

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS
DO RIO GRANDE DO SUL
AGERGS

Marco Regulatório

Nº 11

Revista da AGERGS



CONSELHO SUPERIOR DA AGERGS:

Alcides José Saldanha
Ricardo Pereira da Silva
Manoel Maria dos Santos
Pedro Bisch Neto
Gertrudes Pelissaro dos Santos
Guilherme Socias Villela

AGERGS

Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar

Porto Alegre - RS

CEP - 90.020-023

Telefone (51) 3288 88 00

FAX (51) 3288 88 15

agergs@agergs.rs.gov.br

www.agergs.rs.gov.br

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS
DO RIO GRANDE DO SUL
AGERGS

Marco Regulatório

Nº 11

Revista da AGERGS

2008

DADOS INTERNACIONAIS DA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Marco regulatório: revista da AGERGS. - Porto Alegre:
AGERGS, 1999.

N. 1, 1999.

Semestral

ISSN 1980-2943.

1. Energia elétrica – Rio Grande do Sul – Periódicos.
I. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos
Delegados do Rio Grande do Sul.

CDU: **621.3(816.5)**

Neliana Schirmer Antunes Menezes – CRB 10/939

EXPEDIENTE

Jornalista Victor Nogueira Barreto

Difusão Assessoria de Comunicação

Tiragem: 1.000 exemplares

Sumário

Alcides José Saldanha

O novo momento da regulação 7

Ricardo Pereira da Silva

O Banco Mundial e as Agências de Regulação
dos serviços públicos 9

Rosa Maria de Campos Aranovich

Autonomia especial da AGERGS delineada na Lei nº 10.931/97
frente à reforma da estrutura administrativa do Estado..... 13

Pedro Bisch Neto

Saneamento no Rio Grande do Sul: os primeiros passos
da regulação..... 21

Eleonora da Silva Martins

A Agência Reguladora e os indicadores de qualidade dos serviços
públicos: estudo sobre indicadores de continuidade do setor de
energia elétrica do Estado do Rio Grande do Sul 35

Miriam Suzana Rodrigues Schwarzbach

Principais esquemas tarifários aplicados para regulação dos preços
dos serviços públicos: uma análise sob a ótica das tarifas de
distribuição de energia elétrica 55

Airton Roberto Rehbein, Daniel Engelmann e Odair Gonçalves

Índices-Padrão: uma ferramenta para contabilidade regulatória 77

Airton Roberto Rehbein e Lucimara Reis da Silva Stroher

Contabilidade Regulatória: proposta de elaboração de um
elenco de contas padrão visando o monitoramento dos
custos e investimentos nos Serviços de Estações Rodoviárias
do Estado do Rio Grande do Sul..... 101

O NOVO MOMENTO DA REGULAÇÃO

Alcides José Saldanha¹

Tudo o que é desconhecido, ou pouco conhecido, enfrenta resistências para ser aceito. A regra vale para a problemática das Agências Reguladoras entre nós. Com pouco mais de dez anos de existência, as Agências ainda causam estranheza quanto à sua real utilidade e verdadeiras funções a serem exercidas. Centenárias, tanto na Europa como nos Estados Unidos, naturalmente fazem parte das relações administrativas dos países desenvolvidos.

Para concessão de financiamentos de obras públicas, os bancos internacionais exigem a presença de Agências. Frente a esta imposição dos financiadores, terminamos, a partir de 1997, por criar Agências Reguladoras nas esferas federal, estadual e municipal do País. Hoje existem perto de setenta entidades do gênero nas três áreas supramencionadas. O momento é de aprofundamento de estudos sobre a regulação, com realização de seminários, palestras e cursos, promovidos pelas áreas governamentais, universidades, agências associadas e entidades de crédito. Nota-se, pois, que o tema regulação passou a ser motivo de debates até em áreas que antes entendiam ser de menor importância a questão regulatória. Celebramos a mudança, porque a regulação é parte inseparável do moderno conceito de administração pública, onde o Estado necessita delegar seus serviços para que estes sejam realizados com a presteza e a qualidade exigidas pelo atendimento adequado das necessidades do cidadão. E, para tanto, se faz imprescindível a existência das Agências Reguladoras.

¹ Advogado e Presidente do Conselho Superior da AGERGS.

O BANCO MUNDIAL E AS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Ricardo Pereira da Silva¹

O contrato de financiamento do Banco Mundial para o Rio Grande do Sul, firmado em 2008, tem por objetivo auxiliar o Estado a atingir um patamar de sustentabilidade fiscal no médio prazo para intensificar o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Na área de rodovias, a entidade mantém um projeto com o governo federal que visa dar suporte ao debate de políticas relativas à progressiva descentralização da malha rodoviária federal para os Estados e o gerenciamento de partes desta malha pelo setor privado. A presença do setor privado na prestação de serviços públicos que, em geral, tem características de monopólio natural, exige a regulação econômica e da qualidade.

Em relação à regulação, o pensamento do Banco Mundial pode ser conhecido em relatório publicado em janeiro de 2007, *How to Revitalize Infrastructure Investments in Brazil. Public Policies for Better Private Participation*, no qual são apresentadas sugestões para revitalizar investimentos em infra-estrutura no Brasil. No documento de cinquenta páginas, são feitas cento e oitenta referências à regulação, mostrando o elevado grau de importância que essa instituição confere ao marco regulatório e às Agências de Regulação autônomas. No sumário executivo desse documento está expresso que:

¹ Engenheiro Civil, Técnico Superior e Conselheiro Representante dos Servidores Efetivos da AGERGS.

De forma a atrair de volta o capital privado, este relatório argumenta que o Brasil precisa:

- a) eliminar gargalos regulatórios remanescentes e incertezas políticas em determinados setores,
- b) projetar concessões de infra-estrutura de maneira a evitar renegociações excessivas, simultaneamente garantindo uma taxa de retorno adequada para investidores e protegendo os consumidores.

Também nesse relatório é abordada a necessidade do desenvolvimento da governança regulatória. Para tanto deve haver autonomia para o efetivo exercício dos poderes outorgados por lei, procedimentos de tomada de decisão que garantam consistência e evitem arbitrariedade, acesso aos meios adequados e instrumental regulatório para fazer e impor decisões - à Agência é delegada a decisão em última instância administrativa em matéria de concessões - e responsabilidade final. Um arcabouço regulatório estável e eficiente reduz o incentivo para comportamentos oportunistas por parte do Estado e protege os consumidores do abuso das empresas concessionárias de serviços públicos. Um ambiente regulatório estável e confiável deve ser complementado por projetos de programas eficientes do ponto de vista sócio-econômico, com a finalidade de promover a universalização do acesso aos serviços públicos pelas camadas mais pobres da população e oferecer plena proteção aos consumidores e à economia, contra o abuso econômico pelas empresas concessionárias de serviços públicos. Sem uma regulação eficiente, existe pouca probabilidade de que os benefícios da participação privada sejam usufruídos pelos consumidores e terão vida curta. A regulação efetiva contribui para estimular ganhos de produtividade adicionais e sua transferência, ao menos em parte, aos consumidores.

Recentemente, vimos eclodir a crise financeira americana, que se iniciou com os empréstimos hipotecários de alto risco e tomou uma dimensão planetária. A síntese aqui apresentada da visão do Banco Mundial sobre regulação, associada às diversas manifestações de especialistas de que a origem do problema está na desregulação promovida no setor, bem

como o clamor que se verifica pela intervenção estatal, com aumento do controle sobre os empréstimos hipotecários, cria um ambiente novamente favorável à regulação na opinião pública e na sociedade.

Assim, vislumbra-se uma boa oportunidade para mais uma vez discutirmos a necessidade de avançarmos na autonomia das Agências de Regulação, rememorando os benefícios que elas podem trazer, pela estabilidade das regras e pelo cumprimento dos contratos, aos usuários do serviço público.

REFERÊNCIAS

BIRD (2008). International Bank For Reconstruction and Development Program Document for a Proposed Development Policy Loan in The Amount of US\$1.1 billion to the State of Rio Grande do Sul with the Guarantee of the Federative Republic of Brazil in Support of Rio Grande do Sul-Fiscal Sustainability for Growth Program. **World bank Report No. 42862-BR**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/external/default/WDSContentserver/WDSP/IB/2008/07/15/00333037_2008071514726/Rendered/PDF/42862OPGD0P1061E0only1015911>. Acesso em: 03 set. 2008.

BIRD (2007). How to Revitalize Infrastructure Investments in Brazil. Public Policies for Better Private Participation (In Two Volumes) Volume I: Main Report. **World Bank Report No. 36624-BR**. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64256111&piPK=64256112&theSitePK=40941&menuPK=64187510&searchMenuPK=115635&theSitePK=40941&entityID=000020439_20070206110035&searchMenuPK=115635&theSitePK=40941>. Acesso em: 30 abr. 2007.

BIRD (2007). Loan Agreement (Road Transport Project – PRE-MEF) between Federative Republic Of Brazil and International Bank For Reconstruction And Development. **World Bank Loan**

Number 7383-BR. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2008/03/07/8226019675A32B94852573C90057F237/2_0/Rendered/PDF/L73830BR0CONFORMED.pdf>. Acesso em: 02 set. 2008.

AUTONOMIA ESPECIAL DA AGERGS DELINEADA NA LEI Nº 10.931/97 FRENTE À REFORMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Rosa Maria de Campos Aranovich¹

1. DA CRIAÇÃO E DO PERFIL LEGAL DA AGERGS

A disciplina legal da AGERGS, delineada na sua lei de criação, Lei nº 10931/97, traçou as suas características principais, instituindo o modelo de Agência de Regulação entendido como consentâneo com a reforma do Estado.

A autonomia diferenciada em relação às outras entidades criadas pela administração pública estadual tem uma razão específica. Tratava-se da Agência Estadual de Regulação (a primeira do país), com competência ampla e genérica, alcançando todos os serviços públicos delegados exercidos no Estado, quer os de titularidade do próprio Estado, quer os delegados por outros entes da federação (art. 3º da Lei 10.931). O legislador gaúcho tinha em mente que, pela tarefa de Estado atribuída ao novo ente regulador, competia conferir-lhe natureza de autarquia especial, diferenciada das demais que exercem funções e governo. Reservou-lhe autonomia e independência, as maiores possíveis. Inclusive a autonomia financeira caracterizada pela arrecadação de tributo específico – a Taxa de Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados da AGERGS

¹ Professora-Doutora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Diretora Jurídica da AGERGS.

(TAFIC) – prevista na Lei estadual nº 8.109/95, após as alterações introduzidas pela Lei nº 11.073/97. O tributo serve para garantir os recursos necessários à atividade da Agência, para que esta não dependa da boa vontade da gestão central do Tesouro.

2. DO PROGRAMA DE REFORMA DO ESTADO E DA POSIÇÃO DO BANCO MUNDIAL

Não se pode esquecer que o programa de reforma do Estado, no Brasil, decorreu da incapacidade de o setor público prosseguir como principal agente financiador do desenvolvimento econômico, havendo imperiosa necessidade tanto do movimento de retirada do Estado na prestação direta da atividade econômica, como do aprimoramento do exercício das funções reguladoras que são próprias do Estado. Neste sentido todas as missões do Banco Mundial que se desenvolveram no Estado, a partir de 1997 (três neste ano, uma em 1999, uma em 2000 e outra em 2002), ressaltaram a importância não só da atividade da AGERGS para o processo de reforma do Estado, como a preservação de sua autonomia. Mais recentemente, em relatório publicado em janeiro de 2007, o Banco Mundial apresentou sugestões para revitalizar investimentos em infra-estrutura no Brasil, mostrando o elevado grau de importância que confere ao marco regulatório como às Agências de Regulação autônomas. Especificamente referiu, em extratos do documento *How to Revitalize Infrastructure Investments in Brazil. Public Policies for Better Private Participation*:

De forma a atrair de volta o capital privado, este relatório argumenta que o Brasil precisa: a) **eliminar gargalos regulatórios remanescentes e incertezas políticas em determinados setores**; b) projetar concessões de infra-estrutura de maneira a evitar renegociações excessivas, simultaneamente garantindo uma taxa de retorno adequada para investidores e protegendo o bem-estar dos consumidores e c) **reforçar a qualidade dos reguladores em um patamar técnico e procedimentos de tomada de decisão coerentes.** (em tradução livre).

Mais adiante ressalta que:

As Agências de Regulação de infra-estrutura foram criadas no Brasil com o objetivo de incrementar a credibilidade de compromissos de longo prazo assumidos pelo governo com respeito ao direito das concessões. Contudo, este objetivo somente pode ser integralmente alcançado quando a adequada governança regulatória é posta em prática. **Nominalmente, tem que haver: a) autonomia para exercer efetivamente os poderes outorgados por lei; b) procedimentos de tomada de decisão que garantam consistência e evitem arbitrariedade; c) acesso aos meios adequados e instrumental regulatório para fazer e impor decisões e d) **responsabilidade final (à Agência é delegada a decisão em última instância administrativa em matéria de concessões).****

Alerta, a este propósito, o cientista político italiano e matemático Giandomenico Majone²:

Os governos não devem ter medo de entregar poderes e dar independência às Agências... É um paradoxo propor a independência do Banco Central ao mesmo tempo em que se defendem controles mais rígidos sobre os órgãos reguladores. **Preservar a autonomia das Agências transmite credibilidade e reforça a transparência, segundo o especialista, aumentando a possibilidade de atração de investimento**, aspectos que se tornaram mais importantes com a crescente integração da economia internacional. Dentro de casa, você pode impor regras e mudá-las por coerção, se assim achar necessário. **Numa economia internacional integrada, há menos espaço para métodos coercitivos e só consegue atrair investimentos quem oferece credibilidade. [...] A independência dos órgãos reguladores deve ser vista não como um fim, mas como um meio para ganhar credibilidade e atingir o máximo nível de transparência na implementação e monitoramento das regras.**

²Professor emérito de Políticas Públicas do Instituto Universitário Europeu, em Florença, em entrevista do Jornal Valor Econômico, de 03/01/2005, para o repórter Daniel Rittner.

3. DA POSIÇÃO DA AGERGS EM RELAÇÃO AO TRIÂNGULO EQUILÁTERO DA REGULAÇÃO E DA NECESSIDADE DE AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA

Considerando estes propósitos e finalidades especiais das Agências de Regulação é que a Lei Estadual nº 10.931 não imiscuiu as funções **de regulação** com as funções **do poder concedente**, próprias do ente delegante central. Por isso, a autonomia especial ficou bem caracterizada. À AGERGS não foram atribuídas, como ocorreu com as Agências Reguladoras federais unissetoriais criadas posteriormente, as funções próprias de **poder concedente**, tais como a própria decisão de conceder, de produzir a licitação e formalizar a contratação. Isto é política pública. Apenas para a orientação, o acompanhamento do certame e a validação da outorga, através de homologação, foram entendidos, pelo legislador, como necessários à intervenção do ente regulador.

Conforme afirmou o Dr. César Santolim, que participou da elaboração do Projeto de Lei, na qualidade de Subchefe Jurídico e Legislativo da Casa Civil do Estado³, essa autonomia e independência reforçadas tinham “em vista o **triângulo** equilátero formado, em cada ponta, pelo governo, pelos usuários dos serviços e pelos seus delegatários, no qual a Agência teria que situar-se no **centro. Isso excluía, de antemão, a hipótese de atrelar a função a um órgão da administração direta, subordinado imediatamente a um Secretário de Estado e ao seu Governador, o que inviabilizaria o tratamento equânime da relação tripartite já mencionada, privilegiando o governo**” (Marco Regulatório, ed. Especial, julho de 2001).

A autonomia e a independência diferenciadas atribuídas à AGERGS, pela Lei nº 10.931, se expressam, especialmente, pela **independência dos mandatos de seus conselheiros, fixados em períodos não coincidentes com os da Chefia do Executivo**. Apenas por decisão da Assembléia e em condições excepcionais, os conselheiros po-

³ Ex-Procurador do Estado e, hoje, Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado.

dem ser destituídos de seus cargos. Mesmo que o Chefe do Executivo indique alguns ou todos os conselheiros, ele não pode afastá-los, eis que o mandato tem prazo certo. A lei também exige que o Poder Legislativo aprove o nome dos conselheiros antes do ingresso. Eles não são detentores de cargo de confiança e não podem sofrer exoneração discricionária. São mandatários, com garantia de estabilidade que se destina a conferir legitimidade e isenção nas decisões regulatórias. O legislador, desta forma, quis que os reguladores ficassem longe do poder político central e das injunções de governo, o que poderia configurar captura dentro da própria administração. Essa disciplina normativa, que assegura a atuação independente dos conselheiros, condição necessária à atividade de regulação, é encontrada na lei de criação das demais Agências federais e estaduais.

4. DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE CONFIRMOU A AUTONOMIA ESPECIAL DA AGERGS

Ressalte-se que estes dispositivos da lei de criação da AGERGS tiveram sua constitucionalidade afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1949-0, proposta pelo então Governador do Estado Olívio Dutra. Considerou nesta afirmação, o Órgão Supremo do Judiciário, as relevantes funções de Estado atribuídas aos entes de regulação que têm formato de autarquias especiais diferenciadas das demais, conforme se depreende do voto vencedor do Ministro Nelson Jobim. Na AGERGS, ainda, há uma situação legal peculiar: os conselheiros ficam vinculados por origem aos diferentes interesses envolvidos na regulação (governo, usuários e empresas delegatárias) e passam a titular a representação desses interesses, dando voz à sociedade. Essa situação ressalta e confirma a necessidade de atuação independente do ente regulador.

5. DA IMPOSSIBILIDADE DE SER ALTERADA A AUTONOMIA ESPECIAL E DIFERENCIADA DA AGERGS POR INSTRUMENTO NORMATIVO INFERIOR À LEI

É indubitoso que a **disciplina legal estabelecida em lei (norma primária)** estabeleceu uma **autonomia especial e diferenciada** à AGERGS. Essa autonomia dimensionada se justifica plenamente pelas novas funções de Estado que lhe foram atribuídas, as de Estado-Regulador, que não se confundem e se imiscuem com as de governo. A autonomia e atuação independente da AGERGS foram definidas em **lei ordinária e especial** e só podem ser alteradas por lei da mesma hierarquia e natureza.

A doutrina administrativa brasileira sempre afirmou que é a **lei** que fixa a **tutela** à qual se sujeitam os entes autárquicos. Vale dizer o tamanho, dimensão e limites da tutela do Poder Central quanto às autarquias só podem ser estabelecidos em norma primária e não secundária.

Afirma-se, por outro lado, que **inexiste controle hierárquico** do governo central ou dos dirigentes dos órgãos centrais (isto é, Ministros de Estado e Secretários de Estado), em relação aos atos dos entes autárquicos. Muito menos ainda poderá havê-lo quanto aos atos regulatórios específicos das Agências de Regulação. Para a perfeita consecução das atividades especiais de Estado a que foram instituídas, deve haver isenção quanto aos instrumentos de pressão políticos e econômicos. É inconcebível, por isso, o reexame dos atos praticados pelo regulador quanto à sua revisão de ofício ou mediante recurso do interessado. A Agência Reguladora é a última instância administrativa recursal em relação aos seus atos decisórios e técnicos⁴. O mecanismo que institucionalize a sujeição do ente de regulação a órgão da administração direta é incompatível com o processo de regulação dos serviços públicos delegados que, repita-se, é atividade de Estado.

⁴ Floriano de Azevedo Marques Neto (Agências Reguladoras independentes, p. 75), Alexandre Santos de Aragão (Agências Reguladoras, p. 349) Marçal Justen Filho (O direito das Agências Reguladoras Independentes), Luis Roberto Barroso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (Direito Regulatório).

6. DA VINCULAÇÃO DA AGERGS INTRODUZIDA PELO DECRETO 45039/07 E DE SUA INTERPRETAÇÃO

Recentemente foi editada no Estado a Lei nº 12.697, de 04/05/2007, que estabeleceu a nova estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual, criando e extinguindo secretarias e órgãos de governo. Pelo artigo 3º da mesma lei, a administração direta e indireta está submetida “à supervisão do Governador e dos Secretários de Estado em cuja área de atuação estiver enquadrada a sua principal atividade”. Pelo parágrafo único do mesmo artigo, a supervisão “compreende a orientação, o acompanhamento e a avaliação das ações político-administrativas, bem como o controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados, visando à uniformidade de gestão no âmbito do Poder Executivo.”

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que compõe a governadoria do Estado (art. 4º), foi atribuída a competência de “fortalecimento da **capacidade regulatória do Estado**” (Anexo II da lei). Ressalte-se que é a própria lei que reconhece que regulação é atividade de Estado e não de governo.

Por sua vez, o Decreto nº 45 039, de 04/05/2007, publicado na mesma data da lei, Diário Oficial do Estado (DOE) de 07/05/2007, sujeitou expressamente a AGERGS à supervisão da Secretaria de Planejamento e Gestão. Há de ser estabelecida a natureza e o alcance da norma regulamentar e mesmo da nova lei frente à AGERGS. Em outras palavras: houve redução da autonomia especial que lhe foi conferida por lei especial?

Não desconhecemos a alteração produzida pela Emenda Constitucional nº 32/01 no art. 84, VI da Constituição Federal, através da qual o Presidente da República pode, mediante **decreto**, dispor sobre **a organização e o funcionamento da administração pública federal**. Foi retirada do dispositivo constitucional a expressão “na forma da lei”. Ainda que se despreze a circunstância de que essa alteração constitucional não ter sido expressamente trazida para a Constituição do Estado, a única

interpretação possível e legal a ser feita ao decreto em questão é **conclusivamente**:

- a) a supervisão é de mera **vinculação** e não de qualquer espécie de subordinação;
- b) a vinculação estabelecida é meramente **organizacional**, isto é, o vínculo mantido com a Pasta do Planejamento é meramente formal e adjetivo, não podendo consistir, de nenhum modo, em poder substantivo de revogação, substituição, avocação, ou de anulação das decisões proferidas pelo ente regulador;
- c) a nova competência atribuída à Secretaria do Planejamento e Gestão - “fortalecimento da capacidade regulatória do **Estado**” - configura uma meta, uma diretriz de governo a ser buscada, o que não se confunde com a competência material e de **Estado** conferida, por lei, à AGERGS de **realizar a regulação** dos serviços públicos delegados no Estado;
- d) a nova disciplina normativa que estrutura a administração estadual não modifica em nada o perfil da **autonomia especial estabelecida em lei específica** da AGERGS. A Lei nº 12.697/07 é norma **geral** e de suas disposições não se extrai, nem expressa nem tacitamente, a intenção de diminuir a autonomia e independência diferenciadas conferidas pela Lei nº 10.931/07 ao ente regulador. Descabe qualquer ingerência na autonomia administrativa, financeira ou funcional estabelecida nessa lei.

Entender diversamente seria privilegiar uma das partes da relação tripartite do processo regulatório, qual seja, o governo, em detrimento das demais, concessionárias e usuários, o que é inconcebível por importar em desequilíbrio do triângulo equilátero da regulação e em anulação da finalidade pela qual as Agências de Regulação foram institucionalizadas no novo Estado-Regulador.

