

V Diálogos de Saneamento

Lei de Saneamento Desafios para a Implantação da Regulação de Serviços de Água e Esgotos

Marisa de Oliveira Guimarães
Conselho Diretor - ABES

Porto Alegre, 5 de dezembro de 2016



AGENDA

1. Desafios para Adequação do Setor à Lei nº 11.445/2007

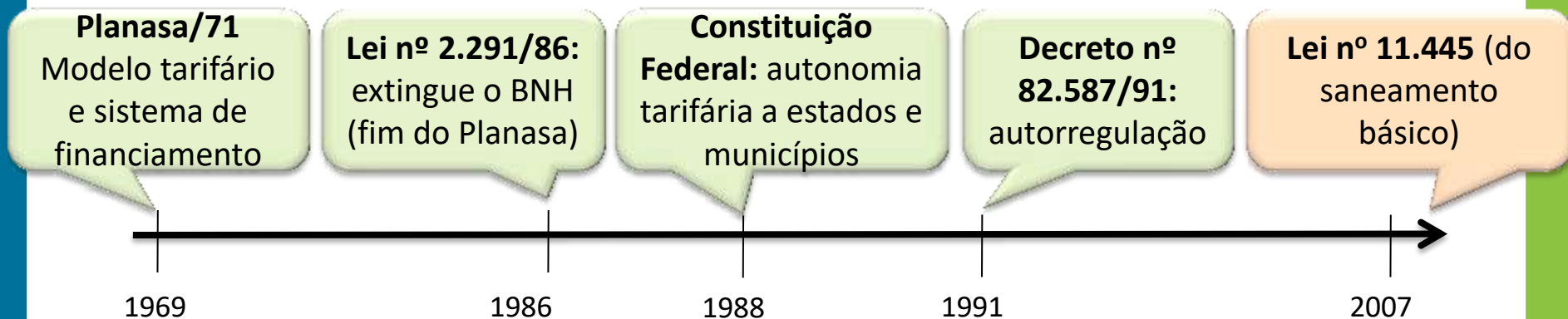
2. Desafios na Implantação da Regulação

AGENDA

1. Desafios para Adequação do Setor à Lei nº 11.445/2007

2. Desafios na Implantação da Regulação

A EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL NO BRASIL



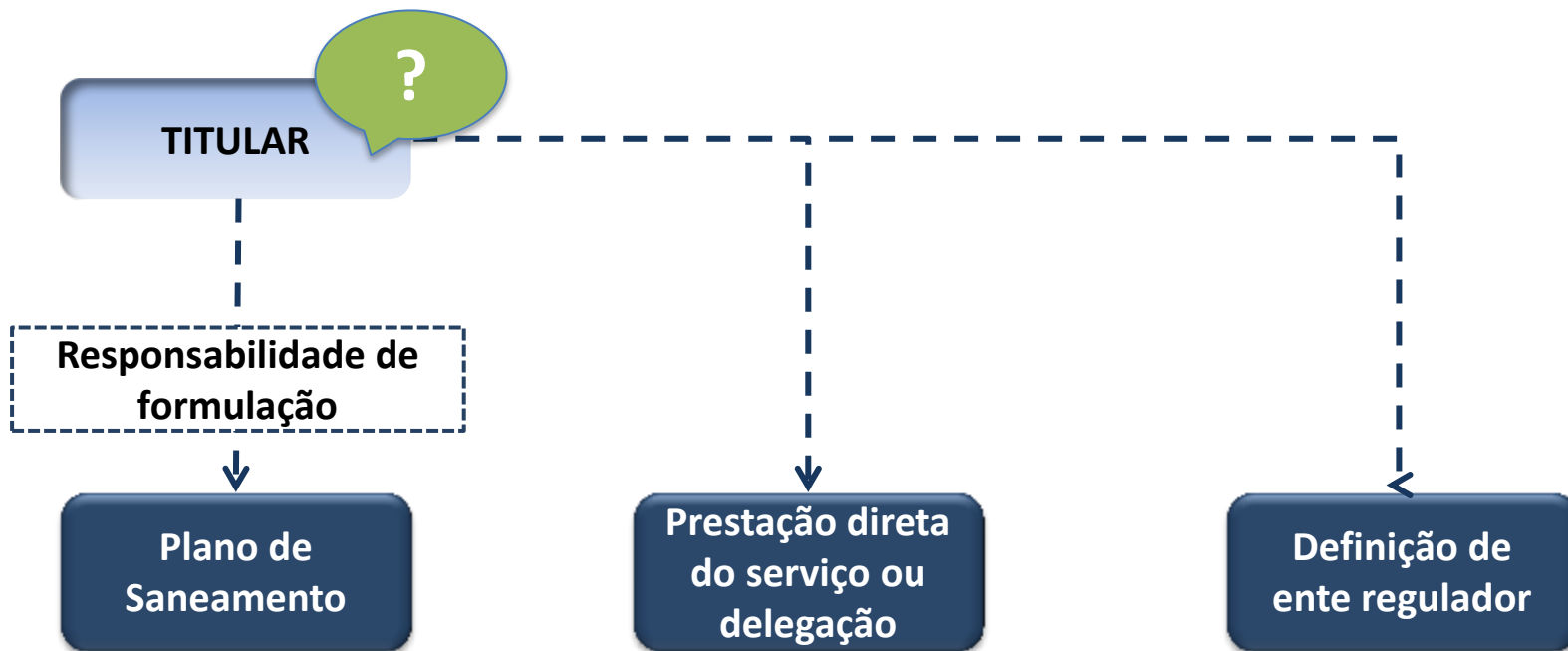
Antes da Lei 11.445	Após Lei 11.445
Planejamento pelo operador	Planejamento pelo poder concedente
Instrumentos de contratação precários	Prestação do serviço: direta ou delegada a terceiro com Contrato de programa/concessão
Autorregulação	Agência reguladora

Novos desafios para o setor de saneamento



LEI 11.445/07

COMPETÊNCIAS DO PODER CONCEDENTE

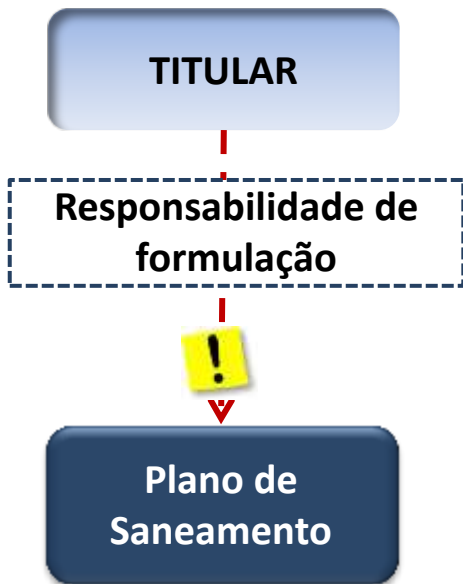


Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto:

I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II – prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização (...)

