



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Av. Borges de Medeiros, 659 - 13º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
CNPJ 01.962.045/0001-00

INFORMAÇÃO Nº 21/2021 - DT

Expediente:	000534-39.00/21-2
Origem:	Diretoria de Tarifas
Objeto:	Revisão tarifária ordinária da travessia hidroviária Triunfo - São Jerônimo

Prezado Diretor

Esta Informação segue nos moldes estabelecidos pela Resolução 1250/2010; e tem por objetivo prover análise auxiliar na fundamentação à efetividade funcional para as decisões do Conselho Superior (CS), tendo em vista o calendário tarifário deste serviço público. Portanto, a discussão parte de parâmetros estabelecidos pela Lei da Agergs, cujos processos foram regulamentados pelo CS: uma revisão tarifária com data-base em 1º de maio de 2021, objetivando a regulação do serviço hidroviário aos três incisos do artigo 2º da Lei 10.931/97. Duas dimensões estruturantes (espaço e tempo) tratadas em termos de contexto geral e específico atuais (regulação funcional), já que motivaram a abertura deste processo administrativo.

INTRODUÇÃO

As revisões tarifárias cumprem papel regulatório no sentido de alinhar as tarifas cobradas frente à funcionalidade prospectiva do serviço público: rateiam-se os custos (totais médios) esperados em vista às receitas projetadas; desse modo, ajustar-se-ia o fluxo financeiro ao custeio das obrigações oriundas da adequabilidade da operação. Particularmente ao TIP gaúcho, tem-se como única fonte de recursos a tarifação dos usuários. De sorte que o custo marginal configura elemento balizador tradicional fora das possibilidades da política tarifária aqui praticada; e, portanto, aguarda-se que a relação entre usuários e os demais integrantes deste arranjo sistêmico tenda inevitavelmente a um nível conflitivo intrínseco a tal estruturação financeira. Nesse momento, o Relatório de Demandas do SOA registra um momento de relativa tranquilidade pelo lado dos usuários (doc. 0300431).

O segundo parâmetro estruturante deste processo refere-se à data-base de aplicação da alteração tarifária. Assim, o valor abstrato revelado pelo cuidado definido a partir do primeiro parâmetro, para regular, precisa antes passar por um processo de realização prática. Para tanto, o cuidado remete à tempestividade da medida saneadora, já que, em Finanças, qualquer grandeza precisa do fator temporal para revelar sentido empírico. Revelando-se falsa, portanto, a premissa de que a intempestividade pudesse ser solucionada por mero ajuste no fluxo de caixa. Ao contrário, tal artifício resulta apenas num discreto retorno ao mundo da abstração matemática, deixando a realidade órfã de regulação eficaz. Afinal, nenhum remédio atinge eficácia plena quando administrado fora do devido tempo.

Ao final, o texto oferece algumas opções exploratórias, dada a impossibilidade de esgotar possibilidades em meio a um período incomum, e procura ater-se ao fato de que a função regulatória exercida pela Agergs cuida, em última instância, de prover funcionalidade adequada aos mercados sob sua competência legal específica. Para isso, a Lei prevê instrumentos que permitam demarcar as eventuais ações dos agentes econômicos nos mercados correlatos. As propostas de modulação funcional tornam-se possíveis a partir de análises conjunturais dos contextos gerais e específicos tratados. Um início para discussões.

CONTEXTO GERAL RELEVANTE

Há mais de um ano, o mundo vem sendo acometido de uma pandemia que subverteu a normalidade, atingindo todas as dimensões da sociabilidade, já que nenhuma grandeza social resta incólume quando a vida resta ameaçada ou mesmo seu modo de vida. Nesse período, as mudanças sociais aceleraram-se, ainda mais nos países que ocuparam o epicentro da pandemia (OMS).

Em meio aos mercados, por si só, a crise sanitária representou causa para a ocorrência de uma série de choques de demanda, estes seguidos por outros, de oferta, com a desorganização dos preços relativos, de maneira heterogênea, e assim disfuncionais. Normalmente, observa-se tais fenômenos geradores de crises econômicas isoladas e/ou setorialmente, sendo raras as vezes em que os dois tipos de choque se disseminem em diacronia que, a princípio, parecesse errática, de tão diversa e disseminada. Bem por isso, diversas instituições multilaterais vêm emitindo alertas, quanto às recomendações da Ciência (para além de posicionamentos isolados, existem comunidades epistêmicas), e classificando o período como uma das maiores crises sistêmicas da história.

