla e pública das informações referentes ao Plano de Investimentos da Copasa (previsão, alocação e realização). Especialmente, se essa divulgação, que será proposta pela Agência em outro processo de consulta pública, incluir: (i) dados por município; (ii) custos unitários praticados e planejados ou (iii) escolhas tecnológicas da Companhia.** Isto pois, se divulgadas, essas informações, que são sigilosas e estratégicas, podem e serão usadas em desfavor da Copasa por agentes interessados no seu negócio e atividades.

Deste modo, entende-se que o objetivo principal da Arsae com a proposta em debate, de dar maior transparência para o público geral, deve ser reavaliado considerando os riscos que tal divulgação apresenta para a manutenção das condições de competitividade da Copasa.

Nesse sentido, cabe recordar que existem dois pilares estratégicos do negócio da Copasa: a eficiência financeira (estratégias de financiamento e de suprimentos e compras) e a eficiência técnica-operacional (soluções tecnológicas). Assim, caso a Arsae faça divulgação ampla e pública dos custos planejados e de detalhados planos de investimentos da Copasa, as estratégias de eficiência financeira e técnica-operacional serão fortemente expostas.

Essa divulgação de informações, se ocorrer, tem o potencial de prejudicar a Companhia em processos licitatórios futuros para assumir novos contratos ou manter municípios dentro da base de operações da empresa. Essa situação é agravada pela falha de mercado na assimetria de informação, uma vez que os potenciais concorrentes não estão obrigados a disponibilizar amplamente suas informações estratégicas, gerando assim uma desvantagem comparativa para a Copasa.

No contexto do novo marco legal do saneamento básico, em que a continuidade do negócio depende de estratégias adequadas em licitações, é fato grave um potencial concorrente

da Copasa ter acesso aos custos praticados pela Companhia, assim como detalhes das soluções tecnológicas adotadas ou até mesmo as soluções planejadas para determinada área de operação. **Caso essa proposta seja implementada, a Arsae estaria, portanto, contribuindo para a redução da abrangência e consolidação regional da Copasa, ao contrário de fortalecer as condições de manutenção das operações e até a expansão de sua cobertura dentro do estado de Minas Gerais.**

Tal detalhamento não apenas pode ser utilizado por eventuais concorrentes da Copasa, mas por outras partes interessadas no negócio da Companhia, como especuladores imobiliários e fornecedores. Assim sendo, cabe corroborar com trechos de contribuições das distribuidoras de energia elétrica² na Audiência Pública nº 46/2014 da Aneel, quando a referida agência propôs divulgar as informações do planejamento de investimentos das distribuidoras, no âmbito do PDD, de forma mais detalhada ao público em geral. **Ressalta-se que, após o processo de Audiência Pública, a Aneel definiu que iria divulgar apenas informações consolidadas.** A seguir está um trecho da contribuição do Grupo AFS Brasil.

“A AES Brasil entende que, para serem disponibilizadas no site da ANEEL, as informações do PDD não podem ser segregadas por obras, regiões e municípios, tendo em vista a possibilidade de alterações das necessidades e prioridades que afetarão o planejamento, e consequentemente, podem motivar o redirecionamento de investimentos à outras localidades. A possibilidade de replanejamento de obras é justificada, sobretudo, pela dinâmica do atendimento ao mercado, intrínseca aos desafios em toda área de concessão das distribuidoras.

Adicionalmente, a divulgação regionalizada do planejamento de obras poderá gerar ainda outros efeitos difusos, tal como a especulação imobiliária, que culminará na elevação ou redução dos preços dos imóveis e/ou aluguéis. Não obstante a isto, com eventual alteração do planejamento e redirecionamento dos investimentos à outra região, a especulação pode ser frustrada revertendo-se negativamente contra a própria sociedade que poderá

² Disponível em: https://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas-antigas?p_auth=mBvnxWOH&p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_ideParticipacaoPublica=915&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_javax.portlet.action=visualizarParticipacaoPublica

estar sujeita aos efeitos nocivos de uma informação incompleta ou fora de contexto.

Além do que fora exposto, releva-se que a divulgação da informação acerca dos valores planejados para a execução de obras estarão sujeitas à eventual elucubração e manipulação pelos fornecedores de materiais e equipamentos que atendem às distribuidoras e a todo o setor de energia elétrica, podendo implicar em redução da margem de negociação e prejuízo à livre concorrência, o que aduz por consignar o posicionamento da AES Brasil no sentido de que tais informações não sejam objeto de divulgação segregadas por obras, regiões e municípios.” (Contribuição do Grupo AES Brasil, grifos nossos).

Nesse caso, o exemplo da Aneel, que é vislumbrado pela Arsae como base para o desenvolvimento do modelo de transparência das informações da Copasa, considera um detalhamento de informações menor que o vislumbrado pela Agência mineira para os investimentos planejados. Notando-se que, **para os únicos fins de divulgação da informação da Copasa, em formato aproximado ao da Aneel, a Arsae já recebe informações suficientes.** Quanto aos investimentos realizados, a Arsae já os recebe **trimestralmente por meio dos Bancos Patrimoniais atualizados.**

Adicionalmente, conforme o Decreto 45.969, de 24/05/2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais, o artigo 1º descreve os procedimentos a serem observados na divulgação de informações de empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelo estado de Minas Gerais, conforme transcrito a seguir:

“Art. 1º Este Decreto dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela administração direta do Poder Executivo, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente, com vistas a garantir o acesso à informação, nos termos da legislação estadual vigente e da, de 18 de novembro de 2011.

