ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

SAAE DE PASSOS

2011 - 2015

RELATÓRIO CRFEF/GFE 04/2015

Gerência de Fiscalização Econômica
ARSAE-MG
03 de novembro de 2015

ÍNDICE

1. RESUMO EXECUTIVO 3

2. CONTEXTO 7

3. OBJETIVOS DO RELATÓRIO 9

4. ANÁLISES 9

4.1 MERCADO 11

4.2 RESULTADO 22

4.3 INVESTIMENTOS 32

4.4 CONTROLES E RISCOS 36

ANEXO I – DESPESAS NÃO ADMINISTRÁVEIS 40

ANEXO II – CUSTOS OPERACIONAIS 43

ANEXO III – EVOLUÇÃO DE DISPONIBILIDADES 45

1. Resumo Executivo

Este relatório consolida as análises realizadas com relação ao desempenho econômico-financeiro do Saae de Passos, após a Revisão Tarifária de 2011. O desempenho foi avaliado em quatro dimensões de análise: Mercado, Resultado, Investimentos e Controles / Riscos, comparando o previsto na Revisão e Reajustes Tarifários subsequentes com o efetivamente alcançado pelo prestador.

As análises são apresentadas em função dos períodos de observação, a saber: PR (jan/10 a dez/10, referência para a Revisão Tarifária); P1 (29 meses a partir da Revisão Tarifária até o primeiro Reajuste Tarifário – set/11 a jan/14); P2 (13 meses compreendidos entre o primeiro e o segundo Reajustes Tarifários – fev/14 a fev/15) e P3 (4 meses após o Reajuste Tarifário de 2015 – mar/15 a jun/15).

Destacamos, a seguir, os pontos mais relevantes observados e um breve resumo dos entendimentos obtidos para cada dimensão de análise.

Mercado

As análises do mercado atendido pelo prestador mostraram que:

- Houve um crescimento contínuo do número de ligações e economias (base de clientes);
- Após um crescimento de mercado da ordem de 3,67% entre o PR e o P1, observaram-se reduções de mercado em P2 (7,50% menor do que o de P1) e em P3 (13,04% menor do que o de P2);
- As receitas irrecuperáveis (faturas em aberto após um ano de vencimento) mantiveram-se no patamar previsto pela Revisão Tarifária, sugerindo uma inadimplência controlada;
- O Executivo Público Municipal manteve-se inadimplente até a celebração do Termo de Acordo e Reconhecimento de Dívida, em outubro de 2013, quando negociou e parcelou a dívida reconhecida e passou a pagar regularmente suas faturas;
- Estornos, retificações e descontos concedidos tiveram impacto identificado como relevante no P1, recomendando aprimoramentos em parte dos controles e registros comerciais;
- O Saae deixou de realizar um faturamento adicional estimado em R$1,3 milhão, em função de ter solicitado Reajustes Tarifários em frequência inferior à autorizada pela Arsae (a cada 12 meses).

Os fatores acima contribuíram para que o faturamento de serviços tarifados do prestador fosse inferior ao esperado, o que foi agravado em P2 e P3, quando a escassez hídrica e o consumo mais consciente de água por parte da população contribuíram ainda mais para a redução do mercado.

Merecem destaque: (1) o impacto que a inadimplência do Executivo Municipal teve na arrecadação do prestador (R$1,2 milhão reconhecidos como dívida foram parcelados em 120 meses, sem previsão de correção monetária e juros); e (2) a perda de faturamento representada pela intempestividade de solicitação de Reajustes Tarifários (o primeiro foi promovido 29 meses após início de vigência das tarifas definidas pela Revisão, tendo o prestador ficado sem reposição da inflação sobre seus custos durante todo este período).

Resultado

O crescimento de mercado entre o PR e o P1 aponta para uma expectativa de receita arrecadada maior do que a originalmente prevista e para a possibilidade de realização de despesas superiores às originalmente previstas. Já com relação ao P2 e ao P3, as reduções de mercado ocorridas apontam para uma proporcional redução das receitas a serem arrecadadas e das despesas suportadas, também com relação às originalmente previstas. Em função disso, neste estudo, as referências originais de receitas e despesas foram ajustadas antes de serem comparadas com as efetivamente realizadas, dando origem às "Receitas de Referência Ajustadas" e às "Despesas de Referência Ajustadas", sempre ajustadas a maior ou a menor de acordo com o mercado (faturamento) realizado. Utilizaremos esses termos, então, para a apresentação dos resultados alcançados pelo Saae.

As análises do resultado obtido pelo prestador mostraram que:

- A receita arrecadada por serviços tarifados foi inferior à Referência Ajustada (já se considerando as variações de mercado) em 6,1% (aproximadamente R$3,4 milhões);
- As receitas de origem não tarifária (ex. multas, tarifas de expediente, serviços não tarifados, rendimentos e aplicações e receitas de capital) superaram a Referência Ajustada em 42,5% (aproximadamente R$2,1 milhões), compensando parcialmente as menores receitas tarifárias;
- Dos R$61,4 milhões da Receita de Referência Ajustada (total), R$60,1 milhões foram arrecadados, representando uma realização a menor da ordem de R$1,3 milhão;
- Dos R$67,4 milhões da Despesa de Referência Ajustada (total)[1], R$67,6 milhões foram realizados, representando um excedente de despesas da ordem de R$200 mil;
- O déficit da operação, de aproximadamente R$7,5 milhões, foi superior ao esperado[2] em pelo menos R$1,5 milhão, em função da menor realização de receitas e do excedente de despesas;
- Em função do déficit da operação, maior do que o previsto, foi produzido um comprometimento futuro de caixa de aproximadamente R$1,4 milhão;
- Ainda que as despesas tenham sido realizadas em montante pouco superior ao previsto, as despesas não administráveis e os custos operacionais excederam de forma significativa os valores de Referência Ajustada para esses grupos de despesas, consumindo recursos originariamente previstos para manutenção e investimentos, limitando a execução destes últimos.

Os destaques apontados com relação ao resultado obtido pelo prestador refletem, em boa medida, os inibidores de faturamento e arrecadação identificados na análise de mercado. Destacam-se, nessa linha, a inadimplência do Executivo Público Municipal, que, se não tivesse ocorrido, poderia ter proporcionado pelo menos R$1 milhão de receita adicional ao prestador (já descontadas as parcelas da dívida recebidas) e o atraso na solicitação do primeiro Reajuste Tarifário, que, solicitado tempestivamente, poderia ter proporcionado ao prestador um faturamento adicional estimado em R$1,3 milhão.

[1] Aqui incluem-se todas as despesas, sejam elas direcionadas ao custeio da operação ou relacionadas aos custos de capital.
[2] Em função da existência (em set/11) de recursos em caixa disponíveis para investimentos, foi previsto, na Revisão Tarifária, o consumo desses recursos durante o quadriênio subsequente, a ser promovido por meio de déficit da operação que, no entanto, foi superior à previsão.

Vale também observar que, caso o consumo total de água (e, portanto, o volume faturado) não tivesse apresentado expressiva redução em P2 e P3, o faturamento (e a receita tarifária) seriam superiores aos realizados, com repercussão positiva no resultado do prestador.

Por último, merece destaque o crescimento do índice de perdas de água tratada do Saae, que apresentou uma média superior a 32%, distanciando o prestador do atingimento da meta regulatória de uma perda média de 26,5%, durante o quadriênio do ciclo tarifário. Como a Revisão Tarifária previu esse aumento de eficiência no tratamento da água, com consequente redução de gastos com energia elétrica e materiais de tratamento, essa maior perda torna-se um dos fatores que contribuíram para o distanciamento das despesas não administráveis daquelas previstas, em função do mercado observado.

Investimentos

As análises dos investimentos realizados pelo prestador mostraram que:

- Pouco mais de R$11,2 milhões (53%) do montante previsto de R$20,9 milhões em investimentos para o quadriênio 2011-2015 havia sido realizado até junho de 2015, último mês desta análise;
- Dos R$17,8 milhões em investimentos a serem realizados com recursos próprios, pouco menos de 47% (aproximadamente R$8,3 milhões) tinham sido realizados, em junho de 2015;
- Foi identificado, nos demonstrativos contábeis do prestador, além dos montantes acima (gastos em ações de investimento previstas pela Revisão Tarifária), um montante de aproximadamente R$1,7 milhão em outras ações de investimentos;
- O excedente de custos operacionais e despesas não administráveis (R$7,5 milhões), somado ao R$1,7 milhão utilizado em ações de investimento não previstas no plano original contribuíram para pouco mais de R$9 milhões em investimentos previstos na Revisão não fossem realizados pelo prestador, valor condizente com os relatórios gerenciais do prestador.

Adicionalmente aos montantes resumidos acima, dois pontos merecem destaque, com relação aos investimentos realizados pelo Saae de Passos: (1) O direcionamento de grande parte dos recursos investidos aos sistemas de abastecimento de água, priorizando a garantia de acesso à água pela população, em momentos de escassez; (2) A expressiva concentração dos gastos em três ações de investimento, que responderam por mais de 99% dos investimentos – a *Captação e ETA Rio Grande* (83%), a *Nova Elevatória Coimbrãs* (aproximadamente 8%) e o *Interceptor Córrego São Francisco* (aproximadamente 8%), as duas primeiras voltadas ao abastecimento de água e a última ao esgotamento sanitário.

Vale observar que a existência de um elevado percentual (19%) de gastos totais em investimentos executados de forma não planejada sugere a utilização do aprendizado com a execução do plano atual quando da elaboração do Plano de Investimentos a ser considerado na próxima Revisão Tarifária. Esse novo plano poderá priorizar ações de curto prazo que venham a ser previstas pelo Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Passos, assegurando o seu alinhamento com os anseios da população.

Controles / Riscos

As análises dos controles e riscos internos ao prestador observados durante os estudos mostraram que:

- O Saae tem empreendido esforços no sentido de aprimorar o atendimento a orientações da regulação e da fiscalização da Agência e estreitar as relações de cooperação técnica;
- Os sistemas de TI utilizados pelo prestador possuem autonomia dos sistemas de outros órgãos municipais e tem proporcionado boa flexibilidade no atendimento a demandas regulatórias;
- Mecanismos institucionais de planejamento e controle precisam ser estabelecidos e aprimorados, de forma continuada, em apoio à direção do Saae na busca pelo atingimento de seus objetivos comerciais, operacionais e regulatórios;
- Há riscos associados à necessidade de ajustes cadastrais e de bases de dados de usuários, que precisam ser promovidos de forma a melhor identificar a estrutura de mercado do prestador;
- Registros contábeis e extracontábeis precisam ser aprimorados para acompanhamento de temas como o recebimento da dívida do Executivo Municipal e o faturamento do autoconsumo;
- A apropriação de gastos deve ser aprimorada, para evitar que a mesma conta contábil inclua gastos de natureza muito diversificada, aumentar o controle e a confiabilidade dos registros e proporcionar registros adicionais que facilitem o acompanhamento continuado de gastos e recebimentos que sejam de interesse da direção da Autarquia ou da Arsae.

Entende-se que o aprimoramento de mecanismos internos de planejamento e de controle e a atuação nos riscos identificados por este relatório possam trazer importantes benefícios para o Saae, como:

- Atuação facilitada da direção da Autarquia, em especial em situações que envolvam ajustes de planejamento, controle de execução de projetos ou atuação em crises (ex. crise hídrica);
- Propiciar maior confiabilidade de informações, dando condições para o aprimoramento da gestão do Saae, como um todo;
- Maior acesso e melhor controle de programas de melhoria com verbas de destinação específica que venham a ser criados pela Arsae (Programas de Controle de Perdas e similares);
- Melhores condições para a percepção de incentivos financeiros de origem regulatória, pela maior facilidade no acompanhamento e cumprimento de metas de eficiência estabelecidas;
- Controle facilitado de conformidade regulatória com normativas ou determinações da Agência.

O empreendimento de iniciativas de aprimoramento de mecanismos internos de planejamento e controle poderá apoiar o prestador no alcance dos resultados esperados e promover o Saae a uma nova condição de gestão, com melhores ferramentas e processos de suporte.

A Arsae tem se colocado à disposição da Autarquia para a cooperação técnica que se faça necessária, em diversas frentes, como controle de perdas, contabilidade regulatória e organização de informações diversas de suporte à gestão. Espera-se, desta forma, apoiar o regulado neste movimento e que, por meio de iniciativas que possam ser definidas e acompanhadas em conjunto, em breve se possa ter um cenário ainda mais favorável para o aumento da eficiência operacional do Saae.

2. Contexto

O Município

O Município de Passos, localizado na região sul e sudoeste do Estado de Minas Gerais, possui uma extensa área geográfica de 1.338,070 km^2, aproximadamente 4,04 vezes maior que o Município de Belo Horizonte. Em 2010, sua população era de 106.290 habitantes, sendo 94,9% urbana e 5,1% rural[3], e a população estimada para 2015 é de 113.122 habitantes[4]. Menos de 1% da sua área (12,461 km^2) está em perímetro urbano[5].

Seu IDH é 0,756, o que o coloca na faixa de desenvolvimento humano alto, superior ao IDH médio nacional (0,744), e o Índice de Gini municipal é 0,49, apontando para uma desigualdade inferior à média nacional (0,55)[6]. O setor de serviços é o mais relevante da economia local, representando 70,2% do PIB do município. Os setores industrial e agropecuário representam, respectivamente, 18,4 e 11,4%[7].

O Município está inserido na área de abrangência da Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH) do Médio Rio Grande[8]. Os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município são administrados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos (Saae de Passos), Autarquia do Município.

Os Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Município

De maneira similar ao que ocorre com boa parte dos municípios brasileiros, Passos realizou avanços na ampliação da oferta de serviços de saneamento básico à sua população, mas ainda tem importantes desafios a serem superados.

O abastecimento de água do Município de Passos funciona a partir de dois sistemas de tratamento e distribuição. A ETA Antonio Porto possui sua captação no Ribeirão Bocaina e tratou, em 2014, uma média de 626.139 m^3 mensais. Já a ETA Otaliro da Silveira possui sua captação no Rio Grande e tratou, no mesmo período, uma média de 184.354 m^3 mensais[9].

Segundo dados do Snis, o índice de atendimento da população urbana de Passos com serviços de abastecimento de água era, em 2013, de 99,9%, caindo para 94,8% quando incluída também a população rural. A área rural do município não possui rede de distribuição de água fornecida pelo Saae e capta água

[3] Fonte: IBGE - http://www.cidades.ibge.gov.br/ – Censo de 2010.
[4] Fonte: IBGE - http://www.cidades.ibge.gov.br/ – DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.
[5] Fonte: Embrapa – www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br/conteudo/uf/mg.html
[6] Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) - http://www.pnud.org.br/. O IDH e o Coeficiente de Gini do Município de Passos é de 2010; o IDH do País é de 2013 e seu Coeficiente de Gini é de 2012. Em relação a este último índice, quanto mais elevado, maior a desigualdade social identificada.
[7] Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA – http://www.cidades.ibge.gov.br/.
[8] Fonte: Igam – http://www.igam.mg.gov.br/.
[9] Fonte: Saae Passos – Relatório Anual de Atividades, 2014.

em poços, cisternas e nascentes. Os índices de cobertura com o serviço de esgotamento sanitário são de 79,5% para a coleta e 51,5% de tratamento do esgoto coletado[10].

Ações voltadas ao aprimoramento dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário têm sido desenvolvidas pelo Saae e deverão ser complementadas por novas iniciativas, conforme anseios da população que venham a ser consolidados no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), em elaboração. A viabilização do PMSB demandará esforços de todos os envolvidos, requerendo uma adequada definição das fontes de recursos que viabilizarão a sua execução e o aprimoramento contínuo de práticas de planejamento e controle que assegurem a aplicação desses recursos da forma mais efetiva possível.

A Arsae

A Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG) foi criada pela Lei 18.309/2009. A criação atende às demandas atribuídas pela Lei Federal nº 11.445/2007, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Compete à Arsae supervisionar, controlar e fiscalizar a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo aspectos contábeis, financeiros e relativos ao desempenho técnico-operacional, além de expedir regulamentos de ordem técnica e econômica, estabelecendo o regime tarifário, dentre outras funções.

Na regulamentação aplicável à atuação da Agência, destacam-se, para os fins deste estudo, a Resolução Normativa nº 40, de 3 de outubro de 2013, que contém as condições gerais a serem observadas pelos prestadores regulados, e o Decreto 45.871, de 30/12/2011, que contém o regulamento da Arsae e estabelece as competências de cada unidade administrativa da Agência. Nesse contexto, cabe à Gerência de Fiscalização Econômica (GFE) fiscalizar a aplicação de normas legais, regulamentares e técnicas e verificar o atendimento às determinações da Agência, no âmbito econômico.

Histórico de Regulação e Fiscalização no Município

O Município de Passos assinou convênio com a Arsae em 4 de janeiro de 2011, delegando à Agência as atribuições de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pelo Saae de Passos. Desde então, a Arsae regula e fiscaliza aspectos econômicos e operacionais dos serviços prestados pelo Saae à população do Município.

