

1406 - FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO NO BRASIL: LINHA DE BASE DOS INVESTIMENTOS ANTES DA LEI 14.026/2020

Alesi Teixeira Mendes⁽¹⁾

Engenheiro Civil e Mestre pela Universidade Federal do Tocantins. Doutorando em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos na UnB. Assistente de Pesquisa III no IPEA.

Gesmar Rosa dos Santos⁽²⁾

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Pesquisador do IPEA.

Endereço⁽¹⁾: Torre A - Quadra 702/902, Torre B, Centro Empresarial Brasília 50 - Asa Sul, Brasília - DF, 70390-025 – Brasil – Tel.: (63) 98432-8663. E-mail: alesi.mendes@ipea.gov.br

Endereço⁽²⁾: SHCGN 709, Bloco D, casa 4, Asa Norte - Brasília/DF. CEP 70750-704 – Brasil – Tel.: (61) 99271-1016. E-mail: gesmarsantos@gmail.com

RESUMO

O objetivo desse artigo é descrever e sistematizar as formas e valores das alocações caracterizadas como investimento nos componentes água e esgotamento sanitário em todo o Brasil. O recorte metodológico adotado é a exploração de dados quantitativos obtidos do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico (SNIS) e de outras fontes oficiais, com uso de estatística descritiva e destaques por categorias de investimentos efetivados, entre 2007 e 2021. Constatou-se uma redução do nível de recursos públicos ao longo dos últimos 10 anos analisados, elevando-se os aportes captados de fontes sustentadas por recursos cobertos por tarifas, a exemplo de emissão de debêntures incentivadas. Porém, o resultado até o presente momento é de queda nos valores totais de investimento no setor e concentração de empresas captadoras, indicando, por um lado, o poder de alavancagem do setor público no saneamento e, de outro lado, uma trajetória não clara quanto a quais recursos são alocados tendo como objetivo a universalização. Por fim, são listados desafios no tema para o acompanhamento das ações tendo em vista o novo cenário por que passa o saneamento básico no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Investimentos; saneamento básico; universalização.

1 INTRODUÇÃO

O financiamento, a regulação e a governança dos setores de infraestrutura e saúde têm sido, historicamente e em todos os países, uma atribuição estruturante e, portanto, de responsabilidade primeira do Estado (SANTOS; KUWAJIMA; SANTANA, 2020), como ocorre no Brasil. Isto significa que a estrutura tributária, ou seja, os impostos de todos os contribuintes, que sustentam o orçamento público, são a base dos recursos de investimento. Aliados aos tributos estão os recursos tomados a título de empréstimo e arcados pela cobrança de tarifa pelos junto aos usuários dos serviços de saneamento básico, destacadamente no caso do abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os outros dois componentes deste setor (manejo e drenagem de águas pluviais urbanas e sistemas de resíduos sólidos urbanos), conforme estabelece o marco regulatório (Lei 11.445/2007) têm seus custos amplamente arcados pelas prefeituras e ajudas externas, também cabendo empréstimos para implementação dos correspondentes sistemas.

Nesse contexto, o debate acadêmico e os registros oficiais têm registrado lacunas e incertezas em todos os quatro componentes, acerca do futuro do financiamento tendo vista as metas de universalização. A cada mudança na legislação ou em situações de crise fiscal do Estado os cenários podem se modificar, trazendo, ao mesmo tempo, novas possibilidades e incertezas sobre o alcance ou não das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), em sua revisão de 2017-2019 (BRASIL, 2019) para o ano 2033.

Em diversos setores econômicos, no Brasil, desde o Século XX e atualmente, vivencia-se maior inserção do setor privado no provimento de infraestruturas e seus serviços, seja na gestão, sublocações (terceirização, contratos de empreitada, e outros), parcerias, ou concessão.

Com isso, amplia-se também as fontes de investimentos (por meio do “investimento próprio”, da tarifa, ou seja, do pagamento adicional de valores na conta dos usuários pelos serviços prestados). Dessa forma, os setores de transporte, telefonia, eletricidade e saneamento são exemplos de serviços nessas duas condições, havendo, desde os anos 1990, uma transição para maior participação privada (da tarifa, portanto) a cada crise fiscal do Estado – cabe ressaltar que as companhias estaduais de saneamento (Cesb) atuam também enquanto empresas de mercado, no que se refere ao papel da tarifa no custeio operacional dos serviços e dos compromissos financeiros assumidos, conforme disposto na Lei 11.445/2007 e Lei 14.026/2020).

No caso do saneamento, essas duas leis, de 2007 e de 2020, trazem os normativos para uma possível transição das formas de financiamento dos investimentos, sendo que a Lei nº. 14.026/2020 tem maior foco nas privatizações e nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário (SANTOS; KUWAJIMA; SANTANA, 2020). Por outro lado, mudanças ainda mais recentes, de 2023 (Decretos Presidenciais 11.466/2023 e 11.467, de 05 de abril de 2023), alteram fortemente o disposto na lei 14.026/2020, quanto a responsabilidades, arranjos de contratos de programa e acesso a financiamento. Assim, o momento é oportuno para apresentar uma classificação dos gastos e contribuir para monitorar essa transição e outras mudanças estruturantes em curso no financiamento do setor. Este debate nos parece inadiável, diante do grande *deficit* ainda existente na cobertura e qualidade dos serviços, principalmente em esgotamento sanitário, no âmbito urbano, e em todos os serviços no meio rural (BRASIL, 2019; KUWAJIMA et al., 2020).

Tendo-se como base este plano de fundo, o objetivo deste trabalho é descrever e sistematizar as formas e valores das alocações caracterizadas como investimento nos componentes água e esgotamento sanitário em todo o Brasil. Delimita-se o período de 2007 a 2021, que marca a vigência do marco regulatório atual (Lei 11.445/2007) e sua contestação por parte dos atores e agentes econômicos do setor, que levou às mudanças no marco em 2020 (ou até um pouco antes, considerando-se as Medidas Provisórias de 2018 e 2019). Com este objetivo e recorte, espera-se poder oferecer ao debate uma linha de base que ajude a avaliação e análise das possíveis mudanças no financiamento do saneamento no Brasil doravante. O recorte metodológico adotado é a exploração de dados quantitativos obtidos do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico (SNIS), com uso de estatística descritiva e destaques por categorias de investimentos efetivados.

O artigo está dividido em cinco seções, além dessa Introdução. A seção 2 contém a metodologia empregada na obtenção e análise dos dados, seguida da seção 3, na qual se apresenta uma breve revisão histórica do financiamento dos serviços de saneamento básico desde a Lei 11.445/2007 até a Lei 14.026/2020. Na seção 4 são analisados os totais de investimentos em água em esgoto até o ano de 2021. A seção 5 amplia a discussão da seção anterior detalhando os investimentos em função a origem e destinação dos recursos. A seção 6 se trata de uma discussão sobre as alternativas de financiamento que tem se destacado nos últimos anos.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

O artigo apresenta, as alocações efetivadas anualmente (os desembolsos) na modalidade de investimento para ações em sistemas e serviços de água e esgotamento sanitário, de acordo com as normas seguidas pelo governo federal e registros no SNIS no período 2007 a 2021. Este período foi determinado por abranger o ano da promulgação da Lei 11.445/2007 até o ano seguinte a implementação da Lei 14.026/2020 e os dados foram coletados no módulo “Série Histórica” do SNIS. Este período marca também o maior avanço no sistema, no que tange a metodologias de coleta de dados e adesão de prefeituras e empresas no fornecimento de dados sobre o setor no Brasil.

