V-1500 - CUSTO DE AGÊNCIA NA REGULACAO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DA TAXA REGULATÓRIA NO BRASIL

Luís Manuel Esteves da Rocha Vieira [(1)]
Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba.
Professor de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Alexandro Barbosa [(2)]
Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (Espanha)
Professor de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Walter Fernandes de Miranda Neto [(3)]
Mestre em engenharia sanitária e recursos hídricos pela UFRN
Analista de regulação em saneamento básico da ARSBAN
Pedro Celestino Dantas Junior [(4)]
Mestre em engenharia sanitária e recursos hídricos pela UFRN
Analista de regulação em saneamento básico da ARSBAN

Endereço[(1)]: Av. Sen. Salgado Filho, 3000, CCSA/UFRN - sala D04 - Cidade Universitária - Natal - RN – CEP: 59078-970 - Brasil – Tel.: (84) 99818-7872 - e-mail: luis.esteves@ufrn.br

RESUMO

No presente estudo buscou-se analisar o contexto brasileiro de monitoramento e fiscalização exercido sobre o saneamento básico quanto ao custo de agência, ou seja, a taxa de regulação cobrada pelas agências reguladoras. Assim, teve-se como objetivo: aferir qual o formato predominante do custo agência na regulação do saneamento básico brasileiro. Para a consecução desta pesquisa foi realizada inicialmente uma revisão teórica de artigos científicos nacionais e internacionais, bem como de estudos técnicos, em especial os anuários das pesquisas realizadas pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. Verificou-se que a maioria dos entes reguladores aufere suas receitas aplicando taxa sobre a receita da prestação dos serviços pelo ente regulado, principalmente, tomando como base de cálculo o faturamento, mas sendo também comum a cobrança sobre a arrecadação. Quantos aos percentuais aplicados, constatou-se uma média de 1,7% e 1,4% para valores respectivamente sobre o faturamento e a arrecadação. Este trabalho contribui na temática da regulação econômica, produzindo e transferindo conhecimentos no campo da teoria da agência e da regulação econômica sobre a aplicação da cota regulatória em agências regulatórias.

PALAVRAS-CHAVE: Custo de Agência, Taxa Regulatória, Saneamento Básico

INTRODUÇÃO

No setor público brasileiro a função regulatória tem sido difundida e adotada como uma boa norma de gestão para a defesa dos interesses públicos e correção das falhas de mercado (COSTA ET AL. 2001). A Teoria da Regulação, conforme Boyer (2009), trata a modalidade na qual o Estado delega a gestão de serviços públicos e coletivos a empresas privadas, todavia, instituindo agências administrativamente independentes para regular essa atuação, conhecidas como agências reguladoras. Estas, criam um ambiente jurídico e institucional seguro para toda a sociedade, fiscalizando, melhorando normas, zelando pela qualidade dos serviços públicos, além de manterem o equilíbrio do mercado e atenderem as demandas sociais e econômicas (SOUZA; BAIDYA, 2016).

A regulação, sob o aspecto econômico, visa a eficiência econômica, envolvendo a cadeia produtiva, distributiva e alocativa dos recursos. Ademais, tem importante foco na contenção das falhas de mercado, principalmente em meio aos desafios de setores de infraestrutura, que exigem maiores investimentos por parte do concessionário e prazos longos para o retorno do capital estabelecido. Neste sentido, sendo necessário equilibrar a expectativa de lucratividade dos prestadores de serviço enquanto se garante o bem-estar dos consumidores. (SOUZA; BAIDYA, 2016).

Segundo Araújo e Pires (2000), para mitigar a falha de mercado que é a assimetria de informação no setor de saneamento, geram-se custos elevados da atividade regulatória. Tratam-se, pois, de custos de agência, conforme a conceituação da Teoria da Agência de Jensen e Meckling (1979; 2008). Neste caso, a despesa de monitoramento que o Principal, Estado e sociedade, tem a fim de mitigar o conflito de interesses existente para com o Agente, a concessionária prestadora de serviços. Este monitoramento sendo então feito pelas Agências de Regulação, e o custo traduzido na Taxa de Regulação cobrada.

No Brasil, os aspectos relativos às diretrizes e regulação do saneamento básico encontram fundamento na lei nº 11.445/2007, alterada pela lei nº 14.026/2020, que tratam o marco legal do saneamento básico. Esses normativos estabelecem importantes aspectos, como objetivos da regulação e a responsabilidade pela criação de normas e padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico, assim como a regulação tarifária na busca pela modicidade da tarifa, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços.

OBJETIVO DO TRABALHO

No presente estudo pretende-se analisar o contexto brasileiro de monitoramento e fiscalização exercido sobre o saneamento básico quanto ao custo de agência, ou seja, a taxa de regulação cobrada pelas agências reguladoras. Assim, tem-se como objetivo: aferir qual o formato predominante do custo agência na regulação do saneamento básico brasileiro.