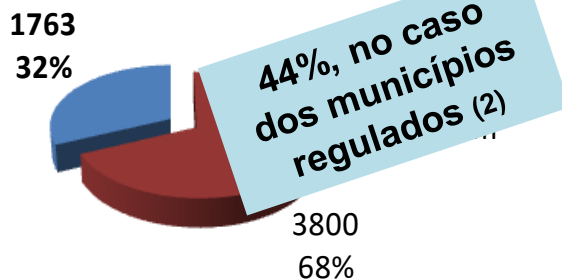
Planos Municipais de Saneamento Básico



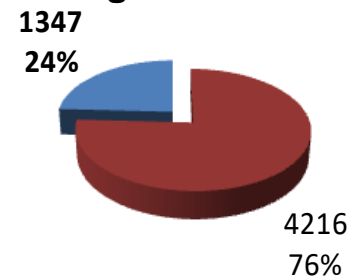
Maior parte dos municípios ainda não elaborou PMSB

Municípios que elaboraram PMSB para⁽¹⁾...

Abastecimento de água

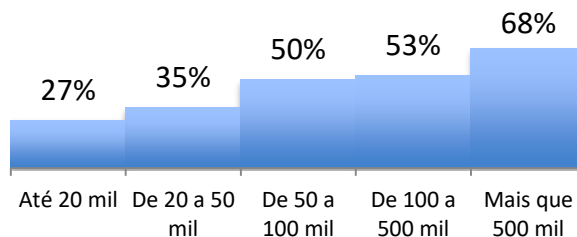


Esgotamento sanitário

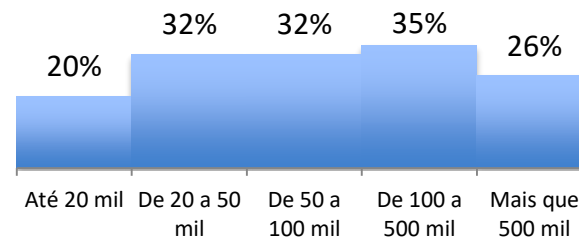


Dados abertos por faixa de população

Abastecimento de água



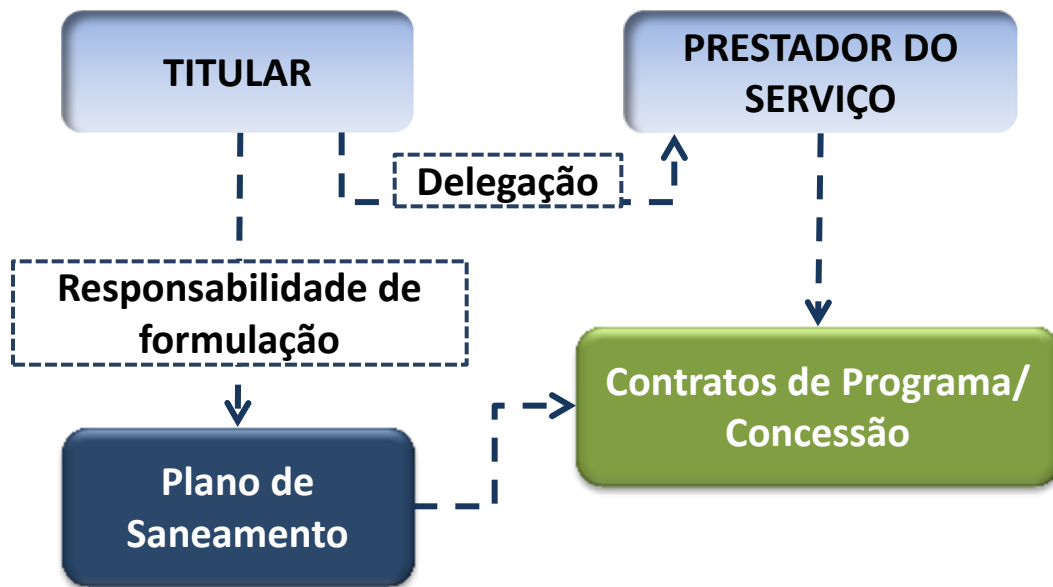
Esgotamento sanitário



(1) IBGE (2013). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.

(2) ABAR (2014). Saneamento Básico – Regulação 2014.

