

**NOTA TÉCNICA
CRFEF 67/2017**

Repasses Tarifários a Fundos Municipais

**Primeira Revisão Tarifária Periódica da Companhia de
Saneamento de Minas Gerais**

(Versão após Audiência Pública)

Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira

Arsae-MG

30 de junho de 2017

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DA COPASA E SINALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO	3
3. REGRA DE TRANSIÇÃO.....	5
4. CONCLUSÃO.....	7

1. INTRODUÇÃO

A Arsa-e-MG foi criada pela lei estadual nº 18.309/2009 para atender aos preceitos de regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Minas Gerais, conforme estabelecido na lei federal 11.445/2007. Dentre as atribuições e competências da Arsa-e-MG, incluem-se a regulação e fiscalização operacional e econômico-financeira dos prestadores conveniados, buscando a qualidade e a sustentabilidade dos serviços prestados.

A lei 11.445/2007 é o marco legal do saneamento básico no Brasil. Além de estabelecer os princípios fundamentais do saneamento básico (artigo 2º) e definir o município como titular e responsável pela formulação de políticas públicas para o setor, institui a obrigatoriedade de regulação dos serviços públicos, dada a característica monopolística¹ do setor.

A referida lei também estabelece os princípios e objetivos da regulação (artigos 21 e 22). Em relação aos objetivos da regulação, é contemplada a definição de tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro e a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Para tanto, a Arsa-e tem como instrumentos os reajustes e as revisões tarifárias.

Os reajustes tarifários anuais têm foco na compensação dos efeitos da inflação sobre os custos do prestador. Mais abrangente, a revisão tarifária periódica busca reconstruir a tarifa, de forma que a receita do prestador seja capaz de cobrir os custos eficientes necessários à prestação de um serviço de qualidade ao usuário. Contemplando a reavaliação das condições de mercado e da prestação dos serviços, o processo de revisão tarifária resulta em um novo patamar de tarifas, que pode ser maior ou menor que o anterior.

Esta é a primeira Revisão Tarifária da Copasa. Desde o início da regulação pela Arsa-e até então, as tarifas eram apenas atualizadas pela inflação, de modo que, se o valor inicial estabelecido não era adequado, ou se ao longo do tempo as condições se alteraram, as tarifas atuais poderiam estar insuficientes para a cobertura dos custos ou estar gerando um excedente de receita para o prestador sem contrapartida em melhoria dos serviços para os usuários.

Durante este processo de Revisão Tarifária, iniciado em 2016, **o repasse tarifário a municípios foi um tema apresentado como contribuição da Copasa na Audiência Pública nº 13/2016.**

Atualmente, a Copasa realiza repasses financeiros a seis municípios: Alfenas, Andradas, Belo Horizonte, Divinópolis, Januária e Pompéu. Esses repasses são procedentes de cláusulas contratuais assinadas pelo prestador e os municípios para a prestação dos serviços de água e esgoto. Devido à natureza do contrato firmado, cada município tem sua particularidade quanto ao repasse recebido.

A proposta apresentada pela Copasa na Audiência Pública nº 13/2016 sugeria que os repasses a esses municípios, até um percentual de 4% da arrecadação, fossem reconhecidos e incluídos na tarifa. Na concepção sugerida, a empresa indicou algumas condicionalidades para o reconhecimento dos repasses. Tal proposição, considerada ilegal pela Procuradoria da Arsa-e, é detalhada na próxima seção. Aproveitando alguns elementos dessa proposta, a Arsa-e instituiu novo item na revisão tarifária, denominado repasse tarifário a fundos municipais para a universalização do saneamento.

Além desta breve introdução, este documento possui outras quatro seções. Na seção 2, apresenta-se e avalia-se a proposta recebida em audiência pública. A seção 3 traz quais são os entendimentos da agência

¹ Ver seção 4 da Nota Técnica CRFEF 37/2016.

sobre esta matéria e sinaliza as diretrizes definidas pela Arsaie para o seu tratamento futuro. A seção seguinte estabelece regras de transição entre a prática vigente e a normatização que venha a ser estabelecida. Por fim, conclui-se o documento.

2. AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DA COPASA E SINALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

O documento “Contribuições à Consulta e Audiência Pública 13/2016 da ARSAE-MG”², elaborado pela Copasa, traz a seguinte proposta:

“Estabelecer política para regular os Repasses Tarifários, aplicável a todos os municípios por ocasião da negociação ou renovação de concessão, desde que o resultado operacional destas se apresente positivo, para criação do Fundo Municipal de Saneamento, com as seguintes diretrizes básicas, sem prejuízo de outras que possam ser estabelecidas:

a) destinação de até 4% da Arrecadação mensal dos serviços de água e esgoto da concessão, líquida de custos com arrecadação e impostos (PIS/PASEP e COFINS), considerado o impacto do percentual nos resultados finais da concessão e desde que estes se mantenham positivos.

b) co-obrigação da prefeitura de destinar ao fundo, como contrapartida, o valor das contas mensais de água e esgoto de todos os órgãos públicos municipais;

c) delimitação das finalidades específicas para aplicação dos recursos do FMS”.

Na avaliação da Procuradoria da Arsaie, a proposta como foi feita não encontra respaldo legal. Reconhecer a prática da Copasa, que tem caráter comercial e casuístico, implicaria, assim, onerar indevidamente o conjunto dos usuários. A partir das discussões internas da agência, entendeu-se, afinal, que algumas das diretrizes elencadas seriam indevidas. Por um lado, restringir a possibilidade de reconhecimento dos repasses aos municípios superavitários seria ato discriminatório incompatível com as políticas do setor. Por outro lado, a Arsaie não tem competência legal para (sic) “co-obrigar” o titular dos serviços a realizar qualquer tipo de aporte como contrapartida.

A Arsaie não entende como razoável a vinculação de tais repasses a condições comerciais específicas pactuadas entre prestador e poder concedente. Além de ferir o princípio da isonomia, não estaria assegurada a transparência com relação à forma de acesso e ao volume de recursos por parte dos demais municípios. Assim, a Arsaie entende que a normatização para o reconhecimento nas tarifas dos valores transferidos a **fundos municipais de saneamento pode ser feita de maneira geral e para todos os prestadores regulados**, não apenas para a Copasa e muito menos apenas para os municípios que esse prestador atenda de forma superavitária. Os fundos consistem em instrumentos de política pública de extrema relevância e merecem tratamento regulatório e institucional robusto e cuidadoso.

Entretanto, a Arsaie entende que a universalização, entendida como ampliação gradativa do acesso aos serviços para todos, depende de investimentos vultosos. As estimativas variam de acordo com a fonte, mas sabe-se que, no ritmo atual, a universalização não será atingida na década de 2030, como postulado no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Dado o grande déficit na abrangência e na qualidade dos serviços, notadamente os de esgoto, é necessário aporte sustentado de recursos financeiros para o setor.

² Disponível em <http://www.arsae.mg.gov.br/component/gmg/page/725?view=page> .

Há, basicamente, duas fontes de recursos: o orçamento com origem nos tributos pagos pelo conjunto dos cidadãos e as tarifas pagas pelos usuários. Tal como prevista na lei, a instituição de fundos vem reforçar esses mecanismos de financiamento, os quais tiveram papel relevante na grande expansão do alcance de outros serviços, como os de energia elétrica.

Nesse sentido, o reconhecimento nas tarifas de repasses realizados pela Copasa aos municípios motiva-se, na ótica da Arsa, pelo oportuno incentivo à criação de fundos municipais. Com isso, viabiliza-se em nível municipal, no âmbito do titular, a instituição desses instrumentos de financiamento, cujo objetivo é promover a universalização do saneamento. É exatamente esse o teor do referido art. 13 da Lei 11.445/07:

“Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico”. (Lei 11.445/2007, Art.13).

Destarte, ao **acatar parcialmente** a proposta da Copasa, a agência possibilita a instituição pelos titulares dos serviços de fundos para a universalização do saneamento e assegura a eles um fluxo constante de recursos financeiros através da destinação de parcela da receita. Em função do entendimento jurídico e regulatório consolidado na Arsa, não resta dúvida nem quanto à legalidade nem quanto à pertinência do dispositivo. Fundos de universalização, mais que uma opção legal, constituem-se em imperativo, tendo em vista a quase inexistência de recursos orçamentários e a insuficiência de recursos tarifários³. Em seu papel de catalizador do desenvolvimento do setor, a Arsa espera contribuir para que os municípios tenham mais condições de atuar. Nesse sentido, a proposta da Arsa de incentivar a criação de fundos fortalece a posição do titular.

