**Termos de Referência**

**Cooperação Técnica BR – T1295**

**Apoio à Regulação do Setor de Água e Saneamento no Brasil**

**(AQUAFUND)**

**Contratação de Consultoria para a realização de Estudos de Estrutura de Subsídios Tarifários e Indicadores de Benchmarking.**

1. SITUAÇÃO ATUAL E MOTIVAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS

*1.1 Breve histórico sobre o saneamento no Brasil*

Nas últimas três décadas, o Brasil vem obtendo progressos substanciais na cobertura de serviços de saneamento, sendo grande parte desse esforço fruto do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Em áreas urbanas, o acesso a água potável cresceu de 50% em 1968 para 91% em 1997, enquanto a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário aumentou de 25% para 43% no mesmo período. Quando comparado com seus vizinhos latino-americanos, o Brasil apresenta índices elevados de abastecimento de água. Todavia, quando se trata de esgotamento, a cobertura é menor do que a de vários países vizinhos. Além disso, apenas 20% dos esgotos coletados são tratados – o que tem um impacto visivelmente negativo na qualidade ambiental de muitas bacias urbanas, além de impactos na saúde de populações expostas à poluição.

Existe uma grande lacuna entre os níveis de cobertura dos serviços de saneamento no Brasil entre o norte e o sul do país, em geral, e entre as populações de baixa renda e de alta renda, em particular. Apesar do significativo progresso já alcançado, muito ainda precisa ser feito no setor saneamento para melhorar a eficiência e aumentar a cobertura dos serviços, de maneira a garantir acesso a todos os cidadãos e minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente.

A situação atual dos serviços de saneamento no Brasil mostra que a universalização destes serviços deve ser encarada como prioritária para o desenvolvimento do País. A ausência de investimentos em itens tão fundamentais como os serviços de saneamento tem grande impacto sobre a saúde da população e o meio ambiente.

O setor de saneamento passou por um período difícil nos últimos anos: a falta de uma Política Nacional e seus rebatimentos nos estados e municípios; o baixo nível de alocação de recursos orçamentários; os sucessivos contingenciamentos de recursos de financiamentos do FGTS são alguns exemplos dificuldades ao qual o setor de saneamento foi submetido.

A nova Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei Federal nº 11.445/07) traz boas perspectivas para o setor. No entanto, a possibilidade de decreto regulamentando da referia Lei pode trazer impactos ainda não devidamente estudados.

Aos poucos, estamos assistindo à volta de recursos para o setor de saneamento - o FGTS passou a ser utilizado pelos prestadores públicos de saneamento a partir do ano de 2003 - uma conquista que deve ser comemorada por todos que lutaram pela liberação destes recursos. Entretanto, ainda não estão definidos, de forma estruturada e permanente, os mecanismos que garantirão, ao longo dos próximos anos, a universalização dos serviços de saneamento com equidade para todos.

Apesar dos avanços, o saneamento ambiental, no qual se incluem o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e de resíduos sólidos e a drenagem urbana, ainda apresenta muitos desafios.

Além disso, políticas tarifárias abaixo das reais necessidades podem prejudicar a sustentabilidade do setor. Se não houver contabilização de desgaste dos ativos(depreciação), o planejamento estratégico adequado para substituição dos ativos no momento economicamente oportuno fica comprometido.

*1.2 Marco Regulatório*

A Lei Federal 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, preconiza, entre outros, os princípios fundamentais da universalização e integralidade, demandando discussões sobre as inovações necessárias ao setor (BRASIL, 2007). O modelo hegemônico existente, especialmente no que concerne à universalização em áreas socialmente vulneráveis, localizadas dentro e fora de áreas urbanas, não é capaz de responder a questões de como implementá-la de forma sustentável em termos financeiros, técnicos e ambientais. Dois argumentos apoiam esta afirmação.

