Infra-estrutura

O cenário do saneamento

Frederico Araujo Turolla
Professor da FGV-SP e da ESPM e Sócio da Pezco Pesquisa e Consultoria Ltda
Thelma Harumi Ohira
Sócia da Pezco

Embalado pela Lei de Saneamento, o cenário setorial continua francamente favorável aos investimentos, pois houve a definição das linhas gerais de um marco regulatório. Mas o PAC não constitui vetor de aceleração das inversões no setor

O ano de 2007 começou com novidades para o setor de saneamento. Primeiro, o otimismo com a lei 11.445, a Lei do Saneamento, aprovada no ano passado após consenso de entidades setoriais. Depois houve uma ducha fria, com um conjunto de vetos presidenciais logo no começo do ano. O principal avanço, que resistiu aos vetos, foi a definição das linhas gerais de um marco regulatório. A lei oferece também elementos pontuais que contribuem para a redução das incertezas jurídicas em vários aspectos.

Em seguida, no fim de janeiro, foi anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apesar da grande expectativa sobre possíveis medidas de aceleração dos investimentos setoriais, o plano decepcionou por ter apresentado medidas de desoneração tributária com pequeno alcance, sem atacar os efeitos do choque tributário que tem afetado o setor desde 2004. Decepcionou também por apresentar intenções de financiamento sem amarrá-las em uma estratégia, em um contexto no qual os desembolsos efetivos têm sido pequenos em relação aos anúncios públicos e as contratações.

No balanço geral, a conjuntura dos investimentos em saneamento continua francamente favorável aos investimentos, mas poderíamos estar vivendo um momento de maior otimismo.

Ponto forte

Os incentivos que orientam o setor de saneamento são baseados em mecanismos políticos, auto-regulação por parte dos próprios operadores, disciplina pelo mercado de capitais sobre um pequeno número de companhias abertas, contratos no caso de alguns operadores privados e ainda por um pequeno número de agências, com alcance limitado devido a dificuldades jurídicas e institucionais. Essas últimas têm escopo muito limitado na área de regulação econômica, atuando de maneira mais efetiva na fiscalização e regulação técnica em geral. Esse conjunto é o que se pode encontrar de mais próximo do que seria a "regulação setorial" do saneamento no Brasil, com incentivos muito aquém do que se poderia esperar.

A má regulação, ou ausência de regulação, constitui um dos vários desafios que, durante décadas, travaram os investimentos em infra-estrutura de água e esgoto, além de desperdiçar oportunidades de impulsionar ganhos de eficiência que nos permitiriam atender a mais gente com menor consumo do recurso água e com tarifas módicas. O ponto forte da Lei do Saneamento é justamente a definição das linhas gerais de um marco regulatório setorial. Ele deverá ser implantado paulatinamente, dependendo das decisões dos milhares de agentes e de poderes concedentes envolvidos. A lei contribuiu principalmente ao estabelecer critérios para decisões regulatórias que poderão criar incentivos adequados, tendo como princípios gerais a independência, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Embora a regulação do saneamento seja necessariamente fragmentada, o que reduz significativamente seu potencial de efetividade, a lei incentivou a delegação. Essa possibilidade foi explicitada em dois pontos do texto, nos capítulos que tratam da titularidade e da regulação. Neste último, estabeleceu-se que a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado. Assim, fica clara a intenção do legislador em oferecer ao poder concedente a possibilidade de reduzir o elevado custo da implantação de um aparato regulatório adequado. Foi certamente levado em consideração o fato de que o Brasil não é um país rico a ponto de onerar os usuários e poderes concedentes com as vultosas despesas necessárias para uma multiplicação das estruturas regulatórias. Isso certamente acontecerá, mas o incentivo à delegação contribuirá para alguma racionalização.