Parágrafo único. A divulgação de informações de empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelo Estado que atuem em regime de concorrência ou no domínio econômico, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição da República e no art. 232 da Constituição do Estado, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários”.

Desta forma, como a Copasa é uma sociedade de economia mista com ações negociadas no Novo Mercado da B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), as normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com destaque para a Instrução CVM nº 358/2002, devem ser observadas também pelo Órgão Regulador no que se refere à divulgação de informações.

A divulgação de informações que possam trazer impactos ao mercado deve ser caracterizada como Fato Relevante, conforme prevê o Artigo 2º da referida Instrução:

“Art. 2º Considera-se relevante, para os efeitos desta Instrução, qualquer decisão de acionista controlador, deliberação da assembleia geral ou dos órgãos de administração da companhia aberta, ou qualquer outro ato ou fato de caráter político-administrativo, técnico, negocial ou econômico-financeiro ocorrido ou relacionado aos seus negócios que possa influir de modo ponderável;

I - na cotação dos valores mobiliários de emissão da companhia aberta ou a eles referenciados;

II - na decisão dos investidores de comprar, vender ou manter aqueles valores mobiliários;

III - na decisão dos investidores de exercer quaisquer direitos inerentes à condição de titular de valores mobiliários emitidos pela companhia ou a eles referenciados.” (grifos nossos).

Uma vez que os dados de investimentos solicitados pela Arsae são caracterizadas como Fato Relevante, deve-se atentar ao seu período de divulgação, no sentido de evitar a assimetria de informações e garantir o funcionamento regular do mercado. Há de atentar ao dever de guardar sigilo sobre as informações relevantes ainda não divulgadas ao mercado, que, enquanto não divulgadas de forma equitativa (ampla e simultânea), devem ser mantidas em sigilo. Dessa forma, pessoas em razão do cargo ou posição que ocupam devem, não apenas, zelar pela guarda de informações sigilosas, mas também orientar que subordinados e terceiros de sua confiança também o façam. Adicionalmente, todas as divulgações, mesmo que preliminares, devem ocorrer de forma transparente, e nesse sentido deve-se evitar a divulgação de informações que não sejam de conhecimento público em reuniões restritas.

Assim, a Companhia destaca que, as informações, consideradas estratégicas pela Companhia e que possam impactar o mercado, a serem divulgadas pela Arsae, devem se restringir às informações já publicadas pela Copasa.

Por todo o exposto, reforça-se que, apesar da Arsae não ter sido explícita quanto ao grau de detalhamento que pretende divulgar, a Copasa já antecipa que a sua experiência acumulada, por meio de seu corpo técnico, assim como detalhes do planejamento de investimentos são de grande valor estratégico e devem ser preservados. Isso faz com que a Companhia entenda ser extremamente arriscada a proposta de Agência de aumentos significativos da transparência das informações de investimento ao público amplo. Ainda, a restrição de divulgação de informações estratégicas, conforme Instrução CVM nº 358/2002, deve ser considerada como impedimento para aumentar a transparência das informações de investimento ao público conforme pretendido pela Arsae.

3.2 Ausência de pertinência e necessidade das informações

Adicionalmente ao objetivo principal de dar maior transparência às informações de investimentos da Copasa ao público em geral – tema da seção 3.1 desta contribuição – a Arsae também justifica a necessidade de obter o conjunto de informações propostas para o gerenciamento das informações de planejamento de investimento, com a finalidade de avaliar a capacidade executória da Companhia. A Agência também menciona a intenção de avaliar o alinhamento entre os recursos e as metas e indicadores operacionais. A seguir, estão trechos da referida Nota Técnica que tratam desses argumentos da Agência:

“Dentre o rol de atividades desenvolvidas pelo regulador, destacamos na presente nota técnica dois aspectos sobre as informações de investimento que são os pilares da abordagem trazida neste documento: o gerenciamento das informações de planejamento de investimento e sua transparência, os quais permitem uma avaliação mais consistente da qualidade dos serviços prestados bem como o acesso amplo, direto e facilitado a estas informações pelo público em geral.

Quanto a este aspecto, cumpre lembrar que o mesmo já é um ponto de atenção que a Arsae-MG vem buscando, ao longo dos anos, uma forma de aprimorar. Não apenas pela interação com aspectos relevantes que perpassam, por exemplo, a avaliação de ativos que influenciam na remuneração da base de

ativos da Copasa e, conseqüentemente, no processo de revisão tarifária. Mas também pela própria relevância que os Planos de Investimentos possuem no processo de planejamento e acompanhamento, permitindo uma avaliação crítica fundamentada na capacidade executória dos instrumentos de planejamentos propostos pela própria Companhia” (NT 18/2020, página 4, grifo nosso).

“O conjunto de todas estas informações será de grande relevância na análise dos Planos de Investimentos da Companhia, bem como possibilitando ainda a avaliação da capacidade executória da empresa, bem como outras análises multicritérios para avaliar, por exemplo, o alinhamento ou não dos recursos (planejados e aplicados) com o alcance de metas e indicadores operacionais.” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 28. Grifos nossos)

“Ressalta-se que a sistemática atual de preenchimento do plano de investimentos pela Copasa não atende às necessidades da Arsae-MG, uma vez que utiliza o programa orçamentário como informação raiz para todas as demais informações. Essa lógica, atualmente em uso pela Copasa, impossibilita que a Agência tenha conhecimento do quanto será investido por ativo em determinado município.” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 32. Grifos nossos)

Adicionalmente, a Arsae entende ser pertinente que a Copasa envie, “periodicamente, as filmagens de determinados ativos e obras em andamento, nos moldes dos vídeos da verificação de ativos da Revisão Tarifária de 2021” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 23).

