

*Privado e Confidencial*  
*Favor não Circular*

---

# **Considerações sobre saneamento, o PL e suas implicações.**

# O setor é disfuncional

## ❑ Cobertura de Água:

- Rigorosamente não sabemos. O SNIS é auto declaratório, e sem aferição/auditoria externa. Mas as estimativas são de que 83,6% da população viva em domicílios ligados à rede de abastecimento.
- Não é incomum que exista a ligação, mas a água não esteja disponível: falta de pressão, pois as bombas são obsoletas ou danificadas; e por vezes a água insuficiente, requer manobras para redistribuí-la entre bairros.
- Ao mesmo tempo: há aproximadamente 35 milhões de pessoas sem acesso à água tratada em qualquer dia da semana.

# O esgotamento sanitário no fulcro da crise

## □ Esgoto Produzido:

- Estima-se que somente 52% da população viva em domicílios conectados à rede de coleta. Conseqüentemente, cerca 100 milhões de brasileiro não têm acesso ao serviço.
- Apenas 46% do esgoto coletado é tratado; logo, de todo esgoto produzido, 76% é despejado *in natura*, nas vielas, ruas, córregos, rios, baías...

## □ O impacto é particularmente dramático na saúde e aprendizado das crianças. Segundo o Censo Escolar 2018 INEP, de 181,9 mil escolas da educação básica (ensino infantil, fundamental e médio):

- 16% não contam com banheiro dentro do prédio da escola
- 49% não estão ligadas à rede de esgoto
- 26% não possuem acesso a água encanada
- 21% não contam com coleta periódica de lixo

# Empresas públicas estaduais são dominantes...

- ❑ E caracterizadas por frágil governança e gestão.
- ❑ Das 26 empresas analisadas (25 estados e o DF), com dados do Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS) 2014-18:
  - Em 9 casos **os aumentos das tarifas foram transferidos para aumentos salariais e outras despesas funcionais, enquanto que os investimentos se reduziram de forma relevante**. Em 7 desses 9 casos, as perdas de água aumentaram ou ficaram praticamente estagnadas.
  - Em 9 casos **o aumento das despesas por empregado foi superior ou muito superior ao aumento dos investimentos; ou a queda das despesas foi inferior à queda dos investimentos**. Em 8 dos 9 casos, houve ampliação das perdas de água, por vezes muito significativa.
  - Em apenas 6 casos **a variação positiva do investimento superou o aumento das despesas com funcionários; ou a queda dos investimentos foi inferior à queda das despesas**. Desses 6 casos, houve queda acentuada das perdas de água em dois, e quase estagnação ou aumento nos demais.

# + Tarifa, + Despesa por Empregado e - Investimentos [9 casos]

2014-2018						
Empresa	Δ% tarifas <sup>1</sup>	Δ% despesa por empregado <sup>2</sup>	Δ% investimentos	% perdas <sup>3</sup>		R\$ tarifas médias 2018
				2014	2018	
<b>SANEPAR</b> Companhia de Saneamento do Paraná	<b>74,3</b>	<b>32,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>32,5</b>	<b>35,0</b>	<b>4,81</b>
<b>SANEAGO</b> Saneamento de Goiás S/A	<b>60,9</b>	<b>31,2</b>	<b>-39,7</b>	<b>28,6</b>	<b>29,2</b>	<b>5,63</b>
<b>SANEATINS</b> Companhia de Saneamento do Tocantins	<b>55,6</b>	<b>13,6</b>	<b>-20,7</b>	<b>31,4</b>	<b>35,9</b>	<b>5,32</b>
<b>CAER</b> Companhia de Águas e Esgotos de Roraima	<b>59,9</b>	<b>43,0</b>	<b>-64,1</b>	<b>59,4</b>	<b>73,4</b>	<b>3,18</b>
<b>DESO</b> Companhia de Saneamento de Sergipe	<b>46,4</b>	<b>25,4</b>	<b>-45,4</b>	<b>60,8</b>	<b>48,8</b>	<b>4,95</b>
<b>CAGECE</b> Companhia de Água e Esgoto do Ceará	<b>52,8</b>	<b>34,7</b>	<b>-27</b>	<b>42,4</b>	<b>44,6</b>	<b>3,59</b>
<b>EMBASA</b> Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A	<b>66,1</b>	<b>25,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>40,4</b>	<b>39,2</b>	<b>5,15</b>
<b>CEDAE</b> Companhia Estadual de Águas e Esgotos	<b>21,1</b>	<b>56,2</b>	<b>-55</b>	<b>30,6</b>	<b>31,9</b>	<b>4,53</b>
<b>COMPESA</b> Companhia Pernambucana de Saneamento	<b>30,2</b>	<b>24,2</b>	<b>-5,8</b>	<b>51,9</b>	<b>50,6</b>	<b>3,75</b>

Fonte das Tabelas 1, 2 e 3: SNIS 2019 e cálculos próprios.