Os valores de investimentos obtidos correspondem aos montantes informados pelos prestadores dos serviços nos anos de referência, isto é, de desembolsos informados - não são apresentados os recursos empenhados ou contratados, por não serem o foco do artigo. Cabe esclarecer que o SNIS possui diferentes categorias de investimentos e que os valores totais podem variar de acordo com a categoria empregada. Isso ocorre porque os investimentos declarados se subdividem segundo o destino de aplicação e segundo a origem dos recursos. As informações dos investimentos segundo o destino de aplicação são de preenchimento obrigatório no formulário do SNIS; já as dos investimentos segundo a origem são de preenchimento facultativo (BRASIL, 2023).

Os investimentos segundo o destino da aplicação se referem às seguintes subcategorias: i) despesas capitalizáveis; ii) abastecimento de água; iii) esgotamento sanitário; e iv) outros. As despesas capitalizáveis (i) são os valores incorridos no funcionamento das áreas do prestador de serviços, destinados a projetos e fiscalização de obras, por exemplo. Quando essas despesas são incorporadas nas contas dos ativos permanentes, eles passam a ser contabilizadas como investimentos em água, esgotos ou outros.

Os investimentos em água (i) e em esgoto (iii) são aqueles referentes aos equipamentos e instalações incorporados aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, respectivamente. Os outros investimentos (iv) incluem a aquisição de bens de uso geral, equipamentos e instalações, que não são contabilizados nos investimentos realizados em abastecimento de água ou em esgotamento sanitário (BRASIL, 2023). Os investimentos segundo o destino da aplicação foram calculados conforme a síntese da Tabela 1.

Tabela 1: Cálculo dos investimentos segundo o destino de aplicação.

SUBCATEGORIA	INDICADORES DO SNIS ¹
Despesas capitalizáveis	FN018 + FN041 + FN051
Abastecimento de água	FN023 + FN042 + FN052
Esgotamento sanitário	FN024 + FN043 + FN053
Outros investimentos	FN025 + FN044 + FN054

Notas: ¹Descrição dos indicadores do SNIS:
 FN018: despesas capitalizáveis realizadas pelo prestador de serviços
 FN041: despesas capitalizáveis realizadas pelo(s) município(s)
 FN051: despesas capitalizáveis realizadas pelo estado
 FN023: investimento realizado em abastecimento de água pelo prestador de serviços
 FN042: investimento realizado em abastecimento de água pelo(s) município(s)
 FN052: investimento realizado em abastecimento de água pelo estado
 FN024: investimento realizado em esgotamento sanitário pelo prestador de serviços
 FN043: investimento realizado em esgotamento sanitário pelo(s) município(s)
 FN053: investimento realizado em esgotamento sanitário pelo estado
 FN025: outros investimentos realizados pelo prestador de serviços
 FN044: outros investimentos realizados pelo(s) município(s)
 FN054: outros investimentos realizados pelo estado

A segunda categoria considerada neste artigo foi a dos investimentos segundo a origem da aplicação, que são divididos em: i) recursos próprios - oriundos da cobrança dos serviços e de receitas não operacionais, dentre outros; ii) recursos onerosos - em geral obtidos de empréstimos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)¹, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)² ou de outras fontes de financiamento externo; e iii) recursos não onerosos, não reembolsáveis - oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), dos Estados (OGE), Distrito Federal, Municípios (OGM) e de outras fontes não reembolsáveis. Este total dos investimentos segundo a origem dos recursos foi calculado conforme a síntese descrita na Tabela 2.

Tabela 2: Cálculo dos investimentos segundo a origem dos recursos.

SUBCATEGORIA	INDICADORES DO SNIS ¹
Recursos próprios	FN030 + FN045 + FN055
Recursos onerosos	FN031 + FN046 + FN056
Recursos não onerosos	FN032 + FN047 + FN057

Notas: ¹Descrição dos indicadores do SNIS:
 FN030: investimento com recursos próprios realizado pelo prestador de serviços
 FN045: investimento com recursos próprios realizado pelo(s) município(s)
 FN055: investimento com recursos próprios realizado pelo estado
 FN031: investimento com recursos onerosos realizado pelo prestador de serviços
 FN046: investimento com recursos onerosos realizado pelo(s) município(s)
 FN056: investimento com recursos onerosos realizado pelo estado
 FN032: investimento com recursos não onerosos realizado pelo prestador de serviços
 FN047: investimento com recursos não onerosos realizado pelo(s) município(s)
 FN057: investimento com recursos não onerosos realizado pelo estado

¹ A Caixa Econômica Federal (CEF) é o Agente Operador do FGTS.

² O FAT vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência e parte dos recursos são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os valores encontrados foram corrigidos monetariamente pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, para o ano 2020. Por fim, fez-se uma breve discussão sobre as alternativas de financiamento dos serviços de saneamento básico dando ênfase às emissões de debêntures incentivadas (Lei 12.431/2011). Para este exercício foram utilizados os dados do Sistema Nacional de Debêntures (SND), da base de dados da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) e do Boletim de Debêntures Incentivadas do Ministério da Economia.

3 O FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO BRASIL - BREVES NOTAS

A primeira agenda nacional para o saneamento básico no Brasil foi o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1970 (ALMEIDA, 1977). Com o Planasa, importantes medidas econômicas foram inauguradas com o Plano, das quais cabe destacar a instituição do Sistema Financeiro do Saneamento, em 1968, e a autorização para aplicar recursos do Fundo de Garantia do Trabalhador (FGTS) nos projetos de infraestrutura, em 1969 (PIRES, 1977; SANCHEZ, 2001). A gestão financeira do saneamento tinha o Banco Nacional da Habitação (BNH) como principal operador financeiro e responsável pela aplicação dos recursos do FGTS para implantação ou melhoria de sistemas de água e esgoto (PIRES, 1977; SANCHEZ, 2001). O incentivo nacional quanto à operação dos serviços era centralizador, procurando concentrar as concessões nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb), em sua maioria contemporâneas ao Plano (ALBUQUERQUE, 2011; SOUSA; COSTA, 2016).

A trajetória pós-Planasa não foi sucedida por uma nova política nacional que orientasse e conduzisse o setor, e assim, por quase 20 anos, manteve-se um período de lapso político-institucional que favoreceu a desarticulação e a fragmentação do setor de saneamento básico a nível nacional (ARAÚJO FILHO, 2008). A ausência de um marco legal de referência para a atuação dos diferentes níveis de governo associada ao enfraquecimento da capacidade de planejamento do setor favoreceu o surgimento, e prolongamento, da condição de imprevisibilidade no processo de alocação de recursos, que posteriormente foi agravada pela dificuldade de autossustento das infraestruturas por parte dos titulares dos serviços e pelos baixos investimentos (SANTOS; KUWAJIMA; SANTANA, 2020; SOUSA; COSTA, 2016).

