

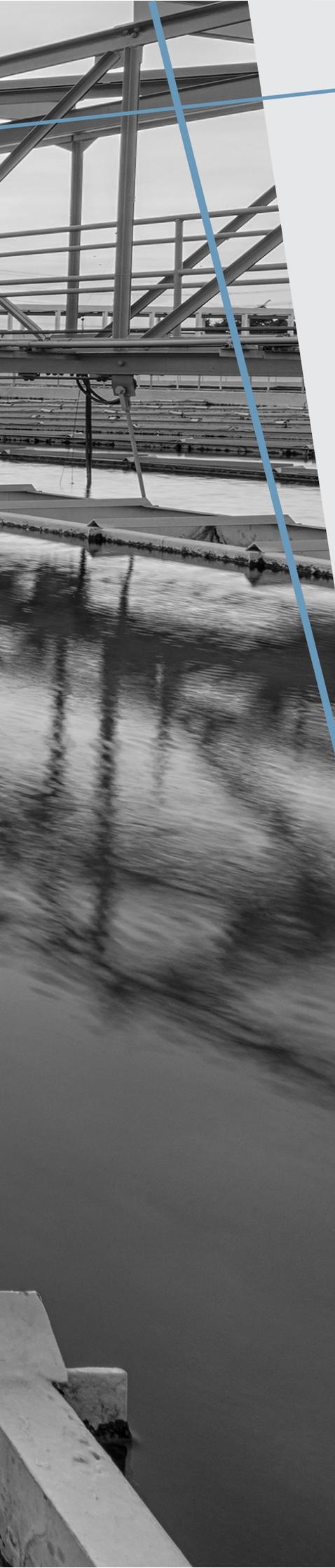
# Alterações no marco legal do saneamento e seu potencial de indução de novos investimentos no setor

**NOTAS DO SEMINÁRIO**

Setembro de 2018

 **FGV CERI**





De acordo com os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), metade da população brasileira ainda não tem acesso ao serviço de coleta de esgoto e 20% da população não está conectada à rede pública de abastecimento de água. Diante desses números, não resta dúvidas de que a universalização dos serviços de saneamento ocupa o topo da agenda da infraestrutura nacional. Há evidências importantes de que o modelo adotado até o momento para o setor precisa ser revisitado para que os avanços necessários sejam possíveis<sup>1</sup>.

Nesse contexto, em julho de 2018, o presidente Michel Temer assinou e encaminhou ao Congresso a Medida Provisória nº 844 (MP 844/2018) que altera o marco legal do saneamento básico. Com isso, a expectativa é que o saneamento no Brasil entre em uma nova era, caracterizada pela busca de uma maior segurança jurídica e adequada governança regulatória, possibilitando, assim, a necessária atração de investimentos privados.

Visando debater os possíveis impactos que a MP 844/2018 proporcionará ao setor, o Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI), com o apoio do Projeto Infra2038, promoveu no dia 3 de setembro de 2018 o seminário “Alterações no Marco Legal do Saneamento e seu Potencial de Indução de Novos Investimentos no Setor”<sup>2</sup>. Especialistas discutiram a capacidade das mudanças legislativas, em tramitação no Congresso, de ampliarem a participação da iniciativa privada no setor, visando reduzir os déficits de cobertura e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços de saneamento no país.

Este documento sintetiza os principais pontos discutidos no seminário. Está dividido em quatro partes:

- Busca de Uniformidade Regulatória
- Ampliação da Concorrência
- Isonomia Competitiva
- Indução de Investimentos em Áreas Deficitárias

---

<sup>1</sup> Ver documento “Regulação e Infraestrutura: em busca de uma nova arquitetura” elaborado pelo FGV CERI e disponível em <https://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/regulacao-e-infraestrutura-em-busca-de-uma-nova-arquitetura-2018.pdf>

<sup>2</sup> A gravação do evento está disponível no youtube da FGV



## Busca de Uniformidade Regulatória

A alteração na MP que atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para editar normas de referência nacionais para a regulação desses serviços foi um dos principais pontos destacados no seminário.