METODOLOGIA UTILIZADA

Para a consecução deste estudo foi realizada inicialmente uma revisão teórica de artigos científicos nacionais e internacionais da temática. Também foi realizada uma revisão de estudos empíricos, para tanto, levantando-se os estudos realizados pela Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR, especialmente, os anuários das pesquisas aplicadas junto a seus associados. Nestes, captaram-se as receitas dos órgãos regulados, assim como a taxa regulatória aplicadas pelas respectivas agências em questão.

Buscou-se, então, compreender como as agências de saneamento básico associadas a ABAR auferem suas receitas. Embora a última publicação tenha sido em 2021 (referente a 2020), ela não apresenta o detalhamento da pesquisa realizada junto aos seus associados quanto aos componentes de cálculo e total das receitas dos entes participante. Deste modo, utilizou-se o anuário de 2020 (referente a 2019), que ainda seguia o padrão dos anos anteriores.

Quanto à população e amostra, observa-se que atualmente estão filiadas à Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR (2022): 54 agências reguladoras que atuam na regulação do setor de saneamento, sendo 24 Municipais, 23 Estaduais, 6 Consorciadas e 1 Distrital, atingindo os serviços de abastecimento de água e esgotamentos sanitário de mais de 3.000 municípios. Todavia, para o presente estudo foi coletada uma amostra por conveniência de 28 agências de regulação, em função das limitações de detalhamento sobre a cobrança regulatória nas informações encontradas.

RESULTADOS OBTIDOS

Verificou-se que a maioria dos entes reguladores aufere suas receitas aplicando taxa sobre a receita da prestação dos serviços pelo ente regulado, principalmente, tomando como base de cálculo o faturamento, mas sendo também comum a cobrança sobre a arrecadação. Quantos aos percentuais aplicados, verificou-se uma média de 1,7% e 1,4% para valores respectivamente sobre o faturamento e a arrecadação, conforme se detalha a seguir.

No Quadro 01 tem-se os dados referentes à Receita anual do Prestador de Serviços (c), bem como a Base de Cálculo (d), e Alíquota (e) que permitiram o cálculo da Receita regulatória anual (f) auferida pela agência (a) com o serviço de regulação sobre o prestador (b).

Quadro 01 - Receitas das Agências Reguladoras para Regulação do Saneamento Básico

Agência	Prestador de Serviços	Receita Anual do Prestador de Serviços - (R$)	Base de Cálculo da Receita Regulatória	Alíquota (%) ou coeficiente aplicado	Receita Regulatória anual (R$)
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
AGERGS	BRK Ambiental Uruguaiana S.A.	48.749.723,25	**Faturamento Bruto do ano anterior**	**0,6%**	974.994,47
	CORSAN	2.313.659.003,69	**Faturamento Bruto do ano anterior**	**2,0%**	13.881.954,02
AGERSA BA	EMBASA	3.198.000.000,00	**Faturamento Bruto do ano anterior**	**0,5%**	14.327.248,80
AGENERSA	ÁGUAS DE JUTURNAIBA / CEDAE / PROLAGOS	6.557.876.000,00	**Faturamento Bruto menos Tributos**	**0,5%**	32.745.250,20
AGEPAN	SANESUL	560.918.000.000,00	**Faturamento Bruto menos Tributos**	**0,7%**	3.926.000.000
ARSESP	SABESP / Outras	13.258.256.872,05	**Faturamento Bruto menos Tributos**	**0,5%**	61.998.681,05
ARSP	CESAN / BR Distribuidora	913.341.633,90	**Faturamento Bruto menos Tributos**	**0,5%**	4.292.705,68
AGR Tubarão	TSSA	34.000.000,00	**Faturamento Bruto menos Tributos**	**4,7%**	1.780.000,00
AGEMAN	Águas de Manaus	567.634.726,00	**Faturamento Bruto menos tributos e rec. de construção**	**1,0%**	5.676.347,26
ARSAL AL	Casal-Companhia de Saneamento de	152.778.351,87	**Faturamento Bruto**	**0,5%**	680.513,40
AGESAN-RS	CORSAN	247.540.723,69	**Faturamento Bruto**	**0,5%**	1.237.703,63
	COMUSA	33.109.134,78	**Faturamento Bruto**	**0,3%**	130.132,31
AGEREG	ÁGUAS GUARIROBA	600.606.295,32	**Faturamento Bruto**	**1,0%**	6.006.062,95
AGERSA-ES	BRK Ambiental Cachoeiro de Itapemirim	96.267.478,70	**Faturamento Bruto**	**4%** (1% Tx. de regulação/fiscaliz. e 3% de outorga)	3.408.289,45
AMAE	COSANPA	234.653.820,06	**Faturamento Bruto**	**2,0%**	4.690.710,93
ADASA	CAESB	2.028.448.362,28	**Faturamento**	**3,5%**	65.072.783,69
ARPE	Compesa	1.568.213.220,65	**Faturamento**	**0,5%**	7.841.066,10
ARSETE	AGESPISA	2.789.767,45	**Faturamento**	**1,1%**	2.463.025,40
	ÁGUAS DE TERESINA	388.810.000,00	**Arrecadação**	**1,1%**	38.444,66
ARPB	CAGEPA	R$8.914.283.000 (calculado a partir da Taxa)	**Arrecadação**	**1,0%**	891.428,30
AGERT	ÁGUAS DE TIMON	29.949.787,00	**Arrecadação**	**3,0%**	729.502,03