Sobre estes conjuntos de informações, entende-se que a Arsae os relaciona com os demais objetivos de sua proposta apresentados no capítulo 2 desta contribuição, quais sejam:

- **Auxiliar a Agência nas suas competências de regulador;** e
- **Contribuir com o planejamento e a gestão dos ativos** dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

As ressalvas da Copasa a estes pontos remetem ao princípio jurídico da **proporcionalidade**, que é apresentado pela Juíza Oriana Piske do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios³ da seguinte forma:

³ <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-intelecao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske#:~:text=Os%20princ%C3%ADpios%20da%20proporcionalidade%20e,cada%20sistema%20leg%C3%ADtimo%20de%20autoridade.>

“A doutrina constatou a existência de três elementos ou subprincípios que compõem o princípio da proporcionalidade. O primeiro é a pertinência. Analisa-se aí a adequação, a conformidade ou a validade do fim. Portanto se verifica que esse princípio se confunde com o da vedação do arbítrio. O segundo é o da necessidade, pelo qual a medida não há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja. O terceiro consiste na proporcionalidade mesma, tomada "stricto sensu", segundo a qual a escolha deve recair sobre o meio que considere o conjunto de interesses em jogo.

A aplicação do princípio da proporcionalidade demanda dois enfoques. Há simultaneamente a obrigação de fazer uso de meios adequados e interdição quanto ao uso de meios desproporcionais. Desta forma, a proporção adequada torna-se condição de legalidade. Portanto, a inconstitucionalidade ocorre quando a medida é excessiva, injustificável, ou seja, não cabe na moldura da proporcionalidade.” (Piske, 2011. Grifos nossos)

Isto é, (i) considerando as atribuições da Arsae perante a Lei Estadual e Federal e (ii) excluída a possibilidade de dar ampla divulgação ao público amplo, conforme já argumentado na seção 3.1 desta contribuição, o **conjunto de informações que a Agência propõe para elaboração e entrega são desproporcionais**, uma vez que, **tamanho detalhamento proposto não parece apresentar pertinência ou necessidade**, além de poder ser caracterizada como Fato Relevante, e como tal com divulgação restrita, conforme prevê o Artigo 2º da Instrução CVM nº 358/2002.

A seguir, estão os motivos que sustentam esse entendimento da Copasa.

3.2.1 Falta de propósito para cumprimento das atribuições legais da Arsae

Avaliando a proposta em curso na Nota Técnica CRE nº 18/2020, a Copasa recorda que, na **Lei Estadual nº 18.309/2009**, que estabelece as atribuições da Arsae e as obrigações dos prestadores regulados por ela, **não há indicação que é papel da Agência contribuir com o planejamento ou com a gestão de ativos ou ainda gerenciar e fiscalizar o planejamento de investimentos interno da empresa ou a sua execução**. Essa atribuição também não é dada às entidades reguladoras pela **Lei Nacional do Saneamento Básico** (Lei nº 11.445/2007). Assim, cabe aqui reproduzir na íntegra os objetivos da regulação conforme a Lei Nacional do Saneamento Básico:

“Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.” (Lei 11.445/2007, redação dada pela Lei 14.026/2020. Grifos nossos).

Por outro lado, uma nítida atribuição da Arsae, segundo a Lei Estadual nº 18.309/2009, é **fiscalizar a prestação de serviços** relativo ao **desempenho técnico-operacional**, conforme o item II do Art. 6º:

“Art. 6º Para o cumprimento das finalidades a que se refere o art. 5º, compete à ARSAE-MG:

[...]

II – fiscalizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluídos os aspectos contábeis e financeiros e os relativos ao desempenho técnico-operacional;” (Grifo nosso).

Isto é, o papel da Agência é fiscalizar o resultado dos esforços de planejamento e alocação de capital (metas dos contratos de prestação dos serviços e dos Planos de Saneamento) da Copasa e não o meio ao qual as metas são alcançadas (investimentos planejados e executados). Nesse sentido, há que ter claro que a Copasa é uma prestadora de serviços de saneamento e não uma empreiteira contratada para construir estruturas de saneamento⁴. A Companhia, portanto, tem a obrigação de cumprir indicadores de desempenho (i) dentro dos

⁴ Esse ponto de vista da Arsae em relação a Copasa, como se ela fosse apenas uma empreiteira, também é identificado na forma de remuneração dos ativos, em que não é permitida a remuneração pela operação de estruturas doadas. No entanto, essa abordagem à Copasa precisa ser alterada, como indicado nas contribuições à Audiência Pública da Arsae nº 32/2020.

parâmetros legais estabelecidos, como fornecer água com continuidade e qualidade; e (ii) em acordo com as metas contratuais, como atingir determinado nível de cobertura de coleta de esgoto, mas não tem a obrigação de prestar informações sobre o andamento de determinadas obras. Cabe destacar que esse é o espírito da regulação por incentivos preconizada no marco legal vigente.

