

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

TEMA:

9.9 - Estabelecer norma de referência sobre os critérios para contabilidade regulatória para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

**Coordenação de Regulação Contábil –
COCON**

Processo SEI nº: 02501.001538/2022-30

Brasília – DF

15 de agosto de 2025

IDENTIFICAÇÃO DA AIR

AGENDA REGULATÓRIA 2025-2026

EIXO TEMÁTICO:

Eixo 9 – Saneamento Básico

TEMA:

9.9 - Estabelecer norma de referência sobre os critérios para contabilidade regulatória para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

UORG RESPONSÁVEL:

Superintendência de Regulação do Saneamento Básico (SSB)
Coordenação de Regulação Contábil (COCON/SSB/ANA)

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO:

Alexandre Anderáos – Superintendente de Regulação de Saneamento Básico Substituto.

Lígia Maria Nascimento de Araújo – Superintendente Adjunta de Regulação de Saneamento Básico Substituta

Diogo Ribeiro Lopes – Coordenador.

Valdeme Daniel Rosa Almeida – Analista Administrativo

Silvia Helena Paula Carvalhedeo – Analista Contábil.

COLABORAÇÃO:

Assessoria Especial de Qualidade Regulatória

Gustavo Cunha Garcia – Assessor Especial

Raimisson Rodrigues – Coordenador

Valéria Alves Rodrigues De Melo - Coordenadora



ÍNDICE

1	Sumário Executivo	9
2	Contextualização	10
2.1	Contextualização do Setor de Saneamento Básico	11
2.2	Ambiente Regulatório.....	12
2.3	Práticas Contábeis.....	13
2.4	Arcabouço Contábil Regulatório.....	15
2.4.1 (CASP)	Procedimentos e Interpretações da Contabilidade Aplicada ao Setor Público	17
2.4.2	Procedimentos Contábeis Emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis	18
2.5	Práticas Contábeis existentes no Setor de Saneamento Básico.....	19
3	Identificação do Problema Regulatório.....	21
3.1	Árvore de problemas	21
3.2	Problema Central	22
3.3	Causas	24
3.3.1	Ausência de padronização contábil regulatória específica nacional.....	24
3.3.2	Diversidade de Naturezas Jurídicas e Regimes Contábeis dos prestadores de serviços.	27
3.3.3	Limitações na Capacidade Técnica e nos Recursos das ERIs.....	32
3.4	Consequências	33
3.4.1	Desalinhamento entre as Práticas Contábeis e o Arcabouço Tarifário.....	33
3.4.2	Dificuldade na análise de dados das informações contábeis e comparabilidade entre as prestadoras (Benchmarking)	35

3.4.3	Ineficiência no monitoramento do Desempenho Econômico-Financeiro dos Prestadores	37
3.4.4	Distorções dos Valores nos Processos Indenizatórios.....	38
3.5	Evolução esperada do problema	40
4	Identificação dos Atores Envolvidos no Problema Regulatório	42
5	Identificação da Base Legal	47
6	Objetivos a Serem Alcançados	48
6.1	Objetivo Geral	48
6.2	Objetivos Específicos	48
6.2.1	Promover a padronização contábil regulatória no setor de saneamento.	49
6.2.2	Assegurar a padronização na classificação e mensuração contábil, com foco no alinhamento às diretrizes regulatórias.....	49
7	Mapeamento da Experiência Nacional e Internacional	50
7.1	Experiência Internacional – Setor de Saneamento Básico	50
7.1.1	ALEMANHA	50
7.1.2	AUSTRÁLIA	51
7.1.3	CANADÁ	52
7.1.4	CHILE	53
7.2	Experiência Nacional.....	55
7.2.1	Setor de Saneamento Básico	55
7.2.2	Outros setores regulados de infraestrutura.....	59
8	Identificação e Construção de Alternativas.....	65
8.1	Alternativas Consideradas	65
8.1.1	Alternativa 1: Status Quo - Não intervir	65

8.1.2	Alternativa 2: Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado.....	65
8.1.3	Alternativa 3: Regularizar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas e Manual de Controle Patrimonial	66
8.2	Alternativa Descartada	66
8.2.1	Alternativa de Regularizar com a adoção plena dos IFRS/CPCs	66
9	Impacto das Alternativas e Atores Impactados.....	68
9.1	Alternativa 1: Status Quo - Não intervir	68
9.2	Alternativa 2: Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado.....	71
9.3	Alternativa 3: Regularizar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com plano de contas e demonstrações contábeis regulatórias padronizadas	74
9.4	Impactos sobre micro e pequenas empresas	78
10	Análise Comparativa das Alternativas.....	79
10.1	Analytic Hierarchy Process - AHP.....	79
10.2	Definição dos critérios	80
10.2.1	Critérios de Benefícios.....	81
10.2.2	Critérios de Custo	81
10.3	Definição dos pesos critérios	82
10.3.1	Distribuição dos Pesos e Prioridades da Análise	83
10.4	Comparação das alternativas em relação aos critérios.....	84
10.4.1	Desempenho quanto à Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação... ..	85
10.4.2	Desempenho quanto à Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	86
10.4.3	Desempenho quanto ao Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	87

10.4.4	Desempenho quanto à Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	87
10.4.5	Cálculo das Prioridades Globais e Resultado Final da Análise	89
10.4.6	Conclusão.....	90
11	Implementação, Monitoramento e Avaliação e Riscos da Alternativa Escolhida.....	91
11.1	Estratégia de implementação	91
11.2	Análise de Risco da Alternativa Sugerida.....	95
11.3	Estratégia de Monitoramento e Avaliação	100
12	Participação Social	102
12.1	Divulgação em eventos do Setor de Saneamento Básico	102
12.2	Consulta Dirigidas às Associações.....	102
12.3	Questionários Eletrônico às ERIs	103
12.4	Webinários.....	103
12.4.1	Reunião Técnica – Diagnóstico das Práticas Contábeis do CPC no Setor de Saneamento (Produto 3)	103
12.4.2	Reunião Técnica – Manual de Controle Patrimonial Aplicado ao Saneamento Básico (Produto 5)	103
12.5	Consulta Pública e Audiência Pública	104
13	Anexos	105
14	Referências	129

Lista de Quadros

Quadro 1.	Distribuição dos prestadores de serviços de água e esgoto	12
Quadro 2.	Quantidade de ERIs.....	13
Quadro 3.	Árvore de Problemas	21
Quadro 4.	ERIS que possuem Manual de Contabilidade Regulatória.....	22
Quadro 5.	Utilização de Sistema Contábil	23
Quadro 6.	Avaliação das Informações Contábeis	23
Quadro 7.	Avaliação de Incompletude das Informações Contábeis.....	24
Quadro 8.	ERIs que Possuem Manual de Contabilidade	25
Quadro 9.	Comparativos de Manuais de ERIS	27
Quadro 10.	Formas de Prestação dos Serviços de Água e Esgoto.....	28
Quadro 11.	Prestadores de Serviços de Abastecimento de Água	30
Quadro 12.	Prestadores de Serviços de Esgotamento Sanitário	31
Quadro 13.	Atores relacionados com o Problema Regulatório.....	43
Quadro 14.	Objetivos da Norma de Referência de Arcabouço contábil regulatório padronizado	48
Quadro 15.	Práticas Regulatórias desenvolvidas em âmbito Internacional.....	53
Quadro 16.	Práticas Regulatórias desenvolvidas no Setor de Saneamento Básico ..	58
Quadro 17.	Práticas Regulatórias desenvolvidas em Setores Regulados de Infraestrutura	63
Quadro 18.	Impactos da Alternativa 1 aos Atores Envolvidos	69
Quadro 19.	Impactos da Alternativa 2 aos Atores Envolvidos	72
Quadro 20.	Impactos da Alternativa 3 aos Atores Envolvidos	75
Quadro 21.	Escala de Saaty.....	79
Quadro 22.	Critérios para Análise Multicritério (AHP)	80
Quadro 23.	Comparação Entre os Critérios	83
Quadro 24.	Pesos dos Critérios.....	84
Quadro 25.	Comparação das alternativas por critério	86
Quadro 26.	Pesos das alternativas em cada critério	88
Quadro 27.	Síntese do Cálculo das Prioridades Globais	89
Quadro 28.	Teoria do Programa	92
Quadro 29.	Ações de Implementação	95
Quadro 30.	Fatores de Risco de Implementação.....	96
Quadro 31.	Matriz de Riscos de implementação.....	98
Quadro 32.	Mitigação de Risco	99
Quadro 33.	Plano de M&ARR.....	101
Quadro 34.	Relação das Normas Aplicadas ao Setor Público	105
Quadro 35.	Síntese das Normas Emitidas pelo CPC	106

Listra de Abreviaturas e Siglas

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ARSESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo
ARSP – Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo
BAR – Base de Ativos Regulatória
BRR – Base de Remuneração Regulatória
CESBs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico
DAEs – Departamentos de Água e Esgoto
CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis
ERI – Entidade Reguladora Infranacional
IASB – International Accounting Standards Board
IFRS – International Financial Reporting Standards
FUNDACE – Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia
MCRSB - Manual de Contabilidade Regulatória aplicado ao Setor de Saneamento Básico
MCPSB – Manual de Controle Patrimonial aplicado ao Setor de Saneamento Básico
NR – Norma de Referência da ANA
OMS – Organização Mundial de Saúde
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
AIR – Análise de Impacto Regulatório
SAAEs – Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

1 Sumário Executivo

1. Problema Regulatório
Insuficiência e Distorções das informações contábeis para a tomada de decisão do Regulador no setor de saneamento básico.
2. Objetivos
Objetivo geral Promover um ambiente contábil padronizado, transparente e confiável no setor de saneamento, capaz de subsidiar as decisões regulatórias eficientes e fomentar a prestação de serviços de qualidade. Objetivos específicos: - Promover a padronização contábil regulatória no setor de saneamento; e - Assegurar a padronização na classificação e mensuração contábil, com foco no alinhamento às diretrizes regulatórias.
3. Alternativas regulatórias consideradas
Alternativa 1 - Manter a situação atual - Não regulamentar; Alternativa 2 - Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado; e Alternativa 3 - Regulamentar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas
4. Alternativa regulatória sugerida
Alternativa 3 - Regulamentar por meio da Elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com plano de contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas.
5. Possíveis impactos da alternativa sugerida
Aumento na capacidade de monitoramento das informações econômico-financeiras e contábeis produzidas pelas prestadoras às agências reguladoras; Maior simetria das informações contábeis entre as prestadoras e os reguladores, permitindo a comparabilidade das informações; Redução da assimetria de informações e consequente captura do regulador no processo tarifário e no cálculo de indenização; Diminuição das distorções de valores a serem indenizados nos processos que ensejem indenização; Estabilidade Regulatória; Incentivo de novos investidores.

2 Contextualização

A insuficiência e as distorções das informações contábeis representam um problema regulatório para o setor de saneamento básico, comprometendo a capacidade de tomada de decisão do regulador. A dificuldade em obter dados padronizados, confiáveis e comparáveis, fruto de uma combinação de fatores históricos e institucionais, permite que o setor opere com baixa confiabilidade informacional. Como consequência direta, a estrutura tarifária é afetada, a análise de eficiência entre prestadores é prejudicada e o ambiente de negócios desestimula os investimentos necessários para a universalização dos serviços.

Para endereçar essa questão, o presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem como objetivo principal avaliar as alternativas regulatórias para a padronização da contabilidade no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Neste estudo, foram consideradas três alternativas:

1. **Manter o Status Quo:** Não editar norma sobre o tema, apesar da previsão do Novo Marco do Saneamento.
2. **Adoção das Práticas Internacionais (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado com base nas normas existentes.**
3. **Elaboração de Manual Próprio:** Regulamentar por meio de um Manual de Contabilidade Regulatória, com Plano de Contas e Demonstrações Contábeis padronizadas.

A análise técnica, detalhada neste documento, recomenda a **terceira alternativa**. A adoção de um Manual de Procedimentos de Contabilidade Regulatória e de Manual Padrão de Controle Patrimonial é a proposta que oferece maior uniformidade, transparência e comparabilidade dos dados contábeis e patrimoniais dos prestadores de serviços de saneamento básico.

Este relatório foi desenvolvido pela equipe técnica da ANA, com o apoio da consultoria FUNDACE/TATICCA (Contrato PO nº 10230032), e enriquecido por uma consulta dirigida a Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) e duas reuniões técnicas. A consolidação dos resultados obtidos nas discussões encontra-se documentada no Processo SEI nº [02501.001538/2022-30](https://sei.ana.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IGKSvTxpl8X_bzkU6ePnGbukXZZnYfj6488I4oO_mriMY-yWe3kaqFrOB73uj3PMzPFUm6n9vGNnxadyCVhzvSjcP8cjhMF0EbcD2C5y-h4h6iDI8owki5IEDi8IZHCN)¹ (Planejamento da Norma) e SEI nº [02501.001326/2023-33](https://sei.ana.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IGKSvTxpl8X_bzkU6ePnGbukXZZnYfj6488I4oO_mriMY-yWe3kaqFrOB73uj3PMzPFUm6n9vGNnxadyCVhzvT06MHyrjaKMnv2iXkveFnsIAuMxMCqaY9CwUdClxP)² (Contratação da Consultoria e Produtos). O trabalho visa subsidiar a decisão da Diretoria Colegiada, em conformidade com o item 9.9 da Agenda Regulatória 2025-2026 e o art. 4º-A da Lei nº 14.026/2020.

¹ Disponível em:

https://sei.ana.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IGKSvTxpl8X_bzkU6ePnGbukXZZnYfj6488I4oO_mriMY-yWe3kaqFrOB73uj3PMzPFUm6n9vGNnxadyCVhzvSjcP8cjhMF0EbcD2C5y-h4h6iDI8owki5IEDi8IZHCN

² Disponível em:

https://sei.ana.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IGKSvTxpl8X_bzkU6ePnGbukXZZnYfj6488I4oO_mriMY-yWe3kaqFrOB73uj3PMzPFUm6n9vGNnxadyCVhzvT06MHyrjaKMnv2iXkveFnsIAuMxMCqaY9CwUdClxP

2.1 Contextualização do Setor de Saneamento Básico

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define Saneamento como “o controle de todos os fatores ambientais que podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar, físico, mental e social dos indivíduos”. Sendo assim, pode-se afirmar que saneamento caracteriza o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar a salubridade ambiental e, que esta oferta, está intimamente ligada aos sistemas constituídos por uma infraestrutura física, além de uma estrutura educacional, legal e institucional que abrange, dentre outros, o saneamento de água e esgoto.

No Brasil, a Lei n.º 14.026/2020 ratifica o conceito de saneamento básico, já trazido antes pela Lei n.º 11.445/2007, como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais em 4 (quatro) ramos:

- Abastecimento de Água Potável;
- Esgotamento Sanitário;
- Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, e
- Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.

No contexto do **Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR)** e da **proposta de Norma de Referência da ANA** (Agência Nacional de Águas), ao focar nos serviços de **abastecimento de água e esgotamento sanitário**, o objetivo é avaliar os impactos das novas regulamentações sobre esses serviços essenciais.

O setor de saneamento, assim como outros setores de infraestrutura, é caracterizado por uma estrutura de mercado com forte concentração, na qual a viabilidade técnico-econômica dos serviços decorre da configuração de monopólio natural. Segundo Tirole (2020), monopólios naturais tendem a ocorrer em setores em que os altos custos fixos de entrada tornam ineficiente a duplicação da infraestrutura, sendo mais eficiente a prestação do serviço por um único operador. Esses monopólios apresentam geralmente as seguintes características:

- Custos fixos elevados, sobretudo na construção e manutenção da infraestrutura;
- Economias de escala, em que o custo marginal é inferior ao custo médio ao longo de uma ampla faixa de produção;
- Projetos com horizonte de longo prazo, que demandam investimentos significativos e planejamento intertemporal.

Devido a essas características, e considerando que são serviços essenciais de interesse público, faz-se necessária a intervenção do Estado por meio da regulação, com o objetivo de garantir qualidade, acessibilidade e sustentabilidade dos serviços. Essa regulação é exercida por agências reguladoras, que atuam para evitar abusos de poder de mercado, promover a transparência e proteger os direitos dos usuários.

2.2 Ambiente Regulatório

A Constituição Federal estabelece a titularidade dos serviços de saneamento básico aos Municípios por tratar-se de serviço de natureza local. A Lei nº 11.445/2007 prevê que a titularidade dos serviços pode ser exercida de forma compartilhada entre Estados e municípios, nos casos de interesse comum, conforme o inciso II do caput do art. 8º. Além disso, é possível a gestão associada, de acordo com § 1º do mesmo artigo.

No setor de saneamento básico brasileiro a regulação é feita de forma descentralizada por diversas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs), que podem ser estaduais, municipais ou intermunicipais.

Os serviços públicos de água e esgoto são prestados por milhares de operadores no país. A coleta de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2023 relata 1.478 prestadores de serviços de abastecimento de água (sendo 28 com abrangência territorial Regional, 26 Microrregional e 1.424 Local) e 3.717 prestadores de serviços de esgotamento sanitário (sendo 25 com abrangência Regional, 18 Microrregional e 3.674 Local). Quanto à natureza jurídica, o Quadro 1 ilustra a acentuada predominância de prestadores da administração pública direta, na prestação de serviço.

Quadro 1. Distribuição dos prestadores de serviços de água e esgoto



Fonte: SNIS 2022

A Lei nº 11.445/2007 é mandatória quanto a necessidade definição de regulador para Regulação e Fiscalização do serviço, independentemente da modalidade da prestação e da natureza jurídica do prestador, cabendo ao titular definir o ente regulador responsável. No setor de saneamento, a regulação é feita de forma pulverizada, por entidades reguladoras infranacionais (ERIs) que podem ser estaduais, municipais e intermunicipais.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) mantém uma lista com aproximadamente 107 entidades reguladoras infranacionais do setor. Embora este cadastro ainda não inclua todos os órgãos existentes (Quadro 2), ele revela uma grande diversidade entre as entidades em relação à sua capacidade, atribuições, autonomia financeira e decisória, além dos modelos de nomeação e mandato dos dirigentes. A atuação desses entes pode ter abrangência municipal, intermunicipal, estadual ou distrital.

Quadro 2. Quantidade de ERIs

ATUAÇÃO/ABRANGÊNCIA	TOTAL
MUNICIPAL	61
INTERMUNICIPAL	20
ESTADUAL	26
TOTAL GERAL	107

Com essa multiplicidade de entes reguladores e, conseqüentemente, de diferentes normas, padrões, conceitos e diretrizes emanadas para a prestação dos serviços de saneamento, o legislador entendeu haver necessidade de atribuir a uma entidade pertencente ao Poder Executivo Federal a competência de editar Normas de Referência (NR) que possam uniformizar a regulação do setor, trazendo maior estabilidade regulatória e segurança jurídica.

2.3 Práticas Contábeis

A contabilidade, enquanto ciência social aplicada, fornece informações essenciais à tomada de decisão por diversos usuários, extrapolando o mero registro financeiro para incluir aspectos econômicos, sociais e ambientais. Iudicibus (2021) destaca que a Contabilidade tem como objeto o estudo amplo da informação contábil financeira, mas também social e de sustentabilidade, e fornece informação econômica, física, de produtividade, social e ambiental relevante para a tomada de decisão do usuário. Duas abordagens teóricas fundamentais — a Teoria da Agência e a Teoria dos Stakeholders — sustentam a importância da contabilidade no ambiente regulatório.

A **Teoria da Agência** destaca o papel da contabilidade na redução da assimetria informacional entre agentes (gestores) e principais (acionistas, credores), fornecendo transparência e mecanismos de controle. Conforme Jensen e Meckling (1976), essa relação pode gerar custos de agência devido a objetivos divergentes entre as partes, sendo agravada pela assimetria informacional — o agente tende a ter mais informações do que o principal sobre as operações da empresa. Ou seja, pode tomar decisões que maximizem seu benefício pessoal em detrimento dos interesses do principal.

Para mitigar esses riscos, são utilizados mecanismos como contratos de incentivo, monitoramento e auditorias. Fama e Jensen (1983) destacam que estruturas de governança, como conselhos de administração e auditorias independentes, ajudam a alinhar interesses e a garantir que os agentes ajam em consonância com os objetivos dos proprietários. Nesse sentido, a Teoria da Agência fundamenta a importância da contabilidade como sistema de prestação de contas e controle.

Já a Teoria dos Stakeholders, proposta inicialmente por Freeman (1984), amplia o foco da contabilidade, reconhecendo a importância de prestar contas a diversos públicos além dos investidores — como sociedade, governo e trabalhadores. Essa abordagem se opõe à

visão puramente financeira e evidencia que as empresas devem prestar contas a uma gama mais ampla de interessados. Reforçando assim o papel da contabilidade na promoção da responsabilidade social, sustentabilidade e transparência organizacional.

A atuação do contador ganha nova dimensão ao incorporar os princípios da Teoria dos Stakeholders. O profissional da contabilidade passa a ser não apenas um registrador de fatos econômicos, mas também um mediador de interesses e um promotor da transparência organizacional. Segundo Ludícibus e Marion (2010), a contabilidade deve ser vista como um sistema de informação que atende às necessidades de múltiplos usuários, e não apenas dos investidores. Dessa forma, a integração da contabilidade com os preceitos da Teoria dos Stakeholders contribui para uma governança mais inclusiva, responsável e sustentável.

Nesse contexto, a contabilidade regulatória surge como resposta de um controle institucional, que visa garantir a transparência, a uniformidade e a comparabilidade das informações financeiras, especialmente em setores estratégicos ou altamente fiscalizados, como energia, telecomunicações e instituições financeiras. De acordo com Lopes e Martins (2005), a contabilidade regulatória atua como um mecanismo de controle institucional que assegura que as informações contábeis reflitam a realidade econômica das empresas, respeitando os interesses públicos e privados envolvidos. Assim, essa modalidade contábil está diretamente relacionada à necessidade de prestação de contas e à redução de riscos sistêmicos.

No contexto da Teoria da Agência, a contabilidade regulatória é vista como uma resposta institucional à assimetria informacional existente entre os gestores (agentes) e os diversos stakeholders (principalmente acionistas e credores). Como apontam Watts e Zimmerman (1986), regras contábeis rígidas e auditáveis ajudam a reduzir o espaço para comportamentos oportunistas dos gestores, ao estabelecer limites objetivos e mecanismos de fiscalização. Além disso, essas regras favorecem o monitoramento contínuo das ações administrativas, tornando a contabilidade uma ferramenta de governança essencial para garantir que os gestores ajam no interesse dos principais.

Sob a ótica da Teoria dos Stakeholders, a contabilidade regulatória também desempenha papel importante ao promover o acesso igualitário à informação por diferentes grupos interessados. Gray, Owen e Adams (1996) defendem que a regulação contábil deve atender não apenas às demandas dos investidores, mas também aos interesses sociais e ambientais dos demais stakeholders. Relatórios regulatórios e informações padronizadas contribuem para uma maior legitimidade institucional das organizações, especialmente em setores que possuem impacto direto na coletividade. A adoção de práticas como a contabilidade socioambiental regulada é um exemplo claro dessa expansão de foco.

A atuação do contador no contexto da contabilidade regulatória exige conhecimento técnico, responsabilidade ética e sensibilidade aos diferentes interesses envolvidos. Segundo Ludícibus (2021), o profissional contábil deve ser capaz de interpretar as normas regulatórias à luz das estratégias empresariais, promovendo a conformidade sem comprometer a qualidade da informação. Nesse sentido, a contabilidade regulatória fortalece tanto a eficiência econômica, ao atender à Teoria da Agência, quanto a responsabilidade social, conforme propõe a Teoria dos Stakeholders. Trata-se, portanto, de uma vertente contábil que reforça o papel da informação como instrumento de equilíbrio e diálogo entre os diversos agentes que compõem o ambiente empresarial.

Diante do exposto, evidencia-se que a contabilidade, especialmente em sua vertente regulatória, constitui um instrumento estratégico essencial entre as exigências institucionais, os interesses econômicos e as demandas sociais para a promoção da transparência, da boa governança e da prestação de contas nos setores regulados.

2.4 Arcabouço Contábil Regulatório

A Identificação do arcabouço contábil regulatório padronizado aplicado ao setor de saneamento básico, foi desenvolvido como subsídio para a elaboração deste relatório no âmbito do Contrato 10230032, Projeto BRA/22/006, entre a FUNDACE/TATICCA e a ANA, materializado por meio do Produto 3 - Relatório Técnico contendo Estudo e Diagnóstico das Práticas Contábeis Estabelecidas pelo CPC.

O Produto 3 constata que a contabilidade no Brasil, até meados dos anos 2000, tem sido fortemente influenciada pelas práticas emanadas pela legislação tributária. Contudo, a partir da edição da Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, a contabilidade brasileira se alinhou às International Financial Reporting Standards – IFRS (Normas Internacionais de Relatório Financeiro) emitidas pela International Accounting Standards Board – IASB, e recepcionadas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC, conforme o §5º da Lei no. 6.404/1976 (alterado pela Lei nº 11.638/2007), conhecida como a Lei das S/A:

“Art. 177.....

§ 2º As disposições da lei tributária ou de legislação especial sobre atividade que constitui o objeto da companhia que conduzam à utilização de métodos ou critérios contábeis diferentes ou à elaboração de outras demonstrações não elidem a obrigação de elaborar, para todos os fins desta Lei, demonstrações financeiras em consonância com o disposto no caput deste artigo e deverão ser alternativamente observadas mediante registro:

I – em livros auxiliares, sem modificação da escrituração mercantil; ou

II – no caso da elaboração das demonstrações para fins tributários, na escrituração mercantil, desde que sejam efetuados em seguida lançamentos contábeis adicionais que assegurem a preparação e a divulgação de demonstrações financeiras com observância do disposto no caput deste artigo, devendo ser essas demonstrações auditadas por auditor independente registrado na Comissão de Valores Mobiliários.

.....
§ 5º As normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários a que se refere o § 3o deste artigo deverão ser elaboradas em consonância com os padrões internacionais de contabilidade adotados nos principais mercados de valores mobiliários.

§ 6º As companhias fechadas poderão optar por observar as normas sobre demonstrações financeiras expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários para as companhias abertas.”
[grifos nossos]

Observa-se que a referida alteração da Lei das S/A, não só obriga a adoção das IFRS pelas companhias abertas, como possibilitou a sua adoção voluntária por parte das companhias fechadas. Além disso, o artigo 3º da Lei nº 11.638/2007 ampliou o conjunto de sociedades obrigadas a adotar as normas internacionais:

“Art. 6º Aplicam-se às sociedades de grande porte, ainda que não constituídas sob a forma de sociedades por ações, as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras e a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. Considera-se de grande porte, para os fins exclusivos desta Lei, a sociedade ou conjunto de sociedades sob controle comum que tiver, no exercício social anterior, ativo total superior a R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) ou receita bruta anual superior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

Considerando que, muitos operadores dos serviços de saneamento básico no Brasil são companhias abertas ou se enquadra como sociedade de grande porte, pode-se considerar que essas empresas devem elaborar suas demonstrações financeiras, para fins societários, com base nos procedimentos descritos nas *International Financial Reporting Standards* – IFRS.

Consequentemente, a adoção de práticas contábeis internacionais também afeta o modelo de negócio das empresas que operam no setor de saneamento básico. Portanto, se faz necessário, a avaliação da aplicação das IFRS no setor de saneamento básico.

Cabe ressaltar que, 16 agências reguladoras possuem atos normativos referentes ao tratamento da contabilidade regulatória, principalmente por meio de manuais. Alguns desses normativos buscam alinhamento como as normas internacionais de contabilidade. Contudo, com o passar do tempo, diante da dinâmica de emissão de novas normas e revisão de normas já existentes por parte do International Accounting Standards Board (IASB), as orientações contábeis desses documentos ficam desatualizadas e, em certo ponto, podem conflitar com os propósitos da contabilidade societária.

Outras agências reguladoras nacionais têm mantido esforços para convergir suas práticas contábeis com aquelas emanadas da IFRS, como por exemplo, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). No âmbito internacional, a regulação do setor de saneamento básico em países como Austrália, Canadá, Chile, Itália, Japão, México e Reino Unido, têm adotado as *International Financial Reporting Standards* (IFRS) emitidas por International Accounting Standards Board (IASB), sem uma contabilidade regulatória específica.

2.4.1 Procedimentos e Interpretações da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP)

O Consórcio FUNDACE TATICCA apresenta uma avaliação do ambiente normativo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público para as entidades do âmbito do setor público, que devem observar de forma obrigatória as normas gerais de contabilidade e finanças públicas.

Para as entidades Públicas organizadas em arranjos que não compõem a Administração Pública Direta e Indireta, apesar de não se submeterem a princípio às normas contábeis e de finanças do setor público, deverão atender a regras específicas para encaminhamento de informações ao ente público para fins de *compliance* do serviço oferecido, e consolidação das contas públicas.

O ambiente normativo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) é composto pelo seguinte conjunto de normas:

Legislações principais:

- a) Constituição Federal – Estabelece diretrizes e regras gerais sobre Finanças Públicas, que inclui planejamento público.
- b) Lei Federal 4.320/1964 – Regras gerais de orçamento e finanças públicas, de observação obrigatória para todos os entes da federação.
- c) Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – Estabelece regras gerais de controle fiscal para os entes do setor público.

Normas contábeis:

- a) **NBC TSP** - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, aprovadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, e de observação obrigatória pelos profissionais das entidades públicas.
- b) **MCASP** – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – manual de orientação com regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Apesar de ser um manual de orientação, os procedimentos contábeis apresentados no MCASP são de observação obrigatória pelas entidades públicas.
- c) **MDF** – Manual de Demonstrativos Fiscais – Manual de orientação que compreende os relatórios e anexos referentes aos demonstrativos descritos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º e nos arts. 48, 52, 53, 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que deverão ser elaborados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Apesar de ser um manual de orientação, os procedimentos são de observação obrigatória pelos entes públicos.
- d) **IPC** – Instruções de Procedimentos Contábeis, orientações aprovadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e de observação opcional pelas entidades públicas. Servem como orientações aos profissionais e entidades públicas.

As Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NCASP) demonstram significativa aderência aos conceitos, procedimentos e interpretações técnicas emitidas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC). Essa convergência contribui para o alinhamento

das práticas contábeis do setor público com os princípios adotados no setor privado, especialmente no que se refere à mensuração, reconhecimento e evidenciação de ativos, passivos, receitas e despesas.

Tal convergência normativa permite que a abordagem contábil-regulatória aplicável ao setor de saneamento básico, ainda que submetido a regras específicas do direito público e aos marcos legais do setor (como a Lei nº 11.445/2007 e suas alterações), seja estruturada com base nos pronunciamentos do CPC, a exemplo dos Pronunciamentos CPC 01 (Redução ao Valor Recuperável), CPC 04 (Ativos Intangíveis), CPC 27 (Ativo Imobilizado) e CPC 47 (Receita de Contrato com Cliente), entre outros, conforme aplicabilidade.

Nesse contexto, a elaboração de uma abordagem regulatória para o setor de saneamento básico pode ser fundamentada nos pronunciamentos do CPC, uma vez que estes oferecem diretrizes técnicas consistentes e compatíveis com os objetivos da contabilidade regulatória, promovendo maior transparência, comparabilidade e controle sobre as informações financeiras e patrimoniais das entidades reguladas.

Dessa forma, entende-se que o uso dos referidos pronunciamentos, devidamente adaptados à realidade operacional e jurídica do setor público, pode contribuir de forma decisiva para a consolidação de uma contabilidade regulatória robusta, uniforme e transparente, capaz de atender às exigências tanto da administração pública quanto dos órgãos de controle externo e das agências reguladoras.

2.4.2 Procedimentos Contábeis Emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis

A **Síntese das normas Contábeis** emitidas pelo **Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC)** é apresentada no **Quadro 35** do Anexo deste **AIR**, que tem o objetivo de identificar o Pronunciamento, a **International Financial Reporting Standards (IFRS)** correlata, uma síntese do pronunciamento, o reconhecimento, a mensuração, a evidenciação, e avaliar se o arcabouço contábil regulatório necessita de um aprofundamento nos temas regulatórios. Essa análise faz parte do **Produto 3** elaborado pela **Consultoria FUNDACE/TATICCA** e serve como fonte de informação para a avaliação dos CPCs.

A análise dos pronunciamentos contábeis e suas implicações para o setor de saneamento básico no Brasil, foca nos aspectos de Reconhecimento, Mensuração e Divulgação. O objetivo não é apontar divergências entre as normas contábeis e os objetivos regulatórios, mas sim destacar pontos de atenção que podem auxiliar o agente regulador na aplicação dessas normas. A análise visa, portanto, identificar como a adoção de práticas contábeis específicas pode impactar as diretrizes regulatórias e contratuais do setor, oferecendo uma perspectiva construtiva para o aprimoramento da contabilidade regulatória.

A análise inicia-se com os ativos de infraestrutura e operação, considerando um conjunto específico de normativos técnicos como o CPC 27 (Ativo Imobilizado), CPC 47 (Receita de Contrato com Cliente), CPCs 39 e 48 (Instrumentos Financeiros) e, de forma central, a interpretação ICPC 01 (Contratos de Concessão). Contudo, ressalta-se que a utilidade das informações financeiras, pautada pela relevância e representação fiel, só é alcançada com a observância ampla e irrestrita de todo o conjunto de normas contábeis, que são igualmente relevantes para a regulação setorial.

Os bens necessários para prestação de serviços de saneamento, definidos pelo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020), compreendem as estruturas físicas essenciais para a

prestação dos serviços, como estações de tratamento (ETA/ETE), adutoras e redes de distribuição. A operação desses serviços pode ser realizada diretamente pelo poder público ou, como é comum, por meio de concessionárias de direito privado. A complexidade contábil surge justamente nesse modelo de delegação da prestação dos serviços públicos.

O foco desta análise recai especificamente sobre o tratamento contábil aplicável às empresas concessionárias que operam em nome do poder concedente. Os contratos de concessão no Brasil, disciplinados por legislação específica, geralmente englobam duas atividades principais: a construção da infraestrutura para exploração do serviço e/ou a operação e manutenção dessa infraestrutura. O correto tratamento contábil dessas atividades é fundamental para a transparência e a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos.

2.5 Práticas Contábeis existentes no Setor de Saneamento Básico

No setor de saneamento básico do Brasil, as práticas contábeis das prestadoras de serviços públicas e privadas diferem significativamente em função de sua natureza jurídica, finalidades institucionais e marcos normativos específicos. Enquanto entidades privadas seguem majoritariamente os princípios da contabilidade societária (orientada pelas normas internacionais (IFRS) e pelo regime de competência, voltada à avaliação do desempenho econômico e à geração de valor para investidores, as entidades públicas ou prestadoras sob controle estatal adotam práticas da contabilidade pública regidas pela Lei nº 4.320/1964, pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP com foco na legalidade, responsabilidade fiscal e prestação de contas.

Segundo Iudícibus, Martins e Gelbcke (2010), a contabilidade societária tem como foco principal a geração de informações úteis para os investidores, credores e demais usuários externos interessados na avaliação da performance e da posição patrimonial das entidades. Já a contabilidade pública prioriza a responsabilização fiscal e a transparência no uso de recursos públicos, com ênfase no orçamento, na legalidade dos gastos e na prestação de contas à sociedade.

Essa dualidade de práticas contábeis gera desafios para o ambiente regulatório, especialmente no que tange à comparabilidade e à consistência das informações apresentadas pelas prestadoras. Lopes e Martins (2005) destacam que a multiplicidade de modelos contábeis dificulta o trabalho das entidades reguladoras, que precisam analisar dados econômicos e financeiros sob diferentes lógicas contábeis — o que pode gerar distorções na avaliação da eficiência, da sustentabilidade financeira e na definição de tarifas, por exemplo.

Além disso, empresas públicas frequentemente enfrentam limitações operacionais, como sistemas contábeis menos integrados e processos decisórios mais burocráticos, o que pode comprometer a tempestividade e a qualidade da informação contábil. Já as empresas privadas, embora geralmente disponham de estruturas contábeis mais robustas, podem aplicar julgamentos contábeis e critérios subjetivos que dificultam a fiscalização e a transparência plena das demonstrações (WATTS & ZIMMERMAN, 1986).

Outro ponto relevante diz respeito ao registro e à avaliação de ativos. No setor de saneamento, marcado por ativos de vida útil longa e infraestrutura subterrânea, as diferenças entre os métodos contábeis adotados por entidades públicas e privadas podem afetar diretamente os cálculos de depreciação, reavaliação patrimonial e mensuração de

investimentos. A ausência de critérios regulatórios padronizados para esses registros pode comprometer a comparabilidade entre prestadores e a efetividade da regulação econômica.

Nesse contexto, conclui-se que a adoção de práticas contábeis distintas adotadas pelas prestadoras de serviços de saneamento impõe obstáculos significativos à efetividade da regulação do setor. A ausência de critérios contábeis harmonizados compromete a comparabilidade, a transparência e a confiabilidade das informações financeiras, dificultando a atuação das entidades reguladoras na definição de tarifas justas, na avaliação da sustentabilidade econômico-financeira e no monitoramento da eficiência operacional das prestadoras.

A prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por sua natureza de monopólio natural e relevância social, demanda regulação eficaz para garantir eficiência, transparência e justiça tarifária. Nesse cenário, a contabilidade regulatória emerge como uma ferramenta estratégica para a produção de informações qualificadas, permitindo que a regulação atue com base em dados comparáveis, consistentes e auditáveis.

A ausência de um arcabouço contábil regulatório padronizado tem comprometido a qualidade da informação disponível para os reguladores, especialmente no tocante à Base de Ativos Regulatória (BAR), à mensuração de custos regulatórios e à avaliação de eficiência operacional. Sem critérios uniformes, diferentes prestadores de serviços apresentam dados com metodologias distintas, o que inviabiliza comparações e decisões tarifárias justas.

Outro ponto motivador da edição dessa norma é a necessidade de dispor de informações tempestivas, padronizadas e auditáveis para fins de regulação tarifária, definição de metas de eficiência, análise de desempenho econômico-financeiro e acompanhamento da sustentabilidade dos contratos de concessão e prestação direta.

A adoção de um padrão regulatório contábil também fortalece a governança regulatória ao reduzir assimetrias de informação, melhora a transparência das decisões regulatórias e permitir maior controle social sobre os serviços prestados. Além disso, proporciona maior segurança jurídica às partes envolvidas, especialmente em processos de revisão tarifária e indenização de ativos.

A edição de uma Norma de Referência pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) sobre Contabilidade Regulatória, no contexto da Lei nº 14.026/2020, é motivada pela necessidade de uniformização e qualificação das informações contábeis utilizadas na regulação dos serviços de saneamento básico (OLIVEIRA, 2022). Essa medida visa responder a um cenário marcado pela diversidade de prestadores, formas de prestação (direta e indireta), e pela coexistência de diferentes regimes contábeis – público e societário – os quais, isoladamente, não têm sido capazes de gerar dados suficientemente úteis e relevantes para subsidiar a atuação regulatória. A uniformização contribui para a equidade regulatória, pois assegura que prestadores de diferentes portes e localidades estejam submetidos a regras similares, promovendo tratamento isonômico e reduzindo assimetrias regionais.

3 Identificação do Problema Regulatório

3.1 Árvore de problemas

Quadro 3. Árvore de Problemas



3.2 Problema Central

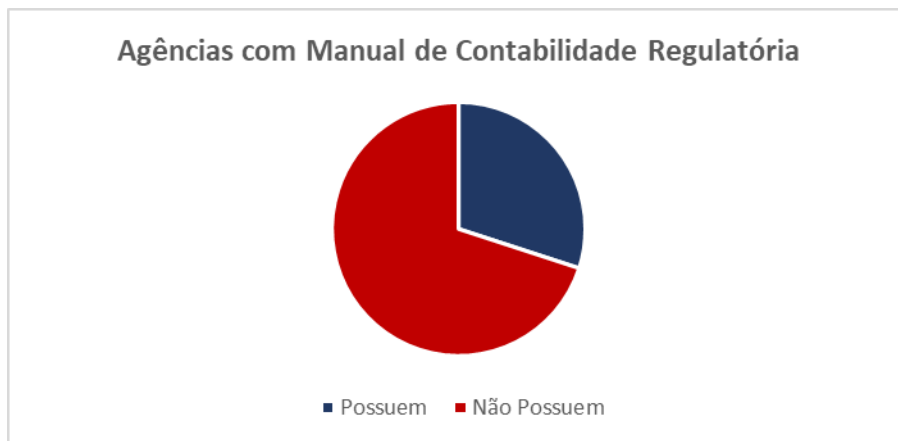
Após a análise do contexto da regulação, ambiente regulatório, práticas contábeis e arcabouço regulatório no setor de saneamento básico no Brasil, identificou-se o problema regulatório relativo ao tema em questão: **Insuficiência e distorções das informações contábeis para a tomada de decisão do regulador no setor de saneamento básico.**

A informação contábil é o principal insumo para diferentes processos decisórios conduzidos pelo regulador setorial. Dentre esses processos podemos destacar a atividade de regulação econômica, responsável por definir as diretrizes regulatórias tarifárias a serem aplicadas aos contratos de prestação de serviços de saneamento básico. Uma atividade que é desdobramento da anterior é o cálculo tarifário que se utiliza das regras da regulação econômica e que consome as informações contábeis enviadas pelos prestadores de serviços para apuração dos custos regulatórios que deverão compor a revisão ou reajuste tarifário.

Dentre as atribuições regulatórias da ERI está também a supervisão econômica e financeira dos contratos, por onde o Regulador avalia níveis de endividamento, investimentos, inadimplência etc., para saber a necessidade de uma eventual intervenção regulatória (plano de ação e resultados, intervenção na gestão, caducidade do contrato). Essa análise parte das informações contábeis reportadas pelos agentes regulados.

O estudo do Instituto Trata Brasil (2021)³ aponta que apesar da relevância da informação contábil para a regulação econômica apenas 33% das agências reguladoras da pesquisa possuíam um manual de contabilidade regulatória, isso destaca uma lacuna na padronização dos procedimentos contábeis, já que a contabilidade regulatória é peça fundamental para a redução da assimetria de informação, ver Quadro 4 abaixo.

Quadro 4. ERI's que possuem Manual de Contabilidade Regulatória

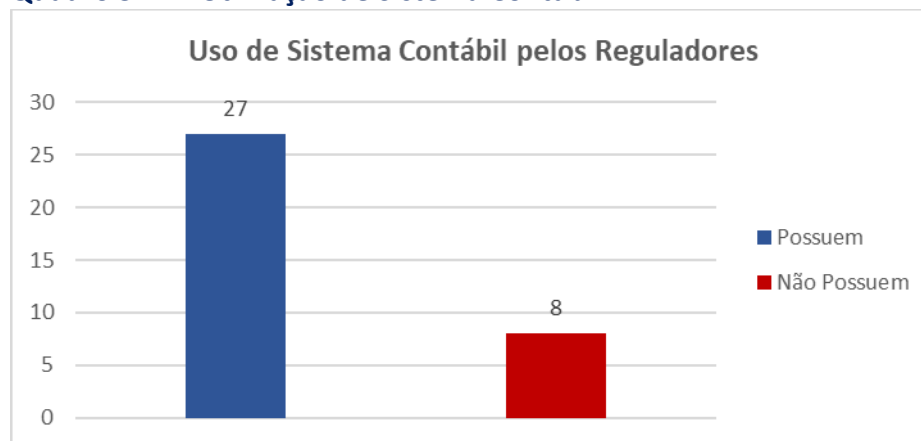


A Coordenação de Regulação Contábil – COCON realizou consulta aos reguladores infranacionais a partir de um questionário eletrônico a respeito do uso da informação contábil para os processos da regulação econômica, ver Quadro 5. Apenas 35 reguladores infranacionais retornaram com o questionário respondido. Uma das questões que chamam a atenção na pesquisa foi que 77% dos respondentes disseram que não possuem qualquer

³ Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_completo.pdf

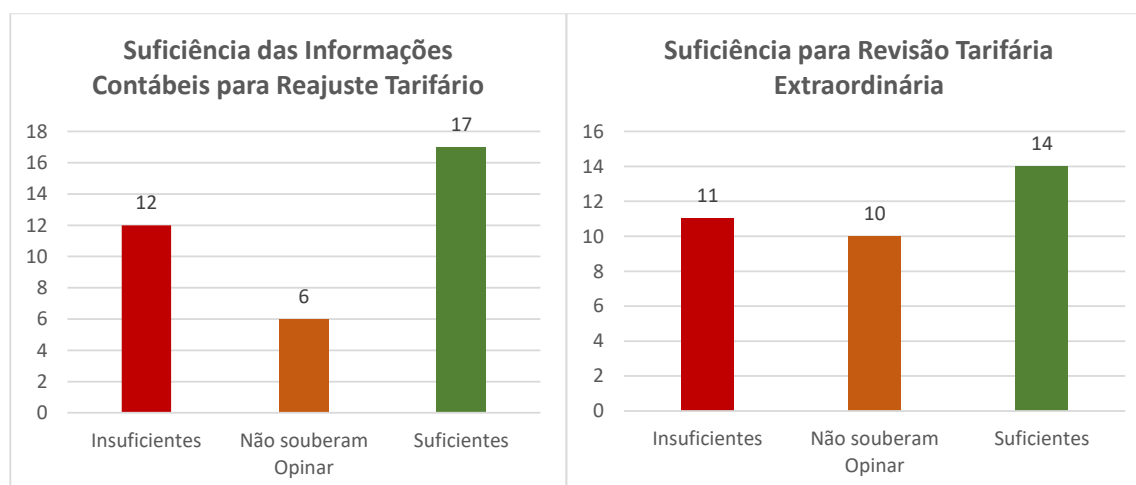
sistema contábil para receber as informações contábeis dos prestadores de serviços regulados, o que pode dificultar a análise e a transparência dos dados.

Quadro 5. Utilização de Sistema Contábil



Outra questão relevante no questionário foi sobre as informações contábeis apresentadas pelos prestadores de serviços serem suficientes para a condução dos processos de reajuste tarifário, revisão tarifária ordinária e revisão tarifária extraordinária (Quadro 6). Dos respondentes, aproximadamente 34% disseram que as informações reportadas são insuficientes e outros 17% não souberam opinar. Com relação aos processos de revisão tarifária extraordinária aproximadamente 31% disseram que as informações contábeis reportadas são insuficientes e outros 28% não souberam opinar. Ambos os gráficos demonstram a percepção dos reguladores sobre a qualidade das informações recebidas para os processos tarifários.

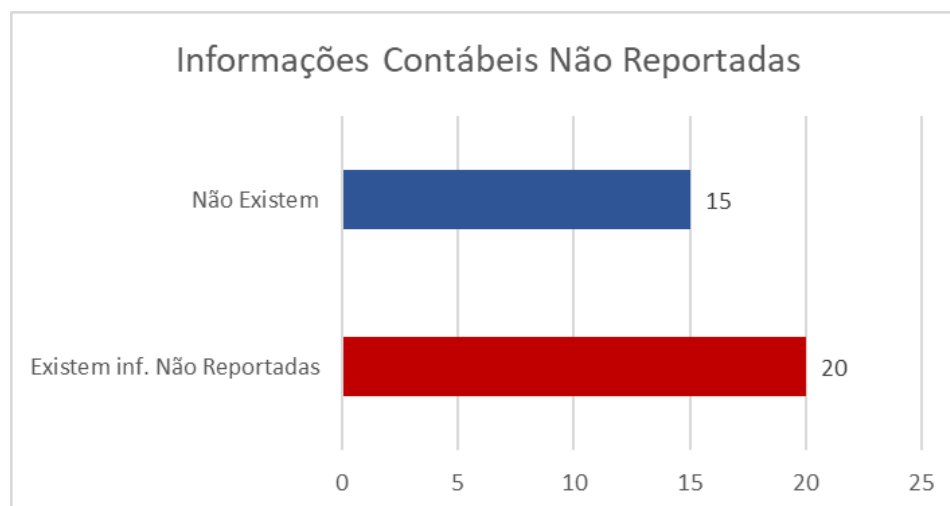
Quadro 6. Avaliação das Informações Contábeis



Também foi questionado se existiriam informações contábeis necessárias, porém não reportadas pelos prestadores de serviços (Quadro 7). Dos respondentes 56% disseram

que existem informações contábeis não reportadas, reforçando a percepção de que os dados disponíveis são incompletos.

Quadro 7. Avaliação de Incompletude das Informações Contábeis



O estudo Tarifas e Contabilidade Regulatória da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR que trata da regulação do saneamento básico destaca que a contabilidade regulatória é um importante instrumento para a regulação econômica, tendo como objetivo fornecer informações adequadas para o regulador, reduzindo assimetria de informação e aprimorando os processos de fiscalização e apuração da base de ativos, bem como facilitando o processo de revisão tarifária (COSSENZO, CRUZ, SANTOS, E OLIVEIRA JÚNIOR, 2019).

3.3 Causas

A dificuldade em obter dados contábeis padronizados, confiáveis e comparáveis dos prestadores de serviços de saneamento é fruto de uma combinação de fatores históricos, institucionais e estruturais.

3.3.1 Ausência de padronização contábil regulatória específica nacional

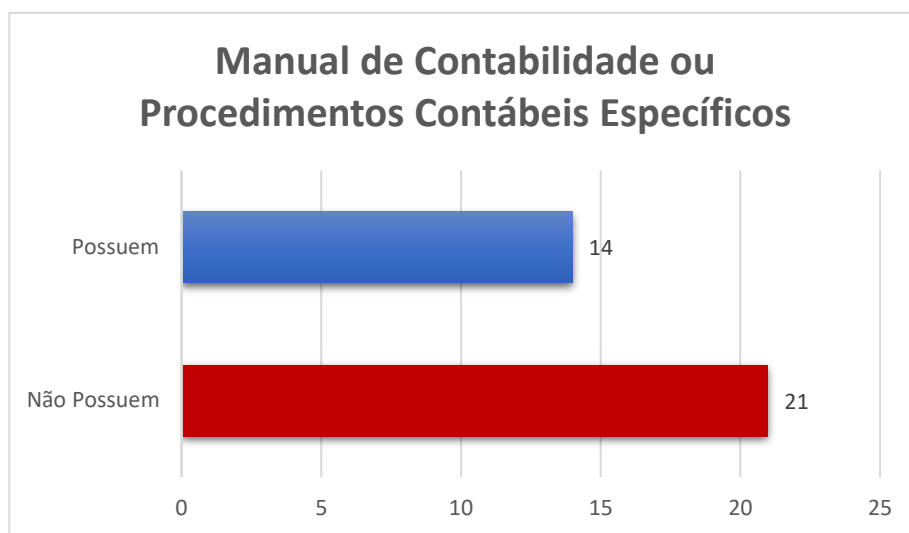
O setor de saneamento básico é marcado por grande heterogeneidade. Diferente de outros setores como o de energia elétrica, que conta com um poder concedente, a União e apenas uma agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no saneamento básico a titularidade do serviço é do município. Neste sentido temos mais de 5.000 poderes concedentes no país. No campo da regulação, o cenário também é difuso. De acordo com informações da ANA⁴, atualmente há mais de 107 entidades reguladoras

⁴ Disponível em <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>.

infranacionais com atuação municipal, intermunicipal e estadual. No entanto, é importante destacar que esse número é dinâmico, o que torna difícil determinar com exatidão a quantidade de ERIs em funcionamento. O levantamento da ANA inclui tanto as entidades reguladoras infranacionais cadastradas e não cadastradas na Agência, podendo variar com o tempo.

A ausência de manuais de contabilidade específicos para a supervisão de contratos de saneamento básico continua sendo um desafio para a regulação do setor. Segundo um recente relatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Documento SEI nº 0063935)⁵, 60% das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) ainda **não possuem um manual de contabilidade ou procedimentos contábeis específicos** para a supervisão dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico. O dado, apurado com base em 65 agências, revela que a proporção se manteve inalterada em relação a um estudo do Instituto Trata Brasil (Quadro 4) de três anos atrás, evidenciando a persistência do problema mesmo com a ampliação do universo pesquisado. A falta de evolução nesse quesito representa um obstáculo para a padronização e a transparência do setor.

Quadro 8. ERIs que Possuem Manual de Contabilidade



Algumas entidades reguladoras possuem arcabouços contábeis regulatórios definidos, porém não estão alinhados entre si, da mesma forma que não havia até então um ente federal que buscasse a harmonização das diferentes práticas contábeis.

⁵ Questionário Eletrônico elaborado pela COCON/SSB/ANA para colher insumos no processo de construção da norma de referência para critérios de contabilidade regulatória. Documento SEI nº 0063935 – Disponível em: https://sei.ana.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?lGKSvTxpl8X_bzkU6ePnGbukXZZnYfj6488I4oO_mriMY-yWe3kaqFrOB73uj3PMzPFUm6n9vGNnxadyCVhzvapT06MHyrjaKMnv2iXkveFnsIAuMxMCqaY9CwUdClxP#:~:text=COCON-,0063935,-Relat%C3%B3rio.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP publicou sua última versão (2021) do Manual de Contabilidade Regulatória⁶, com objetivo de “padronizar os procedimentos contábeis regulatórios adotados pelas concessionárias de serviço público de saneamento, permitindo o controle e acompanhamento das respectivas atividades, objeto do serviço público, pela ARSESP”.

A ARSESP identificou a necessidade de desenvolver o Manual de Controle Patrimonial⁷ que configura um instrumento complementar ao Manual de Contabilidade Regulatória, com as condições, registro e envio de dados patrimoniais, manual publicado em 2023.

No que diz respeito ao reconhecimento dos ativos de infraestrutura, a ARSESP os reconhece como ativo imobilizado, diferentemente do que preconiza a IFRIC 12 – Contratos de Concessão, que indica que os ativos de infraestrutura devem ser reconhecidos como ativo intangível e/ou ativo financeiro.

A Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP também possui um arcabouço contábil regulatório próprio. O Manual de Contabilidade Regulatória dos Prestadores de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (2020)⁸ “foi proposto e elaborado para promover o ambiente regulatório de uma série de informações fidedignas, revestidas de qualidade, confiabilidade e verificabilidade, de maneira permanente e padronizada”.

A ARSP, no que se refere ao reconhecimento dos ativos de infraestrutura, reconhece as práticas adotadas pelo IFRS, ou seja, adota o modelo da IFRIC 12 – Contratos de Concessão, diferentemente da ARSESP. O ativo intangível corresponde aos investimentos recuperados ao longo do prazo contratual por meio da receita tarifária, enquanto no ativo financeiro é alocada a parcela dos investimentos recebida pela indenização da parcela não amortizada dos investimentos ao término do prazo contratual.

O Manual de Contabilidade Regulatória e Plano de Contas Regulatório para a Concessionária de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Distrito Federal elaborado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA⁹ apresenta como objetivo da Contabilidade Regulatória “disponibilizar informações operacionais, contábeis, econômico-financeiras e de planejamento, necessárias ao cálculo das tarifas do setor de saneamento básico de forma transparente”.

⁶ Disponível em:

https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF_010_2021_Manual_Contabilidade_Regulatoria_Saneamento.pdf

⁷ Disponível em:

<http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT-F-0064-2022%20Saneamento.pdf>

⁸ Disponível em:

https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Audi%C3%A2ncias%20e%20consultas%20p%C3%BAblicas/Consultas%20p%C3%BAblicas/ARSP/2020/006/ManualFinal_CR_-CP006-2020.pdf

⁹ Disponível em:

https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/legislacao/resolucoes_adasa/2016/Nota_Tecnica_033_2016_SEF_.pdf

A Agência Tocantinense de Regulação (Tocantins) publicou o Manual de Contabilidade Regulatória (Setor Saneamento)¹⁰ que define o plano de contas regulatório aplicável a prestadores regulados (públicos e privados), unificando a contabilidade societária e pública e o Manual de Controle Patrimonial e Base de Ativos Regulatória¹¹, que foi desenvolvido concomitantemente ao manual de contabilidade, com o objetivo de uniformizar o controle do cadastro patrimonial, movimentações dos ativos e metodologia de mensuração da Base de Ativos Regulatória para análise e regulação tarifária. Os manuais foram pioneiros no âmbito estadual do Tocantins e foram destacadas como avanço importante para aprimorar regulação e reduzir assimetria de informações na prestação de serviços de saneamento.

A ARSP e A ADASA ainda não implementaram Manual de Controle Patrimonial, apesar da Agência do Distrito Federal promover um processo licitatório para esse fim, reforçando o papel de complementação à Contabilidade Regulatória exercido pelo controle patrimonial.

Quadro 9. Comparativos de Manuais de ERIS

Agência	Contabilidade Regulatória	Controle Patrimonial / Base de Ativos	Adoção inicial
ATR (Tocantins)	Início 1º jan. 2021, Res. 03/2022	Maior de 2022, homologado pela Res. 03/2022	Regulatória em 2021; Patrimonial em 2022
ARSESP (SP)	Inicial versão de 2013, revisada 2021	Manual aprovado em 2022 (Deliberação 1.371/2022)	Contábil desde 2013; Patrimonial em 2022
ARSP (ES)	Publicado em ~2020 após consulta pública	Nenhum manual patrimonial identificado até o momento	Contábil ~2020
ADASA (DF)	Vigente desde Res. 24/2016 (em vigor a partir de 2018)	Sem manual patrimonial separado conhecido	Contábil desde 2018

Cada ERI estabelece seus manuais ou procedimentos contábeis de aplicação regulatória, de forma a enxergar as suas necessidades particulares para a regulação e fiscalização de seus contratos de prestação de serviços de saneamento básico. Não há qualquer vínculo ou alinhamento entre eles, pois além das competências jurisdicionais serem distintas, o grau de maturidade de cada regulador também é diferente.

Importante destacar que o objetivo da norma de referência para critérios de contabilidade regulatória vai para além da harmonização entre as diferentes práticas contábeis regulatórias, pois de acordo com a pesquisa realizada pela ANA, por meio de questionário eletrônico, com as entidades reguladoras infranacionais, ainda existe uma lacuna regulatória no que diz respeito ao estabelecimento de um arcabouço contábil.

3.3.2 Diversidade de Naturezas Jurídicas e Regimes Contábeis dos prestadores de serviços.

O universo de prestadores de serviços de saneamento no Brasil é marcado por uma extrema heterogeneidade institucional. Os modelos de operação dos serviços de saneamento no Brasil se organizam, em geral, em três modelos principais:

¹⁰ Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/290179>.

¹¹ Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/290180>.

- operadores regionais, representados por companhias estaduais que atendem a diversos municípios;
- operadores autárquicos, geridos diretamente pelas administrações municipais por meio de autarquias, departamentos ou fundações; e
- operadores privados, responsáveis pela prestação dos serviços mediante contratos de concessão firmados com os entes municipais.

Esses modelos coexistem no país sob diferentes formatos institucionais, a exemplo das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), dos Departamentos de Água e Esgoto (DAEs), dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs) e das concessionárias privadas (BARBOSA, 2006). As formas de Prestação de Serviços, de acordo com SNIS AE 2023 (ano de Referência 2022) são divididas entre Direta e Indireta, e o Quadro 10, abaixo apresenta a definição adotada tanto para o serviço de água e o de esgoto.

Quadro 10. Formas de Prestação dos Serviços de Água e Esgoto

DIRETA	INDIRETA
Por meio de órgão da administração pública direta do município (prefeitura).	Por descentralização para autarquias e empresas ou por delegação às outras entidades como empresas privadas, sociedades de economia mista, empresas públicas, consórcios públicos e organizações sociais.

Fonte: Diagnóstico Temático – Visão Geral AE SNIS 2023 (Ano-base 2022)

A diversidade de arranjos institucionais, por si só, já impõe desafios à atividade regulatória. Entretanto, a raiz do problema está no fato de que **nenhum dos regimes contábeis atualmente aplicáveis a essas entidades foi concebido com a finalidade de atender às exigências da regulação econômica**, sendo, portanto, estruturalmente inadequados para subsidiar a tomada de decisão regulatória. Cada regime contábil segue premissas e objetivos próprios, que não se alinham às necessidades informacionais dos entes reguladores:

Entidades da Administração Pública (Autarquias, Fundações Públicas): Estão sujeitas às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). O foco deste arcabouço normativo é o controle orçamentário, financeiro e patrimonial do Estado, em consonância com a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), priorizando a transparência fiscal e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos (MANGUALDE, 2011).

Entidades Empresariais (Sociedades por Ações, Empresas Privadas): são regidas pela Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações) e pelos pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), em conformidade com os padrões internacionais de contabilidade (IFRS). O principal objetivo desse regime é a geração de informações úteis para usuários externos, especialmente investidores e credores (CPC00(R2), 2019).

A coexistência desses dois paradigmas contábeis – o público e o societário – sem um referencial específico voltado à regulação, resulta em obstáculos significativos para a comparabilidade e análise regulatória. A limitação não reside apenas nas diferenças entre os regimes, mas na ausência de instrumentos e critérios adequados à atividade regulatória. Aspectos centrais à definição tarifária, como a identificação e separação de ativos vinculados à concessão, a apuração de custos operacionais eficientes e o acompanhamento da execução de investimentos, não são objeto de tratamento sistemático nem na contabilidade pública nem na contabilidade societária.

Enquanto a Lei nº 6.404/1976 visa proteger os interesses do investidor, e as NBC TSP se concentram no controle fiscal e orçamentário, nenhuma dessas abordagens oferece suporte suficiente à regulação econômica setorial. Dessa forma, a tentativa de comparar dados contábeis de uma autarquia com os de uma sociedade de economia mista equivale não apenas a comparar estruturas distintas, mas a exigir de ambas as informações para as quais não foram concebidas. Tal descompasso compromete a eficácia regulatória, favorecendo distorções e fragilizando a coerência das decisões tarifárias.

A quantificação da diversidade de prestadores, com base nos dados mais recentes do Diagnóstico Temático – Visão Geral AE SNIS 2023 (Ano-base 2022), ilustra a magnitude do desafio. O Quadro 11 evidencia o número de prestadores por natureza jurídica. Do total de 5.570 municípios que o Brasil possui, participaram 1.477 prestadoras de serviços do SNIS-AE 2022 – Água sendo: 55% Administração Direta; 32% Autarquias; 2% Sociedade de Economia Mista; 0,3% Empresa Pública; 8,9% Empresa Privada e 1,2% Organização Social.

Quadro 11. Prestadores de Serviços de Abastecimento de Água

1.477 prestadores de serviços
de abastecimento de água abrangidos pela coleta
de dados do SNIS-AE 2022

PRESTADORES DE SERVIÇOS PARTICIPANTES DO SNIS-AE 2022 - ÁGUA

(total por natureza jurídico-administrativa, em 2022)



Fonte: Diagnóstico Temático – Visão Geral AE SNIS 2023 (Ano-base 2022)

Para o serviço de esgotamento Sanitário o total de prestadores é de 3.717 entre os participantes do SNIS-AE 2022 Esgoto, o Quadro 12 evidencia o número de prestadores por natureza jurídica. sendo: de 82,41% Administração Direta; 12,78% Autarquias; 0,81% Sociedade de Economia Mista; 0,13% Empresa Pública; 3,63% Empresa Privada e 0,24% Organização Social.

Quadro 12. Prestadores de Serviços de Esgotamento Sanitário

3.717 prestadores de serviços
de esgotamento sanitário abrangidos pela coleta de
dados do SNIS-AE 2022

PRESTADORES DE SERVIÇOS PARTICIPANTES DO SNIS-AE 2022 - ESGOTO

(total por natureza jurídico-administrativa, em 2022)



Fonte: Diagnóstico Temático – Visão Geral AE SNIS 2023 (Ano-base 2022)

A análise dos Quadro 11 e Quadro 12 confirma a predominância de prestadores vinculados à gestão pública: Administração Direta (816 - água e 3063- esgoto) e Autarquias (478 – água e 475 - esgoto) representam 87% do total para a prestação de serviço de abastecimento de água e 95,18% dos prestadores de serviço de esgotamento sanitário, enquanto apenas 13% para água e 4,82% para esgotamento operam sob o regime societário (Sociedades de Economia Mista, Empresas Privadas e outras). Essa assimetria entre regimes contábeis, público e societário, compromete a comparabilidade dos dados, dificultando a uniformização de critérios que sustentam decisões regulatórias, como definição de tarifas e cálculo de indenizações.

A diversidade institucional, refletida na multiplicidade de regimes contábeis, impõe desafios significativos à eficácia da ação regulatória, a maioria de entidades são de gestão pública que operam sob um regime contábil focado no controle orçamentário, em contraste com o número menor, porém significativo, de entidades regidas pela contabilidade societária voltada a investidores. Essa visualização dos dados confirma a "magnitude do desafio" da coexistência de múltiplos arranjos institucionais e paradigmas contábeis que compromete a comparabilidade dos dados e a eficácia das decisões tarifárias. Um sistema de informação regulatória eficaz deve, portanto, ser capaz de harmonizar os dados provenientes de todas essas entidades.

As divergências entre os arcabouços contábeis são legalmente estruturais. Enquanto o setor privado adota a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), conforme os pronunciamentos do CPC e a Lei nº 6.404/1976, as entidades públicas utilizam demonstrações como o Demonstrativo do Superávit ou Déficit, em conformidade com as NBC TSP e o MCASP. Essas diferenças vão além da forma de apresentação: afetam a terminologia, os critérios de reconhecimento de receitas e despesas, e a estrutura de custos, dificultando a extração de informações comparáveis e relevantes para a regulação econômica (CFC, 2008).

Nesse contexto, a adoção de um sistema de contabilidade regulatória não visa substituir os regimes existentes, mas integrá-los por meio de um modelo de reporte padronizado e convergente. Trata-se de uma camada adicional, voltada exclusivamente à regulação, que exige a reclassificação e consolidação de informações econômicas e operacionais em formato uniforme, independente da natureza jurídica do prestador. Essa abordagem, já implementada com êxito pela ANEEL por meio do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico¹², permite ao regulador acessar dados consistentes e comparáveis, sem interferir nos sistemas contábeis utilizados para fins fiscais, legais ou societários pelas entidades.

3.3.3 Limitações na Capacidade Técnica e nos Recursos das ERIs.

Diagnósticos setoriais consistentes demonstram que grande parte das ERIs enfrenta severas limitações estruturais, orçamentárias e técnicas (ANDRADE e GOMES, 2020). Há carência de profissionais especializados, deficiência de autonomia administrativa e financeira, e escassez de recursos materiais para investir em tecnologia da informação, capacitação e infraestrutura.

Essas fragilidades impactam diretamente a capacidade das ERIs de validar e auditar as informações contábeis fornecidas pelos prestadores. Na ausência de competência técnica adequada, as agências tornam-se meras receptoras passivas de dados, sem capacidade de identificar inconsistências, questionar alocações de custos, auditar ativos regulatórios ou aplicar metodologias de verificação de eficiência. A assimetria informacional, portanto, não decorre apenas da ausência de dados, mas da incapacidade institucional do regulador de processar, interpretar e utilizar as informações disponíveis. O resultado é uma regulação ineficaz.

Conforme apontam Oliveira e Franco (2022), grande parte das ERIs “não possuem quadro técnico permanente, com formação específica em contabilidade regulatória, engenharia econômica ou finanças públicas”, essa deficiência compromete análises fundamentais à regulação, como o cálculo da Base de Ativos Regulatória (BAR), a verificação de eficiência operacional e a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Segundo o Instituto Trata Brasil (2023), menos de 20% das ERIs têm capacidade de realizar auditorias independentes sobre os dados contábeis das operadoras. A maioria depende de informações autodeclaradas, sem mecanismos efetivos de verificação ou validação. Essa limitação agrava a assimetria de informação entre regulador e regulado, sobretudo em municípios com baixa capacidade institucional.

¹² Disponível em: https://www2.aneel.gov.br/cedoc/adsp20212904_2.pdf

A heterogeneidade entre as ERIs também representa um entrave à uniformização da regulação. Enquanto algumas agências estaduais e intermunicipais contam com melhor estrutura técnica, a maioria opera com recursos escassos e equipes reduzidas. Essa disparidade compromete a coerência regulatória no território nacional, contrariando os objetivos do Marco Legal do Saneamento¹³, que estabelece metas nacionais e integração regional.

A implementação de normativos técnicos complexos, como uma norma de contabilidade regulatória, depende diretamente da qualificação técnica das ERIs. Conforme Rodrigues e Lima (2021), a ausência de equipes multidisciplinares nas agências compromete a compreensão e aplicação de instrumentos regulatórios avançados nos processos tarifários e de fiscalização.

Relatórios do IPEA e da ABAR reforçam esse diagnóstico. Um estudo do IPEA aponta a escassez de servidores qualificados em gestão financeira, elaboração de projetos e captação de recursos como uma barreira estrutural à governança local. O mesmo estudo, citando dados da ABAR indicam que, em 2018, apenas 41% das agências filiadas atuavam efetivamente no setor de saneamento, evidenciando um modelo regulatório ainda em consolidação (Santos, Kuwajima e Santana, 2020).

Sem o fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais e financeiras das ERIs, a padronização das informações contábeis terá eficácia limitada, mantendo o risco de distorções nas decisões tarifárias. Nesse cenário, a criação de um arcabouço regulatório nacional é essencial para uniformizar procedimentos, orientar tecnicamente as agências e mitigar desigualdades institucionais. Esse referencial contribuiria para qualificar a atuação das ERIs, promover maior consistência regulatória e viabilizar a aplicação de normas contábeis mais complexas, mesmo em contextos com baixa capacidade instalada.

3.4 Consequências

A inexistência de uma contabilidade regulatória padronizada permite que o setor opere com baixa confiabilidade informacional, o que afeta a estrutura tarifária, compromete a análise de eficiência e desestimula investimentos. A tentativa de correção via iniciativas como o “Projeto Acertar”¹⁴ expõe a fragilidade do SNIS¹⁵ como instrumento regulatório, reforçando um ambiente de incerteza e altos custos de conformidade.

3.4.1 Desalinhamento entre as Práticas Contábeis e o Arcabouço Tarifário

O desalinhamento entre a contabilidade societária e a contabilidade regulatória configura uma fratura estrutural entre dois referenciais normativos distintos: de um lado, a contabilidade societária, regida pelos Pronunciamentos Contábeis (CPCs) e pela Lei das S.A., voltada à transparência financeira e à mensuração patrimonial para fins societários e fiscais;

¹³ Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/projeto-acertar>

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis>

de outro, a contabilidade regulatória, orientada pela lógica de custo econômico da prestação dos serviços públicos, voltada à apuração da Base de Remuneração Regulatória (BRR) e à definição tarifária.

Esse conflito conceitual afeta diretamente elementos cruciais como a definição da vida útil dos ativos, critérios de depreciação, reconhecimento de receitas e a valoração da base de ativos remunerável, gerando uma lacuna informacional permanente e obrigando prestadores e reguladores a manterem dois sistemas contábeis paralelos, frequentemente desconectados entre si. Essa dualidade impõe custos operacionais adicionais, aumenta a complexidade regulatória e dá origem a litígios recorrentes.

A insuficiência da contabilidade societária, nesse contexto, decorre de sua inadequação para responder às exigências analíticas do processo regulatório. A ausência de requisitos normativos que imponham a segregação de custos e receitas por município ou por tipo de serviço inviabiliza o mapeamento de subsídios cruzados e a aferição da eficiência operacional.

A própria criação de manuais de contabilidade regulatória por agências estaduais e municipais constitui evidência concreta dessa disfunção. O Manual de Contabilidade Regulatória da ARSESP, por exemplo, afirma expressamente que as necessidades de fiscalização e regulação tarifária exigem requerimentos contábeis específicos, distintos daqueles previstos nos CPCs. Entre os diversos pontos de conflito, o manual atribui à agência reguladora a competência para definir a vida útil dos bens e suas respectivas taxas de depreciação, afastando a prerrogativa da empresa prevista no CPC 27. Adicionalmente, exige que os efeitos da ICPC 01 – que trata do reconhecimento contábil de ativos e passivos decorrentes de concessões públicas – sejam desconsiderados nos registros regulatórios.

O plano de contas regulatório também impõe uma estrutura de segregação por município, tipo de serviço (água/esgoto) e natureza dos ativos (regulatórios e não regulatórios), requisitos inexistentes na contabilidade societária tradicional, mas indispensáveis para a efetividade da fiscalização econômica e da revisão tarifária. A Associação Brasileira de Agências de Regulação (2017) reforça esse entendimento, apontando que a adoção de contas segregadas é condição básica para uma regulação eficiente, tanto do ponto de vista tarifário quanto da mensuração de indenizações.

A divergência entre os dois referenciais contábeis repercute diretamente na definição da BRR, que é o valor do capital investido pelo prestador sobre o qual incide a remuneração regulatória. Como esse valor é derivado da identificação e valoração dos ativos vinculados à prestação do serviço, falhas nos registros patrimoniais (como ausência de inventário atualizado, não baixa de ativos inservíveis ou uso de valores históricos defasados) tornam o cálculo da BRR altamente discricionário. A consequência direta são distorções tarifárias que comprometem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a modicidade tarifária.

A superavaliação da BRR, seja por reavaliações inadequadas, inclusão de ativos inoperantes ou ausência de critérios técnicos de elegibilidade, resulta em tarifas superiores ao custo real e eficiente da prestação, penalizando o consumidor. Por outro lado, a subavaliação da BRR compromete a recuperação dos investimentos, desincentiva a expansão dos serviços e compromete a sustentabilidade do operador.

As evidências empíricas reforçam esse diagnóstico. Na 3ª Revisão Tarifária da Sabesp em 2020¹⁶, o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) registrou que a decisão da agência reguladora foi tornada provisória devido a dificuldades relacionadas ao sistema patrimonial da empresa. De modo semelhante, a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS), na revisão da tarifa da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), reconheceu que o alinhamento patrimonial não foi concluído a tempo, resultando na adoção de uma base de ativos provisória e sabidamente incompleta (AGESAN-RD, 2019).