SANEAMENTO NO RIO GRANDE DO SUL: os primeiros passos da regulação

Pedro Bisch Neto¹

1. INTRODUÇÃO

No final de maio de 2008, em análise do reajuste tarifário para o saneamento, tive a oportunidade de tecer algumas considerações sobre o setor no Rio Grande do Sul e, em particular, sobre a Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), de tantos serviços já prestados à coletividade gaúcha. No início de uma mudança institucional que terá fortes conseqüências para o saneamento no Estado e no País, colegas da Agência consideraram oportuno que se publicassem algumas das questões abordadas.

Vai aqui, portanto, o voto proferido (e referendado pelo Conselho Superior) que, apesar de ter aspectos formais típicos do processo regulatório, espero que possa ser útil aos eventuais interessados no tema. Haveria muito mais aspectos a serem abordados quanto às componentes tarifárias do saneamento; logo, o que segue não passa de mera introdução ao tema.

Sob o prisma estrutural, há duas grandes vertentes para a análise das relações **custos X tarifas**. A primeira, de caráter **geográfico e regional**, aponta para a componente dos subsídios cruzados; e a segunda relaciona a distribuição do **custo dos serviços por tipo de consumidor** (se residencial, comercial ou industrial).

¹ Engenheiro e Conselheiro da AGERGS.

No aspecto geográfico, trata-se de avaliar até que ponto poderá ser mantida a política de subsídio cruzado inter-regional e intermunicipal, base constante do processo de implantação das redes de abastecimento ao longo das últimas décadas. Da mesma forma, registre-se a variedade de relações existentes entre os diferentes tipos de consumidores e que se mantém há muitos anos. Tal questão poderá ser mais bem entendida se contrastada com os critérios vigentes em outras companhias estaduais ou mesmo municipais. Esta tabela, fruto de anos de ajustes, como tudo na vida, acaba trazendo em si as cicatrizes de diversos momentos e gestões. O que talvez seja o caso de indagar é se os valores embutidos na política tarifária propiciam um cenário de sustentabilidade para os próximos anos. Certo de que esta é uma discussão necessária e oportuna, comento apenas para que não passe ao largo.

O momento atual, quando se retoma a prioridade para o setor de saneamento (agora em ambiente regulatório), é propício à reflexão. E nesta situação, colocamo-nos como Janus diante do Portal da Transição: com uma face voltada para o passado recente e outra perscrutando os novos tempos.

2. SANEAMENTO - REAJUSTE TARIFÁRIO – VOTO

Vem ao Conselho Superior da AGERGS processo que trata do reajuste solicitado pela CORSAN, a ser aplicado a partir de 1º de julho de 2008. Tal reajuste terá alcance em toda a área atendida pela companhia, que no ano de 2007 apresentou as seguintes características:

TABELA 1

Economias totais água	2.166.919
Economias totais esgoto	232.683
Receita operacional	R\$ 1.080.500,00
Custo total dos serviços	R\$ 562.000,00
População atendida	cerca de 7 milhões

Propõe a concessionária índice baseado na variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), relativo ao período de maio de 2007 a abril de 2008.

3. RELATÓRIO

O processo deu entrada nesta Agência no dia 14 de maio de 2008, contendo ofício com informações necessárias à análise do pleito. Em análise, a Diretoria de Tarifas (DT) emitiu parecer onde constata que a CORSAN apresenta seu pedido de reajustamento tarifário fundamentado em:

- 1) Reajuste tarifário baseado na Lei 11445/07 (artigos 22, 37 e 39);
- 2) Trâmite do processo tarifário da CORSAN;
- 3) Contrato Programa e Audiência Pública;
- 4) Histórico de reajustes tarifários nos quais obedecem à variação do IGP-M;
- 5) Último reajuste efetuado em julho de 2007;
- 6) Interstício de 12 meses para reajustamento e 30 dias de antecedência para publicação;
- 7) Tabela do IGP-M, demonstrando o índice de 9,80%;
- 8) Exemplificação do índice do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) que também seguiu o IGP-M;

9) A nova tabela de tarifas já considerando o reajustamento proposto de 9,80%.

A seguir, apresenta aspectos relativos à pertinência legal do reajuste proposto quanto à periodicidade (intervalo mínimo de 12 meses) e à ocasião, eis que os Contratos de Programa firmados entre a CORSAN e os municípios prevêm:

Cláusula Décima Terceira –

a) O reajuste ocorrerá sempre em 1º de junho de cada ano e será aplicado na fatura da competência junho;

b) os reajustes serão concedidos pelo índice setorial, apurado em relação ao período de maio a abril.

[...]

Cláusula Trigésima Oitava –

O índice setorial de reajuste deverá ser estabelecido em conjunto entre as partes, sendo que, enquanto não for definido, os reajustes serão concedidos pela variação do IGP-M, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) ou outro índice que vier a substituí-lo, apurado em relação ao período anual de maio a abril.

Por fim, é anexada a nova tabela tarifária, que tem a seguinte estrutura:

TABELA 2 - Tarifária

TARIFA	CATEGORIA	PREÇO BASE	SERVIÇO BÁSICO	TARIFA COMPOSTA MÍNIMA
SOCIAL	Bica pública	1,44	5,71	20,11
	Res A e A1	1,22	5,71	17,91
	M excedente	3,01		
BÁSICA	Residencial B	3,01	14,25	44,35
EMPRESARIAL	Comercial C1	3,01	14,25	44,35
	M excedente	3,43		
	Comercial	3,43	25,40	94,00
	Pública	3,43	50,76	119,36
	Industrial	3,89	50,76	179,89

Posteriormente, recebemos ofício onde a concessionária apresenta novos dados e retifica a postulação inicial, apresentando as seguintes razões:

- a) Neste último ano superou as metas previstas para a eficiência comercial;
- b) Estão sendo implantados, no âmbito do Planejamento Estratégico da Companhia, programas de melhoria da eficiência comercial, o que, certamente, impactará positivamente no incremento da receita.

E conclui a seguir:

Diante disso, propõe-se a redução deste índice para **8,25%** (oito vírgula vinte e cinco por cento), certos que restará mantido o equilíbrio financeiro do sistema, sem comprometer a adequada prestação dos serviços e, ainda, contribuindo para a manutenção da modicidade das tarifas.

4. FUNDAMENTAÇÃO

4.1 ANTECEDENTES

Historicamente, a CORSAN tem tido, nos aspectos tarifários, um comportamento inconstante e imprevisível, provavelmente fruto da natureza do setor que, até a edição da Lei 11.445/2007, careceu de uma diretriz nacional por mais de duas décadas.

Desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), nos anos oitenta, a Política de Saneamento Básico ficou a cargo dos Estados. Cabia às Companhias Estaduais, condutoras de tais políticas, o planejamento, a execução de obras e a operação dos sistemas municipais (excetuando-se neste caso os municípios que exerciam estes serviços diretamente, ou por meio de Departamentos e/ou Companhias).

Nada mais previsível, portanto, que cada Companhia Estadual (órgãos encarregados da implementação da Política de Saneamento) estabelecesse sua própria diretriz e procurasse os meios para a implantação de suas metas e prioridades. Mais, ainda, a própria companhia tinha o encargo de definir a Política Tarifária, bastando para isso que houvesse a aprovação de seu Conselho de Administração.

TABELA 3 - Reajustes CORSAN Pós-Plano Real – 1995 – 2007

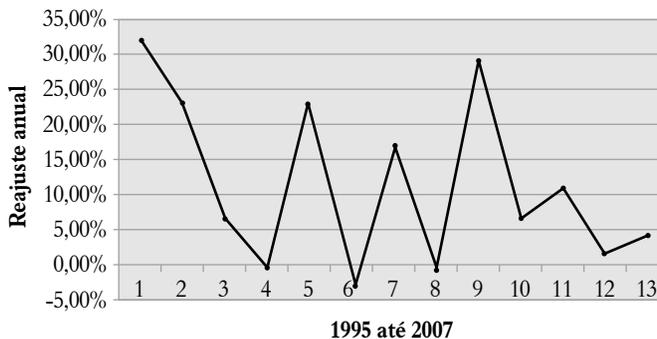
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	Ano
1995						32,00%							
1996						14,00%	4,00%				4,00%		23,30%
1997								6,90%					6,90%
1998													0,00%
1999												23,01%	23,01%
2000					-2,93%								-2,93%
2001								16,78%					16,78%
2002													0,00%
2003					29,06%								29,06%
2004						6,96%							6,96%
2005							10,68%						10,68%
2006							1,86%						1,86%
2007							4,36%						4,36%

Naquelas circunstâncias, a responsabilidade pela definição tarifária sendo da própria concessionária, em função das repercussões públicas e políticas, era comum a interveniência governamental e a participação direta do Secretário da área e até do Governador, opinando com a “sensibilidade” do momento. Que tipo de sensibilidade era possível? A previsível. Isso levava a que, independente de governo, nos anos em que ocorriam eleições estaduais, o reajuste fosse mínimo ou, às vezes, inexistente (1998, 2002, 2006). No ano seguinte, o novo governo ao iniciar a gestão adotava como providência primeira recuperar a “benesse” anteriormente distribuída (1995, 1999, 2003). A explicação mais tradicional nesses casos era a de combater a “herança maldita”, o que apontava para parte do problema, mas não o todo, já que, no final da gestão, a nova fazia exatamente como a antiga. Tais atos faziam parte da “cultura” dos dirigentes públicos de então. Um exemplo cristalino do nível atingido pelo populismo entre nós, com danos óbvios para o bom andamento do desenvolvimento setorial. Não se trata de personalizar ações, mas registrar características de um sistema institucional “pré-regulatório”. Até para que fiquem registra-

das as mudanças em curso e se possa aferir as vantagens do novo padrão institucional alcançado.

GRÁFICO 1 - Evolução dos Reajustes: declínio quadrienal cíclico

1	1995	32,00%
2	1996	23,30%
3	1997	6,90%
4	1998	0,00%
5	1999	23,01%
6	2000	-2,93%
7	2001	16,78%
8	2002	0,00%
9	2003	29,06%
10	2004	6,96%
11	2005	10,68%
12	2006	1,86%
13	2007	4,36%



No gráfico acima vemos como esta tradição “espasmódica” afetou o setor de saneamento, gerando os previsíveis “efeitos-dominó” em toda a cadeia de prestadores de serviço, fornecedores e demais setores intervenientes. Não é difícil imaginar os transtornos gerados a todos que se dedicam a produzir, prestar serviços, projetar e executar obras, em termos de perda de produtividade, com as naturais conseqüências de aumentos nos custos unitários e o tradicional repasse aos usuários. Registre-se que a atual gestão da companhia, em 2007, aplicou o IGP-M (4,36%), rompendo um ciclo de tarifas pós-eleitorais.

4.2 QUANTO AO PEDIDO DE REAJUSTE

Inicialmente cabe lembrar o objetivo maior da AGERGS ao atuar no presente processo: agir no sentido de tornar realidade a diretriz legislativa expressa no item IV do art. 22 da Lei 11.445/2007:

IV - Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

É, pois, com esta postura que passamos a analisar o pedido constante no presente processo. Comentamos inicialmente quanto à oportunidade e, após, quanto ao mérito.

4.3 QUANTO À OCASIÃO DO REAJUSTE

Como observamos anteriormente, nos últimos três anos, os reajustes têm ocorrido no mês de julho, data que a concessionária pretende manter para o reajuste neste ano de 2008. Inicialmente, quero crer que se trata de pretensão que encontra guarida legal, pois em sintonia com o art. 37 da Lei 11.445/2007 que diz:

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados, observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Além disto, nos Contratos de Programa que foram firmados pela concessionária com os municípios ficou estabelecido no tocante a reajustes tarifários:

Cláusula Décima Terceira –

Os valores das tarifas serão reajustados em conformidade com as seguintes condições:

I – o reajuste ocorrerá sempre em 1º de junho de cada ano e será aplicado no faturamento da competência junho.

Como vemos, estamos em pleno acordo quanto à oportunidade, eis que baseada na experiência dos últimos anos e, acima disto, nos contratos entre as partes. A definição de um mês de reajuste estabelecido, que possa ser uma referência ao planejamento tanto da concessionária quanto dos municípios e consumidores, já é, em si, um avanço no sentido de que se estabeleçam regras claras, estáveis e, portanto, previsíveis para o setor. Estamos, assim, dando nosso acordo a esta componente da solicitação da concessionária que encontra fundamento tanto na prática recente do setor quanto na legalidade contratual pactuada com os municípios, os quais recentemente renovaram seus contratos.

4.4 QUANTO AO MÉRITO DO PEDIDO

A concessionária apresentou dois pedidos de reajuste. Inicialmente, o índice de **9,80%**, refletindo o IGP-M pleno, relativo ao período de maio/2007 a abril/2008. Posteriormente, propôs a redução do índice para o valor de **8,25%**, em função de estudos referentes a ganhos de produtividade. O que cabe considerar neste particular é a característica de transitoriedade da situação atual. Em primeiro lugar, é bom que se esclareça que esse é o primeiro reajuste que está realmente sendo efetivado sob a égide da nova realidade institucional do setor do saneamento básico: a vigência plena da Lei 11.445/07 que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Assim sendo, é importante que se refira à determinação legislativa que orienta a regulação (em seu capítulo V):

DA REGULAÇÃO

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Aqui nos parece residir o fulcro da necessidade regulatória para o aspecto tarifário no Rio Grande do Sul: a criação de mecanismos que induzam à eficiência e à eficácia dos serviços, com a conseqüente apropriação social dos ganhos de produtividade. A CORSAN mostra, no próprio pedido de reajuste, exemplos de como é possível, além de desejável, que as melhorias de gestão venham a ser distribuídas aos usuários em forma de redução nos custos unitários, beneficiando a toda a comunidade. Nos contratos avançados entre a concessionária e os municípios ficou estabelecido que:

- II – os reajustes serão concedidos pelo índice setorial, apurado em relação ao período anual de maio a abril.

Em que pese esta louvável diretriz, é forçoso reconhecer que no atual momento, em que ainda não existe “índice setorial acordado entre as partes”, torna-se relevante avaliar outra possibilidade. Assim é que, na cláusula 38 das Disposições Transitórias, já foi prevista a eventual ausência do índice setorial, resguardando-se a companhia com a garantia de aplicação do IGP-M relativo ao período de maio a abril:

Cláusula Trigésima Oitava -

O índice setorial de reajuste deverá ser estabelecido em conjunto entre

as partes, sendo que, enquanto o índice setorial não for definido, os reajustes serão concedidos pela variação do IGP-M, calculado pela FGV, ou outro índice que vier a substituí-lo, apurado em relação ao período anual de maio a abril.

Temos, portanto, explicitada a seguinte situação: de um lado há um resguardo de utilização do IGP-M, garantia esta usada parcialmente pela companhia, é bem verdade; por outro lado, a referência a um índice setorial ainda não criado. Dita o bom senso que a solução está na busca de um entendimento capaz de gerar uma emulação de parceria entre os entes públicos envolvidos, com a meta sempre presente de bem atender aos usuários e melhorar as condições de saneamento em nosso Estado. Assim sendo, urge a necessidade de elaboração de um índice setorial capaz de refletir a real estrutura de custos do setor, além de ser um indutor da busca de eficiência e eficácia, conforme reza a diretriz nacional.

4.5 ASPECTOS REGULATÓRIOS

Além dos aspectos tarifários, normalmente os de maior visibilidade, a reforma institucional determinada pela nova Lei do Saneamento Básico não deixa dúvidas sobre a necessidade de nos capacitarmos para os desafios que temos adiante. Neste sentido, é imprescindível que venhamos a cumprir as prescrições do art. 23 da Lei 11.445/07:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos

- e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionalamento.

É grande o desafio a ser enfrentado. Esta Agência precisa iniciar, urgentemente, uma reestruturação de sorte a integrar estas novas demandas que serão parte indissolúvel das prioridades a serem incorporadas na implementação das Políticas Públicas de Saneamento no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, é indispensável que se estabeleça um ambiente de cooperação com a CORSAN e com outras operadoras que venham a reivindicar os préstimos da AGERGS. Não é demais sublinhar, ainda, que este esforço não prescinde da cooperação que já temos mantido com os municípios, individualmente, e com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), bem como a indispensável proximidade com o Ministério Público, com vistas aos ajustes necessários à transição institucional que estamos presenciando.

Assim sendo, feitas estas fundamentações acerca dos temas abordados,

VOTO:

- a) Por aprovar o índice de 8,25% para o reajuste tarifário, a ser implementado a partir de 1º de julho;
- b) Por determinar à Diretoria Geral providências para a elaboração do Índice Setorial de Saneamento, bem como o desenvolvimento de tratati-

vas com Concedentes e Concessionária no sentido de que se alcance a necessária convergência técnica;

- c) Por determinar à Diretoria Geral a elaboração dos estudos para a implantação de Índices de Desempenho, forte no que determina o art. 23 da Lei 11.445/07, no prazo de cento e oitenta dias;
- d) Por condicionar o próximo reajuste ao adequado atingimento dos dois itens anteriores.

É como voto Senhor Presidente e Srs. Conselheiros.

Pedro Bisch Neto

Relator

A AGÊNCIA REGULADORA E OS INDICADORES DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: estudo sobre indicadores de continuidade do setor de energia elétrica do Estado do Rio Grande do Sul

Eleonora da Silva Martins¹

RESUMO: As Agências de Regulação dos Serviços Públicos têm por atribuição legal a tarefa de acompanhar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas concessionárias à população, estabelecendo padrões mínimos de qualidade e buscando a melhoria contínua desses serviços. Dentro desse contexto, o presente estudo buscou avaliar a definição de metas para os indicadores de continuidade da energia elétrica no Brasil, bem como o processo de fiscalização do cumprimento dessas metas. Foi efetuada uma análise dos valores apurados para o indicador Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica do Estado do Rio Grande do Sul e da imposição de penalidades por descumprimento dos indicadores DEC ou Freqüência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC) neste Estado. Essa análise permitiu apontar aspectos positivos e negativos sobre os procedimentos adotados em relação à regulação da continuidade do fornecimento de energia elétrica no País.

¹Especialista em regulação e Técnica Superior da AGERGS.

1. INTRODUÇÃO

Uma grande preocupação das Agências de Regulação dos Serviços Públicos é sobre como atuar de forma a garantir que as empresas concessionárias reguladas prestem serviços de qualidade a todos seus usuários. Mais que uma simples preocupação, é uma obrigação legal das Agências garantirem a qualidade desses serviços. Uma das formas encontradas hoje em dia para medir a qualidade dos serviços é a definição de indicadores e o estabelecimento de metas a serem observadas pelas empresas. Tendo em vista que o processo de definição e acompanhamento dos indicadores exige uma dedicação especial, principalmente para que os resultados obtidos reflitam realmente a qualidade dos serviços prestados, surge o interesse de estudar a atuação das Agências e a sua influência na evolução desses indicadores, bem como sua validade.

A atribuição das Agências, de definir metas e controlar os valores efetivamente realizados, muitas vezes é uma tarefa difícil, pois, além de demandar grande esforço, está sujeita às diversas críticas dos agentes regulados e ao não reconhecimento da sociedade em geral. Esse processo, quando não for bem conduzido, tende a frustrar os atores envolvidos e, principalmente, as próprias Agências.

As obrigações e metas de qualidade exigidas dos agentes regulados, além de buscar benefícios para o setor e vantagem para os usuários, devem observar também o nível tarifário exigido para o cumprimento dessas metas, de forma que não haja um descompasso entre o que se requer legalmente e os recursos socialmente disponíveis. Deve-se considerar, também, que na regulação da qualidade dos serviços as Agências lidam com três protagonistas principais: as empresas concessionárias, o governo/poder concedente e os consumidores dos serviços públicos. Por diversas vezes os interesses desses três agentes se contrapõem. Cabe à Agência Reguladora equilibrar estes interesses, preferentemente buscando a excelência técnica em sua atuação, de forma a consolidar o seu papel de agente independente. Assim sendo, buscamos avaliar as dificuldades

e os benefícios do controle de indicadores de qualidade, identificando sua função na regulação dos serviços públicos. Para isso utilizamos como referenciais os indicadores de continuidade no fornecimento de energia elétrica, adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), dentre outros, para o controle da qualidade do serviço prestado à população.

2. METODOLOGIA

Foi efetuado levantamento dos dados relativos ao indicador coletivo de continuidade relacionado à duração, denominado DEC, das concessionárias de distribuição de energia elétrica do Rio Grande do Sul. Esses dados são apurados mensalmente pelas concessionárias e enviados eletronicamente à ANEEL através de um sistema disponibilizado pela Agência. A partir das informações mensais, são calculados os indicadores trimestrais e anuais para cada conjunto de unidades consumidoras da distribuidora. Também foi realizado um levantamento sobre os processos de fiscalização dos indicadores DEC e FEC efetuados pela AGERGS e que resultaram em aplicação de penalidades. A partir dos dados coletados foram feitas diversas análises, procurando reunir as informações obtidas e relacionar a atuação da Agência com a evolução dos indicadores.

3. REGULAÇÃO DOS INDICADORES DE QUALIDADE DE ENERGIA ELÉTRICA

3.1 HISTÓRICO

Em 17 de abril de 1978, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) publicou a Portaria nº 046 que estabeleceu os primeiros mecanismos para a verificação da qualidade dos serviços de energia elétrica no Brasil, buscando a definição do conceito de “serviço

adequado”. Foram então criados os índices de continuidade por conjunto de consumidores, denominados DEC e FEC.

Os conjuntos de consumidores eram definidos pelas concessionárias, e a Portaria estabeleceu metas máximas para esses índices, que deveriam ser apurados trimestral e anualmente. Além disso, definiu também um valor máximo, em número de horas, a ser observado para as interrupções individuais. Os valores apurados para estes índices poderiam ser solicitados pelo DNAEE, ou pelos consumidores, para verificação.

Em 27 de janeiro de 2000, a ANEEL publica a Resolução nº 024 que estabelece novas disposições relativas à continuidade da distribuição às unidades consumidoras de energia elétrica. A nova legislação aprimora a apuração dos indicadores já existentes, nos aspectos de duração e frequência das interrupções, prevendo penalidades a serem aplicadas quando do descumprimento das metas estabelecidas. Também foram definidos, quando da publicação dessa resolução, mais três indicadores destinados a aferir a qualidade prestada diretamente ao consumidor, quais sejam: Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora (DIC), Frequência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora (FIC) e Duração Máxima de Interrupção Contínua por Unidade Consumidora (DMIC).

São considerados, então, indicadores coletivos (por conjunto) e individuais. Foram estabelecidos critérios para a formação dos conjuntos e fixadas metas para cada conjunto. As concessionárias passam a enviar os valores apurados mensalmente à ANEEL e têm a obrigação de disponibilizar as informações na fatura mensal dos consumidores. A partir de 2001, a AGERGS, mediante convênio firmado com a ANEEL, passa a fiscalizar os indicadores DEC e FEC das concessionárias do Rio Grande do Sul.

3.2 INDICADORES DE CONTINUIDADE DA DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

3.2.1 Definições

Apresentamos, a seguir, as definições sobre os indicadores de continuidade da distribuição de energia elétrica, constantes na Resolução ANEEL n° 024/2000.

a) DEC - Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora:

Intervalo de tempo em que, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado, ocorreu descontinuidade na distribuição de energia elétrica;

b) FEC - Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora:

Número de interrupções ocorridas, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado;

c) DIC - Duração de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Intervalo de tempo em que, no período de observação, em uma unidade consumidora ou ponto de conexão, ocorreu descontinuidade na distribuição de energia elétrica;

d) FIC - Frequência de Interrupção Individual por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Número de interrupções ocorridas, no período de observação, em cada unidade consumidora ou ponto de conexão;

e) DMIC - Duração Máxima de Interrupção Contínua por Unidade Consumidora ou por Ponto de Conexão:

Tempo máximo de interrupção contínua da energia elétrica em uma unidade consumidora ou ponto de conexão.