# + Tarifa > + Despesa por Empregado >> Investimento [8 casos]

- Cosama: queda das despesas < colapso dos investimentos (e aumento das perdas)

2014-2018						
Empresa	Δ% tarifas <sup>1</sup>	Δ% despesa por empregado <sup>2</sup>	Δ% investimentos	% perdas <sup>3</sup>		R\$ tarifas médias 2018
				2014	2018	
<b>SANESUL</b> Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S/A	50,0	36,4	12,7	37,8	42,7	4,59
<b>CAGEPA</b> Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba	43,6	45,1	27,5	38,7	37,9	4,15
<b>COPASA</b> Companhia de Saneamento de Minas Gerais	52,5	36,9	11,1	33,6	39,8	4,65
<b>CASAN</b> Companhia Catarinense de Águas e Saneamento	34,5	150,3	32,4	39,7	40,1	5,03
<b>SABESP</b> Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	55,8	28,6	4,1	31,4	31,9	3,77
<b>CESAN</b> Companhia Espírito-Santense de Saneamento	31,3	40,1	17,4	33,0	38,2	3,44
<b>CORSAN</b> Companhia Rio-Grandense de Saneamento	35,0	23,7	23,3	31,5	44,5	7,95
<b>CAESB</b> Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	21,5	75,3	43,1	27,1	34,5	4,8
<b>COSAMA</b> Companhia de Saneamento do Amazonas	5,6	-30,5	-70,9	61,2	69,0	1,13

# As exceções: seis casos

- ❑ Cinco com aumento dos investimentos mais acentuado que o aumento das despesas por empregado; um de queda dos investimentos menos acentuada que a das despesas por funcionário

2014-2018						
Empresa	Δ% tarifas <sup>1</sup>	Δ% despesa por empregado <sup>2</sup>	Δ% investimentos	% perdas <sup>3</sup>		R\$ tarifas médias 2018
				2014	2018	
<b>CAEMA</b> Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	35,1	7,1	73,2	62,2	64,9	3,54
<b>COSANPA</b> Companhia de Saneamento do Pará	54,8	19,1	51,6	45,9	43,2	3,08
<b>CAERN</b> Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	38,1	57,7	149,8	55,8	51,1	4,06
<b>CASAL</b> Companhia de Saneamento de Alagoas	83,4	2,4	55,9	44,8	31,5	5,63
<b>CAERD</b> Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia	5,1	12,9	381,5	58,1	66,1	4,74
<b>DEPASA</b> Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento	48,9	-42,0	-39,1	55,0	61,24	2,74
<b>AGEPISA</b> Águas e Esgotos do Piauí S/A	23,9	29,1	.*	51,7	48,4	3,21
<b>CAESA</b> Companhia de Água e Esgoto do Amapá	9,4	45,1	.**	78,2	68,1	2,56

\*O valor investido pela AGEPSISA em 2014 não esta disponível no SNIS 2019.

\*\*O valor investido pela CAESA em 2018 não esta disponível no SNIS 2019.

# O Projeto de Lei 4162

- ❑ O PL 4162/2019 muda de forma significativa o marco legal e regulatório do setor de saneamento básico no país – lembrando que a última reforma na esfera legal data de 2007. Por saneamento básico, o PL entende o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:
  - Abastecimento de água potável;
  - Esgotamento sanitário, até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;
  - Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e
  - Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

# As implicações mais relevantes do PL

- ❑ O PL traz um conjunto de mudanças cujo desdobramento afetará o setor num crescendo por ao menos uma década, com a imposição em todos os contratos – antigos e novos – de metas regulatórias de cobertura e qualidade.
- ❑ O PL ataca os dois problemas centrais do setor: a fragilidade dos contratos, e o caráter disperso e heterogêneo da regulação.
  - Neste aspecto gerou-se um razoável consenso de reforçar a ANA, expresso no Art. 1º da legislação, ao “atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir para a regulação dos serviços públicos de saneamento normas de referência básico”.

# As normas de referência

## □ Que normas são essas?

- *Padrões de qualidade e eficiência* na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;
- *Regulação tarifária com vistas a promover o uso racional de recursos naturais*, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;
- *Padronização dos instrumentos negociais*, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços;
- *Parâmetros para determinação de caducidade* na prestação dos serviços públicos de saneamento básico [no contexto] de sistema de avaliação do cumprimento de metas de universalização; e de
- *Governança das entidades reguladoras.*

# Os Contratos

- ❑ Mais além da dispersão e má qualidade da regulação, o setor é caracterizado por contratos frágeis, e que pouco exigem do provedor de serviços quando este é uma empresa estatal.
- ❑ Seja sob a forma dos “contratos de programa” assinados sem concorrência ao abrigo da Lei de 2007, seja ainda sob contratos ainda mais precários, as estatais tinham (e ainda têm) obrigações muito limitadas. O PL determina a transformação desses instrumentos necessariamente em contratos de concessão (Art.10).
  - A partir daí, a ANA deverá estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade.

