

1) OBJETIVO

O presente relatório tem por objetivo apresentar considerações sobre a minuta de Resolução (CSR Nº 04/2021) apresentada pela Agência de Regulação Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sula (AGESAN).

2) CONTEXTUALIZAÇÃO

A minuta de Resolução CSR Nº 04/2021 propõem condições, procedimentos e atualiza metodologia de cálculo de tarifas, quando do reajuste e revisão tarifária, a serem observadas pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma indireta, no âmbito dos municípios consorciados à AGESAN-RS.

Em seu cerne, a minuta de resolução sugere a alteração do indexador inflacionário adotado nos reajustes e revisões tarifárias, substituindo o IGP-DI pelo INPC. As rubricas que teriam o indexador alterado seriam:

- Outros Custos com Pessoal
- Outros Serviços de Terceiros e
- Despesas Gerais.

A justificativa apontada pela Agência para alteração de indexadores é de que o Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna (IGP-DI), sofreu um descolamento causado pela pandemia de Covid-19, com efeito em determinadas rubricas tarifarias utilizadas na metodologia de cálculo.

Esse descolamento levou o Conselho Superior de Regulação (CSR) da Agência, a homologar o IRT 2021 da Corsan, com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) em substituição do IGP-DI.

A AGESAN ampara a iniciativa de substituição dos indexadores por meio de parecer elaborado por Marlon do Nascimento Barbosa, a pedido da própria Agência. De forma resumida, o parecer se propõe a responder a seguinte questão:

“Considerando a elevação substancial do IGP-DI atualmente, é possível substituí-lo pelo INPC no âmbito do processo de reajuste tarifário da CORSAN?”

A justificativa trazida pela Agência é de que o IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), acumulou de janeiro de 2020 a janeiro de 2021, uma alta de 25,14%. Caso fosse considerado o intervalo de maio de 2020 a maio de 2021, chegou aos 37,04%, consistindo na maior variação anual desde 2002 (25,21%).

A Agência ainda alega que com a pandemia da Covid-19 espalhando-se globalmente, o preço das commodities dispararam, o que elevou a inflação medida pelo IGP-DI e IGP-M. Com efeito, os contratos que utilizam o IGP-M como indexador tornaram-se excessivamente instáveis e onerosos para os contratantes.

Assim, com fulcro na modicidade tarifária, o Regulador apresenta uma análise sobre a adoção do INPC para as rubricas: Outros Custos com Pessoal, Outros Serviços de Terceiros e Despesas Gerais.

3) CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DA AGESAN

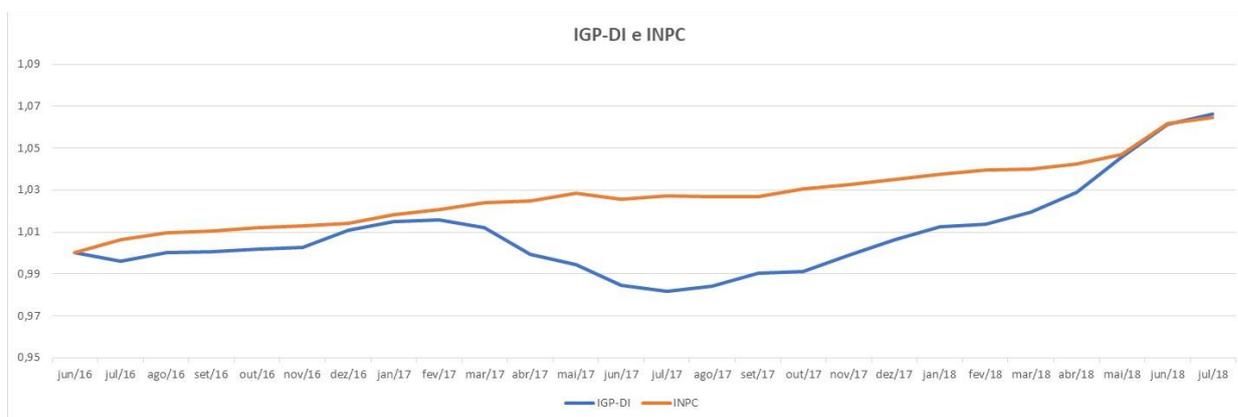
Primeiramente, é preciso ponderar que é compreensível a preocupação do Regulador com as tarifas e com a modicidade tarifária no momento de pandemia. No entanto, também é preciso sopesar outros aspectos que também são caros à regulação e que devem pautar a relação entre Regulador e Regulado.