Entretanto, considerando a relevância e a complexidade do tema, a Arsa opta por segregar desta revisão tarifária a discussão definitiva sobre os detalhes de funcionamento do instrumento e tratá-la em resolução específica a ser construída com ampla participação dos interessados. Essa resolução a ser posteriormente publicada normatizará o instrumento do repasse tarifário a fundos municipais de universalização para todos os prestadores regulados e não apenas para a Copasa. Tal abordagem permitirá uma discussão mais focada no tema, oferecendo não apenas as condições para que se dê a ele a atenção merecida, mas também que outros atores possam ajudar a construí-lo.

Há duas exigências previstas pela legislação setorial para a instituição do fundo: ele deve ser especificamente destinado à universalização dos serviços públicos de saneamento, os quais compreendem, além da água e do esgoto, também a drenagem pluvial e o manejo dos resíduos sólidos; exige-se também que ele sirva à implantação do plano de saneamento. Dessa forma, entre os termos e condicionantes da regulamentação do mecanismo, seguramente figurarão:

- i. **Existência do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);**
- ii. **Existência de Fundo Municipal de Saneamento, FMS, ou de Fundo Intermunicipal de Saneamento Básico, FIMS, com o objetivo explícito de financiar ações para a universalização do saneamento.**

³ Queiroz, V. C. 2016. Avaliação de fundos como instrumentos de universalização dos serviços de saneamento: Aplicação para o Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais.

Além desses dois itens, obrigatórios por tratar-se do mandamento legal, a Arsaé considera importante que os fundos sejam geridos por uma **entidade de controle social**, que pode possuir formato de conselho municipal, com atribuição expressa de tratar do saneamento básico. Isso porque o envolvimento dos mais diversos agentes na gestão do fundo e na construção das políticas para o setor constitui um dos princípios da Lei 11.445/07.

Ademais, considerando-se que a Arsaé não tem competência legal sobre a destinação dada aos recursos do fundo do titular, é crucial que o arranjo gestor exerça seu papel de controle social de maneira eficiente e transparente. Dessa forma, a Arsaé incentivará que os titulares criem entidades coletivas de discussão sobre o saneamento, implementando, assim, o paradigma participativo dessa lei.

Contudo, será estabelecida uma regra de transição, para permitir que os repasses a fundos já instituídos possam ser reconhecidos nesta revisão. É este o objeto da próxima seção.

3. REGRA DE TRANSIÇÃO

Em função da política atualmente adotada pela Copasa junto a parte dos municípios que a contrataram para prestação de serviços de água e esgoto e da presença, nas tarifas vigentes, de custos associados ao repasse hoje realizado junto a esses municípios, **a Arsaé estabeleceu a possibilidade de reconhecimento dessa parcela de custos por meio de componente financeiro a ser considerado na Tarifa de Aplicação da Revisão Tarifária de 2017**. Este reconhecimento obedece às condicionalidades expostas neste tópico.

A partir do Reajuste Tarifário que venha a ser promovido para o prestador em 2018, por parte da agência, a eventual inclusão desses custos se dará nas condições que venham a ser estabelecidas em normativa específica, a ser definida pela Arsaé para todos os prestadores por ela regulados durante o 2º semestre de 2017. Sendo assim, a regra de transição discutida aqui parte do entendimento de que a ruptura repentina com a prática que já estava estabelecida poderia acarretar consequências negativas para os municípios e para o prestador. Ao mesmo tempo, a regra de transição sinaliza a regulamentação futura da matéria.

São reconhecidos na Tarifa de Aplicação da Revisão Tarifária de 2017 os custos com repasses tarifários a fundos de saneamento básico associados a municípios que possuem contratos firmados com a Copasa com este objetivo, apurados para o ano fiscal de 2016 e limitados pela aplicação do percentual definido em contrato à receita obtida pelo prestador no município, durante o ano fiscal de 2016. O reconhecimento de tais custos por meio de componente financeiro implica que esses componentes não serão incorporados à tarifa base para os anos subsequentes, facilitando a posterior adequação ao modelo que venha a ser normatizado pela agência para todos os prestadores por ela regulados.