Outra atribuição da Arsae, pela Lei Nacional do Saneamento Básico, **é definir tarifas que assegurem concomitantemente o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária**. Para tanto, desde a definição das metodologias que vigoraram na 1ª RTP da Copasa, **o modelo de regulação definido pela Arsae** foi a abordagem do Ano Teste. Neste arcabouço, **a obrigação da Copasa reside na apresentação e justificativa dos investimentos realizados, uma vez concluídos e postos em operação, pois são eles que compõe a Base de Ativos Regulatória (BAR)**, e portanto, as tarifas, a qual é reavaliada apenas a cada Revisão Tarifária. Isto é, o acompanhamento do planejamento de investimentos e sua execução propostos não parecem, para a Copasa, necessários para o cumprimento dos objetivos da regulação da Arsae, considerando o marco legal e a metodologia de regulação tarifária definida por ela.

Recorda-se ainda que, em acordo com a Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), **a atribuição do planejamento é do Poder Concedente, por meio do Plano Municipal de Saneamento Básico, ou através dos Planos Regionais em caso de prestação regionalizada⁵. São estes Planos, Municipais ou Regionais, com comprovação de viabilidade técnica e econômico-financeira a principal condição de validade dos contratos:**

“Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico;

⁵ Sendo assim, a fragilidade atualmente identificada nos instrumentos de planejamento municipais será superada na medida em que forem elaborados os Planos Regionais de Saneamento Básico no Estado de Minas Gerais.

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato;

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico;

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.” (Lei 11.445/2007. Redação pela Lei nº 14.026, de 2020. Grifos nossos.)

A Lei Nacional, portanto, deixa claro que **a atividade de planejamento é uma atribuição do Poder Concedente, enquanto responsável pela elaboração dos Planos de Saneamento Básico**. Nesse contexto, o papel da Companhia é de apoiar a elaboração deles e, em momento posterior, cumprir as metas estabelecidas. Já **o papel da Arsae relativo aos planos é unicamente fiscalizar o cumprimento das metas**.

Diante do exposto, entende-se que **a proposta de acompanhamento detalhado da Arsae do planejamento interno da empresa e da execução dos investimentos da Copasa não é necessária para que a Agência Reguladora cumpra suas atribuições legais**.

3.2.2 Incoerência com a Matriz de Riscos

Na Matriz de Riscos proposta na Nota Técnica CRE nº 17/2020, a Arsae aloca praticamente todos os riscos de construção e operação na Copasa, à exceção dos riscos de variação de despesas não administráveis, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Alocação de Riscos de Construção e Operação proposta na Nota Técnica CRE nº 17/2020

Alocação de Riscos		
Riscos	Poder Concedente (impacto tarifário)	Concessionário
Riscos de Construção/Operação		
Danos à Administração decorrente da execução de obras		X
Não indenização por parte do poder concedente por danos a ativos do prestador ou à prestação de serviços decorrentes de obras do poder público		X
Atrasos para a realização de obras		X
Variação das despesas não administráveis acima ou abaixo do índice de reajuste, durante o ciclo tarifário, exceto decorrentes de fato do príncipe ou atos da administração	X	
Variação das despesas gerenciáveis acima ou abaixo do índice de reajuste, durante o ciclo tarifário, exceto decorrentes de fato do príncipe ou atos da administração		X
Erros e defeitos de construção, erros de estimativa de custos, quantitativos e prazos, e desconformidade de obras com o projeto básico aprovado		X
Interferências com outras redes e equipamentos de entidades públicas ou privadas		X
Falhas ou danos causados por fornecedores ou subcontratados		X
Processos de responsabilidade civil (acidentes, danos materiais ou morais) decorrentes de obras ou prestação dos serviços		X
Risco do investimento em infraestrutura de serviços regulados		X

Fonte: Nota Técnica CRE nº 17/2020

Sendo esse o caso, sem adentrar nas críticas específicas na Nota Técnica CRE nº 17/2020, reforça-se que, quando os riscos do planejamento e atraso nas obras são totalmente alocados na concessionária, há ausência de propósito ou necessidade de solicitar informações detalhadas relativas (i) ao planejamento interno de investimentos, por meio de informações por ativos e município e (ii) sobre a sua execução, por meio de filmagens de obras em andamento.

Tamanho acompanhamento poderia ser justificado caso existisse um compartilhamento de riscos ou até a alocação deles junto ao Poder Concedente. Mas como foi implicitamente considerado pela metodologia aplicada à Copasa na 1ª RTP e se pretende fazer nesta 2ª RTP com a proposta de matriz de risco, a responsabilidade pelas estruturas que a Copasa projeta, constrói e opera é integralmente da Companhia. Não haverá, portanto, consistência histórica e interna no arcabouço metodológico proposto pela Arsae caso a Agência insista na proposta de acompanhamento sistemático do planejamento de obras da Copasa.

3.3 Ressalvas às comparações com outras Companhias de Saneamento

Ao longo do capítulo 3 da Nota Técnica CRE nº 18/2020, a Arsae realiza uma avaliação de modelos de gestão de informação de investimentos definidos por outros reguladores para outras duas companhias de saneamento, a Sanepar e a Sabesp. A aplicação desses modelos à Copasa, entende a Arsae, seria positiva para a regulação.

Em relação às comparações realizadas, como será explicado, a principal ressalva reside no uso desses exemplos pela Arsae para justificar seu pedido de informações à Copasa sem a devida adequação ao contexto regulatório em Minas Gerais.