O primeiro diz respeito aos contratos entre operadora e município, chamados de *Contratos de Programa*. Em função do poder concedente ser o município, nas áreas fora das Regiões Metropolitanas, os contratos firmados após 2007 partem da premissa de que o equilíbrio econômico-financeiro deve ser obtido isoladamente ao longo do período contratual, ou seja, por meio de tarifas cobradas, cuja arrecadação é das contas faturadas aos usuários dos serviços públicos prestados dentro da área urbana do município que contratou a concessionária. Essa metodologia rompeu o subsídio cruzado entre municípios.

O segundo diz respeito à evasão dos grandes usuários que, motivados pelos racionamentos e aumentos tarifários dos últimos dez anos, incorporaram fontes alternativas de abasteci­mento de água, que apontam a concessionária como a fornecedora menos viável pelos altos preços cobrados. De acordo com dados do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), desde 1992 até maio de 2011, houve um aumento de 57.820 outorgas no estado de São Paulo, a usuários que consumiam acima de 500 m3 por mês (JULIANO et al., 2012b).

Da mesma forma, a partir de estimativas feitas por Cardoso et al. (2008), prevê-se que em função do número de poços perfurados anualmente no Brasil, para cálculo a partir de 2008 de 10.800 unidades, o que, se mantida essa projeção, representará 545.600 poços perfurados no Brasil até 2020.

Os valores provenientes do uso da fonte alternativa de cada uma dessas outorgas que deixam de ser arrecadados demonstram a evasão do subsidiador e representam falta do aporte previsto no estudo de viabilidade da concessão que seria necessário à produção, e distribuição de água e saneamento para usuários que fazem parte das metas contratuais de universalização dos serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo, e que necessitam de equacionamento dos subsídios (JULIANO et al., 2012b).

Esse comportamento dos grandes usuários rompe o mecanismo de subsídios cruzados entre as categorias (social, residencial, comercial e industrial) e usuários (pequenos e grandes). Nesse sentido, difícil saber-se como a gestão empresarial e as políticas públicas responderão aos desafios da universalização dos serviços de saneamento frente ao desmonte desse mecanismo.

Deve-se considerar ainda que, em um país das dimensões do Brasil, com taxas de urbanização e pobreza muito altas, assentamentos irregulares nas periferias e, em muitos casos, mesclados à “cidade legal”, são quase um corolário. Ao lado da grande demanda por moradias em 323 municípios brasileiros, segundo o censo demográfico de 2010, 11,4 milhões de pessoas vivem em aglomerados subnormais no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Esse número somente passa a ser considerado em objetivos e metas para provisão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário após a regularização dessas áreas. Nesse sentido, o acréscimo de demanda por subsídios que serão necessários às famílias de baixa renda da “cidade ilegal” não vem sendo computado e nem incluído, subdimensionando os cálculos feitos a partir de bancos de dados oficiais, como os citados a seguir.

*1.3 Desafios das Revisões Tarifárias*

a. Renovação Contratual

Desde 2007 as concessionárias dos serviços públicos de saneamento vêm efetuando um grande esforço para a renovação dos contratos de concessão com os municípios onde opera. Nesse processo, a Companhia se comprometeu com planos de investimento para cada município e a manutenção de austeridade dos custos, com uma nova estrutura contratual baseada em metas para a operação do negócio naquelas unidades geográficas. Esse cenário vai tornar-se ainda mais importante nos próximos anos com as obrigações legais para a implantação do Marco Regulatório, como renegociação de novos contratos, delegação dos serviços à uma entidade reguladora. Este novo ambiente terá efeitos diretos sobre a estrutura e o valor das tarifas dos serviços, desafio que deve ser abordado em conjunto com agência reguladora estadual.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que o processo de renovação dos contratos está modificando o antigo cenário de subsídios no setor de saneamento, motivados pelo novo marco legal. Como tratar esta questão será um dos grandes desafios para a nova estrutura tarifária a ser proposta.

b. Distorções nas Estruturas Tarifárias

As atuais estruturas tarifárias possuem algumas características que devem ser avaliadas e melhoradas, principalmente no que diz respeito a sua excessiva complexidade e eventuais distorções entre categorias de uso e faixas de consumo.