Consolidou-se, a partir desse cenário, uma condição de dependência de vultosos recursos para financiamento dos componentes do saneamento básico, principalmente para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário (KUWAJIMA et al., 2020). Em sua maior parte esses recursos tiveram como origem: *i*) os repasses não onerosos do Governo Federal e dos estados; *ii*) os fundos financiadores; e *iii*) os financiamentos internacionais obtidos, por exemplo, no Banco Interamericano de Desenvolvimento e no Banco Mundial (PIMENTEL et al., 2017).

Apenas em 2007 a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSAB, Lei 11.445/2007), ou Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) foi editada, juntamente com o seu principal instrumento, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). No tocante ao financiamento foi criado, em linha com a atuação do Estado na forma prevista na LNSB, o marco central foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (e sua divisão PAC Saneamento) – que possibilitou o investimento público cujas dotações totais, resultantes das duas aplicações, destinaram cerca de R\$ 85 bilhões para o saneamento. Todavia, no ano de 2014 a economia brasileira entrou novamente em recessão (BARBOSA FILHO, 2017), e como consequência os investimentos em infraestrutura se reduziram significativamente (GALLO, 2021). Os impactos da crise fiscal e econômica ecoaram no setor de saneamento básico, cujos investimentos em água e esgoto se mantiveram em progressiva redução e afetaram principalmente os municípios mais pobres (MENDES; SANTOS, 2021).

Diante do tímido avanço rumo ao equilíbrio dos investimentos para a universalização e da pulverização regulatória do setor, da queda dos recursos públicos (OGU, OGE e OGM) do maior interesse do setor privado no saneamento, quase 10 anos depois da instituição da Lei 11.445/2007 foi promulgada, em julho de 2020, a Lei 14.026, que alterou o marco legal vigente e outras sete leis relacionadas ao saneamento. Para Aguiar e Heller (2021, p. 76) a reconfiguração do setor se estabelece na “combinação entre a interferência mínima do Estado e a substituição do prestador público pelo privado”.

Santos *et al.* (2020), por sua vez, destacam que apesar da intenção de reduzir os encargos do Estado, a sua atuação continua sendo essencial, desde o planejamento, o investimento e a governação, e suporte aos serviços no caso do saneamento rural. Dessa forma, a sustentabilidade econômico-financeira recebe grande ênfase de empréstimos arcados via tarifas, sobretudo tendo em vista o enfraquecimento dos cofres públicos e a baixa capacidade técnica e financeira de diversos municípios brasileiros (KUWAJIMA et al., 2020; SANTOS; KUWAJIMA; SANTANA, 2020).

O movimento do setor de saneamento e dos governos federal e estaduais para possibilitar o aumento dos investimentos privados tem tido três frentes: i) a viabilização de parcerias público-privadas (e isso engloba desde novos investimentos via Sociedades de Propósito Específicos (SPE), por exemplo, até maiores facilidades de subdelegação de atividades e serviços, via terceirizações e outras formas de contratos/parcerias); ii) a permissão dada às empresas públicas e privadas para emissão de títulos na obtenção de financiamento com incentivos fiscais (isenção tributária do governo federal), no caso da emissão de títulos na modalidade debêntures incentivadas (Lei 12.431/2011); e iii) incentivos à expansão da participação privada no setor, por meio de licitação de concessões e privatizações, a partir da Lei 14.026/2020; iv) possibilidade aumento das privatizações e parcerias com acesso a recursos orçamentários, do FGTS e do BNDES. É nesse sentido que a seção seguinte apresenta um panorama do investimento nos componentes água e esgotamento sanitário no Brasil, segundo a origem e o destino das aplicações, conforme descrito acima, na metodologia.

4 EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM ÁGUA E ESGOTOS NO BRASIL

De acordo com os dados do SNIS, o total do investimento (todas as fontes e tipos) em água e esgotamento passou por um a acréscimo no período de 2007 a 2014, períodos correspondentes ao PAC 1 e 2, conforme já mencionado. A partir de 2015, no entanto, o movimento foi de queda considerável, como ilustra a Figura 1, mantendo a tendência de queda até 2021, com uma exceção em 2019. Desde o PAC o menor volume registrado ocorreu em 2020, provavelmente devido as incertezas nas mudanças do marco regulatório e em razão das dificuldades impostas pela Pandemia Covid-19.

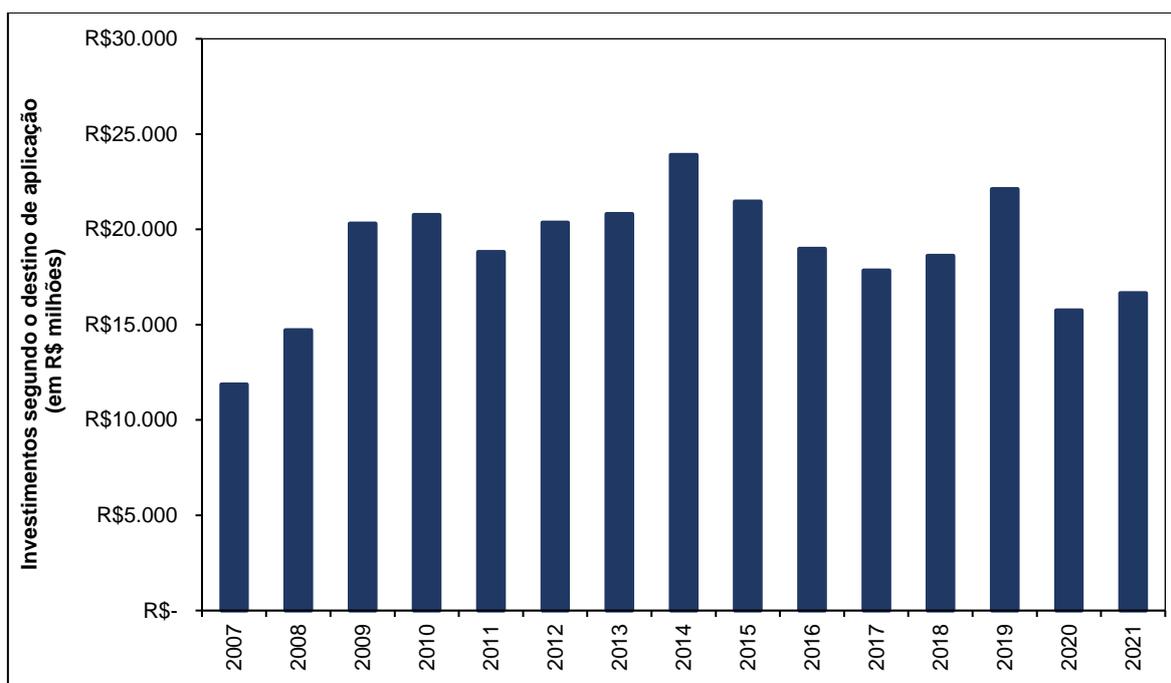


Figura 1: Total de investimentos por destino de aplicação entre 2007 e 2021 (em R\$ milhões) total do setor para água e esgotamento. Valores corrigidos pelo IGP-DI para 31/12/2021.

