



*Contribuições ao debate sobre a
Medida Provisória nº 868,
que altera o
marco legal do
setor de Saneamento Básico
fevereiro de 2019*





Sobre o Infra2038

O infra2038 é um movimento iniciado em agosto de 2017 no encontro anual de líderes da Fundação Lemann. Somos atualmente um grupo com mais de 50 profissionais, atuando em áreas de infraestrutura tanto no setor público quanto privado. Somos economistas, engenheiros, advogados, dentre outros, que acreditam que o país precisa avançar fortemente em sua infraestrutura para garantir um aumento de produtividade que, por sua vez, nos garantirá uma maior competitividade internacional. Dada a incapacidade fiscal do setor público, sabemos que estes investimentos precisarão ser garantidos com dinheiro privado. O Estado, por sua vez, permanece com o importante papel de planejar, facilitar e regular os diferentes setores da infraestrutura. Assim, acreditamos na “parceria público privada” em sua essência, construindo um “ganha-ganha” que garantirá um crescimento econômico sustentável para o Brasil.

Nossa missão é promover concessões e parcerias público-privadas, atuando na conexão entre governos e investidores e no desenvolvimento de conteúdo relevante nas áreas de energia elétrica, logística, saneamento básico, infraestrutura urbana e infraestrutura social.

Nossa visão é colocar o Brasil, até 2038, entre os 20 primeiros países no pilar “infraestrutura” do ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial (avanço de 53 posições a partir de 2017).

O Infra2038 não tem nenhuma vinculação partidária, nem com nenhum movimento político. O Infra2038 atua por meio de publicação de divulgação de estudos, promoção de eventos focados no avanço da infraestrutura, participação em audiências e consultas públicas sobre temas relevantes à sua área de atuação.

As contribuições propostas neste documento são resultado da elaboração coletiva de seus membros e consolidam os resultados do evento “Alterações no Marco Legal do Saneamento e seu Potencial de Indução de Novos Investimentos no Setor” promovido pela FGV-CERI, com apoio do Infra2038, em 03 de setembro de 2018.

NOSSA AVALIAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA

No contexto atual de restrição fiscal e de uma necessidade de investimentos previstos pelo Plansab (números de 2012) superiores a R\$ 300 bilhões nos próximos 20 anos para universalização do setor, consideramos imprescindível a participação do capital privado para expansão dos investimentos, assim como da melhoria das condições para tomada de financiamento de operadores públicos e privados, o que passa por uma regulação independente e segura.

Para melhor entender esse número, mesmo durante a execução do PAC, o máximo de investimento anual atingiu R\$ 12 bilhões, com uma média de R\$ 8.9 bilhões anuais¹. Ou seja, mesmo durante o período de maior disponibilidade de recursos, não foi possível atingir o nível necessário de investimentos, principalmente se considerarmos que R\$6 bilhões são necessários por ano apenas para cobrir a depreciação dos ativos de saneamento já em operação². Importante lembrar que o estoque máximo atingido pelo setor de saneamento no Brasil foi de 5,8% do PIB em 1982. Desde então, o número é reduzido, chegando em 2017 a 4,2% do PIB.

Nesse contexto, consideramos que a proposta de Medida Provisória apresenta elementos que contribuem significativamente para promover investimentos no setor. **Entretanto, apesar do avanço previsto na MP ser positivo e necessário, infelizmente não o consideramos suficiente para catalisar uma onda de investimentos em todos os estados e regiões do Brasil.**

Em nossa análise, um grande volume de investimentos poderia ter mais chance de ser alocado e de forma mais rápida se, após a aprovação da Medida Provisória 868, fossem endereçadas mais diretamente questões como a fragmentação operacional e regulatória do setor e a promoção de melhor governança dos serviços, inclusive no tocante às decisões municipais que afetam negativamente outros municípios. A ampliação da participação do setor privado, sob regulação mais independente e efetiva, assim como a promoção de melhorias institucionais que assegurem a bancabilidade das operações no setor, são elementos essenciais desse vetor de reformas futuras para assegurar a universalização com equidade.

Por fim, apresentamos a seguir os pontos que consideramos positivos, que podem ser melhorados e os que, na nossa opinião, deveriam ser inseridos na medida provisória.