Um exemplo disso é a excessiva progressividade das faixas de consumo. A estrutura em vigor é progressiva, com aumento acentuado das tarifas para grandes volumes de água consumidos no mês. Isso vem promovendo a fuga dos grandes usuários para as fontes alternativas de abastecimento em função dos grandes valores do metro cúbico de água. A evasão dos grandes usuários residenciais, comerciais, industriais ou públicos se repete em todo o Estado. Nessa situação, tem-se um potencial desequilíbrio na estrutura de subsídios entre usuários e categorias.

Reajustes tarifários vêm ocorrendo nos diversos estados/municípios. Ainda assim, é fundamental que uma nova estrutura tarifária garanta à remuneração dos serviços maior competitividade neste segmento, pois ele é fundamental para a manutenção dos níveis de investimentos necessários à universalização dos serviços e metas contratuais de investimentos e receitas de cada município, além dos níveis de eficiência necessários ao setor. A existência de clientes com preços regulados e um crescente segmento de grandes clientes com a liberdade de fixação de preços é outro aspecto que deve ser abordado em conjunto.

2. OBJETIVOS DA CONTRATAÇAO

Os presentes termos de referência tratam da contratação de de serviços de consultoria para realizar as seguintes atividades :

1. Estudar os principais modelos de regulação econômica com possibilidade de utilização nas Agências e nas concessionárias, identificando pontos fortes e fracos de cada um.
2. Recomendar modelos de regulação econômica conforme a tipologia da região.
3. Estudar e recomendar propostas de estruturas tarifárias que possam ser aplicadas nas concessionárias.
4. Discutir de forma estruturada as propostas das agências reguladoras para a revisão tarifária.
5. Realizar benchmark com outras empresas de saneamento e outros setores para embasar as discussões com a agência reguladora.
6. Estruturar na ABES os dados e planilhas de simulação para a discussão e cálculos tarifários.

3. ESCOPO DA CONSULTORIA

a. *Análise dos Estudos de Subsídios disponibilizados*

No início do projeto deverão ser revistos e discutidos os critérios, resultados e recomendações dos estudos de subsídios existentes, com reuniões de trabalho para discutir metodologias e resultados. Este processo terá por objetivo identificar os pontos que dão sustentação às propostas metodológicas feitas nesse estudo e identificar questões estratégicas já abordadas pela empresa na definição de uma nova política tarifária e de subsídios.

Será ainda objeto desta etapa a organização geral do projeto: discussão de metodologias, cronograma detalhado e alocação das equipes.

b. *Benchmark de indicadores chave para comparação do desempenho*

A consultoria contratada deve pesquisar e organizar dados de comparação de desempenho das Agências. Devem ser coletados dados operacionais detalhados que garantam uma base de dados consistente para discussão de produtividade com a agência reguladora. Esta base terá papel fundamental para a discussão e argumentação no eventual cálculo do ‘Fator X’ de produtividade.

A base de dados desenvolvida deve conter os dados internos da empresa, inclusive por região geográfica e de autoridades funcionais (recursos humanos, marketing, etc.), dados de empresas de saneamento nacionais e internacionais, assim como dados de empresas de outros setores comparáveis como energia e gás. Os dados coletados devem ser operacionais, financeiros e administrativos. Alguns exemplos são: perdas físicas e comerciais de água, número de empregados para cada tipo de serviço/equipe, gastos com energia elétrica, nível de inadimplência, entre outros.

Os dados e metodologia do estudo de tarifas mencionado acima devem ser avaliados e utilizados como ponto de partida para este item.

Primeira entrega: 1. Relatório sobre o benchmark nacional e internacional. 2. Planilha com os dados do *benchmark* que permita simulações de produtividade. 3. Arquivo de apresentação.

*c. Custos de Referência*

O trabalho inclui a identificação dos custos reais e eficientes operadores de diversas características, utilizando os dados reais e do *benchmark*, e estruturando o cálculo regionais dos custos eficientes. Os custos devem ser apurados por município e região. Esse estudo visa avaliar a eficiência relativa das concessionárias e servirá de base para a análise da consistência do modelo.