No âmbito econômico, foi conduzido o processo de Revisão Tarifária junto ao Saae de Passos em julho de 2011, a qual foi submetida a consulta pública e autorizada pela Resolução Arsae 009/2011, com modificações propostas na Nota Técnica 010/2011, desta mesma Agência.

[10] Fonte: Snis – http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/, 2013.

Ações de fiscalização econômico-financeira foram empreendidas pela Arsae junto ao Saae em 2012 (vide relatório CRFEF/GFEF 05/2012), 2013 (vide relatório CRFEF/GFEF 07/2013) e 2014 (vide relatório CRFEF/GFEF 04/2014), produzindo e acompanhando recomendações a serem seguidas pela Autarquia.

O presente relatório consolida informações obtidas junto ao prestador ao longo de 2015 e avalia o desempenho do prestador durante o período transcorrido entre setembro de 2011 (início de vigência das definições da Revisão Tarifária) e junho de 2015 (último mês de análise), em especial com relação aos objetivos estabelecidos nessa Revisão.

3. Objetivos do Relatório

Com o objetivo de contribuir para o reconhecimento do desempenho do Saae de Passos e oferecer informações analíticas sobre a evolução por ele alcançada, a GFE disponibiliza este relatório, retratando os resultados atingidos pelo prestador após a Revisão Tarifária de 2011. Pretende-se, com este estudo, promover publicidade e transparência, compartilhando os principais entendimentos da Agência com relação ao desempenho econômico-financeiro do prestador com outras partes interessadas, como os usuários dos serviços, o Ministério Público, o Executivo e o Legislativo Municipais.

O prestador tem o seu desempenho analisado em quatro dimensões: Mercado, Resultado, Investimentos e Controles / Riscos. Por meio dessa análise, espera-se oferecer uma visão abrangente sobre a dinâmica do mercado por ele atendido, os resultados alcançados pela sua operação, a evolução da disponibilidade de recursos em caixa e a sua efetiva aplicação nos investimentos previstos para o ciclo tarifário vigente. Vale observar que todas essas questões se encontram diretamente ligadas ao atingimento das suas metas de prestação de serviços. Além disso, busca-se identificar a presença e a evolução de controles voltados à redução de riscos de naturezas diversas e ao aprimoramento da gestão do Saae, como um todo.

4. Análises

As análises sobre o Saae de Passos aqui apresentadas têm como referência principal a Revisão Tarifária promovida pela Arsae para o prestador e detalhada na Nota Técnica 010/2011 da Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira, publicada em 29 de julho de 2011.

A Revisão de 2011 alterou a estrutura tarifária do Saae, substituindo o faturamento com consumo mínimo por categoria por uma estrutura composta por uma parcela fixa, não associada a consumo (a Tarifa de Disponibilidade), e outra parcela variável, associada ao volume real consumido pelo usuário. Com base no art. 46, V da Resolução Arsae nº 003/2010, foi instituída uma nova categoria de usuários, voltada às unidades públicas. Além disso, a Revisão instituiu também:

- A elevação média de 0,89% nas tarifas das categorias residencial, comercial, industrial e pública;

- A necessidade de faturamento e cobrança de órgãos públicos municipais, que anteriormente tinham seu consumo financiado pelos demais usuários;
- A mudança na relação da tarifa de esgoto com relação à tarifa de água de 43% para 50%, reduzindo-se as tarifas de água para manutenção do mesmo valor de faturamento final;
- Recursos próprios para investimentos: Em números aproximados, R$ 8,6 milhões para o Sistema de Água e R$ 9,3 milhões para o Sistema de Esgoto, totalizando R$ 17,9 milhões para o quadriênio compreendido entre a Revisão Tarifária de 2011 e aquela prevista para 2015.

Com base nas novas estruturas tarifária e de mercado, foi estabelecido o nível de receita a ser auferida pelo prestador, nos quatro anos subsequentes (correspondentes ao "ciclo tarifário" abrangido pela Revisão), receita essa que deveria ser suficiente para a prestação de serviços de qualidade e o desenvolvimento dos projetos de investimentos acordados entre a gestão do Saae e a Agência.

O nível real das tarifas definidas em uma Revisão Tarifária é mantido[11] durante os quatro anos do ciclo tarifário, mediante Reajustes Tarifários que promovam a recomposição dos efeitos inflacionários sobre os itens de custo do prestador. Tais reajustes são promovidos conforme solicitação do prestador e obedecem, via de regra, a intervalos mínimos de um ano entre eles.

Para aquela parcela de custos sobre a qual o prestador possui gestão e, portanto, pode obter ganhos de produtividade, são definidos estímulos ao ganho de eficiência. No caso do Saae de Passos, foram estabelecidas metas para a abrangência e a qualidade do tratamento de esgoto e essas metas foram refletidas nos custos operacionais que a Agência considerou como eficientes, por parte do prestador.

Incentivos indiretos foram estabelecidos também com relação a gastos com relação aos quais o Saae tem menor capacidade de gestão, como energia elétrica e materiais de tratamento. Em função da estreita relação entre esses gastos e o volume de água tratado e do nível de perdas de água tratada apresentado pelo prestador, essas despesas não foram integralmente reconhecidas pela Agência. Foi estabelecida meta de redução do índice de perdas de água tratada que, uma vez alcançada, produziria redução de gastos com esses insumos no processo produtivo.

Uma vez mencionados os principais incentivos e definições da Revisão Tarifária, vale reforçar que Revisões e Reajustes Tarifários adotam períodos de referência passados para levantamento de informações de mercado e custos e para a definição das tarifas. Entretanto, as tarifas são aplicadas em mercados dinâmicos que, como já mencionado aqui, poderão apresentar estabilidade, crescimento ou redução (de unidades e/ou consumo, por exemplo). Assim, para fins de comparação dos valores de receitas e custos adotados nos processos tarifários com aqueles efetivamente realizados, é preciso fazer um ajuste que leve em conta a dinâmica do mercado com relação ao período de referência. Ao utilizar um mercado de referência passado nos processos de revisão e reajuste tarifários, a Agência admite relação linear entre custos e mercado, o que deve ser observado pelo prestador em sua gestão.

[11] À exceção de parte do ganho de produtividade, revertida aos usuários nos reajustes, com o objetivo de promover a modicidade tarifária.

O nível de receita do prestador naturalmente variará, em função do mercado apresentar-se estável, crescente ou em redução, durante o ciclo, devendo a gestão do prestador assegurar a manutenção de níveis de gastos compatíveis com a receita gerada pelo mercado a ser atendido.

A superação das metas de eficiência e o contínuo ajuste de gastos de acordo com o patamar de receitas produzidas pelo mercado representariam um "superávit" que poderia ser utilizado pelo prestador em novas ações e, por outro lado, o descumprimento das metas de eficiência ou uma eventual dificuldade de controle de gastos por parte do prestador levariam a uma menor disponibilidade de recursos, com potencial restrição à execução de iniciativas previstas pelo Saae.

As análises realizadas pela Gerência de Fiscalização Econômica consideram todos os aspectos técnicos definidos pela Arsae na Revisão e nos Reajustes Tarifários subsequentes (em 2013 e 2014), seja com relação aos níveis de receita ou com relação aos incentivos de redução de gastos estipulados para o prestador. A evolução do Saae em diferentes quesitos é apresentada com o objetivo de facilitar a sua interpretação pelos diferentes públicos-alvo que se deseja alcançar.

A apresentação do presente relatório consolidará as informações por períodos delimitados pelos Reajustes Tarifários, aqui denominados Períodos Tarifários. Sob essa ótica, o primeiro Período Tarifário (P1) se estende de setembro de 2011 a janeiro de 2014 (29 meses); o segundo (P2), de fevereiro de 2014 a fevereiro de 2015 (13 meses); e o terceiro (P3), de março de 2015 a fevereiro de 2016. Neste último caso (P3), os estudos consideram os 4 meses decorridos até a data-limite de análise (junho de 2015).

Antes de passarmos às análises, é importante observar que os estudos aqui consolidados se basearam em informações fornecidas pelo prestador e que parte dos relatórios recebidos tiveram que ser interpretados com ressalvas, em decorrência de algumas inconsistências neles observadas. Por esse motivo, as análises aqui apresentadas encontram-se sujeitas a revisões futuras, caso algum esclarecimento ou retificação que venham a ser futuramente colocados pelo prestador.

Passamos, a seguir, à apresentação das análises e conclusões associadas a cada dimensão.

4.1 Mercado

O mercado a ser atendido pelo Saae de Passos é compreendido pelas unidades usuárias de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Município, sejam essas unidades de uso residencial (comum e social), comercial, industrial ou público. O faturamento a ser auferido pelo prestador está diretamente relacionado com a quantidade de unidades usuárias, sua distribuição entre as diferentes categorias existentes (que pagam tarifas diferentes) e o perfil de consumo de cada categoria.

Aqui é importante atentar para a diferenciação da "unidade usuária" (ou economia), que representa o uso independente dos serviços por uma unidade familiar (domicílio), de negócios (ex. escritório comercial ou indústria) ou pública daquelas ligações que conectam os imóveis às redes de água e de esgoto do

Saae. Uma única ligação pode atender a diversas economias, como ocorre em um prédio residencial, ou apenas uma, como normalmente ocorre em uma casa.

Pode-se dizer que, normalmente, uma ligação conectará todas as economias de determinado imóvel às redes do prestador.

Após essas breves definições, passamos à análise sobre como evoluiu o mercado do Saae de Passos, entre setembro de 2011 e junho de 2015.

Ligações e Economias (Unidades Usuárias)

A tabela abaixo (Tabela 1) mostra a evolução do número total de ligações aos serviços de abastecimento de água[12] prestados pelo Saae, no período de análise.

Tabela 1 - Número Total de Ligações de Água

Item	set-11 Início P1	jan-14 Fim P1	fev-15 Fim P2	jun-15 P3	Variação Total
Quantidade	32.191	34.211	35.444	36.157	3.966
Variação: Quantitativa	-	2.020	1.233	713	-
Variação: Percentual	-	6,28%	3,60%	2,01%	12,32%
Multicategorias	17	19	20	20	-

Fonte: Elaborada pela Arsae com base nas informações do prestador.

Os dados indicam ter havido crescimento do número de ligações em todos os períodos. O primeiro período apresenta um percentual superior por ter tido maior duração (29 meses). Se considerarmos o período total (46 meses), com início em setembro de 2011 e final em junho de 2015, verificamos uma taxa composta de crescimento anual (CAGR[13]) de 3,08%.

Destaca-se um número pequeno de ligações multicategorias, que são aquelas em que uma única ligação atenda a mais de uma categoria de economia (ex.: uma ligação com uma economia residencial e uma comercial a ela vinculadas). Essa informação auxilia algumas análises que mostraremos adiante.

A seguir, vemos como as economias de água e esgoto atendidas pelo Saae distribuem-se entre as diferentes categorias.

[12] Todas as ligações possuem vinculação a pelo menos uma economia de água, ou seja, até o último mês de análise, não existia nenhuma ligação associada exclusivamente ao serviço de esgotamento sanitário.
[13] CAGR: Do Inglês *Compound Annual Growth Rate*; taxa anual de crescimento que, aplicada sucessivamente (ano a ano) à base do período anterior, produz o mesmo resultado final que aquele produzido pelo crescimento anual (variável) observado no mercado em análise.

Tabela 2 - Número de Economias - por Categoria e Característica

Categorias	Economias de Água					Economias de Esgoto				
	set-11 Início P1	jan-14 Fim P1	fev-15 Fim P2	jun-15 P3	Variação Total	set-11 Início P1	jan-14 Fim P1	fev-15 Fim P2	jun-15 P3	Variação Total
Residencial	35.081	37.377	38.649	39.363	12,21%	34.759	37.146	38.390	39.100	12,49%
Social	263	221	217	216	-17,87%	259	221	217	216	-16,60%
Comercial	155	157	158	157	1,29%	153	157	158	157	2,61%
Pública	5	127	126	130	2500,00%	5	120	120	124	2380,00%
Industrial	24	26	32	33	37,50%	24	26	32	33	37,50%
Total	35.528	37.908	39.182	39.899	4.371	35.200	37.670	38.917	39.630	4.430
Var. % no Período	-	6,70%	3,36%	1,83%	12,30%	-	7,02%	3,31%	1,83%	12,59%
Nº Unieconomias	34.074	36.369	37.620	38.339	12,52%	33.753	36.132	37.372	38.071	12,79%
% Total	95,91%	95,94%	96,01%	96,09%	-	95,89%	95,92%	96,03%	96,07%	
Nº Multieconomias	1.454	1.539	1.562	1.560	7,29%	1.447	1.538	1.545	1.559	7,74%
% Total	4,09%	4,06%	3,99%	3,91%	-	4,11%	4,08%	3,97%	3,93%	

Fonte: Elaborado pela Arsae com base nas informações do prestador.

A Tabela 2 mostra que o Saae atendia, em junho de 2015, a 39.899 economias com serviços de abastecimento de água e a 39.630[14] economias com serviços de esgotamento sanitário, por meio de 36.157 ligações (Tabela 1). Ou seja, 99,33% das economias com água também possuíam serviços de esgotamento sanitário. Em setembro de 2011, esse percentual era de 99,06%. Essa evolução aponta para um discreto aumento na abrangência dos serviços de esgoto.

A relação número de economias por ligação é constante no período[15] (1,10 – água e 1,09 – esgoto). Nota-se uma ligeira queda no percentual de ligações multieconomias[16], o que reforça a predominância das ligações unieconomias[17] no mercado local.

Merecem destaque: o crescimento da categoria residencial acima do crescimento populacional estimado pelo IBGE (1,43% ao ano), o aumento da categoria pública, ocorrida em novembro de 2013, em razão da adequação cadastral[18] e o número constante e relativamente pequeno de economias comerciais em razão do porte econômico do Município (o que sugere a necessidade de reavaliação cadastral).

Ainda com relação às ligações e economias do Saae, cabe uma observação: a necessidade de atualização cadastral, para confirmação do real perfil dos usuários do prestador. O número relativamente pequeno de economias comerciais, a eventual associação cadastral de ligações a proprietários (e não aos usuários) de imóveis e a necessidade de confirmação do número de ligações multieconomias aparecem como pontos a serem verificados. Em função da proximidade da Revisão Tarifária, o momento é oportuno para que se promova uma ampla atualização cadastral, com a participação dos usuários, visando assegurar que o cadastro do prestador reflita, da maneira mais adequada possível, o seu mercado de atuação[19].

[14] Número de economias com serviço de esgotamento sanitário faturado, corrigido a partir do cruzamento de bases de dados do prestador.

[15] Base de Cálculo **Água**= Set 2011 → 35.528 (economias) /32.191 (ligações) = 1,10 e Jun 2015 →39.899 (economias) /36.157 (ligações) = 1,10
Base de Cálculo **Esgoto**= Set 2011 → 35.200 (economias) /32.191 (ligações) = 1,09 e Jun 2015 →39.630 (economias) / 36.157 (ligações) = 1,09

[16] É quando uma ligação atende a mais de uma economia (ex. condomínios em que não haja micromedição individual)

[17] É quando uma ligação atende a somente uma economia (ex. terreno/lote que possua apenas uma casa)

[18] Economias públicas estavam sendo faturadas como residenciais.

[19] A Revisão Tarifária define a estrutura e o nível de tarifas para cada categoria de usuário, com o objetivo de proporcionar ao prestador faturamento coerente com as necessidades operacionais e expectativas de investimentos. Um cadastro com inadequações tende a provocar desvios no faturamento, com relação ao esperado.

Consumo – Evolução por Categoria

Outra variável importante a ser acompanhada no mercado é o volume de água consumido pelos usuários. Em linhas gerais, a identificação do volume consumido por cada usuário é feita por medição e, em função disso, quanto maior o volume medido nas ligações dos usuários, maiores serão o volume e os valores faturados. A Tabela 3, a seguir, demonstra o comportamento do volume médio medido por economia, no período em análise.

Tabela 3 - Volume Mensal Médio Medido - Por Economia em m^3

Categorias	Referência *	P1		P2		P3		Variação Total -
	Volume	Volume	Var. Período	Volume	Var. Período	Volume	Var. Período	Referência a P3
Residencial e Social **	15,91	15,77	-0,89%	13,92	-11,74%	11,89	-14,60%	-25,30%
Comercial	92,61	52,60	-43,20%	46,04	-12,47%	41,13	-10,67%	-55,59%
Industrial	109,89	95,34	-13,24%	87,39	-8,34%	80,28	-8,13%	-26,95%
Pública	109,77	843,53	668,45%	94,75	-88,77%	105,30	11,13%	-4,08%
Mercado Total	16,71	16,50	-1,26%	14,48	-12,22%	12,46	-13,96%	-25,42%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base nas informações do prestador.

