



# A INDÚSTRIA E O BRASIL



**SANEAMENTO**



Desafios para expansão  
dos investimentos

BRASÍLIA 2011



**SANEAMENTO:**

**DESAFIOS PARA  
EXPANSÃO DOS  
INVESTIMENTOS**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

**PRESIDENTE**

Robson Braga de Andrade

**1º VICE-PRESIDENTE**

Paulo Antonio Skaf

**2º VICE-PRESIDENTE**

Antônio Carlos da Silva

**3º VICE-PRESIDENTE**

Flavio José Cavalcanti de Azevedo

**VICE-PRESIDENTES**

Paulo Gilberto Fernandes Tigre

Alcantaro Corrêa

José de Freitas Mascarenhas

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Rodrigo Costa da Rocha Loures

Roberto Proença de Macêdo

Jorge Wicks Côrte Real

José Conrado Azevedo Santos

Mauro Mendes Ferreira

Lucas Izoton Vieira

Eduardo Prado de Oliveira

Antônio José de Moraes Souza

**1º DIRETOR FINANCEIRO**

Francisco de Assis Benevides Gadelha

**2º DIRETOR FINANCEIRO**

João Francisco Salomão

**3º DIRETOR FINANCEIRO**

Sérgio Marcolino Longen

**1º DIRETOR SECRETÁRIO**

Paulo Afonso Ferreira

**2º DIRETOR SECRETÁRIO**

José Carlos Lyra de Andrade

**3º DIRETOR SECRETÁRIO**

Antonio Rocha da Silva

**DIRETORES**

Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan

Olavo Machado Júnior

Denis Roberto Baú

Edílson Baldez das Neves

Jorge Parente Frota Júnior

Joaquim Gomes da Costa Filho

Eduardo Machado Silva

Telma Lucia de Azevedo Gurgel

Rivaldo Fernandes Neves

Glauco José Côrte

Carlos Mariani Bittencourt

Roberto Cavalcanti Ribeiro

Amaro Sales de Araújo

Sergio Rogerio de Castro

Julio Augusto Miranda Filho

**CONSELHO FISCAL**

**MEMBROS TITULARES**

João Oliveira de Albuquerque

José da Silva Nogueira Filho

Carlos Salustiano de Sousa Coelho

**MEMBROS SUPLENTE**

Célio Batista Alves

Haroldo Pinto Pereira

Francisco de Sales Alencar



Confederação Nacional da Indústria



## **SANEAMENTO: DESAFIOS PARA EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS**

**BRASÍLIA 2011**

© 2011. CNI – Confederação Nacional da Indústria

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Este documento foi desenvolvido por iniciativa do Conselho Temático Permanente de Infraestrutura da CNI.

Acesse o documento completo “A Indústria e o Brasil – Uma Agenda para Crescer Mais e Melhor”: [www.cni.org.br](http://www.cni.org.br)

Conselho Temático de Infraestrutura - COINFRA

#### FICHA CATALOGRÁFICA

C748i

Confederação Nacional da Indústria.

A indústria e o Brasil: Saneamento: desafios para expansão dos investimentos /  
Confederação Nacional da Indústria. - Brasília : CNI, 2011.

48 p. : il.

ISBN 978-85-7957-063-6

1 Indústria - Brasil 2. Saneamento - Brasil I. Título II. Título:  
saneamento III. Título: desafios e propostas para expansão dos investimentos

CDU: 67(81)

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9001

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.cni.org.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

|  |    |
|--|----|
| SUMÁRIO EXECUTIVO  | 8  |
| 1. INTRODUÇÃO  | 16 |
| 2. IMPORTÂNCIA DO SANEAMENTO PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO                                    | 18 |
| 3. DIAGNÓSTICO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL  | 22 |
| 3.1. Situação dos serviços   | 23 |
| 3.2. Quadro legal e institucional  | 24 |
| 3.3. Entidades reguladoras   | 27 |
| 3.4. Operadores  | 28 |
| 3.5. Planejamento  | 32 |
| 3.6. Financiamento dos investimentos   | 32 |
| 4. AGENDA SETORIAL   | 40 |
| 4.1. Definir uma política para o setor de saneamento   | 41 |
| 4.2. Promover a adequada regulação do setor  | 42 |
| 4.3. Promover um choque de gestão nos operadores de saneamento                               | 43 |
| 4.4. Incentivar parcerias com o setor privado  | 44 |
| 4.5. Equacionar a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico                  | 44 |
| 4.6. Avançar em direção a uma política tarifária realista                                    | 45 |
| 4.7. Assegurar a disponibilidade de recursos para investimentos com vistas à universalização | 46 |
| 4.8. Agilizar a concessão de financiamentos  | 47 |
| 4.9. Promover desoneração tributária   | 48 |



APRESENTAÇÃO



No Brasil mais de 50% da população não é atendida por rede de esgoto. O país vive um elevado déficit no setor de saneamento básico. A lenta expansão das redes e a baixa qualidade na prestação dos serviços têm trazido fortes implicações para a saúde da população, para o meio ambiente e para o setor produtivo. A raiz do elevado déficit encontra-se nos baixos níveis de investimento e nos problemas regulatórios em que o setor está inserido.

Em 2006 a CNI, com o objetivo de avançar nas soluções da questão, reuniu parlamentares, empresários, integrantes da sociedade e membros do Executivo na busca de um consenso sobre as várias propostas para a regulamentação do setor em tramitação no Congresso Nacional.

Como resultado do evento, criou-se uma Comissão Mista Especial Câmara-Senado para consolidar os vários projetos de lei. A atuação da CNI teve como objetivo a criação de um ambiente institucional seguro para o investimento público e privado, que eliminasse incertezas regulatórias e simplificasse a aplicação das políticas públicas de saneamento básico.

Quatro anos após a aprovação do Plano Nacional citado, a CNI está reavaliando o saneamento brasileiro com foco na expansão dos investimentos e na busca da universalização dos serviços. Apesar dos avanços realizados, o setor ainda enfrenta desafios: a indefinição da titularidade, a fragilidade regulatória, a ineficiência dos sistemas, as dificuldades de financiamento, e a baixa execução dos projetos, entre outros.

Esta publicação é um complemento à Agenda da Indústria para 2010-2019 (A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para Crescer Mais e Melhor) apresentada aos candidatos à Presidência nas eleições de 2010.

A CNI espera contribuir para a evolução do setor que traz severas implicações para a saúde e o meio ambiente. A Indústria acredita que a prestação de serviços de saneamento de boa qualidade é um dos alicerces do desenvolvimento econômico de qualquer sociedade.

**Robson Braga de Andrade**  
Presidente da CNI

**José de Freitas Mascarenhas**  
Presidente do Coinfra

# SUMÁRIO EXECUTIVO

A infraestrutura de saneamento é mundialmente reconhecida como elemento vital para o desenvolvimento social e econômico das nações. É um importante componente das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Apesar disso, as redes e os serviços no Brasil apresentam elevadas ineficiências e perdas, além de serem insuficientes para atendimento à população.

Nessa área, a implementação dos instrumentos legais é lenta e permanece cercada por incertezas. E há dificuldades mais amplas, como a questão constitucional da titularidade dos serviços. Os investimentos sofrem restrições em função de deficiências no sistema de financiamento público, essencial à expansão dos sistemas. Nos últimos anos, houve aumento da disponibilidade de recursos, basicamente onerosos, mas a dificuldade de acesso aos recursos e o formato da sua disponibilização constituem desafios relevantes.

Este relatório analisa o panorama do setor de saneamento, no momento em que a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB) comemora quatro anos. O trabalho discute a importância do saneamento para o desenvolvimento econômico, faz um diagnóstico da situação atual do setor e apresenta uma proposta de agenda setorial. Acentua, ainda, a importância da regulação e do planejamento para promoção da eficiência, garantia de tarifas módicas e, especialmente, para ampliação do acesso junto às populações que hoje não desfrutam dos serviços, ou que deles desfrutam em condições insuficientes ou inadequadas.

## IMPORTÂNCIA DO SANEAMENTO PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O setor de saneamento tem grande importância para a competitividade e o crescimento econômico do País. As redes de saneamento têm grande importância para a saúde da população, especialmente para os indivíduos mais pobres, cujas condições de vida são dramaticamente afetadas pela qualidade dos serviços de água e esgoto.

A promoção do saneamento gera efeitos expressivos sobre as oportunidades de negócio. O setor realiza hoje no Brasil investimentos anuais de cerca de R\$ 5 bilhões, consome R\$ 2,6 bilhões em energia e aproximadamente R\$ 600 milhões no uso de produtos químicos. Como as coberturas dos serviços são baixas, há grande potencial de expansão de negócios nas áreas de serviços e de fornecimento de equipamentos.

O turismo, como exemplo, que é um dos segmentos de maior geração de empregos em bases sustentáveis, depende do atendimento das redes de água e esgoto. A atenção a esse ponto é especialmente necessária neste período que antecede a realização de dois mega eventos esportivos internacionais no País.

A situação atual de insuficiente tratamento de água implica custos econômicos significativos para a sociedade brasileira. Hoje, a diferença entre o volume de água distribuída e de água tratada, a cada dois meses, equivale ao volume da Baía da Guanabara. Mais significativa ainda é a falta de coleta e tratamento de esgoto, ressaltando-se que 57% da população brasileira não dispõem de esgoto coletado.

Uma série de avanços legislativos desde meados dos anos 1990 trouxe melhores perspectivas para o setor, que culminaram no disposto na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), de 2007. A Lei foi regulamentada pelo Decreto 7.217, de 2010, que não produziu os efeitos esperados e introduziu riscos importantes. Em muitos pontos, o Decreto parece tentar retornar ao ponto anterior à Lei e trouxe piora da qualidade do ambiente institucional do setor.

## DIAGNÓSTICO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL

### Situação dos serviços

A situação geral do setor de saneamento do Brasil não é satisfatória sequer para o abastecimento de água, serviço que se encontra mais bem posicionado em termos de cobertura da população urbana, com uma penetração de 94,7%, uma vez que existem importantes disparidades geográficas e irregularidades no fornecimento, que colocam em risco a qualidade das águas distribuídas. Contudo, a realidade do serviço de esgoto é dramática. Pouco mais de metade da população brasileira dispõe de coleta de esgoto no domicílio e apenas 34,6% dos esgotos gerados são tratados.

O setor também convive com elevadas perdas. No serviço de abastecimento de água, a perda média de faturamento é de 37,4%. Há, entretanto, muitos prestadores com perdas superiores a 50%, conforme a amostra do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) de 2008. Segundo vários especialistas, os indicadores de perdas podem estar subestimados em relação à realidade.

### Quadro legal e institucional

O quadro legal do saneamento apresenta avanços importantes, principalmente quanto à cooperação público-privada, mas o pano de fundo ainda é problemático, devido à questão constitucional da titularidade e, principalmente, à não aplicação da Lei e à lentidão na implementação dos dispositivos previstos no marco regulatório introduzido pela LDNSB. O texto analisa em detalhe esse panorama.

## Entidades reguladoras

A criação de um bom sistema de regulação constitui um dos principais desafios do setor. Em particular, a regulação constitui um fator primordial de indução à eficiência que é vital para a expansão sustentável dos serviços. A estrutura regulatória traz segurança em relação à expectativa da trajetória tarifária, que é elemento fundamental do financiamento setorial, mas está sujeita ao indevido uso político-eleitoral.