Sendo assim, inicialmente, nota-se que a Arsae informa também fez uma avaliação junto a Agência Reguladora da Bahia (AGERSA – Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia) e do Distrito Federal (ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal). Mas, dado que não relatou esses dois casos (ou de outras empresas), entende-se que eles não trouxeram resultados pertinentes para os objetivos da Agência mineira. Isso parece indicar que **não foram identificados outros casos de empresas estaduais de saneamento com divulgação de informação de investimentos aos seus respectivos reguladores que a Arsae entende ser exemplos que possam ser adaptados à regulação da Copasa.**

3.3.1 Comparações com a Sanepar

Na comparação com a **Sanepar**, a Arsae demonstra que a abertura dos dados públicos dos investimentos planejados e executados é mínima. Os **investimentos planejados** pela companhia paranaense são segregados apenas por tipo de serviço (água, esgoto e outros) e entre classificações para fins de regulação tarifária (capex regulatório; resíduos sólidos; capitalizações; doações de redes e leasing). Já os **investimentos realizados** são apresentados segregados entre 5 regiões do estado do Paraná, com indicação da participação dos ativos em água e esgotamento sanitário.

A própria Arsae reconhece que são poucos os detalhamentos conhecidos, informando que *“a principal contribuição da Sanepar, para os fins propostos nessa Nota, [é] a forma de disposição das informações de investimentos [realizados] adotada pela empresa e apresentada no Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis (RADC) de 2019.”* (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 14). Ou seja, a apresentação em mapa informativo, que destaca os

investimentos realizados em água e esgoto nas 5 regiões do estado do Paraná, é o ponto de contribuição da Sanepar.

Também merece nota um ponto não ressaltado pela Arsae: não foram identificados pela Agência em documentos públicos o Plano de Negócios formulado para a 1ª Revisão Tarifária da companhia paranaense. Esse plano foi elaborado no âmbito da sua Revisão de tarifas e dentro do arcabouço metodológico do equilíbrio econômico-financeiro no Ciclo Tarifário, que incorpora a projeção de investimentos nas tarifas. Tal abordagem difere da aplicada pela Arsae, que optou por “manter (...) a ótica do ‘ano teste realizado’” (Nota Técnica CRE nº 05/2020). As diferenças em relação às duas abordagens de regulação tarifária estão mais detalhadas nos comentários ao caso Sabesp que, tal qual a Sanepar, tem suas tarifas calculadas olhando o horizonte de um ciclo tarifário.

Por último, em relação ao caso da Sanepar, **ressalta-se que a Arsae pressupõe, sem a adequada comprovação, que a Agepar recebe e avalia determinados conjuntos de informações de seu regulado**. Esse fato é claro no seguinte trecho da página 15 da Nota Técnica CRE nº 18/2020:

*“Em que pese **não terem sido encontrados os documentos do Plano Plurianual de Investimentos (PPI), Plano de Negócios ou qualquer outra referência** para poder avaliar o formato das informações requeridas pela Agência Reguladora responsável (AGEPAR), pelo formato disponibilizado das informações no Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis de 2019 **é de se inferir que o regulador receba e seja capaz de avaliar**, de forma regionalizada, os investimentos executados pela prestadora dos serviços de saneamento básico.”* (Grifos nossos)

Especificamente em relação a esse trecho, dado que essa inferência pode levar a conclusões inverídicas, a Copasa solicita que a afirmação grifada seja confirmada pela Arsae.

Portanto, a companhia paranaense não pode ser utilizada como exemplo ou justificativa para a solicitação de tamanho detalhamento de planejamento de investimentos, como a Arsae propõe para a Copasa.

3.3.2 Comparações com a Sabesp

Já em relação aos modelos de informações da **Sabesp**, ressaltamos que os dados de investimento informados para o mercado divulgados no portal de Relações com Investidores

também são pouco segregados. As projeções são agrupadas entre abastecimento de água, coleta de esgoto e tratamento de esgoto. Por sua vez, os investimentos realizados são agrupados no total por trimestre, sem nenhum tipo de segregação geográfica ou por serviço (abastecimento de água, coleta de esgoto ou tratamento de esgoto).

As informações mais detalhadas que a Sabesp fornece nesse sentido são as que foram elaboradas no âmbito de sua 2ª Revisão Tarifária Ordinária (2ª RTO) para cumprimento dos desígnios regulatórios associados à **aplicação da abordagem do Ciclo Tarifário, que incorpora nas tarifas os investimentos planejados.**

Essa diferença é crucial em relação à abordagem aplicada à Copasa, pois a companhia paulista tem incentivos claros e próprios da abordagem escolhida pela Arsesp para a elaboração de um plano de investimento detalhado, na medida em que ele precisa ser aprovado pelo regulador a fim de compor as tarifas dos próximos 4 anos. **Esse nível de detalhes, para a Arsesp, é importante no momento que precisa ter o conforto e a segurança de que os recursos alocados nas tarifas dos usuários são adequados, eficientes e compatíveis com o aumento da cobertura do serviço e os investimentos em melhoria e renovação.**

Sendo assim, chega-se à **principal conclusão em relação ao modelo apresentado pela Sabesp: ele tem uma finalidade muito clara e específica no processo de cálculo das tarifas, o que não é realidade a da Copasa, conforme definições da Arsae.** A regulação tarifária adotada pela Agência mineira segue a abordagem do Ano teste e o planejamento de investimentos não faz parte da composição tarifária – ficando a avaliação de adequação e eficiência dos investimentos que são alocados nas tarifas apenas a cada RTP no processo de cálculo do valor da BAR. Portanto, **dada a escolha metodológica da Arsae, o detalhamento semelhante ao solicitado pela Arsesp na 2ª RTO da Sabesp se mostra incoerente.**

Adicionalmente, vale ressaltar algumas especificidades ao caso da Sabesp que a Arsae não identifica em sua análise, mas que são relevantes para uma apreciação completa do caso paulista:

- A Sabesp foi informada com a devida antecedência que deveria elaborar um Plano de Negócios para sua 2ª RTO. Para a aceitação do Plano pela Arsesp, foi necessário ainda realizar detalhamento adicional solicitado pelo regulador, conforme informado nos documentos da Arsesp NT-F-0004-2017 (pág. 47) e na NT-F-0003-2018 (pág. 24).