Agência	Prestador de Serviços	Receita Anual do Prestador de Serviços - (R$)	Base de Cálculo da Receita Regulatória	Alíquota (%) ou coeficiente aplicado	Receita Regulatória anual (R$)
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
ARSEC	Saneamento	234.979.571,27	**Arrecadação menos tributos**	**1,5%**	3.158.984,00
ARES-PCJ	Departamentos e Autarquias	3.973.985.356,00	**Receita Operacional Líquida do ano anterior**	**0,25%**	9.934.963,39
AGEAC	DEPASA	(não informou)	**(não informou)**	**1,0%**	234.982,74
AGIR-SC	Cobrança de taxas	-	**Habitantes**	**R$ 0,05 (água) e R$ 0,04 (esgoto) por hab**	1.800.378,54
ARIS-SC	(39 entes)	-	**Habitantes**	**R$0,10 / R$0,12 (divergente)**	4.155.613,20
ARCE	CAGECE	1.618.998.595,92	**Ligações Ativas**	**0.15 UFIRCE/Unidade Usuária**	9.019.708,68
ARESC	(receitas em 23 Entes)	988.407.133,33 (calculado a partir da Taxa)	**BENEFÍCIO ECONOMICO AUFERIDO**	**0,9%**	8.895.664,20
ARSAE	COPASA / CESAMA / Outros	5.434.762.570,00	**Núm. economias de água (EA) e de esgoto (EE) do ano anterior**	**TFAS = 1,2022 Ufemg's x (EA + EE)**	41.001.616,01
ARISB - MG	(25 entes)	não se aplica	**Número de economias**	**R$ 0,25 por economia ativa (água + esgoto)**	-
AGR	SANEAGO/BRK	2.477.368.385,34	**R$ 0,24 / m3 faturado**	**10,0%**	5.388.009,02

Fonte: Adaptado a partir da pesquisa ABAR de 2020 referente a 2019

Tendo em vista a aplicação de normativos diferentes, verifica-se que as bases de cálculo sobre as quais incidem as taxas regulatórias (ou similares) não são plenamente comparáveis entre si. Percebe-se que a maioria são incidentes sobre a Receita, seja a nível de Faturamento ou da efetiva Arrecadação, podendo em ambos os casos ser deduzida dos tributos. Ademais, verificam-se outras bases distintas, como: habitantes da localidade, número de economias e outros.

Apenas para referência, se calcularmos a média sobre as 10 (dez) primeiras linhas do Quadro 01, relativas a taxas aplicadas sobre bases de cálculo relativas a faturamento, obtemos uma média de 1,4% (um virgula quatro porcento). Já a média das 4 (quatro) linhas seguintes, referentes a bases de cálculo sobre a arrecadação, perfaz 1,7% (um virgula sete porcento). Estas médias de alíquotas regulatórias estão coerentes com a expectativa de que as taxas são maiores se incidentes sobre a arrecadação, haja vista ser base de cálculo de valor menor do que a do faturamento (em virtude da inadimplência).

CONCLUSÕES

Neste estudo foi realizada revisão teórico-empírica da literatura, analisando as Teorias da Regulação e da Agência e sua aplicação em meio ao contexto de regulação do Saneamento básico brasileiro, contextualizando os "custos de agência" presentes nessa relação, em outras palavras, a taxa regulatória aplicada pelas agências reguladoras de saneamento básico.

Verificou-se que a maioria dos entes reguladores aufere suas receitas aplicando taxa sobre a receita da prestação dos serviços pelo ente regulado, principalmente, tomando como base de cálculo o faturamento, mas podendo também ser sobre a arrecadação, com percentuais similares entre 1,4% e 1,7%, respectivamente.

Em suma, o presente estudo contribui na temática da regulação econômica, produzindo e transferindo conhecimentos no campo da teoria da agência e da regulação econômica em termos da aplicação da cota regulatória em agências regulatórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAÚJO, H.C.; PIRES, J.C.L. **Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 9-28, set./out. 2000.
2. BOYER, Robert. **Teoria da Regulação**: Os fundamentos. Editora Estação Liberdade. 2009.
3. BRASIL. **Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.
4. BRASIL. **Lei Federal nº 11.445, de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766/1979, 8.987/1990, 8.666/1993, 8.987/1993, 8.987/1995, revoga a Lei nº 6.528/1978; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 8 de janeiro de 2007.
5. COSTA, N. R.; RIBEIRO, J. M.; SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 193-228, 2001.
6. JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.
7. JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 87-125, 2008.
8. SOUZA, F. P.; BAIDYA, T. K. N. Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 1, p. 66-83, 2016.