* Referência - Revisão Tarifária de 2011 (Volume Micromedido e Número de Economias de Jan a Dez 2010 - Dados Prestador).

** As Categorias Residencial e Social foram consolidadas em função dos dados disponíveis no momento da Revisão de 2011.

Ao contrário do aumento observado com relação ao número de economias usuárias dos serviços prestados pelo Saae de Passos, observamos na Tabela 3 uma redução total no volume de água médio consumido por economia, em todas as categorias, com destaque para a queda de 25,30% na categoria residencial, responsável por mais de 95% do consumo total do município (vide Tabela 4).

Tabela 4 - Volume Mensal Médio Medido - Em m^3

Categorias	Referência*		P1		P2		P3	
	Volume**	Percentual	Volume	Percentual	Volume	Percentual	Volume	Percentual
Residencial	540.925***	94,37%	578.125	96,91%	534.383	95,73%	467.227	95,03%
Social			2.693	0,45%	2.015	0,36%	1.811	0,37%
Comercial	10.989	1,92%	8.055	1,35%	7.249	1,30%	6.478	1,32%
Pública	18.975	3,31%	5.315	0,89%	11.862	2,14%	13.508	2,74%
Industrial	2.299	0,40%	2.405	0,40%	2.577	0,46%	2.649	0,54%
Mercado Total	573.189	100,0%	596.594	100,0%	558.086	100,0%	491.673	100,0%
Variação % no Período			4,08%	-	-6,45%	-	-11,90%	-

Fonte: Elaborado pela Arsae com base nas informações do prestador.

* Referência - Revisão Tarifária de 2011 (Volume Micromedido de Jan a Dez de 2010 do Snis - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento)

** Volume distribuído entre as categorias de acordo com as informações comerciais do período.

*** Categorias Residencial e Social consolidadas em função dos dados disponíveis.

O volume de Referência da Categoria Pública foi estimado de acordo o consumo da chamada (à época) "Zona L", com relação à qual contabilizava-se o consumo, mas não se emitiam faturas. Nota-se que em P1 (após adequação de categorias e estrutura tarifária) o volume médio mensal medido para a Categoria Pública ficou muito abaixo do esperado, por problemas cadastrais equacionados apenas em novembro de 2013, quando as economias da "Zona L" que permaneciam na base foram migradas da Categoria Residencial para a Categoria Pública. As diferenças persistentes em P2 e P3 (com relação à Referência) revelam a alteração observada no comportamento de consumo.

O volume mensal médio medido no P1 é superior em 4,08% àquele observado no Período de Referência utilizado para a Revisão Tarifária. Os demais períodos (P2 e P3) apresentam redução do volume mensal médio medido, em relação ao período que os precede. O efeito acumulado dessa redução de volume consumido leva a uma média mensal de consumo, para os quatro meses do P3 incluídos na análise, 14,22%[20] inferior àquela observada no Período de Referência da Revisão.

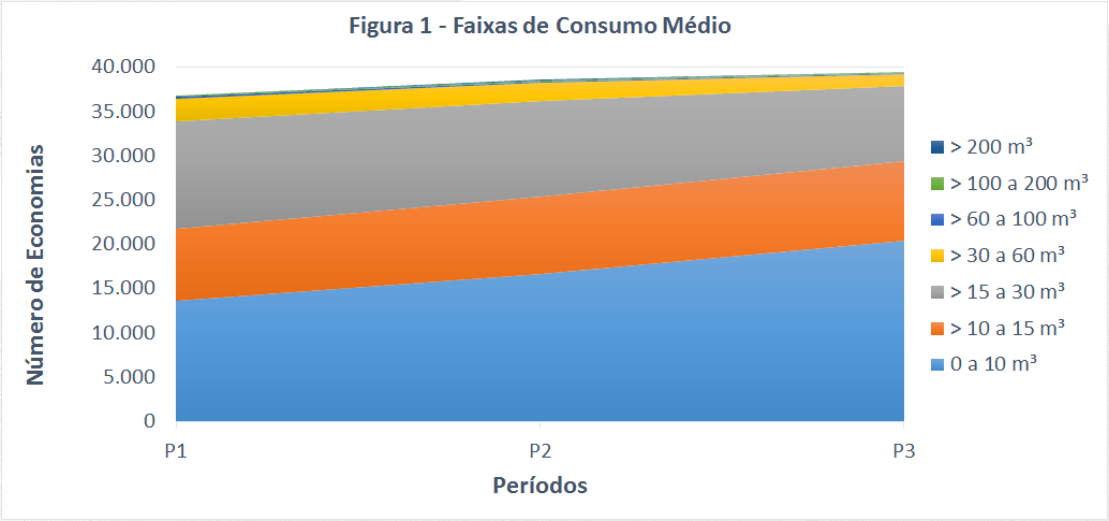
Entende-se que a redução do consumo observada tenha sido influenciada por questões econômicas como a reestruturação tarifária (que estimulou o uso consciente pela eliminação do consumo mínimo); fatores ambientais que envolvem a baixa disponibilidade hídrica; e por ações de conscientização pelo uso racional da água, o que tem provocado uma alteração benéfica no comportamento dos usuários.

Vale observar que os valores indicados na Tabela 4 já apresentam o efeito da associação do aumento do número de economias com a redução ocorrida no consumo médio por economia e confirmam uma redução relevante entre aquele mercado identificado na Revisão Tarifária e o mercado atual do Saae.

Evolução do Faturamento

A Figura 1 mostra, de forma visual, a alteração do perfil de consumo dos usuários do Saae de Passos.

Figura 1 - Faixas de Consumo Médio



A quantidade de economias com consumo médio até 10 m³ passou de 13.639 (37,02 %), em P1, para 16.672 (43,22%) em P2, chegando a 20.402 (51,70%) em P3. No mesmo período, a faixa de consumo de 10 a 15 m³ apresentou um crescimento marginal de 1,63% e as demais faixas de consumo reduziram de forma relevante sua participação (por ex., a de 15 a 30 m³ a reduziu em 23,29 %).

O crescimento do número de economias nas faixas de menor consumo em P2 e P3, associado à progressividade das tarifas (que têm valores/ m³ menores para as faixas de consumo inferior), tiveram relevante impacto no faturamento de serviços do prestador, como veremos a seguir.

[20] Base de Cálculo: (491.673/573.189) -1 = 14,22%

A Tabela 5 apresenta a evolução do faturamento do Saae de Passos com serviços de água e esgoto, durante o período de análise. Os períodos, conforme já explicado anteriormente, são delimitados pela Revisão (em 2011) e Reajustes Tarifários subsequentes (em 2013 e 2014)[21].

Tabela 5 - Faturamento de Serviços Tarifados (Água e Esgoto) - Em R$

Categorias	P1			P2			P3			Faturamento Total	Faturamento Total %
	Total	Mensal	%	Total	Mensal	%	Total	Mensal	%		
Residencial	33.419.789	1.152.407	94,87%	15.020.240	1.155.403	93,19%	4.571.993	1.142.998	91,97%	53.012.022	94,13%
Social	117.949	4.067	0,33%	45.360	3.489	0,28%	14.248	3.562	0,29%	177.557	0,32%
Comercial	713.852	24.616	2,03%	309.459	23.805	1,92%	93.928	23.482	1,89%	1.117.239	1,98%
Pública	725.232	25.008	2,06%	612.914	47.147	3,80%	246.045	61.511	4,95%	1.584.190	2,81%
Industrial	250.212	8.628	0,71%	129.859	9.989	0,81%	44.922	11.230	0,90%	424.993	0,75%
Realizado	35.227.034	1.214.725	100,00%	16.117.832	1.239.833	100,00%	4.971.136	1.242.784	100,00%	56.316.002	100,00%
Referência	33.979.569	1.171.709	100,00%	17.425.523	1.340.425	100,00%	5.716.572	1.429.143	100,00%	57.121.664	100,00%
Variação do Mercado	1.247.465	43.016	3,67%	-1.307.692	-100.592	-7,50%	-745.436	-186.359	-13,04%	-805.663	-1,41%

Fonte: Elaborado com base nas notas técnicas da Arsae/GRT e informações do prestador

Esta tabela mostra o faturamento realizado[22] em cada período e o compara com o faturamento de referência. O faturamento de referência do P1 é aquele que seria obtido pela aplicação das tarifas vigentes em P1 ao mercado observado no período de referência utilizado para a Revisão Tarifária (janeiro a dezembro de 2010). Já para P2 e P3, o faturamento de referência é aquele que seria obtido pela aplicação das tarifas vigentes no período ao mercado observado no período anterior. Em função de os períodos incluírem quantidades de meses diferentes, são utilizadas as médias mensais para a comparação.

Quando o faturamento realizado durante determinado período é maior do que o de referência, identifica-se um crescimento de mercado, e admite-se que as despesas do Saae cresçam, naquele período, na mesma proporção, ou que a Autarquia acumule algum superávit, naquele período. Já quando o faturamento realizado é menor do que o de referência, fica constatada uma redução de mercado e a gestão da Autarquia precisa ser ainda mais eficiente, reduzindo os gastos de maneira proporcional à redução de mercado observada. Do contrário, sua operação será deficitária.

Ainda que o faturamento total (a valores correntes) tenha sido apenas 1,41% a menor do que o de referência, vale apontar a redução de mercado em dois períodos consecutivos (P2 e P3), com destaque para os dados do período em curso (P3), que mostram, até o momento, uma redução de mercado de 13,04% com relação ao mercado do período anterior, sugerindo um mercado ainda menor ao final desse ciclo.

Analisada a dinâmica apresentada pelo mercado, e antes de avaliar o efetivo resultado econômico-financeiro alcançado pelo Saae no período, apresentaremos os fatores que, de alguma forma, contribuíram para que o Saae auferisse uma receita menor do que o potencial avaliado na Revisão Tarifária e Reajustes subsequentes (além, é claro, da redução de mercado observada).

[21] Elevação média das tarifas: 1º Período = 0,89%, 2º Período = 11,80% e 3º Período = 11,30%
[22] Valores totais do Realizado conforme Banco de Faturamento, com distribuição por categorias de acordo com o histograma.

Fatores com Impacto na Arrecadação do Faturado

Tomando-se o mercado realizado como referência (isto é, o efetivo faturamento do prestador, em cada período), tem-se a expectativa, em especial devido à inadimplência, de que nem todo o faturamento se converta em arrecadação (receita). Passamos a uma breve análise sobre a inadimplência e outros fatores que, no caso do Saae de Passos, afetaram a arrecadação dos valores faturados.

Inadimplência - Geral

A Agência reconhece, em seus processos de Revisão e Reajustes, que uma parcela da receita de serviços total faturada pela prestadora que possivelmente não será arrecadada em função de inadimplemento por parte dos usuários: essa é a chamada Receita Irrecuperável. Na medida em que representa uma perda financeira, essa parcela é incluída nos cálculos tarifários como um dos itens de custos que compõem as tarifas dos serviços de água e esgotamento sanitário.

A base de cálculo para as receitas irrecuperáveis é chamada de provisão para devedores duvidosos (PDD), calculada a partir dos faturamentos emitidos e não recebidos após um ano da data de seu vencimento. A PDD é um indicativo de inadimplência, mas ainda apresenta receitas que podem ser recuperadas caso seja realizado um programa efetivo de cobranças. Dessa maneira, existe a possibilidade de gerência, mesmo que indireta, dos custos relacionados às receitas irrecuperáveis e, portanto, devem ser introduzidos e desenvolvidos mecanismos que incentivem a redução da inadimplência do setor.

O valor de contas a receber de clientes refere-se apenas ao que é devido à autarquia no curto prazo (um ano). Ou seja, até um ano após o vencimento entende-se como maior a probabilidade de recebimento e, portanto, não se inclui o valor da fatura na estimativa de Receitas Irrecuperáveis. No momento da Revisão de 2011, foi estimado como Receitas Irrecuperáveis o percentual de 1,00% sobre a receita tarifária.

Com o objetivo de acompanhar o controle sobre o nível de inadimplência exercido por parte do Saae, este parâmetro foi reavaliado, durante este trabalho, por meio da análise das faturas em aberto no mês de setembro de 2015. Para estimar o percentual faturado por serviços de água e esgoto que não resulta em arrecadação, foi avaliado o valor das contas com vencimento entre outubro de 2013 e setembro de 2014 que ainda não haviam sido pagas em setembro de 2015[23].

Tabela 6 - Retrato da Inadimplência

Valor Total de Faturas Serviços Vencidas	Faturas Seviços Vencidas e Não Pagas	Inadimplência
Outubro 2013 a Setembro 2014	Outubro 2013 a Setembro 2014	Outubro 2013 a Setembro 2014
R$ 15.196.533,17	R$ 123.717,41	0,81%

Fonte: Elaborada pela Arsae com base nas informações do prestador

Os resultados obtidos, mostrados na Tabela 6, apontam para um percentual de 0,81%, o que sugere um patamar de Receitas Irrecuperáveis inferior ao definido na Revisão Tarifária. Esse ponto deve ser acompanhado continuadamente pelo Saae, em especial em momentos de retração econômica, quando

[23] Foi comparado o valor total das faturas vencidas e não pagas com o valor total das faturas com vencimento no período de análise (entre outubro de 2013 a setembro de 2014), para identificação do valor percentual da inadimplência.

a capacidade de pagamento dos usuários tende a se alterar e contribuir para o aumento do percentual de inadimplência, prejudicando a arrecadação do Saae.

Com isso, foi adotado o percentual de 0,81% sobre o faturamento tarifário para estimar a inadimplência de cada período, para os usuários tomados como um todo.

Inadimplência - Pública Municipal

Anteriormente à Revisão de 2011, não havia a Categoria Pública no faturamento do Saae. Os órgãos públicos municipais eram classificados como Zona L e os demais entes públicos, não vinculados ao município, como residencial ou comercial. A Zona L, que *a posteriori* foi enquadrada como Categoria Pública, possuía medição e emissão de faturas, mas apenas com o objetivo registrar o consumo da Prefeitura municipal, até então, não tarifada. Havia um desconto integral para essa categoria. Dessa forma, seu consumo era financiado pelos demais usuários, que acabavam sendo onerados pelo não-pagamento de um determinado consumidor.

A Revisão Tarifária de 2011 não reconheceu tal gratuidade e determinou que os usuários integrantes da Zona L deveriam realizar o pagamento de suas faturas. A Prefeitura de Passos postergou o início do pagamento das faturas, com importante impacto na arrecadação do primeiro período de análise (P1). O saldo devedor referente a esse período foi resolvido com a celebração de um Termo de Acordo e Reconhecimento de Dívida (TARD 001-2013), autorizado pela Lei Municipal nº 3.028/2013, no valor de R$ 1.204.025,75, a ser pago em 120 parcelas mensais de R$ 10.033,54, sem correção monetária ou juros.

Ainda que o impacto dessa dívida tenha se concentrado no P1, há reflexo em todo o período de análise, uma vez que o ritmo de recuperação da receita não permitirá a sua conclusão até o final desse período. Como referência, até o mês de junho de 2015, o Saae informou à Agência já terem sido quitadas 18 (dezoito) parcelas, totalizando R$ 180.603,70, o que equivale a 15,0% da dívida.

Cabe observar que o montante da inadimplência pública municipal e sua posterior renegociação levaram a um descasamento entre faturamento e arrecadação, no P1, muito superior à inadimplência geral prevista para o período (0,81% do faturamento realizado no P1 resultaria em uma estimativa de inadimplência em torno de R$285 mil). Por esse motivo, quando da consolidação dos fatores com impacto na arrecadação do faturado, a inadimplência pública municipal terá tratamento específico.

Autoconsumo da Autarquia

O autoconsumo[24] do Saae integra o mercado por ele atendido, mas não produz receita. Na Tabela 7 podemos observar os valores faturados contra o próprio Saae, a título de autoconsumo.

[24] Utilização do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas próprias unidades do Saae, com exceção da água vinculada ao processo produtivo.

Tabela 7 - Evolução do Autoconsumo

Período Tarifário	Faturamento - Em R$		Volume - Em (m^3)	
	Total	Médio Mensal	Faturado	Faturado Médio Mensal
P1	65.158	2.247	16.021	552
P2	10.630	818	3.636	280
P3	4.328	1.082	1.312	328

Fonte: Elaborado pela Arsae com base nas informações do prestador.

Esses valores devem ser deduzidos do faturamento, quando da estimativa de receita a arrecadar, e anotações contábeis devem ser providenciadas para evidenciá-los nos controles internos.

Observamos faturamento e volume de autoconsumo expressivos no primeiro período, por incluir (equivocadamente) o faturamento de volumes de serviço, utilizados no processo produtivo. Nos períodos seguintes os números apresentam queda e baixa volatilidade.

Estorno e Inclusão de Faturas

Foi identificado um estorno de 9 faturas, da categoria Pública Municipal, referentes ao mês de fevereiro de 2012, no valor de R$ 290.722,36 e uma inclusão de 8 faturas no valor de R$ 4.549,56.