Discretizando os dados por destino de aplicação (despesas capitalizáveis, abastecimento, esgotamento e outros) observa-se (Figura 2) que no período de ascensão dos investimentos, com recursos do PAC (até 2014), os valores destinados ao esgotamento sanitário predominaram, enquanto no período de queda dos investimentos os valores destinados para sistemas de abastecimento de água foram superiores do que os recursos alocados nos sistemas de esgotamento. Todavia, desde 2018, diferença de investimentos entre os dois serviços caiu significativamente, de maneira que os montantes alocados em água e em esgoto são cada vez mais próximos.

Apenas a partir da série histórica de dados não é possível determinar a razão desse comportamento distinto na alocação dos recursos em períodos de ascensão e recessão de investimentos. Todavia, é de se supor que essa dinâmica, em alguma medida, esteja relacionada a cobertura dos serviços e segurança de recuperação e remuneração dos investimentos empenhados.

De modo geral, o serviço de abastecimento de água potável tem maiores índices de cobertura, o que significa maior número de usuários, ou seja, consumidores; e ao mesmo tempo tem maior estabilidade e previsibilidade regulatória, o que confere maior segurança de recuperação de investimentos. Assim, é natural assumir que nos períodos em que os recursos são mais abundantes os investimentos tendem a ser destinados aos serviços mais deficitários, e que durante períodos de escassez de recursos os investimentos sejam direcionados aos serviços cujo retorno é mais garantido.

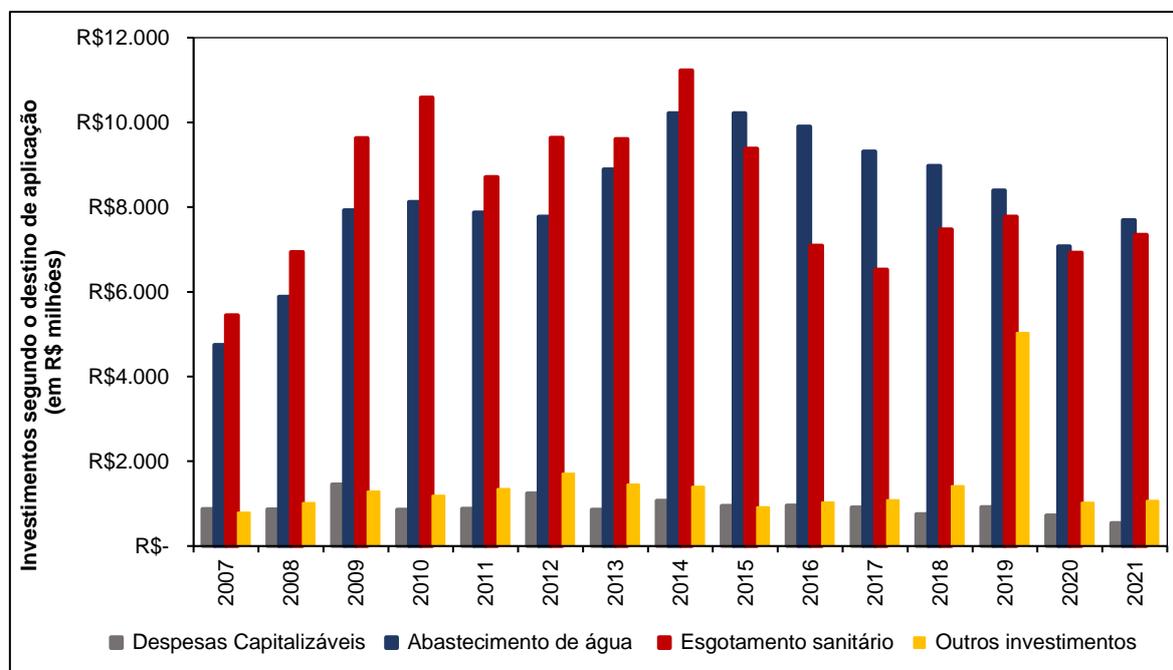


Figura 2: Investimentos segundo destino de aplicação por subcategoria entre 2007 e 2021 (em R\$ milhões).

Dois eventos de grande porte podem ter contribuído para este resultado: i) grandes obras de água (incluindo o município São Paulo); ii) e transferências de contratos no setor, com transferência de operações para o setor privado, sendo os sistemas de água o foco. Os valores alocados em despesas capitalizáveis e em outros investimentos têm se mantido estáveis, com aportes não muito grandes (entre pouco mais de R\$ 500 milhões e R\$ 1,7 bilhão) no período, conforme desta a Secretaria Nacional de Saneamento, do Ministério das Cidades, essa categoria, em geral, apresenta valores inferiores, pois inclui a compra de equipamentos, instalações e outros bens de uso geral que não são considerados nos investimentos voltados para o abastecimento de água ou saneamento básico (BRASIL, 2023).

A exceção é o ano de 2019, que apresentou considerável alta em “outros investimentos”, devido aos valores declarados pela Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern/RN) que apresentou crescimento de 83%, na categoria de outros investimentos. Esse aumento foi decorrente da mudança de política contábil da Companhia em 2019, que passou a reconhecer o ativo financeiro de municípios em que há a prestação dos serviços, mas cujos contratos estão vencidos ou precários³ (BRASIL, 2020).

5 PERFIL DOS INVESTIMENTO EM ÁGUA E ESGOTOS

No SNIS, são três os possíveis contratantes das obras de infraestrutura de água e esgoto: i) os próprios prestadores dos serviços, ii) os municípios e iii) o estado. Os investimentos efetuados pelos governos municipais e estaduais são equivalentes aos investimentos das prefeituras e secretarias de estado, sendo que tais contratos são implementados direta ou indiretamente através de terceiros.

³ De acordo com o SNIS (BRASIL, 2020) a maior parcela dos investimentos (R\$ 1.208,3 milhões do total de R\$ 1.252,3 milhões) corresponde a adutoras cujos valores ainda não tinham sido incorporados ao ativo imobilizado da Companhia.

A declaração das informações referentes aos investimentos realizados pelos municípios e estados é também de responsabilidade dos prestadores de serviços que devem pesquisar tais investimentos e efetuar o preenchimento dos dados no SNIS (BRASIL, 2023).

Os investimentos realizados pelos prestadores são referentes aos contratos celebrados por eles em serviços de relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esses investimentos são maioria quando comparados aos oriundos dos contratos firmados pelos municípios e pelo estado, que juntos não costumam superar os 10% do total, em todo período estudado.

A Figura 3, a seguir, mostra essa distribuição percentual dos investimentos totais em relação ao contratante das obras.