Foram considerados por esse mecanismo de transição os custos associados a repasses a fundos municipais que atenderam aos seguintes pré-requisitos:

- O município possuir Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Existência de Fundo Municipal de Saneamento (FMS) e de conta bancária a ele associada;
- Existência de gastos com repasses ao FMS no ano fiscal de 2016 e de comprovação contábil e bancária de sua realização.

A Nota Técnica CRFEF 57/2017 estabeleceu que o prestador deveria providenciar e encaminhar à Arsa-MG, até o **dia 22 de maio de 2017**, as seguintes informações, para cada município com possibilidade de reconhecimento de repasse na tarifa:

- Cópia de todos os contratos firmados entre o prestador e o titular, incluindo não apenas aqueles diretamente relacionados ao repasse, mas também os demais contratos referentes aos serviços conexos;
- Lei municipal de instituição do Fundo Municipal de Saneamento receptor do repasse;
- Declaração de cada titular (municípios envolvidos) indicando a conta bancária de movimento associada ao Fundo Municipal de Saneamento na qual está autorizado o crédito do repasse;
- Documento oficial do prestador explicando forma atual de registro contábil dos repasses realizados e razão de conta contábil de registro desses repasses;
- Comprovantes de transferências bancárias de contas de movimento do prestador para as contas de movimento dos Fundos Municipais cujo repasse pretende-se reconhecer;
- Outras documentações complementares, conforme entendido como necessário pela agência, em função da documentação inicialmente recebida.

Ressaltava a mesma Nota Técnica que a não apresentação de um ou mais documentos nela requeridos ou a perda do prazo para sua apresentação implicaria a desconsideração dos valores associados ao município com documentação faltante.

Findo o prazo, a documentação requerida foi apresentada, na sua totalidade, apenas com relação ao fundo municipal de saneamento básico de Belo Horizonte. Foram então considerados para inclusão na tarifa, como componente financeiro, apenas os custos associados aos repasses a esse fundo. O valor a ser considerado como componente financeiro da tarifa de aplicação da Copasa em 2017 foi então apurado com base no que havia sido estabelecido na Nota Técnica CRFEF 57/2017, ou seja, foi considerado o menor valor apurado entre:

- A aplicação do percentual definido em contrato à receita obtida pelo prestador no município, durante o ano fiscal de 2016, e
- A soma de valores de comprovantes de transferência bancária entre conta de movimentação do prestador e a conta bancária de movimentação do Fundo Municipal de Saneamento.

Dessa apuração resultou o valor de R\$ 39.179.110,62, considerado como componente financeiro referente a repasses a fundos municipais de saneamento na definição das tarifas da Copasa a serem aplicadas de julho/17 a junho/18.

Cabe observar que o reconhecimento desse valor na Tarifa de Aplicação de 2017, decorrente da aplicação das regras de transição, não implica sua incorporação à receita requerida do prestador (dito de outra forma, à sua Tarifa Base), tampouco obrigação de reconhecimento futuro, nas Tarifas de Aplicação de anos subsequentes. Reconhecimentos futuros não ocorrerão caso não atendidos os requisitos que venham a ser posteriormente estabelecidos por normativa específica ou caso, por algum motivo, uma vez discutida tal norma com a sociedade, a agência opte por não normatizar o tema em pauta.

4. CONCLUSÃO

Em contribuição realizada em Audiência Pública, a Copasa propôs que a Arsaee reconhecesse na tarifa os repasses que realiza a alguns municípios com base nos pactos contratuais negociados para a concessão dos serviços. Na forma em que a proposta foi colocada, a agência entendeu que não teria o adequado respaldo legal e que algumas das diretrizes elencadas seriam indevidas.

A Arsaee entende que a normatização para o reconhecimento nas tarifas dos valores transferidos a **fundos municipais de saneamento pode ser feita de maneira geral e para todos os prestadores regulados**, não apenas para a Copasa. Tal reconhecimento deve se dar em bases que promovam isonomia e transparência e assegurem que, desde que contempladas as condicionalidades que a agência venha a estabelecer, todos os fundos de saneamento de municípios atendidos por prestadores por ela regulados tenham acesso a um fluxo financeiro regular que viabilize o planejamento e a execução de ações que contribuam para a efetiva universalização do saneamento básico.