Segunda entrega: 1. Relatório sobre custos eficientes 2. Planilhas com as simulações dos custos eficientes 3. Arquivo de apresentação.

d. Estruturação de banco de dados e sistematização para simulações de Indicadores de Eficiência.

A consultoria deverá organizar as fontes de informações que permitam o desenvolvimento deste trabalho, incluindo atualizações necessárias.

Terceira entrega: 1. Planilhas/banco de dados com as informações que serão utilizadas ao longo deste trabalho.

e. *Possíveis estruturas para subsídios no saneamento*

A contratada deverá analisar os estudos realizados e apresentar à ABES alternativas para política de subsídios, considerando as recomendações dos estudos de subsídios disponibilizados e complementa-los.

Deverá indicar mediante atualização da base de dados a definição de grupo alvo, o consumo de subsistência e a agregação geográfica das tarifas (no caso de financiamento via subsídios cruzados entre usuários de diferentes municípios). Devem ser apresentados os fundamentos considerados para sustentar a recomendação efetuada e as alternativas que existem, de acordo com a teoria e a prática internacional. Na análise destes tópicos será essencial ter uma atualização da estimativa dos custos e possíveis fontes de financiamento dos subsídios e dos agrupamentos de municípios viáveis para a adição de tarifas (subsídios geográficos), além da identificação dos municípios que são auto-sustentáveis (que viabilizam o agrupamento com outros). Os seguintes itens devem ser avaliados, entre outros:

Definição do público alvo e nível de consumo a ser subsidiado.

Definição dos serviços a serem subsidiados: água potável, esgoto sanitário, ligação, etc.

Subsidio à oferta (investimentos a fundo perdido) ou à demanda.

No caso de subsídios à demanda, devem ser analisadas vantagens e desvantagens das principais formas de aplicação, ou seja, subsídios cruzados e subsídios diretos (focados).

Em relação aos subsídios cruzados, devem ser avaliados grupos de usuários que podem financiar os subsídios;

Para a alternativa de subsídios cruzados geográficos, devem ser examinados os possíveis agrupamentos e a identificação de municípios auto-sustentáveis e não auto-sustentáveis;

Procedimentos e mecanismos para mudar a política de subsídios.

Quarta entrega: 1. Relatório técnico sobre alternativas de subsídios, incluindo dificuldades de implantação de cada alternativa.

f. *Identificar os atributos que o modelo deve ter para promover os objetivos pretendidos*

A consultoria deverá realizar análise estratégica dos agentes envolvidos na possível mudança da estrutura tarifária e os atributos desejados por cada agente. Para tanto, a consultoria deve participar nas reuniões estruturadas com as partes, notadamente com as Agências.

Quinta entrega: 1. Reuniões com os atores chave 2. Relatório da fase.

*g. Definição e detalhamento de uma nova estrutura tarifária*

A contratada deverá apresentar à ABES as propostas para o novo modelo de subsídios, avaliando o impacto para as partes envolvidas considerando os seguintes fatores, entre outros:

* Sinal de escassez dos recursos hídricos
* Política de subsídios
* Facilidade de implantação das mudanças
* O impacto de cada uma das alternativas de tarifação deve estar bastante claro e sedimentado para as concessionárias e agências.

Baseado nas análises, resultados e recomendações até esta etapa, deverão ser apresentados os fundamentos considerados para sustentar a opção eleita neste estudo e as alternativas que existem, de acordo com a teoria e práticas internacionais mais adequadas à realidade local.

Nesta fase, a consultoria deverá realizar simulações de aplicação da nova estrutura tarifária.

Sexta entrega: 1. Relatório com proposta da nova estrutura tarifária e simulações de aplicação da estrutura.

*h. Recomendação e proposta a ser entregue à Contratante.*

O produto final dessa atividade será a recomendação do modelo de subsídios mais adequado às condições de equilíbrio da concessão. Deverão ser resumidas e colocadas em perspectiva as principais conclusões das etapas anteriores: premissas adotadas, resultados dos modelos, alternativas, políticas de subsídio e, principalmente, o impacto das alternativas para a sustentabilidade econômica da prestação dos serviços, capacidade de pagamento da população e a facilidade de implantação.