3.2.2 Função dos Indicadores de Continuidade

Os indicadores de continuidade são uma representação quantificável do desempenho de um sistema elétrico. Os indicadores coletivos são utilizados para uma análise comparativa do desempenho das diversas concessionárias, enquanto que os indicadores individuais representam os padrões de desempenho efetivamente percebidos pelos consumidores. Esses indicadores quantificam a continuidade nos seus aspectos de duração (DEC) e frequência (FEC). Conforme TANURE (2000), a duração das interrupções está intimamente ligada aos meios humanos e materiais disponíveis nas empresas distribuidoras, bem como às facilidades existentes para se recuperar um sistema após cada interrupção (veículos, comunicação, qualificação do pessoal, etc.), enquanto que a frequência das interrupções caracteriza a fragilidade do sistema frente ao meio ambiente, degradação do sistema por envelhecimento e/ou falta de manutenção adequada, geralmente causas vinculadas ao nível de investimento no sistema elétrico da empresa.

3.2.3 Cálculo dos Indicadores de Continuidade

Segundo a Resolução ANEEL n° 024/2000, consideram-se para o cálculo dos indicadores de continuidade as interrupções no fornecimento de energia iguais ou superiores a três minutos. Para a apuração desses indicadores são utilizadas as seguintes fórmulas:

$$DEC = \frac{\sum_{i=1}^k Ca(i)xt(i)}{Cc} \qquad FEC = \frac{\sum_{i=1}^k Ca(i)}{Cc}$$

Onde:

DEC = Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora, expressa em horas e centésimos de hora;

FEC = Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumi-

dora, expressa em número de interrupções e centésimos do número de interrupções;

$Ca(i)$ = Número de unidades consumidoras interrompidas em um evento (i), no período de apuração;

$t(i)$ = Duração de cada evento (i), no período de apuração;

i = Índice de eventos ocorridos no sistema que provocam interrupções em uma ou mais unidades consumidoras;

k = Número máximo de eventos no período considerado;

C_c = Número total de unidades consumidoras, do conjunto considerado, no final do período de apuração.

3.2.4 Critério de Formação dos Conjuntos de Consumidores

O art. 2º da Resolução nº 024/2000 estabelece que, além dos indicadores individuais, deverá ser feito o controle da continuidade dos serviços de energia elétrica por meio de indicadores coletivos vinculados a conjuntos de unidades consumidoras, e define Conjunto de Unidades Consumidoras: “Qualquer agrupamento de unidades consumidoras, global ou parcial, de uma mesma área de concessão de distribuição, definido pela concessionária ou permissionária e aprovado pela ANEEL”.

Art.2º. A continuidade dos serviços públicos de energia elétrica deverá ser supervisionada, avaliada e controlada por meio de indicadores coletivos que expressem os valores vinculados a conjuntos de unidades consumidoras, bem como indicadores individuais associados a cada unidade consumidora e ponto de conexão.

Cada concessionária propõe à ANEEL uma relação de conjuntos, agrupando as unidades consumidoras de sua área de concessão, observando os atributos físico-elétricos estabelecidos no art. 8º da mesma Resolução, para que seja estabelecido o padrão dos indicadores de continuidade de cada conjunto. Não foram definidos critérios ou limites para

a formação destes conjuntos, apenas estabelecidos os atributos a serem relacionados.

Esses atributos, utilizados para a formação de *clusters* a serem estudados, foram definidos após diversas interações ocorridas entre a ANEEL e empresas distribuidoras. Ao longo do processo de definição, foi elencada uma série de atributos considerados relevantes, mas, no entanto, constatou-se que boa parte das empresas apresentava dificuldades na obtenção dos mesmos. Assim sendo, definiu-se os atributos elencados no art. 8º como satisfatórios para a implantação da metodologia a ser adotada para análise dos conjuntos. Desta forma, cada concessionária adotou o seu critério para a formação dos conjuntos. A maioria delas criou dois conjuntos para cada município: um urbano e um rural.

Definidos os conjuntos de consumidores das concessionárias distribuidoras, a ANEEL passa a utilizar seus atributos para a formação de *clusters* a serem estudados, a fim de definir as metas dos indicadores de continuidade. O setor elétrico brasileiro possui hoje aproximadamente 57 milhões de unidades consumidoras², atendidas por 63 concessionárias de distribuição, divididas em 4.224 conjuntos.

A partir de 2003, foi permitido às concessionárias reagruparem os conjuntos definidos, observando algumas condições estabelecidas, sempre mediante autorização da ANEEL:

Art. 11. A partir de janeiro de 2003, a concessionária poderá propor à ANEEL novos critérios para o agrupamento das unidades consumidoras, observando as seguintes condições:

I - qualquer critério de agrupamento proposto deverá permitir ao consumidor a identificação, por meio de vinculação geográfica, do conjunto no qual está localizada a sua unidade consumidora;

II - deverá existir, para avaliação, um histórico de, no mínimo, três anos de utilização de critério de agrupamento diferente do estabelecido nesta Resolução;

III - deverão ser evidenciadas as vantagens técnicas, econômicas e so-

²Das quais 85% são consumidores residenciais.

ciais da nova proposta em relação ao critério vigente de agrupamento.
(Resolução nº 024,2000)

3.2.5 Definição das Metas para os Indicadores de Continuidade

A Resolução nº 024/2000 dispõe, também, sobre a definição das metas de continuidade de distribuição de energia elétrica para cada conjunto. Estabelece que no ano da revisão tarifária periódica de cada concessionária, que ocorre a cada quatro anos, será emitida uma resolução específica definindo as metas dos indicadores da empresa para os próximos quatro anos. Neste período é permitido que a concessionária solicite uma revisão extraordinária das metas, apresentando justificativas técnicas, não podendo ser revisadas metas de conjuntos que sofreram violações dos indicadores nos anos anteriores e que tenham sido objeto de Autos de Infração.

Para a definição das metas de continuidade, a ANEEL utiliza o método de análise comparativa de desempenho das concessionárias de distribuição, tendo como referência os valores anuais dos atributos físico-elétricos, as metas já estabelecidas anteriormente e os dados históricos do desempenho dos indicadores, propiciando a melhoria das metas anuais globais da concessionária.

Para o tratamento estatístico dos conjuntos formados pelas empresas foi adotado o método de Análise de *Clusters*, que permite agrupar conjuntos com características semelhantes, de acordo com os atributos definidos. O conjunto que apresentar os menores indicadores será a referência do agrupamento e, conseqüentemente, seus padrões de continuidade representam as metas a serem perseguidas por todos os conjuntos daquele agrupamento.

Para novos conjuntos, cujos valores de DEC e FEC sejam desconhecidos, adota-se o valor médio do agrupamento como sua meta inicial.

3.2.6 Regulação por Desempenho

Podemos citar dois métodos básicos a serem adotados para definir metas de desempenho por comparação: *Yardstick Competition* e *Benchmark*.

Yardstick Competition é um método utilizável quando os elementos a serem comparados apresentam desempenhos muito distantes entre si, evidenciando significativos espaços para a obtenção de melhorias.

Benchmark é um método indicado para quando os elementos analisados encontram-se próximos do ponto ótimo, e as melhorias a serem obtidas encontram-se muito próximas do limite tecnológico.

A metodologia adotada pela ANEEL incorpora esses dois conceitos para a definição das metas de continuidade das distribuidoras de energia elétrica.

Após a definição dos *clusters* com os conjuntos de unidades consumidoras, verifica-se a dispersão do padrão de desempenho entre os conjuntos de cada *cluster*. Se a dispersão encontrada apresentar valores reduzidos, adota-se a técnica de *Benchmark* para a determinação das metas a serem propostas para esses conjuntos. Caso contrário, o indicado é adotar a técnica de *Yardstick Competition*, a fim de estimular as empresas a evoluírem seus padrões mais rapidamente.

Estabelecidas as metas a serem atingidas para cada conjunto, foi definido o período de oito anos, o equivalente a duas revisões tarifárias, para a transição do estágio inicial de desempenho analisado até o nível desejado.

A partir das metas anuais, são definidas as metas mensais e trimestrais a serem observadas por indicador em cada conjunto. Nas Resoluções que estabelecem as metas para cada concessionária fica definido que o valor das metas mensais de cada conjunto é 30% do valor da meta anual, enquanto que as metas trimestrais ficam em 60% do valor da meta anual.

As metas para os indicadores individuais (DIC, FIC e DMIC) são estabelecidas no art. 17 da Resolução 024/2000, vinculando-as às metas dos indicadores coletivos, de acordo com o nível de tensão nominal de fornecimento e o conjunto ao qual pertencem as unidades consumidoras. A tabela abaixo apresenta um exemplo:

TABELA 1 - Padrões de DIC e FIC

Faixa de Variação de Metas Anuais de Indicadores de Continuidade dos Conjuntos (DEC ou FEC)	Padrão de Continuidade por Unidade Consumidora					
	Unidades Consumidoras com Tensão Nominal \leq 1kV situadas em áreas urbanas					
	DIC (horas)			FIC (interrupções)		
	Anual	Trim.	Mensal	Anual	Trim.	Mensal
0 - 10	40	20	13	25	13	8
> 10 - 20	50	25	17	30	15	10
> 20 - 30	55	28	19	35	18	12
> 30 - 45	65	32	22	40	20	13
> 45	72	36	24	58	29	20

Fonte: Resolução ANEEL nº 024/2000

Foi estabelecido ainda o DMIC (Duração Máxima de Interrupção por Unidade Consumidora), um indicador que limita o tempo máximo de cada interrupção, impedindo que a concessionária deixe o consumidor sem energia elétrica durante um período muito longo. Este indicador passa a ser controlado a partir de 2003. E, a partir de 2005, o padrão mensal passa a ser o correspondente a 50% do padrão mensal do DIC.

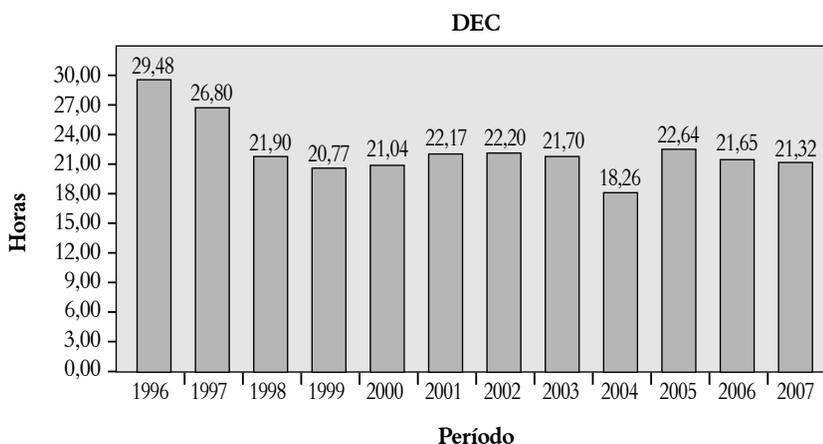
4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES

O *site* da ANEEL informa que, quando a Agência Nacional de Energia Elétrica foi criada, em 1996, cada consumidor brasileiro ficava sem energia elétrica 21 vezes por ano e 26 horas, em média. Hoje, esses números caíram para 11,7 interrupções, num total de 16 horas.

Apresentamos, a seguir, o gráfico com a evolução do indicador DEC no Rio Grande do Sul, desde 1996.

GRÁFICO 1 - Evolução do DEC no Rio Grande do Sul



Fonte: ANEEL

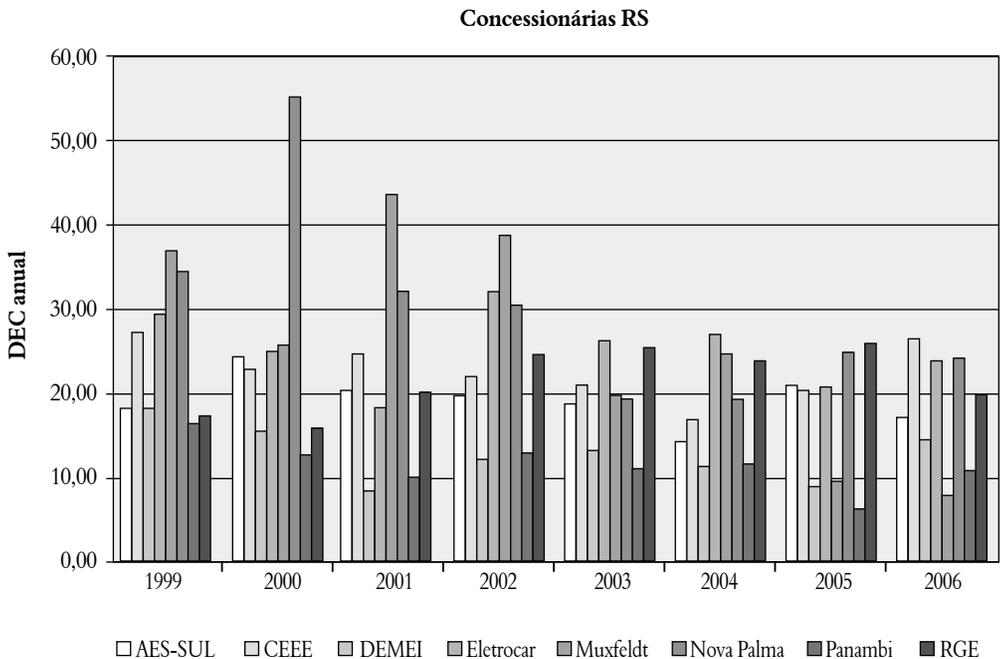
Ao analisar os dados do País percebemos que a Região Sul, em especial o Estado do Rio Grande do Sul, apresenta médias anuais de DEC um pouco maiores que o resto do Brasil.

Fazendo um comparativo com a informação anterior, quando a ANEEL foi criada, em 1996, cada consumidor gaúcho ficava sem energia

elétrica 30 vezes por ano e 29 horas, em média. Hoje, esses números caíram para 13 interrupções e 21 horas.

Buscando aprofundar essa análise, levantamos os dados apurados para cada concessionária de distribuição de energia elétrica do Estado e verificamos que apresentam médias bastante variadas entre si.

GRÁFICO 2 – Evolução do DEC das concessionárias do RS



O Rio Grande do Sul possui oito concessionárias de distribuição de energia elétrica que podemos classificar em dois grupos, segundo o número de consumidores atendidos:

Grupo 1: mais de um milhão de consumidores. Concessionárias: AES-SUL, CEEE, RGE;

Grupo 2: menos de 30 mil consumidores. Concessionárias DEMEI, Eletrocar, Hidropan, Mux Energia, UHENPAL.

TABELA 2 – Média de Consumidores por Concessionária do Rio Grande do Sul

Concessionária	Média de Consumidores*
AES-Sul	1.042.760
CEEE	1.346.027
RGE	1.106.119
DEMEI	23.186
Eletrocar	29.813
Hidropan	13.333
Mux Energia	7.212
UHENPAL	13.282

*ano 2006

Fonte: ANEEL

Embora seja evidente a divisão das concessionárias quanto ao número de consumidores em sua área de concessão, podemos perceber no Gráfico 2 que os dados anuais de DEC alcançados não estão relacionados ao tamanho da empresa. Entre as quatro empresas que obtiveram maior valor para o DEC, estão empresas do grupo 1 e do grupo 2, indistintamente, para todos os anos analisados.

4.2 APLICAÇÃO DE PENALIDADES POR DESCUMPRIMENTO DAS METAS

O art. 21 da Resolução 024/2000 define as possíveis violações dos padrões de continuidade do fornecimento de energia elétrica, atribuindo tratamentos diferenciados para as violações dos indicadores coletivos e individuais:

Art. 21. Serão classificadas em duas categorias as possíveis violações dos padrões de continuidade, conforme a seguir:

I - Violação de Padrão do Indicador de Continuidade Individual:

Fato gerador: Violação de padrão do indicador de continuidade individual em relação ao período de apuração (mensal, trimestral ou anual).

Penalidade: Compensação ao consumidor de valor a ser creditado na fatura de energia elétrica no mês subsequente à apuração.

II - Violação de Padrão do Indicador de Continuidade de Conjunto:

Fato gerador: descumprir as disposições regulamentares ou contratuais relativas ao nível de qualidade dos serviços de energia elétrica (DEC e/ ou FEC), ocorridas até dezembro de 2008.

Penalidade: Pagamento de multa conforme procedimentos estabelecidos na Resolução Normativa nº 063, de 12 de maio de 2004, ou de suas eventuais atualizações.

Mensalmente, as concessionárias encaminham à ANEEL os valores apurados para os indicadores coletivos DEC e FEC, bem como o número de unidades consumidoras de cada conjunto. Após algumas verificações de validade, os dados são armazenados e, periodicamente, são calculados os valores dos indicadores trimestrais e anuais.

Anualmente, a Agência verifica a existência de transgressões das metas mensais, trimestrais ou anuais, para cada conjunto, e nos casos positivos é emitido um Termo de Notificação à concessionária. Este termo aponta as transgressões observadas a fim de que a empresa manifeste-se, apresentando eventuais justificativas cabíveis. Após a análise da manifestação, em se confirmando as transgressões apontadas, é lavrado um Auto de Infração, aplicando uma penalidade de multa à concessionária.

Todos os Autos de Infração aplicados pela ANEEL/Agências Conveniadas são regidos pela Resolução 063, de 12 de maio de 2004. No caso dos Autos por violação dos indicadores de continuidade, o valor da multa é calculado de acordo com o número de indicadores violados e proporcionalmente ao percentual da meta extrapolado. Quanto às transgressões de indicadores individuais, as penalidades são transformadas diretamente em crédito a favor do consumidor, automaticamente incluído na fatura de energia do mês posterior à violação.

Ressalte-se que, segundo a legislação, de todos os Autos de Infração emitidos, cabe recurso da concessionária à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar, deverá encaminhar o recurso à autoridade superior, limitado a três instâncias administrativas.

4.3 INFLUÊNCIA DOS AUTOS DE INFRAÇÃO NA MELHORIA DOS INDICADORES

A AGERGS começou a fiscalizar os indicadores coletivos DEC e FEC apurados pelas concessionárias a partir do ano 2001, primeiro ano após a publicação da Resolução 024/2000.

Das fiscalizações efetuadas resultou a emissão de dezesseis Autos de Infração por violação dos indicadores, até o final do ano de 2007. No entanto, observou-se que apenas quatro desses Autos, até o momento, resultaram efetivamente em pagamento das penalidades impostas.

Quanto aos demais, registrou-se que:

- quatro foram arquivados após o recurso apresentado pelas concessionárias;
- três foram transformados em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)³, com a repactuação de metas para os próximos anos e a conversão das multas em investimentos a serem executados nas próprias concessionárias;
- cinco ainda se encontram em grau de recurso, não havendo decisão final sobre os mesmos.

Buscando estabelecer uma relação entre a aplicação de penalidades pela Agência Reguladora e a observância das metas pelas concessionárias, fizemos uma análise dos Autos de Infração emitidos pela AGERGS, relativos aos indicadores DEC ou FEC, e da quantidade de violação de metas ocorridas nas concessionárias do Rio Grande do Sul.

De maneira geral percebemos que não houve uma relação imedia-

³ Espécie de contrato, firmado entre a concessionária e a Agência, que estabelece obrigações para a concessionária como alternativa à penalidade que seria imposta.

ta entre a imposição de penalidades e a melhoria dos indicadores, ou o cumprimento das metas estabelecidas. Um dos problemas verificados é o descrédito das concessionárias quanto à aplicação das multas, visto que, além da fiscalização ser realizada somente no ano posterior às violações, a maior parte dos Autos de Infração foi destituída após a apresentação de recursos. Além disso, quando a penalidade imposta é efetivamente mantida, após o último grau de recurso, transcorreu muito tempo da ocorrência do fato que a originou. Isto se pode observar nas datas referentes aos quatro Autos de Infração que foram pagos até o momento:

- Auto 1: Lavratura: dezembro/2003, Infrações do ano 2002, Data pagamento da multa: janeiro/2006;

- Auto 2: Lavratura: março/2005, Infrações no ano 2003, Data pagamento da multa: dezembro/2007;

- Auto 3: Lavratura: março/2005, Infrações no ano 2003, Data pagamento da multa: junho/2005 (neste caso, cabe ressaltar que a concessionária não apresentou recurso);

- Auto 4: Lavratura: agosto/2007, Infrações no ano 2006, Data pagamento da multa: junho/2008.

5. INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Da análise efetuada, ressaltamos alguns pontos que julgamos relevantes e que merecem ser observados pelas Agências Reguladoras, apresentados a seguir:

a) Da definição de metas

No processo de estabelecimento das metas para os indicadores destacamos os seguintes itens:

- as metas estabelecidas devem prever uma melhoria contínua em cada concessionária, a fim de obter, em determinado prazo, o mais alto nível de prestação de serviços;
- devem ser estabelecidas metas realizáveis e, neste sentido, é impor-

tante possuir um período de análise dos indicadores anterior à exigência de seu cumprimento;

- é importante a comparação entre concessionárias, a fim de estimular a competição e a melhoria dos indicadores;
- as metas devem ser determinadas com a participação da concessionária, no mínimo em algum momento, a fim de obter das mesmas um maior comprometimento para seu cumprimento;
- a definição de metas regionalizadas para cada concessionária estimula que haja investimento para melhoria em todas as áreas da concessão;
- os indicadores e metas devem ser estipulados sempre através de normas ou regulamentos oficiais, a fim de que haja instrumentos legais que exijam sua observância por parte das concessionárias.

b) Da fiscalização dos indicadores

Verificou-se que há a necessidade de acompanhar os resultados apurados para os indicadores definidos. Destacaram-se, então, alguns pontos sobre esse acompanhamento:

- a avaliação dos resultados e a observância do cumprimento das metas estabelecidas devem ser feitas periodicamente;
- quanto menor o período decorrido entre a apuração do indicador e a sua fiscalização, mais rápidos deverão ser os esforços das concessionárias em adequá-los aos limites estabelecidos;
- é necessária a previsão legal para a aplicação de sanções nos casos de descumprimento das metas estabelecidas.

c) Da aplicação de penalidades

Através dos dados apurados observaram-se alguns pontos sobre a aplicação de penalidades por descumprimento de metas dos indicadores de continuidade de energia elétrica:

- o processo adotado pela ANEEL/Agências Estaduais permite que haja um tempo muito longo a partir da fiscalização até o efetivo pagamento

da multa aplicada (nos casos observados, até quatro anos), o que acaba desacreditando a relação infração das normas *versus* aplicação de penalidades;

- as fiscalizações, sobre o tema analisado, são efetuadas apenas no ano subsequente à ocorrência das violações, o que amplia o tempo entre o fato gerador e a efetiva aplicação da penalidade;

- diversos Autos de Infração lavrados pela Agência foram destituídos, em grau de recurso, sem justificativas técnicas fundamentadas.