Esse alto valor se deve, aparentemente, a leituras efetivamente realizadas após seguidos meses sem leitura. Apesar de o § 1º do art. 48 da Resolução Arsae nº 003/2010, vigente à época, prever a aplicação do faturamento pela média dos últimos seis meses nos casos em que não houver leitura, o Saae registrou, em seu banco de faturamento, para grande parte dos usuários públicos faturas emitidas com base no consumo mínimo, o que contribuiu para elevar a faixa de consumo no mês em que as leituras foram retomadas, no caso em fevereiro de 2012. Com o estorno dessas faturas e a inclusão das faturas retificadoras, houve redução de faturamento.

Vale observar que, usualmente, faturas canceladas deveriam sair do banco de dados de faturamento e suas substitutas serem incluídas. A não promoção desse ajuste superestimou a expectativa de arrecadação (e o tamanho do mercado), pela divergência entre os valores originais e finais, o que recomenda a revisão dos processos e bancos de dados de origem comercial para que prejuízos futuros sejam evitados, com relação à identificação do real mercado do prestador.

Descontos Concedidos

Observou-se, nos meses de setembro a novembro de 2011, um percentual elevado de faturas com desconto, aproximadamente R$93 mil a cada mês, com um total acumulado de R$282.278 em P1. Nos períodos seguintes os descontos apresentaram baixa representatividade.

Fatores com Impacto na Arrecadação do Faturado – Impacto por Período Tarifário

Para fins de comparação da Receita Tarifária realizada pelo Saae com o Faturamento de Serviços Tarifados, durante cada período de análise (P1, P2 e P3), foi elaborada a Tabela 8. Essa tabela consolida

o impacto de cada um dos fatores aqui detalhados e estima (em valor percentual) a parcela da diferença entre faturamento e arrecadação por eles explicada.

Tabela 8 - Divergências de Faturamento com Impacto na Arrecadação

Itens Observados	P1 - Total	P2 - Total	P3 - Total	Período Total
(1) Faturamento de Serviços Tarifados	**35.227.034**	**16.117.832**	**4.971.136**	**56.316.002**
(2) Estimativa de faturado não arrecadado	**-2.113.221**	**-141.399**	**-44.635**	**-2.299.255**
(-) Faturamento por Autoconsumo (dedução de receita)	-65.158	-10.630	-4.328	-80.115
(-) Estimativa de inadimplência pós-Revisão (0,81%) *	-275.586	-130.554	-40.266	-446.407
(-) Inadimplência Cat. Pública Municipal - TARD (set-11 a ago-13)	-1.204.026	0	0	-1.204.026
(-) Estornos de Faturas com posterior retificação (diferença)	-286.173	0	0	-286.173
(-) Descontos concedidos	-282.278	-215	-41	-282.534
(3) Recuperação de receita	**30.101**	**110.369**	**40.134**	**180.604**
(+) Parcelamento Dívida Pública Municipal (nov-13 a jun-15)	30.101	110.369	40.134	180.604
(4) Estimativa de arrecadação = (1) + (2) + (3)	**33.143.914**	**16.086.801**	**4.966.635**	**54.197.350**
(5) Estimativa de % Receita Tarifária a menor que Faturamento Serviços	**-5,91%**	**-0,19%**	**-0,09%**	**-3,76%**

* Exclui o faturamento contra o Executivo Municipal da base de cálculo para o P1, por essa inadimplência encontrar-se destacada na tabela (TARD).

Os percentuais estimados na linha (5) serão retomados na dimensão de análise Resultado, mais adiante, neste documento. Avaliados os fatores de mercado com maior impacto na arrecadação dos valores faturados pelo prestador, passamos à análise daqueles fatores que tiveram impacto sobre o próprio faturamento, ou seja, levaram o prestador a faturar menos do que o esperado.

Fatores com Impacto no Faturamento

Além da redução de mercado (consumo) já identificada nesta análise, dois outros fatores contribuíram para que o faturamento fosse realizado a menor do que as referências originais: a intempestividade da primeira solicitação de Reajuste Tarifário e as distorções identificadas no dimensionamento original do mercado, quando da Revisão Tarifária. Passemos a uma rápida análise do impacto desses dois fatores.

Perda de Faturamento Adicional

O mecanismo de Reajuste Tarifário corrige o valor das tarifas em função da inflação observada para os itens de custo do prestador e pode ser aplicado a cada período de 12 meses, evitando, assim, que as perdas inflacionárias reduzam a capacidade do prestador de seguir investindo e oferecendo bons serviços. Como o Saae não solicitou reajuste para o ano de 2012, e em 2013 o pedido foi solicitado com atraso[25], não houve atualização monetária das tarifas para fazer frente à inflação do período, com prejuízo para o faturamento que poderia ser alcançado pelo prestador e, em consequência, redução do seu potencial de arrecadação.

[25] A solicitação ocorreu em novembro de 2013 para vigorar a partir de fevereiro de 2014.

A Tabela 9[26] estima o impacto negativo que o Saae teve, por não ter solicitado reajustes de forma mais tempestiva. Nota-se que em determinados momentos de P1 e P2 o faturamento poderia ter sido maior, caso o Saae promovesse o reajuste a cada mês de setembro regularmente, ou seja, a cada 12 (doze) meses do período de aplicação de tarifas determinado na Revisão de 2011. Cabe observar que a diferença apresentada para P3 é positiva devido ao período estudado, que se encerra em junho de 2015. A partir de setembro de 2015 a diferença entre o faturamento realizado e o faturamento potencial deverá voltar a ser negativa, de forma similar ao ocorrido em P2, tendendo a acumular um impacto negativo também para P3, ao seu final (fevereiro de 2016).

Tabela 9 - Ausência de Reajustes - Em R$

Período Tarifário	Data	Meses	Faturamento Realizado	Faturamento Potencial	Diferenças	Impacto por Período	
P1	09/11 a 08/12	12	14.393.883	14.393.883	0		
P1	09/12 a 08/13	12	14.552.527	15.239.941	-687.414	P1	-1.294.781
P1	09/13 a 01/14	5	6.280.625	6.887.992	-607.367		
P2	02/14 a 08/14	7	8.953.972	8.782.768	171.203	P2	-253.909
P2	09/14 a 02/15	6	7.163.860	7.588.972	-425.112		
P3	03/15 a 06/15	4	4.971.136	4.729.532	241.604	P3	241.604
Total	09/11 a 06/15	46	56.316.002	57.623.087	-1.307.086	-1.307.086	

Fonte: Elaborado com base nas notas técnicas da Arsae/GRT e informações do prestador

Por meio da solicitação de Reajustes Tarifários a cada 12 meses, o Saae poderia ter obtido, entre setembro de 2011 e junho de 2015, um faturamento a maior de R$ 1.307.086,00 (2,32% do faturamento de serviços tarifados do período), melhorando a disponibilidade em caixa e consequentemente ampliando sua capacidade de investimento.

Correções de Mercado

O mercado de referência do primeiro período tarifário (P1) levou em consideração o volume de serviço (ou seja, a água utilizada no processo produtivo do próprio Saae), que não deveria ser faturado e foi informado pelo prestador, em conjunto com o restante do faturamento junto a entes públicos municipais. O faturamento contra o próprio Saae foi ajustado para exclusão da água de serviço a partir de outubro de 2011, um mês após o início do primeiro período tarifário. Assim, o valor de faturamento de referência estabelecido na Revisão Tarifária encontra-se superestimado em 0,83%, ou seja, R$ 282.873,87 (valor que seria faturado caso o Saae continuasse registrando a água de serviço em suas próprias faturas).

Esse fator, associado à falta de destaque do faturamento por autoconsumo, no momento da Revisão Tarifária, superestimou o mercado da categoria Pública Municipal, com impacto no posicionamento tarifário.

[26] A estimativa de potencial adicional de faturamento foi realizada com base na aplicação mais tempestiva (anual) de taxas mensais equivalentes às taxas acumuladas consideradas em cada Reajuste Tarifário ocorrido (chamadas, nas Notas Técnicas, de Efeito Tarifário Médio – ETM).

Considerações finais sobre o mercado

O número de ligações e economias apresentou um crescimento significativo ao longo do período. Isso proporciona um aumento de faturamento para o Saae, tendo em vista que cada "nova" economia pagará a ele pelos serviços prestados, em função das tarifas de disponibilidade e consumo vigentes.

Em contrapartida, o volume consumido (medido) mostrou uma redução expressiva, a partir do segundo período (P2). Cabe ressaltar que a redução no consumo ocorreu por questões alheias a gestão do prestador, destacando-se a escassez hídrica e a conscientização pelo uso racional da água.

Com isso, o faturamento dos serviços tarifados exibiu um resultado inferior ao esperado, ou seja, a redução no consumo fez com que a expectativa de faturamento (referência) fosse maior do que a realizada. Esse resultado evidenciou uma contração no mercado e indicou que o crescimento do número de economias não foi suficiente para aumentar ou ao menos manter o nível de faturamento, em virtude da redução do consumo.

Além dessa redução, foram identificados valores faturados que não foram convertidos em arrecadação (com destaque para a inadimplência pública municipal) e que houve perdas de faturamento potencial (em especial devido à intempestividade do primeiro pedido de reajuste), piorando a perspectiva de receitas do prestador.

Outro aspecto observado nas análises e que merece atenção do prestador é a necessidade de ajustes em cadastros e bases de informações de foro comercial, pelo seu potencial impacto no dimensionamento do mercado do prestador, em especial durante os estudos visando à próxima Revisão Tarifária. Nesse contexto, vale destacar o ajuste de categorias, o vínculo de ligações aos efetivos usuários dos serviços e a consolidação de estornos, retificações e ações comerciais similares nas bases de dados de faturamento fornecidas à Arsae, para que valores estornados não sejam consolidados no mercado realizado.

4.2 Resultado

A dimensão de análise voltada ao Resultado busca demonstrar a contribuição das receitas e despesas do prestador nas suas disponibilidades financeiras e avaliar a efetiva disponibilidade de recursos para realização dos investimentos previstos na Revisão Tarifária.

É importante lembrar, neste ponto, que as reduções de mercado observadas no tópico anterior, nos períodos tarifários P2 e P3, reduzem a receita potencial do prestador e recomendam especial atenção à necessidade de contenção de gastos para preservação do nível de investimentos e atingimento de resultado dentro do previsto na Revisão Tarifária. Em função disso, trabalharemos, de agora em diante, com o conceito de "Referência Ajustada" para as expectativas de Receita e Despesa a serem comparadas com aquelas efetivamente incorridas pelo prestador.

Recuperando conceitos discutidos no tópico de Mercado, o faturamento efetivamente realizado em cada período pode ser superior (caso de P1) ou inferior (casos de P2 e P3) ao Faturamento de Referência utilizado em cada Revisão ou Reajuste Tarifário. A "Receita de Referência Ajustada" representará, neste documento, a receita que se espera para o prestador, em função do faturamento efetivamente realizado (mercado realizado), ou seja, será proporcionalmente maior ou menor do que a referência de receita original, conforme o mercado apresente crescimento ou redução.

Na mesma linha, quando mencionarmos a "Despesa de Referência Ajustada", referimo-nos ao nível máximo de despesas que poderiam ser suportadas em função do mercado observado. Ou seja, a Referência Ajustada já considera o quanto o Saae poderia gastar a mais ou a menos do que a referência de despesas original (dependendo da variação do mercado), sem prejuízos para a execução do Plano de Investimentos estabelecido em Revisão Tarifária ou para o resultado da operação do prestador.

Explicados esses conceitos de "Referências Ajustadas", observaremos, a seguir, como receitas e despesas se comportaram e qual foi o efetivo resultado alcançado. Iniciamos essa análise pelas Receitas do prestador.

4.2.1 Receitas

Conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), a receita pública é definida em seu sentido amplo como todos os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, contabilizados como receitas orçamentárias (quando representam disponibilidade financeira para o erário) ou extraorçamentárias (quando representam apenas entradas compensatórias, sem configurar uma real disponibilidade para o ente público). Em sentido estrito, denominam-se públicas apenas as receitas orçamentárias, ou seja, os recursos arrecadados pelo ente, que se incorporam ao patrimônio sem ensejar obrigações simultâneas.

Neste relatório a receita será abordada em seu sentido estrito. Essa informação foi obtida por meio do balancete de execução da receita orçamentária, o qual demonstra a receita efetivamente arrecadada, ou seja, que, de fato, ingressou às disponibilidades financeiras e pertença ao prestador.

Quando se fizerem necessários apontamentos sobre receitas extraorçamentárias, estas serão denominadas "ingressos extraorçamentários".

Estrutura de arrecadação

A partir dessas informações conceituais, apresenta-se a estrutura de arrecadação do Saae de Passos no período regulatório (set/11-jun/15). Para isso, toma-se por base a Tabela 10, que apresenta a receita total no período. Ela é composta, primariamente, pela receita tarifária de serviços de água e esgoto, e complementada por outras receitas de origem não tarifária, como receitas de capital, multas, tarifas de expediente, rendimentos de aplicações financeiras e receitas de serviços não tarifados[27].

[27] Observa-se a contabilização das parcelas mensais da dívida (R$ 10.033,54) como Receita Tarifária de Água, sendo recomendada a sua segregação.

Tabela 10 - Estrutura de Arrecadação

Receita	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Tarifária	32.388.258	15.911.875	4.817.138	53.117.272	1.116.836	1.223.990	1.204.285	1.154.723
Água	24.853.663	10.662.359	3.226.055	38.742.077	857.023	820.181	806.514	842.219
Esgoto	7.534.595	5.249.517	1.591.083	14.375.195	259.814	403.809	397.771	312.504
Outras	4.873.156	1.649.608	462.511	6.985.275	168.040	126.893	115.628	151.854
Receita Total	37.261.414	17.561.483	5.279.649	60.102.547	1.284.876	1.350.883	1.319.912	1.306.577

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Receita Tarifária

Conforme mencionado anteriormente, a Receita Tarifária é obtida por meio da efetiva prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ela é arrecadada no momento em que o usuário quita os débitos da fatura mensal e representa parcela significativa da receita total do prestador (no período de análise, aproximadamente 88% da receita total).

A Tabela 11 compara a Receita Tarifária Realizada pelo Saae com a Referência Ajustada, em cada período tarifário. A Referência Ajustada considera os impactos esperados na Receita Tarifária em função dos crescimentos ou reduções de mercado, em cada período e, ainda assim, observa-se que a Receita Tarifária Realizada se manteve consistentemente abaixo dessa referência, acumulando uma realização a menor de 5,7%, ao longo do período de análise (set/11 a jun/15)[28].

Tabela 11 - Receita Tarifária: Realizada x Referência Ajustada

Receita Tarifária	P1	P2	P3	Total	P1-Média	P2-Média	P3-Média	Total-Média
Realizada	32.388.258	15.911.875	4.817.138	53.117.272	1.116.836	1.223.990	1.204.285	1.154.723
Ref. Ajustada	35.227.034	16.117.832	4.971.136	56.316.002	1.214.725	1.239.833	1.242.784	1.224.261
Diferença	-2.838.776	-205.956	-153.998	-3.198.730	-97.889	-15.843	-38.499	-69.538
Diferença %	-8,1%	-1,3%	-3,1%	-5,7%	-8,1%	-1,3%	-3,1%	-5,7%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Merecem destaque as diferenças observadas no 1º e 3º períodos tarifários: 8,1% e 3,1%.

A realização de receita no 1º período tarifário (P1), como já sinalizado na análise de Mercado, foi especialmente impactada pela inadimplência do Executivo Municipal e por estornos e descontos de montante relevante. Já com relação ao 3º período tarifário (P3), identificou-se um montante de 3% de faturas com vencimento no período que permaneciam em aberto em setembro de 2015[29], o que explica a diferença observada. Vale lembrar que a estimativa atualizada das receitas irrecuperáveis (saldos em aberto com atraso de pagamento superior a um ano e inferior a dois anos) aponta para 0,81% e que esse percentual está incluído na diferença entre faturamento e arrecadação apontada na Tabela 11.

A retificação de faturas sem correspondente atualização do banco de dados de faturamento (superestimando o faturamento informado à Agência), que pôde ser identificada no P1, pode ter tido impacto superior ao que foi possível à Agência identificar, inclusive em outros períodos. É recomendável

[28] Vale observar que o vencimento das faturas do Saae é configurado, atualmente, para o mês subsequente à sua emissão, o que pode produzir algum descasamento temporal na comparação entre a Receita Tarifária Prevista (faturada) e a Receita Tarifária Realizada (arrecadada). Foi realizado um estudo com relação a esse descasamento que demonstrou, em valores acumulados (P1+P2+P3), não apresentar divergências relevantes com relação aos números constantes da Tabela 10. Por esse motivo, desconsidera-se, nestas análises, tal descasamento.