Lei 11.445/07: Contratação dos Serviços

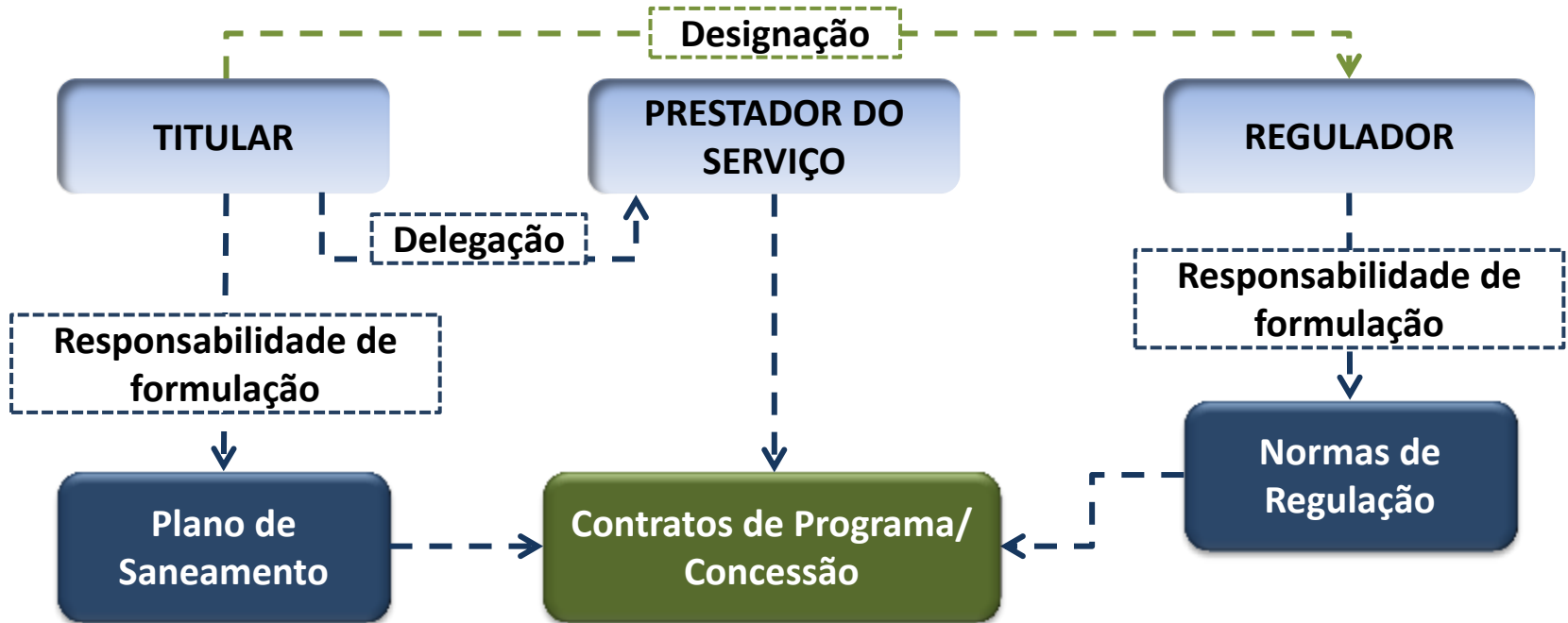


Art. 10 A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato (...).

Art. 11 (...) § 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

LEI 11.445/07

PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: CONTRATUALIZAÇÃO



Art. 11 São condições de validade dos contratos (...):

*I – a existência de **plano de saneamento básico**; (...)*

*II- a existência de **estudo comprovando a viabilidade** técnica e econômico-financeira da **prestação universal** dos serviços (...)*

*III – a existência de **normas de regulação** (...) incluindo a **designação da entidade de regulação e de fiscalização**;*

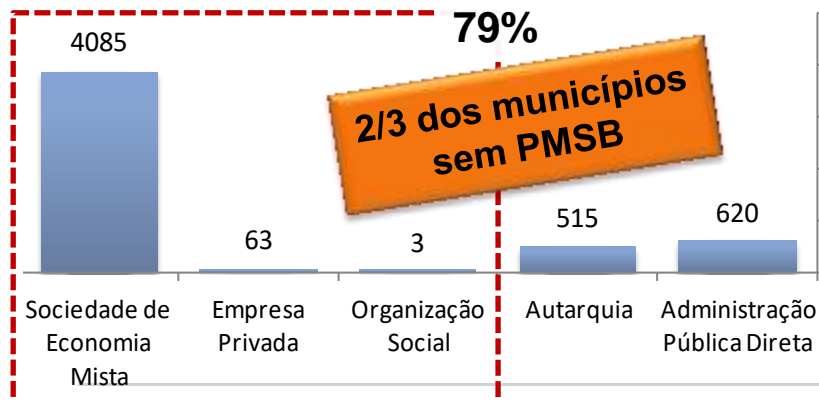
Prestação dos Serviços de Água e Esgoto

Contratualização dos Serviços

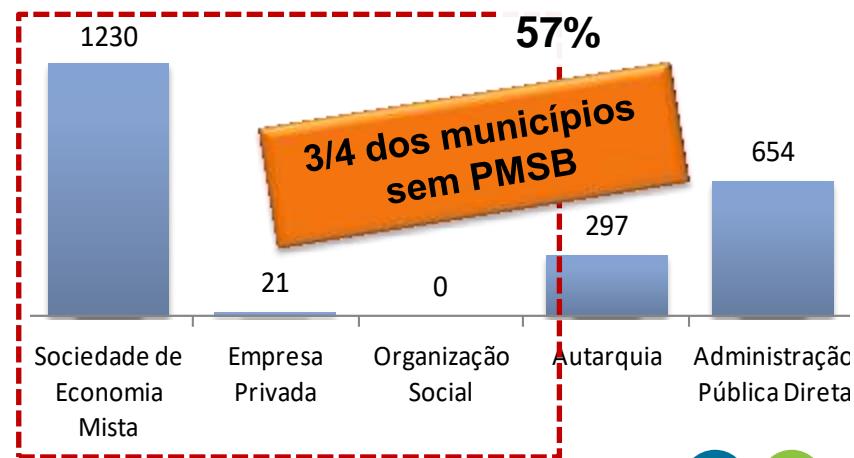


- Pelo menos 79% dos municípios atendidos com água e 57% dos com esgoto deveriam ter assinado contratos de programa ou concessão nos termos da Lei 11.445/07.
- Existem inúmeros contratos que precisam ser adequados.

Municípios abastecidos com água



Municípios com esgotamento sanitário



(1) SNIS (2013).



Lei 11.445/07: A Regulação dos Serviços



Art. 11 (...):

§ 2º (...), **as normas (...)** deverão prever: (...)

II – a inclusão, no contrato, das **metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência** (...) em conformidade com os serviços a serem prestados; (...)

IV – **as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro** da prestação dos serviços, **em regime de eficiência** (...)

V – **mecanismos de controle social** (...)



Delegação da Regulação

Arranjos para a Delegação da Regulação

Estadual

- Maior propensão a ganhos de escala
- Consequente redução de custos *per capita* com regulação e de capacitação do corpo técnico.
- Maior distanciamento da prestação do serviço



Consórcio

- Forma intermediária.
- Necessita de um grande número de documentos para sua formação
- Possibilidade de conflitos políticos na escolha do quadro dirigente.



Municipal

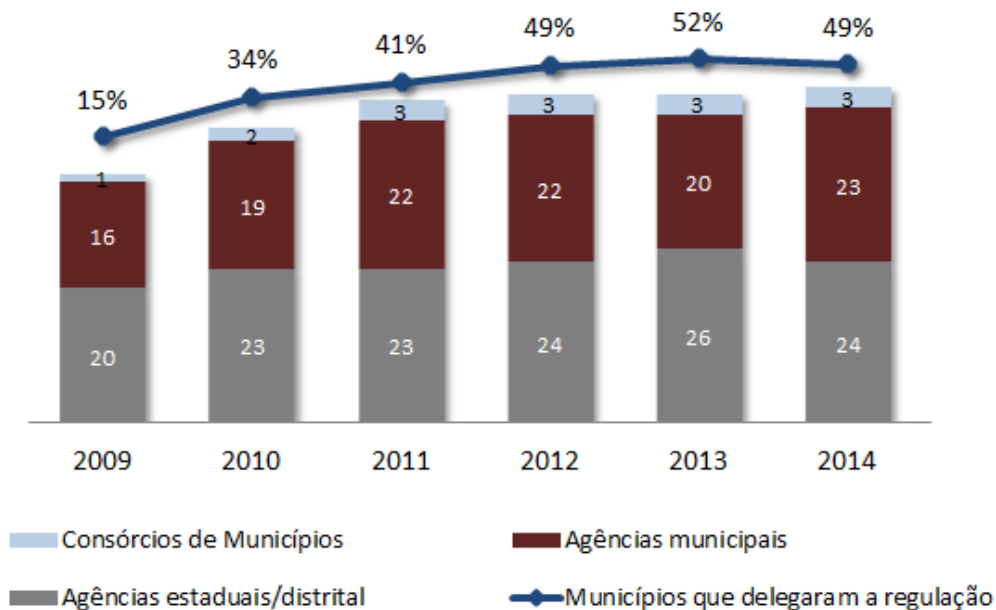
- Maior proximidade com o prestador de serviço e a sociedade
- Facilidades para a fiscalização dos serviços
- Maiores custos per capita com regulação, o que pode inviabilizá-la.

DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO

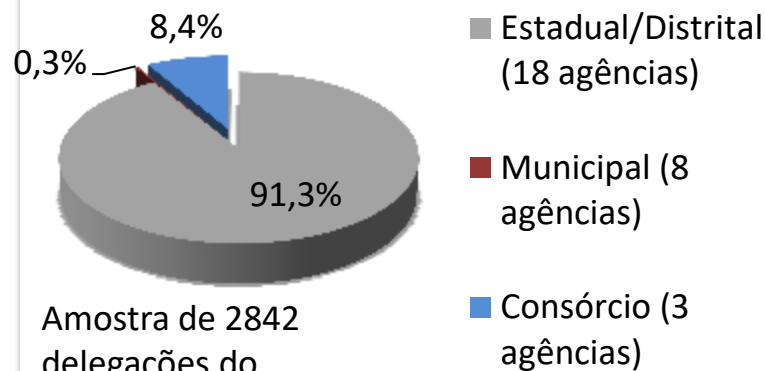
MUNICÍPIOS COM REGULAÇÃO DELEGADA

- Número crescente de titulares vem delegando a regulação
- Até 2014, 51% dos municípios ainda não haviam delegado a regulação ⁽¹⁾.

Número de agências reguladoras e delegações



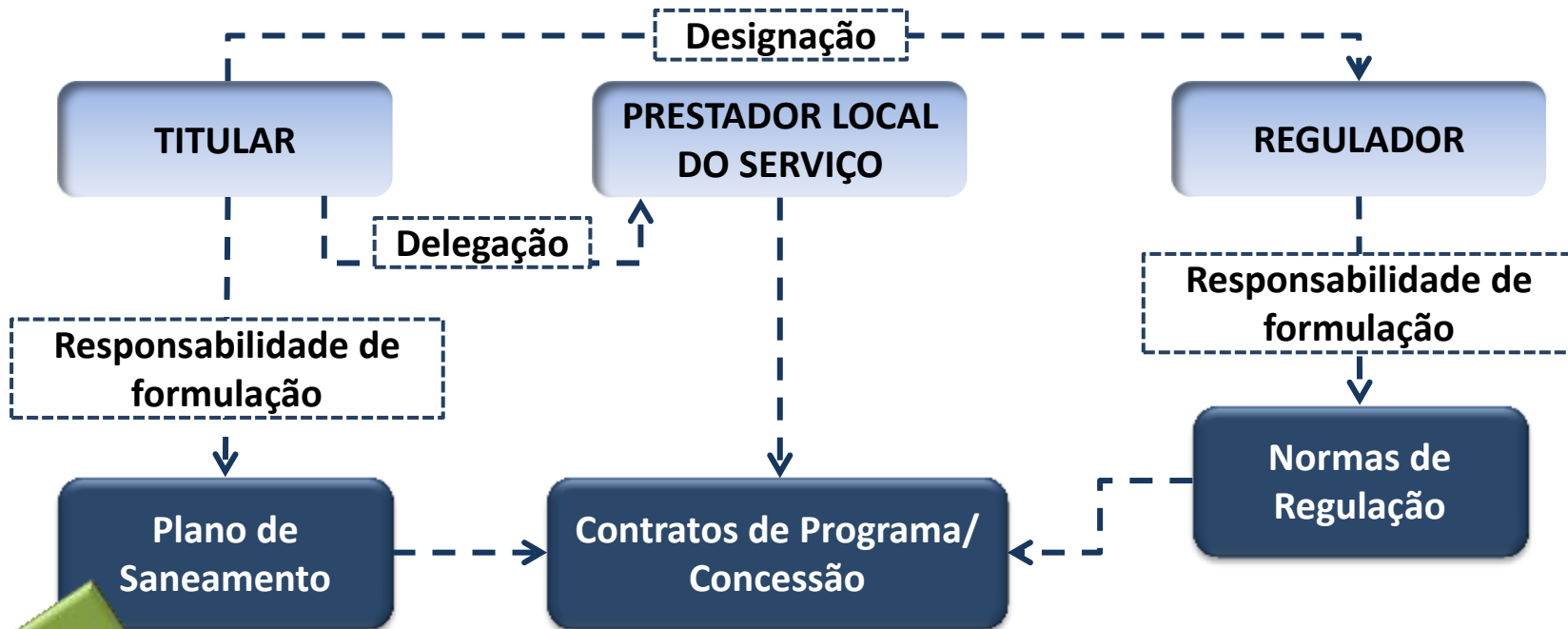
- Maior parte das delegações feitas agências estaduais/distrital



Amostra de 2842 delegações do estudo da ABAR (2015)

(1) ABAR (2015). Saneamento Básico – Regulação 2015. Brasília, 2015.