Julgamos os pontos acima listados como sendo críticos para a definição e o acompanhamento dos indicadores dos serviços e que, portanto, merecem especial atenção das Agências Reguladoras, a fim de que o trabalho dispensado em relação a esse tema obtenha o maior sucesso possível.

6. CONCLUSÃO

Entendemos que o processo adotado pela ANEEL para a definição das metas dos indicadores de continuidade na distribuição de energia elétrica é adequado para a realidade atual das concessionárias de energia elétrica e para a necessidade dos consumidores de melhoria constante dos serviços, podendo servir de referencial para aplicação nas demais áreas de concessão do serviço público. No entanto, verifica-se que existem ainda algumas falhas no processo de acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas para esses indicadores, bem como no processo de aplicação de penalidades por violação das mesmas.

Sugere-se, então, que os elementos levantados neste estudo sejam considerados pelas Agências Reguladoras a fim de definir metas e controlar indicadores dos diversos setores do serviço público, de maneira a contribuir efetivamente para a excelência da qualidade dos serviços prestados pelas empresas concessionárias.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução n. 24, de 27 de janeiro de 2000. Estabelece as disposições relativas à continuidade da distribuição de energia elétrica às unidades consumidoras. **Diário Oficial**, Brasília, v. 140, n. 50, 13 mar. 2003, seção I, p. 54.

_____. Resolução n. 63, de 12 de maio de 2004. Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades. **Diário Oficial**, Brasília, v. 141, n. 91, 13 maio 2004, seção I, p. 73.

_____. Resolução n. 177, de 28 de novembro de 2005. Altera dispositivos da Resolução n. 24, de 27 de janeiro de 2000. **Diário Oficial**, Brasília, v. 142, n. 242, 19 dez. 2005, seção I, p. 54.

AIR, J.F.JR.; ANDERSON, R.E; TATHAM, R.L.; BLAM, W.C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

MARTINS, Eleonora da Silva. **A Agência Reguladora e os Indicadores de Qualidade dos Serviços Públicos**. Porto Alegre, 2007. Monografia (Especialização em Regulação de Serviços Públicos) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997.

Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 7, 10 jan. 1997, p.1.

_____. Lei nº 11.075, de 06 de janeiro de 1998. Institui o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 4, 10 jan.1997, p. 4.

TANURE, José Eduardo Pinheiro Santos. **Análise Comparativa de Empresas de Distribuição para o Estabelecimento de Metas de Desempenho para Indicadores de Continuidade do Serviço de Distribuição**. **Dissertação** (Mestre em Engenharia Elétrica) - Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2000.

PRINCIPAIS ESQUEMAS TARIFÁRIOS APLICADOS PARA REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: uma análise sob a ótica das tarifas de distribuição de energia elétrica

Miriam Suzana Rodrigues Schwarzbach¹

1. INTRODUÇÃO

A AGERGS, criada pela Lei Estadual nº 10.931/1997, tem como objetivos garantir a qualidade dos serviços públicos e o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos entre o poder concedente e as concessionárias de serviços públicos². Dentre as áreas de atuação da AGERGS está a regulação da energia elétrica, executada em convênio com a ANEEL. A ANEEL, autarquia especial que tem como finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, atua na área de regulação tarifária dos serviços de distribuição de energia elétrica através da avaliação dos custos da atividade, da formulação da estrutura tarifária e da aplicação de mecanismos de atualização tarifária.

Ao analisar os mecanismos aplicados na fixação do valor das tarifas de energia elétrica, pode-se verificar a influência de diversos esquemas regulatórios. O presente trabalho apresenta uma análise da questão tari-

¹ Mestre em Recursos Hídricos e Saneamento e Técnica Superior da AGERGS.

² Serviços públicos podem ser definidos como serviços de competência do Poder Público, executados diretamente ou via concessão à iniciativa privada e regidos pelas normas do Direito Público.

fária, sob a ótica de regulação da ANEEL, e sua relação com os principais esquemas tarifários aplicados na regulação dos serviços públicos.

2. PRINCIPAIS ESQUEMAS TARIFÁRIOS APLICADOS PARA REGULAÇÃO DOS PREÇOS DA ENERGIA ELÉTRICA

Os monopólios naturais decorrem das economias de escala³ ou de escopo⁴, obtidas pela atuação de uma só empresa no mercado, e devem ser regulados com o objetivo de equilibrar a tendência da empresa monopolista de maximizar seus lucros em detrimento dos benefícios sociais decorrentes do bem ou serviço produzido. A regulação atua como substituta da “mão invisível” do mercado, visando aproximar os preços da empresa monopolista aos que ocorreriam num mercado competitivo, ou seja, dos custos marginais⁵.

As firmas devem ser reguladas para que os serviços a elas concedidos sejam adequados⁶ ao pleno atendimento dos usuários. Para tal, o regulador deve monitorar a qualidade dos serviços através de indicadores, com definição de padrões mínimos a serem alcançados; estabelecer mecanismos que assegurem a universalização do atendimento e o tratamento isonômico entre os consumidores; estimular o aperfeiçoamento tecnológico dos meios de produção e contribuir para a eficiência alocativa⁷ da empresa regulada. Araújo (2001) ainda acresce, entre as responsabilidades do regulador, a fiscalização das externalidades decorrentes dos serviços

³ Economias de escala ocorrem quando, em dada tecnologia, os custos médios declinam com o aumento do volume produzido.

⁴ Economias de escopo são explicadas pela subaditividade, ou seja, quando o custo (C) para uma única empresa produzir vários produtos nas quantidades (q1, q2 .. qn) for inferior à soma dos custos de várias empresas produzindo cada um destes produtos. Logo, $C(q1, q2 .. qn) < C(q1) + C(q2) + \dots + C(qn)$.

⁵ O termo custo marginal indica o custo decorrente do acréscimo de produção em uma unidade do bem ou serviço.

⁶ A Lei nº 8987/97 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos define serviço adequado como o que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

⁷ A empresa atinge a eficiência alocativa quando a produção é realizada com um mínimo de insumos, sem reduzir a qualidade dos produtos.

regulados como, por exemplo, dos respectivos impactos ambientais.

A regulação também deve ser instrumento de garantia do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, atuando para a criação de barreiras ao ingresso de novas empresas no mercado, quando necessárias à maximização do bem-estar social. Neste sentido, as Agências de Regulação devem, por exemplo, impedir o ingresso de empresas que visem apenas à parcela de consumidores mais lucrativa, ficando o ônus do atendimento das parcelas de menor lucratividade para as empresas reguladas pré-existentes.

Outro papel não menos importante da regulação é o de neutralizar a possibilidade de alteração arbitrária, por parte dos governos, das regras estabelecidas nos contratos de concessão, protegendo, assim, os investidores (Villela e Maciel, 1999). Assim sendo, a existência de Agências de Regulação independentes é fator de estímulo aos investimentos privados em infra-estrutura, os quais são, via de regra, irrecuperáveis.

No Brasil, a distribuição de energia elétrica é considerada um monopólio natural, tendo em vista que a tecnologia disponível, a custos acessíveis, ainda não evoluiu para a possibilidade de o consumidor poder escolher a empresa de distribuição para aquisição da energia elétrica. Exceção é feita para os consumidores de maior porte que podem optar por adquirir energia em leilões, situação em que este serviço deixa de ser um monopólio natural e passa a ser uma opção de consumo⁸.

A seguir serão apresentados os principais esquemas regulatórios aplicados na definição dos preços dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica, quais sejam: regulação por taxa de retorno, por preço-teto, regulação por gabarito, tarifa em duas partes e regulação por preços de pico.

⁸ A Resolução ANEEL n° 264/1998 estabelece que os consumidores de grande porte (carga instalada igual ou superior a 3 MW) podem optar por adquirir energia elétrica no mercado livre (leilões) e os consumidores de médio porte (carga instalada igual ou superior a 500 kW) também poderão adquirir energia neste mercado, desde que a energia provenha de pequena central hidrelétrica (potência instalada entre 1 MW e 30 MW), destinada à produção independente ou autoprodução.

2.1 REGULAÇÃO POR TAXA DE RETORNO

A regulação por taxa de retorno consiste em calcular as tarifas através da incidência de taxa à diferença entre receitas e custos, visando remunerar o capital investido. Como os custos de produção e as receitas decorrentes variam com a quantidade produzida, o cálculo da taxa de retorno implica em conhecer e projetar a curva de demanda⁹ ao longo do período de concessão.

O nível da taxa de retorno deve garantir equilíbrio financeiro à empresa regulada e atratividade aos respectivos investidores, compensando-os pelos riscos do negócio, mas não deve ser elevado a ponto de comprometer o bem-estar dos consumidores. Por outro lado, se esse nível for superior à taxa de juros paga na aquisição de bens de capital, pode ocorrer o denominado efeito de Averch-Johnson (1962), e a firma regulada tende a aumentar excessivamente o investimento, apropriando-se da diferença entre a taxa de retorno e os juros pagos na aquisição dos bens de capital.

A principal crítica a esse esquema decorre da falta de incentivo à empresa regulada para reduzir os custos de produção, uma vez que estes são automaticamente repassados à tarifa. A ineficiência das empresas pode, entretanto, ser minimizada através da participação e fiscalização contínua dos preços por parte das organizações de consumidores. Esse é o exemplo dos Estados Unidos, país que adota amplamente a regulação por taxa de retorno, onde a Agência de Regulação monitora continuamente o desempenho e os investimentos das empresas reguladas e pode, a qualquer tempo, promover audiência pública visando rever os preços. As organizações de consumidores têm acesso às informações relativas aos custos e investimentos e também podem questionar, a qualquer momento, os preços das empresas reguladas, provocando sua revisão.

⁹Curva de demanda é a relação entre a quantidade de um bem que os consumidores desejam adquirir e o preço deste bem (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

Pode-se afirmar que as assimetrias de informação¹⁰ entre regulador e empresa regulada, relativas à estrutura de custos da concessão, geram a tendência de redução dos benefícios sociais da regulação por taxa de retorno. Conclui-se, assim, que o sucesso desse modelo de regulação depende do grau de organização e de participação dos consumidores, bem como da confiabilidade dos mecanismos de captação e divulgação das informações relativas aos custos de produção e aos investimentos das empresas reguladas.

Uma derivação da regulação pela taxa de retorno é a regulação pelo custo marginal que consiste em igualar o preço ao custo marginal, simulando um mercado de concorrência perfeita. Entretanto, esta política pode gerar déficits na empresa regulada, afastando-a do mercado ou induzindo-a a reduzir a qualidade dos produtos. Para evitar isto, adota-se o mecanismo denominado de *second best*, elevando-se o preço de forma que este iguale receita ao custo total, acrescido de margem de lucro considerada “razoável”. Uma forma de definição do *second best* consiste em igualar a receita marginal¹¹ ao valor do custo marginal e financiar déficit através da cobrança de taxa de acesso (Araújo, 2001), conforme será visto quando da análise da regulação pela adoção do esquema denominado tarifa em duas partes.

2.2 REGULAÇÃO POR PREÇO-TETO (*Price-Cap*)

As limitações da regulação por taxa de retorno determinaram a criação de mecanismos para incentivar a eficiência da empresa regulada. Foi concebida, então, a regulação por preço-teto (*Price-Cap*), adotada em 1984 nos serviços de telecomunicações do Reino Unido (Netz, 1999).

O preço-teto da tarifa “P”, para o período revisional fixado em

¹⁰ A assimetria de informação se refere ao fato de que o prestador do serviço regulado é quem gerencia todas as informações vinculadas ao serviço. A Agência de Regulação, por sua vez, tem acesso parcial e limitado às informações que, em geral, são fornecidas pela própria empresa. Embora o regulador possa realizar auditorias permanentes nas informações recebidas, a situação de ambas as partes no que se refere ao acesso e ao manejo dessas informações é totalmente assimétrica (ANEEL, 2007).

¹¹ A receita marginal é definida como a receita resultante da variação de produção em uma unidade (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

contrato, é obtido através da multiplicação do preço-teto inicial “Po” por um índice de realinhamento de preços diminuído de um “fator X” que reflete o aumento da eficiência da empresa (Villela e Maciel, 1999). Logo, “ $P = P_o \star (\text{Índice} - \text{Fator X})$ ” é o preço máximo que a empresa monopolista pode adotar: caso seus custos fiquem abaixo de “P”, ocorrem ganhos por parte da empresa que podem ser repassados parcialmente às tarifas; caso contrário, a empresa deverá investir na redução das suas ineficiências, buscando aumentar seus ganhos.

Se o desconto referente ao fator X for muito baixo, o custo para implementar a redução de ineficiências da firma será superior aos respectivos ganhos obtidos nesta redução, e a empresa não investirá em aumento de eficiência. Se o desconto referente ao fator X for muito elevado, os preços poderão ser insuficientes para cobrir os custos, com risco para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Verifica-se que o maior problema de regulação por preço-teto é o risco de a empresa, ao invés de reduzir as ineficiências, optar por reduzir a qualidade do produto visando obter menores custos e, assim, aumentar seus lucros. Por isto, é essencial o controle da qualidade do produto pelo regulador, o que aumenta o custo da regulação.

Em suma, o valor do preço-teto “P” deverá ser calculado considerando os custos que a concessionária terá de arcar para realizar os investimentos necessários, por um lado ao alcance da qualidade buscada para o produto e, por outro lado, às reduções de ineficiências desejadas pelo regulador. Este, somado ao controle de qualidade contínuo do produto, consiste no problema central da regulação por preço-teto.

2.3 REGULAÇÃO POR GABARITO (*Yardstick Competition*)

Na regulação por gabarito, as empresas reguladas, monopolistas para cada área de concessão, são comparadas umas com as outras, sendo que as tarifas são fixadas com base na estrutura de custos da empresa mais eficiente, ou empresa de referência (*benchmarking*).

Os problemas deste tipo de regulação referem-se à possibilidade de colusão entre as empresas, modificando artificialmente o perfil da empresa de referência, e ao fato das estruturas de custos das empresas serem diversas. Neste caso, cabe ao regulador dividir os custos das empresas em parcelas que possam ser comparadas entre si e, eventualmente, corrigidas, retificando as eventuais distorções (Araújo, 2001).

Há, também, de se considerar as desigualdades relativas ao mercado consumidor, fato que pode ser corrigido quando da implantação da concessão (áreas de concessão que misturam mercados de diferentes rentabilidades) ou, posteriormente, pela implantação de subsídios cruzados entre concessionárias.

Existem modelos aplicados na definição da empresa de referência, como o *Data Development Analysis* (DEA) e o *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), os quais buscam reduzir a possibilidade de seleção adversa¹² e considerar indicadores de qualidade dos serviços na montagem da empresa (Chong, 2003).

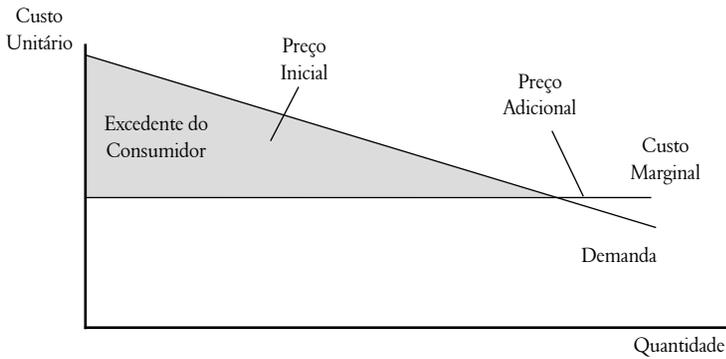
2.4 TARIFA EM DUAS PARTES

A tarifa em duas partes é composta da soma de uma tarifa de acesso ao uso do produto e de uma tarifa adicional, paga a cada unidade consumida. A tarifa de acesso é denominada de custo de disponibilidade e dá direito a certa quantidade de consumo, sem cobrança adicional.

O problema dessa estrutura tarifária centra-se na definição do valor do custo de disponibilidade e da tarifa adicional a serem pagas pelo consumidor. A teoria econômica ensina que, para maximizar os lucros, a empresa deve adotar para o custo de disponibilidade o valor igual ao excedente do consumidor, ou seja, o benefício total obtido pelo consumo de determinado produto menos o custo de produção (Pindyck e Rubinfeld, 2005). Como valor adicional, a empresa deverá cobrar uma tarifa igual ao custo marginal do produto.

¹² A seleção adversa decorre do fato do monopolista privilegiar o atendimento para as fatias mais rentáveis do mercado.

FIGURA 1 – Fixação dos Valores Iniciais e Adicionais da Tarifa em Duas Partes



Fonte: (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

A complexidade da fixação dos valores da tarifa em duas partes aumenta quando há diferentes perfis de consumidores, com poderes aquisitivos variados e, portanto, com curvas de demandas diversas.

Para os consumidores com consumo inferior ao correspondente ao custo de disponibilidade, a tarifa em duas partes pode ser onerosa, havendo a tendência de abandono do mercado por parte dos mesmos e, conseqüentemente, de redução do excedente do consumidor. Para minimizar tal problema é necessário diferenciar os consumidores em grupos, determinando diferentes valores de custo de disponibilidade para cada grupo, sendo tanto menor o custo de disponibilidade quanto menor for o poder aquisitivo do consumidor, adotando o que se denomina de “tarifa social”.

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2005), não há fórmula simples para o cálculo da tarifa em duas partes para o caso de diferentes perfis de consumidores, devendo a mesma ser determinada por tentativa e erro.

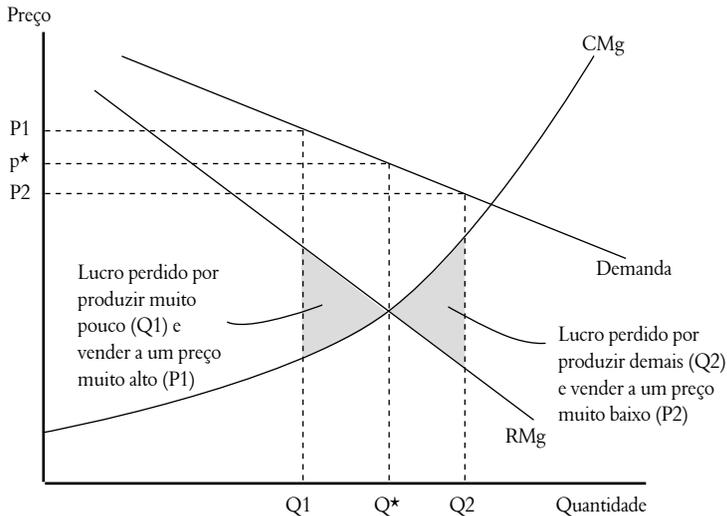
2.5 REGULAÇÃO PELO PREÇO DE PICO

A regulação pelo preço de pico é aplicável para os produtos não-armazenáveis em que a demanda varia periodicamente, como é o caso da energia elétrica. Os preços das tarifas passam a variar conforme a demanda, sendo maiores nos períodos de maior demanda (pico), ou “de ponta”, e menores nos períodos de menor demanda, ou “fora de ponta”. Este tipo de regulação objetiva fazer com que o consumidor se esforce para reduzir o consumo nos períodos onde a tarifa é mais cara e, por conseguinte, a necessidade de incremento da capacidade de produção e do capital empregado pela concessionária.

Como os consumidores dos períodos de ponta devem pagar pela capacidade adicional que a empresa deve ter para atender a demanda nestes períodos, este tipo de estrutura tarifária exige conhecimento do mercado consumidor e avaliação das incertezas relativas à tendência de mobilidade das demandas entre os períodos de ponta e fora de ponta.

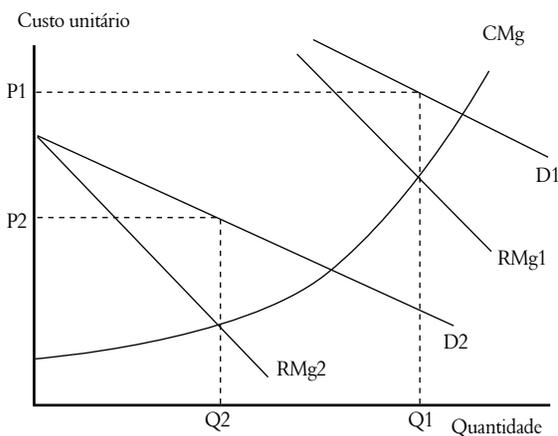
Para o cálculo dos preços, é necessário conhecer as curvas de demanda e de receita marginal nos dois períodos (ponta e fora de ponta), além da curva de custo marginal. O lucro é maximizado quando a receita marginal iguala-se ao custo marginal, conforme demonstra a Figura 2, a seguir. Para maximizar o lucro, os preços de ponta P1 e fora de ponta P2 devem ser calculados através da igualdade entre a receita marginal, calculada para estes dois períodos, e custo marginal, conforme demonstra a Figura 3.

FIGURA 2 – Demonstra Que o Lucro é Maximizado Quando o Preço é Igual a P^* , Obtido Pela Igualdade Entre o Custo Marginal (CMg) e a Receita Marginal (RMg).



Fonte: (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

FIGURA 3 – Método de Definição dos Preços de Ponta (P_1) e Fora de Ponta (P_2)



D1 e RMg1 são a demanda e a receita marginal do período de ponta, D2 e RMg2 a demanda e a receita marginal do período de fora de ponta, e CMg, o custo marginal.

Fonte: (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

A aplicação da tarifa em duas partes exige o registro concomitante do consumo (quantidade) e do tempo (período), sendo que o custo do equipamento necessário para tal pode tornar este esquema tarifário antieconômico, principalmente no caso de consumidores de menor porte.

3. DA REGULAÇÃO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA

A regulação das tarifas de distribuição de energia elétrica implica no conhecimento dos custos da atividade, na formulação da estrutura tarifária e na concepção e aplicação de mecanismos de atualização tarifária.

O conhecimento dos custos da atividade de distribuição implica na avaliação do mercado da concessionária, dos preços de compra e de transporte de energia, dos custos dos processos e atividades envolvidos na concessão, da base de remuneração, da remuneração dos investimentos, da depreciação dos bens da concessão e, finalmente, dos impostos e encargos legais decorrentes da atividade de distribuição de energia elétrica.

A estrutura tarifária visa ratear esses custos entre os consumidores e segue critérios de distribuição de renda, buscando evitar que as parcelas menos desfavorecidas da população sejam afastadas do mercado; de estímulo à economia de energia, com tarifas progressivas com o consumo, e de estímulo do consumo nos períodos de menor demanda por energia elétrica.

Finalmente, as tarifas assim calculadas devem ser atualizadas para evitar que haja o desequilíbrio econômico e financeiro da concessão, através de aplicação de métodos a serem analisados nos tópicos seguintes.

3.1 DOS CUSTOS DA ATIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A composição dos custos das tarifas de energia elétrica é dividida em “parcela A”, ou custos não-gerenciáveis, independentes da vontade ou

influência da concessionária, e “parcela B”, ou custos gerenciáveis, conforme expõe o Quadro 1, a seguir. A parcela A é decorrente dos custos de aquisição e transporte da energia distribuída e dos encargos diversos. A parcela B refere-se aos custos da atividade de distribuição e da gestão comercial da concessionária, incluindo a remuneração.