Em Santa Catarina, a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC, 2016) chegou a editar critérios objetivos de elegibilidade de ativos para inclusão na BAR, exigindo, por exemplo, comprovação de que os bens estejam em operação, o que demonstra o risco concreto de inflar a base remuneratória com ativos improdutivos (ARESC, 2016). O precedente do Acórdão nº 2579/2014 do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁷, que identificou deficiências na fiscalização da BRR das concessionárias do setor elétrico, é frequentemente citado como referência no setor de saneamento, reforçando a necessidade de métodos robustos de valoração e controle de ativos regulatórios.

Esse desalinhamento compromete a racionalidade do processo tarifário, gerando incertezas que desestimulam o investimento e fomentam a judicialização de metodologias tarifárias. Como destacam Araújo e Bertussi (2018), sem informações contábeis confiáveis e estruturadas segundo critérios regulatórios, o poder público perde a capacidade de verificar os custos reais da prestação dos serviços.

A consequência são decisões tarifárias imprecisas, que podem resultar tanto em sobrecarga indevida ao consumidor quanto em deterioração da qualidade do serviço por falta de investimentos. A literatura especializada e os precedentes institucionais convergem ao apontar que a ausência de um arcabouço contábil regulatório robusto é uma falha estrutural que compromete a previsibilidade, a segurança jurídica e a eficiência da regulação no setor de saneamento.

3.4.2 Dificuldade na análise de dados das informações contábeis e comparabilidade entre as prestadoras (Benchmarking)

A dificuldade na análise dos dados contábeis e na comparabilidade entre prestadoras de serviços de saneamento básico compromete a aplicação do benchmarking, uma das ferramentas regulatórias mais eficazes para indução de eficiência. Essa limitação compromete a capacidade do regulador de estabelecer metas realistas de desempenho e identificar distorções tarifárias que resultam da má alocação de custos, perpetuando, assim, a remuneração da ineficiência operacional.

¹⁶ Disponível em:

https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NT_SABESP_CP05-2020.pdf

¹⁷ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?NUMACORDAO%253A2579%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

Como salientam Guimarães, Temóteo e Malheiros (2013), torna-se difícil separar as diferenças de custos atribuídas às diferentes normas contábeis das devido à ineficiência da empresa. Essa falta de comparabilidade inviabiliza o uso de metodologias quantitativas, como a Análise Envoltória de Dados (DEA), que dependem de informações padronizadas e consistentes para identificar referências de desempenho. Sem essa base, torna-se impossível construir uma "empresa de referência" justa, e o uso do benchmarking passa a produzir resultados enganosos e contraproducentes. Tentativas de aplicar metas com base em dados inconsistentes elevam o risco de contestação pelos prestadores, comprometem a previsibilidade regulatória e favorecem a judicialização.

Além disso, a ausência de critérios contábeis uniformes reduz os incentivos à eficiência. Em um ambiente onde os ganhos operacionais não são reconhecidos de forma objetiva e sistemática, os prestadores tendem a adiar ou reduzir investimentos em modernização e otimização. Sem segurança de que os benefícios decorrentes da melhoria da gestão serão convertidos em retorno econômico, os estímulos à eficiência são neutralizados.

A efetividade do benchmarking regulatório depende de dois atributos essenciais das informações: acurácia e comparabilidade. A ausência de um plano de contas regulatório padronizado compromete o segundo requisito, ao permitir que diferentes prestadoras adotem critérios diversos para o reconhecimento de despesas operacionais, alocação de custos administrativos, registro de perdas ou depreciação de ativos. Como resultado, os indicadores de desempenho deixam de ser diretamente comparáveis, o que distorce as análises e pode levar à adoção de decisões regulatórias inadequadas.

A relevância da padronização é evidenciada por iniciativas institucionais específicas, como o Projeto Acertar. O Guia de Auditoria e Certificação das Informações do SNIS¹⁸, elaborado no âmbito do projeto, destaca que a uniformização metodológica permite a comparação entre prestadores. A necessidade de criação de uma metodologia padronizada comprova que, em seu formato original, os dados do SNIS não atendem aos requisitos para uso regulatório.

Essa limitação também é reconhecida na literatura técnica. Estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União (2023) ressalta que a base de dados do SNIS apresenta heterogeneidade relevante entre os municípios, dificultando a comparabilidade dos indicadores de desempenho (RODRIGUES PIMENTEL, SARTORI CELLA, 2023). As divergências técnicas, financeiras e institucionais entre os prestadores comprometem a robustez das análises, e a ausência de padronização contábil é uma das principais causas desse problema.

As consequências se estendem ao ambiente de investimentos. O saneamento é um setor intensivo em capital, com retorno de longo prazo. A ausência de informações contábeis confiáveis gera incerteza quanto à adequada remuneração dos ativos, ao reconhecimento correto na Base de Remuneração Regulatória (BRR), à suficiência das tarifas e à indenização por ativos não amortizados ao fim dos contratos. Esse cenário eleva o risco regulatório e afasta potenciais investidores. Conforme apontam Yamahaki, Breviglieri (2022),

¹⁸ Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/projeto-acertar/AcertarGuiadeAuditoriaeCertificacao2_compressed.pdf

a insegurança jurídica e a falta de dados regulatórios de qualidade dificultam a estruturação de projetos no setor de infraestrutura.

Essa instabilidade afeta tanto prestadores já estabelecidos quanto novos operadores. Os primeiros tendem a postergar investimentos previstos em contrato ou nos planos de negócio. Já os segundos, sobretudo investidores privados, avaliam o ambiente regulatório como inadequado para a alocação de capital. O Relatório da ARIS-MG (2025), que registrou execução nula (0,00%) dos investimentos planejados por uma prestadora durante dois anos do ciclo tarifário, exemplifica as consequências práticas desse cenário. Embora o relatório não vincule diretamente a causa à instabilidade regulatória, o contexto é consistente com os obstáculos identificados pela literatura.

A ausência de padronização contábil e a baixa comparabilidade das informações reduzem a capacidade do regulador de aplicar instrumentos técnicos de indução à eficiência, como o benchmarking. Esse cenário compromete a credibilidade do processo regulatório, reduz os incentivos à eficiência operacional e desestimula investimentos, gerando impactos estruturais sobre a qualidade, a expansão e a sustentabilidade dos serviços de saneamento.

3.4.3 Ineficiência no monitoramento do Desempenho Econômico-Financeiro dos Prestadores

A ausência de um padrão contábil-regulatório nacional compromete gravemente a capacidade das entidades reguladoras de monitorar o desempenho econômico-financeiro dos prestadores de serviços de saneamento. A diversidade de critérios e a falta de padronização das informações contábeis e financeiras dificultam a análise comparável e tempestiva de indicadores fundamentais como liquidez, endividamento e rentabilidade, conforme reconhecido pela ANA (2021). Essa fragilidade informacional impede que o regulador identifique, de forma precoce, prestadores em trajetória de desequilíbrio financeiro, comprometendo sua capacidade de atuação preventiva.

A contabilidade regulatória é a principal ferramenta para essa função, pois viabiliza a apuração consistente do desempenho econômico-financeiro dos operadores e a manutenção do equilíbrio contratual. Na sua ausência, o monitoramento torna-se reativo e impreciso, dificultando a diferenciação entre dificuldades financeiras pontuais e situações de insolvência estrutural. Essa assimetria informacional prejudica a atuação regulatória e contribui para a deterioração silenciosa da saúde financeira das concessionárias, ampliando o risco de colapso da concessão e prejudicando a continuidade dos serviços.

Quando o regulador tem dificuldade de identificar essa trajetória de desequilíbrio a tempo, o problema financeiro do prestador pode evoluir sem controle, levando-o inevitavelmente a cortar custos em áreas essenciais como manutenção e investimentos. Um possível resultado prático é a degradação da infraestrutura e a queda na qualidade do serviço, como demonstram os dados do SNIS (2023): em 2022, o país registrou mais de 75 mil paralisações no fornecimento de água e cerca de 880 mil extravasamentos de esgoto. Tais números, portanto, não são meras falhas operacionais, mas evidências de um quadro financeiro crítico que a regulação não foi capaz de mitigar.

Casos reais reforçam esse diagnóstico. O rompimento contratual entre a Copasa e o município de Alpinópolis (MG) foi motivado, entre outros fatores, pela má qualidade dos serviços, incluindo o lançamento de esgoto in natura em córregos urbanos (ABCE, 2023). Já em Limeira (SP), a concessionária BRK Ambiental foi condenada judicialmente por fornecer

água com qualidade inadequada, sendo obrigada a adotar medidas corretivas. Esses episódios demonstram como falhas operacionais e de governança podem resultar em sanções jurídicas e contratuais relevantes (MPSP, 2025). A falta de investimento, como identificado pela ARIS-MG em operadora com execução de 0% dos investimentos planejados, reforça o vínculo entre fragilidade financeira e deterioração futura do serviço.

A insolvência da concessão é o resultado esperado de um desequilíbrio econômico-financeiro persistente. Tarifas defasadas, fluxo de caixa negativo e restrições de acesso ao crédito reduzem a capacidade do operador de cumprir suas obrigações, podendo levá-lo à recuperação judicial ou falência. No contexto brasileiro, ainda que nem sempre resultante de fragilidades operacionais graduais, esse colapso pode ser precipitado por eventos exógenos, como demonstram os casos decorrentes da Operação Lava Jato.

As investigações impactaram diretamente as controladoras Galvão Engenharia¹⁹ e OAS²⁰, afetando a saúde financeira de suas subsidiárias no setor de saneamento – CAB Ambiental e OAS Soluções Ambientais. A perda de capacidade de capitalização e a consequente inadimplência contratual, especialmente no cumprimento das metas de investimento, resultaram na alienação forçada dessas concessões. Esses casos demonstram que, independentemente da causa, a perda de capacidade financeira inviabiliza a continuidade contratual e compromete a prestação dos serviços.

A falência da estrutura financeira do operador, independentemente de sua causa, compromete a execução contratual e leva, inevitavelmente, à inviabilidade da concessão. Sem capacidade de investimento, o operador descumpre obrigações contratuais, fragiliza a prestação dos serviços e gera riscos à continuidade do atendimento. A consequência extrema desse ciclo de deterioração é a extinção contratual por caducidade, encampação ou rescisão, conforme previsto na Lei nº 14.026/2020. Essa ruptura formal acarreta custos elevados de transição, insegurança jurídica e risco de descontinuidade dos serviços. A deficiência no monitoramento econômico-financeiro, portanto, configura um risco sistêmico, com impacto direto na sustentabilidade contratual e na qualidade da prestação.

3.4.4 Distorções dos Valores nos Processos Indenizatórios

A insuficiência e a heterogeneidade das informações contábeis no setor de saneamento resultam em distorções significativas nos processos de indenização ao final dos contratos. Conforme apontam Guimarães, Temóteo e Malheiros (2013), o cerne do problema persiste na baixa qualidade das informações prestadas pelos operadores, especialmente no que se refere ao registro e valoração de ativos enterrados, muitas vezes ausentes de cadastros técnicos adequados. Essa fragilidade compromete a confiabilidade da Base de Remuneração Regulatória (BRR), que serve como referência para o cálculo da indenização devida pelos investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

Quando a BRR é construída com base em dados não padronizados, inconsistentes e sem rastreabilidade, o processo indenizatório torna-se altamente controverso. Há o risco de

¹⁹ Disponível em: <https://www.tmaBrasil.org/blog-tma-brasil/noticias-em-geral/galvao-preve-obter-r-550-milhoes-com-cab>

²⁰ Disponível em: https://www.rdnews.com.br/executivo/aegea-saneamento-deve-adquirir-66-da-cab-ambiental-e-assume-aco-es-em-cuiaba/68687#google_vignette

superavaliação, onerando desproporcionalmente o poder público e os usuários futuros; ou de subavaliação, que pode configurar expropriação do capital investido, em violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

A relevância do tema extrapola o setor de saneamento. Vêras (2022), por exemplo, destacou caso emblemático no setor de transportes em que o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão de um processo de relicitação até que a metodologia de indenização incorporasse os critérios do ICPC 01, com apuração dos bens reversíveis via ativo intangível e estabelecimento de tetos indenizatórios – evidenciando o grau de exigência técnica e fiscal sobre o tema.

Essa assimetria informacional fragiliza a objetividade técnica da regulação e amplia a margem de discricionariedade decisória, favorecendo cenários de insegurança jurídica. A dificuldade recorrente dos entes reguladores em operacionalizar metodologias indenizatórias evidencia a ausência de diretrizes contábeis normativas consolidadas, conforme apontam Dutra, Moreira e Loureiro (2021). A inexistência de um modelo contábil regulatório padronizado dificulta a resolução administrativa de controvérsias e contribui para a judicialização de demandas.

Casos concretos ilustram essa realidade. Em Niterói (RJ) a falta de clareza contratual e de um inventário preciso dos bens reversíveis contribuiu para litígios prolongados (FREIRE, REZENDE, 2022). A judicialização, neste caso, envolveu a titularidade do serviço entre o município e a CEDAE, antiga operadora estadual, postergando por dois anos o início das atividades da nova concessionária privada. O episódio demonstra como falhas informacionais e indefinições contratuais na origem do contrato podem comprometer gravemente sua transição, gerando atrasos operacionais e custos elevados.

Esse ambiente de instabilidade jurídica e regulatória é rapidamente percebido e precificado pelos agentes de mercado, afetando diretamente a atratividade do setor. Relatórios de agências de classificação de risco como a Moody's²¹ evidenciam que o risco regulatório é uma variável central nas avaliações de crédito de companhias como a Sabesp.

A simples “percepção de aumento do risco” ou a ocorrência de “mudança material no ambiente regulatório” são suficientes para pressionar negativamente os ratings, encarecendo o custo de captação de recursos e reduzindo a confiança dos investidores. A necessidade de destacar, nos pareceres, a habilidade das empresas em “navegar” nesse ambiente ou a “ausência de pressão regulatória” sobre a nota evidencia que a instabilidade não é uma exceção, mas uma condição de base precificada pelo mercado.

Em última instância, essa dinâmica compromete a capacidade de atração e manutenção de investimentos. Diante da incerteza quanto à recuperação dos aportes, o capital privado tende a se retrair ou a exigir prêmios de risco mais elevados, os quais acabam sendo repassados integralmente às tarifas. O resultado é uma sobrecarga para os usuários finais e a perpetuação de um ciclo de ineficiência informacional, que fragiliza a sustentabilidade das concessões. A ausência de um arcabouço contábil regulatório robusto, portanto, não apenas compromete o processo indenizatório ao final dos contratos, mas contamina toda a lógica econômico-financeira da concessão, dificultando a viabilização de

²¹ Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/41b5e07a-baaa-642c-0bfd-d998589f4ad2?origin=2>

projetos e o cumprimento das metas de universalização estabelecidas pelo novo marco legal do saneamento.

3.5 Evolução esperada do problema

O problema regulatório central — a **insuficiência e as distorções das informações contábeis para a tomada de decisão do regulador no setor de saneamento básico** — apresenta caráter dinâmico e tendência clara de agravamento na ausência de medidas corretivas. Sua evolução decorre da fragmentação institucional do setor, marcada por elevada heterogeneidade entre os entes reguladores e prestadores, bem como pela ausência histórica de uma diretriz nacional de contabilidade regulatória.

Com a titularidade dos serviços atribuída aos municípios, o país conta com mais de 5.000 poderes concedentes e mais de 100 entidades reguladoras infranacionais (ERIs), que operam com diferentes graus de capacidade técnica e adoção de normativos próprios. A ausência de coordenação federal nesse campo resultou na proliferação de práticas contábeis díspares, com poucas iniciativas isoladas de normatização, como exemplo as da ARSESP e da ARSP que, por vezes, adotaram soluções conflitantes, como no tratamento dos ativos de infraestrutura regidos pela IFRIC 12. Segundo levantamento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, 60% das ERIs respondentes declararam não possuir qualquer manual contábil regulatório, o que evidencia a ausência de diretrizes mínimas de uniformização.

A manutenção desse cenário tende a intensificar os efeitos negativos já observados. Em primeiro lugar, agrava-se o desalinhamento entre as práticas contábeis adotadas e os mecanismos de cálculo tarifário. A Base de Remuneração Regulatória, elemento central da regulação econômico-financeira, continuará sendo construída a partir de dados não padronizados, sujeitos a interpretações divergentes e com reduzida confiabilidade. Isso amplia o risco de que as tarifas fixadas sejam inadequadas: ou onerosas para os usuários ou insuficientes para garantir a sustentabilidade econômico-financeira do prestador, com impacto direto na capacidade de investimento.

Além disso, a ausência de comparabilidade entre os demonstrativos inviabiliza o uso de ferramentas como o *benchmarking* para indução de eficiência. Sem padronização, torna-se impossível dissociar custos decorrentes de diferentes práticas contábeis daqueles efetivamente associados à ineficiência operacional. Essa ambiguidade compromete a definição de metas regulatórias, favorece a contestação administrativa e judicial, e eleva os custos de transação. O caso do município de Niterói (RJ), onde controvérsias sobre os bens reversíveis resultaram em litígios que postergaram por dois anos o início de nova concessão, ilustra o impacto direto da ausência de clareza contábil sobre a segurança jurídica dos contratos.

No plano dos investimentos, o saneamento básico é um setor de longo prazo e capital intensivo, em que a previsibilidade regulatória é condição essencial para a alocação de recursos. A ausência de informações contábeis consistentes e auditáveis eleva a percepção de risco regulatório, com impacto direto na atratividade do setor. Esse risco é precificado por agentes financeiros, resultando na retração de investidores ou na elevação dos prêmios exigidos, com repasse potencial às tarifas. A consequência é a redução da disponibilidade de capital privado para viabilizar as metas estabelecidas pela Lei nº 14.026/2020.

A deterioração da qualidade dos serviços é outro risco associado à ausência de dados confiáveis. Sem mecanismos eficazes de monitoramento econômico-financeiro, a capacidade das ERIs de identificar precocemente trajetórias de desequilíbrio é comprometida. Isso pode resultar em descontinuidade dos serviços, paralisações operacionais e aumento da inadimplência regulatória. Casos como as extinções contratuais ligadas à CAB Ambiental e à OAS Soluções Ambientais, decorrentes da fragilização econômico-financeira das controladoras, demonstram os riscos sistêmicos associados à falta de governança informacional adequada.

A expectativa de agravamento do problema está diretamente relacionada à mudança do ambiente regulatório. O novo Marco Legal do Saneamento elevou o nível de exigência institucional ao estabelecer metas nacionais de universalização e ampliar o papel do setor privado. Esse novo contexto requer segurança jurídica, padronização informacional e previsibilidade nos fluxos econômicos. O atual modelo contábil fragmentado é incompatível com tais requisitos e tende a se tornar um entrave crítico para a implementação da política pública setorial.

A permanência da omissão regulatória diante desse cenário não resultará na estabilização do problema, mas sim em sua intensificação progressiva. A crescente complexidade dos contratos de concessão e a necessidade de articulação entre múltiplos agentes (reguladores, prestadores e financiadores) impõem requisitos mais elevados de governança informacional.

A ausência de uma padronização contábil regulatória nacional limita a transparência, compromete a capacidade analítica das entidades reguladoras, dificulta a precificação adequada do risco e enfraquece os instrumentos de monitoramento e controle. Nesse contexto, a inexistência de um modelo contábil uniforme configura-se como um gargalo estrutural para a efetividade regulatória, comprometendo a execução da política pública setorial, a atratividade do setor ao capital privado e, em última instância, a prestação eficiente e sustentável dos serviços públicos de saneamento básico.

4 Identificação dos Atores Envolvidos no Problema Regulatório

Os atores envolvidos no problema regulatório são as partes interessadas que, direta ou indiretamente, influenciam ou são afetadas pela regulação em análise. Trata-se de organizações, entidade ou outros que possuem algum grau de responsabilidade sobre as causas do problema, sofrem suas consequências ou têm interesse em seus desdobramentos — seja do ponto de vista econômico, técnico, institucional ou social.

O entendimento do papel desses atores é essencial para a formulação de soluções regulatórias eficazes e aderentes à realidade do setor. Nesse sentido, é importante considerar tanto o grau de influência que cada ator exerce sobre o problema regulatório, quanto o nível de impacto que o problema gera sobre eles. Essa dupla perspectiva permite identificar oportunidades de cooperação, necessidade de mitigação de riscos, assimetrias de poder e eventuais lacunas de governança.

No Quadro 13 a seguir, são apresentados, de forma resumida quem são os principais atores envolvidos; quais causas do problema regulatório estão sob sua esfera de responsabilidade ou influência; e como as consequências do problema os afetam, em termos de intensidade e relevância.

Quadro 13. Atores relacionados com o Problema Regulatório

Ator	Relação com o Problema	Responsabilidade pelas Causas do Problema e o Nível	Consequências sofridas e a Intensidade
Usuários	Destinatários finais da política pública de saneamento	Um usuário individual não tem poder para criar ou forçar uma padronização regulatória nacional. Sua atuação se limita à participação em audiências públicas ou consultas públicas. Nível Baixo O usuário não escolhe a natureza jurídica do seu prestador de serviço. Sua capacidade de influenciar essa estrutura se restringe ao voto em eleições locais e estaduais, um mecanismo de impacto muito difuso e de longo prazo. Nível Baixo Embora possam questionar práticas pouco transparentes, sua capacidade de influenciar é limitada. Nível Baixo	Aumento do risco de tarifas inadequadas (injustas ou mal calculadas): A base de cálculo tarifária distorcida pode resultar em cobranças acima ou abaixo do necessário. Intensidade Alta Baixa transparência e dificuldade de controle social sobre a prestação dos serviços: Informações contábeis complexas ou opacas reduzem a capacidade de fiscalização cidadã. Intensidade Média Baixa Qualidade e Interrupções no Serviço. A ausência de dados compromete a fiscalização dos investimentos, resultando em falhas como vazamentos, interrupções no fornecimento, baixa qualidade da água e tratamento ineficiente do esgoto. Intensidade Média
Titular do Serviço	Responsável legal pela organização, planejamento e delegação da prestação dos serviços de saneamento básico	Individualmente, um município tem baixo impacto, mas coletivamente (via associações como a Confederação Nacional de Municípios - CNM), seu poder de influenciar a agenda federal e garantir que a norma atenda às necessidades locais tem um peso maior. O sucesso da implementação da norma dependerá da adesão e capacidade dos titulares. Nível Médio É o Titular do Poder quem define o modelo de prestação de serviços: (público, privado, misto). A atual diversidade é o resultado direto de décadas de decisões tomadas pelos titulares de forma individualizada, o que gera diversidade jurídica e contábil significativa a nível nacional (padrão). Nível Alto Ao delegar a regulação, o titular assume responsabilidade pela sua efetividade. Escolher uma ERI mal estruturada ou não garantir os meios para seu funcionamento configura falha de fiscalização, comprometendo inclusive o acesso a recursos federais. Nível Alto	Perda da Capacidade de Fiscalização Contratual: O Titular torna-se incapaz de verificar se o prestador está cumprindo as metas de investimento, os indicadores de qualidade e as obrigações do contrato. A gestão do contrato torna-se frágil e baseada em informações não auditáveis do próprio prestador. Intensidade Alta Aumento do risco de responsabilização por falhas de regulação e fiscalização: Sem informações contábeis confiáveis, o Titular não consegue fiscalizar o prestador nem justificar tecnicamente reajustes tarifários. Isso o expõe ao desgaste político de defender tarifas altas diante de serviços ruins, comprometendo a confiança da população, a governabilidade e até a reeleição. Intensidade Média Riscos Jurídicos e Financeiros: A falta de regulação eficaz e de informações confiáveis compromete a gestão contratual, gerando litígios, insegurança jurídica e descumprimento do Marco Legal. Isso impede o acesso a recursos federais e causa prejuízos diretos ao município. Intensidade Alta

Entidades Reguladoras (ERIs) Responsáveis por fiscalizar a prestação dos serviços, definir parâmetros tarifários e zelar pela transparência e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos	Responsabilidade de executoras e validadoras da futura norma: as ERIs têm um altíssimo poder de influência técnica e política para moldar a norma nacional, garantindo que ela seja prática e eficaz. A falta de atuação coordenada e de normativos claros permite variações nas práticas contábeis adotadas pelos prestadores, inviabilizando a padronização das informações contábeis para o setor regulatório. Algumas ERIs criaram manuais próprios para suprir essa ausência de norma padrão, mas isso não resolve o problema nacional. Nível Médio Responsabilidade reativa. A ERI não define o modelo de prestação de serviço, essa é uma atribuição do Titular (Município). A agência "herda" para regular a empresa escolhida pelo poder político, tendo que se adaptar à sua natureza jurídica criando regras que tentem padronizar a informação recebida, apesar da diversidade. Nível Baixo Responsável direto pela sua gestão. A ERI não controla totalmente seu orçamento ou o quadro de pessoal, que muitas vezes dependem de decisões do poder executivo. No entanto, ela tem capacidade de atuação para otimizar processos, treinar a equipe existente, firmar parcerias técnicas e, principalmente, defender ativamente sua autonomia e necessidade de recursos junto aos Titulares e à sociedade. Nível Alto	Risco de decisões tarifárias inadequadas dos contratos: Sem informações contábeis consistentes, o regulador não consegue verificar se tarifas são adequadas, se há equilíbrio contratual ou se há abusos na gestão. Isso compromete sua função de regular. Intensidade Alta Subsídios mal direcionados: Sem informações contábeis confiáveis e comparáveis entre os prestadores, as ERIs podem conceder subsídios a operadores que não necessitam ou, ao contrário, não conceder a quem de fato precisa. Isso compromete a eficiência econômica e a justiça distributiva. Resultando em Recursos públicos desperdiçados. Intensidade Média Investimentos mal planejados: Informações contábeis imprecisas comprometem a análise das ERIs, levando à aprovação de projetos ineficientes ou inviáveis, com alto risco de desperdício de recursos. Intensidade Alta Aumento da Judicialização e dos Custos Processuais: Toda decisão técnica importante (como uma revisão tarifária) tomada sobre uma base de dados frágil torna-se um alvo fácil para questionamentos judiciais pelo prestador ou pelo Ministério Público. A agência gasta tempo e recursos preciosos em disputas legais em vez de regulação. Intensidade Alta Evasão de Talentos e Fragilidade Institucional: Ambientes com baixa capacidade técnica, pouca autonomia decisória, ausência de investimentos por parte do titular e forte interferência política desmotivam os profissionais qualificados. Isso dificulta a atração e retenção de talentos, levando à perda de capital humano e aprofundando o ciclo de fragilidade institucional. Intensidade Média
Prestador de Serviços Responsável pela geração das informações contábeis utilizadas pelos reguladores para decisões sobre tarifas, investimentos, fiscalização e qualidade do serviço.	A responsabilidade reside em sua postura (colaborativa ou reativa) frente às tentativas de normatização. O prestador não tem competência normativa para padronizar o sistema contábil regulatório nacional. No entanto, tem papel decisivo em sua formulação e implementação, sua postura, seja colaborativa ou resistente, influencia diretamente no sucesso da padronização. Nível Médio	Insegurança Jurídica e Risco Regulatório: Informações distorcidas comprometem a previsibilidade das decisões tarifárias e ampliam disputas com o regulador. Intensidade Alta Dificuldade em Captar Recursos e Investimentos: Contabilidade pouco transparente aumenta a percepção de

		O prestador opera sob a natureza jurídica e o regime contábil que lhe foram designados em sua constituição ou contrato. Nível Baixo Responsabilidade Indireta, mas potencialmente alta. A postura do prestador pode definir a dinâmica da regulação. Um prestador transparente e colaborativo pode nivelar o campo e facilitar o trabalho de um regulador com poucos recursos. Um prestador que sonega informações ou as apresenta de forma complexa pode paralisar completamente a capacidade de análise de uma agência frágil. Nível Alto	risco, reduz a confiança de investidores e agentes financeiros tornando o crédito mais caro e escasso. Intensidade Alta Dificuldade na Comprovação da Eficiência Operacional: Prestadores eficientes são os maiores interessados em regras contábeis claras e padronizadas. Sem esse padrão, enfrentam dificuldades para demonstrar desempenho e justificar revisões tarifárias legítimas. Isso pode levar a penalizações indevidas por parte do regulador, que, na ausência de dados confiáveis, adota critérios arbitrários. Intensidade Alta Perda da credibilidade: A baixa qualidade das informações contábeis afeta a imagem institucional e dificulta interlocução com os stakeholders. Intensidade Média
Instituições Financeiras, Investidor e Acionistas	Responsáveis por viabilizar investimentos em infraestrutura de saneamento	Pressões por confidencialidade ou incentivo à assimetria por parte de acionistas e investidores podem contribuir indiretamente para baixa transparência e disparidade de informações entre regulador e prestadores. Nível Médio Pode haver incentivo à manipulação de dados para melhorar indicadores econômicos e financeiros, especialmente quando há pressão por resultados ou por captação de recursos. Nível Médio Embora não sejam responsáveis por criar normas regulatórias, esses atores podem influenciar politicamente ou economicamente a resistência a uma padronização regulatória nacional, caso julguem que isso pode comprometer resultados ou aumentar custos. Nível Baixo	Aumento do risco de investimento no setor: A falta de clareza e confiabilidade nas informações eleva a percepção de risco regulatório e financeiro. Intensidade Alta Dificuldade na avaliação do desempenho dos ativos e retorno esperado: Informações distorcidas comprometem a mensuração precisa do desempenho das empresas investidas. Intensidade Média Redução do interesse de financiamento e investimentos de longo prazo: A incerteza contábil afeta diretamente decisões de aporte de capital, principalmente em setores regulados com longo ciclo de retorno. Intensidade Alta
Órgãos de Controle	Responsáveis pela fiscalização da legalidade, eficiência e transparência da atuação do Estado em relação à gestão dos recursos públicos aplicados no setor de saneamento.	Os órgãos de controle não são os formuladores desses normativos, no entanto, eles podem, por meio de suas auditorias e recomendações, apontar a necessidade e a urgência dessa padronização. Nível Baixo Os órgãos de controle não têm poder para alterar essa diversidade de naturezas jurídicas e regimes contábeis das prestadoras de serviços que existe no setor de saneamento básico; eles fiscalizam as entidades conforme sua natureza jurídica. Nível Baixo Os órgãos de controle não são responsáveis pelo orçamento ou pela capacitação técnica dessas agências. Porém, podem	Dificuldade na fiscalização e responsabilização contratual: A falta de informações contábeis claras, padronizadas e auditáveis compromete a verificação do cumprimento das cláusulas econômico-financeiras dos contratos, dificulta o acompanhamento dos investimentos pactuados e prejudica a apuração de ilícitos e irregularidades por parte dos órgãos de controle. Intensidade Alta Comprometimento da análise financeira e tarifária: A falta de uniformidade nas informações contábeis fragiliza a avaliação de impactos orçamentários, dificulta a avaliação da conformidade no cálculo tarifário e prejudica o controle

	identificar e relatar essas limitações (técnicas e de recursos) em suas auditorias, recomendando aos titulares do poder que estruturarem melhor suas agências reguladoras. Nível Médio	sobre subsídios, reajustes e equilíbrio econômico dos contratos. Intensidade Alta Limitações no controle de recursos públicos: Sem rastreabilidade contábil e transparência mínima, os órgãos de controle enfrentam dificuldades para verificar a correta aplicação de investimentos, aportes (subsídios) e repasses públicos no setor de saneamento. Intensidade Média Aumento do risco de irregularidades e corrupção: Informações contábeis opacas ou distorcidas podem mascarar desvios de recursos, gestão temerária e outras irregularidades, dificultando sua detecção pelos órgãos de controle. Intensidade Alta
Governo Federal Responsável por definir a política nacional de saneamento; monitorar o avanço das metas de universalização; e avaliar a eficácia da política.	Antes do Marco Legal de 2020, a ausência de uma diretriz federal forte que impusesse a padronização foi o que permitiu que o cenário fragmentado se perpetuasse por décadas. A responsabilidade por não ter induzido essa padronização anteriormente é direta. Nível Alto O Governo Federal não criou ativamente essa diversidade, que é fruto do pacto federativo brasileiro. Contudo, ao longo de décadas, suas políticas de financiamento e seus programas não impuseram condicionantes que promovessem uma maior harmonização ou convergência contábil entre os diferentes tipos de prestadores. Nível Médio Embora a responsabilidade primária pela estruturação das agências reguladoras infranacionais (ERIs) seja de estados e municípios, o Governo Federal tem um papel indutor na capacitação técnica e no fortalecimento institucional. A falta de programas federais robustos e contínuos de apoio e capacitação para essas agências contribuiu para a sua fragilidade. Nível Médio	Dificuldade no monitoramento das metas nacionais: A falta de dados contábeis padronizados compromete a capacidade do Governo Federal de identificar com precisão o déficit real do setor e acompanhar o progresso rumo à universalização até 2033, enfraquecendo a gestão da política pública de saneamento. Intensidade Alta Ineficácia na Alocação de Recursos Públicos: A ausência de dados padronizados dificulta a análise de projetos e da saúde financeira dos prestadores. Isso aumenta o risco de crédito, podendo direcionar verbas para projetos de iniciativas insustentáveis ou deixar de financiar projetos com grande potencial. Intensidade Alta Obstáculo à Atração de Investimentos Privados: Um dos pilares do Novo Marco Legal é a atração de capital privado. Investidores exigem segurança jurídica e transparência informacional. Um ambiente com dados contábeis ruins, pouco confiáveis e não padronizados aumenta a percepção de risco, afugenta investidores e encarece o capital. Intensidade Alta

5 Identificação da Base Legal

A aprovação da Lei 14.026/2020 trouxe metas para a Universalização do saneamento básico. O novo marco regulatório do saneamento, tem como principal premissa a universalização dos serviços com o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até o ano de 2033, com a garantia da qualidade do serviço prestado, através do cumprimento de metas e regras de fiscalização dos contratos.

Além disso, a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Dentre as novas atribuições está a de estabelecer critérios para a contabilidade regulatória, conforme nova redação da Lei 9.984/2000, de 17 de julho de 2000:

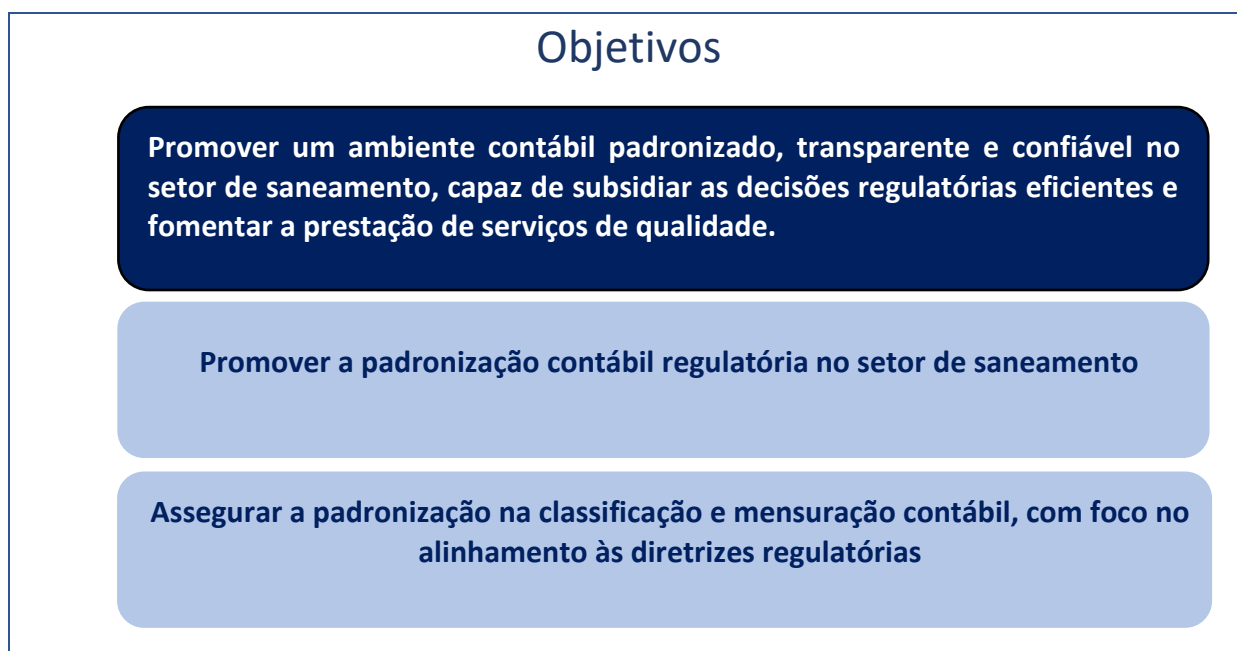
Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

*§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:
(...)
V – critérios para a contabilidade regulatória;
(...)”*

6 Objetivos a Serem Alcançados

Após análise dos problemas e riscos quanto a definição do método para indenização de ativos, busca-se os seguintes objetivos, ver Quadro 14:

Quadro 14. Objetivos da Norma de Referência de Arcabouço contábil regulatório padronizado



6.1 Objetivo Geral

A insuficiência e as distorções nas informações contábeis reportadas pelos prestadores de serviços de saneamento básico comprometem a atuação eficaz do Estado como regulador. A falta de dados confiáveis, padronizados e comparáveis enfraquece a qualidade das decisões regulatórias, gera insegurança jurídica, penaliza prestadores eficientes, encobre práticas inadequadas e dificulta o avanço rumo à universalização dos serviços.