A regulação prevista na lei não deverá atingir a todos os operadores. Os que se encontram no mesmo nível do poder concedente poderão se esquivar, se não estiverem sujeitos a celebração de um contrato. É curioso que no Brasil operadores locais possam contar com vantagens tributárias por estarem isentos de contribuições federais e ainda operar de forma auto-regulada. Assim, as formas

É lamentável que o governo tenha escolhido o setor de saneamento para a ampliação de sua receita fiscal

dotadas de maior transparência e de melhor governança são desestimuladas.

Apesar da fragmentação e da isenção regulatória de alguns operadores, a nova lei tende a engendrar avanços paulatinos em direção a um ambiente mais regulado. Os benefícios da Lei do Saneamento não se resumem à regulação. Há um conjunto de pontos que estabelecem regras que deverão influenciar a vida do setor nos próximos anos. Várias delas ainda estão em discussão e deverão amadurecer ao longo do tempo, assim como seus efeitos se tornarão mais claros.

Social às avessas

Antes mesmo da sanção presidencial, vários fundos, empresas e investidores privados passaram a avaliar novos negócios na área de saneamento, tendo em vista a maior segurança jurídica. Esse movimento positivo continua ocorrendo, especialmente no setor privado, mas também por parte de alguns operadores que apresentam gestão mais eficiente.

Apesar disso, parte do setor recebeu como uma ducha de água fria um conjunto de vetos do presidente da República no ato da sanção do projeto de lei. De fato, parte do setor e da sociedade chegou a acreditar na reversão da política social às avessas que tem sido praticada pelo governo nos últimos anos, por meio de um choque tributário combinado com uma menor destinação de recursos.

Note-se que o choque foi aplicado concomitantemente a uma redução dos investimentos não onerosos do governo federal e com uma queda dos desembolsos onerosos, tornando o setor um financiador líquido do governo. A lógica parece ser a de privilegiar a tributação de um consumidor em um serviço com elasticidade-renda relativamente baixa, por se tratar de insumo essencial à vida humana, tornando o consumidor mais suscetível à aplicação de alíquotas mais altas, com baixo efeito sobre as quantidades consumidas. Aos olhos da administração tributária, a conta de água quase se transforma em um Darf, documento de arrecadação das receitas federais.



É lamentável que o governo federal tenha escolhido o setor de saneamento para a ampliação de sua receita. Trata-se de um conjunto de serviços com inegáveis externalidades sobre a incidência de miséria, a saúde humana, o ambiente e até mesmo sobre o potencial de desenvolvimento de áreas carentes. Assim, não há qualquer exagero em afirmar que o choque tributário e a redução de recursos aplicados sobre o saneamento constituem uma política social às avessas.

Política perversa

Em sua concepção, o PAC deveria reverter a política perversa praticada nos últimos anos. As medidas foram voltadas tanto para desoneração tributária quanto para a disponibilização de novos recursos.A maior decepção do PAC veio com as desonerações tributárias. O plano não ofereceu nenhuma resposta ao choque tributário de 2004. A principal medida veio com a medida provisória 351/2007, que criou o Reidi (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura). O regime, a ser regulamentado, oferecerá isenções a contratações de obras e serviços para novos projetos. A efetividade do mecanismo dependerá do grau de concorrência no interior da cadeia produtiva, já que os recursos só chegarão aos operadores

Há uma enorme distância entre divulgações oficiais de investimentos e valores efetivamente realizados

finais se os seus fornecedores operarem em ambiente suficientemente competitivo, de forma que as isenções sejam convertidas em menores preços. Em vários segmentos da cadeia, entretanto, é possível antecipar que os ganhos não somente serão pequenos como também que boa parte deles serão apropriados nos elos produtivos, sem transferência efetiva aos operadores, o que não contribuirá para a realização de novos investimentos, como propõe a medida.

Outra medida de desoneração diz respeito à redução do prazo de recuperação dos créditos de PIS/Pasep e Cofins sobre edificações incorporadas ao ativo imobilizado. Para o setor de saneamento, essa medida representará valores pequenos, com impacto residual e sem efeito sobre o investimento.