Por um lado, mecanismo com tal característica permite que o titular dos serviços disponha de recursos específicos destinados ao saneamento. Tais recursos, embora provenientes das tarifas de água e de esgoto cobradas de usuários residentes sobretudo na área urbana, podem ser aplicados em outros temas do saneamento e na zona rural, pela aplicação do princípio da integralidade previsto na legislação.

Por outro lado, o instrumento demanda planejamento prévio, pois está condicionado à existência de plano de saneamento básico. Para os municípios que ainda não tenham elaborado seus planos, estima-se que a possibilidade de fluxo financeiro constante para os fundos os incentive a produzi-los. Para aqueles que já contam com planos, o titular terá à sua disposição um instrumento para custear algumas das ações que planejou. O contexto de sua construção será necessariamente participativo, pelo qual plano e fundo terão maiores chances de implementação exitosa.

Além disso, vale mencionar que a previsão de que uma entidade coletiva se dedique à gestão do fundo tende a favorecer a transparência e constitui, por isso, um incentivo a mais para que o controle social, esse importante – ainda que negligenciado – instrumento previsto pela Lei 11.445/07. Aos mecanismos de controle social, também podem se somar as participações de outros entes públicos, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Tal arranjo aponta na direção da robustez do arranjo aqui discutido, ao mesmo tempo dando possibilidade para o fomento do setor de saneamento e garantindo o planejamento e acompanhamento do uso dos recursos.

O saneamento desenvolveu-se durante décadas centrado no prestador, pautado em seus interesses, em detrimento de titulares e usuários. Toda a lógica introduzida pela Lei 11.445/07 inscreve-se na perspectiva de devolver centralidade ao município. No momento atual, passados exatos dez anos desde a sua publicação, o país ainda se encontra em uma transição paradigmática. Enquanto parte dos princípios e instrumentos da lei começam a ser aplicados, há toda uma herança histórica que ainda pesa sobre o setor.

Na ótica da Arsaee, o fundo municipal para a universalização do saneamento pode converter-se em um dos fiéis da balança, uma vez que conjuga uma dimensão econômico-financeira e uma abordagem participativa, ambas com foco no município. A agência espera, portanto, contribuir para que os princípios da legislação se tornem realidade e que o titular dos serviços tenha condições de assumir seu papel e promover a universalização do saneamento priorizando seus interesses e de seus cidadãos.

Nesse contexto, em que os fundos consistem em instrumentos de política pública de extrema relevância e merecem tratamento regulatório e institucional robusto e cuidadoso, a Arsa e optou por segregar o tema de repasse tarifário a fundos municipais de saneamento da Revisão Tarifária da Copasa e incluir pauta específica na sua Agenda Regulatória. Isso garantirá a discussão da sua operacionalização com a sociedade, incluindo todos os prestadores regulados, os municípios por eles atendidos, órgãos técnicos da área de saneamento e atores que possam contribuir para o adequado controle do mecanismo, como o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público.

Foi estabelecida, no entanto, uma regra de transição que, uma vez atendida, ofereceu a possibilidade de reconhecimento dos custos relacionados aos repasses realizados a fundos municipais em função das receitas apuradas pela Copasa nesses municípios em 2016, como componente financeiro a ser considerado na Tarifa de Aplicação da Revisão Tarifária de 2017. O único fundo municipal de saneamento com relação ao qual o prestador atendeu aos requerimentos da regra de transição foi o do município de Belo Horizonte, tendo sido apurado, em função das informações recebidas, o componente financeiro a considerar.

Cabe observar que o reconhecimento desse valor na Tarifa de Aplicação de 2017/18, decorrente da aplicação das regras de transição, não implica sua incorporação à receita requerida do prestador, tampouco obrigação de reconhecimento futuro, nas Tarifas de Aplicação de anos subsequentes. Reconhecimentos futuros ocorrerão, nas tarifas da Copasa e de outros prestadores regulados, nos moldes que venham a ser estabelecidos por normativa específica, a ser definida pela Arsa e após o devido processo de discussão do tema com a sociedade.

Cesar Augusto Camargos Rocha
Gerente de Fiscalização Econômica
Masp - 1.359.826-3

Márcio Otávio Figueiredo Júnior
Gerente de Ativos Regulatórios
Masp - 1.286.150-6

Renan Pereira Almeida
Gerente de Regulação Tarifária
Masp - 1.437.927-5

Raphael Castanheira Brandão
Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira
Masp - 1.288.895-4