Foi lembrado durante o evento que o papel da ANA como supervisora regulatória já havia sido pensado à época do Projeto de Lei 4.147/2001<sup>3</sup>, que propunha diretrizes nacionais para o saneamento básico. No entanto, a Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento) não instituiu este conceito, permitindo que o titular do serviço – município – regule diretamente ou delegue esta função para alguma agência reguladora. Como consequência disso, atualmente existem 49 entidades que regulam os serviços de saneamento, sem necessariamente haver uma harmonização entre elas.

É consenso que neste setor há ganhos de escala e, nesse sentido, a titularidade municipal e a consequente pulverização da regulação são encaradas como um entrave à promoção da necessária estabilidade regulatória no setor de saneamento e, conseqüentemente, um inibidor da atração de investimentos pela iniciativa privada. Ademais, a possibilidade de regulação na esfera municipal torna o setor mais susceptível à ingerência política, aumentando os riscos políticos. Diante disso, fica claro que caminhar para uma regulação mais transparente e sólida

proporcionará maior segurança para a prestação do serviço.

No entanto, dois desafios foram identificados no debate:

- **Capacidade da ANA para dar cumprimento à nova atribuição de modo efetivo**

Caso aprovada a MP 844/2018, a ANA precisará adaptar-se para cumprir sua nova atribuição. Para tal, já está previsto o aumento do seu quadro de servidores através de concurso público e comissionamento de cargos. Ainda, o capital humano da agência necessita de capacitação uma vez que sua expertise se concentra na gestão dos recursos hídricos, não possuindo tradição em regulação econômica.

- **Necessidade de dar continuidade às políticas públicas do setor**

Em 2015, visando desenvolver as atividades regulatórias dos entes subnacionais, o Projeto Regulasan foi contratado pelo governo federal, junto ao Banco Mundial, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água (INTERÁGUAS). Dentre os objetivos do projeto estão a capacitação das agências reguladoras e o desenvolvimento de estudos sobre alguns aspectos da regulação econômica do setor<sup>4</sup>. Portanto, a preocupação posta é a de garantir que os conhecimentos

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26401>

<sup>4</sup> Para mais detalhes ver: <http://abar.org.br/projeto-regulasan/>

adquiridos no decorrer do Regulasan sejam aproveitados nesse novo marco da regulação do saneamento.

Assim, caso a MP 844/2018 seja aprovada no Congresso Nacional, caberá à ANA buscar soluções que avaliem as especificidades locais ao considerar que realidades diferentes exigem me-

## Ampliação da Concorrência

Foi também foco de discussão o artigo 10-A da MP, que obriga o titular do serviço a realizar chamamento público antes da celebração de contrato de programa. Ademais, caso haja mais de uma empresa interessada, o titular do serviço deve realizar processo licitatório.

É notório o objetivo deste artigo em ampliar a concorrência e tratar de maneira isonômica prestadores públicos e privados. A competição é algo desejável nas indústrias de rede, caracterizadas como monopólios naturais, já que incentiva a eficiência na prestação do serviço. No entanto, os especialistas do setor se mostram preocupados com esta alteração visto a necessidade de viabilizar a prestação dos serviços em municípios deficitários, ou seja, aqueles que demandam altos investimentos e que a população possui baixa capacidade de pagamento.

A fim de solucionar este problema, foi sugerido durante o seminário que a ANA, além de editar normas gerais para a regulação, proponha áreas a serem licitadas levando em consideração aspectos econômicos, técnicos e sociais de maneira a obter ganhos de escala. Como não é competência da União delegar os serviços de

canismos diferentes. Nesse sentido, a experiência colombiana, que adota modelo semelhante ao proposto, tem muito a aportar ao contexto brasileiro<sup>5</sup>, bem como a experiência já adquirida por algumas agências subnacionais e os resultados do Projeto Regulasan.

saneamento, o cumprimento da proposta pelos municípios poderia ser condição para o acesso aos recursos federais, uma vez que grande parte dos investimentos no setor são provenientes dos cofres da União.

Entende-se, portanto, que, apesar do saneamento ter titularidade municipal, a promoção do acesso universal passa por uma gestão associada, de modo a tornar a prestação do serviço viável financeiramente. Vale ressaltar que a alteração proposta no artigo 10-A da MP entraria em vigor apenas daqui a três anos. Logo, a discussão sobre subsídio cruzado deve ser revisada a tempo.