Diante desse cenário, esta AIR propõe como objetivo geral **promover um ambiente contábil padronizado, transparente e confiável no setor de saneamento**, capaz de subsidiar as decisões regulatórias eficientes e fomentar a prestação de serviços de qualidade.

6.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram definidos para atacar diretamente as causas do problema.

6.2.1 Promover a padronização contábil regulatória no setor de saneamento.

Este objetivo responde diretamente à ausência de diretrizes contábeis específicas para o setor, agravada pela heterogeneidade das entidades reguladoras e pela multiplicidade de regimes contábeis aplicáveis, que dificultam a comparabilidade dos dados e comprometem a efetividade do processo regulatório.

6.2.2 Assegurar a padronização na classificação e mensuração contábil, com foco no alinhamento às diretrizes regulatórias.

A medida visa superar os limites dos atuais regimes contábeis (públicos e societários) que, embora adequados a suas respectivas finalidades fiscais ou empresariais, não oferecem suporte suficiente para decisões regulatórias. A adoção de parâmetros próprios à contabilidade regulatória permitirá maior coerência na valoração de ativos, na apuração de custos e no monitoramento da eficiência econômico-financeira dos prestadores.

7 Mapeamento da Experiência Nacional e Internacional

A elaboração da norma de referência para critérios de contabilidade regulatória foi subsidiada por meio do Projeto BRA/22/006, entre a FUNDACE/TATICCA e a ANA, materializado por meio do Produto 2 - Estudo de Benchmarking. O objetivo do estudo foi analisar as principais práticas contábeis em setores de infraestrutura regulados, com foco no saneamento básico em âmbito nacional e internacional.

A metodologia compreendeu uma análise crítica de práticas contábeis em setores como transporte, aviação, energia elétrica e saneamento, tendo como amostra inicial os países do G20. O escopo do trabalho incluiu um levantamento detalhado de práticas internacionais aplicadas ao saneamento em diversos países, utilizando como amostra inicial as nações componentes do G20. Adicionalmente, o estudo foi enriquecido com dados do mapeamento contratado pela ANA junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Contabilidade Regulatória de Água e Saneamento (Mapeamento da Experiência Internacional)²², que contemplou economias como Portugal, Chile, Quênia, Colômbia, Peru e a Província de Manitoba (Canadá).

7.1 Experiência Internacional – Setor de Saneamento Básico

A identificação de práticas internacionais específicas ao setor de saneamento básico enfrentou limitações metodológicas, sobretudo pela baixa responsividade de canais institucionais consultados em representações diplomáticas de 18 países. As tentativas pela Consultoria partiram de contatos telefônicos e envio de e-mails, porém sem retorno. Diante disso, a coleta de dados foi, portanto, complementada por pesquisa em fontes abertas (websites de órgãos reguladores) e colaboração com profissionais de países como Alemanha e Austrália.

São destacadas a seguir algumas dessas experiências que subsidiaram a definição das alternativas regulatórias para enfrentamento do problema regulatório.

7.1.1 ALEMANHA

A Alemanha possui uma estrutura descentralizada onde as regulamentações de água são determinadas por cada estado (Länder). O país segue normas financeiras e de auditoria rigorosas, com regulamentação contábil fortemente orientada por práticas contábeis europeias e regulamentos ambientais relacionados à gestão de água. As empresas seguem o Código Comercial Alemão (HGB), que, para empresas listadas, deve ser compatível com as IFRS. As empresas de água na Alemanha são, muitas vezes, controladas por governos locais (municipalidades) e operam sob concessões públicas. Isso implica que a propriedade dos ativos, em muitos casos, permanece com o setor público, mas a operação pode ser realizada por empresas privadas.

²² Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7763/1/2023.08.08%20-%20Contabilidade%20regulatória%20de%20água%20e%20saneamento.pdf>.

Como principais características pode-se dizer que é um modelo com uma regulação descentralizada no setor de água, tendo a Bundesnetzagentur (BNetzA), Agência Federal de Redes, que regula aspectos econômicos e financeiros de setores essenciais, incluindo saneamento. As normas contábeis, como já mencionado, são baseadas no HGB (Handelsgesetzbuch, ou Código Comercial Alemão) e no IFRS (International Financial Reporting Standards). Tem foco na mensuração pelo custo histórico e uma forte regulação tarifária.

O Regulador, sob o prisma da Regulação Econômica e Financeira, supervisiona os custos operacionais e investimentos para garantir que sejam adequadamente recuperados nas tarifas, sem gerar lucros excessivos. Os processos tarifários são baseados nos dados contábeis, a partir da análise das demonstrações financeiras, incluindo a revisão dos custos de infraestrutura, manutenção e operação. O monitoramento de eficiência avalia se os custos registrados nas demonstrações contábeis são compatíveis com práticas eficientes de gestão e operação. Quanto a transparência contábil, as concessionárias devem fornecer informações financeiras claras e detalhadas para justificar despesas, investimentos e os retornos regulados.

Para a consultoria, apesar de não existir um modelo específico para regulação contábil setorial, algumas premissas podem ser absorvidas pelo modelo da ANA, como a preocupação em se ter no dado contábil a fonte para os processos tarifários das entidades reguladas.

7.1.2 AUSTRÁLIA

A regulação do setor de água na Austrália é supervisionada por diferentes órgãos estaduais, sendo a *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) a principal autoridade para monitoramento econômico e concorrencial. Além da ACCC, órgãos como a *Essential Services Commission* (ESC) em Victoria e o *Independent Pricing and Regulatory Tribunal* (IPART) em Nova Gales do Sul exercem papel regulador nas tarifas e nas práticas contábeis das concessionárias. A contabilidade segue as *Australian Accounting Standards Board* (AASB), alinhadas às IFRS, com forte ênfase em controles internos, governança corporativa e auditoria contínua, com exigência de prestação de contas detalhada sobre investimentos e despesas.

Para os processos tarifários as autoridades regulatórias analisam detalhadamente os fluxos de caixa das concessionárias de água para garantir que os recursos estão sendo usados de forma eficiente e responsável. As empresas devem justificar como os fluxos de caixa são geridos, garantindo que os consumidores não sejam prejudicados por má gestão dos recursos.

Quanto a gestão de capital, as concessionárias são obrigadas a manter um equilíbrio adequado entre capital próprio e dívida, demonstrando que estão usando seus instrumentos financeiros de forma eficiente e que o custo do serviço da dívida não está impactando de maneira injusta as tarifas cobradas.

Sobre ativos e passivos regulatórios, na Austrália as concessionárias de água utilizam Ativos e Passivos Regulatórios para refletir as diferenças entre os custos incorridos e as receitas recebidas pela tarifa. Dessa maneira as concessionárias por meio de mecanismos contábeis podem reconhecer as diferenças temporárias causadas pela defasagem no

reconhecimento de custos e receitas com base na tarifa regulada. Dentre os ativos regulatórios comuns podem ser citados como exemplo os investimentos em modernização da rede de distribuição de água e a construção de novas estações de tratamento, que pelo impacto imediato na tarifa acabam sendo diferidos em ciclos tarifários futuros. No caso do passivo regulatório tem-se como exemplo as diferenças nas previsões de demanda. Quando a concessionária cobra tarifa baseada em uma previsão de demanda que está acima da demanda real o excesso cobrado se torna um passivo a ser devolvido em processos tarifários futuros.

As pesquisas realizadas pela consultoria indicam que na Austrália não são identificados modelos de manual ou normativo específico dedicado a contabilidade do setor de saneamento básico. Como mencionado anteriormente as concessionárias seguem os padrões contábeis gerais da *Australian Accounting Standards Board* com alinhamento às práticas IFRS.

7.1.3 CANADÁ

O saneamento básico canadense é regulado principalmente em nível provincial, com diretrizes nacionais estabelecidas pela *Canada Water Act*. Os serviços de saneamento são supervisionados por órgãos provinciais, como a *Alberta Utilities Commission* (AUC). As concessionárias seguem o *CPA Canada Handbook* (empresas privadas) ou as IFRS (empresas listadas). Outra característica é que a infraestrutura hídrica é altamente desenvolvida, com participação de empresas públicas e privadas sob concessões governamentais.

Quanto aos ativos imobilizados, eles são inicialmente mensurados ao custo. No entanto, as empresas públicas que seguem as IFRS podem realizar a mensuração dos ativos pelo custo ou reavaliação. **A reavaliação é opcional e não comum em setores como o de água. Outro ponto de destaque é que as normas canadenses exigem a divulgação da vida útil dos ativos, dos métodos de depreciação e das reavaliações ou ajustes ao valor justo.** Cabe também ressaltar sobre o teste de impairment dos ativos, que pode ocorrer em situações com mudanças regulatórias, desastres naturais ou avanços tecnológicos que tornem certos ativos obsoletos.

No setor de saneamento básico do Canadá muitas infraestruturas são operadas por empresas privadas por meio de concessões públicas realizadas pelos governos provinciais ou municipais. Essas concessões conferem o direito de operar os ativos de infraestrutura por um período definido, enquanto a propriedade dos ativos permanece com o governo. Nessas concessões a infraestrutura é reconhecida como ativo intangível, com base no custo do contrato. A mensuração inicialmente é a custo histórico, sendo amortizado o investimento ao longo do contrato, por meio de uma amortização linear, ou com base no fluxo de caixa gerado pela concessão.

A Consultoria também não identificou um modelo de manual ou normativo específico dedicado exclusivamente ao setor de saneamento básico. Como já comentado, as empresas seguem as normas gerais do CPA Canada Handbook e das IFRS.

7.1.4 CHILE

De acordo com o relatório da Consultoria, a regulação do saneamento básico é centralizada pela *Superintendencia de Servicios Sanitarios* (SISS), que adota tarifas com base em modelos de eficiência. O país é tido como modelo regulatório para a América Latina e Europa, especialmente devido ao seu uso de modelos hipotéticos de empresas eficientes para justificar aumentos tarifários. O modelo é baseado em concessões públicas, com empresas privadas operando infraestrutura estatal. As empresas seguem as *Normas Contables Chilenas* (NCCh), alinhadas com as IFRS.

No que tange os registros contábeis relacionados a infraestrutura concedida esses ativos são contabilizados de acordo com a IFRIC 12 (Concessões de Serviços Públicos), que regula como os ativos de concessão devem ser reconhecidos e mensurados. O reconhecimento inicial é feito pelo custo histórico, o que inclui o preço de compra ou construção, os custos diretamente atribuíveis, como instalação e transporte e custos de preparação. No Chile é permitido que a mensuração subsequente seja pelo modelo de custo ou de reavaliação, sendo o primeiro o mais utilizado.

As vidas úteis dos ativos podem variar bastante a depender da sua natureza, como redes de distribuição que possuem vidas úteis entre 30 e 100 anos. Esses períodos revelam a longevidade esperada das infraestruturas de água e esgoto, que prestam serviços essenciais e contínuos. As empresas de saneamento são obrigadas a divulgar informações detalhadas sobre seus ativos, como métodos de depreciação, vidas úteis dos ativos, testes de impairment, visando maior transparência para os investidores e reguladores sobre o estado de suas infraestruturas e práticas contábeis.

Com relação a existência de um arcabouço contábil específico para o setor, a consultoria não identificou. Os setores regulados seguem as Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

A íntegra das experiências analisadas pela consultoria está documentada no Produto 2: Análise de Benchmarking Nacional e Internacional de Práticas Contábeis Regulatórias, elaborado conforme as previsões contratuais. Outras experiências internacionais, não destacadas neste relatório de AIR, foram igualmente analisadas e estão descritas de forma mais detalhada no referido relatório final da consultoria.

A seguir, apresenta-se o Quadro 15, comparativo das práticas internacionais selecionadas, seguido de um resumo das principais lições aprendidas a partir da análise comparada.

Quadro 15. Práticas Regulatórias desenvolvidas em âmbito Internacional

Critério	Alemanha	Austrália	Canadá	Chile
Estrutura de Regulação	Descentralizada, determinada por cada estado (Länder), com a Agência Federal de Redes (BNetzA) regulando aspectos econômicos.	Predominantemente estadual, supervisionada por diferentes órgãos estaduais (ex: ESC em Victoria), com a ACCC monitorando a nível nacional.	Nível provincial, sob diretrizes nacionais com órgãos como a <i>Alberta Utilities Commission</i> (AUC).	Regulação centralizada, a cargo da <i>Superintendencia de Servicios Sanitarios</i> (SISS).

Normas Contábeis de Referência	Código Comercial Alemão (HGB), que para companhias listadas é alinhado às IFRS	<i>Australian Accounting Standards Board</i> (AASB), que são alinhadas às IFRS.	<i>CPA Canada Handbook</i> (para entidades privadas) e IFRS (para empresas listadas).	<i>Normas Contables Chilenas</i> (NCCh), alinhadas às IFRS.
Tratamento dos Ativos de Infraestrutura	Foco na mensuração pelo custo histórico.	Utilização de "Ativos e Passivos Regulatórios" para refletir diferenças temporais entre custos incorridos e receitas tarifárias.	Em contratos de concessão, a infraestrutura é reconhecida como ativo intangível na contabilidade da operadora, em conformidade com as diretrizes da IFRIC 12	A propriedade dos ativos permanece com o governo, sendo a operação delegada à concessionárias privadas. Esses ativos são contabilizados segundo a IFRIC 12, geralmente mensurados pelo modelo de custo.
Principal Característica /Destaque	O dado contábil é a fonte primária para a análise de custos e definição das tarifas pelo regulador.	Uso de mecanismos contábeis para gerenciar a defasagem entre o reconhecimento de custos de grandes investimentos e a recuperação via tarifa em ciclos futuros.	Distinção entre a propriedade pública da infraestrutura e a operação privada	O sistema é uma referência na América Latina pelo uso de modelos hipotéticos de "empresas eficientes" para a definição e o reajuste de tarifas, incentivando a busca por produtividade.

A análise revelou que, nos países avaliados, não há manuais contábeis regulatórios específicos exclusivamente voltados ao saneamento. As soluções adotadas variam de acordo com o arcabouço institucional, a maturidade regulatória e as particularidades do setor em cada país. Observa-se, no entanto, um padrão comum: a utilização das normas contábeis gerais, especialmente as IFRS, como base para a construção de exigências adicionais voltadas à regulação. Em vez de sistemas completamente novos, os países adotam estruturas complementares, como planos de contas específicos, relatórios regulatórios e notas explicativas voltadas à transparência e à comparabilidade.

Outro ponto central refere-se ao tratamento dos ativos de infraestrutura, cuja mensuração e reconhecimento são essenciais para assegurar a coerência entre os registros contábeis e os parâmetros tarifários. A aplicação da IFRIC 12, o uso de ativos regulatórios e a adoção de metodologias baseadas em custos eficientes demonstram que o alinhamento entre a contabilidade e a lógica tarifária é um requisito fundamental para garantir previsibilidade, atratividade e sustentabilidade dos contratos. Essas lições reforçam a importância de um modelo contábil regulatório que seja compatível com os princípios contábeis vigentes, mas sensível às demandas específicas da regulação do setor de saneamento.

7.2 Experiência Nacional

Em complemento à análise internacional, o estudo do Produto 2 estendeu-se às práticas regulatórias nacionais. Além das experiências internacionais, a Consultoria também abordou em seu estudo as experiências nacionais do **setor de saneamento básico** e de **outros setores regulados de infraestrutura**. Essa abordagem visa compreender o estágio de maturidade e os mecanismos já instituídos no contexto brasileiro, oferecendo subsídios práticos para a definição de diretrizes adaptadas à realidade regulatória local.

7.2.1 Setor de Saneamento Básico

Em âmbito nacional, algumas entidades reguladoras estaduais, distritais e intermunicipais desenvolveram arcabouços próprios para padronizar a contabilidade regulatória dos prestadores de serviços de saneamento básico. Essas iniciativas visam aprimorar a comparabilidade das informações, promover a transparência e subsidiar a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões.

Serão detalhadas, na sequência, as experiências mais relevantes mapeadas no âmbito do projeto.

7.2.1.1 Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - ATR

A Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos é uma autarquia de regime especial que foi criada pela Lei nº 1.758 de 2007 com o objetivo de assegurar a prestação de serviços públicos adequados, garantir a harmonia entre os interesses públicos/privados e zelar pelo equilíbrio econômico e financeiro dos serviços públicos delegados.

Em 2020, a ATR emitiu um Manual de Contabilidade Regulatória com o objetivo principal de padronizar os procedimentos contábeis regulatórios adotados pelos prestadores dos serviços de saneamento e, com isso, contribuir com a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro, aumentar o nível de transparência nos cálculos tarifários e sistematizar o processo de prestação de contas de tais entidades.

O Manual de Contabilidade Regulatória emitido pela ATR é bastante detalhado (837 páginas) e abrangente, contemplando diretrizes tanto para empresas privadas quanto para empresas públicas. Adicionalmente, a agência separa o plano de contas do patrimônio e do resultado.

A estrutura das contas contábeis apresentadas em seu manual segue as dimensões relativas ao setor de saneamento como divisão por municípios e microrregião, a consolidação das regiões e a divisão por tipo de serviços. O plano engloba as empresas públicas, privadas e as secretarias/departamentos municipais.

O plano de contas previsto pela ATR segue a lógica do padrão contábil internacional (IFRS) para as contas de patrimônio com a divisão entre ativos e passivos circulantes e não circulantes assim como o patrimônio líquido; e segue uma lógica regulatória própria para as contas de resultado onde separa as receitas em Tarifária, Serviços e Outras Operacionais. Para as despesas, a ATR chama as mesmas de gastos e as separa em despesas e custos. Adicionalmente a agência separa o resultado financeiro e o resultado não operacional.

Um aspecto interessante no arcabouço regulatório da ATR são os critérios de rateio e os direcionadores dos custos. Os critérios de rateio também foram bastante detalhados inclusive com separação por empresas regionalizadas e multinacionais. São previstos direcionadores administrativos, comerciais, operação e expansão do sistema.

Quanto aos ativos de infraestrutura, intitulados de ativos regulatórios, a ATR possui um manual específico chamado de Manual da Base de Ativos Regulatórios. Este documento norteia sobre os investimentos que estão sujeitos a remuneração. Esses ativos também são classificados a partir do tipo de serviço: água, esgoto, resíduos e outros serviços regulados.

A ATR estabelece que o inventário deve ser realizado anualmente. A depreciação segue a Orientação RFB no 1.700/2017, alcançando os ativos regulatórios e não regulatórios, podendo ser revisada anualmente conforme preconiza o Pronunciamento Técnico Contábil CPC 27 – Ativo Imobilizado. Os ativos são classificados em três categorias: Ativo Não Oneroso (parcela em suspenso para fins tarifários); Base do Ativo Regulatório (com efeitos tarifários); e Base do Ativo Não Regulatório (não essenciais para o serviço).

7.2.1.2 Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, foi criada pela Lei nº 3.365, de 16 de julho de 2004, e reestruturada pela Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008.

O Manual de Contabilidade Regulatória da Concessionária de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Distrito Federal emitido pela ADASA busca garantir uma ferramenta que lhe permita a agência, desenvolver suas atividades de regulação relativas a aspectos contábeis, financeiros e econômicos, de forma eficiente, a fim de que as informações necessárias fornecidas pelo Operador, estejam disponíveis de maneira uniforme, permitindo comparação e um controle ao longo dos períodos.

A fundamentação para a elaboração do seu manual foram as normas de contabilidade para empresas privadas emanadas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) em convergência com as Normas internacionais de contabilidade emitidas pela *International Accounting Standards Board* (IASB).

A ADASA desenvolveu um Plano de Contas Regulatório aplicado à operadora responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com objetivo de aprimorar o controle das atividades objeto da concessão, contribuindo para a melhoria no processo de análise de dados econômico-financeiros da Concessionária.

Para os ativos de infraestrutura (ativos regulatórios) o manual da ADASA prevê conta específica intitulada “Ativos Financeiros – Concessões de Serviço Público” para representar o saldo ao final do contrato a ser indenizado pelo poder concedente referente aos investimentos ainda não amortizados ou depreciados.

O Ativo Intangível está sujeito a reavaliação compulsória regulatória e deve ser observada as taxas de amortização determinadas pela agência reguladora. Essa situação deve-se ao reconhecimento da metodologia de Valor Novo de Reposição para mensuração dos ativos.

O manual da Agência apresenta modelos detalhados para as demonstrações financeiras, incluindo notas explicativas e relatório de administração. Um ponto de observação é que não foi identificada a conciliação entre o padrão contábil regulatório e societário. O regulador também prevê em seu manual o envio periódico de informações, trimestralmente, contendo a relação analítica dos bens da concessão, composição do endividamento e o Plano de Investimentos em Expansão e Renovação. Ademais, são apresentados indicadores contábeis e econômico-financeiros de interesse da atividade de regulação econômica.

7.2.1.3 Consórcio ARIS, AGIR, ARESPCJ, AGESAN-RS, ARISB-MG e AGEMAN

As Agências Reguladoras Intermunicipais, Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS (SC) , Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí – AGIR (SC), Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES-PCJ (SP), Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul - AGESAN-RS (RS), Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais - ARISB-MG (MG) e a Agência Reguladora Municipal, Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus - AGEMAN (AM), elaboraram proposta conjunta de Procedimentos de Contabilidade Regulatória (PCRs), no âmbito do Acordo de Cooperação Multi-Institucional, firmado entre elas em 12 de fevereiro de 2020; e posteriormente aprovado pelas instâncias administrativas de cada uma das agências.

Este Procedimentos de Contabilidade Regulatória (PCRs) devem ser adotados pelos operadores de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios associados as referidas agências. No preâmbulo do documento, existe uma justificativa sobre a motivação do estabelecimento dos PCRs, ao invés de um Manual de Contabilidade Regulatória.

“Os MCRs já publicados demonstram riqueza de detalhes em sua elaboração, o que torna sua aplicação dificultosa. Portanto, essa dificuldade tem como grande obstáculo a aceitação do prestador de serviços em atender às demandas regulatórias, sendo um processo cíclico e contínuo até seu amadurecimento. Em função dessas peculiaridades, surge a necessidade de elaboração em conjunto do PCR pelas diversas agências reguladoras de destaque no cenário nacional. O objetivo do PCR é padronizar os entendimentos e os procedimentos de contabilidade regulatória, estabelecendo maior segurança jurídica aos prestadores de serviços de saneamento.”
RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 369 – 21/12/2020

O PCR também indica que a Concessionária deve manter escrituração contábil com base na legislação comercial e com observância das Normas Brasileiras de Contabilidade, cabendo assim tanto para operadores públicos, quanto privados.

Destaca-se nesse arcabouço regulatório a preocupação com os critérios de rateio para alocação dos custos do serviço, destacando alguns direcionadores de custos como:

percentual de conclusão de obra; horas de mão de obra trabalhadas; quantidade de funcionários; volume de água e esgoto tratado; e proporção de receita apurada.

Os ativos de infraestrutura que são amortizados ao longo da vigência do contrato são classificados como Ativo Intangível. A parcela da infraestrutura que não é recuperada dentro do prazo contratual é reconhecida como Ativo Financeiro, parcela esta sujeita a indenização pelo poder concedente. Essas práticas estão alinhadas com as diretrizes da IFRIC 12 (Contratos de Concessão).

A Base de Ativos Regulatória (BAR) pode ser mensurada com base nos seguintes critérios: Valor Econômico ou de Mercado; Valor Custo de Reposição; e Combinação de Métodos. O método do Valor Econômico ou Mercado pode considerar o lance de leilão, o Valor Presente Líquido, valor das ações ou valor de comparação. Já o Método do Valor do Custo de Reposição pode considerar o Custo Histórico Corrigido, Custo de Reposição Depreciado, Custo de Reposição Depreciado Otimizado e Valor Novo de Reposição. Ainda há métodos híbridos previstos.

O PCR não define um modelo próprio de demonstrações financeiras, apenas elencando aquelas que devem ser elaboradas:

- a) Balanço Patrimonial;
- b) Demonstrativo de Resultado;
- c) Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- d) Notas Explicativas;
- e) Balancete Contábil (para órgãos públicos); e
- f) Razão.”

As experiências regulatórias nacionais no setor de saneamento básico, incluindo outras não abordadas neste relatório, estão detalhadamente descritas no Relatório Técnico de Análise de Benchmarking Nacional e Internacional de Práticas Contábeis Regulatórias, correspondente ao Produto 2 do projeto.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo das principais práticas no setor de saneamento no Brasil selecionadas.

Quadro 16. Práticas Regulatórias desenvolvidas no Setor de Saneamento Básico

Critério	ATR	ADASA	Consórcio de Agências
Tipo de Instrumento Regulatório	Manual de Contabilidade Regulatória detalhado para padronizar procedimentos e aumentar a transparência nos cálculos tarifários Também um Manual da Base de Ativos Regulatórios específico, que define os critérios para a remuneração dos investimentos.	Manual de Contabilidade Regulatória.	Procedimentos de Contabilidade Regulatória (PCRs), uma abordagem tida como menos complexa que um manual completo.

Base / Fundamentação	O plano de contas segue a lógica IFRS para o patrimônio, mas com uma lógica regulatória própria para as contas de resultado.	Baseado nas normas do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), em convergência com as IFRS.	Baseado na legislação comercial e nas Normas Brasileiras de Contabilidade.
Tratamento dos Ativos de Infraestrutura	A depreciação segue a Orientação da Receita Federal (RFB nº 1.700/2017). Os ativos são classificados em "Não Oneroso", "Base do Ativo Regulatório" e "Base do Ativo Não Regulatório".	O Ativo Intangível está sujeito à reavaliação compulsória regulatória. Prevê uma conta específica de "Ativos Financeiros" para o saldo a ser indenizado ao final do contrato.	Alinhado com a norma IFRIC 12, classificando a infraestrutura em Ativo Intangível (recuperado via tarifa) e Ativo Financeiro (sujeito à indenização).
Principal Característica / Destaque	Apresenta um manual abrangente com critérios de rateio e direcionadores de custos bem definidos.	Exige o envio periódico de informações detalhadas e apresenta modelos para as demonstrações financeiras e indicadores contábeis e econômico-financeiros de interesse da atividade de regulação econômica.	Destaca-se nesse arcabouço regulatório a preocupação com os critérios de rateio para alocação dos custos do serviço, destacando alguns direcionadores de custos como: percentual de conclusão de obra; horas de mão de obra trabalhadas; quantidade de funcionários; volume de água e esgoto tratado; e proporção de receita apurada.

Essas experiências demonstram uma crescente maturidade institucional das agências reguladoras infranacionais, ainda que com desafios relacionados à compatibilização entre contabilidade regulatória e societária e à ausência de harmonização nacional.

7.2.2 Outros setores regulados de infraestrutura

A análise de outros setores de infraestrutura no Brasil oferece um contraponto valioso, demonstrando diferentes níveis de maturidade e abordagens na regulação contábil. Em âmbito nacional, o estudo da Consultoria identificou algumas entidades reguladoras infranacionais que já desenvolveram arcabouços regulatórios contábeis próprios para padronizar a contabilidade regulatória dos prestadores de serviços de saneamento básico.

7.2.2.1 Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

Talvez a maior referência quando se trata de práticas contábeis regulatórias é o setor de energia elétrica. Trata-se de um setor com plano de contas estabelecido desde a década de 1950. Sua longa trajetória e grau de maturidade do setor coloca seu arcabouço regulatório contábil como referência para os demais setores regulados de infraestrutura.

Desde 2010 a ANEEL possui um manual de contabilidade que estabelece práticas contábeis regulatórias que alcançam os diferentes segmentos de energia elétrica, como geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Entendendo que as práticas IFRS comprometeriam a qualidade das informações contábeis regulatórias apresentadas pelos

agentes do setor, a ANEEL iniciou desde então um caminho próprio com práticas comuns àquelas do padrão IFRS, mas também com outras práticas diferentes, sobretudo na questão da mensuração da infraestrutura.

Cabe destacar que as práticas contábeis adotadas pela ANEEL existem nas normas da contabilidade internacional que o Brasil adotou integralmente a partir de 2010, mas que como as interpretações diferentes sobre as essências das operações levaram a interpretações diferentes e como consequência aplicação contábil diferente. Um exemplo disso é que na interpretação pela contabilidade societária a infraestrutura comprada ou adquirida não é de fato da concessionária leva a aplicar o normativo ICPC 01 – Contratos e concessão e por isso essa infraestrutura na contabilidade societária é classificada pelas distribuidoras de energia parte como contas a receber e parte no ativo intangível, enquanto que a interpretação da ANEEL é que essa infraestrutura deve ser classificada como imobilizado e atualizada pelo Valor Novo de Reposição - VNR nas distribuidoras. No caso das transmissoras de energia elétrica na contabilidade societária a infraestrutura está de forma integral como contas a receber enquanto na contabilidade regulatória está como imobilizado, assim, como que nas geradoras em sua grande maioria na contabilidade societária a infraestrutura está como ativo imobilizado e na regulatória também como imobilizado.

Dentre algumas ressalvas que o Manual de Contabilidade da ANEEL faz às práticas emanadas pelo IFRS/CPC são:

- ICPC 01 - Contratos de Concessão - esta ICPC não foi contemplada neste Manual. Desta forma, quando da sua aplicação para fins societários não deverá refletir nas informações contábeis regulatórias, devendo seus efeitos serem eliminados;
- CPC 26 - Apresentação das demonstrações financeiras - este CPC estabelece a necessidade de segregação entre custos e despesas dos gastos alocados no resultado do exercício, segregação esta não requerida neste manual;
- CPC 27 - Imobilizado - este CPC estabelece que o valor residual e a vida útil de um ativo são revisados pelo menos ao final de cada exercício e, se as expectativas diferirem das estimativas anteriores, a mudança deve ser contabilizada como mudança de estimativa contábil. Entretanto, no âmbito regulatório, quem é competente para definir a vida útil e a taxa de depreciação dos bens é o Órgão Regulador, não cabendo à empresa realizar a revisão mencionada no CPC 27;
- CPC 06 (R2) - Arrendamentos - a aplicação deste CPC deverá se restringir aos bens administrativos, ou seja, aqueles que não estão diretamente vinculados às instalações de energia elétrica das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Possíveis mudanças de práticas societárias decorrentes da aplicação dessa norma, em virtude de alguma excepcionalidade, principalmente quanto ao arrendamento mercantil financeiro, deverão ser comunicado previamente ao Órgão Regulador;

O Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSE é robusto, extenso e complexo, dado o nível de detalhamento que ele apresenta para o registro adequado das operações no setor de energia elétrica. Ele é composto por vários capítulos, destacando as Instruções Gerais (IC); Instruções Contábeis (IC); o Plano de Contas composto por Elenco de

Contas, Funções das contas e Técnicas de Funcionamento; Roteiro para Elaboração e Divulgação de Informações Contábeis, Econômico-Financeiras e Socioambientais. Dentre os modelos de relatórios tem-se: Relatório Socioambiental; Relatório da Administração Regulatório; e Demonstrações Contábeis Regulatórias. Importante também destacar que pelo fato de existir dois padrões contábeis bem definidos e distintos (IFRS X Regulatório) a ANEEL estabeleceu em seu manual a nota conciliatória entre as demonstrações contábeis societárias e regulatórias, de forma a entregar ao usuário uma compreensão das divergências entre os dois padrões de reporte.

7.2.2.2 Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT estabeleceu seu primeiro arcabouço contábil regulatório em 2006, definido como “Plano de contas padronizado para o setor de transportes terrestres regulado pela ANTT”. No entanto, com as mudanças em virtude da convergência aos padrões internacionais de contabilidade pelo Brasil, a Agência atualizou o Manual em 2012.

Como objetivos o Manual de Contabilidade da ANTT busca:

- i. Padronizar os procedimentos contábeis adotados pelas concessionárias, permitindo o controle e acompanhamento das respectivas atividades, objeto da concessão;
- ii. Atender aos preceitos da legislação comercial brasileira, além da legislação específica do Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal e do ordenamento jurídico-societário, bem como a plena observância dos princípios de contabilidade, contribuindo para a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão atribuída pelo Poder Concedente;
- iii. Permitir a elaboração das Demonstrações Contábeis e correspondentes Notas Explicativas, do Relatório da Administração e das informações complementares que necessitem de divulgação para atendimento de dispositivos da legislação societária brasileira, da legislação aplicável às companhias abertas, da legislação aplicável ao Setor de Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal e para atendimento das necessidades de investidores, acionistas, instituições financeiras, credores, usuários, órgãos reguladores e público em geral;
- iv. Permitir mais integração entre os sistemas de fiscalização e acompanhamento da ANTT e os sistemas contábeis das Concessionárias;
- v. Conferir mais transparência aos resultados alcançados pelo Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal;
- vi. Contribuir para a avaliação da análise do equilíbrio econômico-financeiro das Concessionárias

Com relação aos ativos, a ANTT adota o Custo Histórico como metodologia para mensuração. As vidas úteis dos ativos devem ser revisadas no mínimo a cada exercício,

cabendo a administração manter e aprovar análise documentada que evidencie a necessidade ou não de alteração das expectativas anteriores.

Os ativos de infraestrutura são reconhecidos como Ativo Intangível uma vez que os concessionários não possuem o controle, mas apenas a posse desses bens para exploração dos serviços públicos concedidos. A ICPC 01 é aplicável, pois as condições dos contratos atendem aos aspectos da referida interpretação, tais como: preço controlado e participação relevante sobre a infraestrutura ao final do contrato.

Considerando o atual modelo do contrato de concessão, as concessionárias de rodovias não devem fazer a contabilização bifurcada (separação entre ativo intangível e ativo financeiro), tendo em vista que todo o valor investido na concessão deve ser recuperado ao longo do contrato. Sendo assim, a bifurcação não é aplicável, a menos que no contrato conste previsão de pagamento à concessionária dos investimentos ainda não amortizados ou depreciados e que os critérios para reembolso sejam atendidos.

7.2.2.3 Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Outra experiência relatada pela Consultoria é a da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. A Resolução ANAC nº 342/2014 teve como propósito regulamentar os documentos e as demonstrações contábeis padronizadas a serem apresentadas pelas empresas brasileiras que exploram os serviços aéreos públicos, assim como aspectos de sua escrituração contábil.

A ANAC estabeleceu em seu arcabouço contábil regulatório as demonstrações contábeis de reporte obrigatório pelos seus concessionários. As empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular e não regular de passageiros, carga e mala postal, exceto na modalidade táxi-aéreo, que detenham participação de mercado relevante, devem apresentar periodicamente à ANAC documentos e demonstrações contábeis padronizadas. Para os efeitos da Resolução ANAC nº 342/2014, a participação das empresas brasileiras será considerada relevante quando for igual ou superior a 1% no mercado doméstico ou no mercado internacional, em termos de passageiros quilômetros transportados pagos - RPK ou em termos de toneladas quilômetros transportados pagos – RTK.

A apresentação de documentos e demonstrações contábeis pelas empresas tem por objetivo propiciar a análise da sua situação econômico-financeira, o acompanhamento de mercado e a remessa de dados econômicos do transporte aéreo requeridos pelos organismos internacionais dos quais o Brasil seja membro, entre outros. As empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público participam de mercado relevante devem apresentar, até o último dia útil do mês de abril do exercício social subsequente, os documentos e as demonstrações contábeis anuais a seguir:

- Balanço Patrimonial;
- Demonstração do Resultado;
- Demonstração do Fluxo de Caixa;
- Notas Explicativas;
- Relatório da Administração; e

- Relatório do Auditor Independente

A ANAC estruturou o Manual de Contabilidade de forma a convergir com as práticas societárias. A ANAC optou por demandar das concessionárias fazerem padronização de detalhamentos de informações para concessionárias encaminharem para a ANAC. Para o reporte periódico de informações a ANAC estabeleceu um plano de contas padronizado.

A aplicação do ICPC 01 – Contratos de Concessão foi aceito na extensão que as concessionárias fazem para contabilidade regulatória. O controle patrimonial também é simplificado em relação ao que tem da ANEEL.

De acordo com a percepção da Consultoria, as bases de cálculos das tarifas em princípio não dependem diretamente dos investimentos realizados, assim, nesse contexto, os controles são menores ou inexistentes para fins de regulação.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo com outras entidades reguladoras infranacionais que possuem arcabouço regulatório próprio, seguido de um resumo das principais lições aprendidas a partir da análise comparada entre as experiências nacionais.