A LDNSB definiu princípios modernos para a regulação setorial. Mas o aproveitamento efetivo dos instrumentos regulatórios está longe de acontecer, por várias razões. Dentre elas, uma das que mais se destaca é a fragmentação constitucionalmente imposta ao quadro regulatório, que constitui um importante desafio para a sua efetividade. A fragmentação aumenta os riscos de captura do órgão regulador e reduz severamente o potencial técnico necessário à atividade.

## Operadores

Os serviços de água e esgoto são fonte de 190 mil empregos diretos apenas nos seus respectivos âmbitos. De acordo com as contas do SNIS, que consideram também os empregos indiretos e derivados, esses serviços teriam empregado 488 mil trabalhadores em 2008.

Os prestadores de serviços reportados no SNIS apresentaram receita operacional de R\$ 26,8 bilhões em 2008, sendo que 79% desse total foram gerados pelas empresas de dimensão regional que são majoritariamente sociedades de economia mista com administração pública; são as Companhias Estaduais de Saneamento Básico criadas na época do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Os operadores internacionais fazem parte do grupo de potenciais investidores em saneamento no País. O número de operadores que investem em mercados internacionais é relativamente limitado, em virtude dos riscos assumidos pelos operadores do setor.

## Planejamento

O outro instrumento de destaque na LDNSB e no decreto pertinente (Decreto nº 7.217/2010) é o planejamento dos serviços. O planejamento dá garantia de segurança, na medida em que as metas podem tornar-se legalmente exigíveis e, portanto, vincular os contratos aos elementos dos estudos de viabilidade que venham a ser acordados entre o titular e o prestador dos serviços.

Persistem, entretanto, grandes dúvidas acerca do processo de planejamento definido pela LDNSB e pelo citado decreto, principalmente no tocante às metodologias e ao custo-efetividade dos esforços em andamento. A variedade de planos (municipais e nacional) e a difícil interface entre eles é outro elemento que exigirá atenção no desdobramento da LDNSB em prol de melhorias concretas.

## Financiamento dos investimentos

Não obstante os avanços legais que ocorreram desde meados dos anos 90, a oferta de financiamento não resolveu os principais problemas setoriais. Apesar do recente aumento da disponibilidade de recursos, que são basicamente onerosos, o acesso ao financiamento e as vias de captação constituem desafio relevante e são empecilhos aos esforços de universalização dos serviços.

O Brasil experimentou uma série de reformas fiscais, desde os anos 90, que serviram de base à ampliação dos investimentos. As reformas foram o estímulo central para a expansão do mercado de capitais no financiamento de todos os setores da economia, com importantes benefícios para o setor de saneamento. Graças a esse novo quadro, há perspectiva de que capitais privados, nacionais e estrangeiros, sigam ofertando recursos e possibilitando o acesso aos investimentos no setor. É necessário mitigar os riscos de investimento para que o País se beneficie com a ampliação dessa oferta de recursos financeiros.

## AGENDA SETORIAL

Priorizam-se os seguintes pontos considerados fundamentais para a universalização desses serviços no País, com foco nas ações de saneamento relacionadas com abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### Definir uma política para o setor de saneamento

Cabe ao Governo Federal delinear, de forma clara, uma política de saneamento que permita responder a um conjunto de questões essenciais para o setor. Sobretudo, é preciso estabelecer em que horizonte de tempo a universalização do sistema deverá ocorrer.

É imperativo definir o montante de recursos a investir e qual será sua origem. Há que definir claramente os segmentos e regiões que serão priorizadas. No tocante ao setor de esgoto, onde a presença do Estado é mais necessária, ao Governo caberá definir adicionalmente se dará prioridade aos investimentos com recursos a fundo perdido, quais os mecanismos de subsídio que serão efetivamente empregados e quais serão as prioridades de financiamento nesse segmento.

Adicionalmente, cabe ainda à União estabelecer os parâmetros de oferta dos serviços em cada unidade da Federação, decidir se haverá regras de compensação específicas para os Estados mais pobres, criar parâmetros de regulação, definir a forma como será feito o controle dos serviços prestados tanto por concessionários públicos como privados e organizar os sistemas nacionais de informação, entre outros aspectos.

## Promover a adequada regulação do setor

A consolidação do modelo regulatório é um pilar fundamental para qualquer solução que venha a ser pensada para o setor de saneamento no Brasil. Esse ponto, inclusive, está previsto na Lei 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Na Lei, além de estarem especificados os princípios da boa governança para o setor, está ressaltada de forma clara a necessidade de criação de instrumentos e regras para assegurar a consecução desse objetivo.

Decorridos mais de quatro anos da promulgação da Lei, a União pouco avançou na promoção do novo marco regulatório para o saneamento. Os poucos movimentos que vêm sendo realizados nesse sentido compreendem iniciativas isoladas adotadas no nível dos Estados e de alguns poucos Municípios.

Cumprir que o Governo Federal promover uma articulação entre os Estados e Municípios para a criação de agências reguladoras em bases técnicas apropriadas e com a devida fundamentação econômico-financeira e jurídica. Isso, por si só, compreende um enorme desafio para o saneamento no Brasil, dadas a falta de experiência na regulação do segmento e a pulverização dos titulares entre os mais de cinco mil municípios.

## Promover um choque de gestão nos operadores de saneamento

As condições institucionais da oferta de serviços e a cultura do setor de saneamento permitiram a manutenção de pesadas ineficiências no quadro atual de operadores do setor de saneamento.

Em função do grande potencial desses ganhos, cumprir criar estímulos à eficiência operacional. Há várias iniciativas possíveis, começando pelo estímulo regulatório à gestão, pelo esforço de planejamento e por programas voltados à melhoria da gestão propriamente dita, incluindo iniciativas de capacitação do pessoal. Em particular, o instrumento mais poderoso para a concretização de um choque de gestão é a implementação da regulação independente, em bases técnicas, utilizando principalmente a regulação tarifária e a fiscalização como promotores da maior eficiência dos operadores.

## Incentivar parcerias com o setor privado

A participação da iniciativa privada é essencial à expansão dos sistemas e à melhoria de sua eficiência operacional. Encontra, entretanto, importantes resistências devido a corporativismo, ideologia e interesses políticos e econômicos conjunturais.

Além das concessões ao setor privado, as PPPs podem e devem ser vistas como forma de aportar recursos adicionais para o saneamento, a fim de viabilizar situações em que os atuais operadores,

isoladamente, não conseguiriam atuar, e a iniciativa privada tampouco teria como custear os trabalhos por si só. Será da alçada do Governo Federal reassumir a liderança nas parcerias, incentivando esse movimento, principalmente no segmento de esgotamento sanitário que se encontra em situação mais crítica.

### **Equacionar a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico**

É fundamental ter-se uma definição clara de quem é o responsável – o Estado ou o Município – pela prestação dos serviços de saneamento, na medida em que tal definição acarreta implicações importantes para o setor. Por um lado, sua falta ameaça a legitimidade da regulação de determinados contratos, pois não permite saber quem é o poder concedente e tampouco quem é o responsável pelo estabelecimento das condições em que o serviço será prestado pelo concessionário. Por outro lado, as incertezas associadas à falta de definição dessa questão tendem a desestimular a participação do setor privado em novos contratos voltados para a expansão do sistema, dado que também cabe ao poder concedente decidir sobre a conveniência ou não da concessão de tais serviços à iniciativa privada. Da mesma forma, a incerteza sobre a titularidade inibe investimentos públicos.

### **Avançar em direção a uma política tarifária realista**

A política tarifária do setor precisa ser mais realista, ou seja, vinculada ao custo e considerando as pesadas necessidades de investimento. Parte importante dessa tarefa depende do fortalecimento da regulação, que tem algumas funções importantes, entre as quais a de elaborar modelos de contabilidade regulatória e de custos que contribuam para a formação de tarifas vinculadas aos custos de forma a estimular os operadores a serem eficientes.

Parte do financiamento dos serviços de saneamento no Brasil é realizada com tarifas que envolvem subsídios entre regiões, os conhecidos subsídios cruzados. É preciso rever esta estrutura tarifária, avançando em direção a subsídios explicitamente destinados aos mais pobres, sem deixar de sinalizar a escassez do recurso água. Entretanto, tal avanço exigirá uma política clara dos titulares e, principalmente, do Governo Federal, quanto aos beneficiários e a forma de concessão dos subsídios que substituirão os atuais subsídios cruzados.

### **Assegurar a disponibilidade de recursos para investimentos com vistas à universalização**

A universalização dos serviços de saneamento no Brasil requer investimentos vultosos, que montam a várias vezes o valor destinado pelo PAC. Não há garantia de que a atual oferta de recursos irá permanecer pelo tempo necessário à universalização dos serviços.



Enquanto o mercado de capitais não tem a capacidade de financiar todos os recursos necessários, o sistema de fomentos públicos padece de problemas quanto ao tempo médio e a carga de burocracia nas operações, além de regras de contratação difíceis e discricionárias, sem política definida. As exigências de garantia são elevadas e essas não estão disponíveis a custo razoável para a maioria dos operadores que demandam financiamentos.

### **Agilizar a concessão de financiamentos**

O tempo médio para contratação de financiamentos onerosos com tomadores do setor público para investimentos no setor de saneamento varia entre um ano e meio e dois anos. Na melhor das hipóteses, esse prazo poderá cair para um ano. A atribuição do problema à escassez de projetos revela que há falta de planejamento do setor.

Recentemente, o Ministério das Cidades concordou diferenciar a forma de analisar os pedidos de empresas públicas e privadas, o que conferiu um pouco mais de agilidade aos processos do setor privado.

### **Promover desoneração tributária**

A pesada carga tributária setorial está em flagrante contraste com a importância socioeconômica dos serviços de saneamento. Urge promover a desoneração tributária do setor, hoje bastante penalizado em relação aos demais.

A tributação informada pelos operadores de água e esgoto representa 10,6% da sua arrecadação total, índice que representou a geração de tributos de R\$ 2,7 bilhões somente em 2008. Essa constatação adquire maior relevância quando se observa que a oferta de recursos não onerosos para saneamento, ou seja, decorrentes de dotações orçamentárias, perdeu importância nos últimos anos, enquanto crescia a extração de recursos tributários do setor.

# 1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura de saneamento é mundialmente reconhecida como elemento vital para o desenvolvimento social e econômico das nações, sendo importante componente das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Apesar disso, as redes e os serviços no Brasil apresentam elevadas ineficiências e perdas, além de serem insuficientes para o atendimento à demanda da população.

Uma série de avanços legislativos, desde meados da década de 1990, trouxe melhores perspectivas para o setor, culminando com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB). Nesta Lei, foram introduzidos dois elementos que constituem vetores fundamentais de avanço no setor: (i) exigência de regulação e de planejamento e (ii) regras para a contratação dos serviços.

A implementação dos instrumentos da Lei, entretanto, é mais lenta do que seria desejável e continua cercada por incertezas. Há, também, dificuldades mais amplas, como a questão constitucional da titularidade dos serviços, ou seja, a indefinição sobre o ente federativo responsável. Os investimentos sofrem restrições, igualmente, em função de deficiências no sistema de financiamento público, essencial à expansão dos sistemas. Em particular, nos últimos anos, houve aumento da disponibilidade de recursos, basicamente onerosos, mas a dificuldade de acesso aos recursos e o formato da sua disponibilização constituem desafios relevantes.