Indústrias de Rede, como o caso de saneamento básico, são intensivos em capital e possuem investimentos com longo prazo de maturação, o que suscita regras estáveis e que não sejam alteradas mediante fatos conjunturais como os que se apresentam.

Essa estabilidade de regras é um pilar fundamental da Regulação, sem o qual os agentes têm dificuldades em atribuir risco ao negócio. Essa dificuldade na atribuição de risco ao negócio faz com que investidores exijam retornos cada vez maiores para suportarem todas essas incertezas, o que traz efeitos deletérios para os usuários no longo prazo.

Outro pilar fundamental, que tangencia a estabilidade das regras, refere-se à previsibilidade e credibilidade do Regulador, onde é fundamental que as regras estabelecidas sejam efetivamente e integralmente cumpridas.

Outro ponto que deve ser ponderado é que há momentos em que o INPC é superior ao IGP-DI. Por exemplo, de junho/2016 até julho/2018, o INPC se situou consistentemente acima do IGP-DI.



No período citado não se aventou alteração nos indexadores inflacionários, mesmo com eventuais efeitos para a CORSAN. No entanto, a concessionária entende que a manutenção dos indexadores vigentes foi correta, pois questões conjunturais não devem sobrepujar os aspectos estruturais, que é o que deve reger uma relação de longo prazo.

O ponto discutido não é trivial, pois exige uma atuação equilibrada do Regulador. Assim, uma forma de tentar entender o que seria uma atuação equilibrada por parte do Regulador seria avaliar como se portou outros Reguladores em situações semelhantes.

A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), um dos mais respeitados Reguladores, já se deparou com essa situação algumas vezes. No primeiro ciclo de revisões tarifárias das distribuidoras de energia elétrica, a aplicação dos índices de revisão superava e muito a inflação do período. Houve pressões políticas para que os índices de revisão não fossem aplicados na sua plenitude, principalmente devido à instabilidade política e econômica da época.

No entanto, o Regulador, por dever de ofício, decidiu se pautar nos princípios da regulação, na obediência aos contratos e ao que estava estabelecido e aplicou os índices de revisão tarifárias previstos para as concessionárias.

Nesse caso, também haveria impacto relevante para os usuários e o Regulador também não poderia ignorar os efeitos da elevação das contas de energia em um momento tão delicado. A solução de equilíbrio nesse caso foi diferir os efeitos da revisão tarifária por meio de um ativo regulatório a ser realizado dentro de um prazo que não onerasse demasiadamente os consumidores.

No período recente de pandemia, a ANEEL também se deparou com o mesmo dilema ao qual se submete a AGESAN. O indexador dos reajustes tarifários da maioria das concessionárias de distribuição é o IGP-M, que teve comportamento muito semelhante ao IGP-DI.

Em, 20 de abril de 2021, a ENEL CE teve um aumento médio de 10,44%, refletindo a variação acumulada do IGP-M, de 31,10% no período de referência, descontada do Fator X de 1,43%

Mais uma vez, para conter os efeitos da elevação tarifária, a ANEEL se utilizou do diferimento do aumento, conforme pode ser verificado no texto a seguir:

“Mitigação dos efeitos tarifários

52. Conforme reportado no início desta Nota técnica, foram estudados e elaborados mecanismos para mitigar parte do aumento tarifário que se observaria neste ano, com intuito de preservar a capacidade de pagamento do consumidor e, por consequência, a sustentabilidade econômico-financeira da cadeia que compõe o setor elétrico. Tais mecanismos, juntamente com a reversão dos valores transferidos à ENEL CE no âmbito da CONTA COVID, foram incorporados a esse processo tarifário, contribuindo substancialmente para a redução tarifária....”.