Quadro 17. Práticas Regulatórias desenvolvidas em Setores Regulados de Infraestrutura

Critério	ANEEL	ANTT	ANAC
Principal Instrumento Regulatório	Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (MCSE), descrito como robusto, extenso e complexo.	Manual de Contabilidade para o setor de transportes terrestres, atualizado em 2012.	Resolução nº 342/2014, que estabelece o reporte de demonstrações contábeis padronizadas e um plano de contas.
Alinhamento com as Normas IFRS/CPC	Divergente. A ANEEL iniciou um "caminho próprio com práticas diferentes" do IFRS/CPC, não contemplando normas como a ICPC 01; o CPC 26 a segregação de custos e despesas dos gastos não requerida; CPC 27 invertem o competente, sendo o regulador quem deve definir a vida útil e a taxa de depreciação dos bens; CPC 6 (R02) se restringe aos bens administrativos.	Convergente. O manual adota as diretrizes da norma ICPC 01 para o tratamento dos contratos de concessão.	Convergente. O manual foi estruturado para convergir com as práticas societárias e aceita a aplicação da norma ICPC 01.
Tratamento dos Ativos de Infraestrutura	A infraestrutura é classificada como "Ativo Imobilizado" e mensurada pelo Valor Novo de Reposição (VNR), em discordância com a prática societária.	A infraestrutura é reconhecida como "Ativo Intangível", pois os concessionários detêm a posse para exploração, mas não o controle dos bens e adota o Custo Histórico como metodologia para mensuração. Existe o controle patrimonial, mas	O controle patrimonial também é simplificado em relação ao que tem da ANEEL.

		pela descrição é mais simplificado, quando comparado ao da ANEEL.	
Principal Foco da Regulação Contábil	Fornecer informações de alta qualidade para o cálculo e revisão de tarifas com base nos investimentos e custos.	Permitir o controle, acompanhamento e a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.	As bases de cálculos das tarifas em princípio não dependem diretamente dos investimentos realizados, assim, nesse contexto, a consultoria entendeu que os controles são menores ou inexistentes para fins de regulação. O foco das demonstrações é para análise da situação econômico-financeira das empresas, acompanhamento de mercado e envio de dados a organismos internacionais.

A análise das experiências nacionais em contabilidade regulatória, abrangendo tanto o setor de saneamento básico quanto outros setores de infraestrutura, permitiu a identificação de lições relevantes que orientam a formulação de alternativas regulatórias. Dentre essas, destaca-se o modelo desenvolvido pela ANEEL como uma referência de maior maturidade institucional, ao adotar um manual próprio e detalhado, deliberadamente divergente das normas internacionais (IFRS/CPC), visando garantir maior aderência às necessidades tarifárias do setor elétrico. Em contraste, outras agências federais, como ANTT e ANAC, adotaram uma estratégia de convergência regulatória, mantendo alinhamento às normas contábeis societárias e impondo apenas exigências complementares de padronização.

No âmbito do próprio setor de saneamento, observa-se uma heterogeneidade de abordagens entre reguladores estaduais e intermunicipais — variando de manuais técnicos robustos, como no caso da ATR/TO, a instrumentos normativos mais simplificados, como os Procedimentos de Contabilidade Regulatória (PCRs) adotados por consórcios de agências. Essa diversidade evidencia o desafio de conciliar clareza normativa com viabilidade de aplicação, especialmente entre prestadores de pequeno porte.

Por fim, o principal ponto de desvio identificado diz respeito ao tratamento contábil dos ativos de infraestrutura, notadamente a dicotomia entre sua classificação como ativo imobilizado ou intangível, cuja padronização será elemento crítico e inadiável na definição de qualquer norma nacional de referência para o setor de saneamento básico.

8 Identificação e Construção de Alternativas

Em conformidade com o art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 10.411/2020, a Análise de Impacto Regulatório considera diferentes alternativas para enfrentar o problema da insuficiência e distorções das informações contábeis no setor de saneamento, incluindo a opção de não ação (status quo).

O racional para a construção das alternativas baseou-se na avaliação de um espectro de soluções com diferentes níveis de intervenção. Em uma ponta, está a **Alternativa 1 (Status Quo)**, de não intervenção, que serve como linha de base para comparação. Na outra ponta, foi desenhada a **Alternativa 3**, que representa a intervenção máxima com a criação de um "marco regulatório contábil completo e adaptado ao setor". Entre esses extremos, foi estruturada a **Alternativa 2** como uma solução intermediária, que aproveita "normas já existentes" (IFRS/CPC) e as complementa com um plano de contas padronizado para suprir as necessidades regulatórias.

Também foi considerada e preliminarmente descartada uma opção com baixa efetividade para os objetivos regulatórios.

8.1 Alternativas Consideradas

8.1.1 *Alternativa 1: Status Quo - Não intervir*

Esta alternativa consiste em não editar a norma de referência, não intervir, mantendo o cenário atual de ausência de padronização contábil.

Nesse cenário, prestadores de serviços públicos e privados continuariam a adotar metodologias contábeis divergentes — contabilidade pública (NBC TSP) ou societária (IFRS/CPC) — o que compromete a comparabilidade e a confiabilidade dos dados utilizados pelos reguladores.

8.1.2 *Alternativa 2: Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado*

Esta alternativa propõe um modelo híbrido, sustentado por dois pilares interdependentes. O primeiro é a adoção das Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS), recepcionadas no Brasil pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), como base principiológica. Essa abordagem alinha o setor às melhores práticas globais, eleva a credibilidade das demonstrações financeiras e amplia a transparência, o que é um fator crucial para a atração de capital.

O segundo pilar é a implementação de um Plano de Contas Regulatório padronizado pela ANA, que atuaria como um instrumento de uniformização para corrigir a flexibilidade inerente às IFRS. Ao estabelecer uma estrutura de contas compulsória, essa alternativa viabiliza a análise comparativa (*benchmarking*) de custos e da Base de Ativos Regulatórios (BAR), mitigando a assimetria de informação. Seu principal desafio reside no fato de que o plano de contas padroniza a classificação ("onde registrar"), mas não os critérios de mensuração ("como mensurar"), que permaneceriam sob a égide dos princípios do IFRS/CPC, podendo preservar margem para interpretações divergentes.

8.1.3 Alternativa 3: Regularizar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas e Manual de Controle Patrimonial

Esta é a abordagem mais completa e estruturante, inspirada no modelo do setor elétrico (ANEEL), que busca criar um ecossistema contábil regulatório próprio e autônomo para o saneamento. O cerne desta alternativa é a elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória detalhado, que estabeleceria um "caminho próprio" com regras específicas para a regulação, divergindo das normas societárias (IFRS/CPC) sempre que necessário para atender aos objetivos regulatórios.

O objetivo principal é alcançar a alta precisão na contabilidade regulatória, minimizando a assimetria de informação e eliminando ambiguidades na apuração da Base de Ativos Regulatórios (BAR), dos custos e das receitas. O manual incluiria um plano de contas detalhado, modelos padronizados para todas as demonstrações contábeis e instruções específicas para operações complexas. Apesar de seu alto potencial para resolver os problemas regulatórios, esta alternativa é a mais complexa para ser implementada, exigindo um investimento maior da agência reguladora e dos prestadores, além de um trabalho permanente de atualização para não se tornar obsoleto.

8.2 Alternativa Descartada

8.2.1 Alternativa de Regularizar com a adoção plena dos IFRS/CPCs

Durante a análise de soluções, foi considerada e subsequentemente descartada a alternativa de regularizar o setor de saneamento por meio da adoção plena e irrestrita das Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS), via Pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC). Embora essa abordagem visasse a máxima convergência com um padrão contábil de alta qualidade e reconhecido globalmente, concluiu-se que sua aplicação isolada seria inadequada para as especificidades da regulação econômica do saneamento. O obstáculo fundamental reside na divergência de focos: as IFRS são desenhadas para o reporte financeiro geral, com o objetivo de fornecer informações a investidores e credores, e não para atender às necessidades da contabilidade regulatória, que exige um nível de detalhe e segregação de informações orientado para a formação tarifária e o monitoramento de contratos.

A natureza principiológica das IFRS, que confere flexibilidade na aplicação, se tornaria um problema crítico na ausência de um plano de contas regulatório padronizado. Cada prestador poderia estruturar suas contas de maneira distinta, o que prejudicaria severamente a comparabilidade de custos operacionais e da Base de Ativos Regulatórios (BAR) entre as empresas, inviabilizando a realização de benchmarking de eficiência. Isso manteria uma elevada assimetria de informação, com o regulador dependente da forma como cada entidade decide apresentar seus dados, e aumentaria consideravelmente a complexidade e os custos de fiscalização. Adicionalmente, a falta de diretrizes claras para a segregação de



ativos e custos regulatórios poderia abrir espaço para arbitragem contábil e potencializar litígios

Portanto, a adoção plena dos IFRS/CPC, sem as devidas adaptações e complementos de uma contabilidade regulatória, falharia em atingir os objetivos de alinhar a contabilidade ao arcabouço tarifário e de fornecer informações suficientes e fidedignas para a tomada de decisão do regulador, sendo, por isso, desconsiderada para uma análise aprofundada neste relatório.

9 Impacto das Alternativas e Atores Impactados

Em cumprimento ao requisito do Decreto nº 10.411, de 2020, art. 6º, inciso VII, tem-se a necessidade de descrever, neste relatório, os possíveis impactos das alternativas ao enfrentamento do problema regulatório.

9.1 Alternativa 1: Status Quo - Não intervir

A ausência de ação por parte da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) na padronização das práticas contábeis no setor de saneamento pode desencadear uma trajetória de agravamento progressivo de problemas regulatórios, financeiros e sociais. Esse cenário se desdobra em diversas frentes e ao longo do tempo assume proporções estruturais que comprometem a efetividade da política pública de saneamento no Brasil, especialmente as metas de universalização dos serviços.

Sem um normativo contábil regulatório unificado, prestadoras públicas e privadas continuarão adotando metodologias divergentes, baseadas em contabilidade pública (NBC TSP, Lei nº 4.320/64) ou societária (Lei nº 6.404/76, IFRS). Isso compromete a comparabilidade e a confiabilidade dos dados utilizados pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs), criando um ambiente de assimetria informacional entre prestadores e reguladores (Lopes e Martins, 2005). Como consequência, a definição de tarifas passa a ser baseada em estimativas imprecisas, gerando distorções econômicas que penalizam tanto usuários quanto operadores.

Além disso, sem padronização, prestadoras privadas podem explorar brechas nas regras para inflar artificialmente o valor de seus ativos ou esconder dívidas relevantes, distorcendo a Base de Remuneração Regulatória - BRR. Isso compromete a transparência e dificulta a atuação dos órgãos fiscalizadores (Watts e Zimmerman, 1986). Ao mesmo tempo, municípios pequenos, com baixa capacidade institucional, tenderiam a manter práticas contábeis ultrapassadas, como deixar de registrar corretamente os ativos de infraestrutura, o que reforça a falta de clareza nas informações do setor (CPCs)²³.

A ausência de critérios técnicos e de transparência na contabilidade financeira gera duas consequências negativas principais. Por um lado, aumenta a percepção de risco dos investidores, que passam a exigir prêmios mais altos para investir, comprometendo a atração de capital privado (BOTOSAN, 1997). Por outro, ao mascarar a real eficiência das operações, permite a perpetuação de distorções estruturais, como subsídios cruzados, que prejudicam a alocação de recursos e a sustentabilidade do setor (OLIVEIRA, 2011).

Ademais, sem um padrão contábil regulatório, estados e municípios tendem a perpetuar a criação de sistemas próprios de informação contábil e regulatória, fragmentando ainda mais o sistema e tornando inviável a integração regional e o planejamento nacional do setor, como previsto no novo marco legal. Com isso, as metas de universalização até 2033 (como 99% de acesso à água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto) tornam-se cada vez mais inalcançáveis.

²³ A omissão no registro de ativos de infraestrutura caracteriza descumprimento dos princípios estabelecidos no CPC 27, no CPC 00 (R2) e no CPC 23, comprometendo a fidedignidade, a comparabilidade e a transparência das demonstrações contábeis.

As ERIs, especialmente nos estados mais vulneráveis, perdem capacidade técnica de análise e fiscalização, gerando desequilíbrios contratuais e possíveis rupturas unilaterais, como já ocorreu em setores como energia e transporte. Prado (2016) discute como a descentralização da regulação no Brasil criou agências estaduais com diferentes níveis de capacidade técnica e autonomia, gerando um ambiente de grande instabilidade e risco regulatório, especialmente nos setores de infraestrutura como saneamento e transportes. Em estados com menor arrecadação e estrutura técnica, essas agências frequentemente carecem de pessoal qualificado e autonomia para fiscalizar contratos complexos de concessão. Em paralelo, o Brasil enfrentaria descrédito internacional, dificultando a captação de recursos internacionais, já que investidores demandam informações auditáveis e padronizadas (IFRS, 2020).

A primeira alternativa, embora pareça a menos intrusiva à primeira vista, acarreta uma série de desafios e consequências negativas para todos os envolvidos, perpetuando o ciclo vicioso de ineficiência e assimetrias de informação existentes. Na Alternativa 1, os possíveis impactos são:

Quadro 18. Impactos da Alternativa 1 aos Atores Envolvidos

Ator	Impactos
<i>Consumidores</i>	Tarifas Potencialmente Injustas e Ineficientes; Qualidade e Abrangência dos Serviços Comprometidas; Baixa Transparência e Dificuldade de Fiscalização Social, Adiamento indefinido do acesso serviços essenciais como o da água tratada e esgotamento sanitário
<i>Titular do Serviço</i>	Dificuldade na Fiscalização e Gestão Contratual; Fragilidade na Revisão Tarifária; Prejuízo ao Planejamento Setorial; Baixa Atratividade para Novos Parceiros
<i>Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs)</i>	Incapacidade de Fiscalização Eficaz; Fragilidade nas Decisões Tarifárias; Alta Assimetria de Informação; Custo de Análise Elevado e Ineficiente; Perda de Credibilidade Regulatória e capacidade de mediar conflitos de forma técnica
<i>Prestador de Serviços</i>	Incerteza Regulatória; Dificuldade de Acesso a Financiamentos de Longo Prazo; Riscos de Contestações e Litígios; Dificuldade na Gestão de Desempenho; Ineficiência mascarada de prestadoras oportunistas e a excelência de outras, desincentivada
<i>Financiadores</i>	Aumento do Risco de Crédito e Investimento; Dificuldade na <i>Due Diligence</i> ; Menor Apetite para o Setor; Custos de Capital Mais Elevados
<i>Governo Federal</i>	Dificuldade na Formulação de Políticas Públicas Efetivas; Impedimento ao Monitoramento Nacional; Ineficiência na Alocação de Recursos Federais; Fragilidade na Atração de Investimentos Externos

CONSUMIDOR

Para o consumidor, a manutenção do status quo na contabilidade regulatória gera um ciclo de prejuízos diretos e crescentes. A ausência de um padrão contábil inviabiliza a auditoria precisa da base de custos e dos ativos remuneráveis (BRR) dos prestadores, criando uma assimetria informacional que resulta em tarifas desvinculadas da eficiência operacional, ora excessivas para cobrir ineficiências, ora insuficientes para garantir os investimentos necessários. Essa incerteza eleva a percepção de risco e afasta o capital privado, gerando um

déficit de investimento que leva à estagnação da infraestrutura e compromete o atingimento das metas de universalização do Marco Legal do Saneamento. Por fim, a ausência de dados claros e comparáveis inviabiliza o efetivo controle social, pois o consumidor fica impossibilitado de auditar a composição de sua tarifa e de exigir, com base em evidências, melhorias na prestação dos serviços.

TITULAR DO SERVIÇO

Para o Poder Concedente, titular dos serviços, a manutenção do status quo na contabilidade regulatória resulta em uma perda crítica de capacidade de governança e fiscalização. A ausência de um padrão contábil unificado inviabiliza a auditoria eficaz da execução contratual, comprometendo a verificação dos investimentos (CAPEX), a adequação dos custos operacionais (OPEX) e o cumprimento das metas de desempenho. Consequentemente, a sua posição nas negociações e revisões tarifárias é minada, gerando decisões com maior risco de desequilíbrio econômico-financeiro. Adicionalmente, a impossibilidade de realizar análises comparativas (benchmarking) entre diferentes operadores impede o planejamento setorial estratégico e a identificação de eficiências, enquanto o cenário de opacidade e incerteza cria barreiras à entrada de novos investidores, limitando a competição e a modernização dos serviços.

PRESTADOR DE SERVIÇOS

Para o prestador de serviços, a manutenção do status quo pode parecer, à primeira vista, uma liberdade, mas na verdade gera incertezas e ineficiências significativas. A ausência de diretrizes contábeis regulatórias claras compromete o planejamento de investimentos de longo prazo (CAPEX), dada a incerteza sobre o futuro tratamento de custos e ativos nas revisões tarifárias. Essa mesma opacidade aumenta o custo de capital e restringe o acesso a fontes de financiamento (funding), pois dificulta a demonstração de saúde financeira a investidores. Adicionalmente, eleva-se o risco de contencioso regulatório sobre critérios contábeis e inviabiliza a realização de benchmarking setorial, prejudicando os operadores mais eficientes — que ficam impossibilitados de evidenciar sua performance superior — e desincentivando a busca por ganhos de produtividade em todo o setor.

ENTIDADES REGULADORAS INFRANACIONAIS (ERIs)

As ERIs são as maiores prejudicadas pela manutenção do status quo, pois têm sua capacidade de regulação severamente comprometida. Sem um padrão contábil unificado inviabiliza a supervisão eficaz, ao impedir a análise comparativa (benchmarking) e a auditoria da Base de Remuneração Regulatória (BRR), o que torna o processo de revisão tarifária subjetivo e eleva o risco de judicialização. Essa falha potencializa a assimetria informacional, subjugando as agências — especialmente as de menor capacidade institucional — e forçando-as a alocar recursos excessivos na normalização de dados heterogêneos, em detrimento da análise estratégica. Como consequência, a ERI perde poder de fiscalização e a capacidade de mediar conflitos tecnicamente, o que compromete o equilíbrio dos contratos e a confiança de todos os stakeholders no sistema regulatório.

FINANCIADORES

Para bancos, fundos de investimento e demais financiadores, a alternativa de não intervir se traduz diretamente em maior percepção de risco e, consequentemente, em um maior custo de capital para o setor de saneamento. A ausência de um padrão contábil auditável e comparável onera e prolonga o processo de due diligence (para a concessão de crédito) ou equity, dificultando a avaliação fidedigna do perfil de risco-retorno dos projetos e dos prestadores. Como resposta direta a essa incerteza, o mercado exige um prêmio de risco mais elevado, o que encarece o financiamento e restringe o acesso ao capital de longo prazo. O resultado é a redução da atratividade do setor, desviando os recursos essenciais que poderiam viabilizar a modernização e a universalização dos serviços.

GOVERNO FEDERAL

Para o Governo Federal, a opção “não fazer nada” quanto a ausência de um padrão contábil no saneamento compromete sua capacidade de diagnóstico, planejamento e avaliação setorial em nível nacional. Sem uma base de dados consolidada e fidedigna, o governo fica impossibilitado de formular um panorama macroeconômico preciso do setor, o que obstaculiza o desenho de políticas públicas assertivas e a alocação otimizada de recursos orçamentários. Adicionalmente, a falta de padronização impede o monitoramento da performance financeira e operacional em escala nacional, o que, por sua vez, inviabiliza a avaliação da eficácia das políticas implementadas. Por fim, esse cenário de opacidade e fragmentação informacional eleva a percepção de risco, comprometendo a atratividade do país para o investimento estrangeiro direto (IED) no setor de infraestrutura.

9.2 Alternativa 2: Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas padronizado

Essa alternativa representa um avanço significativo em relação ao status quo. Este modelo se sustenta sobre dois pilares interdependentes: a adoção das Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS), recepcionadas no Brasil pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), como alicerce principiológico, e a implementação de um Plano de Contas Regulatório padronizado, a ser proposto pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA como instrumento de uniformização estrutural.

A fundamentação na estrutura IFRS/CPC alinha a contabilidade dos prestadores de serviço às melhores práticas globais, já exigidas para as grandes companhias de capital aberto no Brasil, conforme a Lei nº 11.638/2007. Tal alinhamento não apenas eleva a credibilidade e a qualidade intrínseca das demonstrações financeiras, mas também fomenta a comparabilidade com empresas internacionais, constituindo um fator crucial para a redução da percepção de risco e a atração de capital estrangeiro. Ademais, ao priorizar a oferta de informações úteis para a tomada de decisão por investidores e credores, o framework IFRS/CPC intrinsecamente amplia a transparência, um dos objetivos centrais da regulação.

Não obstante tais vantagens, a flexibilidade inerente às IFRS, que são baseadas em princípios, introduz uma deficiência crítica para fins regulatórios: a ausência de uma estrutura de contas uniforme. É neste ponto que o Plano de Contas Regulatório assume papel central.

Ele atua como o instrumento de padronização que corrige essa lacuna, ao estabelecer uma estrutura classificatória compulsória para receitas, custos, despesas, ativos e passivos. Dessa forma, viabiliza a análise comparativa consistente (benchmarking) de métricas essenciais, como a composição da Base de Ativos Regulatórios (BAR) e os custos operacionais, entre os diferentes prestadores, independentemente de sua natureza jurídica. A imposição de uma granularidade e uniformidade na escrituração contábil mitiga, por conseguinte, a assimetria de informação entre o regulador e as entidades reguladas, fortalecendo os mecanismos de fiscalização.

Todavia, a eficácia deste modelo híbrido é condicionada por desafios significativos que demandam atenção. Primeiramente, as IFRS não foram concebidas para a contabilidade regulatória, o que exige um esforço contínuo da agência para emitir orientações claras sobre a compatibilização entre os princípios contábeis e conceitos puramente regulatórios, como o tratamento de despesas não consideradas na definição tarifária e os critérios de elegibilidade de ativos para a BAR. Em segundo lugar, o Plano de Contas, por si, normatiza a classificação (o onde registrar), mas não define os critérios de mensuração (o como mensurar). Essa função permanece sob a égide dos princípios do IFRS/CPC, o que pode preservar margem para interpretações divergentes em operações específicas, exigindo, portanto, um robusto e perene processo de fiscalização e emissão de diretrizes por parte do ente regulador para garantir a consistência e a robustez almejadas pelo novo arcabouço.

Partindo-se da premissa de que essa alternativa conseguirá atingir o objetivo proposto, os seus possíveis impactos são:

Quadro 19. Impactos da Alternativa 2 aos Atores Envolvidos

Ator	Impactos
<i>Consumidores</i>	Maior Transparência Tarifária; Melhora na Justiça Tarifária (Potencial); Indução à Eficiência (Indireta);
<i>Titular do Serviço</i>	Base Mais Sólida para Fiscalização; Melhora nas Revisões Tarifárias; Aprimoramento do Planejamento Setorial; Desafios na Adaptação Contábil-Regulatória
<i>Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs)</i>	Melhora Substancial na Comparabilidade e Fiscalização; Base Mais Forte para Revisões Tarifárias; Redução da Assimetria de Informação; Desafio na Adequação IFRS-Regulação; Demanda por Capacitação
<i>Prestador de Serviços</i>	Esforço de Adaptação Inicial; Maior Clareza e Padronização; Redução da Incerteza Regulatória (Parcial); Facilitação do Acesso a Financiamentos; Otimização da Gestão Interna
<i>Financiadores</i>	Redução do Risco Informacional; Facilitação da Análise de Crédito e <i>Due Diligence</i> ; Aumento da Atratividade do Setor; Potencial Redução do Custo de Capital
<i>Governo Federal</i>	Melhora na Formulação de Políticas Públicas; Monitoramento Nacional mais eficiente; Otimização da Alocação de Recursos Federais; Fortalecimento da Segurança Jurídica e Regulatórias

CONSUMIDOR

Para o consumidor, a Alternativa 2 **traz benefícios importantes**, principalmente no que tange à **transparência e à justiça tarifária**, embora o impacto direto na qualidade e abrangência dos serviços possa ser mais gradual do que na Alternativa 3. A combinação da

adoção das normas IFRS/CPC com um plano de contas padronizado aumenta a transparência sobre os custos, receitas e investimentos dos prestadores de serviço. Isso torna mais claro como as tarifas são calculadas e se seus valores são justos. Com dados mais consistentes e comparáveis, as agências reguladoras (ERIs) podem definir tarifas mais precisas e justas, baseadas nos custos reais e eficientes do serviço. Isso evita cobranças excessivas ao consumidor e, ao mesmo tempo, garante a sustentabilidade financeira do prestador. Adicionalmente, a maior comparabilidade entre os prestadores, possibilitada pelo plano de contas padronizado, pode permitir à ERI identificar ineficiências em alguns operadores e, indiretamente, pressionar por melhorias, o que, a longo prazo, pode se traduzir em tarifas mais baixas ou melhor qualidade de serviço.

TITULAR DO SERVIÇO

O Poder Concedente se beneficia da Alternativa 2 ao **obter melhores ferramentas para fiscalização e gestão contratual**, embora possa sentir a falta de um alinhamento mais direto com as particularidades regulatórias. Essa melhoria decorre do fato de que o plano de contas padronizado, em conjunto com as IFRS/CPCs, oferece uma estrutura mais organizada para fiscalizar o desempenho financeiro dos prestadores, o cumprimento das obrigações e subsidiar as análises de custos e receitas para as revisões tarifárias, tornando-as mais transparentes. Adicionalmente, a capacidade de comparar dados contábeis de diferentes prestadores ao longo do tempo, facilitada pela padronização, permite ao Poder Concedente um planejamento setorial mais informado e estratégico. No entanto, um desafio persiste na tradução das informações contábeis baseadas em IFRS, que visam o reporte financeiro geral, para as especificidades da contabilidade regulatória, focada na tarifação e no monitoramento de ativos, o que pode exigir ajustes e interpretações adicionais.

PRESTADOR DE SERVIÇOS

Para o prestador de serviços, a Alternativa 2 representa **um esforço de adaptação significativo** que, em contrapartida, resulta em **maior clareza e previsibilidade** contábil e benefícios estratégicos. A principal demanda será a adequação de seus sistemas e processos contábeis às IFRS/CPCs e, principalmente, ao novo plano de contas padronizado, o que exige investimento em treinamento e tecnologia. Uma vez implementado, esse novo arcabouço oferece maior clareza sobre como as transações devem ser registradas, reduzindo a ambiguidade e as divergências com a agência reguladora, além de trazer maior previsibilidade sobre a forma como as informações serão analisadas. Um dos resultados mais importantes é a melhoria na qualidade e comparabilidade das demonstrações financeiras, o que torna o prestador mais atraente para bancos e investidores, podendo reduzir o custo de captação de recursos. Por fim, o próprio processo de adaptação pode levar os prestadores a otimizarem seus controles e processos internos, gerando dados mais consistentes e úteis para a tomada de decisões gerenciais.

ENTIDADES REGULADORAS INFRANACIONAIS (ERIs)

As ERIs se beneficiam significativamente da Alternativa 2, pois obtêm ferramentas **mais robustas** para o exercício de suas funções, embora a interpretação de IFRS para fins

regulatórios possa ser um desafio contínuo. O plano de contas padronizado é um divisor de águas, permitindo comparar o desempenho financeiro e os custos de diferentes prestadores de forma muito mais eficaz, o que facilita a identificação de benchmarks de eficiência e a fiscalização. Com dados organizados e padronizados, as ERIs podem fundamentar suas decisões tarifárias em informações mais confiáveis e auditáveis, aumentando a legitimidade das tarifas estabelecidas e diminuindo a assimetria de informação com os prestadores. O principal desafio, no entanto, será a necessidade de desenvolver guias e interpretações que façam a "ponte" entre os princípios das IFRS/CPCs e as especificidades da contabilidade regulatória, como o reconhecimento da Base de Ativos Regulatórios e dos custos operacionais. Essa tarefa, por sua vez, exigirá investimento contínuo na capacitação técnica das equipes para compreender, aplicar e fiscalizar o novo arcabouço contábil.

FINANCIADORES

Para os financiadores, a Alternativa 2 é **altamente benéfica**, pois aumenta a transparência, a comparabilidade e a previsibilidade financeira dos projetos. Este cenário se concretiza porque a adoção das IFRS/CPCs e de um plano de contas padronizado diminui significativamente o risco informacional, dando aos financiadores acesso a demonstrações financeiras mais claras, consistentes e comparáveis entre os prestadores. Como resultado, o processo de avaliação de crédito e a due diligence se tornam mais eficientes e confiáveis, permitindo uma análise mais rápida e precisa da saúde financeira das empresas e da viabilidade dos projetos. Essa maior transparência torna o setor de saneamento mais atraente para uma gama mais ampla de investidores e, com um menor risco percebido, os financiadores podem oferecer condições de empréstimo mais favoráveis, como taxas de juros mais baixas e prazos mais longos, o que reduz o custo de capital para os prestadores e, em última instância, beneficia o consumidor.

GOVERNO FEDERAL

O Governo Federal se beneficia da Alternativa 2 ao obter **dados melhores para formulação de políticas e monitoramento do setor** em nível nacional. Com a padronização contábil, o governo passa a ter acesso a informações mais confiáveis e comparáveis sobre o desempenho financeiro e operacional dos prestadores em todo o país, permitindo a formulação de políticas públicas mais eficazes e baseadas em evidências. A capacidade de agregar e analisar esses dados facilita o acompanhamento do progresso em direção à universalização, a identificação de tendências e a otimização na alocação de recursos de fundos federais, como o FGTS e o OGU, para projetos de maior impacto. Em última análise, essa clareza e organização contribuem para um ambiente regulatório mais estável e previsível, fundamental para atrair os investimentos de longo prazo que o setor necessita.

9.3 Alternativa 3: Regularizar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com plano de contas e demonstrações contábeis regulatórias padronizadas

Esta alternativa representa a abordagem mais completa e intervencionista para o enfrentamento do problema regulatório. Ela não busca adaptar um sistema contábil existente,

mas sim criar um ecossistema contábil regulatório próprio, completo e autônomo para o setor de saneamento básico. O principal instrumento seria um Manual de Contabilidade Regulatória detalhado, com plano de contas e demonstrações contábeis próprias para o setor de saneamento, inspirado nos moldes do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (MCSE) da ANEEL, que é a principal referência para este modelo no Brasil.

O cerne desta alternativa é o desenvolvimento de um conjunto de regras contábeis específico para a regulação, que pode ou não coincidir com as normas societárias (IFRS/CPC). Este modelo parte da premissa de que as normas IFRS/CPC, por serem desenhadas para o reporte financeiro geral, podem não atender ou até "comprometeriam a qualidade das informações contábeis regulatórias". Portanto, o Manual estabeleceria um "caminho próprio", divergindo das práticas societárias sempre que necessário para atender aos objetivos da regulação tarifária.

O objetivo principal desta abordagem é alcançar a "alta precisão na contabilidade regulatória". Ao ditar todas as regras, o regulador busca minimizar a assimetria de informação e eliminar ambiguidades na apuração da Base de Ativos Regulatórios - BAR, dos custos operacionais e das receitas, que são os pilares da regulação tarifária.

O manual seria um documento abrangente, contendo todos os elementos necessários para a escrituração e o reporte das informações que incluiria um Plano de Contas Regulatório detalhado e de uso obrigatório por todos os prestadores. Além disso, estabeleceria modelos padronizados para todas as demonstrações contábeis regulatórias (Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado etc.), garantindo máxima uniformidade e comparabilidade entre as empresas.

Inspirado nos modelos da ANEEL e da ATR (Tocantins), o manual conteria instruções contábeis específicas, técnicas de funcionamento das contas e critérios detalhados para o tratamento de operações complexas.

Apesar de seu alto potencial para resolver os problemas regulatórios, esta alternativa impõe desafios significativos. É a opção mais complexa e custosa, exigindo um investimento substancial de tempo e recursos tanto da agência reguladora para implantar o manual, quanto dos prestadores para adaptar seus sistemas e treinar equipes. Além do esforço inicial, o manual demandaria um trabalho permanente de atualização para não se tornar obsoleto. Por fim, seu alto nível de detalhamento cria um risco de rigidez excessiva, que poderia dificultar a adaptação do setor a futuras inovações, tornando crucial o equilíbrio entre prescrição e flexibilidade.

Quadro 20. Impactos da Alternativa 3 aos Atores Envolvidos

Ator	Impactos
Consumidores	Tarifas mais justas e transparentes; melhoria na qualidade e abrangência dos serviços; maior credibilidade do setor
Titular do Serviço	Base sólida para acompanhamento contratual; melhoria na definição de metas e indicadores; maior poder de negociação; facilitação do planejamento setorial
Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs)	Fortalecimento da capacidade regulatória; redução da assimetria de informação; melhora na qualidade das decisões; aumento da transparência da ação regulatória; demanda por capacitação e recursos

Prestador de Serviços	Aumento da carga de trabalho inicial; padronização e clareza nas regras; maior previsibilidade regulatória; facilitação do acesso a financiamentos; otimização da gestão interna
Financiadores	Redução do risco de crédito, facilitação da análise e <i>due diligence</i> ; atração de novos investidores; criação de produtos financeiros específicos
Governo Federal	Aprimoramento das políticas públicas; facilitação do monitoramento setorial; maior eficiência na alocação de recursos públicos; fortalecimento da segurança jurídica

CONSUMIDOR

Para o consumidor, os impactos da Alternativa 3 são predominantemente positivos, embora se materializem a longo prazo. O benefício mais direto vem da "alta precisão na contabilidade regulatória", pois ao padronizar rigorosamente a apuração dos custos (como a Base de Ativos Regulatórios - BAR) e das receitas, as tarifas tendem a ser mais justas e transparentes, refletindo os custos reais da operação e protegendo o consumidor de cobranças indevidas. Indiretamente, a maior credibilidade e a saúde financeira do setor, decorrentes de regras claras, facilitam a atração de investimentos, que são essenciais para viabilizar a melhoria na qualidade, a expansão da infraestrutura e a ampliação da abrangência dos serviços de água e esgoto, fortalecendo a confiança do público na correta aplicação dos recursos.

TITULAR DO SERVIÇO

O Poder Concedente, como titular dos serviços, é um dos maiores beneficiários da Alternativa 3. O manual contábil detalhado e de uso obrigatório funciona como uma ferramenta robusta para a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, permitindo uma verificação inequívoca dos investimentos realizados, dos custos reportados e das metas de desempenho financeiro. Com base nesses dados padronizados e confiáveis, o titular pode não apenas definir metas futuras mais realistas, mas também realizar um planejamento setorial muito mais eficaz. Fundamentalmente, ao reduzir a assimetria de informação, a clareza contábil fortalece a posição do Poder Concedente em momentos críticos como revisões tarifárias, renegociações de contrato e na modelagem de novas concessões, garantindo que os interesses públicos sejam adequadamente protegidos.

PRESTADOR DE SERVIÇOS

Para os prestadores de serviços, a Alternativa 3 impõe um desafio inicial de adaptação, mas traz benefícios substanciais a médio e longo prazo. A implementação do novo manual contábil demandará um esforço considerável de adaptação dos sistemas, treinamento de equipes e revisão de processos internos. Em contrapartida, uma vez implementado, o manual oferece grande clareza sobre como as operações devem ser registradas, reduzindo incertezas e discussões com a agência reguladora e contribuindo para uma maior previsibilidade do ambiente de negócios, o que é fundamental para o planejamento financeiro. Adicionalmente, a transparência e a conformidade contábil são valorizadas por instituições financeiras e investidores, facilitando a análise de risco e o acesso a

financiamentos. Por fim, o próprio processo de adaptação pode levar à otimização dos processos financeiros internos do prestador, melhorando a qualidade da informação para a tomada de decisão gerencial.

ENTIDADES REGULADORAS INFRANACIONAIS (ERIs)

As Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) assumem um papel crucial e transformador na Alternativa 3, pois o manual de contabilidade regulatória lhes fornece uma ferramenta **robusta** para exercerem suas funções. A padronização contábil rigorosa mitiga de forma eficaz a assimetria de informação, permitindo que as ERIs compreendam a fundo a realidade financeira dos prestadores e tomem decisões mais embasadas e justas sobre tarifas e investimentos. Como resultado, a própria ação regulatória se torna mais transparente e defensável, por se basear em critérios claros e predefinidos. Contudo, esse fortalecimento exige um contraponto significativo: a implementação e a fiscalização contínua de um manual tão detalhado demandarão um investimento expressivo em capacitação de pessoal, desenvolvimento de sistemas e alocação de recursos por parte das ERIs.

FINANCIADORES

Para bancos, agências de fomento e outros investidores, a Alternativa 3 é altamente positiva, pois a padronização e a transparência contábil impostas pelo manual reduzem significativamente o risco informacional e, conseqüentemente, o risco de crédito associado aos projetos de saneamento. Com acesso a dados mais confiáveis para avaliar a saúde financeira dos prestadores, os processos de análise e *due diligence* se tornam mais rápidos e eficientes, acelerando a liberação de recursos. Como resultado, a maior previsibilidade e segurança regulatória tornam o setor mais atraente para um leque mais amplo de investidores, como fundos de infraestrutura e institucionais que buscam projetos de longo prazo. Adicionalmente, essa clareza pode permitir o desenvolvimento de produtos financeiros mais específicos e com custos menores, como linhas de crédito de longo prazo ou títulos de dívida mais adequados às necessidades do setor.