Este relatório apresenta uma análise do panorama do setor de saneamento, no momento em que a LDNSB comemora seus quatro anos. Na sua elaboração, foram ouvidos diversos especialistas, os quais, obviamente, não são responsáveis pelo conteúdo e opiniões aqui apresentadas.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, é discutida a importância do saneamento para o desenvolvimento econômico de qualquer país. Na seção seguinte é feito um diagnóstico da situação atual do setor com ênfase nos seguintes aspectos:

- situação dos serviços;
- quadro legal e institucional;
- atuação das agências reguladoras e dos operadores;
- planejamento dos serviços; e
- financiamento dos investimentos.

Na terceira e última parte é apresentada uma proposta de agenda setorial.

Além de ampliar a visibilidade do setor, considerando os claros benefícios, é preciso reforçar a importância da regulação e do planejamento para a promoção da eficiência, garantia de tarifas módicas e, especialmente, para a ampliação do acesso junto às populações que hoje não desfrutam dos serviços, ou que deles desfrutam em condições insuficientes ou inadequadas.

IMPORTÂNCIA DO  
SANEAMENTO  
PARA O  
CRESCIMENTO  
2 ECONÔMICO

O setor de saneamento se reveste de grande importância para a competitividade, os negócios e o crescimento econômico de qualquer nação. É notório que as redes de saneamento têm expressivo significado para a saúde da população e especialmente para os indivíduos mais pobres, cujas condições de vida são dramaticamente afetadas pela existência e qualidade de serviços de água e esgoto.

A melhoria da infraestrutura de saneamento, por conseguinte, contribui para preservar vidas, favorecer o desenvolvimento saudável da população infantil e reduzir o absenteísmo no trabalho. É significativo o contingente de trabalhadores excluídos do mercado, em virtude de doenças relacionadas com o saneamento inadequado.

A promoção do saneamento gera efeitos significativos sobre as oportunidades de negócios. O setor realiza hoje no Brasil investimentos anuais de cerca de R\$ 5 bilhões, consome R\$ 2,6 bilhões em energia e aproximadamente R\$ 600 milhões no uso de produtos químicos. Como as coberturas dos serviços são baixas, há grande potencial de expansão de negócios, tais como:

- serviços de construção e de engenharia;
- fornecimento de equipamentos;
- prestação de serviços de apoio;
- serviços financeiros para estruturação de operações e financiamentos;
- serviços relacionados com a sustentabilidade ambiental;
- serviços de energia, etc.

Cabe acentuar os efeitos setoriais sobre o desenvolvimento regional. A infraestrutura de saneamento é básica para a expansão de negócios, como os do setor de turismo.

Com efeito, o turismo, que é um dos segmentos de maior geração de empregos em bases sustentáveis, depende do atendimento das redes de água e esgoto. A atenção a esse ponto é especialmente necessária neste período que antecede a realização de dois mega-eventos esportivos internacionais no País.

A falta de infraestrutura de saneamento dificulta ou encarece o desenvolvimento de novas localizações para plantas industriais e para um conjunto grande de novos negócios em diversos setores. Sua presença aumenta o potencial de atração dessas iniciativas em bases sustentáveis.

Os efeitos do saneamento sobre a qualidade ambiental e sobre a disponibilidade dos recursos hídricos constituem um fator relevante do desenvolvimento. A conservação de recursos hídricos escassos tem importantes efeitos sobre sua disponibilidade e sobre seu custo, enquanto insumo fundamental para várias atividades econômicas. A situação atual de insuficiente tratamento de água implica custos econômicos significativos para a sociedade brasileira. Hoje, a diferença entre os volumes de água distribuída e de água tratada, a cada dois meses, equivale ao volume da Baía da Guanabara. Há quem preveja que o preço do recurso água poderá crescer explosivamente no futuro e potencializar o impacto dessas perdas. Mais significativa ainda é a falta de coleta e tratamento de esgoto, ressaltando-se que 57% da população brasileira não dispõem de esgoto coletado.

Um estudo publicado pelo Instituto Trata Brasil, em 2010, apresenta estimativas marcantes sobre a importância econômica do saneamento básico, como mostrado abaixo.

#### Benefícios econômicos estimados da expansão do saneamento básico no Brasil

A probabilidade de crianças entre um e seis anos morrerem quando não dispõem de rede geral de esgoto é 32% maior em comparação com aquelas cobertas por esse serviço.

Pessoas sem saneamento apresentam uma taxa de morbidade 11,5% superior em relação àquelas com saneamento.

A redução de casos de infecções intestinais pela presença de serviços de esgoto em todos os domicílios brasileiros possibilitaria uma economia de R\$ 745 milhões por ano somente em despesas de internação no SUS ao longo dos anos.

Em 2009, as empresas gastaram R\$ 547 milhões em remunerações referentes a horas não trabalhadas de funcionários que tiveram que se ausentar de seus compromissos em razão de infecções gastrointestinais.

A probabilidade de uma pessoa com acesso à rede de esgoto se afastar das atividades por qualquer motivo é 6,5% menor que a de uma pessoa que não tem acesso à rede. O acesso universal teria um impacto de redução de gastos de R\$ 309 milhões nos afastamentos de trabalhadores.

A universalização do saneamento básico pode reduzir as internações por doenças de transmissão hídrica em cerca de 26%.

A chegada da rede de esgoto a uma região qualifica o território tanto para a moradia como para atividades comerciais e pode promover uma valorização média de até 18% no valor dos imóveis.

A Lei de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, ampliou o conceito de saneamento básico, abrangendo quatro modalidades: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e resíduos sólidos.

Esse Decreto não produziu os efeitos esperados e introduziu riscos importantes. Em muitos pontos, o Decreto parece tentar retornar ao ponto anterior à Lei e trouxe piora da qualidade do ambiente institucional do setor. Um importante exemplo está na área do controle social, que constitui princípio relevante da LDNSB. Apesar de a LDNSB ter facultado a participação de órgãos colegiados a título de controle social, manteve o caráter consultivo desses conselhos, retirando o caráter deliberativo que lhes foi atribuído em projeto de lei enviado pelo Executivo em 2005.



# DIAGNÓSTICO DO SETOR DE SANEAMENTO NO 3 BRASIL



O Quadro 1 resume os elementos de diagnóstico que serão discutidos nas seções seguintes.

**Quadro 1: Diagnóstico do Setor de Saneamento**

|                                  | Item   | Status atual* |
|----------------------------------|--|---------------|
| Situação dos serviços            | Abastecimento de água  | Razoável      |
|                                  | Coleta de esgotos  | Ruim          |
|                                  | Tratamento de esgotos  | Péssimo       |
|                                  | Lixo   | Ruim          |
|                                  | Drenagem   | Péssimo       |
| Marco regulatório e quadro legal | Titularidade: indefinição constitucional   | Péssimo       |
|                                  | Marco regulatório: Lei no 11.445/2007  | Bom           |
|                                  | Leis sobre participação privada: Lei das concessões (8.987/95) e Lei das PPP (11.079/04) | Bom           |
|                                  | Aplicação e promoção das PPPs e concessões   | Bom           |
|                                  | Lei sobre cooperação público-pública: lei dos consórcios (11.107/05)                     | Bom           |
|                                  | Aplicação da regulamentação dos contratos de programa/consórcios                         | Ruim          |
| Quadro regulatório               | Princípios de regulação  | Bom           |
|                                  | Situação das entidades reguladoras   | Ruim          |
| Planejamento                     | Princípios de planejamento e planos municipais de saneamento                             | Bom           |
|                                  | Situação dos planos municipais de saneamento   | Ruim          |
| Financiamento dos investimentos  | Disponibilidade de recursos  | Bom           |
|                                  | Modelos de financiamento   | Ruim          |
|                                  | Financiamento de mercado   | Ruim          |

Fonte: Agentes do setor.

\* Foram consideradas estas classificações: Péssimo < Ruim < Razoável < Bom < Ótimo

### 3.1. Situação dos serviços

A situação geral do setor de saneamento do Brasil não é satisfatória sequer para o abastecimento de água, serviço que se encontra mais bem posicionado em termos de cobertura da população urbana, com cobertura de 94,7%, uma vez que existem importantes disparidades geográficas e irregularidades no fornecimento (rodízio) que colocam em risco a qualidade das águas distribuídas (Quadro 2). A realidade do serviço de esgoto é, porém, dramática. Pouco mais de metade da população brasileira dispõe de coleta de esgoto no domicílio e apenas 34,6% dos esgotos gerados são tratados.

Quadro 2: Índice de Atendimento de Serviços de Saneamento - 2008 - (% da População)

| Região       | Água       |             | Coleta de esgotos |             | Tratamento dos esgotos gerados |
|--------------|------------|-------------|-------------------|-------------|--------------------------------|
|              | Pop. Total | Pop. urbana | Pop. total        | Pop. Urbana | Total                          |
| Norte        | 57,6       | 72,0        | 5,6               | 7,0         | 11,2                           |
| Nordeste     | 68,0       | 89,4        | 18,9              | 25,6        | 34,5                           |
| Sudeste      | 90,3       | 97,6        | 66,6              | 72,1        | 36,1                           |
| Sul          | 86,7       | 98,2        | 32,4              | 38,3        | 31,1                           |
| Centro-Oeste | 89,5       | 95,6        | 44,8              | 49,5        | 41,6                           |
| Brasil       | 81,2       | 94,7        | 43,2              | 50,6        | 34,6                           |

Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), 2008.

A cobertura também pode ser avaliada em termos de domicílios, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, que apresenta dados mais consistentes. Segundo essa pesquisa, 83,9% dos domicílios permanentes estão conectados à rede geral de abastecimento de água. Cerca de 52,5% dos domicílios estão conectados à rede coletora de esgotos. Outros 20,7% dos domicílios dispunham de fossa séptica, que pode ser uma solução adequada em determinadas circunstâncias. É lamentável, entretanto, o fato de que 15,4 milhões de domicílios não utilizam nem rede geral nem fossa séptica. Esses domicílios, cujo contingente vem crescendo, provavelmente se desfazem de seu esgoto de maneira inadequada.

O setor também convive com elevadas perdas. No serviço de abastecimento de água, a perda média de faturamento é de 37,4%. Há, contudo, muitos prestadores com perdas superiores a 50%, de acordo com a amostra do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) de 2008. Segundo vários especialistas, os indicadores de perdas podem estar subestimados em relação à realidade.

### 3.2. Quadro legal e institucional

O quadro legal do saneamento apresenta avanços importantes, principalmente quanto à cooperação público-privada, mas o pano de fundo ainda é problemático, devido à questão constitucional da titularidade e, principalmente, à não aplicação da Lei e à lentidão na implementação dos dispositivos previstos no marco regulatório introduzido pela LDNSB. Os itens descritos a seguir analisam esse panorama.