RELAÇÕES ENTRE PLANOS, CONTRATOS E REGULAÇÃO: DESAFIOS



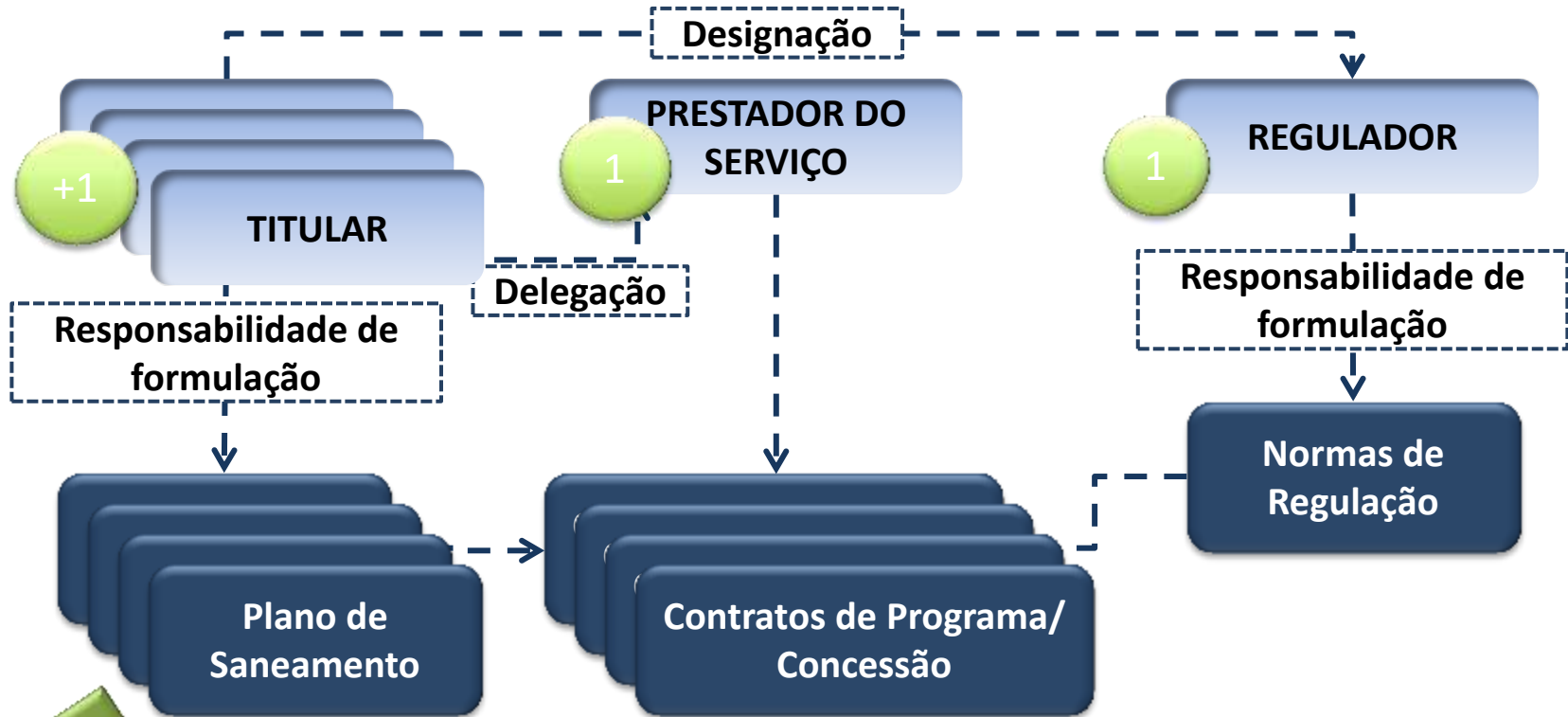
Desafios

Garantir a aderência entre plano, contrato, regulação e as condições de equilíbrio econômico financeiro do contrato

Regulação deverá:

- Prever recursos para execução do plano e o alcance das metas previstas.
- Incentivar a eficiência, buscando a modicidade tarifária.
- Velar pela qualidade de serviços.

RELAÇÕES ENTRE PLANOS, CONTRATOS E REGULAÇÃO: DESAFIOS PRESTAÇÃO REGIONALIZADA



Desafios

- Buscar a uniformidade da regulação e a compatibilidade com o planejamento.
- Equilíbrio econômico financeiro: de cada contrato individualmente ou do conjunto de contratos? Como tratar os subsídios cruzados entre municípios?

RELAÇÕES ENTRE PLANOS, CONTRATOS E REGULAÇÃO: DESAFIOS PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Criar mecanismos que possibilitem a autonomia de decisão e a mobilidade na prestação dos serviços

Desafios

- **Não colocar em risco a recuperação dos investimentos do prestador.**
- **Equacionar a questão da reversibilidade dos ativos:** muitos investimentos em saneamento não se recuperam dentro do período do contrato.
- **Avaliar sustentabilidade do equilíbrio quando da saída do município superavitário no caso de prestação regionalizada.**

DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO

ABRANGÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Agências com diferente abrangência

Situação na qual uma única agência regula diferentes prestadores pode:

- **Reduzir custos regulatórios**, devido à economia de escala e à padronização dos procedimentos regulatórios
- **Distanciar a regulação da prestação e dos usuários**, com consequências ruins para a fiscalização dos serviços

Agência	Origem	Prestadores regulados	Delegações envolvidas
AGERGS/RS	Estadual	2	259
AGESAN/SC	Estadual	30	101
ARSAE/MG	Estadual	5	662
ARSESP/SP	Estadual	3	269
AGIR/SC	Consórcio	7	15
ARES-PCJ/SP	Consórcio	36	43
AMAE/Joinville	Municipal	1	1
ARSAE/Mauá	Municipal	1	1

Qual o melhor arranjo para a regulação?



DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO

ABRANGÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Prestadores (regionais) regulados por mais de uma agência

Santa Catarina



Agências:
AGESAN
AGIR*
ARIS*

São Paulo



Agências:
ARSESP
ARES-PCJ*

Ceará



Agências:
ARCE
ACFOR*

Superposição de agências impõe desafios aos prestadores e aos reguladores

Reguladores:

- Dificuldades para (i) capturar economias de escala e (ii) obter informações de um município
- Limitação para impor condições técnicas a toda a área do prestador

Prestadores:

- Aumento da complexidade operacional decorrente do atendimento a exigências de vários reguladores
- Elevação de custos
- Aumento do risco do negócio.

Delegação da Regulação

Viabilidade da Regulação por Agências Locais

Estudo do
Ministério das
Cidades (2014)

–

com base em
Galvão, Turolla
e Paganini
(2008)

Estima a viabilidade da criação de agências reguladoras locais no Brasil. Foram considerados:

- **que em todos os municípios com mais de 200 mil economias (A+E) a regulação local é economicamente viável .**
- **que os demais municípios se dividiam em 3 grupos de acordo com a sua tamanho:** até 10 mil economias, entre 10 mil e 50 mil economias e entre 50 mil e 200 mil economias

Para cada um desses 3 grupos foram **calculados custos mensais de referência com regulação e analisadas taxas de regulação com percentuais entre 1% e 3% da Receita Operacional Direta.**

Utilizaram-se os dados do SNIS 2007.