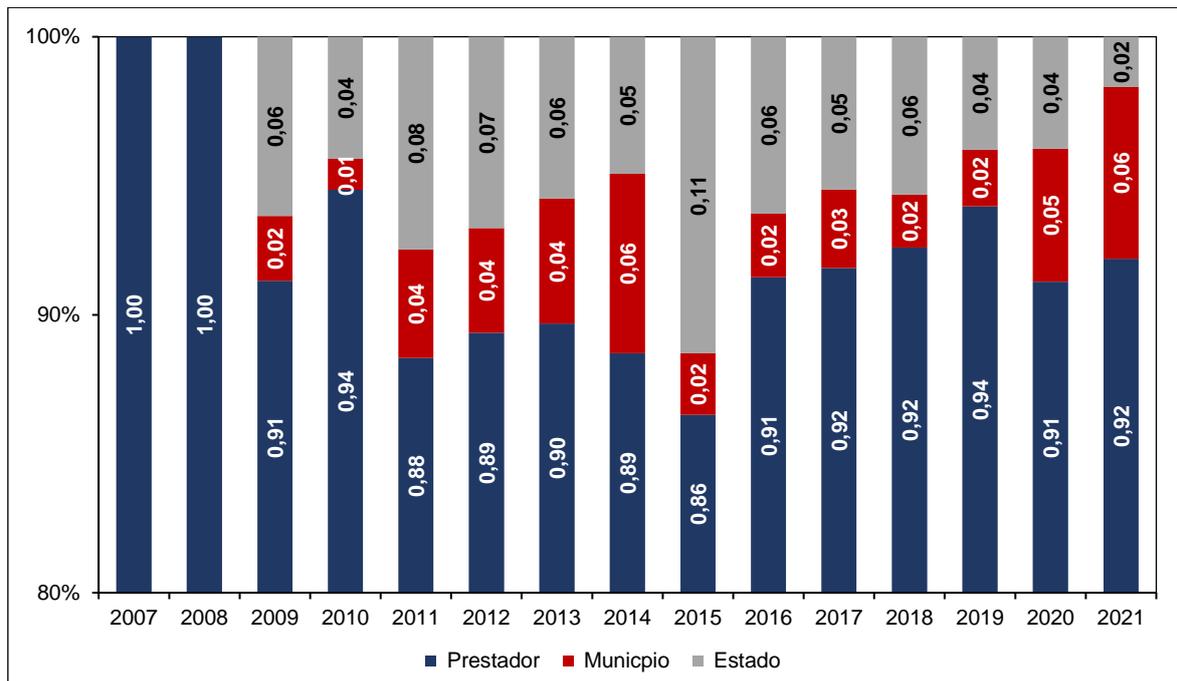


Figura 3: Percentual de investimento total em água e esgoto por destino de aplicação segundo o contratante.

Observa-se que em 2011 e 2015, anos seguintes as alocações do PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011 e 2014), os investimentos referentes aos contratos celebrados por municípios e pelo estado são ligeiramente superiores aos dos demais anos, representando respectivamente 12% e 14% do total investido. A partir de 2016, entretanto, vão reduzindo progressivamente. Em 2019, somados, totalizaram apenas 6%. Portanto, os prestadores são os principais contratantes de serviços, mas e quanto a origem desses investimentos?

Na Figura 4, a seguir, é possível observar o comportamento dos investimentos subdivididos em função de sua origem.

Nota-se que os investimentos com recursos próprios, isto é, recursos do caixa do prestador de serviços, resultante da cobrança de tarifas ou taxas, cresceu durante o período analisado. Enquanto isso, os investimentos com recursos onerosos têm leve tendência positiva, mais próxima à estabilidade, com pequenas flutuações bi e tri anuais. Por outro lado, os investimentos com recursos não onerosos, ou a fundo perdido, mostram franca queda durante o período.

Entre 2012 e 2021, últimos dez anos do período, a taxa de crescimento dos investimentos com recursos próprios foi de 1,27%, enquanto a dos investimentos por recursos não onerosos foi de 16,99%. Em média, os primeiros, correspondem a 48% do total investidos durante o período, já os onerosos cerca de 30% e os não onerosos 22%.

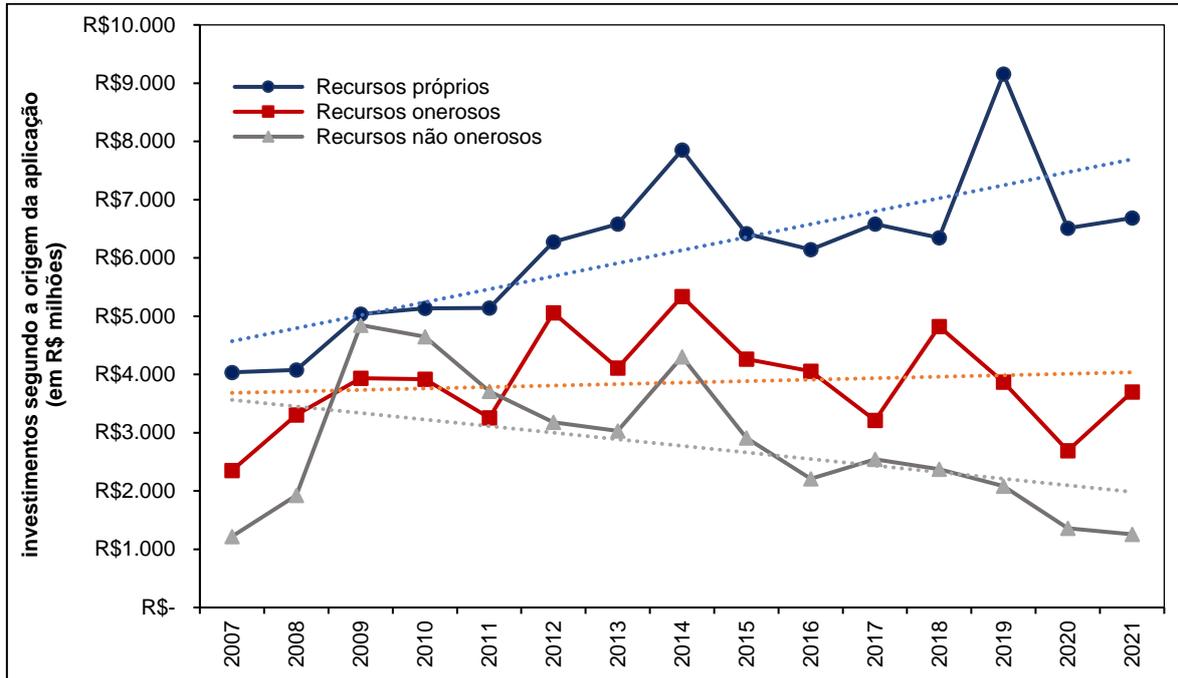


Figura 4: Investimentos segundo a origem da aplicação por subcategoria entre 2007 e 2021 (em R\$ milhões).