¹ FGV CERI. Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil. Da disponibilidade dos Recursos Financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <https://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/efetividade-dos-investimentos-em-saneamento-no-brasil-25-09-2016.pdf>

² Infra2038. Quanto Precisamos Investir Até 2038?. Janeiro de 2018.

Pontos Positivos:

1 - A atribuição dada à Agência Nacional de Águas - ANA de estabelecer normas de referência para a regulação do setor permite um maior incentivo à harmonização da regulação no país, que hoje é exercida por cerca de 50 agências reguladoras municipais, regionais e estaduais, cada uma delas em um diferente estágio de maturidade institucional e de competência instalada. Este dispositivo contribui decisivamente para a promoção de investimentos e para a universalização dos serviços, dado que a atual fragmentação regulatória e a diversidade de normas chegam a inviabilizar a atração de capitais para a consecução dos investimentos necessários à universalização.

2 - A atribuição dada a ANA de mediar e arbitrar, em caráter voluntário e sujeito à concordância entre as partes, conflitos entre titulares, prestadores de serviço e agências reguladoras. Tal competência dará mais agilidade e previsibilidade a resolução de conflitos, reduzindo as ações judiciais. Além disso, por estar afastada das questões políticas locais, a ANA poderá exercer esse papel de forma mais isenta, reduzindo o risco político e, conseqüentemente, o custo do capital.

3 - A criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico permitirá uma otimização da alocação dos recursos da União em ações de saneamento, uma vez que, hoje em dia, as ações estão espalhadas por diversos ministérios, autarquias e empresas públicas, sem um direcionamento adequado, dispersando esforços e produzindo resultados pouco efetivos.

4 - A previsão trazida no art. 10-D de que os contratos de programa deverão reproduzir as cláusulas essenciais dos contratos de concessão previstas na lei 8987/95, trazendo uma isonomia competitiva para o setor, pois as empresas públicas terão as mesmas obrigações de empresas privadas no que se refere a qualidade dos serviços e alcance de metas, permitindo um maior controle social da prestação do serviço.

5 - A introdução do conceito de vantajosidade, pelo art. 10-C, é uma revolução no setor. Introduz um processo de escolha do operador que leva em conta o *value for money*, enquanto hoje essa seleção é feita com critérios políticos e sem uma análise adequada de vantajosidade (*value for money*). A competição *ex ante*, hoje limitada pela vantagem absoluta do contrato de programa, poderá se tornar uma ferramenta importante para a promoção de serviços melhores e de maior cobertura. Criará, além disso, um vetor de melhoria dos serviços das atuais companhias estaduais, para que possam competir e crescer em um ambiente de concorrência saudável.

O que pode ser melhorado:

1 - O parágrafo 3º do mesmo artigo 10-C também deve ser aprimorado para ter efetividade. Da forma como está redigido, utilizando o verbo “poderá”, só trará incentivos para criação de fundo estadual de apoio a ações de saneamento em municípios com menores índices de cobertura se for feita a concessão da companhia estadual como um todo. Se a concessão for de empresa municipal, não haverá mecanismo para induzir o aporte de recursos no fundo. A solução seria tornar obrigatória a previsão de adicional tarifário, em percentual sobre o faturamento a ser definido na própria lei, que comporá o fundo de universalização do saneamento.

Sugestão de alteração no art. 10-C, parágrafo 3º:

*“§ 3º O proponente ~~poderá~~ **deverá** adicionar à sua proposta de tarifa a ser praticada, conforme previsto no edital, percentual mínimo de adicional tarifário, que será destinado à conta estadual para a promoção de programas de saneamento básico, que priorizará o financiamento de investimentos em saneamento básico nos Municípios que apresentarem os menores índices de cobertura, de acordo com os parâmetros estabelecidos em lei estadual.”*

2 - A medida provisória, com relação às alterações do artigo 13 da lei 11.445, possui redação que pode limitar a transferência de recursos não onerosos em serviços prestados por concessionário do setor privado, entretanto já há previsão legal para que empresas privadas possam prestar tal serviço. Nesse sentido acreditamos que tornar esta hipótese clara na lei faz sentido, desde que em uma modalidade de licitação onde o vencedor fosse aquele que precisasse acessar menos recursos públicos.