Tais perturbações tendem a ser atenuados ou majoradas, dependendo das (in)ações de enfrentamento, mas o acirramento é absolutamente esperado na falta de planejamento coordenado baseado na Ciência, sempre em sentido demarcado no parágrafo

anterior. Tal afirmação pareceria óbvia em tempos normais, mas passou a ter relevância, já que muitas políticas vêm sendo adotadas com base em posições individuais e fontes as mais obscurantistas.

À guisa de resultante intermediário, os mercados vêm sendo afetados de maneira muito desigual e desencontrada. Uns iniciaram com excesso na demanda, enquanto outros, na falta desta. As implicações disso refletem nas cadeias de valor desses mercados também de modo diverso, gerando risco e incerteza. Ondas secundárias causaram choques na oferta, deflação, escassez e reflação. Com a projeção de retorno da inflação e a volta de políticas monetárias ativas em alguns países, incluído o Brasil. Porém, até a mensuração de taxas de inflação mais agregadas passou a acumular dificuldades, fosse pelo problema da locomoção necessária aos métodos de coleta, fosse pela indefinição das cestas relevantes a cada pesquisa em particular.

Os choques de demanda ocorrem com a mudança, quebra ou deslocamento das curvas de demanda por razões endógenas (nos preços do produto ou quantidades procuradas) ou exógenas (pandemias, renda, p.ex.), em relação à estrutura de cada mercado em particular; já os choques de oferta, nesta crise, foram majoritariamente derivados das oscilações da demanda, terminando por disseminar novas desestruturações em meio aos preços relativos, num movimento relacionado a excessos/faltas de estoques iniciais seguidos por interrupções ou mudanças abruptas nas cadeias de suprimentos dos mais diversos mercados. Como resultado, ambos, oferta e demanda, ainda não se estabilizaram em algum patamar específico em relação aos padrões prévios, em preços e quantidades, antes oscilando num intervalo tido como normal: há muita incerteza e o risco ainda é crescente. Assim, há fortes efeitos econômicos de lenta resposta das cadeias de valor afetadas (autorregulação). Ainda pior quando da ausência do Estado; ou inversamente, este usa de mão muito pesada ou intempestiva.

Ou seja, os choques, quaisquer que sejam, e conforme o próprio nome indica, tendem a ter seus efeitos limitados no tempo, esgotando-se junto a suas causas (pandemia). Esgotadas, tende-se a estabelecer um “novo normal”, quando pode-se observar a estabilização de eventuais novidades remanescentes, senão recém surgidas, junto à reestruturação de mercado analisada, ganhando novas características estruturais, enquanto mantém outras. Ilustrativamente ao caso concreto do TIP, o trabalho remoto tende a permanecer em certa medida, alterando a necessidade pela mobilidade urbana para os segmentos sociais mais escolarizados; i.é., muitos estudos, projeções e normas vêm sendo realizados pelas mais diversas instâncias sociais.

No escopo mais amplo de respostas das nações, além das medidas sanitárias básicas terem sido dificultadas por negacionismos latentes, diversas vezes consubstanciados por meio de contraposições absurdas em economia e saúde, as discussões concentraram-se ao redor de pacotes fiscais robustos em renda e infraestrutura, tendo as instituições multilaterais como incentivadoras e, apenas mais recentemente, financiadoras. Em todos os casos, os resultados obtidos foram, de maneira geral, prejudicados pela intempestividade, já que têm chegado tardiamente, esvaziando assim a efetividade potencialmente embarcada. Com tudo isso, há análises que ventilam a volta da disseminação inflacionária, já antevista nos preços das *comodities* e, conseqüentemente, de políticas monetárias ativas, o que poderia pôr fim ao longo período de juros internacionais negativos.

Aproximando-se do caso concreto, hoje, os choques de oferta ecoam tanto nos relatórios de política monetária do Banco Central (atualmente, a fonte mais confiável de informações macroeconômicas prospectivas) e nas projeções das mais diversas origens. Um universo de onde este texto recorta elementos direcionadores de análise específica, frente às afirmações presentes no Requerimento inicial da delegatária em relação a aço e diesel: o IGP-M, que une preços de commodities e dólar, ultimou em 31%, sendo 2,9% apenas em mar/21. Um conjunto a ser lido a partir de notícias dando conta de que os valores do aço, em alta desde o ano passado, permanecem com tendência de alta: o IPP/IBGE col.30 utilizado nos processos de reajuste no quesito “embarcações” variaram 19,6% a.a. até jan/21 (última pesquisa disponível): o minério de ferro atingiu 87% em relação a março de 2020; o diesel, ao redor de 15% de janeiro a março deste ano, em reflação, já que as oscilações acumuladas redundaram em queda de 2,25% ao longo do ano passado (ANP, Porto Alegre); nas refinarias, os preços do diesel já acumulam alta de 35% neste ano, depois de cinco aumentos e uma queda, alegadamente, devidos ao mercado internacional e ao câmbio; o barril de petróleo já acumulou alta de 20% em dólar nesse mesmo período.