- Os Planos de Negócio são elaborados apenas para a Revisão Tarifária, não sendo documentos anuais entregues ao regulador ou que precisam ser corrigidos em caso de alterações no planejamento original.
- A verificação da execução do plano de investimentos da 2ª RTO é dada na 3ª RTO e não ao longo do ciclo tarifário, trimestralmente, como pretende a Arsae.
- Apesar do detalhamento fornecido na 2ª RTO, a Arsesp, na 3ª RTO, apenas fará a comparação dos montantes totais planejados e executados, por ano, verificados no processo de avaliação da Base de Ativos, conforme a Agência informa na NT-F 0003-2018⁶ (página 32). Isto é, não será feita avaliação entre planejamento e execução ativo-a-ativo, como parece pretender a Arsae, ou mesmo interna aos programas de investimento.

Por fim, ainda cabe comentários acerca dos elogios feitos ao plano de investimentos da Sabesp da 2ª RTO, reproduzidos a seguir:

“O Plano de Negócios apresentado pela prestadora à Arsesp é extensamente detalhado, constando, dentre outros aspectos, da lógica geral de sua concepção, premissas adotadas, estrutura de organização das informações, detalhamento²⁰ de cada programa, esclarecimentos gerais, resumo e caracterização do plano.

Desta forma, o Plano de Investimentos é estruturado para que o máximo de informações sobre os investimentos esteja disponível para análise do regulador, estado organizado segundo regiões, programas, produtos, aplicações e segmentos.

De maneira bastante clara, cada um destes aspectos é descrito e caracterizado (inclusive exemplificado no Anexo 2) no documento, reforçando o encadeamento das diversas informações constantes do plano, permitindo à Arsesp realizar uma avaliação completa da aplicação dos recursos originários da exploração e prestação dos serviços de saneamento básico pela Sabesp.” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 16. Grifos nossos)

É estranho que, **apesar dos elogios ao trabalho consolidado pela Sabesp em sua 2ª RTO, o nível de detalhamento solicitado pela Arsae à Copasa é extremamente superior**, como evidencia o Quadro 2.

⁶ <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT-F-0003-2018.pdf>

Quadro 2 – Comparação entre planos de investimentos

	Plano de Negócios da 2ª RTO da Sabesp	Proposta Arsae para a Copasa
Periodicidade	A cada Revisão Tarifária (4 anos)	Anual
Abertura regional	Região (capital, interior e litoral)	Município (635 municípios)
Detalhamento do plano de investimentos	Por segmento	Por ativo

Fonte: Elaboração própria

Se as informações enviadas pela Sabesp em sua 2ª RTO são “extensamente detalhadas”, que permitem a “avaliação completa” do plano por parte da Agência Reguladora, qual o motivo para solicitar detalhamentos ainda maiores para a Copasa? E, ademais, não se justifica uma avaliação mais pormenorizada dos investimentos planejados pela Copasa se eles não compõem as tarifas ou são pactuadas com a Arsae.

Por todo o exposto, dentro do contexto regulatório em Minas Gerais, tem-se que a Sabesp não pode ser utilizada como exemplo ou justificativa para a solicitação de tamanho detalhamento de planejamento de investimentos, como a Arsae propõe para a Copasa. O razoável frente à escolha da Agência pela abordagem do Ano Teste, conforme exposto aqui e nas seções anteriores, seria solicitar um detalhamento inferior ao fornecido pela companhia paulista em sua 2ª RTO, no nível já compartilhado pela Copasa com a Arsae.

3.4 Incoerência com o modelo de regulação por incentivos

Por fim, a última ressalva em relação à proposta da Arsae na Nota Técnica CRE nº 18/2020 está na relação dela com a Regulação por Incentivos. Conforme colocado pela Arsae na Nota Técnica CRE nº 05/2020, a esta vertente da regulação “busca **induzir** os prestadores a otimizar seus processos no sentido da eficiência e da qualidade”. **Dentro desta vertente, o comportamento do regulado é dirigido pelo regulador com mecanismos de incentivo que premiam ou penalizam o prestador conforme ele se aproxime ou se afaste dos objetivos pretendidos pela regulação.** Isto é, o regulador realiza um alinhamento entre os objetivos estratégicos da empresa regulada com os objetivos sociais identificados.

A proposta da Agência vai em outro sentido, determinando à Copasa a elaboração de detalhados planos de investimentos, em aberturas que hoje não se mostram necessárias e que

podem até mesmo prejudicar a competitividade do prestador no mercado, sem conceder nenhum incentivo tarifário. O que de fato ocorre é que a Arsae pretende **“contribuir com o planejamento e a gestão dos ativos”** (Nota Técnica CRE nº 18/2020, pág. 31), impondo a Agência atribuições que não encontram respaldo legal ou entre os pares.