**A indefinição da titularidade.** A titularidade é uma questão constitucional desafiadora, que tem importantes implicações práticas. A indefinição em relação a esse ponto não apenas ameaça a legitimidade da regulação de alguns contratos importantes, como também pode representar um desafio no caso da introdução de novos contratos voltados para a expansão dos sistemas,

incluindo a participação privada. A solução desse problema não está livre de dificuldades, mas sua permanência tem impacto negativo sobre os potenciais avanços de cobertura. Outro risco importante é o da legitimidade das instituições reguladoras.

A Constituição de 1988 definiu que os Municípios seriam responsáveis pelos serviços de interesse local, enquanto o artigo 30 atribuiu aos Municípios a competência, entre outras, de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. O termo “interesse local” passou a ser um dos objetos de disputa no tocante à competência dos Municípios e dos Estados no saneamento. Essa disputa se tornou conhecida como “questão da titularidade”.

**Parcerias Público-Privadas e Público-Públicas.** Desde os anos 1990, o Brasil vem formulando uma legislação mínima que se aplica à disciplina das relações no setor de saneamento, tanto público-privadas como entre entes públicos.

A relação contratual entre prestadores e titulares foi disciplinada pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995) e pela Lei das PPP (Lei nº 11.079, de 2004), quando se trata de parceria público-privada. A Lei de Concessões, complementada pela Lei nº 9.074, de 1995, estabelece uma forma de delegação em que o parceiro privado se responsabiliza pelo financiamento e pelos riscos.

A Lei das PPP está voltada principalmente para projetos com retorno social razoável, mas com baixo retorno de mercado. Exige, por conseguinte, participação do Governo no financiamento do projeto e nos riscos. Os contratos de PPPs conjugam, necessariamente, as obras e os serviços. Vários Estados já criaram suas próprias legislações de PPPs, as quais potencializam o uso de tais instrumentos. Há casos importantes de PPPs no setor de saneamento, notadamente os de companhias estaduais, que contratam parceiros privados para a expansão e operação de sua infraestrutura. Nesse caso, na relação contratual entre prestadores privados, titulares e operadores públicos, o parceiro privado é responsável pela prestação direta do serviço, ao concessionário ou diretamente à população, pelo financiamento e pelos riscos.

Há, ainda, contratos de parceria público-privada que não utilizam os dois instrumentos acima citados. A estrutura que mais se utiliza ficou conhecida como “locação de ativos”. Nessa modalidade, o parceiro privado constrói a infraestrutura, com pagamento semelhante a um aluguel, realizado após a obra.

A legislação também definiu termos para a parceria público-pública, atendendo à previsão do artigo nº 241 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual previu que a lei deveria disciplinar os convênios de cooperação entre os entes federados. Isto foi feito por meio da Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107, de 2005), que definiu, como instrumento prático da cooperação, os contratos de programa.

Enquanto os contratos de concessão e de PPP são os principais instrumentos da cooperação público-privada, o instrumento prático que previu essa cooperação nos convênios federativos é o contrato de programa, que pode ser utilizado tanto no caso de consórcios quanto nas formas já empregadas de prestação de serviços por entes federados diferentes do titular. As companhias estaduais de saneamento básico, por exemplo, podem ter sua relação com os municípios disciplinada por meio de contrato de programa.

**Marco Regulatório.** A LDNSB resultou de um relativo consenso entre todos os que defendem os Estados, os Municípios e a iniciativa privada, embora vários desses conflitos estejam refletidos na forma final do texto da Lei.

Desde os anos 1990, vários projetos de lei que foram apresentados para regulamentar a Constituição e substituir o vácuo regulatório deixado pelo fim do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) não conseguiram avançar, devido às resistências decorrentes desses embates. As discussões emanam de uma conjunção complexa de conflitos federativos, de sucessivas conjunturas políticas e de defesas corporativistas, bem como de variados interesses econômicos.

O grau de segurança requerido pelos operadores públicos e privados para a realização de investimentos de longa vida operacional pode aumentar na medida em que os princípios de regulação forem implementados. É o que vem acontecendo de forma lenta e numa trajetória de avanço não uniforme. Hoje, cerca de três quartos dos Municípios brasileiros carecem de regulação. Boa parte dos Municípios já regulados enfrenta incertezas quanto à implementação de marcos regulatórios específicos. Uma das fontes dessa incerteza diz respeito ao impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, das políticas de ampliação do acesso e dos padrões técnicos que vierem a ser definidos.

Os principais vetores da reestruturação setorial introduzidos na LDNSB incluem os seguintes:

- a) Obrigatoriedade de regulação, sujeita a princípios específicos e atualizados, que possam levar à criação de melhores incentivos à eficiência e ao investimento.
- b) Obrigatoriedade do planejamento, considerando que o horizonte de longo prazo do setor impõe esforço formal de planejamento.
- c) Definição de dispositivos para regularização das concessões.
- d) Outras: corte por inadimplência, obrigação de conexão à rede geral, introdução de participação social, definição da Política Federal de Saneamento Básico, entre outros aspectos.

### 3.3. Entidades reguladoras

A criação de um bom sistema de regulação constitui um dos principais desafios do setor. Em particular, a regulação constitui um fator primordial de indução à eficiência, que é vital para a expansão sustentável dos serviços. A estrutura regulatória traz segurança em relação à expectativa da trajetória tarifária, que é elemento fundamental do financiamento setorial, mas está sujeita ao indevido uso político-eleitoral.

A regulação viabiliza a discussão das questões setoriais em bases técnicas apropriadas, com a devida fundamentação econômico-financeira e jurídica, e evita a interferência do ciclo político-eleitoral, inclusive no tocante à garantia da implementação das diretrizes de planejamento.

A LDNSB definiu princípios modernos para a regulação setorial. Mas o aproveitamento efetivo dos instrumentos regulatórios está longe de acontecer, por várias razões. Dentre elas, uma das que mais se destaca é a fragmentação constitucionalmente imposta ao quadro regulatório (Estados e Municípios), que constitui um importante desafio para a sua efetividade. A fragmentação aumenta os riscos de captura do órgão regulador e reduz severamente o potencial técnico necessário à atividade.

O problema acima assinalado é um dos mais graves do setor, já que a pulverização dos titulares pode levar à atomização de reguladores, pelo fato, principalmente, de que a absoluta maioria dos órgãos reguladores não dispõem de suficiente capacitação técnica. Cabe advertir sobre o elevado custo que o País arca ao estabelecer numerosas instituições reguladoras locais, à luz da baixa efetividade dessas instituições.

Importante contraponto é a permissão, dada pela LDNSB, de delegação da regulação, por titular, a organismo regulador pertencente a outro ente da Federação, que seria um consórcio ou uma instituição estadual. Isso resultou em um quadro de instituições que é atualmente misto.

Não obstante, a fragilidade institucional prevalece nas instituições reguladoras, seja pela falta de definição constitucional estrita quanto à titularidade, seja pela ameaça de revisão judicial do mérito das decisões. É o que afeta negativamente a expectativa dos agentes quanto à estabilidade da instituição reguladora e ao peso de suas decisões.

No tocante à regulação setorial, pendem ameaças de enfraquecimento sob forma tanto do Decreto nº 7.217, editado em junho de 2010 pelo Poder Executivo, como do projeto de lei sobre agências que tramita no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 3337/2004), tendo em vista, em ambos os casos, o enfraquecimento do poder regulatório.

A Câmara Técnica da Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) vem produzindo, com periodicidade anual, um documento de sistematização do estado da regulação no Brasil em que se incluem aspectos tais como receitas e despesas das instituições, quadro de pessoal, e características operacionais, entre outros (Quadro 3). A institucionalização desse esforço seria oportuna, especialmente com a participação do Governo Federal, de forma a fortalecer o desenvolvimento da função regulatória.

**Quadro 3: Receitas das Agências**

| Agência – início de arrecadação            | Concessões reguladas | Taxa da regulação          | Arrecadação média (R\$/mês) |
|--|----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ADASA (DF) mai/06                          | 1                    | TFS – 1% rec. oper         | 634.721                     |
| AGENREG (Campo Grande/MS) dez/00           | 1                    | 1% fat. bruto mensal       | 120.000                     |
| AGR (GO)                                   | 224                  | R\$ 100.000,00/mês         | 100.000                     |
| AGERGS (RS)                                | 47                   | R\$ 70.000,00/mês ( 2009)  | 70.000                      |
| AGERSA (Cachoeiro do Itapemirim/ES) jul/99 | 1                    | (contrato concessão)       | 112.000                     |
| AGESC (SC)                                 | -                    | PMS ainda em elaboração    | -                           |
| AMAE (Joinville/SC) jun/01                 | 1                    | R\$ 75.000,00/mês (2008)   | 75.000                      |
| ARCE (CE) set/01                           | 148                  | R\$ 214.000,00/mês (2008)  | 214.000                     |
| ARPE (PE) jun/02                           | 186                  | R\$ 229.000,00/mês (2008)  | 229.000                     |
| ARSAL (AL)                                 | 77                   | R\$ 60.000,00/mês (2008)   | 60.000                      |
| ARSAM (Manaus/AM) jul/00                   | 1                    | 1%                         | 163.871                     |
| ARSBAN (Natal/RN) mai/02                   | 1                    | R\$ 135.000,00/mês ( 2008) | 135.000                     |
| ARSESP (SP) ago/08                         | 156 + metropolitanas | 0,5% receita concessões    | 1.700.000                   |
| ATR (TO) mar/08                            | 39                   | 0,5% receita anual         | 18.000                      |
| TOTAL                                      | 883                  |                            | 3.631,592                   |

Fonte: Levantamento Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) .

O fortalecimento das agências sub-nacionais existentes e a criação de instituições reguladoras são desafios importantes do setor de saneamento.

### 3.4. Operadores

Os serviços de água e esgoto são fonte de 190 mil empregos diretos apenas nos seus respectivos âmbitos. De acordo com as contas do SNIS, que consideram também os empregos indiretos e derivados, esses serviços teriam empregado 488 mil trabalhadores em 2008.

Os prestadores de serviços reportados no SNIS apresentaram receita operacional de R\$ 26,8 bilhões em 2008, sendo que 79% desse total foram gerados pelas empresas de dimensão regional, que são majoritariamente sociedades de economia mista com administração pública; são as Companhias Estaduais de Saneamento Básico criadas na época do Planasa (Quadro 4).

**Quadro 4: Caracterização dos operadores de saneamento - 2008**

|                 | Municípios atendidos pelos prestadores informantes | População total atendida com água (milhões de habitantes) | População total atendida com esgoto (milhões de habitantes) | Receita operacional direta de água e esgoto (R\$ bilhões/ano) | Despesas de exploração (DEX) (R\$ bilhões/ano) | Investimentos totais (R\$ bilhões/ano) |
|-----------------|--|---|---|---|--|--|
| Regional        | 3.966  | 108,2   | 50,2  | 21,2  | 12,9   | 4,0                                    |
| Micror-regional | 20   | 0,8   | 0,4   | 0,11  | 0,07   | 0,03                                   |
| Local           | 624  | 36,7  | 24,2  | 5,5   | 4,1  | 1,3                                    |
| Total           | 4.610  | 145,8   | 74,8  | 26,8  | 17,1   | 5,4                                    |

Fonte: : Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), 2008. Elaboração Pezco. Os totais diferem devido a arredondamentos.