---

<sup>5</sup> A regulação colombiana foi implementada gradualmente: inicialmente, houve a sensibilização da sociedade e dos prestadores para os seus benefícios. Em seguida, a regulação foi implementada nas cidades maiores, e por fim nas cidades de menor porte. Os resultados alcançados através deste modelo podem ser considerados exitosos, uma vez que o serviço de abastecimento de água encontra-se próximo da universalização (92% de cobertura) e o de esgotamento sanitário já atende 86% da população.

## Isonomia Competitiva

Outro ponto levantado nas discussões foi a isonomia competitiva promovida através do artigo 10-B. Nele é definido que os contratos de programa devem possuir as mesmas cláusulas essenciais<sup>6</sup> que os contratos de concessão. Ou seja, aqueles contratos devem, por exemplo, deixar claro o prazo e as condições da concessão, as metas e os indicadores de qualidade de serviço, as garantias e obrigações do poder concedente, assim como a forma de fiscalização e as penalidades.

## Indução de Investimentos em Áreas Deficitárias

O tema da indução de investimentos para as regiões com maior carência de cobertura de serviços também foi intensamente abordado no debate. Foi levantado que para fazer frente a esse desafio não basta aumentar a disponibilidade de recursos, dado o histórico de ineficiência dos gastos públicos no setor. Há duas razões principais para a baixa efetividade dos investimentos nessas áreas: (i) baixa capacidade de gestão; e (ii) dificuldade de estruturação de projetos.

Nesse sentido, para viabilizar investimentos nessas áreas é necessário, primeiramente, disponibilizar assistência técnica à estruturação de projetos e gestão dos recursos. Além disso, os especialistas acreditam ser possível atrair capital privado desde que mecanismos sejam desenhados, de modo a equilibrar o risco-retorno das Parceria Público Privadas e concessões.

Atualmente, há companhias estaduais de saneamento básico que prestam serviço em municípios sem contrato de programa firmado ou com contratos frágeis. Desse modo, faltam incentivos para que esses prestadores promovam a expansão do acesso ou melhorem a qualidade do serviço. Assim, a alteração proposta no artigo 10-B da MP visa promover melhoria da eficiência na prestação do serviço ao penalizar e prever a caducidade do contrato, seja ele com prestador público ou privado, caso as metas de serviço não sejam atingidas.

Para tal, pensar em ganhos de escala e/ou na utilização dos recursos não onerosos – provenientes do orçamento geral da União (OGU) – é imprescindível.

Assim, há consenso sobre a essencialidade do papel do governo federal como investidor e financiador. Nesse tocante, o seminário deixou como lição que os recursos não onerosos devem ser alocados, independente da natureza jurídica do prestador de serviço, de maneira a pagar por resultados, em prol de duas finalidades:

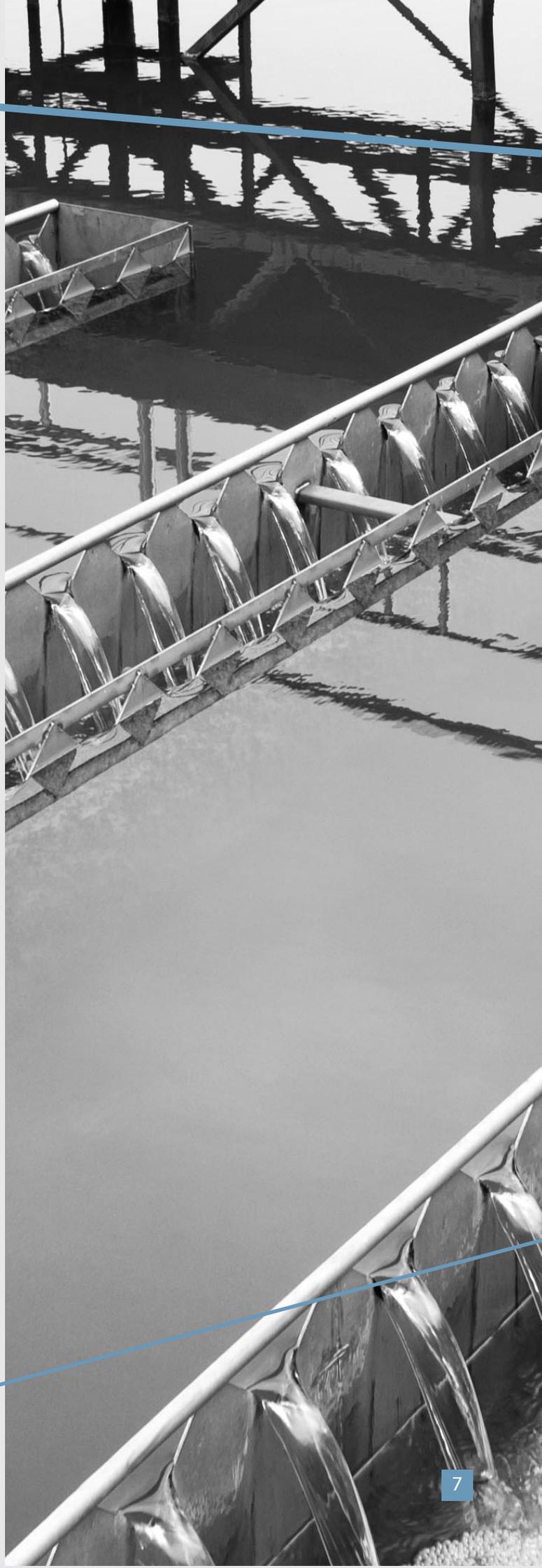
- Viabilizar a prestação dos serviços em municípios deficitários, ou seja, aqueles com baixa capacidade de pagamento e alta demanda por investimentos; e
- Ampliar a rede de coleta e tratamento de esgotos, uma vez que são gerados benefícios para a coletividade.

## Considerações Finais

O FGV CERI, com apoio do Projeto Infra2038, organizou este seminário visando discutir os impactos que as alterações legislativas propostas na MP 844/2018 podem proporcionar. Acreditamos que o objetivo foi cumprido e gostaríamos de agradecer a presença e colaboração de todos os participantes, em especial os painelistas.

As discussões que tiveram lugar no evento revelam consenso quanto à necessidade, ainda que não quanto à forma, de aprimoramento do marco setorial para viabilizar a universalização do acesso e a adequada prestação do serviço. De um lado é claro o desafio de priorizar saneamento, uma fronteira na universalização da infraestrutura no Brasil. A realidade do setor é de insuficiente capacidade institucional, problemas de governança em empresas estatais prestadoras de serviços e crise fiscal de estados e municípios, o que limita acesso a recursos para financiamento no setor. A atração de capitais privados depende de melhorias no processo de alocação de riscos e no ambiente para investimentos. Neste sentido, a reforma encaminhada pelo governo federal ao Congresso tem mérito de propor uma articulação nacional dos diferentes entes encarregados da regulação, bem como promover a isonomia competitiva entre prestadores públicos e privados.

Nesse contexto, o FGV CERI se compromete a dar continuidade às análises do setor, acompanhando a implementação das alterações propostas, caso aprovadas, bem como a efetividade das mudanças, visando contribuir para a melhoria do acesso aos serviços de saneamento no Brasil.



# Programação

08h30 às 09h

**Credenciamento e Welcome coffee**

09h às 09h15

**Mesa de Abertura**

09h15 às 11h

## **Sessão 1: O novo marco legal do saneamento**

**Descrição:** Nesse painel serão apresentadas e discutidas as principais modificações legais trazidas pela MP 844/2018 e seus impactos esperados na regulação do setor. Serão abordadas também as condições para que as inovações trazidas pela MP produzam benefícios efetivos para o saneamento.

**Moderador:** Joisa Dutra – FGV CERI

**Painelistas:**

- **Martha Seillier** | *Assessora-Chefe da Casa Civil da Presidência*
- **Christianne Dias Ferreira** | *Diretora-Presidente da Agência Nacional de Águas*
- **Jerson Kelman** | *Professor da COPPE*
- **Carlos Roberto de Oliveira** | *Diretor da ARES-PCJ e membro da CT Saneamento da ABAR*

11h às 11h15

**Coffee Break**

11h15 às 13h

## **Sessão 2: O potencial de indução de novos investimentos no setor**

**Descrição:** Neste painel serão discutidas as condições necessárias para atração de investimentos privados e para o financiamento do setor, vis a vis às modificações no marco legal trazidas pela MP844/2018. Também será discutido o alcance da proposta em tramitação no Congresso na indução de investimentos em regiões com maior carência de cobertura de serviços.