[29] Espera-se que parte das faturas sejam pagas em até um ano após o vencimento, aproximando esse percentual de 0,81% (receitas irrecuperáveis).

que as informações constantes dos bancos de dados de faturamento fornecidos à Agência sempre incluam as faturas renegociadas, nesses casos, e não as originais.

O descasamento observado entre a Receita Tarifária Realizada e sua Referência Ajustada reforça a sugestão de especial atenção, por parte do prestador, com relação às bases de informações e processos comerciais, em especial em um momento como o atual, de redução de mercado.

Outras Receitas

São formadas por todas as demais receitas incorporadas às disponibilidades do prestador, de origem não tarifária. Dentre outros exemplos, podemos citar as receitas de capital, multas, tarifas de expediente, rendimentos de aplicações financeiras e serviços não tarifados.

A Tabela 12 apresenta a comparação entre a referência ajustada de receitas de origem não tarifária e a sua efetiva realização. Cabe aqui uma observação: em função da natureza dessas receitas, elas possuem menor previsibilidade (em comparação às de origem tarifária) e, portanto, são ajustadas em função da participação percentual que apresentem durante o período de referência utilizado nas análises da Revisão Tarifária. Àquele momento, a linha de "Outras Receitas" participava com aproximadamente 6% da receita total, tendo sido preservada – nos ajustes – essa participação[30].

Tabela 12 - Outras Receitas: Realizada x Referência Ajustada

Outras Receitas	P1	P2	P3	Total	P1-Média	P2-Média	P3-Média	Total-Média
Realizada	4.873.156	1.649.608	462.511	6.985.275	168.040	126.893	115.628	151.854
Ref. Ajustada	3.681.068	1.051.996	324.461	5.057.525	126.933	80.923	81.115	109.946
Diferença	1.192.088	597.612	138.050	1.927.750	41.106	45.970	34.512	41.908
Diferença %	32,4%	56,8%	42,5%	38,1%	32,4%	56,8%	42,5%	38,1%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Pode-se observar uma expressiva superação da referência ajustada de receitas não tarifárias, que representaram, no período de análise, aproximadamente 12% das receitas totais.

Analisando-se o comportamento de todas as receitas consolidadas em "Outras Receitas", ao longo do período evidenciado, quatro rubricas de receitas mostram-se responsáveis por 83% do valor: multas por pagamentos em atraso (22%), remuneração de aplicações financeiras (21%), operações de crédito referentes a empréstimos (20%) e outros tipos de indenizações (20%).

Vale destacar o declínio de participação das receitas oriundas de aplicações financeiras, em função de retiradas ocorridas durante o período de análise. Essas receitas, que chegaram a representar 24% do total de receitas não tarifárias (no P2), participavam com apenas 11% desse total, no P3, e 2% no último mês de análise, em função da progressiva redução nas disponibilidades financeiras do prestador. Mais adiante, quando abordarmos a evolução das disponibilidades do Saae, essa redução ficará mais clara.

Já as operações de crédito referentes a empréstimos têm seus ingressos concentrados no P1, não tendo sido identificados novas receitas desse tipo nos demais períodos. É importante ressaltar que, embora

[30] As receitas decorrentes de operações de crédito já conhecidas e previstas para o P1 foram incorporadas à projeção pelo percentual e integram os valores de Receitas Previstas para o P1, na Tabela 11. A sua realização, igualmente, integra os valores de Receitas Realizadas de mesma tabela.

houvesse previsão específica desse tipo de ingresso e não tenham sido observados desvios com relação aos montantes previstos, trata-se de ingresso já comprometido com realização de investimentos.

Considerações sobre Receitas

Demonstrados a estrutura de arrecadação e o comportamento de seus componentes ao longo do período estudado, demonstramos, por meio da Tabela 13, que as receitas excedentes de origem não tarifária compensaram parcialmente o descasamento observado nas receitas tarifárias, em especial em P2 e P3. No acumulado, aproximadamente 2,1% da Receita de Referência Ajustada não se realizaram.

Tabela 13 - Receita Total: Realizada x Referência Ajustada

Receita Total	P1	P2	P3	Total	P1-Média	P2-Média	P3-Média	Total-Média
Realizada	37.261.414	17.561.483	5.279.649	60.102.547	1.284.876	1.350.883	1.319.912	1.306.577
Ref. Ajustada	38.908.102	17.169.828	5.295.597	61.373.527	1.341.659	1.320.756	1.323.899	1.334.207
Diferença	- 1.646.688	391.656	- 15.948	- 1.270.980	- 56.782	30.127	- 3.987	- 27.630
Diferença %	-4,2%	2,3%	-0,3%	-2,1%	-4,2%	2,3%	-0,3%	-2,1%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Aqui cabe uma observação relevante: A Referência Ajustada apontada na Tabela 13 já considera o crescimento de mercado no P1 (3,67%) e a subsequente redução de mercado ocorrida nos períodos P2 (-7,50%) e P3 (-13,04%). Ou seja, para que o nível de investimentos previsto pela Revisão Tarifária fosse preservado, seriam necessários ajustes em suas despesas, proporcionais a essa variação de mercado, e que pudessem, além disso, compensar a menor realização de receitas durante o período de análise.

Passamos, a seguir, à análise das despesas do prestador.

4.2.2 Despesas

Antes de apresentarmos as análises realizadas com relação às despesas do Saae de Passos, é importante fazermos algumas considerações sobre as fontes de informações adotadas pela Agência.

Com relação à apuração das despesas realizadas, indicamos que, embora as informações contábeis utilizadas sejam de natureza orçamentária, os estudos consideraram a despesa realizada no momento de sua liquidação, independente do exercício financeiro em que tenham sido empenhadas. Como consequência, as despesas empenhadas e eventualmente não liquidadas durante o respectivo exercício financeiro foram incorporadas ao mês referente à correspondente liquidação, quando o prestador, de fato, tem uma obrigação efetiva em honrar o compromisso.

Adicionalmente, cabe ressalvar que parte das rubricas contábeis apresentaram alguma incoerência entre a sua finalidade primária e as despesas nelas contabilizadas ou incluíram despesas de natureza muito diversificada e que, em função disso, em alguns casos, optamos pela consolidação de determinadas linhas de despesas durante as análises.

Passando-se à apresentação das análises, a Tabela 14 apresenta uma comparação entre a despesa total[31] efetivamente realizada e aquela que representa a Referência Ajustada para cada período de estudo.

Tabela 14 - Despesa Total: Realizada X Referência Ajustada

Despesa Total	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Realizada	39.771.823	19.393.490	8.418.249	67.583.562	1.371.442	1.491.807	2.104.562	1.469.208
Ref. Ajustada	40.950.627	20.195.859	6.228.930	67.375.416	1.412.091	1.553.528	1.557.232	1.464.683
Diferença	- 1.178.804	- 802.370	2.189.319	208.146	- 40.648	- 61.721	547.330	4.525
Diferença %	-2,9%	-4,0%	35,1%	0,3%	-2,9%	-4,0%	35,1%	0,3%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Reforçamos aqui dois aspectos relevantes para a intepretação dos números da Tabela 14: primeiro, que a Referência Ajustada, como o próprio nome indica, já considera os ajustes esperados nos gastos do prestador, em função das variações observadas no mercado (crescimento em P1 e redução em P2 e P3).

Outro aspecto relevante é o fato de que parte da despesa deveria ser suportada por recursos do caixa do prestador e créditos de empréstimos, com a ressalva da expectativa de que tais recursos fossem direcionados a investimentos. Essa parcela da despesa também integra a Referência Ajustada.

Como demonstrado na tabela, a menor realização de despesas em P1 e P2 foi compensada por um gasto excedente (em montante relevante) no P3, com pequeno excedente de despesas acumulado, ao final. Considerando-se a pequena diferença acumulada entre a Despesa de Referência Ajustada e a Despesa Realizada, passamos à avaliação da natureza desses gastos e sua adequação ao planejamento original.

A Tabela 15 apresenta a abertura da Despesa Total em quatro grupos: Despesas Não Administráveis, Custos Operacionais, Custos de Manutenção e Custos de Capital.

[31] Os estudos aqui apresentados incluem as despesas consideradas para fins regulatórios e excluem aquelas despesas glosadas e relacionadas a publicidade e propaganda, que não foram incluídas nas projeções da Revisão e representam menos de 0,7% sobre os valores aqui apresentados.

Tabela 15 - Despesas Totais - por Natureza

Despesas	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Não Administráveis					Não Administráveis - Médias			
Realizadas	10.105.294	4.597.874	1.763.903	16.467.071	348.458	353.683	440.976	357.980
Ref. Ajustada	9.731.156	4.088.478	1.596.303	15.415.936	335.557	314.498	399.076	335.129
Diferença	374.138	509.396	167.600	1.051.135	12.901	39.184	41.900	22.851
Diferença %	3,8%	12,5%	10,5%	6,8%	3,8%	12,5%	10,5%	6,8%
Operacionais					Operacionais - Médias			
Realizadas	17.246.831	9.696.822	2.898.606	29.842.259	594.718	745.909	724.652	648.745
Ref. Ajustada	14.057.507	6.616.333	1.865.684	22.539.524	484.742	508.949	466.421	489.990
Diferença	3.189.324	3.080.488	1.032.922	7.302.735	109.977	236.961	258.231	158.755
Diferença %	22,7%	46,6%	55,4%	32,4%	22,7%	46,6%	55,4%	32,4%
Manutenção					Manutenção - Médias			
Realizadas	826.064	466.363	107.533	1.399.960	28.485	35.874	26.883	30.434
Ref. Ajustada	1.773.765	834.746	235.681	2.844.192	61.164	64.211	58.920	61.830
Diferença	- 947.701	- 368.384	- 128.148	- 1.444.232	- 32.679	- 28.337	- 32.037	- 31.396
Diferença %	-53,4%	-44,1%	-54,4%	-50,8%	-53,4%	-44,1%	-54,4%	-50,8%
Capital					Capital - Médias			
Realizadas	11.593.634	4.632.431	3.648.207	19.874.273	399.780	356.341	912.052	432.049
Ref. Ajustada	15.388.200	8.656.302	2.531.263	26.575.764	530.628	665.869	632.816	577.734
Diferença	- 3.794.565	- 4.023.870	1.116.945	- 6.701.491	- 130.847	- 309.528	279.236	- 145.685
Diferença %	-24,7%	-46,5%	44,1%	-25,2%	-24,7%	-46,5%	44,1%	-25,2%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Essa tabela permite concluir que, embora a Despesa Total do prestador tenha incorrido em linha com a expectativa, diante das variações do mercado, não se pode dizer o mesmo quando se avaliam os grupos de despesas de maior interesse de análise. Aqueles grupos de despesas associados ao custeio da operação do prestador (despesas não administráveis e custos operacionais) foram realizados a maior, enquanto os grupos de despesas relacionados a novos investimentos e à preservação das condições de uso dos ativos do Saae (custos de capital e manutenção, respectivamente) foram realizados a menor.

Com relação às despesas não administráveis[32], observaram-se gastos excedentes, durante todo o período, com energia elétrica e, ao mesmo tempo, proporcional economia de materiais de tratamento, em montantes que se compensaram. Os gastos com impostos e taxas e com combustíveis e lubrificantes, também contabilizados no grupo de despesas não administráveis, contribuíram com aproximadamente R$1 milhão do excedente de gastos observados, em que pese ter sido identificada a apropriação de despesas administráveis a contas relacionadas a impostos e taxas. A consistência da superação (ou economia) de despesas em cada uma dessas linhas, associada à identificação de despesas administráveis apropriadas como não administráveis, apontam para a necessidade de aprimoramento das apropriações contábeis por parte do Saae e das projeções a serem realizadas em conjunto, pelo prestador e pela

[32] Itens de custos sobre os quais a prestadora não tem pleno gerenciamento. Apesar da possibilidade de melhoria da eficiência no uso de insumos, o prestador não tem condições de evitar variações de custos causadas por mudanças de preços, ou de impostos e taxas, de itens desta parcela. São exemplos: energia elétrica, materiais de tratamento, combustíveis e lubrificantes, telefonia, impostos e taxas.

Agência, para o próximo ciclo tarifário. Informações adicionais sobre despesas não administráveis podem ser encontradas no Anexo I deste documento. Passamos, então, à avaliação das despesas administráveis[33].

Praticamente todas as despesas relacionadas a Custos Operacionais excederam a Referência Ajustada para o período de análise. Ainda que a maior divergência percentual tenha ocorrido na linha de gastos com materiais, a maior divergência absoluta foi com relação às despesas com Pessoal, que apresentaram um excedente de aproximadamente R$3,5 milhões, respondendo por cerca de 48% do excedente de custos operacionais, como um todo.

Conforme detalhado no Anexo II deste documento, identificou-se que tal excedente se deve, principalmente, a gastos compulsórios não previstos no momento da Revisão Tarifária (como quinquênios e outros benefícios preexistentes para os servidores efetivos) e à ampliação de quadro operacional, por meio da contratação de servidores de recrutamento amplo.

Por fim, merecem destaque a baixa realização de gastos com manutenção (importante para preservação da vida útil dos ativos do Saae) e, em especial, os números relacionados aos Custos de Capital.

Destacamos, na Tabela 16, os custos de capital incorridos pelo prestador.

Tabela 16 - Despesas / Custos de Capital

Custos de Capital	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Investimentos					Investimentos - Médias			
Realizados	4.659.360	1.805.253	2.783.621	9.248.234	160.668	138.866	695.905	201.049
Ref. Ajustada*	8.896.073	5.785.471	1.654.022	16.335.567	306.761	445.036	413.506	355.121
Diferença	- 4.236.713	- 3.980.219	1.129.599	- 7.087.333	- 146.094	- 306.171	282.400	- 154.072
Diferença %	-47,6%	-68,8%	68,3%	-43,4%	-47,6%	-68,8%	68,3%	-43,4%
Amortização e Juros					Amortização e Juros - Médias			
Realizados	6.934.274	2.827.179	864.586	10.626.039	239.113	217.475	216.147	231.001
Ref. Ajustada*	6.492.127	2.870.830	877.240	10.240.197	223.866	220.833	219.310	222.613
Diferença	442.148	- 43.652	- 12.654	385.842	15.246	- 3.358	- 3.163	8.388
Diferença %	6,8%	-1,5%	-1,4%	3,8%	6,8%	-1,5%	-1,4%	3,8%
Despesa Total - Custos de Capital					Capital - Médias			
Realizada	11.593.634	4.632.431	3.648.207	19.874.273	399.780	356.341	912.052	432.049
Ref. Ajustada	15.388.200	8.656.302	2.531.263	26.575.764	530.628	665.869	632.816	577.734
Diferença	- 3.794.565	- 4.023.870	1.116.945	- 6.701.491	- 130.847	- 309.528	279.236	- 145.685
Diferença %	-24,7%	-46,5%	44,1%	-25,2%	-24,7%	-46,5%	44,1%	-25,2%

** Excluídos investimentos integrantes do Plano de Investimento da Revisão Tarifária e realizados entre abril e agosto de 2011 (antes do P1)*

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Os valores de Amortização e Juros da Dívida apresentam-se compatíveis com o verificado nos contratos de empréstimo disponibilizados pelo prestador. No entanto, foram realizados investimentos em montante inferior à Referência Ajustada, como pode ser visto na mesma tabela. Ainda que se pudesse esperar por uma redução na realização de investimentos[34], proporcional à redução de mercado, não seria

[33] Itens de custos que a prestadora tem condições de gerenciar, de forma a maximizar a eficiência e aumentar a produtividade. Aqui se enquadram os custos operacionais (com pessoal, serviços de terceiros, materiais e outras despesas gerais) os custos com manutenção, os custos de capital e as receitas irrecuperáveis (associadas à inadimplência e já avaliadas anteriormente, neste documento).
[34] A Referência Ajustada para Investimentos já considera a repercussão da variação do mercado na capacidade de realização de investimentos.

tão expressiva como a indicada na Tabela 16 (aproximadamente 43,4% menos investimentos do que aqueles apontados pela Referência Ajustada).

Uma análise mais detalhada dos investimentos realizados indica que, do total de aproximadamente R$ 9,3 milhões de investimentos apresentados na Tabela 16, cerca de R$ 1,7 milhão foram realizados em ações não planejadas quando da Revisão, apontando para uma *real diferença* com relação à Referência Ajustada na ordem de R$ 8,8 milhões, ainda maior do que a que se pôde apurar, contabilmente[35]. Quando comparados com os valores de investimento originalmente previstos na Revisão Tarifária (sem restringi-los pela redução de mercado observada), conforme veremos no item 4.3, a divergência é ainda um pouco maior.

Em resumo, a análise das Tabelas 14, 15 e 16 mostra que, a despeito da realização de despesas em linha com as referências ajustadas, recursos que se destinariam a investimentos e manutenção foram consumidos por despesas não administráveis e custos operacionais (principalmente), inibindo a realização dos primeiros.