Sugestão de inclusão de parágrafos no final do artigo 13:

“§3º-A A União poderá celebrar convênio com municípios, regiões metropolitanas ou consórcios públicos para pagamento do aporte previsto no art. 6º, §2º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

§4-A Na hipótese do §3º, o convênio poderá prever o pagamento pela União diretamente ao concessionário. ”

3 - A previsão estabelecida no artigo 45 prevê a possibilidade de cobrar pela simples disponibilidade dos sistemas de água e esgoto, o que é fundamental para permitir a bancabilidade de projetos de saneamento. Entretanto, é importante que se inclua na proposta mecanismo claro e automático que preveja o corte no fornecimento de água em caso de não pagamento pela utilização da rede de esgoto.

Sugestão de alteração do parágrafo 5º - A:

“§ 5º-A A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico poderá estabelecer prazos e incentivos para a ligação das edificações à rede de esgotamento sanitário, e que podem inclusive, em caso de recusa do proprietário de edificação ou do ocupante, permitir inclusive que o fornecimento de água ao imóvel seja suspenso.”

O que deve ser incluído na proposta:

1 - O artigo 10-C não deixa claro o tratamento que será dado aos ativos não amortizados ou depreciados das empresas cujos contratos estão se encerrando. A lei das concessões prevê as indenizações, que serão feitas pelo Poder Concedente. No entanto, no caso do serviço de saneamento, o Poder Concedente é o município, que em muitos casos não terá capacidade financeira para o pagamento das indenizações, o que poderá prejudicar decisivamente a situação financeira o prestador de serviços que está tendo seu contrato encerrado. É fundamental que em caso de término da concessão que o novo concessionário e/ou operador assumam a obrigação de indenizar previamente o antigo concessionário e/ou operador pelos ativos não amortizados e depreciados. Para que não haja discussão sobre o valor desses ativos, uma das normas de referência a ser publicada pela ANA poderia tratar desse assunto e poderia ser feita a exigência de uma auditoria independente para determinação do valor da indenização, ratificada pela agência reguladora local. Uma vez definido o valor de indenização no Edital, o risco de um eventual questionamento (seja por parte da empresa operadora anterior, seja por parte do município) deveria estar alocado ao contrato, e não ao operador entrante.

Sugestão de inclusão do inciso VII, ao artigo 10-C, § 2º:

“VII - caso já exista concessão do serviço em andamento a previsão e a forma de indenização prévia à transferência da concessão, pelo novo concessionário, das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados.

Sugestão de inclusão do §7º, ao artigo 10-C:

§ 7º O valor da indenização prevista no §2º, inciso VII, pode ser calculado por empresa de auditoria independente, conforme norma de referência estabelecida pela ANA.”

Clipping / EXAME

ECONOMIA

Investimentos em infraestrutura: as lições dos últimos 5 anos

"Se a empresa for obrigada a operar aquele ativo pelos próximos 30 anos, vai se preocupar muito mais em construir algo durável e de qualidade"

Por [João Pedro Caleiro](#)
© 26 nov 2017, 09h00

ECONOMIA

Dinheiro acabou, diz Fazenda. Como vamos criar infraestrutura?

Participação privada em infraestrutura não vai resolver nosso crescimento sozinha, alerta presidente executivo da ABDIB, em evento do Infra2038

Por [João Pedro Caleiro](#)
© 5 dez 2017, 19h33 - Publicado em 5 dez 2017, 13h07

ECONOMIA

Os obstáculos que impedem a infraestrutura de florescer no Brasil

"Precisamos de Apples, Googles e Amazons brasileiras e isso não é algo nacionalista", diz professor de Columbia em evento do Infra2038

Por [João Pedro Caleiro](#)
© 5 dez 2017, 19h33 - Publicado em 5 dez 2017, 13h08

ECONOMIA

BNDES terá novas ferramentas de estímulo ao mercado de capitais

A decisão foi confirmada para o site EXAME por Carlos Da Costa, diretor da área de crédito do BNDES, durante o evento Infra2038 em São Paulo

Por [João Pedro Caleiro](#)
access_time 5 dez 2017, 18h24 - Publicado em 5 dez 2017, 17h21

ECONOMIA

Trebat, de Columbia: a infraestrutura atrasará o crescimento

Thomas Trebat, economista da Universidade de Columbia, diz que falta de visão de longo prazo e de consenso vai limitar crescimento do Brasil

Por [Flávia Furlan](#)
© 4 dez 2017, 19h29