Assim, mesmo com elevada pressão tarifária sob os usuários de energia elétrica, muito influenciada também pelos efeitos da Conta Covid (auxílio de caixa concedido às concessionárias de distribuição), a ANEEL aplicou integralmente o indexador adotado.

Logicamente, também houve pressões para ANEEL não repassar integralmente o IGP-M do período, mas o Regulador, mais uma vez, pautou as suas decisões nos princípios que têm guiado o setor elétrico por um caminho profícuo, onde atalhos de curto prazo

devem ser evitados sempre visando uma relação de longo prazo e contribuindo para a credibilidade de suas ações e da estabilidade regulatória.

Outro ponto que deve ser destacado é que nem todas as rubricas que compõem a estrutura de Custos e Despesas da2 CORSAN são indexadas ao IGP-DI. A tabela abaixo sintetiza os indexadores utilizados para cada rubrica:

Quadro 01. Composição dos índices de variação de preço

Despesas/Custos de Exploração*		Índices Inflacionários
1.	Pessoal	
1.1	Salários	INPC
1.2	Outros Custos com Pessoal	IGP-DI
2.	Material	
2.1	Materiais de Tratamento	IGP-DI
2.2	Outros Materiais	IGP-DI
3.	Serviços de Terceiros	
3.1	Energia Elétrica	
3.1.1	RGE SUL	ANEEL - 1
3.1.2	RGE	ANEEL - 2
3.2	Outros Serviços de Terceiros	IGP-DI
4.	Despesas Gerais	IGP-DI
5.	Depreciação/Provisão/Amortização	INCC-DI
6.	Despesas Fiscais	IPCA
7.	Tributos Sobre Receitas - Crédito	IPCA
8.	Remuneração da Base de Ativos Regulatória	IPCA

*Estrutura de despesas e custos de exploração com base no adotado na última Revisão Tarifária.

A partir da estratificação das rubricas e dos seus indexadores, é possível afirmar que se utiliza uma cesta de índices para os reajustes e revisões da CORSAN onde o IGP-DI tem se peso relativo. Em um negócio como o de saneamento básico, é razoável supor que haja também relevância de participação de itens que são mais atrelados ao IGP-DI.

O próprio IGP-DI é composto por uma cesta de índices, onde há peso relevante do IPC-DI e do INCC-DI, conforme detalhado abaixo:

- os 60% representados pelo IPA-DI equivalem ao valor adicionado pela produção de bens agropecuários e industriais, nas transações comerciais em nível de produtor;
- os 30% de participação do IPC-DI equivalem ao valor adicionado pelo setor varejista e pelos serviços de consumo;
- quanto aos 10% complementares, representados pelo INCC-DI, equivalem ao valor adicionado pela indústria da construção civil.

Ao se utilizar do IGP-DI como indexador de uma determinada rubrica, infere-se que há diversos fatores que explicam a inflação dos custos contemplados nessa rubrica, mas quando se utiliza o INPC, restringe-se a adoção de um indexador muito atrelado ao consumo das famílias, que não é a melhor proxy dos custos do setor de saneamento básico. É preciso ressaltar que o objetivo da adoção desses indexadores é a preservação do poder de compra sob a ótica da concessionária e não dos seus consumidores.