Nos últimos anos, principalmente a partir de 2019, os investimentos por recursos próprios se mantiveram próximos a 60% do total (Figura 5), maiores percentuais desde o início do período de estudos. Esse comportamento confere com o que afirmam Mendes e Santos (2022), de que no Brasil, como ocorre nos países mais ricos, cada vez mais se recorre a sustentabilidade financeira dos serviços de infraestrutura a partir de tributos (impostos, contribuições e taxas) e tarifas.

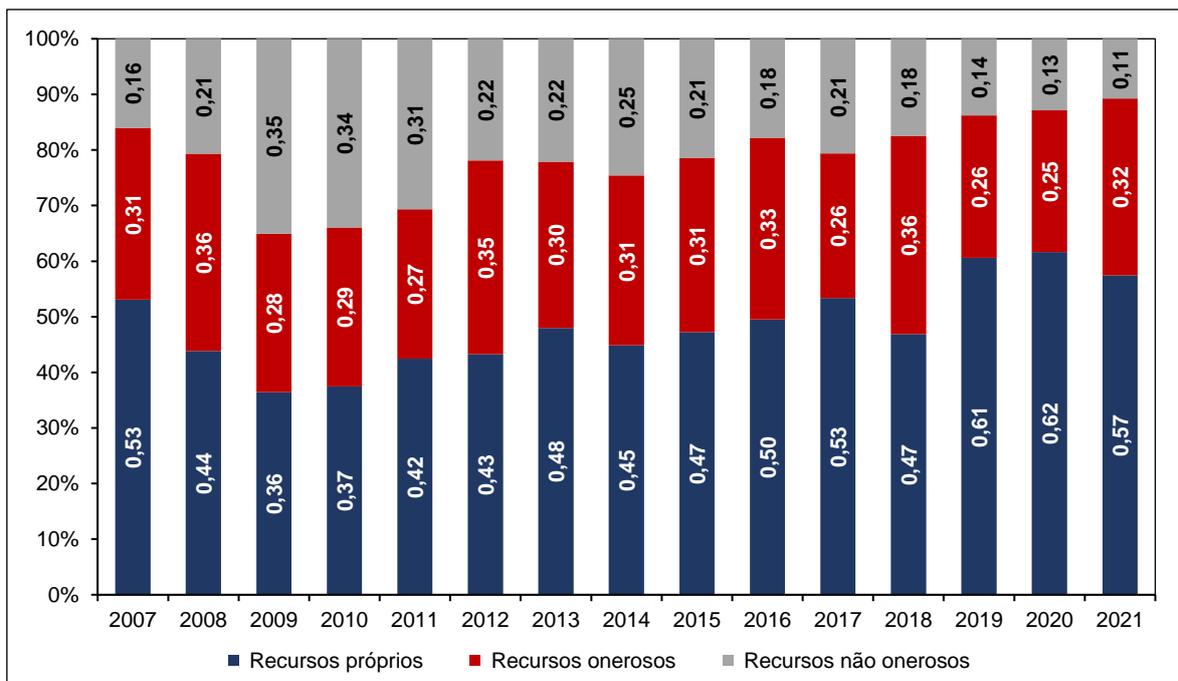


Figura 5: Percentual de investimentos em função da origem da aplicação.

6 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO EM ASCENÇÃO

A busca por sustentabilidade financeira frente ao cenário de enfraquecimento dos cofres públicos, da dependência operacional e de financiamento dos bancos públicos (BNDES e CEF, em destaque) e das empresas públicas (AMORIM FILHO; LEITE; CHAMBARELLI, 2015) e a necessidade de se intensificar os esforços rumo à universalização do saneamento básico, têm fomentado pelo menos dois movimentos claros: o primeiro é o de ampliação das modalidades de financiamento, principalmente as que provisionam investimentos em ativos alternativos aos modelos tradicionais de dívida (VAZQUEZ; HALLACK; QUEIROZ, 2016); e o segundo é o crescimento das alternativas de captação de recursos privados por meio da atração dada pelos arranjos acordados entre o BNDES, companhias, governos estaduais e prefeituras, de modo a criar um certa competição pela concessão dos serviços/outorgas.

Entre as alternativas de captação de recursos para o financiamento de projetos de saneamento básico no país estão as debêntures incentivadas, títulos privados relacionados a investimentos em projetos de infraestrutura, que se distinguem das debêntures convencionais por possuírem alíquotas de imposto de renda reduzidas (BRAGANÇA; PESSOA; SOUZA, 2015) e por atenderem requisitos específicos definidos pelo Decreto 8.874/2016. Os incentivos, ou subsídios, concedidos se justificam pela natureza dos projetos contemplados: projetos que apresentam benefícios sociais e ambientais que não são capturáveis em suas receitas e implicam, frequentemente, custos adicionais para serem providos (PEREIRA; MITERHOF, 2022).

As debêntures incentivadas foram criadas por meio da Lei 12.431/2011, sendo emitidas por empresas concessionárias autorizadas, em alternativa às fontes tradicionais de financiamento, e que progressivamente têm se consolidado no mercado de capitais como mecanismo de financiamento de longo prazo para as empresas. Conforme mencionam Wajnberg e Castro (2016), mesmo diante do cenário de grande instabilidade financeira que acometeu o país as emissões de debêntures incentivadas ocorreram com relativa frequência. A Figura 6 mostra a evolução dos montantes captados por meio desse instrumento entre 2015 e 2021.