GOVERNO FEDERAL

O Governo Federal, em especial os ministérios setoriais e órgãos de controle, também se beneficia significativamente da Alternativa 3 no que tange ao planejamento e à governança do setor. Com dados contábeis padronizados de todo o país, o governo obtém uma visão muito mais clara da situação financeira e dos desafios do saneamento, permitindo a formulação de políticas públicas mais eficazes e o monitoramento preciso do progresso em direção à universalização. Essa clareza informacional é crucial para otimizar a alocação de recursos de fundos federais (como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Orçamento Geral da União – OGU), direcionando-os de forma mais estratégica para as áreas e projetos de maior impacto. Em uma perspectiva mais ampla, uma regulação contábil tão abrangente contribui para um ambiente de negócios mais seguro e previsível, o que é fundamental para a atração de investimentos privados de longo prazo.

9.4 Impactos sobre micro e pequenas empresas

Em um setor de saneamento básico, especialmente no abastecimento de água e esgotamento sanitário, **os serviços são tradicionalmente prestados por monopólios naturais**, ou seja, empresas que, devido às características estruturais e econômicas do setor, são as únicas capazes de fornecer tais serviços de forma eficiente e sustentável.

Nesse contexto, a presença de **micro e pequenas empresas** não é viável devido à **alta concentração de investimentos iniciais**, à **complexidade da infraestrutura necessária** e aos **altos custos fixos** envolvidos na operação. A exigência de cobertura universal e a necessidade de manutenção e expansão constante da infraestrutura são fatores que tornam a participação de empresas de menor porte inviável, uma vez que elas não teriam a escala necessária para suportar tais exigências.

Assim, a regulação do setor, focada em garantir qualidade e eficiência, impacta principalmente os **grandes prestadores** de serviços, que operam de forma monopolista em suas áreas de concessão, sem afetar significativamente a atuação de micro e pequenas empresas.

10 Análise Comparativa das Alternativas

Após a construção das alternativas para o enfrentamento do problema identificado, realizou-se uma análise comparativa dessas alternativas. Como ferramenta de comparação, optou-se pela análise multicritério, adotando-se, mais especificamente, o método do Processo Analítico Hierárquico (Analytic Hierarchy Process (AHP)). A escolha dessa metodologia se deu pela sua versatilidade, uma vez que ela permite comparar o desempenho das diferentes alternativas à luz de diversos critérios, que são relevantes para a tomada de decisão.

A aplicação da análise multicritério contou com apoio da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG). Os julgamentos foram realizados pela equipe responsável pela elaboração do AIR, com decisões consensuadas no grupo, mediante agregação de dados na entrada. Os critérios considerados, bem como os resultados obtidos com a aplicação do método AHP estão detalhados nos tópicos seguintes.

10.1 Analytic Hierarchy Process - AHP

O AHP é um modelo aditivo linear, desenvolvido por Thomas Saaty na década de 1970. Seu procedimento padrão baseia-se na realização de comparações par a par, tanto entre os critérios quanto entre as alternativas, com o objetivo de atribuir pesos relativos aos critérios e pontuações às alternativas.

Para essas comparações, utiliza-se a escala fundamental de Saaty, que varia de 1 a 9 e expressa a intensidade da importância relativa entre dois elementos. Por exemplo, ao comparar dois critérios, pergunta-se: "O quão mais importante é o critério A em relação ao critério B?". Valores intermediários (2, 4, 6 e 8) podem ser utilizados para captar nuances nas preferências. O Quadro 21 a seguir apresenta a escala utilizada nas comparações.

Quadro 21. Escala de Saaty

Intensidade de Importância	Definição	Explicação
1	Igual importância	Duas alternativas contribuem igualmente para o objetivo.
3	Importância moderada	Experiência e julgamento ligeiramente favorecem uma alternativa em vez de outra.
5	Importância forte	Experiência e julgamento favorecem fortemente uma alternativa em vez de outra.
7	Importância muito forte	Uma alternativa é fortemente favorecida em relação a outra; seu domínio é demonstrado na prática.
9	Importância extrema	A evidência que favorece uma alternativa em detrimento de outra é a mais alta possível.
2, 4, 6, 8	Valores intermediários entre dois julgamentos adjacentes	Às vezes, é necessário interpolar um julgamento de compromisso numericamente porque não há uma palavra adequada para descrevê-lo.

10.2 Definição dos critérios

A primeira etapa da análise multicritério é a escolha dos critérios, que representam os fatores importantes para a tomada de decisão. Nessa etapa, foi realizado um brainstorming seguido de discussão da equipe técnica para a seleção dos critérios considerados relevantes para o tema de reajuste tarifário. Após esse debate, os seguintes critérios foram selecionados, para a tomada de decisão.

O processo de seleção dos critérios foi conduzido de forma colaborativa durante oficinas técnicas com a equipe responsável pela elaboração do AIR. Para otimizar o processo, partiu-se de uma proposta inicial de quatro critérios, estruturada de modo a balancear os benefícios esperados e os custos associados a cada alternativa — sendo dois critérios de benefício e dois de custo. A equipe discutiu, validou e chegou a um consenso de que estes critérios eram completos, relevantes e adequados para a análise, alinhando-se às boas práticas do método AHP que preveem, por exemplo, a independência entre os critérios e a busca por um balanceamento entre aspectos positivos e negativos. No Quadro 22 a seguir, detalham-se os quatro critérios escolhidos para a análise.

Quadro 22. Critérios para Análise Multicritério (AHP)

Critério	Tipo	Descrição Clara	Justificativa da Relevância
1. Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	Benefício (maximizar)	Mede a capacidade da alternativa em reduzir a disparidade de informações entre regulador e prestador, gerando dados contábeis padronizados e transparentes para a tomada de decisão regulatória.	Principal benefício buscado pela regulação, já que ataca diretamente o problema regulatório central (insuficiência e distorções das informações contábeis). A qualidade da informação é o alicerce para alcançar os demais objetivos.
2. Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	Benefício (maximizar)	Avalia o potencial da alternativa para criar regras claras e previsíveis, reduzindo a discricionariedade do regulador e o risco de litígios.	Combate as consequências de "Instabilidade Regulatória" e "Judicialização" identificadas no AIR. Um ambiente estável e previsível é crucial para atrair os investimentos necessários à universalização do saneamento.
3. Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	Custo (minimizar)	Mede o esforço e os recursos (financeiros, humanos e tecnológicos) necessários para a implementação e adaptação inicial à nova norma por parte da ANA, ERIs e prestadores.	Avalia a exequibilidade e o ônus regulatório inicial de cada opção. É o principal contraponto aos benefícios esperados, assegurando que a solução escolhida seja implementável na prática por prestadores com diferentes capacidades operacionais.
4. Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Custo (minimizar)	Mede o esforço contínuo e os custos de longo prazo para a ANA manter a norma atualizada. Avalia também o risco de a regulação se tornar excessivamente rígida, inibindo inovações futuras.	Analisa a sustentabilidade da norma no longo prazo, para além do custo inicial. Garante que a alternativa escolhida seja adaptável a futuras mudanças no setor, evitando a obsolescência e a necessidade de revisões complexas e frequentes.

10.2.1 Critérios de Benefícios

Os critérios de benefício foram definidos para mensurar o grau em que cada alternativa contribui para alcançar os resultados positivos almejados e mitigar as falhas identificadas no diagnóstico do problema regulatório.

O primeiro critério, **Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação**, foi considerado central na análise. Ele avalia a capacidade de cada alternativa em reduzir a lacuna informacional (de conhecimento e dados) entre os reguladores e os prestadores, por meio da geração de informações contábeis padronizadas, transparentes e comparáveis. Sua relevância é máxima, pois ataca diretamente a raiz do problema regulatório, a "insuficiência e distorções das informações contábeis", e constitui o principal alicerce para alcançar um ambiente regulatório mais técnico, eficiente orientado por evidências.

Complementarmente, o segundo critério, **Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória**, avalia o potencial de cada alternativa para promover um ambiente de negócios com regras claras, objetivas e previsíveis. Ao reduzir a margem de discricionariedade e ambiguidade nas decisões regulatórias, contribui-se para minimizar litígios e inseguranças jurídicas. Este critério é essencial para enfrentar os riscos de "Instabilidade Regulatória" e "Judicialização" apontadas no AIR e, conseqüentemente, para atrair os investimentos privados e viabilizar a universalização dos serviços de saneamento.

10.2.2 Critérios de Custo

Como contraponto necessário aos benefícios, os critérios de custo avaliam os impactos negativos, os desafios e os recursos demandados por cada alternativa, garantindo que a solução escolhida seja não apenas eficaz, mas também viável e sustentável no contexto regulatório.

O terceiro critério, **Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação**, concentra-se nos desafios e recursos iniciais exigidos para a adoção de cada alternativa. Avalia o grau de exigência financeira, humana e tecnológica necessário para sua implementação, tanto pela ANA e pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs), quanto, sobretudo, pelos prestadores de serviço, que precisarão se adaptar às novas exigências. A análise deste critério é essencial para estimar o ônus regulatório envolvido e garantir que a alternativa escolhida seja factível para o universo heterogêneo de prestadores do setor.

Por fim, com um olhar sobre o ciclo de vida da regulação, o quarto critério, **Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo**, foi incluído para avaliar a sustentabilidade da norma. Ele avalia o esforço contínuo que será exigido pela ANA para manter o arcabouço normativo atualizado e o risco de a regulação se tornar excessivamente prescritiva, o que poderia inibir inovações e dificultar adaptações futuras a novas realidades do setor. Este critério, portanto, força uma análise para além do impacto inicial, ponderando a flexibilidade e o custo de governança da norma ao longo do tempo.

10.3 Definição dos pesos critérios

Após a definição dos critérios de análise, o passo seguinte na aplicação do método AHP consistiu na atribuição de “pesos”, refletindo a importância de cada critério na avaliação das alternativas. Esse processo garante que as prioridades da equipe técnica sejam expressas de forma quantitativa e transparente no processo decisório.

A ponderação dos critérios foi realizada por meio de um processo estruturado de comparação paritária, conduzido durante a oficina técnica. Cada critério foi comparado, dois a dois, em relação à sua relevância para a resolução do problema regulatório. Para cada par, a equipe respondeu à seguinte pergunta: “Qual desses dois critérios é mais importante e em que grau?”.

Para converter esse julgamento em um valor numérico, utilizou-se a escala fundamental de Saaty, conforme Quadro 21. Essa escala varia de 1 (indicando que os dois critérios comparados têm igual importância) a 9 (indicando que um critério tem importância extrema sobre o outro), com valores intermediários para julgamentos moderados, fortes e muito fortes. Os membros da equipe realizaram os julgamentos individualmente e, em seguida, discutiram os resultados em grupo para alcançar consenso.

Os valores consensuados foram inseridos em uma **matriz de comparações paritárias**, sobre a qual o AHP aplicou os cálculos necessários para derivar os pesos percentuais finais de cada critério. Adicionalmente, o método calcula **uma razão de consistência** para assegurar que os julgamentos não sejam contraditórios entre si, conferindo robustez e lógica à análise. O resultado é um conjunto de pesos que reflete, de forma robusta, clara e defensável, a hierarquia de importância dos critérios para a tomada de decisão.

O Quadro 23 apresenta o resultado de consenso das equipes, quanto à importância relativa entre os critérios. O debate mais significativo ocorreu na comparação entre os dois critérios de benefício: **Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação e Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória**. Após diferentes pontos de vista serem apresentados, a equipe convergiu para o entendimento de que ambos são fundamentalmente interdependentes e cruciais para o sucesso da norma. A mitigação da assimetria é o principal instrumento para se alcançar a segurança jurídica, e ambos atacam diretamente o problema regulatório e seus objetivos. Por essa razão, foi atribuído um valor de igual importância a eles.

Na comparação entre critérios de **benefício e custo**, prevaleceu o entendimento de que os benefícios superam os custos. Argumentou-se que, embora os custos de implementação e manutenção sejam relevantes, eles representam um investimento necessário frente aos ganhos estruturais e de longo prazo, como a atração de investimentos e o aprimoramento da regulação. Por essa razão, os critérios de benefício receberam pesos significativamente mais elevados.

Por fim, na comparação entre os dois critérios de custo, a equipe considerou que o **Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação** é um desafio mais imediato e de maior impacto do que a **Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo**. O custo inicial foi visto como uma barreira mais crítica a ser superada, enquanto o custo de manutenção foi classificado como um esforço operacional contínuo e mais diluído ao longo do tempo.

Quadro 23. Comparação Entre os Critérios

Critério A	Critério B	Julgamento e Valor
Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	Ambos igualmente importantes (1)
Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	Efetividade tem importância forte (5)
Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Efetividade tem importância extrema (9)
Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	Segurança Jurídica tem importância muito forte (7)
Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Segurança Jurídica tem importância extrema (9)
Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Custo de Implementação tem importância forte (5)

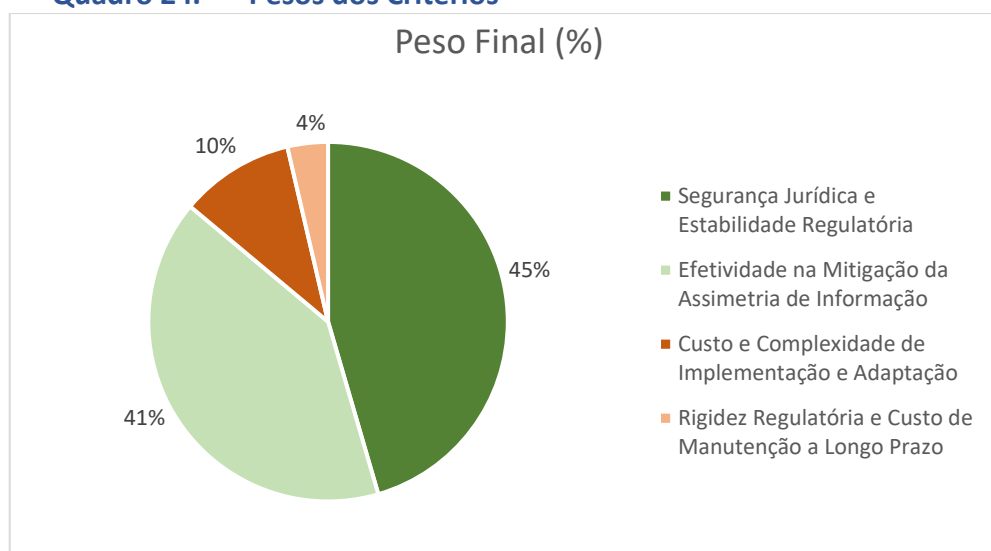
10.3.1 Distribuição dos Pesos e Prioridades da Análise

O processo de ponderação resultou em um conjunto de pesos que expressa, de forma quantitativa, a importância relativa de cada critério na tomada de decisão, conforme apresentado na Quadro 24 abaixo. A análise dos pesos evidencia com clareza as prioridades estabelecidas pela equipe técnica.

Os **critérios de benefício** concentraram a maior parte do peso total: **Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória** (45,49%) e **Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação** (40,59%) somam juntos 86,08%, refletindo o consenso de que o foco principal da regulação deve ser a resolução do problema identificado e a construção de um ambiente normativo estável. Esses fatores foram considerados os mais determinantes para a escolha da alternativa regulatória.

Em contrapartida, os critérios de custo receberam uma importância consideravelmente menor. **Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação** foi avaliado como relevante, mas com peso secundário (10,28%), em relação aos benefícios. **Enquanto Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo** obteve o menor peso (3,64%), alinhado à percepção da equipe de que, embora seja um ponto de atenção, representa o desafio de menor impacto no conjunto dos quatro critérios considerados.

Quadro 24. Pesos dos Critérios



Além da definição dos pesos, a metodologia AHP inclui uma **etapa de validação interna** para assegurar a coerência e a confiabilidade dos julgamentos realizados. Essa validação é feita por meio do **cálculo da razão de consistência (Consistency Ratio (CR))**, que verifica se as comparações paritárias entre os critérios seguem uma lógica consistente e não apresentam contradições.

No presente caso, a razão de consistência obtida foi de **0,07**, valor inferior ao limite máximo aceitável de 0,10, conforme o padrão estabelecido pelo próprio método AHP. Esse resultado indica que os julgamentos realizados pela equipe técnica apresentam **alto grau de consistência**, conferindo **robustez metodológica** à análise e legitimidade aos pesos atribuídos aos critérios.

10.4 Comparação das alternativas em relação aos critérios.

Definidos os pesos que refletem a importância relativa de cada critério para a tomada de decisão, a etapa subsequente da metodologia AHP consiste em avaliar o desempenho de cada alternativa regulatória em relação a cada um desses critérios. Este passo é crucial para determinar qual das opções propostas melhor atende aos objetivos da regulação, tanto na maximização dos benefícios quanto na minimização dos custos.

As três alternativas consideradas nesta análise, conforme detalhado na Seção 8 deste relatório, representam diferentes níveis de intervenção regulatória:

- **Alternativa 1: Status Quo - Não Intervir:** Representa a opção de não editar a norma de referência, mantendo o cenário atual de ausência de padronização contábil. Esta alternativa implica na perpetuação dos problemas já identificados, como a assimetria de informação, a insegurança jurídica e as barreiras ao investimento.

- **Alternativa 2: Adotar as Práticas Internacionais de Contabilidade (IFRS/CPC) e estabelecer um Plano de Contas Padronizado:** Propõe uma abordagem intermediária, que aproveita um arcabouço contábil já consolidado e reconhecido internacionalmente (IFRS/CPC), mas o complementa com a criação de um Plano de Contas único pela ANA para facilitar a comparabilidade dos dados entre os prestadores.
- **Alternativa 3: Regularizar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Modelo de Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas:** Consiste na opção mais completa e estruturante, que envolve a criação de um manual específico para o setor de saneamento, com plano de contas e modelos de demonstrações contábeis regulatórias padronizadas. Esta abordagem busca atacar diretamente todas as causas do problema, criando um padrão nacional adaptado às necessidades da regulação.

Para avaliar estas três opções, a equipe técnica realizou uma nova rodada de comparações paritárias durante a oficina. Para cada critério estabelecido, as três alternativas foram confrontadas entre si, utilizando novamente a **escala fundamental de Saaty**, com valores de 1 (igual importância/preferência) a 9 (importância/preferência extrema), com o objetivo de responder à pergunta: *“Considerando este critério, qual alternativa é preferível e com que intensidade?”*

O resultado deste exercício é a atribuição de um peso relativo, ou uma pontuação, para cada alternativa dentro de cada critério, indicando qual delas se destaca como a mais eficaz em cada dimensão da análise. As seções a seguir apresentarão os resultados e as justificativas dessas comparações para cada um dos quatro critérios, começando pelos de maior peso na decisão. Os julgamentos realizados pela equipe estão apresentados no Quadro 25.

A seguir, detalha-se a discussão e a justificativa para os julgamentos de valor atribuídos em cada etapa da análise.

10.4.1 Desempenho quanto à Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação

Neste critério, de máxima importância para a análise, a **Alternativa 3 (Manual)** foi considerada **extremamente preferível** à **Alternativa 1 (Não Ação)**, com valor 9, por ser a única que efetivamente resolve o problema regulatório. A **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)** também foi julgada **fortemente preferível** à **Não Ação** (valor 6). A discussão central ocorreu na comparação entre o **Manual** e o **IFRS + Plano de Contas**. O Manual foi considerado **moderadamente preferível** (valor 3), pois, embora ambas as alternativas avancem na padronização, a natureza do IFRS, por ser baseada em princípios, permite maior margem para interpretação e julgamento por parte dos prestadores. O Manual, ao ser mais prescritivo e detalhado, reduz essa discricionariedade e alinha as informações de forma mais direta às necessidades específicas da regulação tarifária, sendo, portanto, mais eficaz na mitigação da assimetria.

Quadro 25. Comparação das alternativas por critério

Critério	Comparação de Alternativas	Julgamento da Preferência e Intensidade	Valor Atribuído
(Benefício) Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	Manual vs. IFRS + Plano de Contas	A alternativa Manual é moderadamente preferível	3
	Manual vs. Não Ação	A alternativa Manual é extremamente preferível	9
	IFRS + Plano de Contas vs. Não Ação	A alternativa IFRS + Plano de Contas é fortemente preferível	6
(Benefício) Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	Manual vs. IFRS + Plano de Contas	A alternativa Manual é levemente preferível	2
	Manual vs. Não Ação	A alternativa Manual é extremamente preferível	9
	IFRS + Plano de Contas vs. Não Ação	A alternativa IFRS + Plano de Contas é muito fortemente preferível	7
(Custo) Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	Manual vs. IFRS + Plano de Contas	A alternativa IFRS + Plano de Contas é moderadamente preferível (menor custo)	3
	Manual vs. Não Ação	A alternativa Não Ação é extremamente preferível (menor custo)	9
	IFRS + Plano de Contas vs. Não Ação	A alternativa Não Ação é fortemente preferível (menor custo)	6
(Custo) Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Manual vs. IFRS + Plano de Contas	A alternativa IFRS + Plano de Contas é levemente preferível (menor rigidez/custo)	2
	Manual vs. Não Ação	A alternativa Não Ação é extremamente preferível (menor rigidez/custo)	9
	IFRS + Plano de Contas vs. Não Ação	A alternativa Não Ação é muito fortemente preferível (menor rigidez/custo)	7

10.4.2 Desempenho quanto à Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória

Neste critério, a avaliação seguiu lógica semelhante à anterior. A **Alternativa 3 (Manual)** foi novamente considerada **extremamente preferível** à **Alternativa 1 (Não Ação)**, recebendo valor 9, enquanto a **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)** foi avaliada como **muito fortemente preferível** à Não Ação (valor 7). A justificativa é que a adoção de qualquer marco

normativo claro contribui para aumentar a previsibilidade e a estabilidade regulatória em relação ao cenário atual.

Na comparação entre o **Manual** e o **IFRS + Plano de Contas**, o Manual foi julgado **levemente preferível** (valor 2). A equipe considerou que a adoção de um padrão internacional como o IFRS já proporciona **elevada segurança jurídica**. No entanto, o Manual apresenta uma vantagem adicional por ser especificamente desenhado para o setor de saneamento, eliminando ambiguidade na aplicação dos princípios contábeis ao contexto regulatório. Ainda assim, a diferença de desempenho entre essas duas alternativas, neste critério, foi considerada menos expressiva.

10.4.3 Desempenho quanto ao Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação

Neste critério, cuja lógica é de **minimização**, a preferência é pela alternativa que impõe **menor custo e menor complexidade de implementação**. A **Alternativa 1 (Não Ação)** foi considerada **extremamente preferível** à **Alternativa 3 (Manual)** (valor 9) e **fortemente preferível** à **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)** (valor 6), por não gerar qualquer ônus de adaptação para os atores envolvidos.

A comparação mais relevante ocorreu entre o **Manual** e o **IFRS + Plano de Contas**, na qual a Alternativa 2 foi considerada **moderadamente preferível** (valor 3). O entendimento da equipe técnica foi que o principal componente de custo nas duas alternativas é a **necessidade de adaptação dos sistemas e processos contábeis ao novo Plano de Contas**, elemento comum a ambas.

Entretanto, a Alternativa 3 envolve uma **camada adicional de complexidade**, associada à aplicação de **instruções contábeis detalhadas e modelos padronizados de demonstrações**, o que implica um custo incremental. Essa diferença, contudo, foi avaliada como **moderada**, e não excessiva, justificando a pontuação atribuída.

10.4.4 Desempenho quanto à Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo

No último critério de custo, a **Alternativa 1 (Não Ação)** foi novamente a mais bem avaliada, por **não implicar custos de manutenção nem introduzir rigidez normativa**. Recebeu pontuação **extremamente preferível** em relação ao **Manual** (valor 9) e **fortemente preferível** em relação ao **IFRS + Plano de Contas** (valor 7).

Na comparação entre as alternativas 2 e 3, a **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)** foi considerada **levemente preferível** ao **Manual** (valor 2). A justificativa foi que o esforço contínuo de manutenção de ambas as alternativas seria muito similar, pois a parte mais dinâmica e que demandaria mais atualizações da ANA é o Plano de Contas, presente em ambas. A leve vantagem da Alternativa 2 reside no fato de que as normas de base (IFRS) são mantidas por um organismo internacional, reduzindo marginalmente o ônus de longo prazo da agência reguladora.

O Quadro 26 consolida os resultados quantitativos da comparação paritária entre as alternativas. Os valores percentuais representam os pesos locais, ou seja, a pontuação de desempenho de cada alternativa dentro de cada critério específico. A análise desses resultados revela um claro e esperado trade-off entre os benefícios regulatórios e os custos

de implementação. Todos os julgamentos apresentaram índice de inconsistência abaixo do limite aceitável.

Nos dois critérios com maior peso, voltados aos benefícios regulatórios, as alternativas com intervenção (2 e 3) apresentaram desempenho significativamente superior:

- **Critério Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação**

A **Alternativa 3 (Manual)** se destacou com um peso dominante de **66,31%**. Este resultado reflete o consenso da equipe de que um manual prescritivo e específico para o setor é a ferramenta mais poderosa para reduzir a discricionariedade e garantir informações de alta qualidade, superando a **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)**, que, embora positiva, alcançou **27,85%**. A **Alternativa 1 (Não Ação)** teve um desempenho residual de **5,85%**, por não contribuir para a solução do problema.

- **Critério Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória**

O resultado foi similar. A **Alternativa 3 (Manual)** obteve o maior peso, com **59,69%**, seguida pela **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)**, com **34,58%**. Isso demonstra que, embora qualquer padronização represente um avanço, a maior especificidade do manual é percebida como um fator que gera mais segurança e previsibilidade. A **Não Ação** novamente apresentou o pior desempenho, com **5,72%**.

Quadro 26. Pesos das alternativas em cada critério

Critério de Análise	Peso da Alternativa "Manual" (%)	Peso da Alternativa "IFRS + Plano de Contas" (%)	Peso da Alternativa "Não Ação" (%)	Índice de Inconsistência
(Benefício) Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	66,31%	27,85%	5,85%	0,05156
(Benefício) Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	59,69%	34,58%	5,72%	0,02089
(Custo) Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	6,79%	16,18%	77,03%	0,05156
(Custo) Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	7,60%	13,12%	79,28%	0,02089

Nos critérios de custo, nos quais maiores pesos indicam desempenho superior (ou seja, menor custo e menor complexidade), a ordem de preferência entre as alternativas se inverteu, como o esperado.

- **Critério Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação**

A **Alternativa 1 (Não Ação)** foi a mais bem avaliada, com **77,03%**, por não exigir nenhum novo investimento. A **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)**, com **16,18%**, foi vista como uma opção de custo intermediário, enquanto a **Alternativa 3 (Manual)**, com **6,79%**, foi classificada como a de maior custo e complexidade inicial.

- **Critério Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo**

A lógica se repetiu. A **Não Ação** obteve o maior peso, com **79,28%**. A **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)**, com **13,12%**, foi considerada menos rígida e com menor custo de manutenção que a **Alternativa 3 (Manual)**, que obteve **7,60%**.

10.4.5 Cálculo das Prioridades Globais e Resultado Final da Análise

Chegando à etapa final e conclusiva da Análise Hierárquica de Processos (AHP), realiza-se a síntese de todos os julgamentos para o cálculo das prioridades globais. Esta fase integra as duas etapas anteriores: a ponderação da importância dos critérios e a avaliação do desempenho das alternativas, com o objetivo de identificar um resultado consolidado que aponta a alternativa regulatória mais recomendada para o problema em questão.

Esse cálculo consiste em multiplicar o desempenho de cada alternativa em cada critério (pesos locais) pela importância relativa atribuída a cada critério (pesos dos critérios). O resultado dessa ponderação é uma pontuação final agregada para cada uma das três alternativas avaliadas. Essa pontuação, denominada prioridade global, representa a preferência geral por cada opção, considerando simultaneamente os benefícios e os custos identificados pela equipe técnica.

O Quadro 27, a seguir, apresenta os resultados consolidados, evidenciando o **ranking final das alternativas regulatórias**, conforme os critérios estabelecidos e os julgamentos realizados.

Quadro 27. Síntese do Cálculo das Prioridades Globais

Alternativa	(Benefício) Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação	(Benefício) Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória	(Custo) Custo e Complexidade de Implementação e Adaptação	(Custo) Rigidez Regulatória e Custo de Manutenção a Longo Prazo	Peso Global
Alternativa 1: Não Ação	5,85%	5,72%	77,03%	79,28%	15,78%
Alternativa 2: IFRS + Plano de Contas	27,85%	34,58%	16,18%	13,12%	29,18%
Alternativa 3: Manual	66,31%	59,69%	6,79%	7,60%	55,04%
Peso do Critério (%)	40,59%	45,49%	10,28%	3,64%	

A análise dos resultados consolidados revela uma ordem clara de preferência entre as alternativas regulatórias:

1. **Alternativa 3: Manual** → com um peso global de **55,04%**.
2. **Alternativa 2: IFRS + Plano de Contas** → com um peso global de **29,18%**.
3. **Alternativa 1: Não Ação** → com um peso global de **15,78%**.

O resultado demonstra a superioridade da **Alternativa 3 (Manual)**. Sua vitória é impulsionada pelo excelente desempenho nos dois critérios de maior peso: *Efetividade na Mitigação da Assimetria de Informação e Segurança Jurídica e Estabilidade Regulatória*. Juntos, esses dois critérios correspondem a mais de **86% do peso da decisão**. Assim, mesmo que a Alternativa 3 tenha tido um baixo desempenho nos critérios de custo, sua performance dominante nos critérios de benefício, que eram a prioridade da análise, foi suficiente para garantir sua superioridade em relação às demais alternativas.

A **Alternativa 2 (IFRS + Plano de Contas)** posicionou-se como uma opção intermediária. Seu desempenho nos critérios de benefício foi positivo, embora inferior ao da Alternativa 3, e seu desempenho nos critérios de custo foi melhor que o da Alternativa 3. Esse equilíbrio resultou em uma pontuação sólida, porém insuficiente para superar a alternativa mais completa.

Já a **Alternativa 1 (Não Ação)** obteve o menor peso global. Apesar de seu desempenho máximo nos critérios de custo (por não implicar investimentos ou complexidade adicional), sua performance praticamente nula nos critérios de benefício, que eram os mais importantes para a equipe, tornou-a a opção menos desejável para o enfrentamento do problema regulatório.

10.4.6 Conclusão

Com base na análise multicritério estruturada, consistente e alinhada às prioridades identificadas, a **Alternativa 3: Regulamentar por meio da elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas**, é a alternativa recomendada.

11 Implementação, Monitoramento e Avaliação e Riscos da Alternativa Escolhida

Uma vez definida a alternativa regulatória mais adequada para o enfrentamento do problema, esta seção detalha a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação, previsto no inciso XII art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, assim como análise de risco da alternativa escolhida, conforme inciso X do mesmo artigo.

A estrutura desta seção compreende três componentes interdependentes:

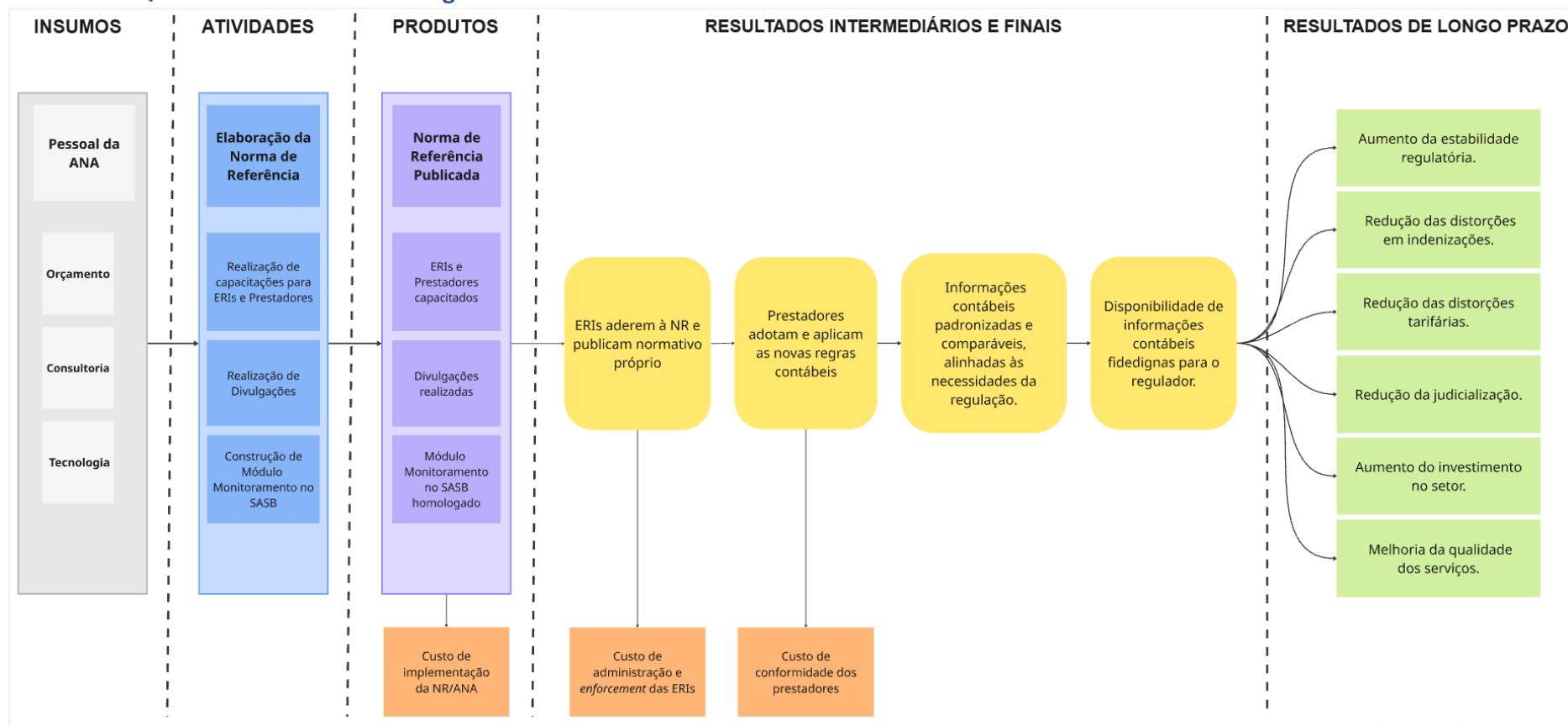
1. **Estratégia de Implementação:** descreve o "como fazer", com base na **Teoria do Programa**, apresentando a lógica causal da intervenção regulatória, os recursos necessários, as atividades previstas e os produtos esperados, com vistas à operacionalização eficaz da norma.
2. **Análise de Risco:** identifica os principais riscos relacionados à implementação da alternativa escolhida, avalia sua magnitude e propõe medidas de mitigação.
3. **Estratégia de Monitoramento e Avaliação:** define a elaboração do Plano de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório – M&ARR, com a seleção de indicadores, metas e *gatilhos* que orientem o acompanhamento contínuo da norma.

A elaboração desses componentes foi conduzida de maneira colaborativa e estruturada durante oficinas técnicas. A equipe utilizou a Teoria do Programa como alicerce para as discussões, partindo da antecipação de problemas (riscos) para a definição de mecanismos de acompanhamento (monitoramento e avaliação). Esses elementos serão detalhados a seguir:

11.1 Estratégia de implementação

A estratégia para a implementação da alternativa escolhida: elaboração de um Manual de Contabilidade Regulatória com Plano de Contas e Demonstrações Contábeis Regulatórias Padronizadas - Alternativa 3 foi desenhada para ser um processo estruturado e lógico. Para isso, adotou-se a **Teoria do Programa**, representada no Quadro 28, que descreve a sequência de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos esperados da norma. Essa abordagem serve como um **mapa lógico** que orienta a execução da política regulatória, facilita a gestão de riscos e subsidia o monitoramento e a avaliação ao longo do tempo.

Quadro 28. Teoria do Programa



Para viabilizar a implementação da Norma de Referência (NR), a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) deverá mobilizar um conjunto de insumos estratégicos, realizar atividades específicas e entregar produtos que darão início à cadeia de resultados esperados. A seguir, detalham-se os principais elementos da estratégia:

- **Pessoal técnico:** responsável pela gestão geral do projeto e pela elaboração do texto base da Norma de Referência.
- **Apoio de consultoria especializada:** contratada para apoiar tecnicamente a formulação da norma e o desenvolvimento de materiais para capacitação.
- **Orçamento:** destinado a custear a contratação da consultoria, a realização dos eventos de capacitação, as ações de divulgação e o desenvolvimento tecnológico.
- **Infraestrutura tecnológica:** utilizados para a construção e homologação de um novo módulo de monitoramento dentro do Sistema de Acompanhamento do Saneamento Básico (SASB).