Tudo isso ajuda a quantificar o risco, e retraimento, nesses mercados. Um acumulado de toda uma série de rupturas em cadeias de suprimentos e, por outro lado, gargalos/vigor das indústrias, globalmente, ora distendendo, ora pressionando preços, não necessariamente nessa ordem, mas dependendo do mercado em meio à crise sanitária; ao que se aumenta o risco inflacionário, o mais injusto dos impostos. Assim, a fome ameaça as nações menos desenvolvidas e mais desiguais. Especialmente, quando se tenha errado além do necessário nas políticas sanitárias.

O CASO CONCRETO

O serviço público (monopólio natural) configurado pela travessia hidroviária de veículos entre Triunfo e São Jerônimo (<http://www.portosrs.com.br/site/estrutural/hidroviarias/apresentacao>) tem a autarquia Portos RS como poder concedente (http://www.portosrs.com.br/site/comunidade_portuaria/quem_somos) e a Transportadora Inácio Ltda como operadora-delegatária (doc. 0300359), em meio a um dos mercados regulados pela Agergs, que vem observando facilidades e dificuldades à executoriedade de suas funções legais.

Tal arranjo institucional observa a persistência do caráter jurídico precário da operação, dada a ausência de processo licitatório ou a celebração de contratos. A única tentativa em se criar um modelo de edital teria esbarrado no hábito de a Administração Pública brasileira estabelecer rigidamente a tecnologia empregada, o que teria soado como excesso de dirigismo do processo concorrencial pelo Ministério Público. Isso teria terminado por abortar tal construção até o presente.

Quanto ao Portos RS, a interlocução pôde colher uma série de informações críticas à presente empreitada tarifária: falta de pessoal e inexistência de estatísticas operacionais. Estas, normalmente, a serem comparadas com as informações prestadas pela delegatária; que, nesse sentido, também vem apresentando dificuldades em prover documentação comprobatória (ver p.ex. processo SEI nº 001540-39.00/19-9) e, mesmo, o recolhimento da TAFIC (docs. 0300545 e 0300546), a taxa destinada a financiar os serviços de regulação prestados pela Agergs, mas que não vem sendo liquidada, pelo menos em 2019 e 2020. Como se verá, além de questões financeiro-jurídicas em si, um indício ainda, para outras preocupações (1).

O único documento apresentado tendo em vista valorar o nível de funcionalidade do serviço foi o Balancete Regulatório (doc. 0300359) formatado e fiscalizado pela DT/Agergs. Mas tanto os números que ali constam, como as afirmações e valores presentes nos Requerimentos da empresa (docs. 0301077 e 0301715) não têm como serem ratificados ou contrastados por fontes externas à própria empresa; mais ainda, é possível encontrar diversas inconsistências entre os documentos apresentados, e mesmo internamente a eles.

Contudo, o exame preliminar dos dados apresentados, bem como sua confrontação com as informações levantadas no escopo de outros processos (relacionados) permite algumas hipóteses. Por esse caminho, destacam-se: (2) a última revisão tarifária, elaborada no período 2017-19, com dados de 2016-18, que permite perceber novo fator perturbador frente à necessidade normativa de executar um recorte temporal que atualize as informações com vistas a esta revisão tarifária, ocorrendo que o BP regulatório 2020 da Transportadora Inácio aponta para uma queda média de 24,4% na demanda em relação ao período 2016-18, provavelmente devido à pandemia (choque de demanda); (3) complementarmente, também foi possível obter informações junto à DQ/Agergs, a partir de interlocução baseada no processo de fiscalização SEI nº 000225-39.00/19-7 que, dentre outras coisas, deu conta da suspensão da manutenção mais pesada, cuja tradução para os objetivos deste processo, causa apreensão quanto à possibilidade de problemas no financiamento dos custos fixos e, conseqüentemente, de um indício de sucateamento do serviço.