4.2.3 Resultado da Operação

Como observado nos tópicos anteriores, a receita total realizada pelo Saae foi inferior à que poderia ter sido realizada, em boa parte em função da inadimplência da Categoria Pública Municipal e da intempestividade da primeira solicitação de Reajuste Tarifário.

Os gastos com itens não administráveis e relacionados a custos operacionais não se mostraram ajustados ao patamar de receitas obtidas pelo prestador, consumindo recursos originalmente previstos para fins de investimentos. Como já pudemos observar, ainda que as despesas totais tenham acontecido em linha com a referência ajustada para o mercado realizado, a natureza dos gastos divergiu da referência ajustada, viabilizando menos investimentos que o desejado.

Efetuando-se o confronto entre a receita total e a despesa total, chega-se ao Resultado da Operação[36], advindo da execução orçamentária, conforme demonstrado na própria Tabela 17.

Tabela 17 - Resultado da Operação

Resultado da Operação	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Receita Total	37.261.414	17.561.483	5.279.649	60.102.547	1.284.876	1.350.883	1.319.912	1.306.577
Despesa Total (-)	39.771.823	19.393.490	8.418.249	67.583.562	1.371.442	1.491.807	2.104.562	1.469.208
Resultado	- 2.510.410	- 1.832.006	- 3.138.600	- 7.481.016	- 86.566	- 140.924	- 784.650	- 162.631

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

O Resultado da Operação mostra quanto a operação do prestador contribuiu para a formação das disponibilidades no período. A Tabela 17 evidencia que a operação do Saae consumiu o saldo patrimonial financeiro em aproximadamente R$7,5 milhões. Ainda que já fosse prevista a utilização do saldo financeiro do prestador, o excedente de despesas (da ordem de R$200 mil - vide Tabela 14), e a menor

[35] Aos R$7,1 milhões de investimentos não realizados, apontados pela Tabela 16 (linha "Diferença"), somam-se o aproximadamente R$1,7 milhão realizado em ações que não constavam do Plano de Investimentos original, competindo por recursos com estas últimas.
[36] Foram consideradas as despesas liquidadas, ou seja, nesse estágio, a despesa se torna uma obrigação efetiva, entretanto, não há, necessariamente, um simultâneo desembolso financeiro.

realização de receitas (da ordem de R$1,3 milhão – vide Tabela 13) fizeram com que aproximadamente R$1,5 milhão a mais do que o previsto fosse consumido de suas disponibilidades financeiras.

Importante destacar que esse resultado considerou todos os ingressos e todas as despesas, pois ele será refletido, em ordem de grandeza, diretamente na disponibilidade de caixa do prestador, observado o descasamento temporal entre a liquidação e o pagamento da despesa.

4.2.4 Disponibilidades

A Revisão Tarifária de 2011 previa que o saldo financeiro do Saae de Passos, formado para a realização futura de investimentos em serviços de água e esgoto, fosse consumido durante o quadriênio 2011-2015, viabilizando, assim, parte dos investimentos previstos pelo plano quadrienal (a outra parte seria financiada por recursos de origem tarifária ou de empréstimos). Em função dessa previsão e do resultado da operação, apresentado no tópico anterior, essa disponibilidade evoluiu conforme demonstrado na Tabela 18[37].

Tabela 18 - Disponibilidade Financeira Efetiva

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Saldo Financeiro	6.765.735	4.521.494	2.723.511	255.845
Restos a Pagar	29.002	1.612.529	3.671.339	968.821
Ingressos Extraorçamentários	13.725	24.350	30.193	65.901
Saldos em Aberto	***	278.888	335.853	630.277
Disponibilidade Efetiva	6.723.008	2.605.727	- 1.313.874	- 1.409.154
Comprometimento Financeiro	0,63%	42,37%	148,24%	650,78%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Observa-se, na Tabela 18, de maneira coerente com o já exposto no tópico anterior, um comprometimento das disponibilidades do prestador além do previsto. Ao final do último mês objeto de análise (junho de 2015), o prestador possuía uma disponibilidade efetiva negativa (que representa um comprometimento de receitas futuras) de aproximadamente R$ 1,4 milhão, quando deveria possuir disponibilidade efetiva ligeiramente positiva.

4.2.5 Considerações finais sobre o resultado

As receitas originadas de serviços tarifados apresentaram-se abaixo da referência ajustada, em um montante acumulado, no período de análise, de aproximadamente R$ 3,2 milhões, com aproximadamente um terço dessa diferença decorrente da inadimplência do Executivo Municipal (negociada e parcialmente recuperada no período). Questões comerciais como estornos, retificações de faturas e descontos também contribuíram de forma relevante para esse descasamento. Já as receitas de origem não tarifária excederam a referência ajustada em aproximadamente R$ 1,9 milhão, levando a diferença entre a receita total efetivamente realizada e aquela esperada em função do mercado observado (a referência ajustada para a receita total) a aproximadamente R$ 1,3 milhão negativo.

[37] Os detalhes dos cálculos resumidos nesta tabela podem ser encontrados no Anexo III.

As despesas totais excederam os valores de referência ajustados em aproximadamente R$ 200 mil. Ou seja, tomados em conjunto, o excedente de despesas e a realização a menor de receitas totalizaram um desvio acumulado, no período de análise, de aproximadamente R$ 1,5 milhão.

Ao avaliarmos o Resultado da Operação, observamos um déficit de aproximadamente R$ 7,5 milhões. Em que pese ser esperado um déficit, em função do consumo previsto para o saldo financeiro do prestador[38], ele ocorreu em montante maior do que o esperado em aproximadamente R$ 1,5 milhão, em função dos desvios observados nas receitas e despesas do período.

As consequências desses desvios puderam ser observadas na evolução da disponibilidade efetiva do Saae, que passou de aproximadamente R$ 6,7 milhões, em setembro de 2011, para aproximadamente R$ 1,4 milhão negativo, ao final de junho de 2015, quando era esperada uma disponibilidade efetiva ligeiramente positiva, representando o capital de giro que o prestador mantivesse naquele momento.

Avaliadas as despesas totais do prestador, vale lembrar que, ainda que tenham se realizado em patamar ligeiramente superior ao que seria esperado em função do faturamento realizado (Referência Ajustada de Despesa Total), parte delas não tiveram a destinação esperada. Gastos relacionados a custos operacionais e despesas não administráveis foram realizados a maior, ao passo em que aqueles relacionados a custos de capital (em especial investimentos) e manutenção foram realizados a menor.

Por último, cabe observar que o Saae de Passos poderia ter auferido uma receita adicional de aproximadamente R$1,3 milhão (já descontada a inadimplência) durante o período de análise. Essa receita adicional teria sido viabilizada para o prestador caso ele tivesse solicitado Reajustes Tarifários à Arsae a cada 12 meses, periodicidade recomendada pela Agência para reposição de perdas inflacionárias.

Observa-se, no geral, a necessidade de melhorias voltadas à arrecadação e ao planejamento e controle de gastos realizados e que a operacionalização dessas melhorias será fundamental para a reversão do quadro atual de baixa capacidade de investimento e alto comprometimento futuro de caixa.

4.3 Investimentos

Para fins de análise da realização de investimentos por parte do Saae, optou-se pela separação entre aqueles promovidos com recursos próprios e os que tenham sido realizados por meio de recursos de terceiros. Inicialmente trataremos de investimentos realizados com recursos próprios previstos no Plano de Investimentos da Revisão Tarifária de 2011.

Esse Plano de Investimentos abrange 21 ações, divididas em 9 ações para o sistema de água e 12 para o sistema de esgoto, compreendendo iniciativas de melhoria e ampliação nos sistemas já existentes, implantação de novas captações e reformas de sistemas, dentre outras.

[38] O saldo financeiro do Saae havia sido constituído, primariamente, com o objetivo de viabilizar investimentos em serviços de água e esgoto.

O Saae de Passos informou à Agência, por meio de relatórios gerenciais, a realização de investimentos por parte da Autarquia. A Tabela 19 apresenta os investimentos realizados com recursos próprios[39]. Pode-se observar a distribuição dos investimentos realizados por Período (P) em relação às ações previstas no Plano de Investimentos, indicando os recursos liquidados[40] a partir de setembro de 2011. Observam-se também os percentuais do valor liquidado acumulado em relação ao previsto para o quadriênio do ciclo tarifário e os percentuais de execução física dos investimentos previstos informados pelo Saae.

Tabela 19 – Desembolsos Acumulados set/2011 – jun/2015[41,42]

	Ação		Custo Previsto Quadriênio	Liquidado (P1 a P3) P1 set/11 a jan/14	P2 fev/14 a fev/15	P3 mar/15 a fev/16	Total	% de Liquidação Acumulada (Liquidado / Previsto Total)	Status da obra
1	Impermeabilização em decantadores e reserv.	Água	61.880	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
2	Substituição de reservatórios em chapa	Água	309.400	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
3	Nova elevatório Coimbrãs	Água	154.700	978.538	-	-	978.538	632,5%	>25%-50%
4	Nova elevatório Cohab IV	Água	82.507	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
5	Captação e ETA Rio Grande	Água	2.909.307	4.427.208	1.707.801	307.599	6.442.608	221,4%	>75%-<100%
6	Projetos Hidraúlicos e Elétricos	Água	165.014	16.598	-	-	16.598	10,1%	Não iniciada
7	URT - Tratamento de Resíduos da ETA	Água	4.331.605	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
8	Tanque de contrato de ETA	Água	443.474	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
9	Reforço estrututal e troca de leitos ETA	Água	103.133	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
	Serviço de abastecimento de água		**8.561.021**	**5.422.343**	**1.707.801**	**307.599**	**7.437.744**	**86,88%**	-
10	Interceptor Córrego São Francisco	Esgoto	734.958	712.628	189.345	-	901.973	122,7%	>75%-<100%
11	Sifão Corrego Sabiá	Esgoto	384.314	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
12	Inteceptor Av. Sabiá	Esgoto	89.470	2.519	-	-	2.519	2,8%	>75%-<100%
13	Corrego Barrinha 2,356m	Esgoto	219.093	5.199	-	-	5.199	2,4%	>75%-<100%
14	Corrego Barrinha 1,448m	Esgoto	150.958	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
15	Corrego Limão 1,448m	Esgoto	549.730	8.375	-	-	8.375	1,5%	>75%-<100%
16	Interceptor Rio Bocaina	Esgoto	1.801.742	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
17	Elevatória de Esgoto	Esgoto	256.210	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
18	Interceptor Rio Bocaina (Aclimação)	Esgoto	353.300	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
19	Elevatória de tratamento	Esgoto	100.805	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
20	ETE - 3 Reatores (2010)	Esgoto	2.323.380	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
21	ETE - Reatores (2014)	Esgoto	2.323.380	-	-	-	-	0,0%	Não iniciada
	Serviço de esgotamento sanitário		**9.287.338**	**728.720**	**189.345**	**-**	**918.065**	**9,89%**	-
	TOTAL		**17.848.359**	**6.151.064**	**1.897.146**	**307.599**	**8.355.809**	**46,8%**	-
22	Outras			292.383	400.565	134.897	827.845	4,6%	-

Fonte: Cálculos da Arsae a partir de dados do prestador

Quando confrontamos as notas de empenho com as informações da planilha gerencial verificamos que, apesar da coerência de valores e objetos, existiram divergências entre datas de liquidação constantes do relatório gerencial (planilha) e as efetivas datas das notas de empenho. Em razão desse descasamento (provavelmente em virtude da entrada manual de dados no relatório gerencial), as análises concentram-se nos montantes acumulados entre set/11 e jun/15, e não na visão de liquidação por período tarifário.

Se considerados apenas os recursos próprios, o Saae liquidou, entre set/2011 e jun/2015, R$ 8.355.809 (46,8%) do montante previsto para o quadriênio, ou seja, R$ 9.492.550 (53,2%) deixaram de ser investidos. Se incluídos na comparação os investimentos que deveriam ser realizados com recursos de terceiros, o investimento total planejado passa a ser de R$ 20.957.480[43]. Somando-se, por outro lado, aos investimentos demonstrados na Tabela 19 aqueles realizados com recursos de terceiros (R$ 2.792.545 na obra Captação e ETA Rio Grande), chegamos a uma realização de 53,2% do previsto, o que aponta para

[39] Foram verificadas notas fiscais representando em torno de 50,5% dos valores indicados na Tabela 19, constatando-se a coerência entre os objetos e os valores constantes destas notas e aqueles informados no relatório gerencial fornecido à Agência pelo prestador.
[40] À exceção dos valores referentes à ação 05 (Captação e ETA Rio Grande), cuja liquidação foi considerada a partir de abril de 2011, em função da Nota Técnica 010/2011 abranger, em suas tabelas, investimentos a partir deste período.
[41] A tabela apresenta valores correntes, sem atualização monetária.
[42] A fiscalização da execução física das obras não fez parte deste trabalho. O status de execução apresentado segue o informado pelo prestador.
[43] Essa inclusão de recursos de terceiros já estava prevista na Revisão Tarifária e a partir deste ponto todas as análises serão realizadas com base no valor total liquidado (Recursos Próprios mais Recursos de Terceiros).

um montante total de investimentos não realizados da ordem de R$ 9,8 milhões (R$ 9.809.126), dentre aqueles previstos para o período entre abril de 2011 e agosto de 2015 (quando terminaria o quadriênio do ciclo tarifário original). Esse número apresenta-se compatível com o descasamento observado na análise da realização dos Custos de Capital, no tópico de Despesas (R$ 8,8 milhões para o período entre setembro de 2011 e junho de 2015, aos quais deveriam ser acrescidos, para fins de comparação, cerca de R$ 827 mil, referentes à referência ajustada para investimentos nos dois meses restantes para completar o quadriênio planejado).

Vale observar que os valores investidos não foram aplicados de maneira uniforme para todas as ações de investimento. Percebe-se que a maior parte dos recursos foi direcionada para ações do sistema de água (92% do valor total liquidado até o momento), em detrimento das ações do sistema de esgoto, o que revela uma forte priorização das ações voltadas ao abastecimento de água para a população.

Foram realizados investimentos acima do previsto para o item 05 (Captação e ETA Rio Grande), em parte devido à alteração do seu sistema de tratamento, após a sua implantação inicial. Em função da água ter apresentado turbidez maior do que a inicialmente prevista, o método de filtragem direta inicialmente utilizado mostrou-se ineficiente, demandando o uso de relevante volume de água para lavagens frequentes dos filtros.[44] O Saae informou ter realizado a 1ª etapa da ampliação e as bases para a 2ª etapa, o que sugere a necessidade de recursos adicionais para esse sistema produtivo, a serem considerados no planejamento da próxima Revisão Tarifária.

O item 03, Nova Elevatória Coimbras, consumiu valor 532,5% superior ao previsto na revisão. Esse desvio foi justificado pelo prestador como devido a revisões do projeto inicialmente apresentado.

Algumas ações de investimento não foram iniciadas por diversos motivos. No caso da ação Nova Elevatória Cohab IV, por exemplo, uma ação que havia sido prevista para ser executada pelo Saae foi executada pela empresa responsável pelo loteamento da área, enquanto a ação Córrego Barrinha 1,448m sofreu alteração na previsão e foi realizada a canalização em apenas um lado do rio (previsto na ação Córrego Barrinha 2,356m), diminuindo os custos para o prestador. A Autarquia informou que o restante das ações não foi realizado devido à falta de recursos, o que se mostra coerente com a estratificação de despesas e o resultado observados para o prestador.

Além disso, o relatório gerencial aponta para um valor correspondente a 4,6% do que deveria ser investido durante o quadriênio (com recursos próprios) como tendo sido utilizado para outras ações de investimento não integrantes do planejamento original (da Revisão Tarifária). Desse valor, 76% foram associados a investimentos no sistema de água, mantendo a mesma linha de realização das ações originalmente integrantes do plano de investimentos. Cabe aqui observar, como já apontado anteriormente neste relatório, que os demonstrativos contábeis do prestador indicam uma realização

[44] A alteração da captação demandada pela escassez hídrica fez com que a água fosse retirada de um ponto mais próximo ao fundo do rio e com mais sedimentos. Essa maior turbidez ocasionava constantes lavagens dos filtros, pela acumulação dos sedimentos mencionados. Visando melhora no funcionamento da ETA, o Saae alterou seu sistema de tratamento de filtração direta (previsto no plano de investimentos e já em funcionamento) para o tratamento convencional (com mais etapas), mais eficiente para as condições que se apresentaram.

desse tipo de gastos (investimentos em ações diversas das originalmente previstas) ainda superior à do relatório gerencial, estimando-se uma realização total da ordem de R$ 1,7 milhão.

Uma vez avaliados os principais desvios com relação a investimentos projetados, vale reforçar os fatores que contribuíram para que a Autarquia não atingisse o nível de investimentos com recursos próprios estabelecido na Revisão Tarifária de 2011.