QUADRO 1 - Composição dos Custos de uma Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Encargos Setoriais	Despesas de Operação e Manutenção
Reserva Geral de Reversão (RGR)	Pessoal
Conta de Consumo de Combustível (CCC)	Materiais
Taxa de Fiscalização de Serviços de E.E. (TFSEE)	Serviços de Terceiros
Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de E.E. (Proinfá)	Despesas Gerais e Outras
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	
P&D e Eficiência Energética	
Operador Nacional do Sistema (ONS)	
Custo com Transporte de Energia	Despesas de Capital
Uso das Instalações de Transmissão (RB + DIT)	Quota de Reintegração Regulatória (depreciação)
Uso das Instalações de Conexão	Remuneração do Capital
Uso das Instalações de Distribuição	
Transporte de Energia Elétrica Proveniente de Itaipu	
Compra de Energia Elétrica para Revenda	
Contratos Bilaterais	
Energia de Itaipu	
Contratos de Leilões	

Fonte: ANEEL, 2007.

Esses custos são rateados entre os consumidores, conforme a estrutura tarifária vigente, ou seja, o conjunto de tarifas aplicáveis aos consumos e demandas de energia elétrica, de acordo com a classificação do consumidor.

3.2 DA ESTRUTURA TARIFÁRIA

A estrutura tarifária dos serviços de distribuição de energia elétrica é estabelecida na Resolução ANEEL nº 456/2000, dividindo-se em convencional e horo-sazonal. Os consumidores participantes da estrutura tarifária convencional são classificados em dois grupos, grupo A (alta tensão, ou tensão de fornecimento superior a 2,3 kV) e grupo B (baixa tensão), os quais são divididos em subgrupos, conforme Figura 4 a seguir.

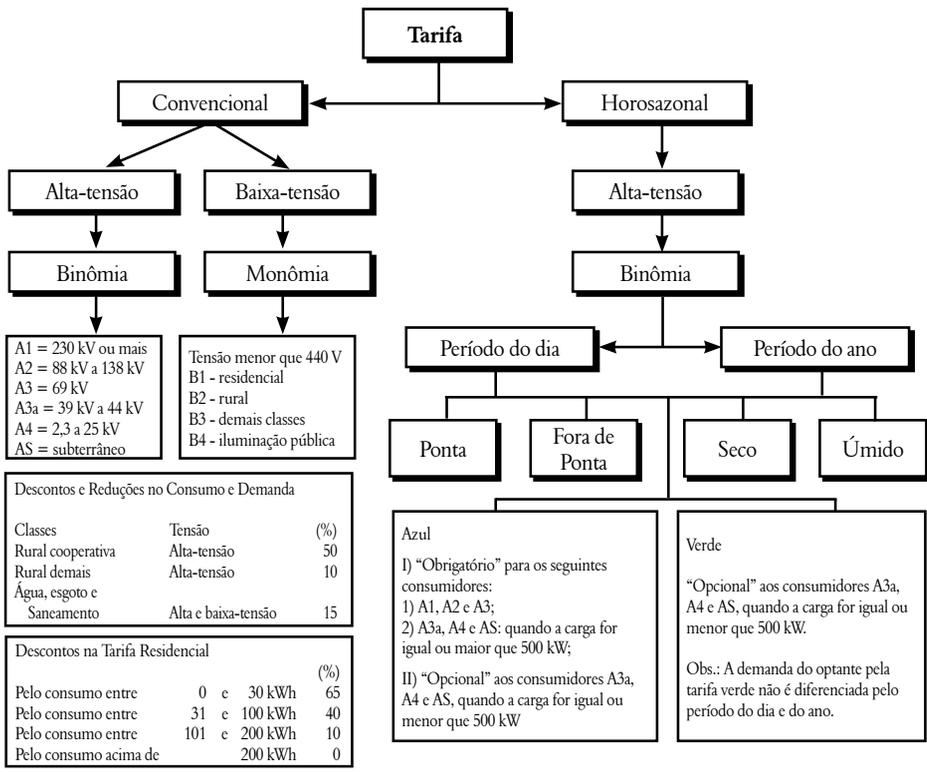
A estrutura tarifária do grupo A é binômia: a tarifa constitui-se de demanda¹³ e consumo¹⁴. A estrutura tarifária do grupo B é monômia, sendo cobrado somente o consumo, havendo um valor mínimo faturável em função do tipo de ligação (monofásica, bifásica ou trifásica).

A estrutura tarifária horo-sazonal divide-se em: tarifa azul (consumo diferenciado de acordo com a hora do dia e período do ano da utilização e demanda diferenciada de acordo com a hora do dia da utilização) e tarifa verde (consumo diferenciado de acordo com a hora do dia e período do ano da utilização e tarifa única de demanda).

¹³ Média das potências elétricas ativas ou reativas solicitada ao setor elétrico pela parcela da carga instalada na unidade consumidora.

¹⁴ Quantidade de energia elétrica efetivamente utilizada pelo consumidor.

FIGURA 4 – Estrutura Tarifária do Setor Elétrico Brasileiro



Fonte: Schuch, 2007.

Enquanto os consumidores do grupo A e os abrangidos pela tarifa horo-sazonal negociam seus contratos de fornecimento com as concessionárias, os consumidores do grupo B são regidos por contrato de adesão, com valores mínimos faturáveis fixados de acordo com o tipo de instalação (monofásica – 30 kWh/mês, bifásica – 50 kWh/mês e trifásica – 100 kWh/mês).

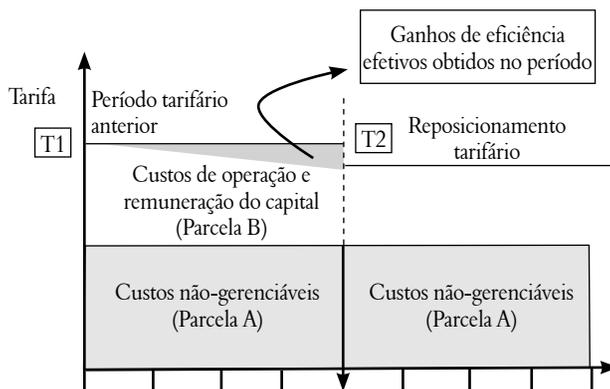
3.3 DA ATUALIZAÇÃO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA

São três os mecanismos de atualização das tarifas de distribuição de energia elétrica: revisão tarifária extraordinária, reajuste tarifário anual e revisão tarifária periódica.

A revisão tarifária extraordinária busca adequar o contrato quando da ocorrência de alterações significativas nos custos das empresas como são, por exemplo, as decorrentes de aumentos de tributos ou encargos legais ocorridos após a assinatura dos contratos de concessão.

Para calcular o reajuste tarifário anual, a ANEEL aplica, à parcela B (custos gerenciáveis), o IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, diminuído do fator X, determinado a cada revisão tarifária periódica. O fator X introduz o componente de ganhos de eficiência na recomposição dos custos da empresa, conforme ilustra a figura a seguir.

FIGURA 5 – Impacto do Fator X nas Tarifas de Distribuição de Energia Elétrica, na Ausência de Variação dos Custos da Parcela A e do Índice IGP-M Entre Dois Anos Consecutivos, T1 e T2.



Fonte: ANEEL, 2007.

Quanto à parcela A (custos não gerenciáveis), o reajuste anual é obtido pelo somatório de cada um dos seus itens, cujos custos são conhecidos pela ANEEL¹⁵, considerando um nível máximo de perdas de energia a ser admitido para o próximo período tarifário, fixado quando da revisão tarifária periódica.

Os mecanismos aplicados na revisão tarifária periódica serão analisados em tópico específico, em decorrência da complexidade dos mesmos.

3.3.1 Da Revisão Tarifária Periódica

A revisão tarifária periódica tem o objetivo de repor o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, sendo realizada num intervalo entre quatro e cinco anos, conforme a concessionária. Quando da revisão tarifária periódica, é realizado o cálculo do fator X e do índice de reposicionamento tarifário.

O fator X é composto de duas parcelas: o fator “Xe”, que reflete os ganhos de produtividade decorrentes da mudança na escala do negócio por incremento do consumo, e o componente “Xa”, que reflete a aplicação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre a parcela mão-de-obra dos custos operacionais da concessionária, conforme estabelecido na Resolução Normativa ANEEL nº. 234/2006.

O Reposicionamento Tarifário (RT) é determinado pela seguinte equação¹⁶:

$$RT = \frac{\text{Receita Requerida} - \text{Outras Receitas}}{\text{Receita Verificada}} \quad (1)$$

¹⁵ O repasse de custos da parcela A ocorrido entre períodos de reajustes é feito através da Conta de Variação dos Custos da Parcela A (CVA), criada pela Portaria Ministerial MME/MF nº 25/2002. O saldo da CVA é contabilizado pelas concessionárias através da variação dos custos da parcela A, devendo ser informado à ANEEL a cada período de reajuste tarifário anual, a ser compensado nos doze meses subsequentes à data do reajuste.

¹⁶ Vide art. 3º da Resolução Normativa ANEEL nº 234/2006.

A receita requerida consiste na soma dos custos da parcela A e da parcela B, referenciados no ano teste, que é o período de doze meses posteriores ao início da vigência da revisão tarifária periódica.

Os custos da “parcela B” têm como base a determinação dos custos operacionais eficientes para o nível desejado de qualidade dos serviços com base num modelo de empresa de referência. A concepção da empresa de referência tem o objetivo de reduzir os efeitos da assimetria de informação, pois permite confrontar as informações relativas aos custos do negócio com parâmetros externos de eficiência que constituam referências para orientar a gestão empresarial sem, contudo, causar ingerências indevidas na empresa (ANEEL, 2007).

O montante total do valor a ser repassado à concessionária, relativo à parcela A, consiste na soma dos custos dos encargos setoriais, de transporte e de compra de energia, considerando a projeção do mercado mais um nível admissível de perdas. O cálculo do nível admissível de perdas de energia para o próximo período tarifário é realizado através da projeção, em curva decrescente, dos níveis atuais de perdas. Esta metodologia busca incentivar a redução das perdas de energia elétrica, uma vez que, ao obter perdas abaixo do nível estabelecido pelo regulador, a concessionária apropria-se das diferenças.

A receita verificada é a estimada para o ano-teste, obtida considerando-se as tarifas vigentes de fornecimento, suprimento e uso do sistema de distribuição e a previsão do mercado para o referido período.

Por fim, a parcela denominada “outras receitas” representa as receitas que não decorrem exclusivamente das tarifas, mas que mantêm relação, mesmo que indireta, com o serviço público prestado. A ANEEL define, nesta categoria, as receitas de compartilhamento de infra-estrutura ocorridas, por exemplo, entre duas concessionárias de distribuição. O repasse destas receitas não é integral, mas de 90% das mesmas, de forma a manter o interesse da concessionária em adotar uma postura econômica.

4. APLICAÇÃO DOS ESQUEMAS TARIFÁRIOS NA REGULAÇÃO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA

Ao relacionar os esquemas regulatórios dos preços com as tarifas do setor elétrico brasileiro, podem-se constatar as influências descritas a seguir.

A estrutura tarifária dá-se de acordo com a tarifa em duas partes: a parte fixa é cobrada pelo custo de disponibilidade, e a parte variável cobrada pelo consumo adicional de energia elétrica. Ainda é feita a diferenciação do custo de disponibilidade conforme o número de fases da instalação elétrica da unidade consumidora. Como o número de fases reflete a carga instalada e, portanto, a soma das potências dos equipamentos disponíveis na unidade consumidora, quanto maior o número de equipamentos (e, via de regra, o poder aquisitivo do consumidor), maior o custo de disponibilidade.

Também influenciou essa estrutura a regulação por preço de pico, aplicada às tarifas horo-sazonais, com consumos diferenciados de acordo com a hora do dia e período do ano de utilização e demandas que podem ser diferenciadas de acordo com a hora do dia da utilização.

A regulação por preço-teto é o principal mecanismo que embasa o reajuste tarifário anual. O fator X, definido quando da revisão tarifária periódica, e o IGP-M são aplicados à “parcela B” (custos gerenciáveis) da tarifa que, somada ao custo da parcela A (custos não gerenciáveis), definem o reajuste tarifário anual.

Verifica-se que a regulação por taxa de retorno é considerada, pela ANEEL, para definir a remuneração do capital investido pelas concessionárias, por exemplo, na expansão e na melhoria da qualidade do sistema de distribuição. Entretanto, para impedir o denominado efeito Averch-Johnson não é qualquer obra que será remunerada: fazem parte da base de remuneração somente aquelas necessárias ao sistema.

A regulação por taxa de retorno também é aplicada na definição

do fator X_e , calculado através da aplicação do método do fluxo de caixa descontado¹⁷, com taxa interna de retorno calculada pelo método do custo médio ponderado do capital, ou *Weighted Average Cost Of Capital* (WACC).

A regulação por gabarito é aplicada na definição da empresa de referência, que é o modelo de empresa que a concessionária deve buscar alcançar. Os custos de manutenção e operação são calculados com base nesta empresa de referência, de forma tal que a concessionária terá perda de remuneração caso não se adapte ao modelo. A empresa de referência é redefinida a cada ciclo de revisão tarifária periódica.

O Quadro 2, a seguir, sintetiza as teorias da regulação econômica apresentadas e sua respectiva influência nas tarifas de distribuição de energia elétrica.

¹⁷ Para aplicar o método do fluxo de caixa descontado é necessário: calcular a base de remuneração (ativos + capital de giro - obrigações especiais - depreciação acumulada) da concessionária no fim do período de revisão tarifária; projetar, ano a ano, para o próximo período tarifário, o fluxo de caixa da concessionária, considerando que as receitas serão descontadas, cumulativamente, na proporção $(1-X_e)$; trazer estes fluxos de caixa mais a base de remuneração do final do período para o valor presente, aplicando a taxa de retorno $rWACC$ calculada e; calcular o valor de X_e , igualando a base de remuneração atual da concessionária ao valor presente líquido do fluxo de caixa e da base de remuneração do final do período.

QUADRO 2 – Síntese das Principais Teorias da Regulação Econômica e sua Aplicação nas Tarifas de Distribuição de Energia Elétrica.

Teoria da Regulação	Resumo da Teoria	Aplicação no Setor Elétrico
Regulação por Gabarito (<i>Yardstick Competition</i>)	Empresa mais eficiente como base de remuneração.	Empresa de referência como base de cálculo dos custos de O&M que fazem parte da parcela B.
Regulação por Taxa de Retorno	Tarifa calculada através de projeção do fluxo de caixa (receitas - despesas), considerando que o capital investido é remunerado através de taxa de retorno.	Remuneração do capital investido por ocasião da revisão tarifária periódica. O capital investido consiste na base de remuneração. A taxa de remuneração é calculada através do método $rWACC$.
		Cálculo do fator X_e , a cada revisão tarifária periódica, através do método do fluxo de caixa descontado, com taxa de retorno igual a $rWACC$.
Regulação por Preço-Teto (<i>Price-Cap</i>)	$P = P_0 * (\text{Índice de reajuste} - \text{fator } X)$.	Reajuste tarifário anual dos custos gerenciáveis (parcela B). O fator X é definido por ocasião da revisão tarifária periódica.
Tarifa em Duas Partes	Tarifa composta de parte fixa e parte variável com o consumo.	Estrutura tarifária do setor elétrico: Preço = custo de disponibilidade + tarifa * consumo de energia elétrica.
Preço de Pico	Tarifa variável com o período em que ocorre o consumo.	Estrutura tarifária horo-sazonal.

Analisando o quadro acima, constata-se que os mecanismos de formação e atualização das tarifas de energia elétrica são bastante complexos, fato que dificulta sua compreensão por parte até mesmo dos técnicos que atuam nas Agências Reguladoras.

Sugere-se, assim, que a ANEEL realize o treinamento dos técnicos das agências conveniadas para o entendimento desses mecanismos, passando a fazer parte das atividades destas agências o esclarecimento aos

consumidores, visando qualificar a participação dos mesmos nos processos de revisão tarifária.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J.L.R.H. **Modelos de Formação de Preços na Regulação de Monopólios** 2001. Disponível em: <<http://www.uff.br/cp-geconomia/v3n1/3-lizardo.pdf>>. Acesso em: 21 ago.2007.

AVERCH, H. ; JOHNSON, L.L.. Behaviour of the Firm under Regulatory Constraints, 52. **American Economic Review**, p. 1052-1069. 1962.

CHONG, E. **Yardstick competition: Theoretical developments and empirical methods** 2003. Disponível em: <<http://www.asegergs.org.br/biblioteca/regulaeconomica/yardstickcompetition>>. Acesso em: 21 ago.2007.

NETZ J. S. Price-Regulation: a (non technical) Overview. In: PRICE Regulation Encyclopedic of Economic Law. 1999. P. 396-466.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SCHUCH. G. B. **Sistema de Tarificação e Estrutura Tarifária: notas de aula**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Regulação dos Serviços Públicos da Escola de Administração da UFRGS, 2007.

VILLELA, A. V. E MACIEL, C. S. **A Regulação do Setor de Infra-Estrutura Econômica: uma comparação internacional**. 1999. Disponível em: <http://www.ip ea.gov.br/pub/td/td_99/td_684.pdf>. Acesso em: 21 ago.2007.

ÍNDICES-PADRÃO: uma ferramenta para contabilidade regulatória

Airton Roberto Rehbein¹

Daniel Engelmann²

Odair Gonçalves³

RESUMO: Completando dez anos de atuação no Brasil, as Agências de Regulação têm como objetivo o controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos concedidos. Nesse sentido, a dimensão econômico-financeira ganha especial importância, sendo a Contabilidade Regulatória instrumento de qualificação do trabalho dos reguladores, em especial a partir do uso dos indicadores econômico-financeiros no que concerne à tomada de decisão na busca da continuidade, regularidade, eficiência, segurança, atualidade e generalidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é evidenciar a aplicabilidade dos indicadores padrões nos serviços públicos concedidos, exemplificado através da aplicação na área de transporte intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre. A fundamentação teórica utilizada baseia-se nos conceitos de análise de balanço e de índice-padrão desenvolvida por Matarazzo (1998). A partir dos índices econômico-financeiros das empresas individuais (107 empresas), guardadas as características de semelhança quanto ao porte e área de atuação, foram calculados estatisticamente os decis do setor para cada indicador, utilizando-se o programa SPSS 15.0. Definidos os decis, os indicadores das empresas que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre foram classificados de acordo com os conceitos atribuídos na escala proposta por Matarazzo: péssimo, deficiente, fraco, razoável, satisfatório, bom e ótimo. Como síntese dos resultados, torna-se necessário destacar que os qualificados como situação favorável o são apenas se considerados setorialmente, pois se podem ter situações em que indicadores apresentem situações favoráveis, mas apenas se comparadas com empresas do setor que estejam em situação pior que

¹ Mestre em Controladoria e Técnico Superior da AGERGS.

² Mestrando em Administração de Empresas e Técnico Superior da AGERGS.

³ Mestre em Ciências Contábeis e Técnico Superior da AGERGS.

aquela que está em estudo. Esse cuidado deve ser observado quando se trabalha com posições relativas.

Palavras-chave: **Agências Reguladoras. Índices-Padrão. Transporte Público de Passageiros.**

1. INTRODUÇÃO

A atividade regulatória, exercida pelas Agências Reguladoras, completa uma década de existência no Brasil. A criação dessas instituições decorre da mudança no papel do Estado quanto a sua ingerência na economia. Na década de 90, o País passou por uma transformação institucional, quando o Estado-Produtor cedeu espaço para o Estado-Regulador, ou seja, intensificou a delegação à iniciativa privada da execução de serviços públicos econômicos através das privatizações, ficando apenas com as atividades de controle, gerenciamento e definição de políticas públicas em relação a esses serviços. O papel das Agências Reguladoras é fundamentalmente regular, controlar e fiscalizar os setores dos serviços públicos delegados, com vistas à adequada prestação do serviço público, buscando o equilíbrio e a harmonia entre Estado, usuários e delegatários do serviço.

Tendo em vista o novo modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado, no Rio Grande do Sul, através da Lei nº 10.931/97, foi criada a AGERGS com competência para exercer a atividade reguladora multissetorial, incluindo o transporte intermunicipal de passageiros. Na dimensão econômico-financeira, compete à AGERGS zelar pelo equilíbrio dos contratos de concessões, atendendo também ao princípio da modicidade tarifária.

Nesse contexto, a Contabilidade Regulatória é um instrumento que qualifica o trabalho dos reguladores, permitindo, especialmente, o uso dos indicadores econômico-financeiros para subsidiar a sua tomada de decisão na busca da garantia da continuidade, regularidade, eficiência,

segurança, atualidade e generalidade dos serviços prestados pelas concessionárias do serviço público de transporte de passageiros.

2. OBJETIVO E RELEVÂNCIA

O presente estudo busca evidenciar a aplicabilidade de índices econômico-financeiros padrões, considerando a atividade de prestação de serviços de transporte rodoviário intermunicipal metropolitano de passageiros no âmbito da contabilidade regulatória, uma vez que se constitui de subsídio para a análise dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada. O acompanhamento da concessão, através de indicadores econômico-financeiros, possibilita identificar empresas que possam apresentar riscos para a adequada prestação do serviço público, bem como sinalizar ao agente regulador possíveis ajustes operacionais que mereçam ser implementados para o efetivo exercício da regulação.

O estudo é relevante por apresentar empiricamente a aplicação dos índices-padrão pouco documentada em trabalhos da área contábil, especialmente na atividade de transporte, bem como sua utilização na contabilidade regulatória, área em que assume relevante aplicabilidade, levando-se em conta o alcance social dessa atividade de Estado.

Para a elaboração dos índices-padrão utilizou-se as informações contábeis do ano de 2003 a 2006 das empresas concessionárias do serviço público de transporte intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), região que em 2006 apresentava uma população de 4.101.032 habitantes, distribuídos em 31 municípios. O mapa a seguir apresenta a localização da região no mapa do Estado do Rio Grande do Sul.

MAPA 1 – Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Wikipedia, 2008.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Contabilidade é fonte de informação. A partir dela pode-se verificar a evolução do desempenho econômico das concessionárias, tornando-se instrumento de relevada importância na atividade regulatória. No entanto, para que a informação seja útil, deve ser tempestiva e uniformizada. Assim, a entrega das informações deve ser encaminhada em tempo fixado pelo órgão regulador e de acordo com plano de contas instituído para as empresas do setor. O objetivo da padronização das demonstrações contábeis é fazer com que as mesmas atendam às necessidades de análise e sejam apresentadas de forma simples de visualizar e fácil de entender. Para Matarazzo (1998) a padronização das demonstrações contábeis é feita pelos seguintes motivos: simplificação, comparabilidade, adequação aos objetivos da análise, precisão nas classificações de contas, descoberta de erros e intimidade do analista com as demonstrações financeiras da empresa analisada.

De posse das informações, a análise de balanços revela-se um me-

canismo apropriado de avaliação das empresas. De acordo com Matarazzo (1998), “a análise de balanços tem objetivo de extrair informações das demonstrações contábeis para a tomada de decisões”, restando como meio de fazê-lo a criação de índices que permitam a aferição da situação financeira e econômica das operadoras do sistema de transporte.