Do lado dos recursos, o PAC foi pródigo em anúncios de verbas, onerosas e não onerosas, disponíveis para investimentos. Entretanto, o programa não oferece segurança de que os desembolsos ocorram. Prometem-se recursos orçamentários bilionários que, nos últimos anos, estiveram sistematicamente abaixo dos valores orçados ou contratados, sem acenar com um compromisso forte nesse sentido.

Note-se que não é adequado somar os recursos onerosos na mesma categoria dos não-onerosos. Muitos dos anúncios de recursos para saneamento nos últimos anos não se converteram em gasto efetivo. Não há razão para acreditar que desta vez será diferente. Por este motivo, a disponibilidade de financiamento por si só não constitui motor de inversões no setor. Há várias dificuldades, tais como a burocracia e o tempo de concessão de financiamentos pela CEF e instituições de fomento em geral, a insuficiente capacitação técnica para realização de projetos, os critérios de seleção dos projetos, podendo incluir escolhas políticas e alocações não vinculadas a necessidades reais de recursos e, ainda, o fato de que, em parte relevante dos financiamentos, os recursos anunciados não chegam efetivamente a ser transferidos aos tomadores.

Os anúncios bilionários não se referem apenas ao futuro, mas também ao passado. Em debate durante a campanha presidencial, o presidente Lula anunciou ter realizado R$ 10 bilhões em investimentos no setor durante sua primeira gestão, superestimando em várias vezes os valores efetivamente empregados. O mesmo valor é agora divulgado como meta anual para o segundo mandato. A discrepância entre divulgações oficiais e valores efetivos pode ser exemplificada em uma grande cerimônia, em maio do ano passado, que anunciou a liberação de R$ 1,3 bilhão em recursos adicionais. Quase nove meses depois, observa-se que o total de desembolsos de recursos onerosos do FGTS em todo o ano passado foi cerca de metade desse valor.

O PAC também buscou ampliar a disponibilidade de financiamento utilizando recursos do FGTS, o que vem sendo questionado por centrais sindicais. Foi criado um novo fundo, o FI-FGTS. As dificuldades com esse instrumento são várias. Primeiro, em razão de seu caráter multissetorial, que financia investimentos em energia, rodovias, ferrovias e portos, além do saneamento. Segundo, em razão dos critérios de alocação de recursos e de eligibilidade, ainda incertos, considerando-se que será necessário conservadorismo na exposição do patrimônio de um fundo com base no FGTS. Note-se que os riscos não necessariamente serão assumidos pelos trabalhadores, podendo se converter em problemas fiscais de médio e longo prazos.

Perspectivas setoriais

Em suma, o PAC não trouxe desonerações relevantes e constitui mera carta de intenções sobre financiamentos, sem qualquer direcionamento de uma estratégia de expansão de investimentos. Assim, não se espera que o PAC possa constituir um vetor principal de aceleração dos investimentos em saneamento. Apenas o ambiente criado pela nova lei e pela elevada liquidez dos mercados financeiros deverá seguir impulsionando inversões, com eventual contribuição de desembolsos do PAC, se este vier a cumprir pelo menos uma parte de suas metas.

A definição da titularidade continua sendo grande desafio. As posições relativas a esse tema são polares, e as propostas sucumbem pela forte oposição que encontram. Um possível pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre duas ações em andamento certamente contribuiria para a redução das incertezas, mas não deverá oferecer solução definitiva para a questão. Assim, a indefinição deverá ser um dos ingredientes do cálculo dos riscos dos investimentos no setor nos próximos anos.

No balanço geral, a conjuntura dos investimentos em saneamento continua francamente favorável, mas poderíamos estar vivendo um momento de maior otimismo. Os próximos anos poderão voltar a assistir ampliações marginais da cobertura de redes e de tratamento, mas não se deve esperar um salto em direção à universalização em âmbito nacional. Excetuam-se nesse contexto algumas áreas com operadores com grande capacidade de financiamento e de investimento, como é o caso de alguns Estados e de alguns operadores locais, principalmente privados, que já vêm se destacando nesse aspecto e poderão encontrar condições mais propícias a suas estratégias de expansão.