Ou seja, mesmo em meio a diversas informações desconstruídas, torna-se possível perceber alguns indícios preocupantes e problemas esperados; de que a delegatária: (1) além da TAFIC, a empresa poderia não estar liquidando outros tributos(?) desde 2019(?) numa tática possível (clássica) para administrar a liquidez em situações de insolvência; (2) se a queda na demanda se deve à pandemia, o problema tende a perdurar até a eliminação da causa (sanitária); (3a) vem postergando a manutenção mais pesada, pelo menos, desde 2019; (3b) já não estaria contando com sua maior balsa, à espera de caixa (entre R\$ 650 mil e um milhão, a depender do documento) para reforma; e (3c) caso mais uma das balsas restantes seja paralisada, o serviço observaria descontinuidade. Portanto, seria indicada uma fiscalização visando uma contratualização emergencial, pois há indícios de que a empresa estaria trabalhando abaixo das necessidades para cobrir até mesmo seus custos variáveis médios (CVM) há algum tempo aqui indeterminado. Um nível mínimo (CVM) em tática de solvência válida (na prática), para tempos difíceis, mas que teria começado antes da pandemia instalar-se, ultrapassado tal nível, e que não tem como estender-se indefinidamente.

De qualquer modo, mantida a motivação inicial deste processo, de revisar as tarifas, isso significaria minimamente, que os custos (totais médios) da operação deveriam ser financiados pelos usuários remanescentes prospectivamente. Uma lógica perseguida em tempos normais. Entretanto, esse não parece ser o caso. O momento é de crise social, quando o contexto geral ganha relevância em relação ao específico, ainda mais tendo uma causação sanitária.

Concluindo a análise, a teoria de fato ensina que os choques de demanda tendem a se dissipar. Mas quando seria isso? E quais os detalhes em custos e demanda para um hipotético novo normal balizador desta revisão tarifária neste momento? Talvez fosse razoável à oferta do serviço um aumento tarifário que considerasse uma demanda inferior ao observado a propósito da revisão 2017-19; ou, ao contrário, que a demanda pelo serviço não teria como suportar aumentos no custo de vida. Quanto à empresa, esta calcula uma tarifação necessária em R\$ 18,10 e sugere R\$ 16,00 (veículo equivalente), numa majoração superior a 50%. Tudo isso em meio à dúvida inconveniente quanto à higidez precária da delegatária, já em 2019, aliada a tantos riscos e incertezas conjunturais, lembrando que os serviços regulados não podem parar.

RECOMENDAÇÕES

1. Dado o risco de descontinuidade da operação, que se investigue minimamente: (1) a liquidação de impostos no livro caixa da empresa como uma proxy da liquidez; e (2) os indícios de sucateamento da frota e condição das embarcações; e (3) a depender das conclusões, visando um planejamento contratualizado em caráter emergencial;
2. Dadas as agudizações do risco sistêmico e da assimetria de informações, recomendar-se-ia minimamente substituir o atual cálculo revisional por reajuste (atualização inflacionária dos itens de custeio estruturados a partir do processo de revisão tarifária/2017 regulamentados em 2019-20). Assim, mais abaixo, passa-se a replicar os critérios estabelecidos pelas Resoluções relativas à revisão/2019 e ao reajuste/2020:

TABELA 1 – CÁLCULO DO REAJUSTE TARIFÁRIO PROPOSTO PARA 2021

Quadro 3 - Estrutura de Custos			
Item	Estrutura de Custos (revisão 2019)	Varição nos Preços	Reajuste Ponderado
Pessoal - INPC/IBGE	36,8442%	5,5317%	2,0381%
Óleo Diesel - ANP	13,4382%	-2,2511%	-0,3025%
Embarcações - IPP coluna 30/IBGE	27,5238%	19,6109%	5,3977%
Outros - IPCA/IBGE	22,1938%	4,5592%	1,0119%
Reajuste Tarifário 2021 (sobre tarifa técnica sem recomposição temporal 2020)			8,1451%

TABELA 2 – TARIFAS REAJUSTADAS

Categoria	Tarifa Técnica Vigente	Índice de Reajuste	Novo Tarifa Técnica	Novo Tarifa Arredondada
Bi-Trem	91,3478	8,1451%	98,7882	98,80
Romeu e Julieta	71,0483		76,8352	76,80
Carreta	50,7488		54,8823	54,90
Caminhão Trucado com Três Eixos	40,5990		43,9059	43,90
Caminhão com Dois Eixos e Ônibus	30,4493		32,9294	32,90
Automóvel c/Reboque	15,2246		16,4647	16,50
Automóvel	10,1498		10,9765	11,00
Carroça	3,3494		3,6222	3,60
Moto	2,5374		2,7441	2,70
Bicicleta	2,0300		2,1953	2,20
Passageiro	2,5374		2,7441	2,70

