Contribuições ao debate sobre a Medida Provisória nº 844, que altera o marco legal do setor de Saneamento Básico

outubro de 2018

PROJETO infra 2038

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. 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 anuais[1]. 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 operação[2]. 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. Todavia, ela é omissa na proposição de soluções para aqueles municípios de menor porte e mais afastados, que podem, eventualmente, não despertar o interesse da iniciativa privada.

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

[1] FGV CERI. Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil. Da disponibildade 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 uma maior 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 para a promoção de investimentos e para a universalização dos serviços.

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, consequentemente, 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-B 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-A, 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 maior cobertura.

O que pode ser melhorado:

1 - O artigo 10-A, ponto de maior polêmica na proposta, pode ser aprimorado para trazer investimentos ao setor, sem impactar negativamente as empresas que prestam um bom serviço, são superavitárias e que dependem de um conjunto de municípios para dar escala aos seus serviços. Para isso, bastaria excepcionalizar a obrigação de chamamento público quando a prestadora de serviço que está encerrando o contrato demonstrar que dispõe de situação financeira que permita alavancar os investimentos previstos no Plano Municipal de Saneamento. Dessa forma, aquelas empresas bem administradas não seriam prejudicadas, enquanto aquelas mal administradas teriam que competir pelo mercado e abririam espaço para entrada de novas empresas com capacidade de investimento.

> Sugestão de inclusão do inciso III do Art. 10-A, parágrafo 5:
> *"III - quando o prestador de serviço comprovar que está prestando um serviço adequado e demonstrar capacidade de investimento suficiente para cumprir o plano municipal de saneamento, conforme avaliação realizada pela respectiva agência reguladora."*

2 - O parágrafo 2º do mesmo artigo 10-A 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-A, parágrafo 2:
> *"§ 2º 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."*

3 - A medida provisória não apresenta soluções para as cidades de menor porte que podem não despertar o interesse de nenhum operador, seja por não terem uma escala adequada para concessão do serviço, seja pela baixa capacidade de pagamento frente à necessidade de investimentos. Para esses casos, a MP poderia prever a possibilidade de recursos não onerosos em serviços prestados pelo setor privado, desde que em uma modalidade de licitação onde o vencedor fosse aquele que precisasse acessar menos recursos públicos.

Sugestão de inclusão do artigo 13-A:
"Art. 13A - Em locais de baixa renda ou com necessidade de investimentos que inviabilizem o financiamento dos serviços por meio da tarifa, fica o Poder Público autorizado a destinar recursos não onerosos em infraestrutura para prestação dos serviços de saneamento básico, independente da natureza jurídica do prestador de serviços.
Parágrafo único. Os ativos resultantes dos investimentos não serão incorporados à base de ativos da concessionária."

4 - Considerando que o artigo 10-B define a equalização das regras entre agentes públicos e privados (aproximação entre os contratos de programa e os de concessão), é preciso explicitar um mecanismo que evidencie as consequências para uma prestação que, de maneira recorrente, não entregue ao usuário os serviços acordados em contrato. Pela redação atual da MP, o local mais adequado para abrigar esta referência é o Art. 4º-A, § 1º, inciso III, que passaria a ter a seguinte redação:

Sugestão de alteração do Art. 4º-A, § 1º, inciso III:
"III - a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico, firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão ***indicadores e*** *metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, além de especificar a matriz de riscos e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades****, havendo previsão explícita das implicações de um eventual não-atendimento recorrente dos parâmetros inicialmente definidos em contrato, incluindo a possibilidade de perda automática da concessão, com regra de relicitação e indenização dos investimentos não amortizados.****"***

5 - 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.

O que deve ser incluído na proposta:

1 - O artigo 10-A 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. O ideal é que a empresa que ganhe a concessão tenha que indenizar a empresa antiga pelos ativos não amortizados e depreciados. Para que não haja discussão sobre o valor desses ativos, uma das normas de referëncia 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 agëncia 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-A, § 1º:
"VII - a previsão e a forma de indenização, pelo novo concessionário, das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Sugestão de inclusão do §6º, ao artigo 10-A:
§ 6º O valor da indenização prevista no 1º, inciso VII, será calculado por empresa de auditoria independente, conforme norma de referência estabelecida pela ANA."

PROJETO infra 2038

na mídia

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, 08h00

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, 18h33 - 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, 18h38 - 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

PROJETO
infra
2038
www.infra2038.org