(1) Ministério das Cidades (2014) Panorama do Saneamento no Brasil. Brasília, 2014

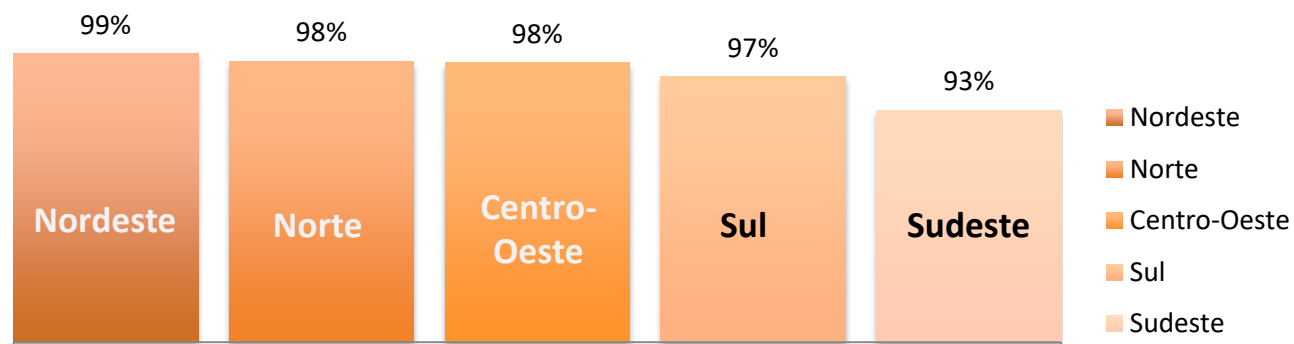
DELEGAÇÃO DA REGULAÇÃO

VIABILIDADE DA REGULAÇÃO POR AGÊNCIAS LOCAIS

Estudo do
Ministério das
Cidades (2014)

—
com base em
Galvão, Turolla
e Paganini
(2008)

Percentual de municípios em que a criação de agência reguladora local é economicamente inviável.



A delegação da regulação para agência estaduais / consorciadas é a alternativa na busca de economias de escala e escopo

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

- 1 Resolver as questões no saneamento relacionadas às definições de Região Metropolitana (RM).

Ações

- i. Aprimorar os critérios de definição de RM previstos no Estatuto da MetrÓpole.
- ii. Estabelecer mecanismos e regulamentações para o exercício compartilhado da titularidade quanto ao planejamento e à delegação da regulação e da prestação.
- iii. Estudar as implicações e estabelecer o tratamento das questões transitórias (até o vencimento dos contratos vigentes) relacionadas à titularidade compartilhada nas RMs.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

- 2 Superar o déficit de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básicos (PMSB), em atendimento à Lei nº 11.445/2007.

Ações

- i. **Conscientizar as prefeituras** sobre a importância do Planejamento.
- ii. **Criar um programa nacional de assistência técnica integral aos municípios** que abranja temas relacionados à elaboração de PMSBs, adequação dos contratos à Lei 11.445/2007, à regulação dos serviços e à gestão.
- iii. **Aplicação de recursos públicos** não onerosos (estaduais ou federais) para financiar a elaboração dos PMSB, em particular nos municípios de pequeno porte.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

2

Superar o déficit de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básicos (PMSB), em atendimento à Lei nº 11.445/2007.

Ações

iv. **Compatibilizar e padronizar**, nas prestações regionalizadas, o **planejamento** dos serviços entre os municípios que compõem a **bacia hidrográfica**.

v. Estruturar a **participação da sociedade** através dos órgãos colegiados de controle social.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

3

Renovar contratos de concessão e de programa vencidos e adequar os vigentes à Lei nº 11.445/2007.

Ações

- i. Estabelecer critérios para a **reversibilidade dos ativos**, ao término do contrato, compatíveis com os mecanismos de recuperação dos investimentos previstos nas normas regulatórias.
- ii. Desenvolver **estudo setorial**, tendo em vista a implantação do SINISA, para **propor o conjunto de indicadores a serem usados nos contratos**, na regulação e no acompanhamento dos PMSB.
- iii. Fomentar a **padronização dos contratos** nas prestações regionalizadas ou de empresas estaduais.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

4

Garantir a aderência entre contratos (de programa ou concessão), planos de saneamento e normas de regulação.

Ações

- i. Definir cláusulas mínimas nos contratos para garantir a compatibilização com os PMSB's
- ii. Desenvolver **estudo setorial**, tendo em vista a implantação do SINISA, para **propor o conjunto de indicadores** a serem usados nos contratos, na regulação e no acompanhamento dos PMSB.
- iii. Criar um **programa nacional de assistência técnica integral aos municípios** que abranja temas relacionados à elaboração de PMSBs, adequação dos contratos, à regulação.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

- 5 Delegar a regulação dos serviços em todos os municípios.

Ações

- i. **Conscientizar as prefeituras** sobre a importância da Regulação
- ii. Desenvolver estudo indicativo para **identificar a viabilidade econômica da regulação local e subsidiar a escolha da escala ótima do regulador.**
- iii. Promover a **compatibilização / uniformização das normas regulatórias**, em particular das agências que regulam a um mesmo prestador.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

6

Garantir as condições para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.

Ações

- i. **Implementar** na regulação setorial e nos processos internos dos prestadores políticas com foco no **aumento da eficiência operacional** e na **redução das perdas**.
- ii. Desenvolver **estudo setorial** que indique (por porte de município) o **patamar de tarifas econômicas (sem subsídios intermunicipais)** que viabiliza a prestação dos serviços.
- iii. **Realizar estudo setorial para repensar a política tarifária**, de modo a garantir as condições para a sustentabilidade econômica e preservar o atendimento social.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

- 6 Garantir as condições para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.

Ações

- iv. Fomentar a prática de **análise de impacto regulatório** por parte das agências.
- v. Realizar **campanhas** de conscientização sobre o **valor social da água e do esgotamento sanitário**.
- vi. Identificar os meios para **garantir a aplicação dos recursos públicos**, em particular do PLANSAB, na expansão do sistema.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

6

Garantir as condições para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.

Ações

vii. Definir cláusulas mínimas nos contratos para garantir a compatibilização com os planos de saneamento.

viii. Garantir que as normas regulatórias sejam compatíveis com os contratos.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

7

Dotar as **agências reguladoras** de **autonomia financeira**, **capacidade técnica** e **independência decisória**.

Ações

- i. Desenvolver **estudo para identificar práticas de boa governança regulatória** com vistas a aumentar autonomia e independência dos entes reguladores.
- ii. Dotar as agências de corpo técnico qualificado através da **realização de concursos públicos**.
- iii. **Instituir/reavaliar as taxas de regulação**, com base nos resultados do estudo setorial e **viabilidade econômica da regulação** nas diferentes escalas.