No Quadro 5 está relacionada a forma institucional dos operadores de saneamento com sua abrangência geográfica, apenas para o serviço de água. Pelo critério de abrangência, os operadores regionais atendem a 109 milhões de pessoas nesse serviço. O grupo dos locais, mais fragmentado, atende a pelo menos 37 milhões de pessoas. Os valores são subestimados pela cobertura da base de dados do SNIS.

A distribuição atual da vinculação institucional dos operadores é influenciada por questões tributárias e de financiamento. O quadro seguinte relaciona algumas formas institucionais que convivem no setor de saneamento e apresenta três aspectos relacionados com essas formas: as regras de governança, a tributação e o potencial de financiamento.

Quadro 5: Vínculo e Abrangência Geográfica dos Operadores - 2008

|  | Regional                  |                           | Microrregional            |                           | Local                     |                           |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
|  | Quantidade de prestadores | População atendida (água) | Quantidade de prestadores | População atendida (água) | Quantidade de prestadores | População atendida (água) |
| Administração direta                     | 1                         | 0,12                      |                           |                           | 246                       | 3,65                      |
| Autarquia                                | 1                         | 0,99                      | 4                         | 0,19                      | 325                       | 24,49                     |
| Empresa privada                          |                           |                           | 3                         | 0,65                      | 41                        | 5,0                       |
| Empresa pública                          | -                         | -                         | -                         | -                         | 5                         | 0,6                       |
| Economia mista com administração privada | 1                         | 8,8                       | -                         | -                         |                           |                           |
| Economia mista com administração pública | 23                        | 98,8                      | -                         | -                         | 9                         | 3,2                       |
| Organização social                       | -                         | -                         | -                         | -                         | 2                         | 0,003                     |
| Total                                    | 26                        | 109                       | 7                         | 0,8                       | 628                       | 37                        |

Fonte: SNIS. Elaboração Pezco. Os totais diferem devido a arredondamentos.

A distribuição atual da vinculação institucional dos operadores é influenciada por questões tributárias e de financiamento. O Quadro 6 relaciona algumas formas institucionais que convivem no setor de saneamento e apresenta três aspectos relacionados com essas formas: as regras de governança, a tributação e o potencial de financiamento.

Quadro 6: Formas institucionais, tributação e financiamento

| Forma                                    | Regras de governança da entidade: disclosure de informações                                | Tributação           | Potencial de financiamento   |
|--|--|----------------------|--|
| Administração direta                     | Contabilidade integrada à administração pública, sujeita ao processo orçamentário do ente. | Vantagem tributária. | Limitada às fontes públicas de fomento.  |
| Autarquia                                | Contabilidade separada, sujeita a regras da contabilidade pública.                         | Vantagem tributária. |  |
| Companhia municipal                      | Regras de contabilidade privada, em geral de sociedade anônima.                            | Comercial típica.    | Em geral, mais acesso a financiamento que a administração direta ou autarquia. |
| Empresa de economia mista (CESBs atuais) | Regras de sociedade anônima.   | Comercial típica.    | A agregação de operações permite, em geral, maior capacidade de financiamento. |
| Empresa de projeto (project finance)     | Sociedade limitada. No contexto da lei de PPP, segue regras específicas.                   | Comercial típica.    | Financiamento melhor equacionado devido ao isolamento dos riscos.              |

Fonte: Elaboração Pezco.



As formas de boa governança no âmbito tanto das companhias municipais como das empresas de economia mista são desestimuladas pela tributação. Em geral, a opção pelas modalidades fora da administração direta e das autarquias tem em vista a possibilidade de maior acesso a financiamentos.

Há quem assinale a existência de uma “revolução silenciosa” entre os operadores no setor de saneamento, com pelo menos duas dimensões relevantes:

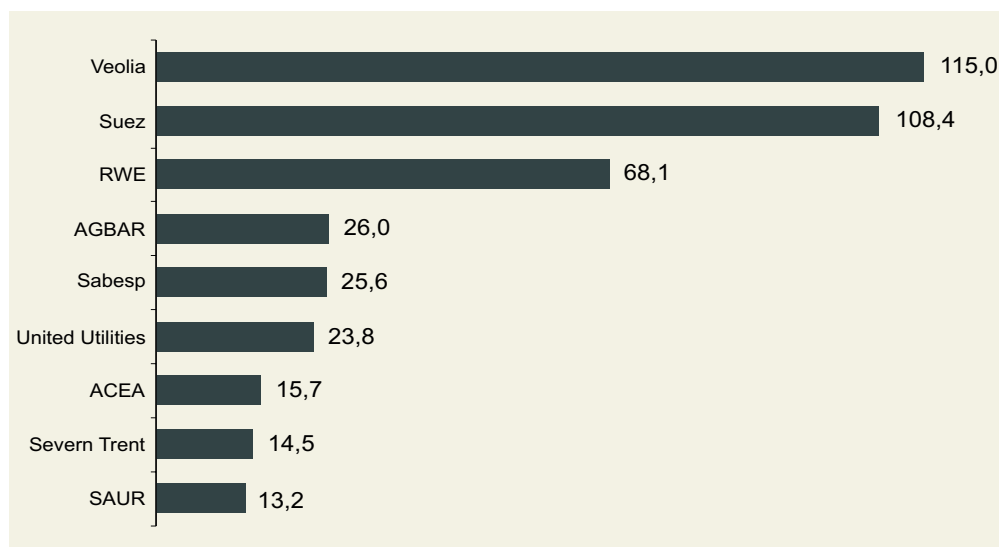
1. Um número significativo de casos de participação privada, com incidência geográfica variada;
2. Uma ampla diversidade de experiências, envolvendo vários tipos de prestadores e múltiplos modelos.

Note-se que a participação privada vem ocorrendo de distintas formas, que incluem diversos tipos de atores, entre os quais operadores, financiadores e agentes públicos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em uma apresentação recente, comentou a transformação por que vêm passando os operadores de saneamento e que levou a uma série de arranjos, com grandes benefícios para os processos de investimento e financiamento. A intensificação desses arranjos é um importante fator de promoção de inovações, com efeitos positivos na eficiência e nos investimentos. Infelizmente, tais iniciativas enfrentam barreiras ideológicas e resistências corporativistas.

Os operadores internacionais fazem parte do grupo de potenciais investidores em saneamento no País. O número de operadores que investe em mercados internacionais é relativamente limitado, em virtude dos riscos assumidos pelos operadores do setor.

As maiores empresas de saneamento do mundo são listadas no Gráfico 1. Boa parte delas investe internacionalmente através de subsidiárias.

Gráfico 1: Maiores companhias de saneamento, milhões de clientes – 2006-2007



Fonte: Pinsent Masons – Water Yearbook – 2006- 2007. Dados obtidos em apresentação de Gesner Oliveira, em fevereiro de 2010. Para a Sabesp estão incluídos 3,1 milhões de clientes em Municípios permissionários.

É interessante notar que a Sabesp, apesar de figurar entre as maiores companhias do mundo, é a única, dentre as nove maiores em número de clientes, que não registra uma participação significativa de clientes não domésticos. Essa empresa tem potencial para tornar-se uma operadora de âmbito global a partir do Brasil e já vem assinando acordos de cooperação internacional. Há outros *players* com participação no exterior ou com potencial de internacionalização de suas operações que são operadores de menor porte, embora tenham agilidade na realização de investimentos.

### 3.5. Planejamento

O outro instrumento de destaque na LDNSB e no decreto pertinente é o planejamento dos serviços. Essa função é essencial aos serviços cujo horizonte extrapola o ciclo político. O planejamento dá garantia de segurança, na medida em que as metas podem tornar-se legalmente exigíveis e, portanto, vincular os contratos aos elementos dos estudos de viabilidade que venham a ser acordados entre o titular e o prestador dos serviços.

Persistem, entretanto, grandes dúvidas acerca do processo de planejamento definido pela LDNSB e pelo citado decreto, principalmente no tocante às metodologias e ao custo-efetividade dos esforços em andamento. A variedade de planos (municipais e nacional) e a difícil interface entre eles é outro elemento que exigirá atenção no desdobramento da LDNSB em prol de melhorias concretas.

Adicionalmente, há uma tendência de pensar o planejamento como um substituto da regulação, quando na verdade são complementares. A regulação é um instrumento fundamental para a garantia da implementação das diretrizes de planejamento, além de desempenhar outros papéis que os planos não conseguem cumprir, em especial no tocante à promoção dos estímulos à eficiência, à qualidade e ao investimento.

### 3.6. Financiamento dos investimentos

Não obstante os avanços legais que ocorreram desde meados dos anos 1990, a oferta de financiamento não resolveu os principais problemas setoriais. Apesar de recentemente ter havido um aumento da disponibilidade de recursos, que são basicamente onerosos, o acesso ao financiamento e as vias de captação constituem desafios relevantes e são importantes empecilhos aos esforços de universalização dos serviços.

Por um lado, não há garantia de continuidade na oferta de recursos do setor público. O aumento recente da sua disponibilidade decorreu de um quadro extremamente favorável na área fiscal, conjugado a uma conjuntura internacional, que se alterou sensivelmente após a crise de 2008, e a

esforços prévios de ajustamento que arrefeceram nos últimos anos. Recentemente, o setor público manteve uma trajetória de gastos elevados, comprometendo o nível de superávit primário.

Por outro lado, o Brasil experimentou uma série de reformas fiscais, desde os anos 1990, que serviram de base à ampliação dos investimentos. As reformas foram o estímulo central para a expansão do mercado de capitais no financiamento de todos os setores da economia, com importantes benefícios para o setor de saneamento. Graças a esse novo quadro, há perspectiva de que capitais privados, nacionais e estrangeiros, sigam ofertando recursos e possibilitando o acesso aos investimentos no setor. É necessário mitigar os riscos de investimento para que o País se beneficie com a ampliação dessa oferta de recursos financeiros.

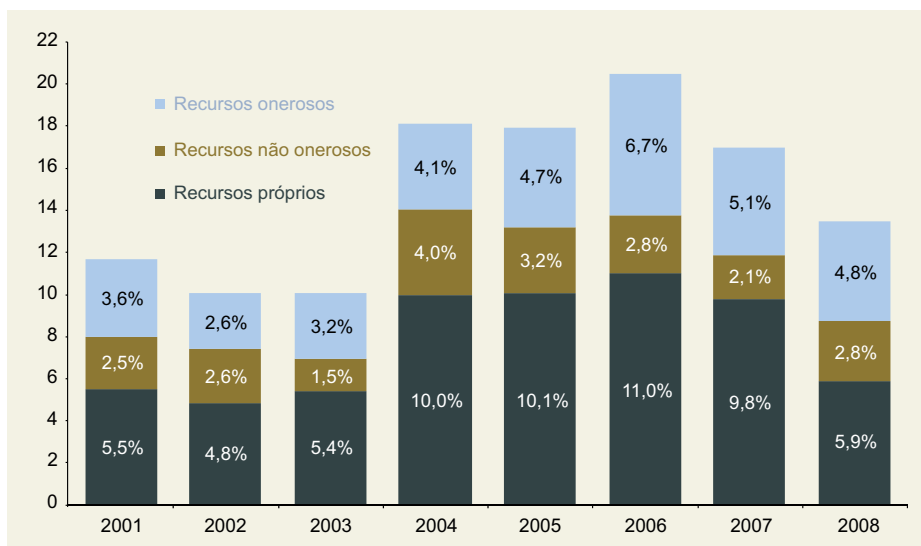
No caso do setor de saneamento, o financiamento dos projetos é um desafio crítico em qualquer lugar, por requerer grandes volumes de capital em períodos concentrados no tempo. São investimentos de risco expressivo e, em alguns casos, de geração relativamente limitada de receitas.