Como observado na análise das despesas do prestador, elas ocorreram em linha com o previsto, com pequeno excedente de realização, de aproximadamente R$208 mil (0,3%). Entretanto, o excedente de gastos relacionados a custos operacionais e despesas não administráveis inibiu a realização de um montante de investimentos estimado em R$ 7,1 milhões. A esse fator soma-se a realização de investimentos em ações diversas das originalmente previstas, da ordem de R$ 1,7 milhão, chegando-se a um impacto total (acumulado) nos investimentos previstos na Revisão Tarifária de pelo menos R$ 8,8 milhões, a dois meses do término do quadriênio planejado. Se somamos a esse montante a Referência Ajustada para os investimentos que deveriam ser realizados nos dois meses faltantes (R$ 827 mil, aproximadamente), chegamos a R$ 9,6 milhões, valor compatível com os observados no relatório gerencial fornecido pelo Saae (R$ 9,8 milhões em investimentos planejados e não realizados).

A existência de um percentual de 15% dos gastos totais em investimentos executados de forma não planejada[45] sugere a necessidade de aprimoramento do planejamento e controle de investimentos para o próximo quadriênio. Com a aproximação da próxima revisão, é de fundamental importância que o prestador adeque o seu plano de investimentos do próximo quadriênio às necessidades mais imediatas do município, com prioridade para aquelas que tenham sido previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do Município de Passos, que se encontra em fase final de elaboração.

Tendo o PMSB como referência, utilizando-se dos aprendizados trazidos pelo planejamento atual e de uma cuidadosa avaliação de valores e fontes de recursos envolvidos, o plano do quadriênio abrangido pela próxima Revisão Tarifária tende a ser mais efetivo e oferecer melhores condições para sua execução.

Lei Piau

A Lei nº 12.503, de 30 de maio de 1997, conhecida como Lei Piau, criou o Programa Estadual de Conservação da Água. Essa lei tem o intuito de "proteger e preservar os recursos naturais das bacias hidrográficas sujeitas a exploração com a finalidade de abastecimento público ou de geração de energia elétrica" . Para que isto ocorra, os prestadores abrangidos pela lei devem investir, no mínimo, o equivalente a 0,5% da receita operacional apurada no exercício anterior, em projetos de proteção e preservação ambiental da bacia utilizada.

O Saae informa dispêndios relacionados à proteção e preservação do Ribeirão Bocaina da ordem de R$ 320.000, realizados por meio de acordos de cooperação técnica firmados pela Autarquia. O prestador mantém um acordo de cooperação técnica com o Rotary Club e a Prefeitura e um convênio com a UEMG e com o instituto Máris Celis com o objetivo de promover cooperação acadêmica no desenvolvimento de

[45] Parcela dos investimentos totais identificados nos demonstrativos contábeis que não pôde ser identificada, por meio dos relatórios gerenciais disponíveis, como sendo relacionada a ações integrantes do Plano de Investimentos da Revisão Tarifária de 2011.

parcerias de pesquisa, extensão e capacitação técnica. Participam dos trabalhos dois estagiários de Biologia da Autarquia.

4.4 Controles e Riscos

Controles internos adequados são essenciais para que as instituições consigam atingir objetivos, sustentar e melhorar o seu desempenho e gerir os riscos envolvidos em sua operação. Quando estrutura e procedimentos de planejamento e controle estão presentes na medida adequada à organização, a gestão da operação, o atingimento e a publicidade de resultados e a conformidade com os aspectos regulatórios pertinentes são, em boa medida, facilitados.

Por esses motivos, este tópico aborda os controles internos identificados no Saae, sua evolução, sob a perspectiva desta análise, e os riscos atuais e potenciais das limitações eventualmente presentes nesses controles. Adota-se abordagem bastante simplificada, com percepções produzidas a partir das interações e estudos que subsidiaram as análises aqui apresentadas, não sendo esta avaliação resultante de auditoria, mapeamento de estruturas e fluxos ou processo similar. Vale observar também que os pontos aqui colocados não consideram aspectos técnico-operacionais dos serviços prestados, concentrando-se nos aspectos econômico-financeiros.

Isso posto, destacam-se as percepções sobre os controles e riscos identificados e sua evolução.

Percebem-se esforços do Saae de Passos no sentido de atender a orientações da regulação e fiscalização da Arsae e estreitar as relações de cooperação técnica entre as instituições, oferecendo um acesso mais abrangente aos dados necessários para os estudos promovidos pelo Regulador.

Identifica-se, também, que a existência de sistemas de TI específicos para a Autarquia proporciona flexibilidade no atendimento a requerimentos de extração de dados ou a disposições regulatórias, com relação aos sistemas comerciais e contábeis. A utilização de sistemas de informação específicos e seu aprimoramento contínuo podem ser um fator muito positivo para o Saae, em especial do ponto de vista de um planejamento e controle integrados dos diversos ciclos envolvidos na sua operação (comerciais, contábeis, operacionais, de folha de pagamento, etc.).

Em que pesem os esforços e a utilização de sistemas de TI autônomos aqui mencionados, observa-se a necessidade de se promoverem melhorias, em alguns aspectos. Recomendam-se, em especial, o estabelecimento e contínuo aprimoramento de mecanismos institucionais de planejamento e controle que possam apoiar a direção do Saae no alcance dos objetivos da Autarquia. Esses objetivos podem estar, por exemplo, relacionados ao PMSB (Plano Municipal de Saneamento Básico) e a ações de investimentos ou melhorias que venham a ser estabelecidas em conjunto com a Arsae.

Tais mecanismos tendem a facilitar o enfrentamento, com melhores resultados, de desafios como aqueles observados no período de análise objeto deste relatório. Como exemplos de situações em que a atuação da direção poderia ser apoiada pelos mecanismos sugeridos, apontamos o aproveitamento otimizado do

potencial de mercado (otimização de faturamento e arrecadação), o controle, priorização e ajuste de despesas, o planejamento, ajustes e execução de investimentos e o atendimento a obrigações de foro regulatório (sejam elas normativas ou de informação).

Com relação a riscos que tenham sido identificados durante os estudos e com relação aos quais sugerem-se ações de mitigação, podemos destacar:

- Necessidade de ajustes cadastrais de usuários que – caso não promovidos – podem acarretar em distorções futuras na distribuição do mercado entre categorias, com impacto no faturamento;
- Necessidade de aprimoramento de bases de dados comerciais, por exemplo, para substituir faturas retificadas e identificar adequadamente as economias com esgoto. Sem os devidos ajustes, a avaliação de tais bases pode levar a estimativas de tamanho de mercado inadequadas;
- Associação de ligações a proprietários de imóveis (ao invés dos efetivos usuários, como recomendado pela Agência), podendo levar a dificuldades em casos de inadimplência ou mesmo de identificação das categorias associadas;
- Necessidade de aprimoramento de mecanismos institucionais que possam, de forma continuada, ajustar os gastos a eventuais reduções de mercado, mais comuns em tempos de crise econômica;
- Riscos da água tratada utilizada pela Autarquia ("autoconsumo") ser considerada em previsões de faturamento, pela necessidade de aprimoramento dos registros contábeis pertinentes;
- Necessidade de adequação de registros contábeis para recebíveis a longo prazo, como os recebimentos oriundos do TARD celebrado com a Prefeitura, facilitando o seu acompanhamento e o ajustamento de expectativas com relação a valores por receber.

Entende-se que o aprimoramento de mecanismos internos de planejamento e controle e a mitigação dos riscos apontados acima possam trazer importantes benefícios para o Saae, como:

- Atuação facilitada da direção, em especial em situações que envolvam ajustes de planejamento, controles de execução de projetos e gastos ou atuação em crises (como, por exemplo, a recente crise hídrica);
- Maior acesso e melhor controle de programas de melhoria com verbas de destinação específica que venham a ser criados pela Arsae (como Programas de Controle de Perdas e similares);
- Criar melhores condições para a percepção de incentivos financeiros de origem regulatória, pela maior facilidade no cumprimento de metas de eficiência que venham a ser estabelecidas;
- Controle facilitado de conformidade regulatória com normativas ou determinações que venham a ser colocadas pela Agência;

Em resumo, entende-se que o Saae de Passos passa por um processo evolutivo em que a Autarquia e a Agência buscam estreitar as ações de cooperação técnica, o que tende a trazer benefícios para o Município de Passos, no ciclo da próxima Revisão Tarifária, a ser estabelecida entre o final de 2015 e o início de 2016.

Em continuidade a essa evolução, recomendam-se melhorias nos mecanismos de planejamento e controle, preferencialmente por meio da adoção de mecanismos institucionais que possam ser estabelecidos e aprimorados continuamente, visando apoiar a direção em temas críticos como o

aproveitamento otimizado do potencial de mercado, o controle, priorização e ajuste de despesas, o planejamento, ajustes e execução de investimentos e o atendimento a obrigações de foro regulatório.

A Arsae tem se colocado à disposição do prestador para a cooperação técnica que seja necessária, em diferentes frentes, como controle de perdas, contabilidade regulatória e organização de informações diversas de suporte à gestão. Espera-se, dessa forma, apoiar o regulado neste movimento e que, por meio de iniciativas que possam ser definidas em conjunto, em breve se possa ter um cenário ainda mais favorável para o aumento da eficiência operacional do Saae.

ANEXOS

ANEXO I – Despesas não-administráveis

ANEXO II – Custos Operacionais

ANEXO III – Evolução de disponibilidades

Anexo I – Despesas não administráveis

As despesas não administráveis são aquelas com relação às quais o prestador não tem pleno gerenciamento. Apesar da possibilidade de melhoria da eficiência no uso de insumos, o Saae não tem condições de evitar variações de custos causadas por mudanças de preços, ou de impostos e taxas, de itens desta parcela. Integram o grupo de despesas não administráveis: energia elétrica, material de tratamento, combustíveis e lubrificantes, telecomunicações e impostos e taxas.

A *Tabela 1 Anexos*, apresenta a diferença entre a Despesa de Referência Ajustada e a Despesa Realizada, para cada linha do grupo de despesas não administráveis. Como já explicado anteriormente, a Despesa de Referência Ajustada indica o nível máximo de despesas que poderiam ser suportadas em função do mercado observado, sem prejuízo para os investimentos ou o resultado esperado para o prestador.

Tabela 1 Anexos - Despesas Não Administráveis

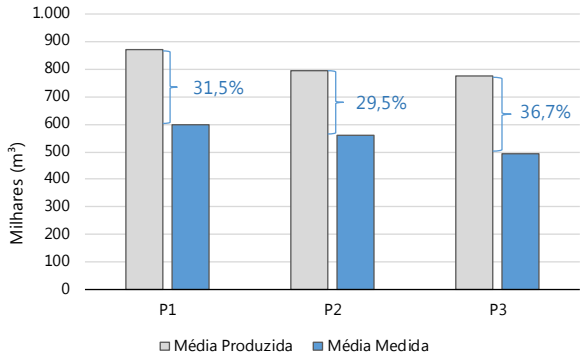
Despesas	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Energia Elétrica					Energia Elétrica - Médias			
Realizadas	6.323.261	2.801.361	1.223.243	10.347.865	218.043	215.489	305.811	224.954
Ref. Ajustada	5.502.040	2.294.270	967.722	8.764.032	189.726	176.482	241.930	190.522
Diferença	821.220	507.091	255.521	1.583.833	28.318	39.007	63.880	34.431
Diferença %	14,9%	22,1%	26,4%	18,1%	14,9%	22,1%	26,4%	18,1%
Material de Tratamento					Material de Tratamento - Médias			
Realizadas	1.913.341	878.323	259.048	3.050.712	65.977	67.563	64.762	66.320
Ref. Ajustada	3.322.783	959.467	438.364	4.720.615	114.579	73.805	109.591	102.622
Diferença	- 1.409.442	- 81.145	- 179.317	- 1.669.903	- 48.601	- 6.242	- 44.829	- 36.302
Diferença %	-42,4%	-8,5%	-40,9%	-35,4%	-42,4%	-8,5%	-40,9%	-35,4%
Combustíveis e Lubrificantes					Combustíveis e Lubrificantes - Médias			
Realizadas	359.576	150.116	62.112	571.803	12.399	11.547	15.528	12.431
Ref. Ajustada	163.774	188.187	21.743	373.705	5.647	14.476	5.436	8.124
Diferença	195.801	- 38.071	40.369	198.099	6.752	- 2.929	10.092	4.306
Diferença %	119,6%	-20,2%	185,7%	53,0%	119,6%	-20,2%	185,7%	53,0%
Impostos e Taxas					Impostos e Taxas - Médias			
Realizadas	1.346.745	688.127	196.756	2.231.628	46.439	52.933	49.189	48.514
Ref. Ajustada	635.497	576.661	155.224	1.367.382	21.914	44.359	38.806	29.726
Diferença	711.249	111.466	41.532	864.247	24.526	8.574	10.383	18.788
Diferença %	111,9%	19,3%	26,8%	63,2%	111,9%	19,3%	26,8%	63,2%
Telecomunicações					Telecomunicações - Médias			
Realizadas	162.371	79.947	22.745	265.063	5.599	6.150	5.686	5.762
Ref. Ajustada	107.062	69.892	13.250	190.203	3.692	5.376	3.312	4.135
Diferença	55.310	10.055	9.495	74.859	1.907	773	2.374	1.627
Diferença %	51,7%	14,4%	71,7%	39,4%	51,7%	14,4%	71,7%	39,4%
Totais - Despesas Não Administráveis					Totais - Desp. Não Administráveis - Médias			
Realizadas	10.105.294	4.597.874	1.763.903	16.467.071	348.458	353.683	440.976	357.980
Ref. Ajustada	9.731.156	4.088.478	1.596.303	15.415.936	335.557	314.498	399.076	335.129
Diferença	374.138	509.396	167.600	1.051.135	12.901	39.184	41.900	22.851
Diferença %	3,8%	12,5%	10,5%	6,8%	3,8%	12,5%	10,5%	6,8%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Cabe observar que foram identificadas despesas de natureza administrável contabilizadas em rubricas que haviam sido classificadas, para fins regulatórios, como "Impostos e Taxas" [46]. Como o montante identificado como não compatível com essa natureza foi superior a R$600 mil e explica boa parte da diferença entre a Referência Ajustada e a Despesa Realizada, para essa linha, optou-se por concentrar as análises com relação às despesas não administráveis na linha de Energia Elétrica, que apresentou o maior excedente de despesas, dentro do grupo.

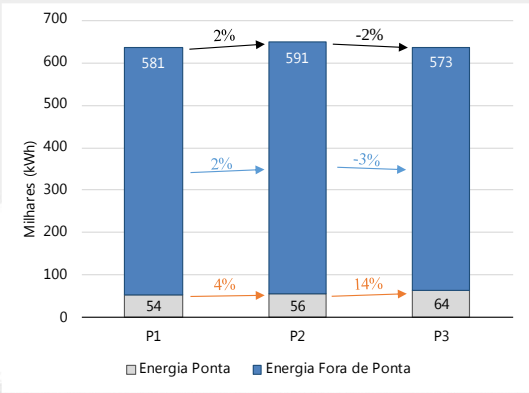
Como pode ser observado na *Tabela 1 Anexos*, as despesas com energia elétrica do Saae de Passos superaram a referência ajustada em 18,1%, no acumulado (P1+P2+P3). As Figuras 1 e 2 deste anexo, a seguir, ajudam a apontar alguns fatores que contribuíram para isso.

Figura 1 Anexos - Evolução dos volumes produzido e micromedido



Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Figura 2 Anexos - Média mensal de consumo de energia (kWh)



Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Primeiramente, como mostra a Figura 1, a meta de redução de perdas de água tratada estabelecida na Revisão Tarifária de 2011[47] não foi alcançada. A perda média de água tratada, no período, deveria ser de 26,5% e a perda média apurada ficou em torno de 5% acima da meta. Como a projeção de gastos dos insumos utilizados no processo de tratamento de água (incluindo a energia elétrica) foi ajustada, no momento da Revisão Tarifária, em função da meta de redução de perdas, o maior nível de perdas pode ser apontado como um dos fatores que impactaram no excedente de gastos com energia elétrica.

Cabem aqui dois destaques com relação ao Sistema de Tratamento de Água do Rio Grande, que entrou em operação em 2013, portanto, após a realização dos estudos para a Revisão Tarifária de 2011. Ambos contribuíram para um maior gasto de energia elétrica, com relação ao planejamento original.

O primeiro deles tem relação direta com a perda de água tratada. A ETA do Rio Grande apresentou elevados níveis de perdas em seu processo de tratamento de água, devido ao método de tratamento inicialmente previsto e implantado (por filtragem direta). Em função da turbidez da água bruta coletada

[46] A apropriação de gastos de naturezas diversas em única rubrica sugere a necessidade de revisão da apropriação de gastos hoje realizada pelo prestador e sua classificação contábil e regulatória, mitigando assim os riscos de problemas de interpretação futuros. A proximidade de realização de Revisão Tarifária e a atual compatibilização de processos e sistemas com o novo Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público, por parte do Saae, reforçam a importância de tal verificação.