Para se ter uma maior clareza do que está sendo abordado, a tabela abaixo sintetiza a composição do INPC. Para o cálculo do INPC, são considerados nove grupos de produtos e serviços: alimentação e bebidas; artigos de residência; comunicação; despesas pessoais; educação; habitação; saúde e cuidados pessoais; transportes e vestuário. A

pesquisa abrange famílias com rendimentos mensais entre 1 e 5 salários mínimos, sendo o chefe assalariado, e abrange dez regiões metropolitanas do país.

Desse modo, verifica-se que a adoção do INPC como proxy da maioria das rubricas do segmento de saneamento básico pode trazer resultados inconsistentes com a realidade do setor, subestimando a inflação do setor.

A tabela abaixo apresenta a proposta de substituição do indexador de IGP-DI para o INPC das rubricas destacadas em amarelo.

Quadro 01. Composição dos índices de variação de preço

Despesas/Custos de Exploração*		Índices Inflacionários
1.	Pessoal	
1.1	Salários	INPC
1.2	Outros Custos com Pessoal	INPC
2.	Material	
2.1	Materiais de Tratamento	IGP-DI
2.2	Outros Materiais	IGP-DI
3.	Serviços de Terceiros	
3.1	Energia Elétrica	
3.1.1	RGE SUL	ANEEL - 1
3.1.2	RGE	ANEEL - 2
3.2	Outros Serviços de Terceiros	INPC
4.	Despesas Gerais	INPC
5.	Depreciação/Provisão/Amortização	INCC-DI
6.	Despesas Fiscais	IPCA
7.	Tributos Sobre Receitas - Crédito	IPCA
8.	Remuneração da Base de Ativos Regulatória	IPCA

*Estrutura de despesas e custos de exploração com base no adotado na última Revisão Tarifária.

De acordo com essa proposição, o peso do IGP-DI passaria de 26,8674% para 4,0316%. As justificativas para cada rubrica são apresentadas a seguir:

- **Outros custos com pessoal:** este subgrupo compreende as despesas com pessoal de natureza não salarial, tais como treinamento e aperfeiçoamento, exames médicos periódicos, vale transporte, benefícios assistenciais, IPE e etc. No quadro 1 está exposto que o IGP-DI é aplicado para contratos como parâmetros de ajuste de valor, na qual o componente IPC (30% do IGP-DI) se enquadraria os itens deste subgrupo. Já o INPC para reajustes salariais. Desta forma, observando os itens que formam “outros custos com pessoal”, verifica-se que estão compreendidos dentro dos componentes “educação, transporte e saúde e despesas pessoais” que formam o INPC.
 - **Considerações da CORSAN:**
 - Diferentemente dos custos com salários, os outros custos salariais possuem outra natureza. Custos relacionados a treinamentos e capacitação em setores específicos como o de saneamento básico apresentam crescimento de custos superiores ao INPC.
 - Conforme se observa na tabela abaixo, a inflação histórica da saúde tem crescido a taxas superiores ao dos índices oficiais.

Ano	Planos de saúde	INPC	IPCA	IGPM
2020	8,14%	5,45	4,52	23,14
2019	7,35%	4,48	4,31	7,32
2018	10%	3,43	3,75	4,79
2017	13,55%	2,07	2,94	-0,53
2016	13,57%	6,58	6,28	7,19
2015	13,55%	11,28	10,67	10,54
2014	9,65%	6,23	6,40	2,66
2013	9,04%	5,56	5,91	5,53
2012	7,93%	6,2	5,84	7,81
2011	7,69%	6,08	6,50	5,10
2010	6,73%	6,46	5,91	11,32

Fontes: ANS, IBGE

Outros serviços: Este subgrupo compreende as despesas com os demais gastos com serviços, tais como: serviços de conservação e manutenção de prédios, processamento de dados, segurança, entrega de contas, limpeza e higiene, leitura de hidrômetros, telefonia, malote e correspondências, transportes, transmissão de dados e outros. No quadro 1 estão expostos que o IGP-DI é aplicado para contratos como parâmetros de ajuste de valor, na qual o componente IPC (30% do IGP-DI) se enquadraria os itens deste subgrupo. Já o INPC, observando os itens que formam “outros serviços”, verifica-se que estão compreendidos dentro dos componentes “artigos de residência, transporte, comunicação e cuidados pessoais” que formam o INPC.