Por esse motivo, os projetos não desconhecem a existência de barreiras de peso ao seu financiamento que, em geral, ensejam soluções de política nacional baseadas no fomento público. No Brasil, o BNDES atua no setor, com papel menos relevante, embora crescente, por meio do Departamento de Saneamento Ambiental, na Área de Inclusão Social (AS/DESAM). Todavia, diferentemente da maioria dos demais setores, a principal fonte setorial de recursos de fomento é a Caixa Econômica Federal (CEF), mediante os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O investidor público e privado se depara no País com problemas de acesso às fontes de fomento. O financiamento ao setor passou a contar, nos últimos anos, com maiores volumes de recursos, mas os montantes captados não são aplicados na proporção desejada. A ampliação da oferta de recursos, observada no decorrer dos últimos anos, não se traduziu efetivamente no aumento de desembolsos para a realização concreta dos investimentos. Mesmo com a divulgação da disponibilidade de dezenas de bilhões de Reais em recursos novos, a execução foi parcial e os recursos aplicados não trouxeram um aumento significativo da cobertura no sentido da universalização.

No Gráfico 2 é apresentada a evolução das fontes de financiamento dos investimentos na amostra do SNIS relativos aos operadores de água e esgoto. A comparação anual é prejudicada pela variação da composição da amostra de operadores informantes. Para mitigar o problema de amostragem, os investimentos foram considerados como proporção da arrecadação total e distinguiram-se três fontes de financiamento: recursos próprios, recursos não onerosos (notadamente dotações orçamentárias) e recursos onerosos (financiamentos externos).

Gráfico 2: Investimentos por fonte de financiamento - 2008  
(em % da arrecadação total)



Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), 2008.

Os recursos próprios tiveram participação ainda mais expressiva no financiamento dos operadores de saneamento a partir de 2004. Em 2008, retornaram a um nível próximo do patamar do começo da década. Entre 2006 e 2008, os recursos não onerosos se mantiveram, em proporção da arrecadação total, em níveis inferiores aos dos anos anteriores, mesmo com o início da vigência do PAC.

Houve aumento efetivo na disponibilidade de recursos onerosos, principalmente de fontes oficiais. As fontes privadas financiaram pouco mais de um terço do volume de investimentos em 2008, sendo essa a proporção mais alta de recursos onerosos desde 2001.

Os investimentos financiados com recursos não onerosos caíram efetivamente para 15,2% do investimento total no triênio 2006-2008, ante um patamar de 20% entre 2001 e 2005. Em parte, esse efeito pode dever-se à mudança na amostra do SNIS. Por sua vez, houve aumento da disponibilidade de recursos onerosos para investimentos nessa mesma amostra. Note-se que o período 2006-2007 corresponde não só a um momento de excepcional arrecadação tributária, mas também, de forma conexa, ao início da vigência do PAC, em 2007.

Apesar da maior disponibilidade de recursos nos últimos anos, muitos operadores não conseguem acesso aos recursos postos à disposição do setor. Há agentes capazes de captar recursos tanto de fomento quanto do mercado de capitais que preferem essa última via, arcando com custos maiores e prazos menores para ganhar agilidade e enfrentar menor burocracia.

Embora o mercado de capitais apresente custos e prazos menos favoráveis, ele é preferível por causa das dificuldades da operacionalização e dos critérios de elegibilidade do fomento. É nesse sentido que a oferta de volumes expressivos de recursos não chega a produzir os efeitos desejados sobre os níveis de investimento. Resta fortalecer políticas de acesso aos recursos, hoje insuficientes.

Os itens listados a seguir identificam questões importantes para o financiamento do investimento no setor.

#### **a) Tempo médio e burocracia nas operações**

A velocidade da concessão de financiamentos e a carga burocrática são freqüentemente apontadas como as grandes dificuldades para a obtenção de financiamento pela CEF e instituições de fomento em geral.

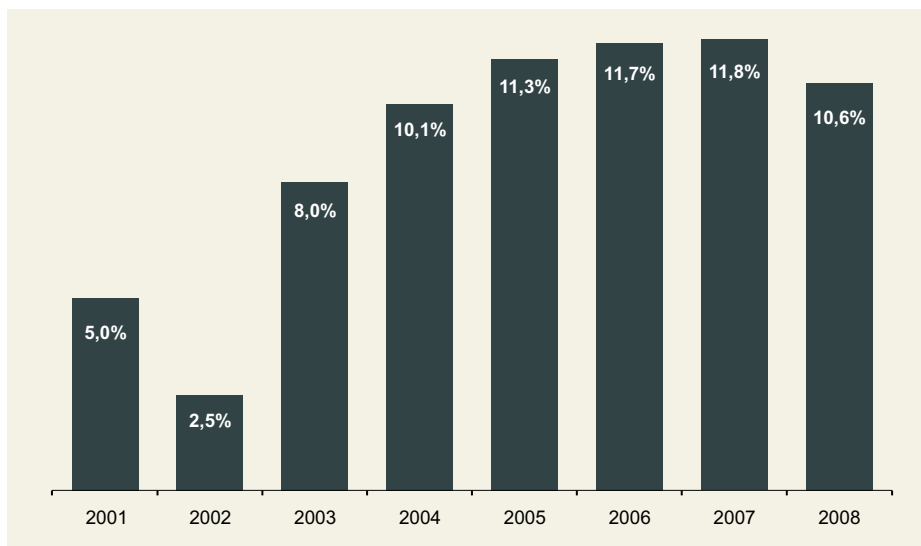
A velocidade é especialmente crítica, pois as intervenções em saneamento ocorrem em ambientes urbanos essencialmente dinâmicos. Quanto maior o tempo decorrido até a execução do projeto, maior a probabilidade de reavaliações significativas das suas condições no momento da execução. O prolongamento do processo pode inviabilizar a execução de projetos com financiamento já contratado. Um exemplo desse fato seria a instalação de infraestrutura em locais sujeitos à ocupação urbana acelerada, eventualmente desordenada, alterando-se o volume de investimentos programados com novas desapropriações, entre outros fatores.

#### **b) Efeitos do choque tributário**

Nos últimos anos houve um salto da participação tributária na arrecadação financeira dos operadores de água e esgoto (Gráfico 3). Como resultado, mais da metade dos investimentos desses operadores têm sido financiada com recursos próprios gerados por meio de fontes tarifárias. A tributação sobre esses recursos afeta diretamente a capacidade de investimento dos operadores de saneamento.

A tributação do setor, informada pelos operadores de água e esgoto no SNIS 2008, foi de 10,6% da sua arrecadação total, índice que representou a geração de tributos de R\$ 2,7 bilhões somente naquele ano. É evidente que a tributação sobre um bem tão inelástico quanto o saneamento constitui um instrumento eficaz de geração de receita tributária.

**Gráfico 3: Tributos pagos pelos Operadores de Água e Esgoto – 2001-2008**  
(em % da arrecadação total dos operadores)



Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), 2008.

Por outro lado, trata-se de uma clara política anti-social. Essa constatação adquire maior relevância quando se observa que a oferta de recursos não onerosos para saneamento, ou seja, decorrentes de dotações orçamentárias, perdeu importância, enquanto crescia a extração de recursos tributários do setor. Em 2008, os diversos níveis de governo – principalmente a União – destinaram R\$ 700 milhões ao saneamento, ou aproximadamente um quarto do que extraíram do setor por via tributária.

### c) Falta de projetos

A insuficiente capacitação técnica para a realização de projetos tem sido apontada, inclusive pelo Governo Federal, como responsável pela baixa execução dos financiamentos postos à disposição do setor. Trata-se, entretanto, de mais uma evidência de que o sistema de financiamento público não soluciona os problemas setoriais com a mera oferta de grandes montantes de recursos. É imprescindível planejar o acesso a esses recursos, de maneira que efetivamente contribuam para a realização das metas desejadas.

Uma das ações previstas pelo Governo Federal consta da criação de um escritório de projetos. Segundo notícia publicada na imprensa escrita, em fevereiro de 2010, o Governo enviaria ao Congresso projeto de lei propondo a criação de uma nova instituição ou um órgão federal especializado na elaboração de projetos de obras, sobretudo de infraestrutura. Esse órgão assemelhar-se-ia ao Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), embora com maior abrangência.

A nova estrutura centralizaria a elaboração dos grandes projetos, hoje descentralizada, e sua execução estaria a cargo dos ministérios setoriais. Surge, entretanto, o risco de criar-se uma estrutura burocrática de grande dimensão que venha a gerar dificuldades, além de não resolver os problemas setoriais.

Há críticas no setor aos critérios de seleção dos projetos, que podem incluir escolhas políticas e destinação de recursos desvinculada das necessidades reais de investimento. Parte considerável dos recursos financeiros anunciados não chega efetivamente a ser transferida aos tomadores.

A falta de projetos pode ser tratada como sintoma e não como causa dos problemas setoriais. O sistema de financiamento baseado na simples oferta de recursos não contém os elementos necessários ao avanço setorial. Não há exagero na afirmação de que falta planejamento nos programas de financiamento.

#### **d) Regras de contratação**

A rigidez das regras de contratação, em especial quanto às regras relacionadas à Lei nº 8.666 de 1993, leva os operadores públicos e de economia mista a estenderem os prazos envolvidos nas operações de investimento. Assim, a questão das regras de contratação por parte dos operadores de saneamento é crucial para os avanços no sentido da universalização.

Uma flexibilização pura e simples não é desejável, dado que poderia piorar a qualidade do uso de recursos públicos. Entretanto, qualquer atraso em projetos de saneamento, bem como qualquer projeto que seja inibido pela rigidez das regras atuais, implicam custos sociais.

Há perspectiva de ganhos sociais se os controles de contratação dos operadores de saneamento passarem dos atuais controles prévios à contratação para controles posteriores. Essa abordagem permitiria maior agilidade, e conseqüentes benefícios sociais, com limitado comprometimento dos elementos que hoje constituem o objetivo das regras estritas. Tal mudança, por via legal, requereria a consideração de custos e benefícios.

#### **e) Exigência de garantias**

Reivindica-se com freqüência que as análises de risco conduzem à excessiva exigência de garantias. Em presença de forte assimetria de informações na concessão de financiamentos, a defesa dos agentes financiadores costuma assumir a forma de exigência de garantias.

As garantias são uma questão relevante para os projetos de infraestrutura. Do lado do parceiro público, a legislação brasileira sobre PPP nasceu cercada de cuidados com a concessão de garantias e a mitigação do potencial risco de longo prazo eventualmente associado aos projetos de parceria. A solução não poderia ser a mera flexibilização das regras aplicáveis à contratação de obras

públicas, dado que deveria ter escopo mais amplo, com a inclusão de ações no âmbito da operação de serviços.