[47] Os custos com energia elétrica e materiais de tratamento incorridos pelo Saae no período de referência utilizado para a Revisão Tarifária não foram integralmente reconhecidos pela Arsae, devido ao nível de perdas de água tratada observado. Por esse motivo, definiu-se projeção de uma redução nesses custos, que seria obtida por meio da adoção de medidas de controle das perdas totais (técnicas e não técnicas) por parte do prestador, durante o quadriênio subsequente à Revisão Tarifária (vide Nota Técnica de Revisão Tarifária 010/2011).

do Rio Grande, superior à esperada, esse método demandou lavagens frequentes dos filtros (que são feitas com água tratada), o que elevou substancialmente o nível de perdas desse sistema. Em meados de 2015 o Saae alterou seu método de tratamento, passando de filtração direta para tratamento convencional, razão pela qual espera-se pela diminuição dos níveis de perda observados, a partir do 2º semestre de 2015. De qualquer forma, as perdas de água já incorridas representaram perdas proporcionais de energia elétrica e materiais de tratamento que tenham sido utilizados no processo e contribuíram para o já mencionado afastamento da meta de perdas totais.

O segundo destaque está relacionado à própria diferença estrutural entre os dois sistemas utilizados pelo Saae para o tratamento da água. O Sistema de Tratamento de Água do Rio Grande possui, desde a captação até o efetivo tratamento da água, uma elevatória a mais do que o Sistema de Tratamento de Água do Bocaina (que inclui a ETA Antônio Porto) o que tenderá a fazer com que, naturalmente, gaste-se mais energia elétrica para tratar cada m^3 de água bruta captada do Rio Grande, se comparado ao que se gastaria para tratar o mesmo m^3 de água capturada do Bocaina. Isso é natural, devido aos desníveis menos favoráveis, no primeiro caso, mas potencializa o gasto excedente de energia elétrica em função de eventuais perdas no Sistema do Rio Grande e contribuiu para aumentar a repercussão das perdas ali incorridas, no período de análise, nos gastos de energia elétrica por m^3 de água tratada e distribuída à população.

A título de exemplo, entre novembro/2013 a junho/2015 o Sistema do Rio Grande consumiu, em média, 10% a mais de energia por cada m^3 de água tratada, se comparado ao Sistema do Bocaina. Associando-se a diferença de consumo de energia à maior perda no processo produtivo (volume de serviço) do Sistema do Rio Grande, gastou-se, em média, no mesmo período, 19% de energia elétrica a mais para cada m^3 de água efetivamente distribuído à população, também em comparação com o Sistema do Bocaina. Isso sugere que, na medida em que seja aumentada a produção do novo sistema, a otimização das perdas de água ali presentes se tornará ainda mais importante para a eficiência do prestador.

Vale voltarmos à Figura 1 e observarmos a repercussão do que já foi dito neste anexo: a despeito da redução, entre P1 e P2, dos volumes de água tratada produzidos pelo Saae (*Média Produzida* da Figura 1 deste anexo) e dos volumes consumidos pelos usuários (*Média Medida* da mesma figura), o consumo de energia elétrica apresentou um ligeiro crescimento, no mesmo período, ou seja, apresentou variação no sentido inverso (vide Figura 2 deste anexo, acima). Como o faturamento do prestador *está diretamente relacionado ao volume de água medido*, que reduziu entre P1 e P2, redução proporcional seria esperada com relação aos insumos de produção, o que não ocorreu com a energia elétrica, contribuindo para uma realização de gastos a maior do que a referência ajustada, nessa linha de despesa.

Por último, mas não menos importante, aumentos nas tarifas de energia elétrica e o aumento do consumo em "horário de ponta" (quando a energia elétrica é mais cara), combinados, também contribuem para o excedente de despesas. Ainda que os Reajustes Tarifários promovam compensações para os aumentos de tarifa (visto que o prestador não possui controle sobre eles), essas compensações são incorporadas às tarifas de períodos futuros e a redução do mercado (faturamento) do prestador pode ter prejudicado a efetiva restituição dos gastos excedentes observados em P1 e P2 nos períodos subsequentes (P2 e P3, respectivamente).

Anexo II – Custos Operacionais

Os custos operacionais fazem parte das despesas classificadas pela Agência como administráveis, ou seja, que o prestador tem condições de gerenciar, de forma a maximizar a eficiência e aumentar a produtividade. Aqui se enquadram, além dos custos operacionais (com pessoal, serviços de terceiros, materiais e outras despesas gerais), os custos com manutenção, os custos de capital e as receitas irrecuperáveis (estes últimos já avaliados anteriormente, neste documento).

A Tabela 2 deste anexo, a seguir, apresenta os Custos Operacionais incorridos pelo Saae de Passos. Também nesta tabela aplicam-se os conceitos de Despesa de Referência Ajustada e a Despesa Realizada, com a Referência Ajustada indicando o nível máximo de despesas que poderiam ser suportadas em função do mercado observado, sem prejuízo para os investimentos ou o resultado esperado para o prestador.

Tabela 2 Anexos - Custos Operacionais

Despesas	P1	P2	P3	Total	P1 - Média	P2 - Média	P3 - Média	Total - Média
Pessoal					Pessoal - Médias			
Realizadas	11.833.103	6.563.298	2.009.261	20.405.662	408.038	504.869	502.315	443.601
Ref. Ajustada	10.542.333	4.961.875	1.397.642	16.901.850	363.529	381.683	349.410	367.432
Diferença	1.290.770	1.601.423	611.619	3.503.812	44.509	123.186	152.905	76.170
Diferença %	12,2%	32,3%	43,8%	20,7%	12,2%	32,3%	43,8%	20,7%
Serviços de Terceiros					Serviços de Terceiros - Médias			
Realizadas	3.726.963	1.792.892	500.651	6.020.507	128.516	137.915	125.163	130.881
Ref. Ajustada	2.582.224	1.215.354	344.943	4.142.522	89.042	93.489	86.236	90.055
Diferença	1.144.740	577.538	155.708	1.877.985	39.474	44.426	38.927	40.826
Diferença %	44,3%	47,5%	45,1%	45,3%	44,3%	47,5%	45,1%	45,3%
Materiais					Materiais - Médias			
Realizadas	1.191.553	936.387	246.767	2.374.706	41.088	72.030	61.692	51.624
Ref. Ajustada	450.704	212.129	58.678	721.512	15.542	16.318	14.670	15.685
Diferença	740.848	724.257	188.089	1.653.194	25.546	55.712	47.022	35.939
Diferença %	164,4%	341,4%	320,5%	229,1%	164,4%	341,4%	320,5%	229,1%
Gerais/Outros					Gerais/Outros - Médias			
Realizadas	495.212	404.245	141.927	1.041.384	17.076	31.096	35.482	22.639
Ref. Ajustada	482.246	226.975	64.420	773.641	16.629	17.460	16.105	16.818
Diferença	12.966	177.271	77.506	267.743	447	13.636	19.377	5.821
Diferença %	2,7%	78,1%	120,3%	34,6%	2,7%	78,1%	120,3%	34,6%
Totais - Despesas / Custos Operacionais					Totais - Custos Operacionais - Médias			
Realizadas	17.246.831	9.696.822	2.898.606	29.842.259	594.718	745.909	724.652	648.745
Ref. Ajustada	14.057.507	6.616.333	1.865.684	22.539.524	484.742	508.949	466.421	489.990
Diferença	3.189.324	3.080.488	1.032.922	7.302.735	109.977	236.961	258.231	158.755
Diferença %	22,7%	46,6%	55,4%	32,4%	22,7%	46,6%	55,4%	32,4%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Observa-se um consistente excedente de gastos em todas as linhas de despesas[48]. Como já observado por este estudo, esse excedente de gastos contribuiu para o consumo de recursos que poderiam ter sido direcionados para investimentos ou para manutenção, que apresentaram gastos inferiores aos esperados.

Pela sua contribuição para o excedente de Custos Operacionais (48%), avaliaremos em maiores detalhes os gastos incorridos com Pessoal.

As despesas do Saae com Pessoal, acumuladas no período de análise, foram superiores às esperadas em aproximadamente R$ 3,5 milhões. A análise de informações gerenciais sobre pessoal fornecidas pela autarquia permitiu constatar que:

- Os aumentos anuais de salários ocorreram em linha com a inflação observada entre 2012 e 2015[49], ao passo em que o Saae permaneceu um longo período sem Reajuste Tarifário (29 meses do P1);
- Foram contratados funcionários comissionados, a partir de 2012, chegando a 43 ao final do P3 (para o início do P1 não há informações sobre a existência de comissionados). A maioria desses comissionados foi alocada em área operacional do sistema de água e esgoto;
- A redução acumulada no número de efetivos foi próxima a 10%, ao longo do período de análise;
- Houve impacto por aumento salarial de 5% a cada 5 anos, a título de quinquênio pelos servidores públicos efetivos, conforme consta no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Passos;
- Devido à progressão horizontal prevista no Plano de Carreiras do SAAE, há um incremento de 5% sobre o salário dos servidores, a cada dois anos.

Tais constatações, tomadas em conjunto, explicam a diferença entre os custos de referência ajustados e os efetivamente realizados, na linha referente a pessoal. É importante destacar como principais motivadores da diferença a promoção de ajustes salariais para recomposição inflacionária para os servidores sem a contrapartida em Reajustes Tarifários junto aos usuários do Saae, durante o P1 (que durou 29 meses), e o efeito acumulado desses ajustes salariais com aqueles decorrentes de quinquênios e progressão horizontal, não incluídos na previsão original de gastos com Pessoal, no momento da Revisão Tarifária.

Vale observar que, em que pese o descasamento entre previsão e realização de despesas com Pessoal, a quantidade de servidores do Saae não é vista pela Agência como excessiva, quando comparada àquela existente em outros prestadores de porte similar.

[48] A identificação de despesas administráveis apropriadas a contas contábeis classificadas como não administráveis, já mencionada neste relatório, sugere a necessidade de revisão da apropriação de gastos hoje realizada pelo prestador e sua classificação contábil e regulatória, mitigando assim os riscos de gastos de determinadas linhas serem subestimados ou superestimados, no planejamento do próximo quadriênio. Em função de todas as linhas de despesas administráveis terem apresentado excedente e da possibilidade de algum deslocamento entre linhas de despesas por ajustes de apropriação contábil, este estudo concentra-se na maior contribuição verificável para o desvio observado.
[49] Medida pelo INPC.

Anexo III – Evolução de Disponibilidades

A disponibilidade do prestador é constituída pelos ingressos e dispêndios orçamentários de recursos financeiros, que são as receitas arrecadadas e despesas orçamentárias pagas, respectivamente. Somando-se, ainda, os ingressos e despesas extraorçamentários, dentre estas, os pagamentos de restos a pagar.

Com o intuito de obter-se o conhecimento do recurso financeiro presente no caixa do Saae no período, foram utilizados os relatórios mensais de movimento financeiro de todas as contas bancárias do prestador. A *Tabela 3 Anexos* apresenta o saldo financeiro presente no caixa do prestador, no dia 1° de setembro de 2011, 31 de janeiro de 2014, 28 de fevereiro de 2015 e 30 de junho de 2015, respectivamente. Conforme foi solicitado, o Saae disponibilizou os extratos bancários referentes ao último período tarifário, assim foi possível realizar a conciliação bancária, confirmando a confiabilidade dos relatórios contábeis.

Tabela 3 Anexos - Disponibilidade Financeira

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Disponibilidade Financeira	6.765.735	4.521.494	2.723.511	255.845

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

É importante salientar que a tabela acima é composta por retratos das disponibilidades em momentos específicos, sendo assim, para se conhecer a disponibilidade livre de qualquer comprometimento financeiro, faz-se necessário identificar o montante financeiro extraorçamentário, que ali se faz presente, bem como o comprometimento futuro com restos a pagar e saldos em aberto.

Restos a Pagar

Com base no balancete de verificação e no memorial de restos a pagar, é possível identificar o montante financeiro, em cada momento específico, comprometido com o pagamento de restos a pagar (restos a pagar processados e não processados), conforme a *Tabela 4 Anexos*.

Tabela 4 Anexos - Restos a Pagar

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Restos a Pagar	29.002	1.612.529	3.671.339	968.821

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

As normas de contabilidade aplicáveis ao setor público preveem que as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas sejam inscritas, ao final do exercício financeiro, em restos a pagar e passem a constituir a dívida flutuante. Distinguem-se dois tipos de restos a pagar: os processados e os não-processados.

Os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento. Em geral, não podem ser

cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com sua obrigação e a Administração não poderá deixar de cumprir com o dever de pagar.

Já os restos a pagar não processados são as despesas orçamentárias que, até 31 de dezembro, tenham percorrido somente o primeiro estágio de execução da despesa pública, ou seja, o empenho. Dessa forma, constituem potenciais obrigações financeiras, já que, em regra, o fornecedor ainda não cumpriu sua obrigação nesta relação contratual. Entretanto, o fato de a despesa ter sido inscrita em restos a pagar e não cancelada ao final do exercício denota a intenção do prestador em que, de fato, seja realizada tal despesa.

Ingressos Extraorçamentários

Esses ingressos não pertencem, de fato, ao prestador. São montantes transitórios presentes nas disponibilidades da Autarquia, naquele momento. Esses ingressos são constituídos, em sua maior parte, por consignações e retenções tributárias. A *Tabela 5 Anexos* apresenta esses montantes, identificados por meios das demonstrações mensais da dívida flutuante.

Tabela 5 Anexos - Ingressos Extraorçamentários

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Ingressos Extraorçamentários	13.725	24.350	30.193	65.901

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Saldos em Aberto

Esses saldos são compostos pela diferença entre o montante financeiro de despesa liquidada e o de despesa paga, ambos pertencentes ao respectivo exercício financeiro correspondente ao momento específico em que procurou-se evidenciar a disponibilidade de caixa.

A *Tabela 6 Anexos* evidencia esses valores em aberto, que foram conhecidos por meios dos balancetes mensais de execução da despesa.

Tabela 6 Anexos - Saldos em Aberto

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Saldos em Aberto	***	278.888	335.853	630.277

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Não foi possível identificar os saldos em aberto no início do P1, pois a estrutura do relatório contábil da época era bastante limitada e essa informação não pôde ser extraída com razoável confiabilidade.

Disponibilidade Financeira Efetiva

A *Tabela 7 Anexos* consolida o saldo financeiro com os diversos comprometimentos futuros deste saldo, apresentados neste anexo. São apresentados, nesta tabela, a disponibilidade financeira *efetiva* estimada para o início do P1 e ao final de cada período de análise, ou seja, a parcela do caixa livre de qualquer comprometimento futuro, assim como o percentual do valor em caixa (saldo financeiro) comprometido com desembolsos futuros.

Tabela 7 Anexos - Disponibilidade Financeira Efetiva

	Início - P1	Final - P1	Final - P2	Final - P3
Saldo Financeiro	6.765.735	4.521.494	2.723.511	255.845
Restos a Pagar	29.002	1.612.529	3.671.339	968.821
Ingressos Extraorçamentários	13.725	24.350	30.193	65.901
Saldos em Aberto	***	278.888	335.853	630.277
Disponibilidade Efetiva	6.723.008	2.605.727 -	1.313.874 -	1.409.154
Comprometimento Financeiro	0,63%	42,37%	148,24%	650,78%

Fonte: Elaborado pela Arsae com base em informações do prestador.

Essa tabela permite observar claramente dois efeitos:

- O consumo de recursos em caixa na medida em que se realizassem investimentos. Como já explicado na dimensão de análise de Resultado, esse efeito era previsto na Revisão Tarifária, em função das disponibilidades terem sido formadas com o objetivo de subsidiar investimentos;
- O comprometimento de receitas futuras representado pela disponibilidade efetiva negativa, ao final do período, em função do descasamento de receitas e despesas com relação às esperadas, em aproximadamente R$1,5 milhão, identificado no tópico de *Resultado* deste relatório.

A avaliação da evolução da disponibilidade financeira efetiva do prestador contribuiu para o entendimento da Agência sobre a oportunidade que o prestador tem de melhoria no planejamento e controle contínuo de suas ações, envolvendo aspectos comerciais, de investimentos e de controle de despesas, de tal forma que alcance, ao mesmo tempo, um maior nível de investimentos e um melhor resultado econômico-financeiro, com sua operação.

Equipe Técnica Responsável

Cesar Augusto Camargos Rocha
Gerente de Fiscalização Econômica

Aerton Zambelli Loyola De Oliveira Costa
Analista de Fiscalização Econômica

Danton Caldeira Ottoni
Analista de Fiscalização Econômica

Denis Derkian Martins Pereira
Analista de Fiscalização Econômica

Loren Jakeline Pulido
Analista de Fiscalização Econômica

De Acordo:

Bruno Aguiar Carrara de Melo
Coordenador Técnico de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira

Estes estudos também contaram com a colaboração de Fernando José Araújo De Moura.