As atividades da ANA necessárias para implementação da norma são:

- Elaboração e publicação da Norma de Referência (NR);
- realização de capacitações para as Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) e prestadores de serviço;
- divulgação da norma por meio de ações de comunicação;
- desenvolvimento e implantação do módulo de monitoramento no Sistema de Acompanhamento do Saneamento Básico (SASB).

Produtos Esperados:

- Norma de Referência publicada;
- ERIs e prestadores capacitados;
- Ações de divulgação concluídas; e
- Módulo no SASB em operação.

O custo total da entrega desses produtos corresponde ao "**Custo de implementação da NR ANA**". A entrega desses produtos constitui o gatilho para o início da cadeia de resultados.

O primeiro efeito e direto esperado é a **Mudança de Comportamento das ERIs**, que, incentivadas pela norma e pelas ações de fomento, **aderem à NR e publicam seus próprios normativos**. Essa ação, por sua vez, cria uma obrigação local e induz o primeiro **Resultado Intermediário**: os **prestadores de serviços adotam e aplicam as novas regras contábeis** para se adequarem à regulação da ERI local.

Como **segundo resultado, mas intermediário**, espera-se a **melhoria da qualidade da informação contábil** no setor, com dados mais padronizados, comparáveis e alinhados às necessidades regulatórias. A consolidação deste avanço permite alcançar o **Resultado Final Almejado (RFA)**: a **disponibilidade de informações contábeis fidedignas para o regulador**.

O alcance do RFA é fundamental para a geração dos **resultados de longo prazo**, entre os quais se destacam:

- Tomada de decisão regulatória mais técnica e previsível;
- Maior estabilidade regulatória;

- Redução de distorções em tarifas e indenizações;
- Diminuição da judicialização;
- Incremento da confiança dos agentes e do investimento no setor;
- Melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Reconhece-se que este processo de mudança institucional gera custos adicionais tanto para as ERIs (relacionados à administração e *enforcement*) quanto para os prestadores (relativos à adaptação e conformidade), os quais são necessários para a materialização dos benefícios esperados.

O sucesso da estratégia de implementação depende de um conjunto de premissas que viabilizam a adesão e a aplicação da norma.

Premissas para Adesão e Aplicação da Norma

1. **Incentivo Eficaz:** A vinculação da adesão à NR com o acesso a recursos federais motivará a adesão voluntária das ERIs.
2. **Legitimidade Técnica:** A alta qualidade técnica da norma conferirá legitimidade e credibilidade à sua adoção.
3. **Capacidade e Credibilidade:** Supõe-se que as ERIs possuem capacidade administrativa e legitimidade suficientes para internalizar a norma e fiscalizar seu cumprimento, promovendo a conformidade dos prestadores.

Premissas para Geração de Resultados

1. **Capacidade dos Prestadores:** Presume-se que os prestadores de serviço têm capacidade técnica e financeira para se adequar às exigências do novo modelo contábil.
2. **Adequação do Manual:** Assume-se que o desenho técnico do Manual de Contabilidade Regulatória (MCR) será adequado para gerar informações realmente fidedignas.
3. **Uso Efetivo da Informação:** A premissa fundamental é que os reguladores terão a capacidade de efetivamente utilizar os novos dados em seus processos decisórios, transformando a informação disponível em melhores decisões e evitando sua subutilização.

Para viabilizar a Teoria do Programa e fortalecer as premissas que a sustentam, foi estruturado um conjunto de ações a serem conduzidas pela ANA. Essas ações abrangem as atividades previstas, os produtos diretos delas decorrentes e os recursos necessários à sua execução. As iniciativas foram organizadas em **eixos estratégicos**, contemplando desde a formulação da regulamentação até a capacitação dos atores envolvidos e o desenvolvimento de suporte tecnológico para o monitoramento da norma. O Quadro 29, a seguir, detalha essas

ações de implementação, associando cada atividade planejada aos respectivos produtos esperados, de modo a conferir clareza e objetividade ao planejamento estratégico da ANA.

Quadro 29. Ações de Implementação

Eixo da Ação	Atividades Planejadas	Produtos Esperados
Desenvolvimento Normativo	Elaboração da Norma de Referência, do Manual de Contabilidade Regulatória, Plano de Contas e modelos de demonstrações, incluindo a realização de consultas e audiências públicas.	✓ Norma de Referência Publicada. ✓ Relatórios de participação social.
Capacitação e Disseminação	Realização de capacitação para as equipes técnicas das ERIs e dos prestadores de serviço sobre as novas regras contábeis.	✓ ERIs e Prestadores capacitados.
	Realização de divulgações sobre a nova norma em eventos, congressos e outros fóruns pertinentes ao setor de saneamento e contabilidade.	✓ Divulgações realizadas.
Suporte ao Monitoramento	Construção de um Módulo de Monitoramento no Sistema de Acompanhamento do Saneamento Básico (SASB) para verificar a adesão das ERIs à norma.	✓ Módulo de Monitoramento no SASB homologado.

11.2 Análise de Risco da Alternativa Sugerida

Esta seção apresenta a análise de risco da alternativa regulatória sugerida, em atendimento ao inciso X do art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, que estabelece como conteúdo obrigatório do Relatório de AIR a “identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo”.

O objetivo desta análise é identificar os principais fatores que podem comprometer o sucesso da implementação da norma de referência e, a partir disso, propor estratégias para mitigar os riscos mais relevantes. Para cada risco identificado, avaliou-se seu nível com base na combinação entre **a probabilidade de ocorrência e a gravidade do impacto** no alcance dos resultados esperados.

O processo de construção da análise de risco foi colaborativo e seguiu uma metodologia estruturada em etapas. A equipe técnica partiu de uma lista de fatores de risco previamente identificados, que foi discutida e validada em conjunto. Durante a discussão, riscos considerados fora do escopo da NR foram consensualmente excluídos. Para cada risco validado, a equipe atribuiu uma classificação quanto à sua **probabilidade e impacto**, e, nos casos considerados mais críticos, foram formuladas medidas de mitigação com o objetivo de aumentar a probabilidade de êxito da intervenção regulatória.

O Quadro 30, a seguir, consolida os principais fatores de riscos levantados nesse processo. Esses fatores concentram-se nos desafios inerentes à execução da estratégia pela própria ANA e à subsequente adesão das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs).

Entre os riscos internos à ANA, destacam-se a possibilidade de a norma ser percebida como excessivamente complexa, bem como a insuficiência das ações de capacitação e suporte técnico em relação à diversidade e número de reguladores e prestadores. Contudo, o ponto mais crítico da análise situa-se na etapa de adesão voluntária das ERIs, na qual foram mapeados riscos como **baixa adesão** ou **atraso na internalização** da norma em seus respectivos regulamentos, o que pode comprometer a efetividade de toda a cadeia de resultados esperada pela política pública.

A análise abrangeu ainda os riscos associados às etapas subsequentes da implementação e ao contexto mais amplo da intervenção. Destacam-se, nesse sentido, os riscos relacionados à **aplicação da norma pelos prestadores de serviços**, sobretudo a possibilidade de **não conformidade** decorrente de limitações técnicas ou financeiras, bem como o risco de **fiscalização ineficaz** por parte das ERIs.

Por fim, identificou-se um risco transversal relevante: a **subestimação dos custos de implementação** para todos os agentes envolvidos. Tal subdimensionamento pode gerar resistências e dificuldades orçamentárias, afetando negativamente a efetividade e a sustentabilidade da norma regulatória.

Quadro 30. Fatores de Risco de Implementação

Categoria do Risco	Fator de Risco	Descrição Sumária do Risco
Riscos Relacionados à Adesão das ERIs	Baixa Adesão Voluntária	As ERIs podem optar por não aderir à norma da ANA devido a incentivos insuficientes ou custos elevados, fragmentando a padronização nacional.
	"Adesão Proforma"	A ERI adere formalmente, mas seu normativo local se desvia dos padrões da ANA, comprometendo a comparabilidade nacional dos dados.
	Atraso na Internalização da Norma	ERIs demoram para publicar seus próprios normativos devido às limitações técnicas ou administrativas, postergando a aplicação das novas regras.
Riscos Relacionados à Aplicação pelos Prestadores	Não Conformidade ou Conformidade de Baixa Qualidade	Prestadores de serviço, especialmente os de menor porte, não conseguem aplicar as novas regras corretamente por falta de capacidade técnica ou financeira.
	Fiscalização Ineficaz pela ERI	A fiscalização da ERI é percebida como fraca ou pouco crível, desincentivando o cumprimento rigoroso da norma pelos prestadores.

Riscos Gerais e de Contexto	Custos de Implementação Subestimados	Os custos de conformidade (para prestadores) e de administração (para ERIs) são maiores que o previsto, gerando resistência e dificuldades financeiras.
Riscos Relacionados à Implementação pela ANA	Complexidade da Norma	A norma e o manual desenvolvidos pela ANA são complexos para a aplicação prática pelas ERIs e prestadores.
	Capacitação e Suporte Técnico	O programa de capacitação e o suporte técnico oferecidos pela ANA são insuficientes para preparar ERIs e prestadores para as novas exigências.
	Módulo de Monitoramento da Adesão no SASB	Podem ocorrer atrasos na implementação do Módulo de Monitoramento no SASB, devido a insuficiência de recursos orçamentário ou de tecnologia.

Para classificação dos riscos, foi utilizada a matriz de risco de 3x3, que cruza três níveis de probabilidade (baixa, média e alta) com três níveis de impacto (baixo/desprezível, moderado e grave/catastrófico). A combinação dessas duas dimensões em cada célula da matriz resulta na definição do nível de risco, que pode ser classificado como **baixo, médio ou alto**. Dessa forma, os riscos foram classificados de forma objetiva, permitindo a identificação daqueles que exigem a elaboração de medidas de tratamento.

A aplicação da matriz de risco possibilitou a classificação e priorização dos fatores de risco identificados, evidenciando os pontos de maior vulnerabilidade na estratégia de implementação. O resultado da análise, detalhado no Quadro 31, evidencia uma concentração de riscos na categoria de **Risco Alto**. Foram classificados neste nível os seguintes fatores: a "Complexidade da Norma", o "Atraso na Internalização da Norma pela ERI", a "Capacitação e Suporte Técnico" insuficientes, a "Baixa Adesão pelas ERIs" e os "Custos de Implementação Subestimados".

A análise aprofundada desses riscos de nível elevado revela que os principais desafios da implementação estão concentrados na capacidade institucional dos agentes envolvidos e na articulação entre os elos da cadeia de adesão. O fator **Atraso na Internalização da Norma pelas ERIs** figura como o mais crítico, por combinar alta probabilidade com impacto potencialmente grave, podendo comprometer o cronograma e os resultados esperados da intervenção. Os demais riscos altos, como a baixa adesão e a insuficiência nas ações de capacitação, reforçam a premissa de que o êxito da norma está fortemente condicionado à atuação coordenada entre a ANA e as entidades reguladoras infranacionais, com destaque para a necessidade de suporte técnico adequado e tempestivo.

Quadro 31. Matriz de Riscos de implementação

		Risco Médio	Risco Alto	Risco Alto
Probabilidade alta (provável ou quase certo)			Complexidade da Norma	Atraso na Internalização da Norma pela ERI
Probabilidade média (possível)	Fiscalização Ineficaz pela ERI	Risco Baixo	Risco Médio	Risco Alto
				Capacitação e Suporte Técnico
				Baixa Adesão pelas ERIs
				Custos de Implementação Subestimados
Probabilidade baixa (raro ou improvável)	Módulo de Monitoramento da Adesão no SASB	Risco Baixo	Risco Baixo	Risco Médio
	Não Conformidade ou Conformidade de Baixa Qualidade			
	Impacto baixo ou desprezível	Impacto moderado	Impacto grave ou catastrófico	

Em contrapartida, outros fatores foram classificados como de **Risco Baixo**, indicando que, na percepção da equipe técnica, apresentam menor probabilidade de ocorrência ou impacto menos significativo sobre os objetivos centrais da norma. Nessa categoria, incluem-se a Não Conformidade ou Conformidade de Baixa Qualidade por parte dos prestadores, o Módulo de Monitoramento da Adesão no SASB e a Fiscalização Ineficaz pela ERI. A classificação desses riscos como baixos parte do pressuposto de que o foco principal das ações de *enforcement* recai sobre a atuação das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs). Assim, falhas pontuais nessas áreas teriam um impacto mais limitado no objetivo macro de padronização contábil.

Com base na análise de risco, foram selecionados os fatores com **potencial de impacto médio ou superior** para a elaboração de **medidas de tratamento**, conforme consolidado no Quadro 32. A estratégia de mitigação adotada pela equipe tem caráter proativo e visa enfrentar as principais vulnerabilidades da implementação, com foco em **ações de suporte técnico, mecanismos de monitoramento e medidas de viabilidade econômica**. O

objetivo é **fortalecer as condições de execução da norma de referência**, aumentando significativamente a probabilidade de êxito da intervenção regulatória.

Quadro 32. Mitigação de Risco

Fator de Risco	Medidas de Mitigação Propostas
Complexidade da Norma	✓ Escrita do manual com linguagem clara, objetiva e acessível. ✓ Realização de ações de capacitação e suporte técnico direcionadas.
Capacitação e Suporte Técnico	✓ Manutenção e fortalecimento do quadro técnico da ANA e das ERIs. ✓ Criação de mecanismos permanentes de cooperação e intercâmbio entre ERIs (ex: ENCONSAB). ✓ Implementação de programas contínuos de capacitação sobre a NR.
Baixa Adesão pelas ERIs	✓ Aplicação das medidas já previstas para suporte técnico e capacitação. ✓ Monitoramento e acompanhamento periódico da implementação da NR. ✓ Divulgação de lista pública com <i>status</i> da adesão ou não das ERIs.
Atraso na Internalização da Norma pela ERI	✓ Aplicação das medidas de tratamento anteriores. ✓ Escalonamento de prazos, considerando o nível de maturidade técnica e informacional da entidade reguladora.
Fiscalização Ineficaz pela ERI	✓ Reforço das medidas de capacitação e cooperação, com ênfase no fortalecimento institucional das ERIs para ampliar a capacidade de fiscalização
Custos de Implementação Subestimados	✓ Definição de tratamento tarifário que reconheça, de forma prudente, os custos efetivamente incorridos na implementação da NR.

A análise dos resultados consolidados no Quadro acima revela uma estratégia de mitigação fortemente orientada à prevenção e à cooperação institucional. Para enfrentar os riscos associados à **complexidade da norma** e à **insuficiência de capacitação e suporte técnico**, as medidas propostas concentram-se em oferecer suporte estruturado e contínuo aos agentes reguladores. Isso se materializa na elaboração de um manual com linguagem clara e didática, na implementação de programas contínuos de capacitação e no fortalecimento de mecanismos de cooperação e compartilhamento de informações entre as ERIs, com destaque para iniciativas como o Encontro Nacional de Contadores do Setor de Saneamento Básico (ENCONSAB). Tais ações visam não apenas treinar, mas também consolidar o corpo técnico da ANA e das entidades reguladoras, promovendo uma rede de conhecimento capaz de sustentar a implementação uniforme da norma de referência.

Para os riscos críticos de "**Baixa Adesão**" e "**Atraso na Internalização**" por parte das ERIs, a abordagem adotada combina flexibilidade com mecanismos de incentivo e controle social. As medidas preveem um "acompanhamento periódico" da implementação pela ANA e o "escalonamento de prazos" para adequação, reconhecendo as diferentes capacidades dos

regulados. Em paralelo, utiliza-se a "publicidade da lista negativa de adesão" como um instrumento de **pressão reputacional** (*name and shame*), reforçando o comprometimento das ERIs com os prazos e objetivos estabelecidos pela norma.

Por fim, para garantir a viabilidade da implementação, o risco de "Custos de Implementação Subestimados" é tratado de forma pragmática, prevendo o "tratamento tarifário" que permita o reconhecimento prudente dos custos efetivamente incorridos pelos prestadores de serviços. Essa abordagem visa garantir que a aplicação da norma seja economicamente viável, tanto para os reguladores quanto para os regulados.

11.3 Estratégia de Monitoramento e Avaliação

Esta seção apresenta a Estratégia de Monitoramento e Avaliação (M&A) da alternativa recomendada nesse Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR), em conformidade com o Inciso XII do Art. 6º do Decreto 10.411/2020. O foco está na construção de um **Plano de M&ARR**, concebido como instrumento de planejamento sistemático para orientar o acompanhamento contínuo da implementação e dos efeitos da norma de referência. O plano seleciona os elos mais críticos da Teoria do Programa, com ênfase na **Mudança de Comportamento** e no **Resultado Final Almejado**, e define os indicadores que serão utilizados para monitorar o progresso desses elementos. Para cada indicador, especificam-se: a métrica de aferição, a base de dados utilizada, a periodicidade de verificação, e, quando aplicável, as metas de desempenho e os gatilhos que sinalizam a necessidade de avaliações aprofundadas. Ressalta-se que este plano representa um **desenho preliminar**, sujeito a refinamentos nas etapas subsequentes da implementação da norma.

O Quadro 33 resume o Plano de M&ARR da alternativa sugerida. O Plano foi estruturado para acompanhar os dois pontos mais determinantes da Teoria do Programa: (i) a **adesão das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs)** à norma e (ii) a **efetiva disponibilização de informações padronizadas** pelos prestadores. O primeiro indicador, "**% de ERIs que aderiram à NR**", está associado à mudança comportamental esperada e constitui o ponto de partida para o sucesso da intervenção regulatória. A aferição será anual, com base nos dados do SASB, iniciando-se um ano após a publicação da norma, a fim de respeitar os prazos internos das agências. A meta é **progressiva e ambiciosa**, com expectativa de adesão integral (100% das ERIs cadastradas) até o terceiro ano.

Para assegurar uma gestão adaptativa e responsiva, foi estabelecido um **gatilho de avaliação para o primeiro indicador**: caso a taxa de adesão seja **inferior a 30% após o primeiro ano**, será desencadeada uma **Avaliação de Resultado**. Esse gatilho atua como um sinal de alerta precoce, indicando que a estratégia de implementação pode estar enfrentando entraves, sejam eles de natureza comunicacional, institucional ou relacionados à insuficiência de incentivos. A avaliação aprofundada buscará identificar as causas do baixo desempenho esperado e, assim propor medidas corretivas que reorientem a política rumo aos seus objetivos.

Quadro 33. Plano de M&ARR

Tipo de Elemento	Resultado Condição institucional mínima (adesão das ERIs)	Resultado Resultado efetivo esperado (melhoria da informação regulatória)
Elemento	✓ Adesão das ERIs à Norma de Referência e publicação de normativo próprio	✓ Disponibilidade de informações contábeis fidedignas pelos prestadores ao regulador
Indicador	✓ % de ERIs que aderiram à NR	✓ % de prestadores que disponibilizam informações contábeis fidedignas ao regulador
Métrica	✓ Nº de ERIs que comprovam adesão à NR / Nº total de ERIs	✓ Nº de Prestadores que disponibilizam informações contábeis fidedignas / Nº total de prestadores
Base de Dados	✓ SASB	✓ SASB ✓ Pesquisa primária de coleta de dados
Prazo de Verificação	✓ Início: 1 ano após a publicação da norma ✓ Periodicidade: Anual	✓ Início: 3 anos após a publicação da norma da ANA ✓ Periodicidade: Anual
Meta	✓ 80% de adesão após 2 anos da aprovação da NR da ANA (ERIs cadastradas) ✓ 100% de adesão após 3 anos da aprovação da NR da ANA (ERIs cadastradas)	✓ A princípio não será estabelecida meta formal para este indicador.
Gatilho	✓ Abaixo de 30% de adesão após 1 ano (ERIs cadastradas)	-
Tipo de Avaliação	✓ Avaliação de Resultado	-

12 Participação Social

A equipe responsável pela elaboração do AIR (Relatório de Análise de Impacto Regulatório), com o objetivo de fomentar a participação dos stakeholders no processo de construção da Norma de Referência da ANA para o Arcabouço Contábil Regulatório Padronizado no Setor de Saneamento Básico, adotou diversas ações para garantir a ampla participação social, fortalecer a transparência, aprimorar a qualidade da proposta normativa e assegurar a inclusão de diferentes perspectivas.

As estratégias de engajamento utilizadas visaram tanto à divulgação dos temas constantes na Agenda Regulatória relacionados à contabilidade regulatória, quanto à promoção de um processo participativo no desenvolvimento do normativo. Foram utilizadas as seguintes iniciativas:

- Participação e divulgação em eventos do setor de saneamento básico;
- Consultas dirigidas às associações representativas do setor;
- Aplicação de questionários eletrônicos às Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs);
- Realização de workshops e reuniões técnicas no âmbito dos produtos contratados com a consultoria.

12.1 Divulgação em eventos do Setor de Saneamento Básico

Com o objetivo de preparar os atores do setor e a sociedade para o processo de elaboração da Norma de Referência de Contabilidade Regulatória, aspectos relevantes da futura norma foram apresentados nos seguintes eventos:

- **52º Congresso da ASSEMAE** – Evento voltado aos serviços municipais de saneamento, no qual foram abordados elementos estruturantes da norma em desenvolvimento.
- **I e II ENCONSAB** (Encontro Nacional de Contadores do Saneamento Básico) – Foram discutidos, em painel técnico, os principais aspectos regulatórios e contábeis da futura norma.
- **I Encontro das ERIs** – Reunião voltada às entidades reguladoras infranacionais, em que foram apresentados os objetivos e fundamentos da norma em elaboração.

Esses eventos serviram como espaços estratégicos de comunicação e troca com os principais agentes do setor, permitindo a disseminação de informações sobre o processo regulatório em curso e a coleta de contribuições voluntárias por meio dos contatos disponibilizados pela equipe técnica.

12.2 Consulta Dirigidas às Associações

Em julho de 2024, a ANA encaminhou consulta dirigida a associações representativas das ERIs, dos serviços municipais, das empresas estaduais e dos prestadores

privados de saneamento, com o objetivo de colher contribuições qualificadas sobre os temas contábeis relevantes para a Norma de Referência.

Cada associação foi incentivada a consultar sua base de associados e, no prazo de 30 dias, consolidar e apresentar contribuições referentes às necessidades e desafios enfrentados pelos diferentes perfis de atores no setor. As respostas permitiram compreender, sob distintas óticas, as expectativas relacionadas à regulação contábil e reforçaram a importância de uma norma que contemple a diversidade de estruturas jurídicas e operacionais dos prestadores de serviços.

12.3 Questionários Eletrônico às ERIs

Por meio do Ofício Circular nº 1/2024/COCON/SSB/ANA, emitido em outubro de 2024, foi solicitado às ERIs cadastradas junto à ANA o preenchimento do **Questionário para Subsidiar os Trabalhos Referentes à Norma de Referência**.

O prazo para envio das respostas encerrou-se em 30 de novembro de 2024, e 35 ERIs participaram do processo, oferecendo um panorama das práticas contábeis e do uso das informações econômico-financeiras nos processos de regulação e revisão tarifária.

O Relatório de Respostas ao Questionário ([Documento SEI nº 0063935](#)) evidenciou a necessidade de elaboração de um **Manual de Contabilidade Regulatória** e de um **Manual de Controle Patrimonial**, ambos voltados à padronização e à melhoria da qualidade das informações contábeis utilizadas pelas ERIs.

12.4 Webinários

12.4.1 Reunião Técnica – Diagnóstico das Práticas Contábeis do CPC no Setor de Saneamento (Produto 3)

Em 22 de maio de 2025, foi realizada uma reunião técnica em formato de webinar para apresentação do diagnóstico sobre a aplicação das normas contábeis emitidas pelo CPC e IFRS no setor de saneamento, com destaque para as lacunas e necessidades identificadas pelas ERIs.

As associações foram convidadas a indicar representantes para participar do evento e contribuir com sugestões. O consórcio FUNDACE/TATICCA, responsável pela consultoria, apresentou os resultados do Produto 3, cuja validação considerou as contribuições recebidas durante a reunião. Esse processo evidenciou a relevância da participação social para o aprimoramento do produto técnico.

12.4.2 Reunião Técnica – Manual de Controle Patrimonial Aplicado ao Saneamento Básico (Produto 5)

Em 13 de junho de 2025, foi realizada nova reunião técnica, também em formato de webinar, para apresentação do Manual de Controle Patrimonial Aplicado ao Saneamento Básico (Produto 5). Durante o encontro, foram discutidos os principais pontos de atenção do manual, com espaço para sugestões e comentários dos participantes.



As contribuições pertinentes foram incorporadas ao produto final, demonstrando, mais uma vez, o compromisso com a participação social qualificada como mecanismo de aperfeiçoamento técnico e regulatório.

12.5 Consulta Pública e Audiência Pública

As ações de participação social empreendidas ao longo da elaboração do AIR visaram promover a responsabilidade pública e reforçar a legitimidade do processo regulatório, por meio da incorporação de sugestões de múltiplos atores envolvidos, contribuindo para todas as etapas da elaboração do AIR.

Está prevista, como etapa final do processo, a realização de uma Consulta Pública, por meio do Sistema de Participação Social da ANA, com duração mínima de 45 dias. Durante esse período, será realizada também uma Audiência Pública, aberta à sociedade, reforçando o compromisso com a transparência, a escuta ativa e a construção pública da Norma de Referência.

13 Anexos

Quadro 34. Relação das Normas Aplicadas ao Setor Público

NBC TSP	IPSAS	Título em português	Data - vigência	DOU
EC	CF	Estrutura conceitual	2017	04/10/16
01	23	Receita de Transação sem Contraprestação	2017	28/10/16
02	9	Receita de Transação com Contraprestação	2017	28/10/16
03	19	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	2017	28/10/16
04	12	Estoques	2017	06/12/16
05	32	Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente	2017	06/12/16
06	16	Propriedade para Investimento	2019	28/9/17
07	17	Ativo Imobilizado	2019	28/9/17
08	31	Ativo Intangível	2019	28/9/17
09	21	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa	2019	28/9/17
10	26	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa	2019	28/9/17
11	1	Apresentação das Demonstrações Contábeis	2019	31/10/18
12	2	Demonstração dos Fluxos de Caixa	2019	31/10/18
13	24	Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis	2019	31/10/18
14	5	Custos de Empréstimos	2019	31/10/18
15	39	Benefícios a Empregados	2019	31/10/18
16	34	Demonstrações Contábeis Separadas	2021	31/10/18
17	35	Demonstrações Contábeis Consolidadas	2021	31/10/18
18	36	Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto	2021	31/10/18
19	37	Acordos em Conjunto	2021	31/10/18
20	38	Divulgação de Participações em Outras Entidades	2021	31/10/18
21	40	Combinações No Setor Público	2021	31/10/18
22	20	Divulgação sobre Partes Relacionadas	2021	28/11/19
23	3	Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro	2021	28/11/19
24	4	Efeitos das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstrações Contábeis	2021	28/11/19
25	14	Evento Subsequente	2021	28/11/19
26	27	Ativo Biológico e Produto Agrícola	2021	26/11/19
27	18	Informações por Segmento	2022	04/11/20
28	22	Divulgação de informação Financeira do Setor Governo Geral	2022	04/11/20
29	42	Benefícios Sociais	2024	04/11/20
30	28	Instrumentos Financeiros: Apresentação	2024	10/12/21
31	41	Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração	2024	10/12/21
32	29	Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração (Contabilidade de Hedge - Aplicação Residual)	2024	10/12/21
33	30	Instrumentos Financeiros: Divulgações	2024	10/12/21
34	Não há	Custos no Setor Público	2024	10/12/21

Fonte: Consórcio FUNDACE/TÁTICA

Quadro 35. Síntese das Normas Emitidas pelo CPC

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 00 - Estrutura Conceitual	IFRS Framework	Define os conceitos básicos para a elaboração e apresentação das demonstrações financeiras. Define quais são as características de informação útil.	Reconhecimento de elementos financeiros com base em conceitos de relevância, representação fidedigna e restrição de custo.	Mensuração baseada em custo histórico, valor justo, valor em uso e valor de cumprimento.	Estabelece a divulgação de informações mínimas, periodicidade de divulgação e comparabilidade.	Não
CPC 01 - Redução ao Valor Recuperável de Ativos	IAS 36	Objetiva garantir que ativos não sejam registrados por valores superiores ao seu valor recuperável.	O reconhecimento de perda por desvalorização deve ocorrer quando o valor contábil exceder o valor recuperável.	Valor recuperável é baseado no maior valor entre valor justo líquido de venda e valor em uso.	Exige a divulgação de perdas e das reversões de perdas, bem como as premissas usadas nos cálculos.	SIM
CPC 02 - Efeitos das Mudanças nas Taxas de Câmbio e Conversão de Demonstração Contábeis	IAS 21	Norma referente a reconhecimento e mensuração de transações em moeda estrangeira, bem como sobre a conversão das demonstrações contábeis para moeda de apresentação.	As variações cambiais ocorridas nas transações devem ser registradas no resultado ou resultados abrangentes.	As transações em moeda estrangeira devem ser convertidas para moeda funcional à taxa da data da transação.	Divulgar as políticas contábeis adotadas e efeitos significativos de variações cambiais.	Não
CPC 03 - Demonstração dos Fluxos de Caixa	IAS 7	Estabelece a estrutura e conteúdo da Demonstração dos Fluxos de Caixa.	As operações devem ser classificadas em fluxos em atividades operacionais, de investimento e de financiamento.	(não se aplica)	Divulgação dos componentes dos fluxos em atividades operacionais, de investimento e de financiamento. Estabelece critérios para a divulgação pelo método direto e indireto.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 04 – Ativo Intangível	IAS 38	Estabelece critérios para o reconhecimento, mensuração e evidênciação de ativos intangíveis.	Os critérios de reconhecimento: controle e geração de benefícios econômicos futuros (definição de ativo), ser identificável e confiavelmente mensurável.	Mensuração inicial: Custo Mensuração subsequente: custo ou reavaliação (se permitido pela legislação). Amortização baseado na vida útil (definida ou indefinida).	Divulgar método de mensuração, vida útil e taxas de amortização, movimentações e justificativas para intangíveis de vida útil indefinida.	Sim
CPC 05 - Divulgação sobre Partes Relacionadas	IAS 24	Define regras para identificação e divulgação de transações com partes relacionadas.	Estabelece critérios de identificação e apresentação de transações com partes relacionadas, incluindo controladores, coligadas, negócios em conjunto e administradores.	As transações devem ser divulgadas conforme critérios normais de mercado ou contratos específicos.	Divulgar relações, transações, montantes, saldos, políticas de precificação entre partes relacionadas e benefícios a administradores.	SIM
CPC 06 - Arrendamentos	IFRS 16	Estabelece critérios para reconhecimento, mensuração e evidênciação de arrendamentos, exigindo a contabilização como ativo de direito de uso e passivo correspondente.	Devem reconhecer contratos que forneçam o direito de controlar o uso de um ativo identificável. Opcionalmente, os ativos de baixo valor e contratos de curto prazo podem ser tratados como despesa.	Mensuração inicial: Ativo de direito de uso inicialmente pelo custo; passivo pelo valor presente dos pagamentos futuros.	CPC 06 - Arrendamentos	Sim

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 07 - Subvenção e Assistência Governamentais	IAS 20	Estabelece critérios para contabilização e divulgação de subvenções e assistências governamentais.	As subvenções e assistências governamentais só podem ser reconhecidas quando há evidência de que a entidade cumprirá as condições e receberá o benefício.	Mensuração inicial: Valor recebido ou pelo valor justo (em caso de benefícios não monetários). Reconhecimento no resultado deve ocorrer ao longo da vida útil ou no mesmo período que ocorra aquele evento que ela se refira.	Divulgar natureza, condições associadas, método de apresentação e impacto nos resultados e posição financeira.	Sim
CPC 08 - Custos de Transação e Prêmios na Emissão de Títulos e Valores Mobiliários	IAS 32	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	
CPC 09 - Demonstração do Valor Adicionado	(Não existe norma correlata)	Estabelece critérios para elaboração da Demonstração do Valor Adicionado (DVA), evidenciando a geração e distribuição da riqueza pela entidade.	A demonstração deve apresentar as receitas brutas, insumos adquiridos de terceiros, valor adicionado bruto e a distribuição para riqueza em empregados, governo, financiadores e acionistas.	(não se aplica)	Apresentar detalhamento da criação e distribuição do valor adicionado.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 10 - Pagamento Baseado em Ações	IFRS 2	Estabelece como os pagamentos baseados em ações devem ser reconhecidos, refletindo o custo dessas transações nas demonstrações financeiras.	Reconhecido quando bens ou serviços são recebidos. Planos de ações são reconhecidos na sua concessão.	Mensuração inicial: Valor justo dos instrumentos patrimoniais	Divulgar a natureza das transações, métodos de mensuração e impacto no resultado e patrimônio.	Não
CPC 11 - Contratos de Seguro	IFRS 4	Especifica o reconhecimento contábil para contratos de seguro por parte de qualquer entidade que emite tais contratos	A seguradora deve avaliar, a cada data de balanço, se seu passivo por contrato de seguro está adequado, utilizando estimativas correntes de fluxos de caixa futuros de seus contratos de seguro (teste de adequação).	Mensuração inicial: Passivos são mensurados com base nos prêmios recebidos ou a receber	CPC 11 - Contratos de Seguro	Sim
CPC 12 - Ajuste a Valor Presente	IAS 39	Estabelece o reconhecimento do ajuste a valor presente (AVP) referentes aos valores a receber ou pagar, considerando o efeito do valor do dinheiro no tempo.	AVP é aplicado quando o efeito do valor do dinheiro no tempo é relevante, no início da transação.	Fluxos de caixa futuros são descontados a valor presente com uma taxa que reflete os riscos da transação.	Apresentar taxa de desconto utilizada, impacto financeiro e valores ajustados separadamente.	Sim
CPC 13 - Adoção Inicial da Lei nº 11.638/07 e Medida Provisória nº 449/08	(Não existe norma correlata)	Regula a adoção inicial das alterações introduzidas pela referida Lei, buscando o alinhamento da contabilidade brasileira aos padrões internacionais.	Ajustes são reconhecidos ao adequar saldos iniciais aos critérios das normas internacionais, como ajuste a valor presente e ajuste ao valor justo de ativos e passivos.	Os ajustes determinados pelo presente Pronunciamento devem ser feitos líquidos dos efeitos tributários quando isso for pertinente.	Obriga a apresentação, nas demonstrações contábeis de 2008, de nota explicativa que mostre todos os procedimentos novos adotados em 2008, com seus reflexos no resultado e no patrimônio líquido.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 14 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento, Mensuração e Evidenciação (convertidos na OCPC 03)	IFRS 9	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	
CPC 15 - Combinação de Negócios	IFRS 3	Estabelece critérios para a contabilização de combinações de negócios, refletindo custo da aquisição, ágio ou compra vantajosa nas demonstrações financeiras da adquirente.	Ativos adquiridos e passivos assumidos são reconhecidos na data da aquisição, e o ágio (compra vantajosa) é reconhecido como valor residual.	Ativos e passivos são mensurados pelo valor justo na data da aquisição; sendo que o ágio (compra vantajosa) reflete o excedente do valor pago.	Informações detalhadas sobre a transação, ativos adquiridos, passivos assumidos e ágio (compra vantajosa).	Sim
CPC 16 - Estoques	IAS 2	Define critérios para reconhecimento, mensuração e evidenciação de estoques, incluindo bens para venda e materiais de consumo.	Estoques são reconhecidos como ativos quando há expectativa de geração de benefícios futuros e os custos associados podem ser mensurados.	Mensuração inicial: custo (incluindo aquisição e transformação)		
CPC 17 - Contratos de Construção	IAS 11	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 18 - Investimento em Coligada, em Controlada e em Empreendimento Controlado em Conjunto	IAS 28	Estabelece a avaliação e contabilização de investimentos em coligadas, controladas (no Brasil) e empreendimentos conjuntos, usando o método de equivalência patrimonial (MEP).	Investimentos são mensurados pelo MEP quando há influência significativa, controle ou controle conjunto sobre a investida.	Mensuração inicial: custo Mensuração subsequente: o investimento ajustado pela participação nos resultados e outras variações patrimoniais da investida.	Divulgar a natureza dos investimentos, percentual da participação nas investidas, efeitos no resultado e práticas contábeis adotadas.	Não
CPC 19 - Negócios em Conjunto	IFRS 11	Trata da contabilização de negócios em conjunto, incluindo operações e empreendimentos conjuntos.	Reconhecido quando há contrato formal estabelecendo controle conjunto entre as partes.	Operações conjuntas: Avaliado com base na participação nos ativos, passivos, receitas e despesas. Empreendimentos conjuntos: avaliado pelo método de equivalência patrimonial.	Divulgar a natureza do controle conjunto, participações e efeitos financeiros.	Sim
CPC 20 - Custos de Empréstimos	IAS 23	Estabelece critérios para contabilização de custos de empréstimos atribuíveis a ativos qualificáveis.	Custos diretamente atribuíveis à aquisição, construção ou produção de ativos qualificáveis devem ser capitalizados.	Capitalizar os juros incorridos durante o período de preparação do ativo para seu uso ou venda.	Divulgar montantes capitalizados e taxa de capitalização utilizada.	Sim