○ **Considerações da CORSAN:**

- Aqui mais uma vez se verifica itens de custo com pouca relação de natureza com os custos do INPC. Custos com processamento de dados, telefonia, transmissão de dados têm mais relações com indicadores mais diversificados como é o caso do IGP-DI do que o INPC, tendo influência inclusive da variação cambial.
 - A natureza desses serviços também envolve a necessidade de compra de material pelo contratado, onde o IGP-DI é uma proxy mais adequada do que o INPC.
- **Gerais:** este subgrupo compreende as despesas com os demais gastos que não se enquadram nos subgrupos anteriores, tais como: indenizações por danos materiais e pessoais, indenizações por danos ambientais, indenizações por uso de bens imóveis, locação de veículos, aluguéis e condomínios, manutenção de veículos locados, perdas de créditos incobráveis de particular, manutenção e monitoramento de licença ambiental, despesas legais e judiciais, variação de estoque e materiais inservíveis. Observa-se uma heterogeneidade de características dos itens deste subgrupo, na qual, alguns itens enquadram-se ao IGP-DI e outros aos INPC, também itens que não se enquadram na composição destes índices, porém historicamente são utilizados como base (por não existir

índice específico), tal como o INPC é amplamente utilizado como índice de referência para reajustes em processos judiciais.

○ **Considerações da CORSAN:**

- Nessa rubrica também se verifica vários itens onde o IGP-DI explica de forma mais adequada a inflação do item, como por exemplo custos de locação de veículos, aluguéis e condomínios.
- O próprio Regulador identifica heterogeneidade na natureza dos itens citados. Nesse sentido, se o IGP-DI possui 30% de composição do INPC, seria adequado adotar o IGP-DI, uma vez que o INPC não possui nenhum peso do IPC-DI e do INCC-DI.
- Assim, utilizar apenas o INPC é insuficiente para explicar adequadamente a variação de custos dessa rubrica.

De uma forma geral, os fatores motivadores para troca do IGP-DI para o INPC não são categóricos, o que sugere uma abordagem mais conservadora do Regulador. A troca dos indexadores das rubricas mencionadas deveria ocorrer apenas no caso de mudança de entendimento relacionada à sua definição inicial, o que não foi possível inferir a partir das motivações apresentadas pela AGESAN.

Portanto, visando a preservação de princípios caros à regulação como o da estabilidade das regras, que devem pautar uma relação de longo prazo, a CORSAN solicita que sejam mantidos os indexadores utilizados na resolução CSR 05/2020, pois não se identificou razões suficientemente robustas que motivassem a substituição dos indexadores.

É preciso destacar que a Agência já utiliza uma cesta de índices, compostas por IGP-DI, INCC, IPCA e INPC, que foram definidas por meio de um racional da natureza das rubricas e que a alteração dos indexadores dessas rubricas sem a devida motivação deve ser evitada. A alteração dos indexadores deveria ocorrer apenas em caso de equívoco na definição dos indexadores atuais ou por algum aperfeiçoamento necessário, desde que devidamente justificado, o que não ocorreu. Lembrando que o Regulador tem sempre a disposição o diferimento (parcelamento) do índice para atenuar impactos tarifários para os usuários.

Por fim cabe mencionar que as metodologias para os processos revisionais de tarifas, no contexto do novo marco regulatório do saneamento básico, conforme Lei nº 14.026/20, deverão ser aderentes as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e elaboradas no contexto da regulação por incentivos, abordando metodologias para definição dos Custos Operacionais Eficientes, Fator X, Outras Receitas, Receitas Irrecuperáveis, Base de Remuneração dos Ativos e Taxa Regulatória de Remuneração do Capital.