**Moderador:** Carlos Motta Nunes – Projeto Infra2038

**Painelistas:**

- **Adailton Trindade** | *Secretário Nacional de Saneamento Ambiental*
- **Hector Gomez Ang** | *Country Head da IFC*
- **Rogério Tavares** | *Vice-Presidente de Relações Institucionais da AEGEA*
- **Venilton Tadini** | *Presidente da ABDIB*
- **Marilene Ramos** | *Professora da FGV EBAPE*

## Mini CV dos Painelistas

### **MARTHA SEILLIER**

É servidora pública federal desde 2009, da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão). Graduada em Economia e em Direito e mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Ocupou, de 2011 a 2016, o cargo de Diretora do Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil na Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Desde setembro de 2016 ela ocupa o cargo de Assessora-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e participa da coordenação da agenda de reformas estratégicas para o Governo Federal.

### **CHRISTIANNE FERREIRA**

Graduada em direito pela Universidade Católica de Brasília e mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Possui especialização em Processo Civil e é doutoranda em Direito e Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina. É professora de direito privado no UniCEUB. Entre 2016 e janeiro de 2018 foi subchefe-adjunta de Infraestrutura da Casa Civil. Atualmente é Diretora-Presidente da Agência Nacional de Águas.

### **JERSON KELMAN**

É professor da COPPE - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi presidente de duas agências reguladoras (ANA e ANEEL), CEO de duas empresas de energia elétrica (LIGHT E ENERSUL), CEO da maior empresa de saneamento da América Latina (SABESP) e membro de três conselhos nacionais (CNPE, CONAMA e CNRH) e de diversos conselhos de administração e colegiados no Brasil, Espanha, Holanda e Suécia. Em 2003 recebeu o prêmio King Hassan II.

### **CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA**

Mestre e Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Especialista em Gestão Normativa dos Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Campina Grande. Atualmente é Diretor Administrativo e Financeiro e Procurador Jurídico efetivo da ARES-PCJ (licenciado).

### **ADAILTON TRINDADE**

Formado em Administração de Empresa e MBA em Finanças pelo IBMEC. Tem especialização em Desenvolvimento Urbano pela Faculdade Cândido Mendes, associado à Escola Nacional de Serviços Urbanos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e Project Finance pela FGV/RJ. Participou do primeiro curso no Brasil sobre “Regulação Econômica das Concessões de Serviços de Saneamento”, promovido pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial e pela Oxford Economics Research Associates Ltd. Foi Superintendente Nacional de Saneamento e Infraestrutura da

Caixa Econômica Federal, sendo responsável pelos produtos de financiamento para saneamento e infraestrutura para estados, municípios, concessionárias públicas e privadas de serviços públicos e empresas privadas, e pelas operações estruturadas de financiamento para infraestrutura. Atualmente é Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

### **HECTOR GOMEZ ANG**

---

É o Country Head da International Finance Corporation (IFC) para o Brasil desde de 2014. Desde 2016, lidera os esforços pioneiros da IFC para melhorar a gestão de riscos ambientais e sociais em grandes projetos na região, incluindo a criação das Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia e o lançamento da Plataforma de Valor Compartilhado, que está em implementação no Peru, entre outras iniciativas. Atualmente, é membro dos conselhos do Banco da Vivienda e da Covinoc, na Colômbia. Sua experiência profissional anterior inclui passagem pela AIG, Citigroup, Alfa e Schlumberger. É formado em Engenharia Química e de Sistemas e possui MBA pelo Instituto Tecnológico de Monterrey, no México.

### **ROGÉRIO TAVARES**

---

Engenheiro civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC – Rio), com especialização em Planejamento Urbano e Regional pela COPPE-UFRJ, e MBA em Finanças pelo IBMEC. Possui sólida experiência em estruturação, contratação e administração de financiamentos e, ainda, em prospecção e captação de recursos junto a instituições financeiras nacionais e internacionais. Antes de ingressar na Aegea, ocupou o cargo de Diretor de Infraestrutura e Saneamento na Caixa Econômica Federal. Como Vice-Presidente de Relações Institucionais na Aegea, atua na expansão dos modelos de atuação colaborativa entre a empresa e novos parceiros e no reforço do posicionamento institucional da companhia junto aos seus interlocutores, como associações de classe e entidades públicas.