Fonte: \agergspaefs\agergsfs\DT-06\Hidrovias\Triunfo - São Jerônimo\Transportadora Inácio

3. Em termos normativo-estruturais, aconselhar-se-ia reforma, com a exclusão de revisões tarifárias ordinárias para as hidrovias não licitadas (em não havendo contrato que reze pela necessidade), doravante realizadas apenas extraordinária e paralelamente aos processos de reajustamento ordinários anuais, aumentando-se assim as condições à tempestividade. Mesmo porque:
 - do lado da demanda por regulação, qual a base econômico-funcional ou principiológica para a realização de revisões tarifárias ano sim, ano não? Normalmente intempestivas e, com isso, tendo seu sentido esvaziado?
 - mas também do lado da oferta: seria preciso conciliar a regulação ao recolhimento da TAFIC específica (neste caso, pouco mais de R\$ 27 mil anuais, lançados e não liquidados): senão devido aos princípios da eficiência e da razoabilidade, ao menos pela própria definição desta espécie tributária, destinada à contraprestação de serviços por parte do Estado;
4. O contexto de controle débil aqui desenhado poderia ser minorado a partir da adaptação pontual de instrumentos de autorregulação funcional, provendo ganhos de eficiência gerencial: o problema poderia ser mais bem enfrentado a partir de um incremento na descentralização administrativa; no sentido de oferecer maior aderência às necessidades pontuais de utilização dos serviços, via maior liberdade tática à operação: no caso deste processo, tarifa teto para o operador, com liberdade para executar flutuações mercadológicas dentro de um plano de negócios aprovado e fiscalizado pela agência reguladora; inclusive no interior da contratualização emergencial da Recomendação 1;
5. A despeito desta recomendação econômica em contrário, caso delibere-se pela manutenção do método e periodicidade em revisões tarifárias, indicar-se-ia pela retificação da Informação DT nº 14/2021 (doc. 0299068) no escopo do processo SEI nº 02291-39.00/14-2, redigida antes da presente análise: com a postergação da data-base em vista a permitir algum nível de contraditório e tempo de análise comparativa para confrontar os valores gerais do Balancete regulatório (delegatária) com o SPED Fiscal (Receita Federal), ainda indisponível nesta presente data. Ademais, a contradita manutenção de calendário e periodicidade revisional precisaria encontrar método à própria eficácia, dado o histórico revisional em hidrovias ser cronicamente intempestivo;
6. Eivar esforços de desenvolvimento analítico e metodológico para incorporar boas práticas da matriz ESG (meio ambiente, social e governança), em termos de uma agenda para promover desenvolvimento multidimensional (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>). Ou seja, para além do acrônimo, tal matriz ensina a relativizar o resultado potencial de políticas formuladas a partir de lógicas setoriais ou disciplinarmente segmentadas; num movimento cujos resultados propõem-se evoluir da eficiência para a efetividade. Ex:
 1. endogenizar externalidades da estrutura de mercado. Ex: migrar da atual ponderação entre as diferentes categorias transportadas: da métrica espacial, baseadas em automóvel-equivalente, para critérios mais plurais, cobrando mais do transporte de automóveis e motos, e proporcionalmente menos de pedestres e bicicletas;
 2. reforçar ponderações e argumentos baseados na capacidade de pagamento dos usuários dos serviços cadastrados em programas públicos, com meia-entrada ou isenção;

3. efetuar movimentos de descentralização administrativa, reservando ao serviço público uma visão em rede, de responsabilidades compartilhadas, independentemente de voluntarismos ocasionais dos poderes concedentes, usuários, delegatários ou mesmo da Agergs;
4. reservar ao TIP um tratamento condizente à EC 90/2015 da mobilidade urbana (tributar ao invés de subsidiar deveria suscitar, ao menos, reiterados questionamentos em termos de uma metagovernança dos serviços públicos); dentre outras possíveis ações em sentido ESG/ Capitalismo de Stakeholders.

É a Informação.

Em 29 de março de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano D'Ascenzi, Técnica Superior**, em 08/04/2021, às 14:01, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0301683** e o código CRC **349E1D0C**.