Sétima entrega: 1. Nota técnica de recomendação para o poder público. 2. Apresentação final.

i. *Discussões com o Atores-Chave*

A consultoria deverá avaliar os possíveis trabalhos em curso e divulgados pelos Ministérios das Cidades, Saúde, Previdência e Casa Civil, com o objetivo de subsidiar contribuições mutuas nos estudos para o melhor resultado para os usuários dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com base no diagnóstico efetuado e nas discussões mantidas com a equipe técnica da ABES e nos workshops, a consultoria elaborará as propostas de adoção de um novo modelo de subsídios.

Essa atividade contempla os seguintes produtos: elaboração de relatórios, apresentação e discussão do diagnóstico com a equipe técnica da ABES e assistência nas reuniões com a reguladores, concessionárias, municípios e governo federal, incluindo a elaboração do material necessário e recomendações a serem entregues ao Governo Federal.

A consultoria subsidiará a ABES na análise das propostas da do poder público, executando as seguintes atividades:

1. Diagnóstico de todo material apresentado pela ABES;
2. Consolidação crítica dos estudos desenvolvidos;
3. Assistência à ABES na elaboração de propostas e contrapropostas, argumentações e sustentações a serem apresentadas;
4. Elaboração do documento de manifestação formal da ABES;
5. Simulação de cenários;
6. Assistência à ABES em reuniões com participação dos representantes do Legislativo e Executivo.
7. Essa atividade contempla os seguintes produtos: elaboração de relatórios de diagnóstico, planilhas de simulação, manifestação formal da ABES e acompanhamento nas reuniões de discussão, além de elaboração da documentação de apoio.
8. Dar suporte técnico regulatório com pareceres jurídicos que promovam a implantação do modelo.

A consultoria assistirá à ABES na avaliação das decisões com a elaboração de pareceres jurídicos. Essa atividade contempla os seguintes produtos: elaboração de relatórios de diagnóstico dos resultados, apoio técnico na elaboração de recursos administrativo e/ou judicial, caso necessário, e acompanhamento nas reuniões de discussão com o Poder Público.

j. *Suporte na Implantação do Sistema de Indicadores*

1. Elaboração de Plano de implantação e capacitação do sistema

Deverá ser elaborado um plano de ação com o objetivo de identificar as atividades, prazos e responsáveis necessários para a implantação do novo modelo de indicadores de eficiência. Este plano será discutido com a ABES e assessorado pela contratada durante a implantação.

Comporá ainda o relatório uma Nota Técnica a ser entregue na data de aceite.

Primeira entrega: 1. Plano de implantação. 2. Apresentação do plano.

2. Avaliação dos resultados do modelo de indicadores: recursos e sistemas de informações gerenciais

Avaliação das modificações a serem feitas nos processos e sistemas de informática e suporte na elaboração dos termos de referência para contratação de empresas para executar as mudanças necessárias.

Segunda entrega: 1. Relatório de avaliação.

3. Cronograma e Prazo Contratual

Os trabalhos de consultoria deverão ser executados em 18 meses, contados a partir da data de contratação dos serviços. A cada uma das atividades identificadas corresponderá a entrega dos produtos definidos na seção anterior.

Durante toda a duração do projeto, deverão ser realizadas reuniões com o grupo técnico da ABES para a apresentação e discussão dos resultados parciais do trabalho de consultoria por objeto de discussão.

Mensalmente deverão ser realizadas reuniões de integração com o comitê de gerenciamento do projeto.

Os pagamentos serão na sistemática do BID, a aprovação técnica deverá ocorrer no período de 15 dias. Os trabalhos devem ser realizados com reuniões intermediárias para permitir a aprovação dos produtos de cada entrega em 15 dias corridos, somando-se o prazo para processamento do pagamento.

4. Equipe de Projeto

Para a execução das fases A e B, a consultoria contratada deverá alocar a equipe principal de projeto num raio de 2 km das dependências da ABES-SP. Para as fases C e D, a alocação da equipe deverá ser de acordo com a demanda do processo.