### **VENILTON TADINI**

---

É presidente-executivo da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) desde janeiro de 2016. Foi presidente do Banco Fator e é atual membro de seu Conselho de Administração. Atuou como Diretor das áreas de Infraestrutura e Planejamento do BNDES (1990-1992). Foi diretor da Secretaria do Tesouro Nacional. Economista e mestre em economia pela USP. Foi professor-coordenador do curso de Fusões e Aquisições da FGV-PEC.

### **MARILENE RAMOS**

---

Engenheira civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em engenharia civil e doutora em engenharia do meio ambiente pela COPPE-UFRJ. É professora da FGV EBAPE. Foi Diretora de Infraestrutura e Sustentabilidade do BNDES de 2016 a 2018; Presidente do IBAMA de 2015 a 2016; Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA/RJ) entre 2011 e 2014; Secretária de Estado do Ambiente entre 2008 e 2010; e presidente da SERLA/RJ entre 2007 e 2008.

## Estudos já realizados pelo FGV CERI em Saneamento

O FGV CERI está comprometido em colaborar com esforços nacionais para a melhoria no acesso aos serviços de saneamento no Brasil. Para tanto, já foram desenvolvidos os seguintes estudos:

### **Regulação e Infraestrutura em busca de uma nova arquitetura**

Este documento é resultado da colaboração de profissionais aos seguintes setores regulados: transporte, mobilidade urbana, saneamento básico, energia elétrica e gás natural. A partir das contribuições desses especialistas, o FGV CERI pôde compreender os desafios e as oportunidades inerentes ao desenvolvimento destes setores de infraestrutura no Brasil.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Desafios para o Desenvolvimento – Infraestrutura Sustentável: Água e Saneamento**

O FGV CERI trabalhou junto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para orientar, de forma estruturada, a estratégia de investimentos do banco no Brasil no período de 2019 a 2023. Este é um documento que precedeu nossas discussões com atores do setor de saneamento.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Desafios para o Desenvolvimento – Infraestrutura Sustentável: Nordeste**

Dentro do mesmo projeto, também foram discutidos desafios específicos para a região Nordeste no âmbito do saneamento básico, energias renováveis e mobilidade urbana. Este é o documento que precedeu nossas discussões.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Medindo o saneamento: potencialidades e limitações dos bancos de dados brasileiros**

Neste documento são apresentadas e avaliadas criticamente as bases de dados de saneamento existentes no Brasil a fim de contribuir para o debate sobre a estruturação destas no setor. Ainda, visando ilustrar a dificuldade na elaboração do diagnóstico, o documento engloba um estudo de caso e apresenta uma breve análise de consistência das informações do SNIS, maior base de dados nacional sobre saneamento.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Privatização de Companhia Estadual de Saneamento: a experiência única do Tocantins - lições para novos arranjos com a iniciativa privada**

Esse estudo trata sobre as possibilidades de arranjos público-privados no setor de saneamento no Brasil, com foco no processo de privatização da Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado do Tocantins. São apresentadas as lições extraídas dessa experiência e seus desdobramentos na conjuntura atual do setor de saneamento básico brasileiro.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário**

Nesse trabalho avaliamos o tempo entre a assinatura do contrato de financiamento de obras de saneamento no âmbito do PAC e a sua conclusão, analisando a efetividade de investimentos contratados por prestadores públicos e privados.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

### **Water and Sanitation Services in Brazil: Operational Analysis**

Documento elaborado para o Banco Mundial com o objetivo de mapear e analisar o quadro institucional, regulatório e de provisão de serviços de saneamento no Brasil. Além disso, foram analisadas medidas de eficiência operacional.

### **Repartição dos Riscos em Parcerias Público-Privadas: Um Modelo Para Valoração Quantitativa de Garantias em Projetos de Saneamento**

Este artigo apresenta um modelo para valoração das garantias oferecidas pelo setor público ao parceiro privado para assegurar a viabilidade do empreendimento. É utilizado como estudo de caso a PPP de esgoto da Região Metropolitana de Recife e do município de Goiana.

[ACESSE O DOCUMENTO](#)