Quanto a isso, cabe **primeiro** pontuar que o trabalho de gerar essas informações não está atualmente contido entre as atribuições dos colaboradores da Copasa ou dentro do escopo das consultorias presentemente contratadas pela empresa. Isto é, não está contida na base de custos que servirá para a construção tarifária, o que implica que **a entrega das informações almejadas pela Arsae resultará em custos não previstos nas tarifas.**

Esses custos adicionais não são irrelevantes, uma vez que a Arsae está propondo uma alteração significativa no modo de planejamento da Companhia, como reconhece na Nota Técnica CRE nº 18/2020 (página 32), sem a proposta de um modelo transitório.

“Ressalta-se que a sistemática atual de preenchimento do plano de investimentos pela Copasa não atende às necessidades da Arsae-MG, uma vez que utiliza o programa orçamentário como informação raiz para todas as demais informações. Essa lógica, atualmente em uso pela Copasa, impossibilita que a Agência tenha conhecimento do quanto será investido por ativo em determinado município.

O modelo proposto nesta Nota Técnica, inverte essa sistemática, e passa a utilizar o ativo como informação raiz.” (Nota Técnica CRE nº 18/2020, página 32. Grifos nossos)

Isso é diametralmente oposto à proposta relativa ao cadastro georreferenciado dos ativos visíveis da Copasa, que a Arsae propõe reconhecer o custo desta obrigação junto aos componentes financeiros que formam as tarifas de aplicação da Companhia. Nesse caso, apesar de não ser uma prioridade, a Copasa concorda tecnicamente com as vantagens de ter tal cadastro georreferenciado e a realização desse procedimento terá seus custos adicionais cobertos. Aqui há alinhamento entre regulador e regulado, em benefício do usuário, da gestão da informação pela empresa e da regulação pela Agência.

Portanto, a proposta da Arsae não prevê (i) compensação dos custos adicionais na geração dessa informações (ii) e tampouco fornece algum estímulo, o qual seria esperado dentro da abordagem da Regulação por Incentivos. Agrava a inconsistência entre a proposta e a regulação escolhida pela Arsae (i) os já mencionados riscos associados à Companhia da

divulgado dos dados na abertura sugerida pela Agência e (ii) a ausência de justificativa da necessidade e propósito dos dados para cumprir as funções da Agência previstas em Lei.

3.5 Resumo dos Comentários e Ressalvas da Copasa

Em resumo, por todo o exposto, a Copasa entende que proposta da Arsae não é razoável e deve ser alterada em sua essência.

Em primeiro lugar, a Copasa se posiciona contra a divulgação sistematizada de informações sensíveis e sigilosas da empresa ao público amplo. A proposta da Arsae mina a competitividade da Copasa em relação aos seus potenciais concorrentes e fornecedores, além de permitir eventuais usos particulares da informação, como para especulações imobiliárias. A Copasa, ainda, está legalmente impedida de divulgar informações conforme instrução CVM nº 358/2002. A Arsae também deve observar o que se refere a divulgação de informações que possam trazer impactos ao mercado, pois, conforme o Artigo 2º da referida Instrução, tais informações podem ser caracterizadas como Fator Relevante.

Já sob o ponto de vista de uso interno da Agência dessa quantidade de informações, nota-se que a Arsae não indica claramente a finalidade que pretende dar aos dados, para além da sua divulgação ampla. Sabe-se apenas que eles não terão repercussão tarifária, sem indicação do uso que se pretende dar aos estudos almejados pela reguladora. E, uma vez que a finalidade não é clara e relacionada com as funções regulatórias, questiona-se a pertinência e a necessidade de tamanho detalhamento. Isto é, para a Copasa, o pedido da Arsae “*não cabe na moldura da proporcionalidade*” (Piske, 2011).

Também pontua-se que a falta de propósito surge ao avaliar as atribuições regulatórias da Arsae, estabelecidas na Lei Nacional do Saneamento Básico. Ela inclui para a Agência a função de garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos Planos de Saneamento Básico. Esses Planos, por sua vez, devem ser elaborados pelo Poder Concedente, contando apenas com apoio dos prestadores de serviços. Por isso, a proposta de acompanhamento detalhado da Arsae do planejamento e execução dos investimentos da Copasa não é necessária para que a Agência Reguladora cumpra suas atribuições segundo no normativo setorial.

A necessidade ainda se mostra incoerente com a relação a Matriz de Riscos proposta na Nota Técnica CRE nº 17/2020 desta Audiência Pública, pois todos os riscos associados ao planejamento e execução de investimentos estão alocados na Copasa.

Em relação às comparações realizadas entre os modelos de informação da Copasa com a Sanepar e Sabesp, pondera-se que essas duas empresas tiveram incentivos regulatórios claros para o maior provimento de informação ao regulador, uma vez que foi adotada, em ambos casos, a abordagem do Ciclo Tarifário, que incorpora nas tarifas o planejamento de investimentos. Tendo repercussão tarifária, o regulador precisa de maior detalhamento para ter a segurança e conforto que o planejado passa pelo crivo da razoabilidade.

Fora as informações para fins de regulação tarifária, a Sanepar e Sabesp apresentam informações ao mercado em forma significativamente agregada, não sendo justificativa para tamanho aumento de detalhamento proposto pela Arsae à Copasa.

Por fim, adiciona-se que a incoerência entre a proposta da Agência e a regulação por incentivos, uma vez que há apenas a proposta de imposição de novas obrigações à Companhia, que não são alinhadas com os objetivos estratégicos, sem estímulo algum ou mesmo garantia de cobertura dos custos associados ao provimento de tamanho detalhamento.