A Lei de PPP estabelece que as obrigações contraídas pela Administração Pública podem ser garantidas pelos seguintes meios: vinculação de receitas; fundos especiais; seguro-garantia de seguradoras privadas; garantia prestada por organismos internacionais, instituições financeiras privadas, fundo garantidor ou estatal específico, entre outros. O leque parece amplo, mas há dificuldade na formulação de garantias para a viabilização de alguns projetos de PPP. As principais garantias existentes são disputadas pelos diversos projetos.

Além de mitigar essa dificuldade, vários países mantêm esquemas públicos voltados para a oferta de garantias que em geral incluem fundos de garantia e de aval e programas de garantia com recursos públicos. A curto prazo, uma estratégia de política pública mais eficaz em relação às garantias poderia ser estabelecida por meio de um sistema de aval. Há três modelos gerais de sistemas de garantias: fundos de garantia, programas de garantia, e sociedades de garantia de crédito.

No Brasil, os sistemas existentes incluem o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), administrado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), administrado pelo Banco do Brasil; o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), administrado pelo BNDES; e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

Citem-se também, estas inovações recentes: no setor elétrico, o Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica (FGEE), e no do transporte aéreo, a Lei nº 12.096, de 2009, resultante da conversão da Medida Provisória nº 465. Levando-se em conta as especificidades setoriais, há que buscar sistemas de garantias aptos a melhorar as condições de financiamento ao setor de saneamento.

#### **f) Indução à eficiência**

O sistema de financiamentos conta com o Acordo de Melhoria de Desempenho (AMD), introduzido em 1996. A Caixa Econômica Federal dispõe de informações relevantes, em especial sobre a forma como o financiador pode gerenciar indicadores de desempenho para servirem de instrumento de melhoria da eficiência. O AMD poderia estar integrado ao trabalho da instituição reguladora, uma vez que seus objetivos convergem com os da indução à eficiência, que caracteriza a ação regulatória.

A premiação pelo envio da informação que é feita por meio de pontuação no Programa Saneamento para Todos, representa um avanço. É preciso, porém, concretizar novos avanços no tocante à auditoria e à qualidade dos dados enviados, mediante a sua utilização como instrumento de promoção da eficiência.





# 4 AGENDA SETORIAL

Como visto na seção anterior, são inúmeros e complexos os desafios inerentes ao saneamento no Brasil. A LDNSB, de 2007, indubitavelmente trouxe avanços importantes para o setor, mas ainda há muito por fazer. A seguir, são elencados pontos considerados fundamentais para a universalização desses serviços no País, com foco nas ações de saneamento relacionadas com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

#### 4.1. Definir uma política para o setor de saneamento

Cabe ao Governo Federal delinear, de forma clara, uma política de saneamento que permita responder a um conjunto de questões essenciais para o setor. Sobretudo, há que estabelecer em que horizonte de tempo a universalização do sistema deverá ocorrer.

É imperativo definir o montante de recursos que será necessário investir e qual será a sua origem. Cumpre ainda ter clareza com relação aos segmentos e às regiões que serão priorizadas. No tocante ao setor de esgoto, onde a presença do Estado é mais necessária, dada a impossibilidade de assegurar o retorno financeiro dos investimentos somente com tarifas, cabe ao Governo definir adicionalmente se dará prioridade aos investimentos com recursos a fundo perdido, quais os mecanismos de subsídio que serão efetivamente empregados e quais serão as prioridades de financiamento nesse segmento.

Adicionalmente, cabe ainda à União estabelecer os parâmetros de oferta dos serviços em cada unidade da Federação, decidir se haverá regras de compensação específicas para os Estados mais pobres, criar parâmetros de regulação, definir a forma como será feito o controle dos serviços prestados tanto por concessionários públicos como privados e organizar os sistemas nacionais de informação, entre outros aspectos.

É da alçada do Governo Federal promover a progressiva articulação das instituições e dos mecanismos administrativos que lhe dão sustentação, no intuito de criar as condições para induzir os governos estaduais e municipais a implementar as ações e as políticas de que o País tanto necessita nesse setor. Somente o Governo Federal será capaz de lançar mão dos seus recursos administrativos, institucionais e – sobretudo – financeiros, para assegurar a adesão dos Estados e Municípios aos objetivos por ele estabelecidos. Com uma regulação fragmentada e pouco efetiva, em várias áreas o Governo Federal terá capacidade de estimular as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) no sentido da introdução de padrões mais eficientes de gestão, bem como melhores índices de cobertura e de qualidade dos serviços prestados com base em ganhos em eficiência.

Em síntese, os princípios, as metas, as normas e as diretrizes para o setor de saneamento, com um horizonte de longo prazo, precisam ser estabelecidas pelo Governo Federal de forma inequívoca, sem voluntarismo, para serem exequíveis. A execução dos programas, por sua vez, pode contar com agentes privados ou públicos, sujeitos a prazos e aos devidos controles e fiscalização.

## 4.2. Promover a adequada regulação do setor

A consolidação do modelo regulatório é um pilar fundamental para qualquer solução que venha a ser pensada para o setor de saneamento no Brasil. Esse ponto, inclusive, está previsto na Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Na Lei, além de estarem especificados os princípios da boa governança para o setor, está ressaltada de forma clara a necessidade de criação de instrumentos e regras para assegurar a consecução desse objetivo.

Acontece, porém, que decorridos mais de quatro anos da promulgação da Lei, a União pouco avançou na promoção do novo marco regulatório para o saneamento. Os poucos movimentos que vêm sendo realizados nesse sentido compreendem iniciativas isoladas adotadas no nível dos Estados e de alguns poucos Municípios.

Cumprir que o Governo Federal promover uma articulação entre os Estados e Municípios para a criação de agências reguladoras em bases técnicas apropriadas e com a devida fundamentação econômico-financeira e jurídica. Isso, por si só, compreende um enorme desafio para o saneamento no Brasil, dadas a falta de experiência na regulação do segmento e a pulverização dos titulares entre os mais de cinco mil municípios.

Neste sentido, o Governo Federal poderia contribuir, por exemplo, com a criação de uma estrutura apta a acompanhar a evolução dos custos de prestação dos serviços de saneamento, auxiliando o desenvolvimento de modelo de custos e de contabilidade regulatória que são procedimentos dispendiosos, mas necessários aos reguladores sub-nacionais, além de fomentar parâmetros e padrões de qualidade e indicadores de desempenho; contribuir com os incentivos regulatórios através de Acordo de Melhoria de Desempenho (ADM) e de seus próprios meios de fiscalização; atuar na advocacia da regulação, através de órgãos como a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico, no âmbito do sistema de Defesa da Concorrência; entre outras ações.

Fornecer respostas para todas essas questões tornou-se premente, à medida que se aproxima o fim do prazo de vigência de uma série de contratos celebrados entre as CESBs e os Municípios, ainda durante os anos 1980. Esses contratos são, na sua absoluta maioria, muito vagos. Carecem de normas sobre a estrutura tarifária ou sobre as obrigações dos concessionários. Há casos em que o serviço é prestado como se fosse de competência estadual, inexistindo qualquer regulação municipal. Não só a estrutura tarifária é a mesma para todos os Municípios de um mesmo Estado, como não são levados em consideração os custos reais do serviço em cada um. Há falta de definição sobre os bens reversíveis ou sobre a fórmula de efetuar-se o cálculo de sua amortização.

Esse último ponto é particularmente crítico, porque pode gerar muita desavença entre outorgantes e concessionários dos serviços de saneamento. É preciso definir não só o modo como será feito o cálculo do valor residual dos investimentos efetuados em infraestrutura ao término dos

atuais contratos, como que metodologia de avaliação será utilizada para definir o valor dos ativos previamente às novas concessões. Infelizmente, os avanços nesse aspecto ainda são limitados e circunscritos a alguns poucos Estados.

### 4.3. Promover um choque de gestão nos operadores de saneamento

As condições institucionais da oferta de serviços e a cultura do setor de saneamento permitiram a manutenção de pesadas ineficiências no quadro atual de operadores do setor de saneamento. Por exemplo, no conjunto das companhias estaduais de saneamento básico, que é o conjunto que apresenta maior disponibilidade de dados públicos, há ampla variabilidade entre os indicadores operacionais, como mostrado no Quadro 7.

Quadro 7: Indicadores Selecionados das CESBs, Base SNIS – 2008

| Indicador                             | 3 Melhores CESBs | Média 25 CESBs | 3 Piores CESBs |
|---------------------------------------|------------------|----------------|----------------|
| Parcela da população servida com água | 92,9%            | 77,9%          | 40,9%          |
| Evasão de receitas                    | 0,7%             | 6,0%           | 33,7%          |
| Índice de água não faturada           | 22,3%            | 37,4%          | 75,3%          |
| Índice de hidrometração               | 99,9%            | 88,9%          | 9,2%           |
| Margem operacional com depreciação    | 29,2%            | 19,4%          | -65,4%         |

Fonte: Asfamas (2010), Agenda 2011-2014 para o Saneamento Ambiental.

São exemplos de ganhos potenciais com a redução da evasão de receitas, apenas considerando o conjunto das CESBs (note-se que há potencial de ganhos entre todos os tipos de operadores):

| Ganho potencial estimado com a redução da evasão de receitas das CESBs |                          |
|--|--------------------------|
| 2009-2015: redução de 2,7% a.a.  | → R\$ 3.024 milhões      |
| 2016-2020: redução de 12,7% a.a.                                       | → R\$ 4.590 milhões      |
| 2020-2025: redução de 1,2% a.a.  | → R\$ 5.590 milhões      |
|  | <hr/> R\$ 13.209 milhões |

Fonte: Asfamas (2010), Agenda 2011-2014 para o Saneamento Ambiental. Nota: Valores projetados com base em dezembro de 2008.

Em função do grande potencial desses ganhos, cumpre criar estímulos à eficiência operacional. Há várias iniciativas possíveis, começando pelo estímulo regulatório à gestão, pelo esforço de planejamento e por programas voltados à melhoria da gestão propriamente dita, incluindo iniciativas de capacitação do pessoal. Em particular, o instrumento mais poderoso para a

concretização de um choque de gestão é a implementação da regulação independente, em bases técnicas, utilizando principalmente a regulação tarifária e a fiscalização como promotores da maior eficiência dos operadores.

#### 4.4. Incentivar parcerias com o setor privado

A participação da iniciativa privada é essencial à expansão dos sistemas e à melhoria de sua eficiência operacional. Encontra, entretanto, importantes resistências devido a corporativismo, ideologia e interesses políticos e econômicos conjunturais.

Além das concessões ao setor privado, as PPPs podem e devem ser vistas como uma forma de aportar recursos adicionais para o saneamento, a fim de viabilizar situações em que os atuais operadores, isoladamente, não conseguiriam atuar, e a iniciativa privada tampouco teria como custear os trabalhos por si só. Nesse sentido, há importantes iniciativas das principais CESBs, que já se deram conta desse fato, percebendo a janela de oportunidades nas parcerias com a iniciativa privada para a expansão e operação de sua infraestrutura.

Ao Governo Federal cabe reassumir a liderança nas parcerias, incentivando esse movimento, principalmente no segmento de esgotamento sanitário que se encontra em situação mais crítica. Até o momento, a União teve atuação tímida nas parcerias público-privadas em geral, sendo que seus variados instrumentos de PPP e sua capacidade institucional poderiam ser muito efetivos na construção de novas parcerias em saneamento.