# O Art.10: tensão e resolução

- ❑ De acordo com o Art. 10, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade não titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, sendo vedados contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. *Contudo, os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo.*
- ❑ O conteúdo dos contratos está expresso no 10-A, e os requisitos dos contratos em 10-B.
  - Uma condição de assinatura é estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico.

# Capacidade econômico-financeira

- Pelo art. 10-B, os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações autorizados nos termos da Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033.
  - A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias (da promulgação da Lei).
  - Ficará ainda vedada a distribuição de lucros e dividendos pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico.

# A transição

- ❑ A aprovação do PL na Câmara exigiu – por pressão dos governadores – um prazo maior para a proibição dos contratos de programa (para 30 meses). Neste período as empresas se ajustariam (em termos de endividamento e custos operacionais) para assumirem um contrato de concessão com metas críveis e monitoráveis, e por 30 anos.
- ❑ Para mobilizar recursos: subdelegação de até 25% do valor contratado (11-A), precedidos de procedimento licitatório, ficando vedadas subdelegações que impliquem em sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final.

# A questão de escala

- ❑ De acordo com o PL, a ANA deverá “incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços”.
- ❑ A prestação regionalizada se organizaria em:
  - *Região metropolitana*, aglomerações urbanas ou *microrregiões*: unidade instituída pelos Estados, mediante lei complementar;
  - *Unidade regional de saneamento básico* instituída pelos Estados, mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos
  - *Bloco de referência*, agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

# Privatização: mais segurança jurídica

- ❑ Art. 14. *Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão.*
- ❑ Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa. Caso contrário, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa, que terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado recebimento da comunicação da proposta, para manifestarem sua decisão.

# O dilema das estatais

- ❑ Mais além de iniciativas pontuais há fundamentalmente duas posturas distintas entre governadores:
  - Aqueles que definiram ações defensivas como forma de preservar o controle da empresa. Dentre essas, a iniciativa que vem atraindo alguns governos são os IPOs parciais (25% ou 49%) – a exemplo de Saneago, Compesa e Cagece.
  - Alguns governadores vêm perseguindo uma estratégia bastante distinta e voltada à privatização parcial (blocos regionais – a exemplo da Cedae e Casal), total (Caesb e Saneacre) ou mesmo eventual transformação da empresa numa “public corporation” (caso Copasa, possivelmente).
- ❑ O problema essencial da primeira opção é a destruição maciça de valor ou mesmo sua inviabilidade econômica; o obstáculo maior da segunda opção é de natureza política.

# A oposição ao PL

- ❑ O PL deverá ter um efeito transformador no setor de saneamento. Várias são as razões no âmbito da política e das forças que atuam no legislativo para travar a aprovação da legislação, e uma transição mais rápida a um ambiente regulatório e contratual consistente com o interesse público:
  - A oposição de governadores para os quais as empresas estaduais são instrumentos relevantes de patronagem e clientelismo;
  - Os partidos de oposição que têm por base político-eleitoral sindicatos e corporações atuantes nessas empresas; e
  - As eleições municipais de Outubro, e o desafio para os novos prefeitos de como melhor se posicionar no âmbito do novo marco.

# O status atual

- ❑ O PL foi aprovado na Câmara em 17/12/2019 e se encontra no Senado. Uma manobra assegurou que a Câmara dará a palavra final (a menos que haja apenas emendas supressivas).
  - É possível que o Senado suprima o artigo que possibilita municípios das RMs se auto excluïrem dos blocos (o que não é de interesse dos estados).
  - O Governo dá indicações que não tem os recursos políticos para encurtar os prazos de que trata a lei quando da transformação de contratos de programa (e outros) em contratos de concessão.
- ❑ Não havendo como manter o status quo da Lei de Saneamento de 2007, fundamentalmente porque o país continua muito distante da universalização dos serviços, ou bem a empresa estadual demonstra capacidade de entregar os serviços ou será absorvida pelo setor privado.

# Conclusão

- ❑ Após duas tentativas – MPs que caíram por decurso de prazo - a aprovação do marco regulatório de saneamento na Câmara em Dezembro 2019 talvez tenha sido o ponto de não retorno do setor. Foram 4 décadas – após o Planasa - onde prevaleceu o status quo e a dificuldade do país transitar para índices civilizados de cobertura e qualidade dos serviços.
- ❑ A aprovação do PL no Senado da forma como enviado pela Câmara, a menos de emendas supressivas – será instrumental para acelerar a transição para um sistema com maior participação privada, competição mais intensa pelos ativos, e ritmo mais rápido de ampliação de cobertura e melhoria da qualidade dos serviços.

**Claudio R. Frischtak**  
[claudio.frischtak@interb.com.br](mailto:claudio.frischtak@interb.com.br)

**Com assistência de**

**Manuel Faria**  
[manuel.faria@interb.com.br](mailto:manuel.faria@interb.com.br)

**Inter.B Consultoria Internacional de Negócios**

Rua Barão do Flamengo, 22 sala 1001

Rio de Janeiro, RJ, 22220-080

Tel: +55 21 2556-6945