Os usuários das demonstrações contábeis são as pessoas ou entidades preocupadas ou interessadas nas informações e resultados de determinada companhia. Segundo Matarazzo (1998), a análise de balanços permite uma visão da estratégia e dos planos da empresa analisada, permitindo estimar o seu futuro, suas limitações e suas potencialidades, sendo de primordial importância, portanto, para todos que pretendam relacionar-se com a empresa, como fornecedores, financiadores, acionistas e empregados. Já Ludícibus (1998) ensina que uma boa análise de balanços é importante para os credores, investidores em geral, agências governamentais, acionistas e para a gerência; apenas o enfoque e o grau de detalhamento serão diferenciados. Ribeiro (1999) afirma que os processos de análise são técnicas utilizadas pelos analistas de balanços para obtenção de conclusões acerca da situação econômico-financeira da entidade ou de outros aspectos relacionados com o patrimônio, de acordo com os interesses dos usuários. Nas palavras de Matarazzo (1998, p.153), “os índices constituem a técnica de análise mais empregada. [...] A característica fundamental dos índices é fornecer visão ampla da situação econômica ou financeira da empresa” .

Nesse contexto, a AGERGS instituiu o Plano de Contas Padrão para o Transporte Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso e das Regiões Metropolitanas do Rio Grande do Sul que deve ser adotado por todas as delegatárias do serviço público e aplicado pelo poder concedente, conforme anexo 1 da Resolução nº 134, de 26 de novembro de 2002, servindo de base para a remessa das demonstrações contábeis. Destaca-se que nesse plano de contas padrão também consta a exigência de indicadores econômico-financeiros que foram constituídos com a justificativa da necessidade de acompanhamento da gestão do contrato de concessão,

sendo os indicadores de desempenho operacional necessários à verificação da “modicidade das tarifas” preconizada na Lei de Concessões.

Trimestralmente, os balancetes devem ser encaminhados à AGERGS, juntamente com os seguintes indicadores econômico-financeiros:

3.1 ÍNDICES DE LIQUIDEZ

3.1.1 Liquidez Corrente

Mede a capacidade de a empresa pagar suas dívidas vencíveis no exercício seguinte ao do balanço, contando com valores disponíveis e realizáveis no mesmo período.

$$\text{Liquidez Corrente} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

3.1.2 Liquidez Geral

Mede a capacidade de a empresa pagar compromissos sem que tenha de utilizar recursos de seu ativo permanente.

$$\text{Liquidez Geral} = \frac{(\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo})}{(\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo})}$$

3.2 ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO

3.2.1 Endividamento

Mede a proporção entre recursos tomados de terceiros e ativos.

$$\text{Índice de Endividamento} = \frac{(\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo})}{\text{Ativo}}$$

3.3 ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL

3.3.1 Participação do Capital Próprio ao de Terceiros

Mede a expressividade do capital próprio face aos recursos de terceiros aplicados na empresa.

$$\text{Participação do Capital Próprio ao de Terceiros (\%)} = \frac{\text{Patrimônio Líquido} \times 100}{(\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Exigível a Longo Prazo})}$$

3.4 ÍNDICES DE RENTABILIDADE

3.4.1 Giro do Ativo

Mede a proporção entre vendas e o investimento total.

$$\text{Giro do Ativo} = \frac{\text{Vendas Líquidas}}{\text{Ativo}}$$

3.4.2 Margem Líquida

Mede a obtenção de lucro líquido em relação às vendas líquidas.

$$\text{Margem Líquida} = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Vendas Líquidas}} \times 100$$

3.4.3 Retorno do Ativo

Mede a obtenção de lucro líquido em relação ao ativo.

$$\text{Retorno do Ativo} = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Ativo}} \times 100$$

3.4.4 Retorno do Patrimônio Líquido

Mede a taxa de rendimento do capital próprio.

$$\text{Retorno do Patrimônio Líquido} = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Patrimônio Líquido Médio}} \times 100$$

3.5 ÍNDICE DE IMOBILIZAÇÃO

3.5.1 Imobilização do Patrimônio Líquido

Mede o nível de investimentos do patrimônio líquido no ativo permanente.

$$\text{Imobilização do PL (\%)} = \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Patrimônio Líquido}} \times 100$$

3.5.2 Imobilização dos Recursos Não Correntes

Mede o nível de recursos não correntes investidos no ativo permanente.

$$\text{Imobilização Recursos Não Correntes (\%)} = \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{PL} + \text{Exigível a Longo Prazo}} \times 100$$

De acordo com Matarazzo (1998), os índices obtidos a partir dos dados contábeis podem ser avaliados pelo seu significado intrínseco, pela comparação ao longo de vários exercícios e pela comparação com índices de outras empresas. A forma intrínseca tem muitas limitações e pode ser tida como excessivamente dependente da subjetividade do analista; por sua vez, a comparação dos índices no tempo torna-se importante por permitir a análise de tendências seguidas pelas empresas, permitindo ao analista formar opinião a respeito das políticas seguidas pelas empresas. Por último, o índice-padrão possibilita a comparação da empresa com suas concorrentes, ou seja, com as empresas que atuam no mesmo setor da empresa em análise. Segundo o autor, isso representa um processo natural do raciocínio humano, onde todas as avaliações são feitas por comparações, ainda que não obedeçam a uma metodologia clara.

A classificação de um índice como ótimo, bom, satisfatório, razoável, deficiente ou fraco supõe a existência de uma relação com outros elementos, viabilizada pelos indicadores padrão apurados setorialmente. De forma geral, torna-se difícil proceder à construção desse tipo de indicador, tendo em vista a ausência de informações sobre os concorrentes disponíveis no mercado, uma vez que somente as sociedades anônimas são obrigadas a publicar e divulgar suas informações contábeis. No caso das Agências Reguladoras, essa barreira não se apresenta, pois as concessionárias estão obrigadas a divulgar informações regularmente, o que permite estudos para a elaboração de índice-padrão para análise do setor sob regulação.

Dessa maneira, a contabilidade regulatória visa auxiliar nos controles das atividades delegadas pelo poder público, reduzindo a assimetria da informação entre o regulado e o regulador, representando um avanço em relação à Contabilidade Financeira. A contabilidade regulatória permite a interpretação das informações econômico-financeiras do concessionário, visando apoiar os estudos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária. Assim, a mesma deve ser desenvolvida para o controle da atividade regulada, como meio de induzir o prestador

de serviço a aumentar sua produtividade, e deve consistir na instrução de normas e procedimentos pautados na credibilidade e transparência das informações. É nesse sentido que os indicadores econômico-financeiros podem ser explorados pelas Agências de Regulação.

4. METODOLOGIA

A construção do índice-padrão, segundo Matarazzo, requer alguns cuidados necessários por se tratar de uma ferramenta obtida a partir de técnica estatística que torna possível a extração de algumas medidas de determinado universo de elementos. A medida de referência nessa metodologia é a mediana, complementada pelos decis.

Para Matarazzo (1998, p. 195), mediana é:

O valor tal que, colocados os elementos do universo em ordem crescente, metade fica abaixo de si e metade acima. O papel da mediana é possibilitar a comparação de um elemento do universo com os demais, a fim de se conhecer a sua posição relativa, na ordem de grandeza do universo.

Nesse sentido, a cada decil, tem-se o valor abaixo do qual há 10% dos elementos do universo. Abaixo do primeiro decil tem-se 10% dos elementos, entre o primeiro e o segundo decil, mais 10% dos elementos; dessa maneira, abaixo do segundo decil tem-se 20% dos elementos e assim por diante.

Para apuração dos dados apresentados no trabalho, utilizou-se o software estatístico SPSS 15.0, no qual foram inseridos os dados extraídos dos balancetes das empresas da base de dados da AGERGS, referentes ao transporte intermunicipal de passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre. Para a geração dos índices foram utilizadas as informações de dez índices financeiros de trinta e uma empresas no período abrangido entre 2003-2006, totalizando cento e sete casos para cada indicador, ex-

pandindo a base de dados para fins estatísticos. Posteriormente, somente as empresas da Região Metropolitana de Porto Alegre, com a informação nos balancetes padrões válidos em 31/12/2006, foram comparadas com os índices-padrão para fins desse trabalho.

Cabe destacar que a geração de tais indicadores observou alguns critérios na seleção do conjunto de empresas que serviram de base para o cálculo da mediana e dos decis para cada indicador em análise.

Observando-se as orientações de Matarazzo (1998) para constituição de tabelas de índices-padrão, deve-se:

- 1) definir o ramo de atividade que está em análise;
- 2) dividir o ramo de maneira que as empresas sejam comparadas com outras de atividades assemelhadas;
- 3) segregar as empresas por porte: pequenas, médias e grandes;
- 4) para cada subconjunto calcular os decis.

Tais cuidados foram tomados, uma vez que foi escolhido o ramo de atividade (transporte intermunicipal de passageiros), que as empresas atuam em ambientes semelhantes e que possuem estruturas semelhantes. Em função do porte, apenas foram consideradas empresas com faturamento superior à R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Após, os dados foram inseridos no SPSS 15.0 que gerou a mediana e os decis para cada indicador financeiro trabalhado.

Apurados os decis é necessário realizar a interpretação dos mesmos e esclarecer que essa medida não representa um indicador que seja ideal, mas representa os indicadores setoriais. Nas palavras de Matarazzo (1998, p. 209), “cada decil é o padrão de comportamento de uma faixa de empresas do ramo, entendido padrão como base para avaliações e não como exemplo ideal”. Nesse sentido, o decil indica em que faixa de mercado a empresa se situa.

Os índices utilizados para análise foram: indicadores de liquidez (liquidez corrente e liquidez geral), índices de lucratividade (giro do ativo, margem líquida, retorno do ativo e retorno do patrimônio líquido) e índices de estrutura (endividamento, garantia do capital próprio ao de

Cabe referir-se que o indicador de garantia do capital próprio ao capital de terceiros (PL/capital de terceiros) utilizado pela AGERGS inverte a relação proposta pelo indicador participação de capitais de terceiros (capital de terceiros/PL), o que implica em realizar a leitura do indicador ao contrário do sugerido por Matarazzo, ou seja, a interpretação será quanto maior, melhor.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Reunida a base de dados, considerando as demonstrações contábeis das empresas concessionárias de transporte intermunicipal de passageiros do período de 2003 a 2006 e definidos os dados válidos para o estudo, foi gerada a tabela de decis para cada indicador presente no envio trimestral da informação contábil, conforme o Quadro 2, a seguir:

QUADRO 2 – Determinação dos Decis por Indicador

INDI-CADOR	Liquidez Corrente	Liquidez Geral	Giro do Ativo	Margem Líquida	Retorno do Ativo	Retorno do Patr. Líquido	Endividamento	Garant. do Cap. Próp. ao de 3ºS	Imobilização do Patr. Líquido	Imobilização dos Recursos não Circ.
1º DECIL	0,19	0,18	0,93	-7%	-11%	-46%	16%	-4%	-148%	64%
2º DECIL	0,37	0,28	1,14	-4%	-5%	-8%	30%	26%	75%	81%
3º DECIL	0,55	0,39	1,29	-2%	-3%	-2%	36%	37%	95%	88%
4º DECIL	0,74	0,43	1,80	-1%	-1%	0%	45%	47%	101%	95%
5º DECIL	0,92	0,62	1,90	0%	0%	3%	56%	73%	113%	96%
6º DECIL	1,01	0,71	2,05	1%	1%	8%	65%	121%	129%	100%
7º DECIL	1,11	0,93	2,48	1%	4%	13%	69%	161%	192%	118%
8º DECIL	1,47	1,12	3,10	4%	9%	27%	75%	233%	242%	145%
9º DECIL	1,89	1,42	4,00	8%	25%	56%	104%	503%	301%	156%

Uma vez determinados os decis, foi organizada uma planilha dos indicadores de cada empresa considerada no ramo, de acordo com o exercício findo em 2006:

QUADRO 3 – Indicadores Econômico-Financeiros

Em- presas	Liquidez Corrente	Liqui- dez Geral	Giro do Ativo	Mar- gem Líquida	Retorno do Ativo	Retorno do Patr. Líquido	Endi- vida- mento	Garant. do Cap. Próp. ao de 3ºS	Imobi- lização do Patr. Líquido	Imobili- zação dos Recursos não Cor- rentes
1	0,84	0,27	2,10	-2%	-5%	13%	140%	-29%	-154%	98%
2	0,13	0,16	1,19	-2%	-2%	-8%	67%	49%	271%	141%
3	1,03	0,71	1,27	1%	1%	2%	58%	73%	139%	88%
4	1,74	0,56	0,96	-1%	-1%	-1%	39%	156%	128%	88%
5	0,31	0,36	1,91	6%	11%	56%	64%	31%	387%	157%
6	0,74	0,67	2,48	-6%	-14%	-82%	82%	21%	253%	135%
7	0,27	0,26	1,29	8%	10%	12%	6%	1397%	118%	118%
8	1,47	0,69	0,89	0%	0%	0%	17%	500%	106%	95%
9	1,03	1,04	6,06	0%	2%	3%	49%	106%	96%	96%
10	0,50	0,59	4,00	-1%	-3%	-8%	68%	47%	186%	150%
11	0,61	0,61	1,90	2%	3%	13%	67%	37%	242%	81%
12	0,29	0,29	4,51	-3%	-13%	-26%	52%	91%	177%	177%
13	1,12	1,12	3,39	2%	6%	9%	30%	233%	95%	95%
14	0,93	0,93	1,85	23%	43%	52%	17%	503%	101%	101%
15	1,15	1,14	2,62	7%	18%	29%	36%	177%	92%	88%
16	0,99	0,61	9,93	6%	61%	240%	75%	34%	216%	101%

Comparando os índices de cada empresa, elaborados para o exercício findo em 2006, aos decis apurados e cruzados com os conceitos atribuídos a estes, de acordo com a sua posição relativa, conforme a qualificação atribuída por Matarazzo e reproduzida na metodologia, tem-se o quadro a seguir:

QUADRO 4 - Posição Relativa das Empresas

Em- pre- sa	Indicadores									
	Liquidez Corrente	Liquidez Geral	Giro do Ativo	Margem Líquida	Retorno do Ativo	Retorno do PL	Endividamento	Garantia do Capital Próprio ao de Terceiros	Imobili- zação do Capital Próprio	Imobili- zação dos Recursos não Cor- rentes
1	Satisfatório	Deficiente	Bom	Fraco	Fraco	Bom	Péssimo	Péssimo	Péssimo	Satisfatório
2	Péssimo	Péssimo	Fraco	Fraco	Razoável	Fraco	Razoável	Satisfatório	Deficiente	Fraco
3	Bom	Bom	Fraco	Bom	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Razoável	Bom
4	Ótimo	Satisfatório	Deficiente	Razoável	Satisfatório	Razoável	Bom	Bom	Satisfatório	Bom
5	Deficiente	Fraco	Satisfatório	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Satisfatório	Fraco	Péssimo	Péssimo
6	Satisfatório	Satisfatório	Bom	Deficiente	Péssimo	Péssimo	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Fraco
7	Deficiente	Deficiente	Fraco	Ótimo	Ótimo	Bom	Ótimo	Ótimo	Satisfatório	Fraco
8	Ótimo	Satisfatório	Péssimo	Satisfatório	Péssimo	Razoável	Ótimo	Ótimo	Satisfatório	Satisfatório
9	Bom	Bom	Ótimo	Satisfatório	Péssimo	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bom	Satisfatório
10	Fraco	Satisfatório	Ótimo	Razoável	Péssimo	Deficiente	Razoável	Razoável	Razoável	Deficiente
11	Razoável	Satisfatório	Satisfatório	Bom	Péssimo	Bom	Razoável	Razoável	Deficiente	Bom
12	Deficiente	Fraco	Ótimo	Fraco	Péssimo	Deficiente	Satisfatório	Satisfatório	Razoável	Péssimo
13	Bom	Ótimo	Ótimo	Bom	Bom	Bom	Bom	Ótimo	Bom	Satisfatório
14	Satisfatório	Bom	Satisfatório	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Satisfatório	Razoável
15	Bom	Ótimo	Bom	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Bom	Bom	Bom	Bom
16	Satisfatório	Satisfatório	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Ótimo	Deficiente	Fraco	Fraco	Razoável

Definida a posição relativa das empresas, cabe ressaltar o que destaca Matarazzo (1998, p. 209), “cada decil é o padrão de comportamento de uma faixa de empresas do ramo, entendido padrão como base para avaliações e não como exemplo ou ideal.” Na empresa 1, realizou-se ajuste no primeiro decil, classificando a empresa como péssima, tendo em vista tratar-se de um índice negativo em função de uma situação de um PL negativo, o que não poderia retratar uma situação ótima em se tratando de imobilização do capital próprio. Cabe destacar que, ao analisar o quadro acima, deve-se considerar o conjunto do setor, pois um indicador determinado como bom, apesar de financeiramente não representar uma boa situação, o representa no conjunto do setor analisado. A questão que

se apresenta é que o setor como um todo pode estar em uma situação desfavorável econômica e financeiramente, ou a amostra estudada apresenta esta situação, e, nesse caso, mesmo empresas em situação desfavorável econômica e financeiramente apresentam-se numa situação relativa à amostra estudada. O Quadro 5 mostra a distribuição das empresas por índice, com data base em exercício findo em 2006, organizado de acordo com o conceito extraído do Quadro 4.

QUADRO 5 – Distribuição das Empresas (ao lado)

Observa-se que, em cada um dos índices, encontra-se um número considerável (em média 31,25%) de empresas com conceitos fraco, deficiente e péssimo. Por outro lado, observa-se também que, em cada indicador, em média, encontram-se 38% de empresas com conceito ótimo e bom.

Como passo seguinte, cabe a determinação de pesos para cada índice. Essa determinação revelaria a importância de cada um na composição de indicadores, o que poderia ser realizado cientificamente, mas que muitas vezes é feito de forma intuitiva pelos analistas.

Considerando a impossibilidade técnica de se realizar cientificamente, pois não se tem todos os elementos necessários para aplicação de técnicas estatísticas capazes de gerar os pesos de cada indicador e, dessa maneira, avaliar globalmente cada empresa, optou-se em aplicar o fator de Kanitz.

Mediante o cálculo desse indicador, pode-se avaliar globalmente a solvência ou a insolvência financeira das empresas avaliadas. O fator, obtido a partir de estudos de análise discriminante, é composto de cinco outros índices, onde temos de acordo com Matarazzo (1998):

$$FI = 0,05X_1 + 1,65X_2 + 3,55X_3 - 1,06X_4 - 0,33X_5$$

Onde:

FI = Fator de Insolvência

QUADRO 5 – Distribuição das Empresas

Situação	Liquidez Corrente	%	Liquidez Geral	%	Giro do Ativo	%	Margem Líquida	%	Retorno do Ativo	%	Endividamento	%	Garantia do Capital Próprio de Terceiros	%	Imobilização do Patrimônio Líquido	%	Imobilização dos Recursos Não Correntes	%
Ótimo	2	13%	2	13%	5	31%	5	31%	5	31%	3	19%	4	25%	0	0%	0	0%
Bom	4	25%	3	19%	3	19%	3	19%	1	6%	3	19%	2	13%	3	19%	4	25%
Satisfatório	4	25%	6	38%	3	19%	2	13%	2	13%	4	25%	4	25%	4	25%	4	25%
Razoável	1	6%	0	0%	0	0%	2	13%	1	6%	3	19%	2	13%	3	19%	2	13%
Fraco	1	6%	2	13%	3	19%	3	19%	1	6%	0	0%	2	13%	1	6%	3	19%
Deficiente	3	19%	2	13%	1	6%	1	6%	0	0%	2	13%	1	6%	3	19%	1	6%
Péssimo	1	6%	1	6%	1	6%	0	0%	6	38%	1	6%	1	6%	2	13%	2	13%
Total Empresas	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%

$$X_1 = \text{Lucro Líquido} / \text{Patrimônio Líquido}$$

$$X_2 = \text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo} / \text{Exigível Total}$$

$$X_3 = \text{Ativo Circulante} - \text{Estoques} / \text{Passivo Circulante}$$

$$X_4 = \text{Ativo Circulante} / \text{Passivo Circulante}$$

$$X_5 = \text{Exigível Total} / \text{Patrimônio Líquido}$$

Aplicando-se esse critério, o FI foi comparado à seguinte escala proposta: entre -7 e -3 a empresa é insolvente, entre o intervalo de -3 e 0 configura-se um estado de penumbra (alerta) e acima de 0 a empresa é considerada numa situação de solvência.

Pelo Quadro 6, de acordo com as informações dos balancetes padronizados do exercício 2006 para as empresas constituintes do sistema de transporte avaliado, tem-se o seguinte resultado:

QUADRO 6 – Índice de Kanitz (ao lado)

Com a utilização do índice de Kanitz, percebe-se a necessidade de atuação e acompanhamento junto às empresas 2, 6 e 10, a fim de garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte intermunicipal concedido de transportes, ou seja, do universo em estudo, 18,75% está na penumbra, merecendo atenção. No entanto, destas, a mais crítica seria a concessionária F, tendo em vista ser a que mais se afasta do ponto zero.

Cabe destacar que, para fins da aplicação do índice de Kanitz, foi calculado o índice de participação de capitais de terceiros, onde obtemos os seguintes resultados por empresa:

QUADRO 7 (ao lado)

QUADRO 6 – Índice de Kanitz

Empresa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Índice de Kanitz	3,45	-0,23	2,05	5,47	0,41	-1,07	0,63	3,59	3,22	-0,36	1,41	1,06	3,28	2,43	4,28	2,54
Situação	SOL- VENTE	PENUM- BRA	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE	PENUM- BRA	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE	PENUM- BRA	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE	SOL- VENTE

QUADRO 7

Empresa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Participação Capitais de Terceiros	-3,9925	1,8948	1,6292	0,6148	2,5088	8,6746	0,0816	0,2133	0,8489	5,0734	2,2643	-1,6336	0,3846	0,2201	1,4647	2,9532

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas de utilização do índice-padrão, enquanto ferramenta de gestão no âmbito da contabilidade regulatória, são importantes, especialmente porque as Agências detêm o acesso às informações contábeis dos agentes regulados e têm como uma de suas missões assegurar a prestação adequada do serviço, zelando pelo equilíbrio econômico-financeiro de todo sistema, o que implica no acompanhamento de cada concessionária.

Os indicadores funcionam como um “exame” ou um “alerta”, assim, é necessário, em segundo plano, estudar de forma mais detalhada o comportamento dos mesmos, considerando uma série histórica e quais os fatores que impactam nos indicadores.

De fato, a avaliação de um índice e a sua conceituação como ótimo, bom, satisfatório, razoável ou deficiente só pode ser feita através da comparação com padrões, e essa missão é realmente complexa. Não existe o bom ou o deficiente em sentido absoluto. O bom só é bom em relação a outros elementos. Sabe-se que a análise de balanços através de índices só adquire consistência e objetividade quando os índices são comparados com padrões, pois, do contrário, as conclusões se sujeitam à opinião. Para estabelecer índices-padrão são necessários critérios para definir a população em análise. Inicialmente é necessário escolher os ramos de atividade que permitam a melhor comparação possível dos índices de uma empresa com os de outras, ou seja, os ramos de atividade devem compreender empresas, possivelmente, semelhantes. No caso das concessionárias do transporte rodoviário de passageiros, as empresas possuem diferentes estruturas em termos de frota e linha, por exemplo. Muitas delas ainda atuam, muitas vezes, em diferentes atividades econômicas, além do transporte de passageiros. Outro fator importante é a forma de operação das empresas, quando atendem a sistemas diferentes,

como, por exemplo, interestadual, intermunicipal, urbano, metropolitano, etc. Essas particularidades fazem com que o trabalho para definição de padrões seja extremamente exaustivo. No entanto, a definição de padrões pode compensar o seu custo-benefício. Matarazzo (1998) ensina que uma vez que os índices-padrão substituem os índices reais das empresas, estudar os índices-padrão significa estudar os índices de todas as empresas.