Desafios para implantação do marco regulatório de saneamento

8

Capacitar os agentes do setor em regulação

Ações

- i. Criar um programa de **capacitação setorial em regulação**.

1. Desafios para Adequação do Setor à Lei nº 11.445/2007

2. Desafios na Implantação da Regulação

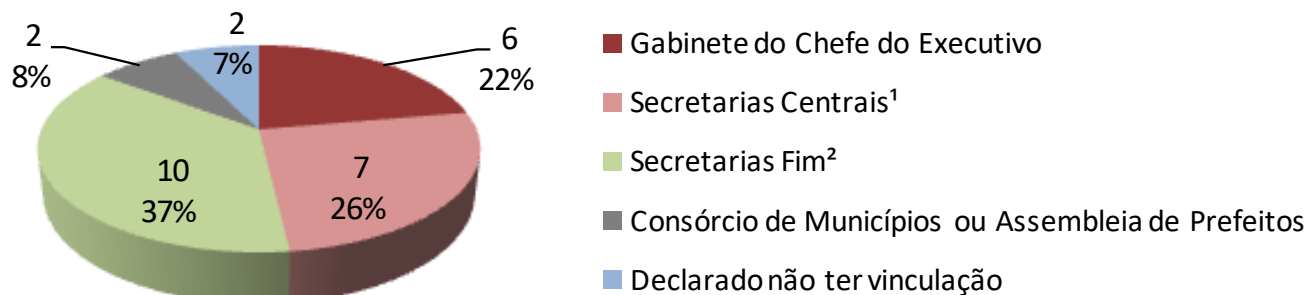
Desafios da Regulação

Autonomia Administrativa

Situação atual

Cerca de metade dos reguladores pesquisados pela ABAR (27) estão vinculados diretamente ao chefe do executivo ou a uma de suas secretarias centrais

Tipos de Vinculação Administrativa das Agências Reguladoras



¹ Inclui secretarias de Planejamento, de Governo e Procuradoria Geral

² Inclui Obras, Desenvolvimento (Regional e Urbano), Infraestrutura, Saneamento, Energia, Meio Ambiente e Habitação

Arranjos predominantes são os que o poder concedente tem maior influência sobre reguladores

(1) ABAR (2014). Saneamento Básico – Regulação 2014. Brasília, 2014.

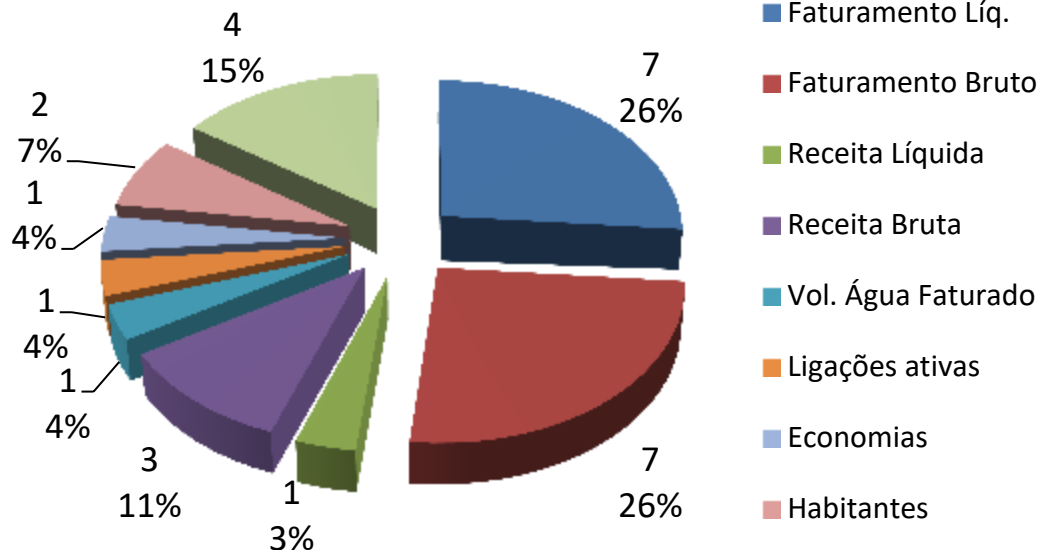
Desafios da Regulação

Autonomia Orçamentária e Financeira

Situação atual

- Praticamente todas as agências reguladoras pesquisadas cobram taxas de regulação
- 12 relataram terem outras fontes, inclusive transferências do poder concedente

Percentual de agências reguladoras segundo forma de cobrança



Formas de cobrança predominantes:

- Percentual do faturamento (bruto ou líquido): 52% dos casos
- Percentual da receita (bruta ou líquida): 15% dos casos.
- Taxas sobre faturamento e arrecadação variam entre 0,5% e 3,5%. Predominância de cobranças entre 0,5% e 1%.

(1) ABAR (2014). Saneamento Básico – Regulação 2014. Brasília, 2014.

Desafios da Regulação

Qualificação e Estabilidade do Corpo Técnico

Regulador Independente

Art. 21 O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;*
- II – transparência, **tecnicidade**, celeridade e objetividade das decisões.*



Tecnicidade é princípio necessário para reduzir assimetria de informação e legitimar decisões do regulador

Capacitação

- Corpo técnico deve ser formado por profissionais com alto nível técnico

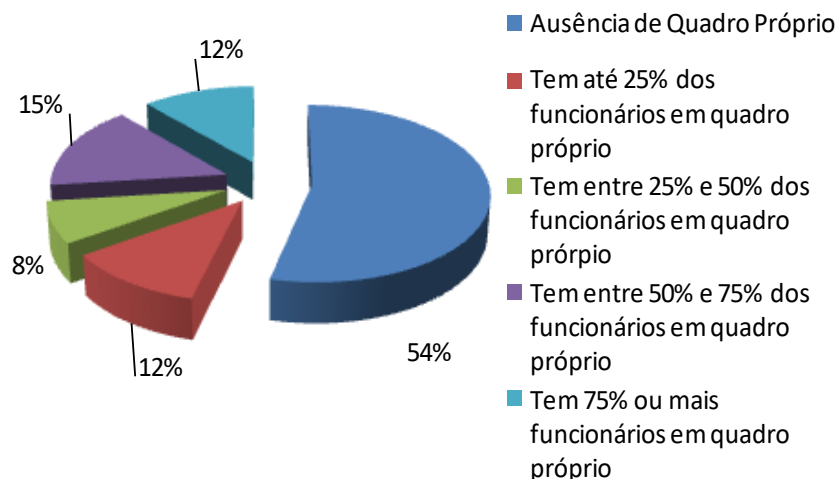
Forma de contratação

- Corpo técnico concursado contribui para maior tecnicidade e independência das decisões
- Estabilidade do corpo técnico é fundamental para retenção do conhecimento

Desafios da Regulação

Qualificação e Estabilidade do Corpo Técnico

Técnicos de nível superior do quadro de pessoal das agências reguladoras



(1) ABAR (2014). Saneamento Básico – Regulação 2014. Brasília, 2014.