Há uma transformação em curso por que vêm passando os operadores de saneamento e que levou a uma série de arranjos, principalmente envolvendo cooperação pública e privada, com grandes benefícios para os processos de investimento e de financiamento. A intensificação desses arranjos é um importante fator de promoção de inovações, com efeitos positivos na eficiência e nos investimentos.

#### 4.5. Equacionar a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico

É fundamental ter-se uma definição clara de quem é o responsável – o Estado ou o Município – pela prestação dos serviços de saneamento, na medida em que tal definição acarreta implicações importantes para o setor. Por um lado, sua falta ameaça a legitimidade da regulação de determinados contratos, pois não permite saber quem é o poder concedente e tampouco quem é o responsável pelo estabelecimento das condições em que o serviço será prestado pelo concessionário. Por outro lado, as incertezas associadas à falta de definição dessa questão tendem a desestimular a participação do setor privado em novos contratos voltados para a expansão do

sistema, dado que também cabe ao poder concedente decidir sobre a conveniência ou não da concessão de tais serviços à iniciativa privada. Da mesma forma, a incerteza sobre a titularidade inibe investimentos públicos.

#### 4.6. Avançar em direção a uma política tarifária tealista

A política tarifária do setor precisa ser mais realista, ou seja, vinculada ao custo e considerando as pesadas necessidades de investimento. Parte importante desta tarefa depende do fortalecimento da regulação, que tem algumas funções importantes, entre as quais a de elaborar modelos de contabilidade regulatória e de custos que contribuam para a formação de tarifas vinculadas aos custos de forma a estimular os operadores a serem eficientes.

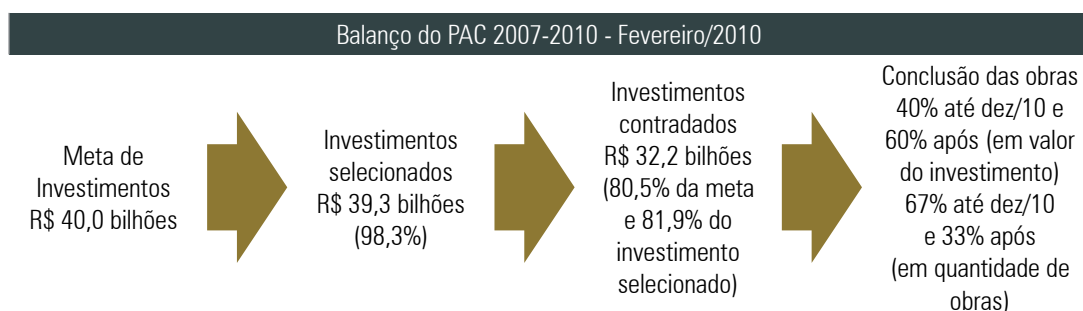
A regulação independente ajuda a proteger os operadores contra reduções tarifárias eleitoreiras, que de outra forma poderiam ser usadas por administradores locais e estaduais que buscam angariar popularidade em período de eleição. Assim, aumenta o incentivo ao investimento e reduz o risco do mesmo, barateando o custo financeiro dos recursos necessários à sua execução. Nos países em que a regulação é estável, os recursos para investimento em saneamento são baratos e facilmente encontrados no mercado financeiro, o que atualmente não acontece no Brasil devido ao alto risco de investir no setor.

Além disso, se as revisões tarifárias forem conduzidas de forma adequada e técnica, pode-se produzir um poderoso estímulo à gestão eficiente. Há, também, um importante papel do poder concedente, ao estimular o papel da regulação e também decidir sobre a estrutura tarifária que serve de base às revisões e reajustes. A própria LDNSB prescreveu isto, estabelecendo como um objetivo da regulação “definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade” (artigo nº 21, inciso IV).

Resta a questão dos subsídios. Parte do financiamento dos serviços de saneamento no Brasil é realizado com tarifas que envolvem subsídios entre regiões. São os conhecidos subsídios cruzados. É preciso rever esta estrutura tarifária, avançando em direção a subsídios mais explicitamente destinados aos mais pobres, sem deixar de sinalizar-lhes a escassez do recurso água. Entretanto, tal avanço exigirá uma política clara dos titulares e, principalmente, do Governo Federal, quanto aos beneficiários e a forma de concessão dos subsídios que substituirão os atuais subsídios cruzados. Há exemplos internacionais a serem avaliados, como no caso chileno, sendo que a solução brasileira deverá considerar as peculiaridades não apenas nacionais, mas, principalmente, sub-nacionais.

#### 4.7. Assegurar a disponibilidade de recursos para investimentos com vistas à universalização

A universalização dos serviços de saneamento no Brasil requer investimentos vultosos, com estimativas da casa de centenas de bilhões de dólares. Isso corresponde a várias vezes o valor destinado pelo PAC. Os recursos do PAC destinados às obras de saneamento básico provêm de três fontes principais: repasses de verbas do Orçamento Geral da União (OGU), financiamentos com recursos do FGTS e financiamento com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, existe a previsão de contrapartida de Estados, Municípios e prestadores de serviços.



Fonte: Instituto Trata Brasil (2010), De Olho no PAC: Um Ano de Acompanhamento do PAC Saneamento.

Os atuais níveis de investimentos, no entanto, só foram possíveis em virtude do ajuste fiscal promovido pelo Governo Brasileiro ao longo da última década, calcado na elevação de receitas para a geração de superávits primários. Não existe, porém, nenhuma garantia de que a atual oferta de recursos irá permanecer pelo tempo necessário à universalização dos serviços, no caso de deterioração da situação fiscal da União. Com efeito, desde 2008, o setor público vem mantendo uma trajetória de gastos proporcionalmente mais elevados em relação à arrecadação, o que deverá comprometer a capacidade de investimento do Governo, criando a necessidade de pesado contingenciamento de recursos já em 2011.

Enquanto o mercado de capitais não tiver a capacidade de financiar todos os recursos necessários, o sistema de fomentos públicos padecerá de problemas quanto ao tempo médio e à carga de burocracia nas operações, além de regras de contratação difíceis e discricionárias, sem uma política definida. As exigências de garantia são elevadas e estas não estão disponíveis a custo razoável para a maioria dos operadores que demandam financiamentos. Para piorar, os operadores são, desde 2004, pesadamente tributados, o que compromete severamente a sua capacidade de investimento com recursos gerados nas tarifas.

Urge, portanto, reformular o sistema de financiamentos públicos, inclusive integrando-o ao mercado de capitais, para que sejam gerados os recursos necessários para a universalização dos sistemas.



#### 4.8. Agilizar a concessão de financiamentos

Nos anos 1990, todo processo de solicitação de empréstimos com recursos do FGTS ficava circunscrito à CEF. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, um novo ator, que ainda se encontra em fase de aprimoramento da sua capacidade técnica, ingressou nesse processo. Atualmente, esse Ministério faz uma espécie de análise prévia dos projetos, para serem encaminhados à CEF ou ao BNDES, conforme o caso, que são os agentes responsáveis pela análise da viabilidade técnica e financeira dos projetos e pelo acompanhamento das obras. A duplicação de algumas estruturas tornou o processo, sem sombra de dúvida, mais lento e burocratizado.

Na avaliação do Ministério das Cidades, o tempo médio para a contratação de financiamentos onerosos com tomadores do setor público para investimentos no setor de saneamento varia entre um ano e meio e dois anos. Na melhor das hipóteses, esse prazo poderá cair para um ano. A atribuição do problema à falta de projetos revela que há falta de planejamento do setor. Há, portanto, um entrave na origem dos pleitos, que o Ministério precisará ajudar a equacionar.

Na avaliação da CEF, por sua vez, também existe espaço para simplificar o processo de contratação. Dentre as medidas sugeridas por essa instituição, as seguintes merecem destaque:

- Rever as regras tanto do Programa Saneamento para Todos como do Conselho Curador do FGTS, onde as regras são desnecessariamente complexas, obviamente mantendo-se as exigências relevantes;
- Simplificar o processo de análise e obtenção de autorização de endividamento de Estados e Municípios junto à Secretaria do Tesouro Nacional;
- Rever a margem operacional do patrimônio de referência (45%) das instituições financeiras na contratação com o setor público estabelecida, em 2001, pelo Conselho Monetário Nacional (Res. CMN 2827/2001);
- Aprimorar o desenho do Acordo de Melhoria de Desempenho, tornando-o instrumento mais efetivo de promoção de eficiência, colaborando com as metas da entidade reguladora;
- Padronizar e simplificar o processo de apresentação e seleção de propostas por parte do Ministério das Cidades, a partir de uma política clara e bem definida de prioridades.

Recentemente, o Ministério das Cidades concordou diferenciar a forma de analisar os pedidos de empresas públicas e privadas. Com relação a estas últimas, o Ministério passou a adotar um calendário contínuo de recebimento de propostas e sua atuação ficou limitada a realizar o enquadramento das mesmas, o que conferiu um pouco mais de agilidade aos processos do setor privado.

#### 4.9. Promover desoneração tributária

A pesada carga tributária setorial, amplificada por um choque tributário da União em 2003-2004, está em flagrante contraste com a importância socioeconômica dos serviços de saneamento. É importante pensar na desoneração tributária do setor, hoje bastante penalizado em relação aos demais.

A tributação informada pelos operadores de água e esgoto representa 10,6% da sua arrecadação total, índice que representou a geração de tributos de R\$ 2,7 bilhões somente em 2008. Essa constatação adquire maior relevância quando se observa que a oferta de recursos não onerosos para saneamento, ou seja, decorrentes de dotações orçamentárias, perdeu importância nos últimos anos, enquanto crescia a extração de recursos tributários do setor. Como se viu, em 2008, os diversos níveis de Governo – principalmente a União – destinaram apenas R\$ 700 milhões ao saneamento, ou aproximadamente um quarto do que extraíram do setor por via tributária. Trata-se de uma clara política anti-social praticada pelo Governo, que precisa ser revertida com urgência.

CNI

**CONSELHO TEMÁTICO DE INFRAESTRUTURA - COINFRA**

*José de Freitas Mascarenhas*

Presidente

**DIRETORIA EXECUTIVA - DIREX**

*José Augusto Coelho Fernandes*

Diretor Executivo

*Carlos Eduardo Abijaodi*

Diretor de Operações

*Mônica Messenberg Guimarães*

Diretora de Relações Institucionais

**Gerência de Infraestrutura**

*Wagner Ferreira Cardoso*

Gerente de Infraestrutura

*Carlos Eduardo de Senna Figueiredo*

*Fabiana S. de Arruda*

Revisão Técnica

*Ilana Dalva Ferreira*

*Rodrigo Sarmento*

Equipe Técnica

**DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM**

*Carlos Alberto Barreiros*

Diretor de Comunicação

**Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda - GEXPP**

*Carla Cristine Gonçalves de Souza*

Gerente-Executiva

*Alisson Costa*

*Carla Regina P. Gadêlha*

Produção Editorial

**DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS - DSC**

**Área de Administração e Serviços Corporativos - ASCORP**

*Renata Lima*

Normalização

*Reprografia*

Impressão e Acabamento

---

*Pezco Pesquisa e Consultoria*

Elaboração

*Cristina Salazar Pessoa*

Revisão



*Confederação Nacional da Indústria*

ISBN 978-85-7957-063-6



9 788579 570636 >