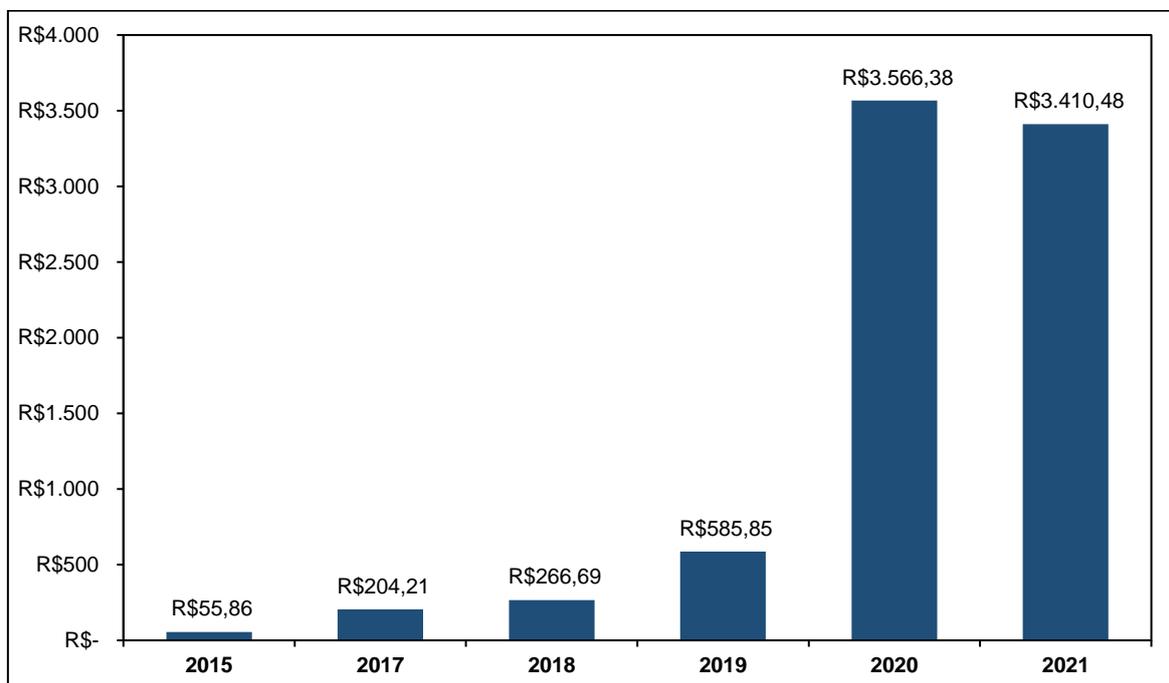


Figura 6: Evolução dos valores captados com debêntures incentivadas de saneamento entre 2015 e 2021 (em R\$ milhões).

De acordo com Simões (2021), a emissão de debêntures incentivadas pode resultar em um aumento de curto prazo no financiamento de investimentos em infraestrutura no país. No entanto, como destacado por Morettini (2019), o crescimento contínuo dessas debêntures não eliminou, nem de longe, o papel predominante do financiamento público, mas indica um caminho bem-sucedido em direção à descentralização do financiamento de projetos de infraestrutura.

Todo este movimento leva à expectativa de regulação aprimorada, maior eficiência dos sistemas de água e esgotos, maior receita operacional, sendo admitida elevação dos valores das tarifas, de modo a dar mais autonomia financeira ao setor para cobrir o pagamento de ativos (privatizações), investimentos e gastos operacionais para a universalização.

A Figura 7 ilustra a trajetória recente das mudanças nesse perfil de investimentos, em resposta às medidas citadas nos itens de (1) a (5), evidenciando tanto a queda nos aportes da União como o surgimento das debêntures incentivadas como principal fonte para as empresas em expansão e com potencial técnico de captar este tipo de recursos – os dados foram atualizados pelo IGP-DI para 31/12/2021. Os dados de 2022 não se encontravam disponíveis até a finalização deste artigo.

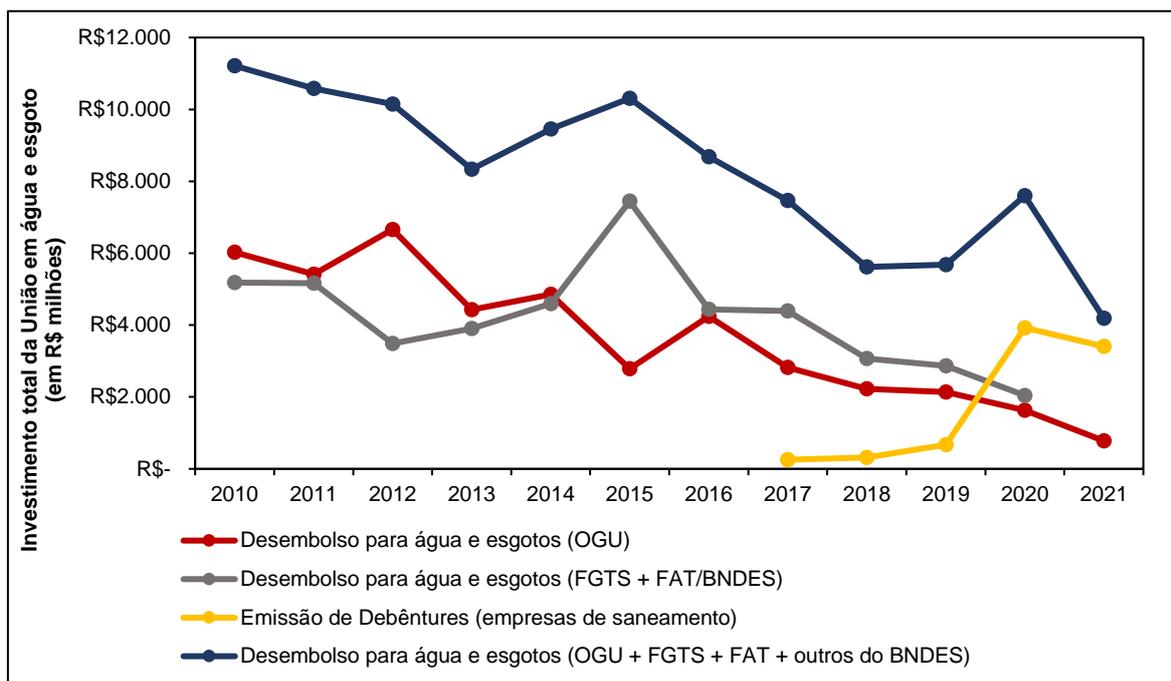


Figura 7: Investimento total da União em água e esgotamento - Brasil (OGU e Controlados) (em R\$ milhões) – corrigidos pelo IGP-DI da FGV para 31/12/2021.

A Tabela 3 apresenta um resumo das debêntures incentivadas emitidas desde 2015, quando se iniciam no setor. O destaque que se faz é a concentração das operações e valores totais emitidos, destacando-se a cada ano não mais que três empresas e, em 2019, apenas duas, sendo a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) a maior demandante dessa fonte de recursos (29% do total comprometido, desde 2015).

Tabela 3. Debêntures emitidas no saneamento – valores e principais empresas emissoras (em milhões).

Ano	Valor total das emissões ¹	Valor pelas empresas com maiores emissões ²	Participação das três maiores	Três principais empresas emissoras
2021	R\$ 3.410,48	R\$ 2.352,72	69,0%	Sabesp/SP, Cagece/CE, Corsan/RS
2020	R\$ 3.566,38	R\$ 1.997,23	56,0%	Sabesp/SP, Iguá/SP+6, Sanepar/PR
2019	R\$ 500,00	R\$ 585,85	100,0%	Sabesp/SP, Águas de Itapema/SC
2015-2018	R\$ 613,00	R\$ 526,76	100,0%	Copasa/MG, Nascentes do Xingu/SP, Saneatins/TO

Nota: ^{1,2} Valores atualizados pelo IPCA.

Fonte: Boletim de Debêntures/ME/Sistema Nacional de Debêntures. Elaborado por Mendes e Santos (no prelo).

Além dos dados apresentados na Tabela 3, sobre a emissão de debêntures incentivadas, cabe acrescentar que, até outubro de 2022, havia apenas duas operações em finalização, somando mais de R\$ 3,1 bilhões. Dessas, uma operação de emissão corresponde a R\$ 2,8 bilhões, empreendida pela empresa Aegea. Essa empresa tem base em São Paulo e operações em 13 estados (154 municípios, até 2022), principalmente no Mato Grosso do Sul, Mato Grosso – recentemente, venceu o leilão que privatizou a Corsan/RS (317 municípios), o que pode tornar este estado a sua principal base.