Desafios:



Criar programas de capacitação que disseminem o conhecimento da regulação a todos os agentes



Internalizar conhecimento nas agências, fortalecendo a instituição

Atualmente, maior parte das agências reguladoras não tem quadro próprio e utiliza funcionários cedidos/comissionados ou terceirizados/de contrato temporário.

Sistemas de Indicadores

Objetivos dos Indicadores

Indicadores: “*traduzem de modo sintético os aspectos mais relevantes do desempenho operacional e econômico-financeiro de uma empresa.*”⁽¹⁾

Principais objetivos

Gerais

- **Simplificar a análise da situação** de uma empresa
- **Nortear a gestão**, identificando pontos de atenção
- **Definir medidas de referência** adequadas (técnica e comercial)
- **Avaliar a evolução** do desempenho
- **Comparar empresas:** *benchmarking*

Em setores regulados de infraestrutura

- **Reduzir a assimetria de informação.**
- **Definir patamares de eficiência**, por meio de *benchmarking*
- Auxiliar na definição de estratégias para **universalizar e melhorar os serviços**
- Auxiliar no **estabelecimento de políticas públicas**
- **Propiciar o controle social**, ao manter as empresas na observação.

Sistemas de Indicadores

Principais Características Desejáveis

Características priorizadas pela OCDE:

Relevância

- A relevância e a representatividade dos indicadores devem ser identificáveis

Rastreabilidade

- Deve ser possível verificar e aferir a informação.

Clareza

- Indicadores devem ser inteligíveis a empresas, reguladores e usuários

Consistência

- Temporal, geográfica e conceitual entre as informações

Viabilidade

- Custos não podem ser proibitivos: equilíbrio entre o tecnicamente possível e o politicamente desejável.

Continuidade

- O fluxo das informações deve ser regular.

Molinari. Panorama Mundial. Cap. 3. /Malheiros *et al.* Interfaces dos Sistemas de Água e Esgoto. Cap.5./Silva e Basílio Sobrinho. Regulação dos Serviços de Água e Esgoto. Cap.7. In: Regulação: Indicadores para a Prestação de Serviços de Água e Esgoto Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2006.
Meadows, D. Indicators and information Systems for sustainable development. The Sustainability Institute. 1998.

Sistemas de Indicadores

Sistemas no Brasil: SNIS



Sistema Nacional de
Informações sobre Saneamento

- Banco de dados sobre a prestação de serviços de saneamento básico
- Reúne informações e indicadores institucionais, administrativos, operacionais, gerenciais, econômico-financeiros e de qualidade
- Periodicidade anual e abertura dos dados por prestador e município.

Mantido pelo Ministério das Cidades, é o **maior e mais importante banco de dados** do setor saneamento brasileiro.

Serviços de água e de esgotos, os dados são atualizados anualmente, desde o ano-base de 1995.

Sistemas de Indicadores

SNIS: Problemas e Implicações

O entendimento dos critérios de preenchimento não está consolidado entre os agentes e as Informações, além de **não obrigatórias**, **não são auditadas**, dificultando análises que subsidiam o processo regulatório.

Não há ente com poder coercitivo para solicitar informações,



Base de dados vem se aprimorando, mas não há auditoria nas informações prefeituras



Não existem incentivos para a **prestação adequada** das informações



Há espaço para revisitar o conjunto de informações, buscando subsidiar o controle de contratos, regulação e formulação de políticas públicas

Vinculação da liberação de recursos do Ministério das Cidades ao preenchimento das respostas: boa iniciativa, mas pode não ser suficiente.



Sistemas de Indicadores

Sistemas no Brasil

SINISA

*Art. 53 Fica instituído o **Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA**, com os objetivos de:*

- I – coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;*
- II – disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;*
- III – permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.*

A Lei nº 11.445/2007 cria um novo sistema, que incorporará o atual SNIS e será **mais abrangente**, adicionando novos módulos de informações e indicadores⁽¹⁾. O Ministério das Cidades já iniciou o processo de concepção do SINISA.

(1) <http://www.snis.gov.br/faq.php>

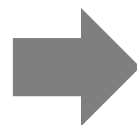
Sistemas de Indicadores Contabilidade Regulatória

A Lei nº 11.445/07 prevê a implementação de Contabilidade Regulatória para o saneamento

Contabilidade Regulatória

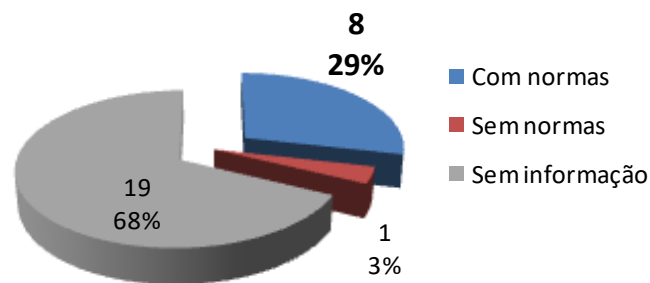
Art. 18. **Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos (...).**

Parágrafo único. **A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas (...).**



Grande maioria dos municípios e reguladores ainda não implantou.

Percentual de agências reguladoras, segundo existência de normas de contabilidade regulatória.



(1) ABAR. Saneamento Básico – Regulação 2014. Brasília, 2014.

Sistemas de Indicadores

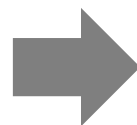
Contabilidade Regulatória

A Lei nº 11.445/07 prevê a implementação de Contabilidade Regulatória para o saneamento

Contabilidade Regulatória

Art. 18. Os **prestadores** que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município **manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos (...).**

Parágrafo único. **A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas (...).**



Grande maioria dos municípios e reguladores ainda não implantou.

Desafio: mesmo que todos os municípios implementassem a contabilidade regulatória, se esbarraria na **multiplicidade de reguladores**

Necessidade: movimento setorial para que se definam diretrizes nacionais.

Esperamos vocês em São Paulo
2 a 6 de Outubro de 2017
29º Congresso da ABES

Saneamento Ambiental:
Desenvolvimento e Qualidade de
Vida na Retomada do Crescimento





PROJETO DE
REGULAÇÃO DO
SETOR DE ÁGUA
E SANEAMENTO