CPC 21 - Demonstração Intermediária	IAS 34	Define requisitos para elaboração e apresentação de demonstrações financeiras intermediárias.	Reconhecer receitas e despesas de forma consistente com as demonstrações anuais, com base no mesmo período.	Aplicar os mesmos critérios de mensuração das demonstrações anuais, utilizando dados cumulativos.	Divulgar informações resumidas sobre a posição financeira e mudanças significativas desde o último relatório anual.	Não
Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 22 - Informações por Segmento	IFRS 8	Estabelece a divulgação de informações financeiras por segmentos operacionais da entidade.	Identificar segmentos com base na estrutura interna de relatórios utilizados pela administração.	Mensurar informações com base nos dados usados internamente pela administração para tomada de decisões.	Divulgar receitas, resultados, ativos e outras informações relevantes por segmento.	Sim
CPC 23 - Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro	IAS 8	Regula a aplicação de políticas contábeis, mudanças em estimativas e correção de erros.	Aplicar mudanças em políticas contábeis retroativamente; no caso de estimativas prospectivamente; erros são corrigidos retroativamente.	Mensurar os efeitos das mudanças e correções no patrimônio e nos resultados, conforme aplicável.	Divulgar a natureza, motivos e efeitos das mudanças ou correções nos períodos apresentados.	Não
CPC 24 - Evento Subsequente	IAS 10	Determina quando a entidade deve ajustar suas demonstrações contábeis com respeito a eventos subsequentes ao período contábil a que se referem as demonstrações; e as informações que a entidade deve divulgar sobre a data em que é concedida a autorização para emissão das demonstrações contábeis e sobre os eventos	No caso de eventos subsequentes que evidenciam condições existentes, no final do período, a entidade deverá retroagir e ajustar os valores reconhecidos em suas DFs. Se a entidade, após o período a que se referem as demonstrações contábeis, receber informações sobre	Mensurar ajustando valores financeiros com base nas informações disponíveis após a data do balanço.	Divulgar a natureza e o efeito financeiro de eventos subsequentes significativos não ajustados nas demonstrações.	Não

		subsequentes ao período contábil a que se referem as demonstrações.	condições que existiam até aquela data, deve atualizar as divulgações que se relacionam a essas condições, à luz das novas informações.			
--	--	---	---	--	--	--

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 25 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	IAS 37	Estabelece critérios para reconhecimento e mensuração de provisões e contingências.	Reconhecer provisões quando há obrigação presente, probabilidade de saída de recursos e estimativa confiável.	Mensurar com base na melhor estimativa do desembolso necessário para liquidar a obrigação.	Divulgar natureza, estimativa do efeito financeiro, incertezas e possíveis reembolsos.	Não
CPC 26 - Apresentação das Demonstrações Contábeis	IAS 1	Regula a estrutura e requisitos mínimos para elaboração das demonstrações financeiras.	Reconhecer itens nas demonstrações quando atendem aos critérios de definição e reconhecimento de elementos financeiros.	Mensurar ativos, passivos, receitas e despesas conforme normas específicas aplicáveis a cada item.	Apresentar informações comparativas, políticas contábeis, julgamentos significativos e fatores de incerteza.	Não
CPC 27 - Ativo Imobilizado	IAS 16	Estabelece critérios para reconhecimento, mensuração e divulgação de ativos imobilizados.	Reconhecer quando é provável que benefícios econômicos futuros fluirão para a entidade e o custo pode ser mensurado.	Mensuração inicial: custo Mensuração subsequente: modelo de custo ou reavaliação.	Divulgar métodos de depreciação, vidas úteis, valores brutos, depreciação acumulada e perdas por desvalorização.	Sim

				Depreciação com base na vida útil.		
CPC 28 - Propriedade para Investimento	IAS 40	Define os critérios de avaliação e contabilização de propriedades mantidas para obter rendas ou valorização de capital.	Reconhecer quando é provável que benefícios econômicos futuros fluirão para a entidade e o custo pode ser mensurado.	Mensuração inicial: custo Mensuração subsequente: custo (reconhecendo a depreciação com base na vida útil) ou valor justo com mudanças reconhecidas no resultado.	Divulgar critérios de mensuração, valores justos dos ativos, métodos e premissas utilizados na determinação do valor justo, vida útil dos ativos.	Não
Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 29 - Ativos Biológicos e Produtos Agrícolas	IAS 41	Regula o reconhecimento e mensuração de ativos biológicos e produtos agrícolas.	Reconhecer quando a entidade controla o ativo, é provável que benefícios futuros ocorram e o valor possa ser mensurado.	Mensurados pelo valor justo menos despesas de venda no momento da colheita ou transformação biológica.	Divulgar descrição dos ativos, métodos de mensuração, ganhos ou perdas, e riscos associados ao setor agrícola.	Não
CPC 30 - Receitas	IFRS 15	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	

CPC 31 - Ativo Não Circulante Mantido para Venda e Operação Descontinuada	IFRS 5	Estabelece critérios para classificação e mensuração de ativos mantidos para venda e operações descontinuadas.	Ativos devem ser classificados como mantidos para venda quando sua recuperação ocorrer por meio de venda.	Mensurados pelo menor valor entre o contábil e o valor justo menos despesas de venda.	Divulgar a descrição dos ativos ou operações, valores reconhecidos e impactos no resultado.	Não
CPC 32 - Tributos sobre o Lucro	IAS 12	Regula a contabilização de tributos sobre o lucro, incluindo impostos correntes e diferidos.	Tributos correntes reconhecidos no período correspondente ao lucro tributável. Tributos diferidos reconhecidos para diferenças temporárias.	Mensurados pelas alíquotas aplicáveis no período em que se espera realizar o ativo ou liquidar o passivo.	Divulgar reconciliação entre lucro contábil e base tributável, além de saldos de impostos diferidos.	Não
CPC 33 - Benefícios a Empregados	IAS 19	Trata do reconhecimento e mensuração de obrigações e despesas relacionadas a benefícios laborais.	Reconhecer obrigações quando houver compromisso presente com os empregados.	Benefícios pós-emprego mensurados com base em cálculos atuariais.	Divulgar detalhes sobre planos de benefícios, premissas atuariais e valores reconhecidos.	Não
Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 34 - Exploração e Avaliação de Recursos Minerais	IFRS 6	Não Editado	Não Editado	Não Editado	Não Editado	Não

CPC 35 - Demonstrações Separadas	IAS 27	Regula a apresentação de demonstrações financeiras separadas de uma entidade.	Reconhecer investimentos em controladas, coligadas e empreendimentos conjuntos.	Mensurados ao custo ou pelo valor justo.	Divulgar políticas contábeis e valores reconhecidos.	Não
CPC 36 - Demonstrações Consolidadas	IFRS 10	Descreve a forma de elaboração e apresentação de demonstrações consolidadas de grupos econômicos.	Incluem todas as controladas da entidade controladora. No Brasil, incluem-se investimentos em coligadas e empreendimentos conjuntos.	Ajustes para eliminar saldos e transações intragrupo.	Divulgar informações sobre controladas e práticas contábeis uniformes.	Não
CPC 37 - Adoção Inicial das Normas Internacionais de Contabilidade	IFRS 1	Define os procedimentos para adoção inicial das normas internacionais de contabilidade.	Reconhecer ajustes de transição conforme normas específicas.	Mensuração baseada nos valores justos ou critérios definidos pelas normas.	Divulgar reconciliação de saldos e impactos no patrimônio líquido.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 38 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração	IFRS 9	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não

CPC 39 - Instrumentos Financeiros: Apresentação	IAS 32	Estabelece critérios de classificação de instrumentos financeiros no patrimônio ou no passivo.	Classificação depende da natureza contratual do instrumento.	Mensuração conforme as classificações de passivo ou patrimônio.	Divulgar critérios de classificação e valores reconhecidos.	Sim
CPC 40 - Instrumentos Financeiros: Evidenciação	IFRS 7	Regula a divulgação de informações sobre instrumentos financeiros.	Informações sobre todos os instrumentos financeiros reconhecidos ou não.		Divulgar natureza, extensão e riscos associados.	Não
CPC 41 - Lucro por Ação	IAS 33	Estabelece princípios para a determinação e a apresentação do resultado por ação, a fim de melhorar as comparações de desempenho entre diferentes companhias e períodos diferentes.	Aplica-se às entidades com ações ordinárias (ou potenciais) negociadas publicamente em mercado.	Lucro básico: lucro líquido atribuível dividido pelo número médio ponderado de ações ordinárias em circulação no período.	Divulgar cálculos e reconciliações do lucro por ação.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC 42 - Contabilidade em Economia Altamente Inflacionária	IAS 29	Define ajustes contábeis para economias altamente inflacionárias.	Ajustes são aplicados a demonstrações financeiras para corrigir efeitos da inflação.	As demonstrações contábeis em moeda de uma economia hiperinflacionária, sejam elas baseadas na abordagem de custo histórico ou na	Divulgar que as demonstrações foram atualizadas monetariamente, se elas são baseadas em custo histórico ou custo corrente, informações	Não

				abordagem de custo corrente, serão atualizadas em termos de unidade de mensuração corrente no final do período de relatório.	sobre o nível de índice de inflação utilizado e impacto nas demonstrações.	
CPC 43 - Adoção Inicial dos Pronunciamentos Técnicos CPCs 15 a 41	IFRS 1	Define diretrizes para demonstrações estejam de acordo com os Pronunciamentos Técnicos, Interpretações e Orientações do CPC.	Estabelece que os mesmos critérios de reconhecimento e mensuração precisam ser utilizados nas demonstrações contábeis consolidadas e individuais, e na mesma data de transição em que as IFRS forem adotadas, devendo ser feitos os ajustes necessários nas demonstrações individuais.	Idem	Divulgar impactos e ajustes nos saldos iniciais.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
---	----------------	---------	----------------	------------	--------------	------------------------------

CPC 44 - Demonstrações Combinadas	(Não existe norma correlata)	Define critérios para elaboração de demonstrações combinadas em casos de interesse comum entre as entidades.	Reconhecer ativos, passivos, receitas e despesas de forma consolidada.	Mensuração com base nos valores justos dos ativos e passivos.	Divulgar políticas contábeis e reconciliações de saldos.	Não
CPC 45 - Divulgação de Participações em Outras Entidades	IFRS 12	Regula a divulgação de informações sobre participações em outras entidades.	Reconhecer informações relacionadas a controladas, coligadas, negócios em conjunto e entidades estruturadas não consolidadas.	Mensurar investimentos conforme as normas específicas aplicáveis.	Divulgar natureza das relações e impacto nas demonstrações financeiras.	Não
CPC 46 - Mensuração do Valor Justo	IFRS 13	Define critérios para a mensuração do valor justo de ativos e passivos.	Reconhecer o valor justo quando este for a base de mensuração exigida pela norma.	Mensuração com base em preços de mercado observáveis ou métodos de avaliação técnica.	Divulgar métodos e premissas utilizadas na determinação do valor justo.	Não
CPC 47 - Receita de Contrato com Cliente	IFRS 15	Estabelece critérios para o reconhecimento de receitas de contratos com clientes.	Reconhecer receitas quando as obrigações de desempenho forem satisfeitas.	Mensurar com base no valor da contraprestação a ser recebida.	Divulgar a natureza dos contratos, métodos de mensuração e saldos relacionados.	Sim

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
---	----------------	---------	----------------	------------	--------------	------------------------------

CPC 48 - Instrumentos Financeiros	IFRS 9	Estabelece critérios para a contabilização de instrumentos financeiros, incluindo derivativos.	Reconhecer instrumentos financeiros quando a entidade se torna parte do contrato.	Mensuração inicial: valor justo Mensuração subsequente: ajustado conforme a classificação do instrumento (modelo de negócio e características de fluxo de caixa).	Divulgar informações sobre riscos financeiros, classificação e mensuração de instrumentos financeiros.	Não
CPC 49 - Contabilização e Relatório Contábil de Planos de Benefícios de Aposentadoria	IAS 26	Dispõe sobre a contabilização e a apresentação de informações pelo plano a todos os participantes como um grupo, mas não trata de informações aos participantes individuais sobre seus direitos ao benefício de aposentadoria.	Plano de contribuição definida: conter ativos líquidos disponíveis para pagamento de benefícios. Plano de benefício definido: conter os ativos líquidos disponíveis para benefícios; o valor presente atuarial dos benefícios de aposentadoria prometidos e; superávit ou déficit resultante.	Os investimentos do plano de benefícios de aposentadoria devem ser reconhecidos ao valor justo.	O valor presente atuarial dos benefícios de aposentadoria prometidos, baseado em salários projetados.	Não
CPC 50 - Contratos de Seguro	IFRS 17	Estabelece princípios para o reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação de contratos de seguro, de forma a assegurar que as informações relevantes que representem fielmente esses contratos.	Reconhecer contratos de seguro quando a entidade assume riscos significativos associados ao contrato. Receitas são reconhecidas conforme o cumprimento das obrigações contratuais.	Mensuração inicial: valor presente dos fluxos de caixa futuros estimados, ajustados por um fator de risco. Mensuração subsequente: deve refletir ajustes por sinistros e mudanças nas premissas.	Divulgar a natureza e os principais termos dos contratos de seguro. Apresentar informações sobre fluxos de caixa estimados, riscos associados e premissas utilizadas na mensuração.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
CPC LIQUIDAÇÃO - Entidades em Liquidação	Não aplicável	Estabelece critérios e procedimentos contábeis específicos para entidade em liquidação	Reconhecer ativos e passivos líquidos com base em valores recuperáveis (liquidação). Receitas e despesas são reconhecidas conforme realizadas no processo.	Mensurar ativos pelo menor valor entre o contábil e o valor líquido realizável. Passivos são mensurados pelo valor a ser desembolsado para liquidá-los.	Divulgar cronograma da liquidação, estimativa de valores a serem realizados ou pagos, e mudanças nas estimativas desde a última apresentação.	Não
CPC PME - Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas	IFRS for SMES	Oferece um conjunto simplificado de normas contábeis para pequenas e médias empresas, reduzindo a complexidade e os custos associados.	Reconhecer ativos, passivos, receitas e despesas conforme princípios simplificados de mensuração e apresentação, priorizando materialidade e relevância.	Mensuração inicial e subsequente simplificada, geralmente pelo custo histórico ou valor justo, conforme aplicável. Métodos como custo amortizado são usados para instrumentos financeiros.	Divulgar informações essenciais para compreensão das demonstrações financeiras, detalhando políticas contábeis adotadas, estimativas significativas e contingências relevantes.	Não
ICPC 01 - Contrato de Concessão	ICPC 01	Trata do reconhecimento e mensuração de ativos e passivos relacionados a contratos de concessão, onde uma entidade privada opera serviços públicos em nome de um governo.	Reconhecer ativo financeiro ou intangível dependendo de quem controla os fluxos de caixa gerados pela concessão.	Mensuração inicial: valor justo Mensuração subsequente: deve ser ajustado de acordo com os fluxos de caixa ou condições contratuais.	Divulgar termos e condições do contrato, valores reconhecidos e riscos envolvidos.	Sim

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 02 - <u>Contrato de Construção do Setor Imobiliário</u>	IFRIC 15	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não
ICPC 03 - Aspectos Complementares das Operações de Arrendamento Mercantil	IFRIC 4, SIC 15 e SIC 27	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não
ICPC 04 - Alcance do Pronunciamento Técnico CPC 10 - Pagamento Baseado em Ações	IFRIC 2	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não
ICPC 05 - Pronunciamento Técnico CPC 10 - Pagamento Baseado em Ações	(Não existe norma correlata)	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não
ICPC 06 - Hedge de Investimento Líquido em Operação no Exterior	IFRIC 16	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 07 – Distribuição de Lucros in Natura	IFRIC 17	Estabelece que a entidade deve reconhecer um passivo correspondente ao valor justo dos ativos a serem distribuídos, quando uma entidade declara dividendos a serem pagos em ativos não monetários. Qualquer diferença entre o valor contábil do ativo e seu valor justo no momento da distribuição deve ser reconhecida no resultado.	A obrigação de distribuir ativos não monetários aos sócios deve ser reconhecida quando a distribuição é formalmente autorizada e a entidade passa a ter um passivo presente para com os sócios, sendo que normalmente ocorre quando da aprovação por parte da diretoria ou em assembleia.	O passivo relacionado à distribuição deve ser mensurado pelo valor justo dos ativos a serem distribuídos na data em que a obrigação é reconhecida. Qualquer diferença entre o valor contábil do ativo e seu valor justo no momento da distribuição deve ser reconhecida no resultado	Deve divulgar informações que permitam aos usuários das demonstrações financeiras compreender a natureza da distribuição de ativos não monetários.	Não
ICPC 08 - Contabilização da Proposta de Pagamento de Dividendos	(Não existe norma correlata)	Define a contabilização de dividendos propostos após o encerramento do exercício.	Reconhecer no passivo apenas quando aprovado.	Mensurar pelo valor declarado.	Divulgar o valor proposto e condições.	Não
ICPC 09 - Demonstrações Contábeis Individuais, Demonstrações Separadas, Demonstrações Consolidadas e Aplicação do Método da Equivalência Patrimonial	Não aplicável	Esclarece a preparação de demonstrações contábeis em diferentes contextos: Demonstrações Contábeis Individuais, Demonstrações Separadas, Demonstrações Consolidadas e Método da Equivalência Patrimonial (MEP).	Segue as orientações descritas nas normas referentes as Demonstrações Contábeis Individuais, Demonstrações Separadas, Demonstrações Consolidadas e Método da Equivalência Patrimonial (MEP).	Segue as orientações descritas nas normas referentes as Demonstrações Contábeis Individuais, Demonstrações Separadas, Demonstrações Consolidadas e Método da Equivalência Patrimonial (MEP).	Evidenciar informações nas demonstrações contábeis que compreendam a base de preparação e as políticas contábeis aplicadas, incluindo a natureza das demonstrações (individuais, separadas ou consolidadas), políticas de mensuração de investimentos e quaisquer mudanças nessas políticas.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 10 -Interpretação sobre a Aplicação Inicial ao Ativo Imobilizado e à Propriedade para Investimento dos Pronunciamentos Técnicos CPCs 27, 28, 37 e 43	Não aplicável	Orienta sobre a aplicação inicial dos pronunciamentos relacionados ao ativo imobilizado e propriedade para investimento, especialmente no que tange ao custo atribuído (<i>deemed cost</i>) na adoção inicial das IFRSs.	Reconhecimento dos ativos pelo valor justo ou valor reavaliado na data de transição para as IFRSs.	Mensuração dos ativos pelo valor justo ou valor reavaliado, que passa a ser o custo atribuído na data de transição.	Divulgação das bases de mensuração utilizadas e reconciliação entre os valores anteriores e os novos valores atribuídos.	Não
ICPC 11 -Recebimento em Transferência de Ativos dos Clientes	Não aplicável	Revogado	Revogado	Revogado	Revogado	Não
ICPC 12 - Mudanças em Passivos por Desativação, Restauração e Outros Passivos Similares	IFRIC 1	Orienta sobre o tratamento contábil de alterações em estimativas de passivos relacionados à desativação e restauração de ativos.	Ajuste do valor contábil do ativo relacionado quando há mudança na estimativa do passivo de desativação.	O passivo é mensurado pelo valor presente das despesas futuras estimadas, ajustado periodicamente.	Divulgação das mudanças nas estimativas e seus efeitos nas demonstrações financeiras.	Não
ICPC 13 - Direitos a Participações decorrentes de Fundos de Remoção de Ativos, Recuperação Ambiental e Fundos Similares	IFRIC 5	Aborda o reconhecimento de direitos a reembolsos provenientes de fundos específicos destinados à remoção de ativos ou recuperação ambiental.	Reconhecimento de um ativo quando a entidade tem direito a reembolsos de um fundo específico.	Mensuração pelo valor justo do direito ao reembolso.	Divulgação da natureza do fundo, direitos a reembolso e responsabilidades associadas.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 14 – Cotas de Cooperados em Entidades Cooperativas e Instrumentos Similares	IFRIC 2	Trata da classificação de cotas de cooperados e instrumentos similares como passivo ou patrimônio líquido nas demonstrações contábeis de entidades cooperativas.	As cotas de cooperados devem ser reconhecidas como patrimônio líquido, a menos que a entidade tenha uma obrigação presente de resgatá-las em dinheiro ou outro ativo financeiro, caso em que devem ser classificadas como passivo.	Quando classificadas como passivo, as cotas devem ser mensuradas pelo valor de resgate. Se classificadas como patrimônio líquido, são registradas pelo valor recebido na emissão.	A entidade deve divulgar informações sobre os direitos e obrigações associados às cotas de cooperados, incluindo condições de resgate e quaisquer restrições aplicáveis.	Não
ICPC 15 – Passivo Decorrente de Participação em um Mercado Específico – Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos	IFRIC 6	Discute o reconhecimento de passivos relacionados ao gerenciamento de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos, conforme exigências regulatórias específicas.	O passivo deve ser reconhecido quando a entidade participa do mercado durante o período de mensuração especificado na regulamentação aplicável, o que gera a obrigação presente de arcar com os custos de descarte e reciclagem dos resíduos históricos.	O passivo é mensurado com base na melhor estimativa dos custos necessários para liquidar a obrigação presente, considerando a participação de mercado da entidade e as disposições regulamentares pertinentes.	A entidade deve divulgar a natureza da obrigação, o valor do passivo reconhecido e quaisquer incertezas relativas ao valor ou ao momento de sua liquidação.	Não
ICPC 16 - Extinção de Passivos Financeiros com Instrumentos Patrimoniais	IFRIC 19	Trata da contabilização quando uma entidade emite instrumentos patrimoniais para extinguir, total ou parcialmente, um passivo financeiro.	Reconhecimento da extinção do passivo financeiro no momento da emissão dos instrumentos patrimoniais.	Mensuração dos instrumentos patrimoniais pelo valor justo, e reconhecimento de qualquer diferença em relação ao valor contábil do passivo no resultado.	Divulgação da natureza da transação, valor dos instrumentos emitidos e impacto no resultado.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 17 - Contratos de Concessão: Evidenciação	SIC 29	Esta interpretação fornece orientações sobre as divulgações que concessionárias devem apresentar em suas demonstrações financeiras relacionadas a contratos de concessão de serviços públicos.	Enfatiza a necessidade de divulgar informações detalhadas sobre os termos e condições dos contratos de concessão.	(não se aplica)	As DFs devem permitir que seus usuários compreendam a natureza e os termos dos contratos de concessão, incluindo: Descrição dos contratos; Políticas contábeis; Período de concessão; Direitos e obrigações das partes envolvidas; Natureza e extensão dos ativos relacionados	Não
ICPC 18 - Custos de Remoção de Estéril (Stripping) de Mina de Superfície na Fase de Produção	SIC 20	Aborda o tratamento contábil dos custos de remoção de estéril (<i>stripping</i>) incorridos durante a fase de produção em minas a céu aberto, fornecendo orientações sobre quando e como esses custos devem ser reconhecidos como ativo.	Os custos de remoção de estéril devem ser reconhecidos como um ativo (ativo de remoção de estéril) se, e somente se, os prováveis benefícios econômicos futuros serão obtidos com a remoção do estéril, puder identificar o componente específico e os custos possam ser confiavelmente mensurados.	O ativo de remoção de estéril deve ser mensurado pelo custo incorrido na atividade de remoção, incluindo custos diretamente atribuíveis necessários para preparar o ativo para seu uso pretendido.	As entidades devem divulgar as políticas contábeis adotadas, o valor contábil dos ativos de remoção de estéril no início e no final do período e valores de custos de remoção de estéril reconhecidos no resultado durante o período.	Não
ICPC 19 Tributos	IFRIC 21	Esclarece o momento do reconhecimento de passivos para tributos que não se enquadram na definição de imposto de renda.	Reconhecimento do passivo quando o evento que gera a obrigação de pagar o tributo ocorre, conforme a legislação aplicável.	Mensuração pelo valor devido, de acordo com a legislação tributária.	Divulgação da natureza dos tributos, valores reconhecidos e quaisquer passivos contingentes relacionados.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 20 - Limite de Ativo de Benefício Definido, Requisito de Fundeio Mínimo e sua Interação	IFRIC 14	Fornece orientações sobre a interação entre um ativo de benefício definido e requisitos de fundeio mínimo, incluindo o impacto no reconhecimento de ativos e passivos relacionados.	Reconhecimento de um ativo somente quando é provável que benefícios econômicos futuros serão disponíveis para a entidade.	Mensuração do ativo ou passivo considerando o valor presente dos reembolsos ou reduções nas contribuições futuras.	Divulgação dos valores reconhecidos, principais premissas atuariais e potenciais efeitos de requisitos de fundeio mínimo.	Não
ICPC 21 – Transação em Moeda Estrangeira e Adiantamento	IFRIC 22	Aborda o tratamento contábil de transações em moeda estrangeira quando há pagamentos ou recebimentos antecipados. Especificamente, trata da determinação da taxa de câmbio aplicável na data de reconhecimento inicial de um ativo, despesa ou receita relacionada, quando a entidade paga ou recebe antecipadamente uma contraprestação em moeda estrangeira.	Quando uma entidade realiza um pagamento ou recebimento antecipado em moeda estrangeira relacionado a uma transação futura, deve reconhecer um ativo não monetário (no caso de pagamento) ou um passivo não monetário (no caso de recebimento) na data do pagamento ou recebimento, utilizando a taxa de câmbio dessa data.	O ativo ou passivo não monetário reconhecido deve ser mensurado pelo valor do pagamento ou recebimento antecipado, convertido para a moeda funcional da entidade pela taxa de câmbio na data da transação (data do pagamento ou recebimento antecipado).	A entidade deve divulgar suas políticas contábeis para transações em moeda estrangeira, incluindo como determina a data da transação e a taxa de câmbio utilizada no reconhecimento inicial de ativos, despesas ou receitas relacionadas a pagamentos ou recebimentos antecipados em moeda estrangeira.	Não

Pronunciamento / Interpretação / Orientação CPC	IFRS Correlata	Síntese	Reconhecimento	Mensuração	Evidenciação	Ponto de Atenção Regulatório
ICPC 22 – Incerteza sobre Tratamento de Tributos sobre o Lucro	IFRIC 23	Aborda como refletir incertezas relacionadas ao tratamento de tributos sobre o lucro nas demonstrações contábeis, especificamente sobre aqueles que afetam o imposto de renda corrente e diferido.	Deve considerar individualmente cada tratamento incerto ou conjuntamente com outros, baseado na abordagem que melhor prevê a resolução da incerteza. Se for provável que a autoridade fiscal aceitará o tratamento utilizado ou previsto, a entidade mensura os tributos consistentes com a declaração. Caso contrário, reflete a incerteza ao mensurar o tributo corrente e diferido.	A mensuração do efeito da incerteza pode ser realizada utilizando o método do valor mais provável ou o método do valor esperado, dependendo de qual melhor prevê a resolução da incerteza.	entidade deve fornecer informações sobre julgamentos e estimativas assumidos, conforme exigido pelo CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, e pelo CPC 26 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.	Não
ICPC 23 – Aplicação da Abordagem de Atualização Monetária Prevista no CPC 42	IFRIC 8	Fornecer orientações sobre a aplicação da abordagem de atualização monetária conforme o CPC 42 – Contabilidade em Economia Hiperinflacionária. Especificamente, trata de como uma entidade deve restabelecer suas demonstrações contábeis de acordo com o CPC 42 quando a economia do país em que opera se torna hiperinflacionária.	A entidade deve aplicar os requisitos do CPC 42 a partir do início do período em que identificar a existência de hiperinflação na economia em que opera.	Ao aplicar a atualização monetária, a entidade deve ajustar suas demonstrações contábeis históricas utilizando um índice geral de preços que reflita as mudanças no poder de compra da moeda funcional, de acordo com os procedimentos estabelecidos no CPC 42.	A entidade deve divulgar o fato de que está aplicando o CPC 42 devido à hiperinflação, incluindo informações sobre o índice de preços utilizado e o impacto da atualização monetária nas demonstrações contábeis.	Não

14 Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2021/COAES/SRS (Documento nº 02500.055383/2021-81): Tema: Indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes da avaliação do desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Brasília: ANA, 2021. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/RelatorioAnaliseImpactoRegulatorio-1703612326242.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANTA CATARINA (ARESC). Resolução Nº064/2016.ARESC. 2016. Disponível em: <https://www.aresc.sc.gov.br/index.php/documentos/resolucoes/resolucoes-agua?limit=20&limitstart=80#:~:text=pdf-,Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C2%B0064,-Publicado%20em%2022>. Acesso em: 07 jul. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (AGESAN-RS). PARECER TÉCNICO 20190522.01 – GTR - AGESAN-RS. Disponível em: <https://agesan-rs.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Parecer-20190522.01-GTR.pdf>. Acesso em 07 jul. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (ARIS-MG). Relatório de Monitoramento Econômico-Financeiro Nº 003/2025: Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município de Tombos, MG. Viçosa, MG: ARIS-MG. Disponível em: <https://aris.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/Relatorio-de-Monitoramento-Economico-no-003-2025-SAAE-de-Tombos.pdf>. Acesso em: 10 de julho 2025.

ANDRADE, F. S.; GOMES, J. L. Regulação do Saneamento e os Desafios das Entidades Infranacionais. Revista de Políticas Públicas, v. 24, n. 3, 2020.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: Estrutura Tarifária e Regulação. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), n. 51, p. 167–200, jul./dez. 2018. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/94fe9135-0349-4e99-b68b-6f9c2cdf517/content>. Acesso em: jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). Anuário de Saneamento Básico: Regulação 2017. Brasília, DF: ABAR, 2017. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1a1ZjZ2fvqWhs-wp7r9XfSCUtl_gnuHk/view?. Acesso em: 20 de julho de 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONSULTORES DE ENGENHARIA (ABCE). Prefeitura de Alpinópolis abre edital para a concessão dos serviços de água e esgoto após rompimento com a Copasa.

ABCE: 2023. Disponível em: <https://boletimdosaneamento.com.br/prefeitura-de-alpinopolis-abre-edital-para-a-concessao-dos-servicos-de-agua-e-esgoto-apos-rompimento-com-a-copasa/>. Acesso em: julho de 2025.

BARBOSA, Ana Julia Soares. Gerenciamento operacional para estação de tratamento de esgoto: estudo da ETE Sideral, Belém/PA. 2006. 146 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Pará, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Belém, 2006. Disponível em: <https://ppgec.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2006/ANA%20JULIA%20SOARES%20BARBOSA.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BOTOSAN, C. A. Disclosure Level and the Cost of Equity Capital. *The Accounting Review*, v. 72, n. 3, p. 323-349, jul. 1997.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). Pronunciamento Conceitual Básico (R2) – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro. Aprovado em 01 de novembro de 2019. Disponível no site do CPC - CPC00(R2). Acesso em: 11 jul. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade. 3. Ed. Brasília:2008. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/0_Livro_Principios-e-NBCs.pdf. Acesso em: 25 de julho de 2025.

COSSENZO, Cássio Leandro; CRUZ, Camila Elena Muza, SANTOS, Lucas Cândido dos; e OLIVEIRA JÚNIOR, Luiz Antonio de. *TARIFAS E CONTABILIDADE REGULATÓRIA. Coletânea Regulação Saneamento Básico*, ABAR: Brasília: 2019.

DUTRA, Joisa; MOREIRA, Egon Bockmann; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê? Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da FGV, abr. 2021. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-04/competencia-e-governanca-no-setor-de-saneamento-quem-faz-o-que.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

FAMA, E. F., & JENSEN, M. C. Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), 301–325, 1983.

FERREIRA, Marília Paranaíba; RIBEIRO, Alex Mussoi; MILHOMEM, Jackelline Ferreira Cordeiro; CARMO; Carlos Henrique Silva do. Contabilidade Societária X Contabilidade Regulatória: Value Relevance das Informações Contábeis do Setor Elétrico Brasileiro. *Contabilidade Vista & Revista*, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 205–229, 2021. DOI: 10.22561/cvr.v32i2.6297. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/6297>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman, 1984.

FREIRE, Eloisa Helena Barcelos; REZENDE, Sônia de Souza. Disputa por água: gestão e acesso aos recursos hídricos no leste metropolitano do Rio de Janeiro. *Anais do XIX ENCONTRO*

NACIONAL DA ANPUR, 2022, Blumenau. ANPUR, 2022. Disponível em: [https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT3 SEM 968 947 20211216013449.pdf](https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT3_SEM_968_947_20211216013449.pdf). Acesso em: Jul. 2025.

GRAY, R., OWEN, D., & ADAMS, C. Accounting and Accountability: Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting. London: Prentice Hall, 1996.

GUIMARÃES, Ester Feche; TEMÓTEO, Tássia Gaspar; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Benchmarking aplicado às revisões tarifárias do saneamento. Revista DAE, n. 192, p. 34–47, 2013. DOI: 10.4322/dae.2014.104. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dae.2014.104>. Acesso em: 27 jun. 2025.

IFRS Foundation. Consultation Paper on Sustainability Reporting. IFRS.2020. Disponível em: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/sustainability-reporting/consultation-paper-on-sustainability-reporting.pdf>. Acesso em: jun. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL (2021), Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria. Instituto Trata Brasil. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_completo.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Panorama da Regulação do Saneamento no Brasil. São Paulo: ITB, 2023.

IUDICIBUS, Sérgio de. Teoria da Contabilidade. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

IUDÍCIBUS, S., & MARION, J. C. Contabilidade Introdutória. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E.; GELBCKE, E. R. Contabilidade Introdutória. Atlas, 2010.

JENSEN, M. C., & MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360, 1976.

LOPES, A. B., & MARTINS, E. Teoria da Contabilidade. São Paulo: Atlas, 2005.

MANGUALDE, Bruno Ramos. A evidenciação do patrimônio no contexto das reformas internacionais da contabilidade pública: estudo comparativo acerca do Balanço Patrimonial do setor público brasileiro. Brasília, DF: Escola de Administração Fazendária – ESAF, 2011. Disponível em: Mangualde Bruno Ramos.pdf. p 12. Acesso em: 10 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPSP). Concessionária de água de Limeira é condenada a pagar R\$ 300 mil por danos morais. MPSP, 01 abr. 2025. Disponível em: <https://mpsp.mp.br/w/concessionaria-de-agua-e-esgoto-de-limeira-e-condenada-a-pagar-r-300-mil-por-danos-morais>. Acesso em: jul. 2025.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Regulação do saneamento básico: do poder normativo à norma de referência. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 82–98, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p82-98>. Acesso em: 16 jun. 2025.

OLIVEIRA, G. (Org.). *Regulação e Concorrência no Brasil*. São Paulo: Editora Singular, 2011.

OLIVEIRA, M. R.; FRANCO, L. G. Capacidades institucionais e técnicas das agências reguladoras municipais de saneamento. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, n. 2, 2022.

PRADO, S. Desafios da regulação de saneamento no Brasil: entre a política e a técnica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 811-834, out. 2016.

PINHEIRO, Thelma Maria Melo. O uso de evidências, a governança de dados e o futuro da regulação. *Sinagências*, 2023. Disponível em: <https://sinagencias.org.br/o-uso-de-evidencias-a-governanca-de-dados-e-o-futuro-da-regulacao/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

RODRIGUES, T. F.; LIMA, D. S. Contabilidade Regulatória: Desafios para Implementação nas ERIs. *Cadernos de Contabilidade Pública*, v. 8, n. 1, 2021.

RODRIGUES PIMENTEL, Rosiane Grazielle; SARTORI CELLA, Ricardo. Influência de indicadores de desempenho nos serviços de abastecimento de água municipal no contexto da Agenda 2030. *Revista do TCU*, Brasília, n. 151, p. 64–93, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1939>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SANTOS, Gesmar Rosa dos; KUWAJIMA, Julio Issao; SANTANA, Adrielli Santos de. REGULAÇÃO E INVESTIMENTO NO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, DESAFIOS E INCERTEZAS. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea ,(1990 -). 2020. Disponível em repositório IPEA: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em: 10 de julho de 2025.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Diagnóstico Temático – Visão Geral AE SNIS 2023 (Ano-base 2022). In: SNIS. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf. Acesso em: julho 10 de 2025.

TIROLE, Jean. *Economia do bem comum*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: TCU: 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

VÉRAS, Rafael. O novo regime jurídico dos bens reversíveis no setor de saneamento. Coluna Direito da Infraestrutura, Editora Fórum, 26 set. 2022. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/noticias/o-novo-regime-juridico-dos-bens-reversiveis-no-setor-de-saneamento/>. Acesso em: jun. 2025.

YAMAHAKI, C., & BREVIGLIERI, G. V. Atração de investimentos privados para a infraestrutura no Brasil. Revista De Administração Pública, 56(3), 413–425. 202). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210403>. Acesso 10 de julho de 2025.

WATTS, R. L., & ZIMMERMAN, J. L. (1986). Positive Accounting Theory. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.