Sendo assim, a Copasa entende que a proposta da Agência deve ser totalmente reformulada, considerando as ponderações aqui trazidas. E, sendo uma alteração significativa, é preciso que a nova proposta seja colocada em discussão em Consulta ou Audiência Pública.

4. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

A seguir estão as propostas de aprimoramento ao conteúdo da Nota Técnica CRE nº 18/2020.

4.1 Cadastro georreferenciado dos ativos visíveis

Em relação ao cadastro georreferenciado dos ativos visíveis proposto pela Arsae, a área técnica da Copasa avaliou a proposta e concorda com a razoabilidade dela e do prazo de fornecer os dados em janeiro de 2022, desde que não ocorram atrasos inesperados no processo de contratação do prestador de serviços.

Quanto a ela, faz-se apenas uma sugestão de adaptação e aperfeiçoamento:

- Para os ativos visíveis da Copanor, sugere-se não prestar tal informação georreferenciada, uma vez que os custos regulatórios para gerar tais informações podem, em conjunto com outras alterações tão ou mais necessárias na metodologia⁷, contribuir para exceder a capacidade de pagamento das tarifas daqueles usuários.

4.2 Propostas de aprimoramentos a Nota Técnica CRE nº 18/2020

A Copasa concorda com a Arsae que seu modelo de planejamento de investimentos e gestão de ativos pode ser melhorado, tanto que a Companhia adquiriu uma nova versão do SAP (SAP HANA) que permitirá grandes avanços nesse sentido.

No atual momento, os *softwares* em uso pela Companhia já esgotaram sua flexibilidade e capacidade de gerenciamento da informação de investimentos e controle patrimonial, não sendo possível aumentar o detalhamento das informações prestadas no curto prazo. Assim, tem-se a primeira proposta de aprimoramento da proposta da Nota Técnica CRE nº 18/2020:

1. Qualquer proposta da Arsae deve levar em consideração os prazos naturais de adequação de sistemas e de processos, isto é, alterações significativas não ocorrerão em prazos menores que dois ou até três anos.

⁷ Conforme argumentado nas contribuições da Copasa e da Copanor às Notas Técnicas CRE nº 14/2020, 15/2020 e 16/2020.

Quanto às informações que serão geradas a partir da implementação das melhorias previstas, a Companhia reitera que muitas dessas informações são de caráter estratégico e sigiloso, o que leva à segunda proposta da Copasa:

2. As informações poderão ser consultadas pela Arsae apenas:

- a. em caráter de confidencialidade e
- b. em caso de clara demonstração da necessidade dela para o cumprimento das funções regulatórias.
- c. dentro dos limites legais impostos à Copasa pela CVM

Considerando a abordagem do Ano Teste atualmente adotada e que o planejamento de investimentos não faz parte da composição tarifária, a Copasa pondera que é apenas relevante que a Arsae acesse informações relativas ao Controle Patrimonial. Tais informações podem ser usadas pela Agência para realizar com precisão – em termos de preços, escolha tecnológica e capacidade operacional das estruturas – a análise de prudência dos investimentos executados já pretendida pela Arsae.

Ainda, para atingir os objetivos de um bom controle patrimonial, um planejamento detalhado não é condição necessária, pois o controle patrimonial depende da gestão da informação dos ativos uma vez que eles são concluídos, que nada se relaciona com a pormenorização, ou não, do seu plano.

Isso traz a terceira proposta de aprimoramento da Copasa:

3. A Arsae terá, para a 3ª RTP da Copasa, acesso a informações relativas ao controle patrimonial da Companhia que será implementado nos próximos anos, a fim de subsidiar o processo de avaliação da Base de Ativos Regulatória.

Com isso, espera-se munir a Arsae de mais informações sistematizadas em acordo com o modelo regulatório escolhido.

As propostas específicas para a Copanor estão consolidadas no documento que contém as contribuições relativas à metodologia da sua 3ª RTP e subsídio tarifário da Copasa à Copanor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Copasa concorda com a relevância que o planejamento e a execução dos investimentos representam no negócio da Companhia, em benefício da melhora da prestação dos serviços, do atendimento de metas e, portanto, da satisfação dos usuários e da sua lucratividade.

No entanto, a proposta da Arsae na Nota Técnica CRE nº 18/2020 deve ser totalmente reformulada, considerando as ponderações aqui trazidas. As principais ressalvas da Copasa em relação à proposta da Arsae são em sobre a:

- Possibilidade de exposição de informações sigilosas da Companhia;
- Ausência de pertinência e necessidade das informações solicitadas para a Arsae cumprir com suas funções legais;
- Comparações realizadas pela Arsae com outros modelos de informação apresentados por outras companhias de saneamento sem adequação ao modelo regulatório mineiro; e
- Incoerência com o modelo de regulação por incentivos.

Considerando o modelo regulatório atualmente adotado, a Copasa pondera que apenas são necessárias informações mais detalhas sobre o controle patrimonial da Copasa afim de subsidiar o processo de avaliação da Base de Ativos Regulatória. Porém, solicita-se que a Arsae considere os prazos naturais de adequação de sistemas e de processos para qualquer pedido mais detalhado de informações de investimentos e gestão de ativos, uma vez que os *softwares* da Companhia já atingiram os limites de flexibilidade de gestão da informação e o novo sistema ainda não teve sua licitação concluída.

Por fim, uma vez que as alterações devidas serão significativas, será preciso que a nova proposta seja colocada em discussão em Consulta ou Audiência Pública.