Por fim, em que pesem as limitações da comparação de indicadores apresentadas nesse trabalho, pois se pode incorrer no risco de comparar empresas com estruturas e formas de operação distintas, vale elucidar a preocupação pertinente dos órgãos reguladores em expandir suas pesquisas na busca de indicadores padrões. A manutenção de exigências das informações no plano da contabilidade regulatória é providencial. A partir dela, se pode aplicar metodologias que apontem para a formulação de padrões de desempenho econômico-financeiro que possam, por exemplo, orientar o comportamento econômico-financeiro inicial de uma concessionária, quando da realização das concessões mediante licitação. Ou, até de forma mais avançada, contribuir na elaboração de instrumentos de regulação que possam impactar na continuidade empresarial das empresas, para fins de garantir a perenidade da prestação do serviço público.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – **Resolução 134/2002**. Porto Alegre, 2002.

_____. **Resolução n. 152**. Porto Alegre.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de Balanços**: análise da liquidez e do endividamento, análise do giro, rentabilidade e alavancagem financeira. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MATARAZZO, Dante C. **Análise Financeira de Balanços**: abor-

dagem básica e gerencial. 6 ed. São Paulo: Atlas S/A, 1998.

NEVES, José Manoel Souza das. Utilização de índices-padrão como auxílio à análise de demonstrativos financeiros de empresas da área de construção civil. **Análise:** Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta, Jundiaí, v. 4, n. 7, p. 53-72, mar. 2003.

PADOVEZE, Clóvis L.; BENEDITO, Gideon C. de. **Análise das Demonstrações Financeiras**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

REHBEIN, Airton Roberto; GONÇALVES, Odair. Avaliação do desempenho econômico-financeiro das operadoras do transporte público intermunicipal de passageiros do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos1/450.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2008.

RIBEIRO, Osni Moura. **Estrutura e Análise de Balanços**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONTABILIDADE REGULATÓRIA: proposta de elaboração de um elenco de contas padrão visando o monitoramento dos custos e investimentos nos serviços de Estações Rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul

Airton Roberto Rehbein¹

Lucimara Reis da Silva Stroher²

RESUMO: O presente estudo apresenta uma proposta de modelo de Elenco de Contas Padrão e sugere o uso pelas empresas prestadoras dos serviços de Estações Rodoviárias no Estado do Rio Grande do Sul enquadradas em primeira e segunda categoria pelo poder concedente, auxiliando o órgão regulador, a AGERGS, na redução da assimetria de informações econômico-financeiras em relação às concessionárias.

Palavras-chave: **Contabilidade Regulatória. Elenco de Contas. Estações Rodoviárias.**

1. INTRODUÇÃO

Os serviços prestados pelas Estações Rodoviárias são concedidos pelo Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (DAER). A AGERGS possui a função da regulação, visando assegurar a qualidade dos serviços concedidos, bem como gerenciar informações econômico-

¹ Mestre em Controladoria e Técnico Superior da AGERGS.

² Contadora.

financeiras que contribuam aos estudos sobre a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias.

Dessa forma, para que haja controle da atividade regulada, é necessária a análise do desempenho econômico-financeiro das empresas que prestam serviço nesse segmento, detendo a contabilidade um papel fundamental, pois suas informações influenciam, por exemplo, de forma estratégica nas decisões sobre investimentos e na política de custos, sendo que as informações do passado e presente são utilizadas para projetar o futuro.

A contabilidade, quando utilizada como instrumento informacional pelas entidades reguladoras, denomina-se Contabilidade Regulatória e suas informações auxiliam na redução da assimetria da informação que ocorre quando uma das partes na transação conhece ou sabe de um fato material relevante que a outra parte desconhece. Sabe-se que o modelo regulatório deve ser estruturado de forma a reduzir a existência da assimetria informacional, sendo que a adoção da contabilidade através do uso de um Elenco de Contas Padrão contribui positivamente para esse processo, à medida que permite acúmulo de informações de concessionárias facilitando a comparação e estudo das demonstrações contábeis das diversas empresas.

As Agências Reguladoras foram criadas, dentre outros motivos, com a finalidade de garantir um ambiente de equilíbrio na prestação dos serviços, harmonizando os interesses dos usuários, concessionárias e poder concedente, de acordo com os contratos de concessão firmados. Dessa forma, o controle da atividade regulada é uma forma indireta de *accountability*, relacionando-se ao processo de prestação de contas, detendo a contabilidade regulatória especial contribuição ao processo.

A contabilidade regulatória, portanto, deve ser desenvolvida para o controle da atividade regulada, como meio de induzir o prestador de serviço a aumentar sua produtividade e deve consistir na instrução de normas e procedimentos pautados na credibilidade e transparência das informações. Ela não deixa de ser uma forma peculiar da contabilidade de

custos, visto que a formatação do elenco e do plano e a classificação das contas serão realizadas em função de objetivos regulatórios.

A contabilidade regulatória visa auxiliar nos controles das atividades delegadas pelo poder público, buscando acumular e sintetizar as informações relativas às entidades investigadas para facilitar os estudos do desempenho econômico-financeiro pelo regulador. É uma ferramenta desenvolvida para o controle da atividade regulada que consiste na instrução de normas e procedimentos pelo órgão regulador, visando à obtenção de informações de interesse dos cumprimentos dos contratos de delegação realizados. Para ser consistente e eficaz, deve ser controlada periodicamente para garantir a transparência e credibilidade das informações.

A contabilidade no processo regulatório tem papel fundamental como principal fonte de informações das empresas, objetivando o controle dos ativos, passivos e resultados, principalmente o monitoramento dos custos, visando principalmente subsidiar os processos de reajuste e revisão tarifários. Para introduzi-la é preciso estabelecer o objetivo da informação a ser prestada e o nível de detalhamento das informações a serem fornecidas pelas concessionárias.

A padronização da classificação contábil de um elenco de contas tem por objetivo instituir um sistema uniforme de contas que permita ao regulador prever os eventos econômicos e comparar desempenhos econômico-financeiros de acordo com as demandas de cada mercado.

Nesse contexto, esse trabalho apresenta um elenco de contas padrão para as prestadoras de serviços de estações rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul, onde se buscou apresentar as contas de forma a espelhar, principalmente, a operação da atividade fim, bem como atividades acessórias executadas pelas concessionárias. A legislação atual desse segmento de atividade permite que a pessoa jurídica exerça diversas atividades, além da exploração dos serviços concedidos. Assim, a elaboração do elenco de contas padrão possui muitas complexidades, na medida em

que devem ser segregadas as atividades de interesse e controle pela Agência Reguladora.

O tema proposto é relevante para organizar e normatizar as informações contábeis dos serviços prestados pelas estações rodoviárias no Estado, pois permitirá que as demonstrações contábeis sejam padronizadas, permitindo a organização das informações para fins de análise gerencial. Para o agente regulador é fundamental introduzir instrumentos que proporcionem a redução da assimetria informacional com a finalidade de desempenhar adequadamente as suas funções. O elenco de contas padrão para uso das empresas que prestam os serviços concedidos de estações rodoviárias certamente contribuirá positivamente, uma vez que se discriminará de forma mais clara as receitas, custos, despesas e investimentos nessa atividade.

Assim, o objetivo geral desse trabalho é elaborar e sugerir um elenco de contas padrão para uso das concessionárias de estações rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul. Os objetivos específicos serão:

- a) acessar a legislação do Estado pertencente ao poder concedente e agente regulador, em relação à prestação dos serviços das estações rodoviárias;
- b) estudar o segmento de atividade de prestação de serviços das estações rodoviárias, buscando verificar as suas características de funcionamento;
- c) através de pesquisas bibliográficas e de estudo de elenco de contas padrão emitidos por órgãos reguladores, estudar os elementos necessários para elaboração e sugestão de um elenco de contas padrão para uso das concessionárias na atividade de prestação de serviços de estação rodoviária;
- d) a partir da legislação pertencente ao setor, das características de funcionamento e do estudo bibliográfico, elaborar um elenco de contas padrão para uso das empresas que prestam os serviços concedidos de estações rodoviárias.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 INFORMAÇÃO CONTÁBIL

O Conselho Federal de Contabilidade aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 1 pela Resolução nº 1.121/08, onde determina as características das informações contábeis, visando possibilitar ao usuário o conhecimento da evolução da atividade numa mesma entidade, ou em diversas entidades, ao longo do tempo. Sobre a utilização da informação contábil, a Resolução discorre que os usuários são pessoas físicas ou jurídicas com interesse na entidade e que utilizam as informações contábeis desta para seus próprios fins, de forma permanente ou transitória. Quanto aos atributos da informação contábil, a Resolução 1.121/08 define como indispensáveis a confiabilidade, relevância, compreensibilidade e a comparabilidade.

2.2 PLANO DE CONTAS

A informação contábil se materializa à medida que se utiliza um plano de contas para permitir a elaboração das demonstrações contábeis. Embora o objetivo desse trabalho seja elaborar e sugerir o uso de um elenco de contas padrão pelas concessionárias faz-se necessário entender os conceitos que envolvem a formatação de um plano de contas. O elenco de contas padrão proposto faz parte de um conjunto mais amplo de normatização contábil, o plano de contas. Assim, deseja-se que num segundo momento o elenco de contas padrão sugerido possa receber uma abordagem mais ampla em forma de Plano de Contas Padrão.

2.2.1 Conta Contábil

O conceito de conta pode ser tomado como expressão qualitativa, estática e dinâmica de fatos patrimoniais da mesma natureza, ocorridos ou por ocorrer, em uma empresa ou em uma entidade, sendo, portanto, o instrumento adotado para guardar memória, reunindo acontecimentos patrimoniais de natureza idêntica e possuindo, por esta razão, um objeto certo. Diversos autores definem o conceito de conta, conforme a seguir:

Conta é um conjunto de levantamentos, refletindo um elemento ou componente formado ou em formação, efetivo ou potencial, de um patrimônio azidental ou de terceiros, do qual exprime, geralmente, a variável grandeza em uma dada medida, quase sempre monetária (VIN-CENSO MAIS apud SÁ, 1998).

Conta é o nome que identifica um componente patrimonial (Bem, Direito, Obrigação ou Patrimônio Líquido) ou um componente de resultado (Despesa ou Receita).

As contas exercem papel de grande importância no processo contábil. É através delas que a Contabilidade consegue atingir o seu objetivo, que consiste no registro e no controle dos fatos responsáveis pela gestão do patrimônio da entidade (RIBEIRO, 2001).

Uma conta tem sempre um objeto distinto de outras contas, porque reúne fatos de características próprias, iguais por natureza e que sucedem no patrimônio.

O objeto de uma conta, seja ela qual for, simples ou complexo, deve, portanto, formar um todo em si que apareça liquidamente distinto dos objetos de outras contas, que não seja, em suma, inteiramente semelhante a qualquer outra: deve ter por base um todo homogêneo que

resulte, isto é, de partes semelhantes que possam ser observadas sob qualquer aspecto como tal (BESTA apud SÁ, 1998).

Ribeiro (1998) define as contas como classes de valores, patrimônios e idéias, com denominação própria e valor ou expressão numérica. Para expor de forma clara e sintética o objeto de uma conta, ou seja, a natureza dos fenômenos que ela reúne, adota-se uma expressão tecnicamente denominada de título.

Título é, portanto, a palavra ou designação que dá nome a uma conta, evidenciando seu objeto, ou seja, a razão para a qual foi aberta e a classe de valores que registra; é uma identificação imprescindível na técnica dos registros (SÁ, 1998).

As contas são sempre examinadas e estudadas em função de outros acontecimentos, portanto devem sempre evidenciar as relações entre fatos, porque a toda causa corresponde um efeito e no patrimônio os fenômenos ou acontecimentos com ele havidos processam-se através dessa constante relação.

2.2.2 Elenco de Contas

O elenco de contas consiste na relação das contas que serão utilizadas para o registro dos Fatos Administrativos decorrentes da gestão do patrimônio da empresa. Envolve a intitulação (nome) e o código de cada conta, segundo Ribeiro (2001). Conforme a disposição apresentada por Sá (1998), representa a relação dos títulos das contas, sendo que existem elencos que apresentam apenas a relação dos títulos, chamado de Tipo Simples, que é o estado natural ou típico. Existe também o Tipo Complexo que apresenta o agrupamento e codificação das contas, sendo mais técnico e normalmente adotado.

2.2.3 Função das Contas

Função de uma conta é sua ação, para que serve, qual o papel que desempenha na escrituração, ou então a explicação do objeto da conta, a expressão descritiva da natureza dos fatos registráveis na conta.

Na descrição das funções, entretanto, é preciso que se objetive o problema com todas as suas minúcias e evitando que existam contas de funções dúbias ou em estado de colisão com outras (SÁ, 1998).

Conclui-se que a função da conta nos determina exatamente para o que ela serve e em quais situações ela deve possuir registros.

2.2.4 Funcionamento das Contas

Pelo funcionamento das contas é estabelecida a relação da conta com as demais contas, evidenciando como se comporta diante de seu objeto. Demonstra como se debita, como se credita, qual a natureza de seus saldos e quais as outras contas estabelecem contatos.

2.2.5 Plano de Contas

O plano de contas, de acordo com Ribeiro (2001), é um conjunto de contas, diretrizes e normas que disciplinam as tarefas do setor de contabilidade, objetivando a uniformização dos registros contábeis.

Plano de contas é uma peça na técnica contábil que estabelece previamente a conduta a ser adotada na escrituração, através da exposição das contas em seus títulos, funções, funcionamento, grupamento, análises, derivações, dilatações e reduções (SÁ, 1998).

O plano de contas é um instrumento de grande importância no desenvolvimento do processo contábil de uma empresa, devendo ser entendido como um conjunto de normas essenciais com a finalidade de estabelecer, previamente, tudo o que diz respeito às contas a serem adotadas nos registros contábeis de uma empresa, devendo abranger, portanto, toda a extensão do conceito, função, funcionamento e relações das contas, a fim de que se possa realmente ter peças contábeis que preencham suas finalidades.

Segundo Sá (1998), um plano de contas deve:

- a) oferecer princípios contábeis gerais para registros e demonstrações;
- b) apresentar o título das contas;
- c) apresentar a classificação das contas;
- d) apresentar a função das contas;
- e) explicar o funcionamento das contas;
- f) apontar a relação entre os grupos ou mesmo entre as contas;
- g) regular o registro das contas;
- h) estabelecer a análise e os códigos das contas;
- i) prever as derivações das contas;
- j) indicar critérios de avaliação;
- k) oferecer modelos de demonstração.

Segundo Sá (1998), para efeitos de um plano de contas, deve-se considerar também: a) título da conta; b) funções das contas; c) funcionamento das contas; d) classificação; e) grupamentos e f) códigos.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O presente trabalho tem contribuição específica ao tema denominado contabilidade regulatória que visa auxiliar nos controles das atividades delegadas pelo poder público, reduzindo a assimetria da informação entre o regulado e regulador, representando um avanço em relação

à contabilidade financeira. Ela permite a interpretação das informações econômico-financeiras da concessão, visando apoiar os estudos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária.

Para o entendimento adequado da relevância do desenvolvimento prático deste trabalho, que tem por objetivo elaborar e sugerir um elenco de contas padrão às estações rodoviárias, é fundamental identificar o papel dos principais atores que participam neste contexto, quais sejam: o poder concedente (DAER) e a Agência de Regulação (AGERGS).

3.1 PODER CONCEDENTE - DAER

A Lei Estadual 6.187/71 legisla sobre os serviços prestados pelas estações rodoviárias, já a regulamentação do funcionamento das mesmas é realizada pelo Ato do DAER 31.512/99. O conselho de tráfego do DAER, de acordo com a Decisão nº 10.647/03, segrega as estações rodoviárias em quatro categorias por faixas de faturamento.

O Ato nº 31.512/99 dispõe sobre os requisitos para funcionamento das estações rodoviárias de acordo com sua categoria, conforme quadro a seguir:

QUADRO 1 – Requisitos para Funcionamento das Estações Rodoviárias por Categoria.

Requisitos para Funcionamento das Estações Rodoviárias Conforme Categoria	
1ª Categoria	• Sala de espera
	• Fraldário
	• Instalações Sanitárias
	• Depósitos de bagagens e encomendas
	• Escritório para fiscalização
	• Bar e restaurante
	• Diversos

2ª Categoria	• Sala de espera
	• Fraldário
	• Instalações Sanitárias
	• Depósitos de bagagens e encomendas
	• Bar e restaurante
3ª Categoria	• Sala de espera
	• Fraldário
	• Instalações Sanitárias
	• Depósitos de bagagens e encomendas
	• Bar e restaurante
4ª Categoria	• Sala de espera
	• Instalações Sanitárias
	• Depósitos de bagagens e encomendas
	• Bar e restaurante

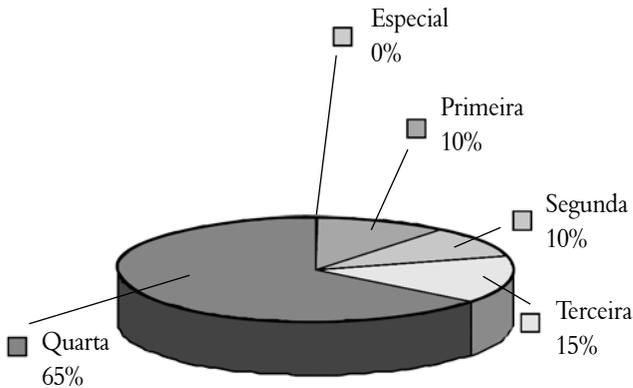
Fonte: Ato n° 31.512/99 – DAER.

Conforme consulta no *site* do DAER, em 18/07/2008, constam 326 estações rodoviárias concedidas, conforme descrição abaixo:

- 001 rodoviária está enquadrada na classe especial
- 034 rodoviárias estão enquadradas na 1ª categoria
- 034 rodoviárias estão enquadradas na 2ª categoria
- 047 rodoviárias estão enquadradas na 3ª categoria
- 210 rodoviárias estão enquadradas na 4ª categoria

No Estado do Rio Grande do Sul, existe apenas uma estação rodoviária que está enquadrada na categoria especial, que é a Estação Rodoviária de Porto Alegre.

FIGURA 1 – Demonstrativo das Categorias das Estações Rodoviárias



Fonte: DAER.

Nos art. 29 e 30, capítulo VII, da Lei Federal 8.987/95, estão previstas as incumbências do poder concedente:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em Lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente

ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

3.2 AGÊNCIA DE REGULAÇÃO - AGERGS

Atenta à discussão nacional sobre o papel das Agências Reguladoras, a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) solicitou, em 2003, ao Dr. Floriano de Azevedo Marques Neto³ uma análise sobre a moderna regulação estatal, abrangendo a importância das Agências no exercício desta função pública, os fundamentos jurídicos dos agentes reguladores no Direito brasileiro e a separação que deve existir entre políticas públicas e atividade regulatória, conforme descrito abaixo.

As Agências como Autoridades Reguladoras Independentes

O termo Agência gera três problemas conceituais na tradição jurídica brasileira. O primeiro, em função da indefinição terminológica ditada pela origem americana do nome. O segundo, pela dificuldade de encaixe do termo na tradição do Direito brasileiro. E o terceiro decorre do fato de que a Constituição Federal (artigo 21, XI e artigo 177, § 2º, III), ao referir-se expressamente a entes reguladores, utilizou o termo órgão regulador e não Agências.

Por uma questão didática e metodológica, preferimos usar o termo Au-

³ Advogado, Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e membro do Comitê Executivo da Sociedade Brasileira de Direito Público.

toridades Reguladoras Independentes. Essa designação, constante na doutrina européia, portuguesa em particular, tem o mérito de nela embutir os três aspectos centrais para caracterizar as Agências: serem elas órgãos públicos, dotados de autoridade, voltados ao exercício da função de regulação e caracterizados pela independência. No exercício de suas funções regulatórias, as Agências reúnem os seguintes poderes:

- a) normativo: comandos gerais para o setor regulado, complementando a legislação existente;
- b) de outorga: emissão, obedecendo às políticas públicas aplicáveis ao setor, de licenças, autorizações, injunções, com vistas a franquear ou interditar o exercício de uma atividade regulada a um particular;
- c) de fiscalização: seja pelo monitoramento das atividades reguladas ou pela aferição das condutas dos regulados, buscando impedir o descumprimento de regras ou objetivos regulatórios;
- d) sancionatório: aplicar advertências, multas ou mesmo cassações de licenças e obrigar o particular a reparar um consumidor ou corrigir os efeitos de uma conduta lesiva a algum valor ou interesse tutelado pelo regulador;
- e) de conciliação: conciliar ou mediar interesses de operadores regulados, consumidores isolados ou em grupos ou ainda de agentes econômicos que se relacionam com o setor regulado, embora no âmbito da cadeia econômica;
- f) de recomendação: subsidiar, orientar ou informar o poder político, recomendando medidas ou decisões a serem editadas no âmbito das políticas públicas.

A Lei Estadual nº 10.931/97 criou a AGERGS, com natureza autárquica dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, estando sobre a sua competência a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul, com os objetivos descritos no art. 2º desta Lei, conforme abaixo:

- I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, efici-

ência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados.

De acordo com o art. 3º da Lei nº 10.931/97, a atividade reguladora da AGERGS será exercida, em especial, nas seguintes áreas:

- a) saneamento;
- b) energia elétrica;
- c) rodovias;
- d) telecomunicações;
- e) portos e hidrovias;
- f) irrigação;
- g) transportes intermunicipais de passageiros, inclusive suas estações;
- h) aeroportos;
- i) distribuição de gás canalizado;
- j) inspeção de segurança veicular.

De acordo com o art. 4º da Lei nº 10.931/97, compete à AGERGS:

I - garantir a aplicação do princípio da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos por ela regulados; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

II - buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

III - cumprir e fazer cumprir, no Estado do Rio Grande do Sul, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

IV - homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim

como seus aditamentos ou extinções, nas áreas sob sua regulação, zelando pelo seu fiel cumprimento, bem como revisar, no âmbito de suas competências, todos os instrumentos já celebrados antes da vigência da presente Lei; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

V - fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar, ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

VI - orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando a delegação de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

VII - propor novas delegações de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul, bem como o aditamento ou a extinção dos contratos em vigor; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

VIII - requisitar à administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função regulatória; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

IX - moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos aos serviços sob sua regulação; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

X - permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

XI - fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores e procedimentos amostrais; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

XII - aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos de concessão ou permissão ou de atos de autorização do serviço público; (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

XIII - fiscalizar a execução do Programa Estadual de Concessão Rodoviária no Rio Grande do Sul, compreendendo os seguintes Pólos Rodoviários constituídos de rodovias federais e estaduais agrupadas por região. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98)

3.3 ELENCO DE CONTAS PADRÃO SUGERIDO

Com a premissa de que na legislação pesquisada não se tem normatização impeditiva de que uma concessionária de estação rodoviária no Estado do Rio Grande do Sul possa explorar outras atividades econômicas sobre a mesma pessoa jurídica, elaborou-se o elenco de contas padrão considerando a possibilidade de o concessionário abrigar, além da prestação de serviços concedidos de terminal de estação rodoviária, outras atividades que normalmente se complementam, como por exemplo, a atividade comercial de bar e restaurante, ou ainda a atividade de prestação de serviços de hotelaria.