Portanto, as mudanças até aqui destacadas apontam que, desde 2015 (em termos de desembolso), em resumo: i) houve redução do aporte do OGU e das fontes tradicionais FGTS/CEF e FAT/BNDES; ii) elevação das operações de debêntures incentivadas, que alcançam, em 2021, 81% do total disponibilizado para água e esgotamento sanitário no país com alguma participação da União (OGU + Controlados); e iii) que há forte concentração dos valores emitidos por debêntures em poucas empresas públicas (de economia mista) centralizadas nas regiões Sul e Sudeste e outras privadas com operações também no Centro-Oeste e Norte.

7 CONCLUSÃO

O estudo possibilitou apresentar o volume, oscilações e mudanças de fontes do investimento no saneamento no Brasil, contribuindo com o acompanhamento do financiamento do setor. Um dos destaques feitos se refere ao maior volume de aportes feitos no período que se inicia com o PAC, seguindo-se queda a partir de 2014, tanto por parte do Orçamento Geral da União quanto por outras fontes externas, investimentos próprios das empresas, municípios e estados.

Entre 2013 até a edição da Lei 14.026/2020, observa-se mudança no perfil de entrada de recursos para as atividades de água e esgotamento sanitário, com maior ingresso de recursos devido à emissão de debêntures incentivadas – esta tem sido a maior fonte, inclusive, nos últimos três anos.

A redução dos recursos públicos para o setor pode ser vista como resultado das medidas de fomento à entrada de maior capital privado e também de companhias estaduais com capital aberto em bolsas de valor e com grande capacidade de captação no mercado – destacando-se bancos não estatais e emissão de títulos debêntures. Nesse sentido, os estímulos dados pelo governo federal, desde 2013 até 2020, com a Lei 14.026/2020, se alinham às teses de maiores aportes sustentados por tarifas.

Porém a queda observada nos valores totais investidos (ainda havendo a possibilidade de valores declarados com alguma inconsistência) indica o poder de alavancagem do setor público no saneamento. Este poder deve ser direcionado para medidas combinadas de subsídios para a universalização, contando com os tradicionais e importantes subsídios já existentes entre usuários e entre municípios.

Os resultados de concentração na captação de recursos via debêntures incentivadas alerta para possíveis dificuldades de outras empresas para esta modalidade. Pensando também a situação de municípios pobres e endividados, o problema se mantém, sendo necessária a participação estatal no financiamento e no suporte para capacitação.

Por fim, os dados por fonte de financiamento, sendo listadas lacunas e proposições para o acompanhamento do setor neste tema, doravante. Uma delas foi a observação da mudança de foco, de esgotamento sanitário para água e outros, com a redução dos aportes do governo federal. Abre-se a hipótese de que grandes projetos de água e alocações em operação sejam as explicações, a pesquisar.

Outra lacuna é a necessidade de se aperfeiçoarem os dados informados ao SNIS, a segurança de investimento em municípios com contratos de programa (após a Lei 14.026/2020) e os seus decretos, inclusive com as revogações de 2023. Restam dúvidas em aspectos como manutenção ou não de ajudas do governo federal (subsídios à energia, isenções tributárias, suporte ao saneamento rural, etc.) e quanto ao papel de políticas como a tarifa social da água.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUIAR, A. M. DE S.; HELLER, L. Saneamento básico no Brasil: perspectivas e a saúde nas cidades. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.
2. ALBUQUERQUE, G. DA R. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. BNDES Setorial, v. 34, p. 45–94, 2011.
3. ALMEIDA, W. J. M. DE. Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
4. AMORIM FILHO, M. H. DE; LEITE, L. W. C.; CHAMBARELLI, M. A. P. P. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. Revista do BNDES, v. 44, p. 251–309, dez. 2015.
5. ARAÚJO FILHO, V. F. O quadro institucional do setor de saneamento básico e a estratégia operacional do PAC: possíveis impactos sobre o perfil dos investimentos e a redução do déficit. BRUA, v. 1, p. 61–65, 2008.
6. BARBOSA FILHO, F. DE H. A crise econômica de 2014/2017. Estudos Avançados, v. 31, n. 89, p. 51–60, 2017.
7. BRAGANÇA, G. G. F. DE; PESSOA, M. DE S.; SOUZA, G. M. DE. TD 2158: Evolução recente do mercado de debêntures no Brasil: as debêntures incentivadas. Brasília: IPEA, 2015.
8. BRASIL. Diagnóstico dos serviços de água e esgoto: gestão administrativa e financeira. Brasília: MinCidades, 2023.
9. BRASIL. SNIS: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020.
10. BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Acesso em: 6 out. 2021.
11. GALLO, A. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. Revista do BNDES, v. 28, n. 56, p. 315–360, dez. 2021.
12. KUWAJIMA, J. I. et al. TD 2614: Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público. Brasília: IPEA, 2020.
13. MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. TD 2791: Drenagem e manejo sustentável de águas pluviais urbanas: o que falta para o Brasil adotar? Rio de Janeiro: IPEA, 2022.
14. MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. DOS. Análise dos investimentos em água e esgoto entre 2009 e 2018 segundo o SNIS frente a uma proposta de priorização dos recursos públicos. Anais do 31º Congresso da ABES. Anais... Em: 31º CONGRESSO DA ABES. Curitiba: ABES, out. 2021.
15. MORETTINI, F. T. R. Financiamento de longo prazo e desenvolvimento: uma análise da regulação das debêntures de infraestrutura no financiamento nacional entre os anos de 2011 e 2016. Tese (Doutorado)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 24 maio 2019.
16. PEREIRA, T. R.; MITERHOF, M. T. Uma nota sobre a eficiência fiscal das debêntures incentivadas em infraestrutura no Brasil. Revista Brasileira de Economia, v. 75, p. 245–265, 17 jan. 2022.
17. PIMENTEL, L. B. et al. O apoio do BNDES ao saneamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. BNDES Setorial, v. 45, p. 227–284, 2017.
18. PIRES, I. M. O estágio atual do PLANASA. Revista DAE, v. 254, n. 112, p. 29–45, 1977.
19. SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 1, p. 89–101, jan. 2001.
20. SANTOS, G. R. DOS; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. DE. TD 2587: Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Texto para Discussão, 1 set. 2020.
21. SIMÕES, I. L. Debêntures incentivadas: evolução e contribuição no setor de infraestrutura do Brasil. Dissertação (Mestrado)—São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 29 abr. 2021.
22. SOUSA, A. C. A. DE; COSTA, N. DO R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 23, n. 3, p. 615–634, set. 2016.
23. VAZQUEZ, M.; HALLACK, M.; QUEIROZ, R. Texto para Discussão 2266: Condicionantes institucionais à execução de projetos de infraestrutura: financiamento de longo prazo. Brasília: IPEA, 2016.
24. WAJNBERG, D.; CASTRO, E. C. Debêntures de projetos de infraestrutura: uma comparação entre as experiências brasileira e internacional. Revista do BNDES, v. 46, p. 149–155, dez. 2016.