Assim, o elenco de contas padrão busca apresentar em particular as informações econômico-financeiras que pertencem à concessão das estações rodoviárias e contemplar rubricas a serem disponibilizadas para informações de atividades comerciais e, também, a atividade de prestação de serviços possivelmente executados pela pessoa jurídica. O elenco de contas sugerido ainda não apresenta as previsões da Lei Federal nº 11.638/07, que alterou dispositivos da Lei das Sociedades por Ações. Apresenta-se abaixo o elenco de contas padrão.

QUADRO 2 – Elenco de Contas Padrão

1	0	00	00	00	00	Ativo
1	1	00	00	00	00	Circulante
1	1	01	00	00	00	Disponibilidade
1	1	01	01	00	00	Caixa e bancos
1	1	01	01	01	00	Numerário em caixa
1	1	01	01	01	01	Numerário em caixa
1	1	01	01	02	00	Banco conta movimento
1	1	01	01	02	01	Banco conta movimento
1	1	01	02	00	00	Aplicações financeiras de liquidez imediata
1	1	01	02	01	01	Aplicações financeiras de liquidez imediata
1	1	02	01	00	00	Clientes e operações a receber - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	1	02	01	01	00	Clientes e operações a receber - serviços estação rodoviária

1	1	02	01	01	01	Operações a receber
1	1	02	01	01	02	Clientes
1	1	02	01	01	03	Cartões de crédito
1	1	02	01	01	04	Cheques pré-datados
1	1	02	01	01	05	(-) Provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD
1	1	02	01	02	00	Clientes e operações a receber - outras atividades
1	1	02	01	02	01	Operações a receber
1	1	02	01	02	02	Aluguéis a receber
1	1	02	01	02	03	Outras contas a receber
1	1	02	01	02	04	(-) Desconto bancário
1	1	02	01	02	05	(-) Provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD
1	1	03	00	00	00	Outros créditos
1	1	03	01	00	00	Adiantamentos serviços estação rodoviária e outras atividades
1	1	03	01	01	00	Adiantamento - serviços estação rodoviária
1	1	03	01	01	01	Adto a funcionários
1	1	03	01	01	02	Outros adiantamentos
1	1	03	01	02	00	Adiantamento - outras atividades
1	1	03	01	02	01	Outros adiantamentos
1	1	03	02	00	00	Impostos e contribuições a recuperar
1	1	03	02	01	01	Imposto de renda pessoa jurídica a recuperar
1	1	03	02	01	02	Contribuição social sobre o lucro líquido a recuperar
1	1	03	02	01	03	PIS a recuperar
1	1	03	02	01	04	Cofins a recuperar
1	1	03	02	01	05	Outros tributos a recuperar
1	1	04	01	00	00	Estoques - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	1	04	01	01	00	Estoques - serviços estação rodoviária
1	1	04	01	01	01	Material de expediente
1	1	04	01	01	02	Material de informática
1	1	04	01	01	03	Material de limpeza
1	1	04	01	01	04	Material para encomendas
1	1	04	01	01	05	Outros estoques
1	1	04	01	02	00	Estoques - outras atividades
1	1	04	01	02	01	Produtos em comercialização
1	1	04	01	02	02	Outros estoques
1	1	05	01	00	00	Despesas antecipadas - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	1	05	01	01	00	Despesas antecipadas - serviços estação rodoviária
1	1	05	01	01	01	Seguros a apropriar
1	1	05	01	01	02	Outras despesas antecipadas
1	1	05	01	02	00	Despesas antecipadas - outras atividades
1	1	05	01	02	01	Seguros a apropriar
1	1	05	01	02	99	Outras despesas antecipadas

1	2	00	00	00	00	Realizável a longo prazo
1	2	01	01	00	00	Clientes e operações a receber - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	2	01	01	01	00	Clientes e operações a receber - serviços estação rodoviária
1	2	01	01	01	01	Clientes e operações a receber - serviços estação rodoviária
1	2	01	01	01	02	(-) Provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD
1	2	01	01	02	00	Clientes e operações a receber - outras atividades
1	2	01	01	02	01	Clientes e operações a receber - outras atividades
1	2	01	01	02	02	(-) Provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD
1	2	02	01	00	00	Outros créditos - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	2	02	01	01	00	Outros créditos - serviços estação rodoviária
1	2	02	01	01	01	Outros créditos - serviços estação rodoviária
1	2	02	01	02	00	Outros créditos - outras atividades
1	2	02	01	02	01	Outros créditos - outras atividades
1	2	03	01	00	00	Despesas antecipadas - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	2	03	01	01	00	Despesas antecipadas - serviços estação rodoviária
1	2	03	01	01	01	Despesas antecipadas - serviços estação rodoviária
1	2	03	01	02	00	Despesas antecipadas - outras atividades
1	2	03	01	02	01	Despesas antecipadas - outras atividades
1	3	00	00	00	00	Permanente
1	3	01	01	00	00	Investimentos - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	3	01	01	01	00	Investimentos - serviços estação rodoviária
1	3	01	01	01	01	Participações societárias permanentes
1	3	01	01	01	02	Outros investimentos
1	3	01	01	02	00	Investimentos - outras atividades
1	3	01	01	02	01	Participações societárias permanentes
1	3	01	01	02	02	Outros investimentos
1	3	01	02	00	00	Imobilizado - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	3	01	02	01	00	Imobilizado - serviços estação rodoviária
1	3	01	02	01	01	Terrenos
1	3	01	02	01	02	Edificações, obras civis e benfeitorias
1	3	01	02	01	03	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	01	04	Máquinas e equipamentos
1	3	01	02	01	05	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	01	06	Veículos
1	3	01	02	01	07	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	01	08	Móveis e utensílios
1	3	01	02	01	09	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	02	00	Imobilizado - outras atividades
1	3	01	02	02	01	Terrenos
1	3	01	02	02	02	Edificações, obras civis e benfeitorias

1	3	01	02	02	03	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	02	04	Máquinas e equipamentos
1	3	01	02	02	05	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	02	06	Veículos
1	3	01	02	02	07	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	02	02	08	Móveis e utensílios
1	3	01	02	02	09	(-) Depreciação acumulada
1	3	01	03	00	00	Diferido - serviços estação rodoviária e outras atividades
1	3	01	03	01	00	Diferido - serviços estação rodoviária
1	3	01	03	01	01	Ativo diferido em curso - despesas pré-operacionais
1	3	01	03	01	02	Ativo diferido em curso - benfeitorias em propriedade de terceiros
1	3	01	03	01	03	Ativo diferido em curso - outras despesas diferidas
1	3	01	03	02	00	Diferido - outras atividades
1	3	01	03	02	01	Ativo diferido em curso - despesas pré-operacionais
1	3	01	03	02	02	Ativo diferido em curso - benfeitorias em propriedade de terceiros
1	3	01	03	02	03	Ativo diferido em curso - outras despesas diferidas
2	0	00	00	00	00	Passivo
2	1	00	00	00	00	Passivo circulante
2	1	01	00	00	00	Obrigações por emprést. e financiam. - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	01	01	01	00	Empréstimos e financiamentos - serviços estação rodoviária
2	1	01	01	01	01	Empréstimos e financiamentos - serviços estação rodoviária
2	1	01	02	01	00	Empréstimos e financiamentos - outras atividades
2	1	01	02	01	01	Empréstimos e financiamentos - outras atividades
2	1	02	00	00	00	Fornecedores - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	02	01	01	00	Fornecedores - serviços estação rodoviária
2	1	02	01	01	01	Fornecedores
2	1	02	02	01	00	Fornecedores - outras atividades
2	1	02	02	01	01	Fornecedores
2	1	03	00	00	00	Obrigações sociais e tributárias
2	1	03	01	01	00	Obrigações tributárias
2	1	03	01	01	01	IRPJ a recolher
2	1	03	01	01	02	Contribuição social a recolher
2	1	03	01	01	03	PIS a recolher
2	1	03	01	01	04	Cofins a recolher
2	1	03	01	01	05	ISSQN a recolher
2	1	03	01	01	06	Simples Nacional a recolher
2	1	03	01	01	07	Obrigações tributárias-parcelamento
2	1	03	01	01	08	ICMS a recolher
2	1	03	01	01	09	Outros impostos e contribuições a recolher
2	1	03	02	01	00	Obrigações sociais - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	03	02	01	01	INSS a recolher

2	1	03	02	01	02	FGTS a recolher
2	1	03	02	01	03	Outras obrigações sociais
2	1	04	00	00	00	Obrigações c/pessoal
2	1	04	01	01	00	Obrigações c/pessoal - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	04	01	01	01	Salários a pagar
2	1	04	01	01	02	Férias a pagar
2	1	04	01	01	03	13º Salário a pagar
2	1	04	01	01	04	Outras obrigações com pessoal
2	1	05	00	00	00	Provisões
2	1	05	01	01	00	Provisões - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	05	01	01	01	Férias
2	1	05	01	01	02	13º Salário
2	1	05	01	01	03	Outras provisões
2	1	06	00	00	00	Outras obrigações - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	1	06	01	01	00	Outras obrigações - serviços estação rodoviária
2	1	06	01	01	01	Adiantamento de clientes
2	1	06	01	02	01	Taxa de fiscalização - Tatic / AGERGS
2	1	06	01	02	02	Multas por infrações
2	1	06	01	02	03	Taxa de fiscalização - DAER
2	1	06	01	02	04	Seguro - repasse
2	1	06	01	02	05	Taxa de manutenção de estradas - repasse
2	1	06	01	01	06	Outras obrigações
2	1	06	01	02	00	Outras obrigações - outras atividades
2	1	06	02	02	01	Adiantamento de clientes
2	1	06	02	02	02	Outras obrigações
2	2	01	00	00	00	Exigível a longo prazo
2	2	01	01	00	00	Exigível a longo prazo - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	2	01	01	01	00	Exigível a longo prazo - serviços estação rodoviária
2	2	01	01	00	01	Fornecedores
2	2	01	01	00	02	Empréstimos e financiamentos
2	2	01	01	00	03	Outros
2	2	01	01	02	00	Exigível a longo prazo - outras atividades
2	2	01	01	02	01	Fornecedores
2	2	01	01	02	02	Empréstimos e financiamentos
2	2	01	01	02	03	Outros
2	3	01	00	00	00	Resultados de exercícios futuros
2	3	01	01	00	00	Resultados de exercícios futuros - serviços estação rodoviária e outras atividades
2	3	01	01	01	00	Resultados de exercícios futuros - serviços estação rodoviária
2	3	01	01	01	01	Receita de exercícios futuros

2	3	01	01	01	02	Custos e despesas vinculadas a receitas
2	3	01	01	01	03	Outros
2	3	01	01	02	00	Resultados de exercícios futuros - outras atividades
2	3	01	01	02	01	Receita de exercícios futuros
2	3	01	01	02	02	Custos e despesas vinculadas a receitas
2	3	01	01	02	03	Outros
2	4	00	00	00	00	Patrimônio líquido
2	4	01	01	01	00	Capital social
2	4	01	01	01	01	Capital social
2	4	02	01	01	00	Reservas
2	4	02	01	01	01	Reserva de capital
2	4	02	01	01	02	Reserva de lucros
2	4	03	01	01	00	Lucros ou prejuízos acumulados
2	4	03	01	01	01	Lucro do exercício
2	4	03	01	01	02	(-) Prejuízo do exercício
3	0	00	00	00	00	Resultado líquido geral
3	1	00	00	00	00	Resultado antes da CSLL e IRPJ
3	1	01	00	00	00	Resultado operacional geral (geral)
3	1	01	01	00	00	Resultado operacional líquido (geral)
3	2	01	01	00	00	Receita operacional bruta (geral)
3	2	02	01	00	00	Deduções da receita operacional bruta (geral)
3	2	02	01	01	01	(-) PIS
3	2	02	01	01	02	(-) Cofins
3	2	02	01	01	03	(-) ISSQN
3	2	02	01	01	04	(-) ICMS
3	2	02	01	01	05	(-) Simples Nacional
3	2	02	01	02	00	Deduções da receita oper. bruta - serviços estação rodoviária - ativ. principal e acessória
3	2	02	01	02	00	Deduções da receita operacional bruta - outras atividades de serviços
3	2	02	01	02	00	Deduções da receita operacional bruta - outras atividades comerciais
3	2	01	02	00	00	Receita operacional bruta - serviços estação rodoviária - atividade principal e acessória
3	2	01	02	01	00	Receita operacional bruta - serviços estação rodoviária - atividade principal
3	2	01	02	01	01	Comissão sobre vendas de passagens intermunicipais
3	2	01	02	01	01	Comissão sobre encomendas
3	2	01	02	02	00	Receita operacional bruta - serviços estação rodoviária - atividade acessória
3	2	01	02	02	01	Guarda volumes
3	2	01	02	02	02	Locações de salas comerciais

3	2	01	02	02	03	Locação de espaços para propagandas e publicidades
3	2	01	02	02	04	Serviços telefônicos
3	2	01	02	02	05	Serviços transportes - tele táxi
3	2	01	02	02	06	Banheiros privativos
3	2	01	02	02	07	Salas de espera privativas
3	2	01	02	02	08	Estacionamento
3	2	02	02	00	00	Deduções da receita oper. bruta - serviços estação rodoviária - ativ. principal e acessória
3	2	02	02	01	01	(-) Devolução de passagens
3	2	02	02	01	02	(-) Cancelamento de encomendas
3	2	02	02	01	03	(-) Tatic
3	2	02	02	01	04	(-) DAER
3	2	01	05	00	00	Receita operacional líquida - serviços estação rodoviária
3	3	01	01	00	00	Custos da prestação dos serviços - CPS - serviços estação rodoviária
3	3	01	01	01	00	Custo com pessoal
3	3	01	01	01	01	Salários
3	3	01	01	01	02	Horas extras
3	3	01	01	01	03	Adicional noturno
3	3	01	01	01	04	Férias
3	3	01	01	01	05	Abono de férias
3	3	01	01	01	06	Décimo terceiro salário
3	3	01	01	01	07	FGTS
3	3	01	01	01	08	Previdência social
3	3	01	01	01	09	Benefícios
3	3	01	01	01	10	Outros custos com pessoal de operação
3	3	01	01	02	00	Outros custos
3	3	01	01	02	01	Aluguel de equipamentos de informática
3	3	01	01	02	02	Aluguel de softwares
3	3	01	01	02	03	Depreciação
3	3	01	01	02	04	Amortizações
3	3	01	01	02	05	Telecomunicações
3	3	01	01	02	06	Manutenção de máquinas e equipamentos
3	3	01	01	02	07	Conservação de móveis e utensílios
3	3	01	01	02	08	Manutenção e conservação do imóvel
3	3	01	01	02	09	Material de expediente
3	3	01	01	02	10	Seguros
3	3	01	01	02	11	Serviços de terceiros - PJ
3	3	01	01	02	12	Serviços de terceiros - PF
3	3	01	01	02	13	Embalagens para encomendas
3	3	01	01	02	14	Fretes
3	3	01	01	02	15	Despesas c/ veículos
3	3	01	01	02	16	Manutenção com veículos

3	3	01	01	02	17	Combustíveis e lubrificantes
3	3	01	01	02	18	Segurança patrimonial
3	3	01	01	02	19	Indenizações a terceiros
3	3	01	01	02	20	Comissões
3	3	01	01	02	21	Publicidade e propaganda
3	3	01	01	02	22	Outras
3	1	01	02	00	00	Resultado operacional bruto - serviços estação rodoviária
3	2	01	06	00	00	Receita operacional bruta - outras atividades serviços
3	2	01	06	01	01	Receita operacional bruta - outras atividades serviços
3	2	01	07	00	00	Receita operacional bruta - outras atividades comerciais
3	2	01	07	01	01	Receita operacional bruta - outras atividades comerciais
3	2	02	03	00	00	Deduções da receita operacional bruta - outras atividades de serviços
3	2	02	03	01	01	(-) Devolução
3	2	02	03	01	02	(-) Cancelamentos
3	2	02	03	01	03	(-) Abatimentos
3	2	02	04	00	00	Deduções da receita operacional bruta - outras atividades comerciais
3	2	02	04	01	01	(-) Devolução
3	2	02	04	01	02	(-) Cancelamentos
3	2	02	04	01	03	(-) Abatimentos
3	2	02	04	01	04	(-) Icms
3	2	01	08	00	00	Receita operacional líquida - outras atividades de serviços
3	2	01	09	00	00	Receita operacional líquida - outras atividades comerciais
3	3	01	02	00	00	Custos da prestação dos serviços - CPS - outras atividades de serviços
3	3	01	02	01	01	Custos da prestação dos serviços - CPS - outras atividades de serviços
3	3	01	03	00	00	Custo das mercadorias vendidas - CMV
3	3	01	03	01	01	Custo das mercadorias vendidas - CMV
3	1	01	03	00	00	Resultado operacional bruto - outras atividades de serviços
3	1	01	04	00	00	Resultado operacional bruto - outras atividades comerciais
3	3	01	04	00	00	Despesa operacional administrativa
3	3	01	04	01	01	Despesas administrativas com pessoal - serviços estação rodoviária
3	3	01	04	01	02	Despesas administrativas com pessoal - outras atividades serviços
3	3	01	04	01	03	Despesas administrativas com pessoal - outras atividades comércio
3	3	01	04	02	01	Outras despesas administrativas - serviços estação rodoviária
3	3	01	04	02	01	Outras despesas administrativas - outras atividades serviços
3	3	01	04	02	01	Outras despesas administrativas - outras atividades comércio
3	3	01	04	03	01	Outras despesas/receitas operacionais - serviços estação rodoviária
3	3	01	04	03	01	Outras despesas/receitas operacionais - outras atividades serviços
3	3	01	04	03	01	Outras despesas/receitas operacionais - outras atividades comércio

3	1	01	05	00	00	Resultado operacional - serviços estação rodoviária
3	1	01	06	00	00	Resultado operacional - outras atividades serviços
3	1	01	07	00	00	Resultado operacional - outras atividades comércio
3	1	01	08	00	00	Resultado financeiro
3	3	01	05	00	00	Despesas financeiras
3	3	01	05	01	01	Juros pagos
3	3	01	05	01	02	Despesas bancárias
3	3	01	05	01	03	Varição monetária passiva
3	3	01	05	01	04	Juros s/ empréstimos e financiamentos
3	3	01	05	01	05	Outras despesas financeiras
3	3	01	06	00	00	Receitas financeiras
3	3	01	06	01	01	Juros auferidos
3	3	01	06	01	02	Receita de aplicação financeira
3	3	01	06	01	03	Varição monetária ativa
3	3	01	06	01	04	Outras receitas financeiras
3	1	01	09	00	00	Resultado não operacional
3	3	01	07	00	00	Despesas não operacionais
3	3	01	07	01	01	Baixa de bens obsoletos
3	3	01	07	01	02	Outras despesas não operacionais
3	3	01	08	00	00	Receitas não operacionais
3	3	01	08	01	01	Ganho na alienação de bens imobilizados
3	3	01	08	01	02	Doações recebidas
3	3	01	08	01	03	Outras receitas não operacionais
3	3	01	09	00	00	Provisão p/ IRPJ e CSLL
3	3	01	09	01	01	Provisão para imposto de renda
3	3	01	09	01	02	Provisão para contribuição social sobre lucro líquido

4. CONCLUSÃO

A partir desse estudo, foi possível elaborar e sugerir o uso de um elenco de contas padrão para uso das empresas que possuem a concessão dos serviços de estação rodoviária no Estado do Rio Grande do Sul. Em função da concessão de esse segmento aceitar a prática de mais de uma atividade econômica na mesma pessoa jurídica, a elaboração do elenco de contas exigiu certa complexidade, visto que se busca a maior transparência possível dos resultados alcançados nas atividades praticadas, tendo como principal foco a atividade principal executada por meio de concessão. Buscou-se evidenciar as contas específicas para o controle da atividade-

de concedida, sendo complementado com a previsão de contas contábeis para as demais atividades passíveis de serem desenvolvidas pelas empresas concessionárias. Assim, com esse elenco de contas será possível analisar a situação econômico-financeira dos contratos de concessões e também de outras atividades econômicas desempenhadas pela concessionária.

O elenco de contas padrão foi elaborado e sugerido a partir do estudo teórico dessa atividade, sendo necessário ser testado e modificado, complementado ou alterado, caso necessário, em função de questões específicas vivenciadas na prática empresarial. A proposta elaborada está aberta à discussão, visando à melhor forma de demonstrar e analisar as informações contábeis das concessionárias de estações rodoviárias no Estado.

No Rio Grande do Sul temos 325 estações rodoviárias concedidas, sendo que 80% dessas são classificadas em 3ª e 4ª categorias, de acordo com os valores de faturamento classificados pelo poder concedente. Assim, sugere-se, inicialmente, a utilização desse elenco de contas padrão apenas nas rodoviárias de 1ª e 2ª categorias que totalizam 20% das estações do Estado, as quais possuem uma estrutura empresarial maior, detendo mais condições de adaptação e organização da sua contabilidade. Por outro lado, esse elenco de contas padrão poderia ser adaptado para uma forma de controle padrão mais simplificado, para que as empresas que estão enquadradas nas 3ª e 4ª categorias pudessem utilizá-lo.

Na estrutura do elenco de contas padrão foi dada prioridade à visão gerencial da informação contábil para que fosse possível verificar o resultado específico da concessão sem deixar de lado os reflexos patrimoniais e econômicos de outras possíveis atividades exercidas pelos concessionários. Embora ainda se tenha necessidade de novos estudos, espera-se ter contribuído para a atividade regulatória com a proposta de elenco de contas padrão, apresentada nesse trabalho, para controlar as atividades de prestação de serviços das concessões de estações rodoviárias pela AGERGS.

O elenco de contas padrão proposto faz parte de um conjunto mais

amplo de normatização contábil, o plano de contas. Deseja-se, portanto, que num segundo momento o elenco de contas padrão sugerido possa receber uma abordagem mais ampla em forma de plano de contas padrão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI n.º. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe Sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos Previstos no art. 175 da Constituição Federal, e Dá Outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 02 jun.. 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução n.º 1.121, de 28 de março De 2008./08. **Aprova a NBC T 1 : Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis.** Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/dosc/RES_1121.doc>. Acesso em : 02 jun. 2008.

IUDÍCIBUS, Sérgio de et al. **Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações:** aplicável as demais sociedades. 6. ed. rev e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Osni Moura. **Contabilidade Geral Fácil.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 6.187/71. **Regulamenta os Serviços de Estações Rodoviárias no Estado.** Porto Alegre, 1971.

_____. Lei n.º 10.931/97. **Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul e Dá Outras Providências.** Porto Alegre, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Decisão do DAER n.º 10.647/03. **Segrega as Estações Rodoviárias em Quatro Categorias, Conforme a**

Renda Bruta Mensal. Porto Alegre, 2003.

_____. Ato do DAER nº 31.512/99. **Regulamenta o Funcionamento das Estações Rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 1999.

SÁ, Lopes de. **Plano de Contas.** 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1998.



**ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL**