



ALIANÇA DE
FUNDOS DE ÁGUA
DA AMÉRICA LATINA

**Titulo: O PAPEL DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL NA
PROTEÇÃO DE MANANCIAIS (CONTRATO nº
1.1.19.1 BR FY20 039)**

Autor: M. Granziera Consultoria Ltda.

Data: Outubro 2020



PARCEIROS FUNDADORES



Com o apoio do



Ministério Federal
do Meio Ambiente, Proteção da Natureza
e Segurança Nuclear

com base em uma decisão do
Parlamento Alemão

Este relatório é co-financiado pela Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI) do Ministério Federal de Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU) por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que atua como administrador dentro da Aliança de Fundos de Água da América Latina. As opiniões expressas neste relatório são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do IKI, do BMU ou do BID, seu Conselho de Diretores ou os países que eles representam."

The Nature Conservancy
Av. Paulista, 2439 – Cj. 91, São Paulo - SP
CEP: 01311-936
Telefone: +55 11-3514-5501
Endereço eletrônico: brasil@tnc.org.

Equipe TNC:
Samuel Roiphe Barreto
Cláudio Klemz

Elaboração e execução:
M. Granziera Consultoria Ltda.
Rua Agrário de Sousa, 75
CEP: 01445-010 – São Paulo - SP
Telefone: 11-98611-7784
Endereço eletrônico: www.granziera.com.br



ALIANÇA DE
FUNDOS DE ÁGUA
DA AMÉRICA LATINA

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	3
EXECUTIVE SUMMARY	4
1. INTRODUÇÃO	5
2. SANEAMENTO BÁSICO E RECURSOS HÍDRICOS	5
3. PREMISSAS PARA A FORMULAÇÃO DE MODELOS INSTITUCIONAIS	6
3.1. FOCO: SUSTENTAÇÃO DO NEGÓCIO.....	6
3.1.1. <i>Ações concentram-se nos aspectos locais</i>	6
3.1.2. <i>Governança como condição de efetividade</i>	7
3.1.3. <i>Sinergia</i>	7
3.1.4. <i>Compreensão dos benefícios</i>	8
3.2. MODELOS INSTITUCIONAIS: BASE LEGAL.....	8
3.2.1. <i>Revisão Tarifária</i>	8
3.2.2. <i>Iniciativa da Prestadora dos Serviços</i>	9
3.2.3. <i>Lei Municipal</i>	10
3.2.4. <i>Lei Estadual</i>	11
3.3. ALOCAÇÃO DOS RECURSOS: OPORTUNIDADES E LIMITAÇÕES	13
3.3.1. <i>Conta de destinação específica</i>	13
3.3.2. <i>Fundo</i>	13
3.3.3. <i>Administração dos recursos por terceiros</i>	13
3.3.4. <i>Orçamento da prestadora de serviços</i>	14
3.4. OPORTUNIDADE RELEVANTE: PROGRAMA PRODUTOR DE ÁGUA (PPA)	14
3.5. ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO.....	15
3.5.1. <i>Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)</i>	15
3.5.1.1. <i>Projeto Avançar Cidades – Saneamento</i>	15
3.5.1.2. <i>BNDES FINEM – Saneamento ambiental e recursos hídricos</i>	16
3.5.1.3. <i>BNDES FINEM – Desenvolvimento integrado dos Municípios</i>	16

RESUMO EXECUTIVO

O presente estudo apresenta os fundamentos legais, financeiros e contábeis para a aplicação percentuais da tarifa de água em *ações de proteção de mananciais baseadas na natureza*. A segurança hídrica depende da quantidade e da qualidade da água dos mananciais e é interesse dos prestadores e da sociedade. Os benefícios da aplicação de um percentual da tarifa de água na proteção de mananciais possuem três vertentes: 1. Para sociedade, que vai ter uma garantia maior de receber água potável limpa e perene; 2. Para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois o manancial de qualidade pode prover serviços ecossistêmicos diversos, garantindo a biodiversidade no território, com melhoria na auto depuração; e 3. Para a prestadora, que terá garantia de vazão da água menores custos com o tratamento. Dos modelos existentes para implementar a aplicação da tarifa na proteção de mananciais incluem 1. revisão tarifária; 2. iniciativa da prestadora; 3. lei municipal e 4. lei estadual, cabe destacar o papel dos entes reguladores, para definir os investimentos das prestadoras dos serviços de água na proteção dos mananciais, conferir segurança jurídica e conduzir os processos de governança na busca do consenso entre os atores envolvidos. Não existe um modelo único para viabilizar essa sistemática. É preciso avaliar a realidade de cada manancial para verificar, estrategicamente, quais ações locais são mais adequadas. Estudos técnicos são as bases de apoio das decisões de proteção dos mananciais. A aplicação de um percentual da tarifa de água em ações de proteção do manancial não é a única fonte de investimento. Outras iniciativas, como a cobrança pelo uso de recursos hídricos ou financiamentos junto a instituições públicas ou privadas são complementares. A cobrança (remuneração pelo uso de um recurso natural) vincula-se ao Plano de Ações aprovado pelo comitê de bacia hidrográfica, com base no plano de recursos hídricos de toda a bacia e não se confunde com a aplicação de percentuais da tarifa de água (remuneração pela prestação de serviço público) localmente, em mananciais. A responsabilidade das prestadoras e o papel dos entes reguladores é inquestionável pois essa atividade econômica tem impacto social: a responsabilidade de garantir água potável para a população. Foram estudados os casos do Estado de Minas Gerais, do Distrito Federal, e dos Municípios de Balneário Camboriú – SC, São Paulo e Nova Odessa – SP e Juiz de Fora – MG.

EXECUTIVE SUMMARY

This study presents the legal, financial and accounting fundamentals for the application of a percentage of water tariffs towards actions to protect water sources based in nature. Water security depends on the quantity and quality of water contained in the springs and is of interest to suppliers and society. The benefits of applying a percentage of the water tariff to protect water sources involve three aspects: 1. For society, which will have a greater guarantee of receiving clean, safe and perennial drinking water; 2. For an ecologically balanced environment, since a quality water source can provide diverse ecosystem services, guaranteeing biodiversity in the territory, with improved self-purification; and 3. For the service provider, who will have guaranteed water access and lower treatment costs. The existing models to protect water sources by the application of a partial water tariff include: 1. tariff review; 2. the provider's initiative; 3. municipal law and 4. state law. It is worth highlighting the role of regulatory entities to define the investments of water service providers in the protection of water sources, to guarantee legal security, and to conduct governance processes in the search for a consensus among the involved stakeholders. There is no single model to make this systematic feasible. It is necessary to assess the reality of each source in order to check, strategically, which local actions are most appropriate. Technical studies - municipal sanitation plans and river basin plans - are the support bases for decisions aimed at protecting springs. The application of a percentage of the water tariff towards actions to protect the spring is not the only source of investment. Other initiatives, such as charging for the use of water or financing from public or private institutions, are complementary since the amounts needed to guarantee water sustainability, especially in at-risk watersheds, are considerable. The payment for the use of a natural resource is linked to the Action Plan approved by the river basin committee, based on the water resources plan for the entire basin and is not to be confused with the application of water tariff percentages (payment for the provision of public services) in water sources. The responsibility of the suppliers and the role of the regulatory bodies is unquestionable. This economic activity has a massive social impact: the responsibility to guarantee drinking water for the population. The cases in the State of Minas Gerais, the Federal District, and the Municipalities of Balneário Camboriú - SC, São Paulo and Nova Odessa - SP and Juiz de Fora - MG were studied.



1. Introdução

O estudo sobre “O papel dos prestadores de serviços de abastecimento de água potável na proteção de mananciais” aborda aspectos legais, institucionais, financeiros e contábeis que dão fundamento para os modelos que aplicam percentuais da tarifa de água em *ações de proteção de mananciais baseadas na natureza*.

As normas sobre saneamento básico e recursos hídricos evidenciam a relação intrínseca entre os dois temas, que também se articulam com a legislação ambiental, urbana e de saúde. O foco é demonstrar que as condições dos mananciais de abastecimento de água potável são fatores essenciais para as prestadoras dos serviços, para garantir a sustentabilidade hídrica e a manutenção do negócio ao longo do tempo. No Anexo I – Modelos Institucionais – estão descritas as experiências em vigor no país.

Este texto contém: 1. As linhas de argumentação para os prestadores de serviços de água atuarem na proteção de mananciais; 2. As condições para a construção sustentável dos modelos - fluxo de decisões para a implementação e as questões financeiras e contábeis e 3. As linhas de financiamento.

2. Saneamento Básico e Recursos Hídricos

Saneamento básico, recursos hídricos e meio ambiente são temas interdependentes. São políticas públicas, criadas por lei com princípios, diretrizes e objetivos específicos, competências, instrumentos e sistemas de gestão próprios. Sendo leis distintas, de épocas diferentes, e administrativamente organizadas em formas diversas, criou-se a impressão equivocada de que são temas estanques. Porém, para garantir a melhoria da qualidade e da quantidade de água disponível para o abastecimento é necessário que a sua implementação seja feita de modo integrado.

Um olhar mais acurado e realista sobre a atividade de captação de água (saneamento) vai verificar que o serviço de abastecimento de água potável depende do manancial (corpo hídrico). Tanto essa ideia se consolidou, que a nova redação da Lei nº 11.445/2007¹ introduziu a *reservação de água bruta* na lista das atividades que compõem o *serviço de abastecimento de água potável*. A incorporação desse dispositivo da lei esclarece e enfatiza a relação do prestador com a proteção do manancial que ele utiliza em seu negócio.

O tema é atual e relevante. O acesso à água e ao saneamento básico, declarado pela ONU como direito humano não pode ser desconsiderado pelos governos - federal, estaduais e municipais. A Agenda 2030 da ONU (ODS 6) visa *assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos*. A Lei nº 11.346/2006², ao definir *segurança alimentar e nutricional* inclui a *água e medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável*.

Os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento básico, que é *usuário* da água. Mas a Lei nº 11.445/2007 prevê a *integração* das infraestruturas e serviços com a *gestão eficiente* dos recursos hídricos. Por sua vez, a Lei nº 9.433/1997³ indica como diretrizes a *integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental* e a

¹ Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, alteradas pela Lei 14.026/2020.

² A Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

³ Política Nacional de Recursos Hídricos.

articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários - incluindo o saneamento básico. É clara a interação entre as duas políticas.

Mananciais são corpos hídricos de domínio da União ou dos Estados, regidos pela Lei nº 9.433/1997 e por leis estaduais. São também recursos ambientais, conforme a Lei nº 6.938/1981. Como fontes de abastecimento público urbano, submetem-se aos padrões de potabilidade da área da saúde. Como única fonte de captação de água (de superfície ou subterrânea), deve apresentar qualidade e quantidade adequadas.

Na sua proteção, os planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas e os planos municipais de saneamento básico (PMSB) - instrumentos técnicos de gestão - são estratégicos e os melhores indicadores das medidas a serem tomadas, de acordo com a situação local. O conteúdo dos PMSB é vinculante para o município, cabendo ao ente regulador fiscalizar o seu cumprimento. Em sua elaboração, deve ser considerado o plano de recursos hídricos, o que reforça a conexão entre as duas políticas.

3. Premissas para a formulação de modelos institucionais

3.1. Foco: Sustentação do negócio

Os estudos sobre o papel das prestadoras dos serviços de abastecimento de água na proteção e conservação de mananciais têm dois focos: 1. a segurança hídrica e 2. a sustentabilidade do negócio. A qualidade e a quantidade da água são condições *sine qua non* para garantir a sustentabilidade de longo prazo de ambos.

A universalização do acesso, princípio da Lei nº 11.445/2007, significa a *ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico*. Toda a lógica da política de saneamento brasileira versa sobre a ampliação. Os investimentos das prestadoras devem alcançar metas definidas nos PMSB ou nos contratos de concessão e programa. Financeiramente, os recursos devem reverter em aumento de receita, para garantir a sustentabilidade do negócio.

Um fator essencial são mananciais em condições de fornecer água potável suficiente para garantir a entrega do recurso à população. A água do manancial é matéria prima do serviço. Os custos de tratamento também são fatores a serem minimizados, se o manancial estiver em boas condições de qualidade ambiental.

3.1.1. Ações concentram-se nos aspectos locais

O foco do estudo é o manancial em que a prestadora capta matéria prima para a produção de água potável. As propostas apresentadas possuem a característica de um olhar focado para os aspectos locais - território do manancial e da captação.

Os estudos técnicos são o ponto de partida para quaisquer iniciativas que objetivem a proteção de mananciais. As informações dos PMSB e dos planos de bacia hidrográfica podem ser suficientes para subsidiar a tomada de decisão. Se não forem, cabe realizar um estudo específico para o manancial, financiado inclusive pelos recursos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, o que mostra a sinergia entre os diversos

instrumentos de gestão. Mas a cobrança incide sobre toda a bacia e os modelos ora estudados estão voltados para o local das captações de água.

Não existe um modelo único. É preciso avaliar a realidade de cada manancial para verificar, estrategicamente, quais ações são adequadas para garantir a quantidade e qualidade e a sustentabilidade econômico-financeira do negócio.

3.1.2. Governança como condição de efetividade

Os modelos propostos explicitam que a discussão sobre as responsabilidades das prestadoras em relação aos mananciais e o papel dos entes reguladores nesse tema encontra-se em pleno andamento. Como exemplo, são atribuições da ARSESP⁴: 1. Fixar critérios de desempenho dos prestadores, estimulando a qualidade, produtividade e eficiência e a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; 2. Articular-se com e entidades competentes em recursos hídricos, meio ambiente, saúde, desenvolvimento urbano, para o melhor desempenho de seus fins.

Os entes reguladores são relevantes na implementação de políticas ambientais e de recursos hídricos e concentram as discussões sobre a melhoria dos serviços e da proteção dos mananciais, que inclui estados, municípios, prestadores de serviços, sociedade civil – Organizações Não Governamentais (ONG) e academia na busca de acordos consistentes, que garantam a proteção efetiva do manancial.

A governança consiste *nas diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns*.⁵ A participação ampliada é elemento chave do processo. Os agentes públicos e privados têm interesses diferentes, mas um objetivo comum: garantir a sustentabilidade hídrica. Apenas com um modelo de governança bem construído - conselho de fundo, comitê gestor do projeto, acordo de cooperação técnica etc. -, será possível garantir a efetividade das ações com os recursos da tarifa.

3.1.3. Sinergia

A aplicação de um percentual da tarifa de água em ações de proteção do manancial não é a única fonte de investimento. Outras iniciativas, como a cobrança pelo uso da água ou financiamentos junto a instituições públicas ou privadas são complementares, tendo em vista os montantes necessários para garantir a sustentabilidade hídrica, sobretudo em mananciais em risco.

A cobrança (remuneração pelo uso de um recurso natural) vincula-se ao Plano de Ações aprovado pelo comitê de bacia hidrográfica, com base no plano de recursos hídricos de toda a bacia e não se confunde com a aplicação de percentuais da tarifa de água (remuneração pela prestação de serviço público) em mananciais.

⁴ Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), instituída pela Lei Complementar nº 1.025/2007.

⁵ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre a Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996, p. 2.

Os valores da cobrança só se aplicam em mananciais quando o plano de bacia hidrográfica indicar propostas de ações específicas e houver recursos para a recuperação, e também para a prevenção. Já a aplicação de percentuais da tarifa no manancial é mais localizado e tem outra dimensão: a melhoria da qualidade da água nas captações, o que impactará a sustentabilidade do setor de saneamento e a segurança hídrica para a população.

Assim, o papel das prestadoras dos serviços de água é inquestionável, principalmente pelo fato de que se trata de uma atividade econômica com impacto social e, portanto, é sua responsabilidade garantir água potável para a população.

3.1.4. Compreensão dos benefícios

Os benefícios da aplicação de um percentual da tarifa de água na proteção de mananciais possuem três vertentes: 1. Para sociedade, que vai ter uma garantia maior de receber água potável limpa e perene; 2. Para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois o manancial de qualidade pode prover serviços ecossistêmicos diversos, garantindo a biodiversidade no território, com melhoria na auto depuração; e 3. Para a prestadora, que terá garantia de água, inclusive para a universalização e menores custos com o tratamento.

3.2. Modelos institucionais: base legal

3.2.1. Revisão Tarifária

O titular dos serviços define o ente regulador - entidade com independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, que vai estabelecer normas para a prestação dos serviços, adequadas às necessidades locais, de acordo com o PMSB.

O ente regulador exerce a função essencial de garantir a *efetividade das políticas públicas*. Ele fixa a tarifa de água e pode, na base de cálculo dos processos de revisão tarifária incorporar um mecanismo tarifário incluindo os custos de proteção e conservação de mananciais, financiado pela receita arrecadada com a tarifa de água.

Dois hipóteses de colocam: 1. As normas de regulação fixam a tarifa em cumprimento de uma lei estadual ou municipal que fixou a destinação de um percentual da tarifa na proteção de mananciais; 2. O ente regulador provoca o prestador de serviços dentro de sua competência normativa por compreender que tal medida é necessária para o cumprimento do PMSB e para a proteção do interesse público, abrindo-se um processo de governança que dê sustentabilidade para os modelos propostos.

O processo de revisão tarifária deve ocorrer de forma dialogada entre o regulador e o prestador de serviços. O modelo de alocação dos recursos, bem como as ações de proteção de mananciais por meio de iniciativa do ente regulador deve se estabelecer no âmbito de um processo de governança entre os vários atores envolvidos.

A inclusão dos gastos com proteção em mananciais nas tarifas de água poderá seguir o modelo adotado pela ARSAE-MG na revisão tarifária da COPASA e pela ARESC-SC na revisão tarifária da EMASA de Balneário de Camboriú-SC, onde definiu-se um percentual da receita de água para programas de proteção de mananciais.

Esse modelo se estrutura por resolução do ente regulador, contendo: 1. Objetivos principais da destinação de recursos; 2. Diretrizes específicas; 3. Metodologia a ser aplicada; 4. Execução das ações; monitoramento das ações; 5. Regras de contabilização; 6. Transparências e 7. Mecanismos

de compensação tarifária. Na revisão tarifária, o prestador de serviço deve submeter um programa para proteção de mananciais ao regulador. Seguem abaixo as regras básicas a serem consideradas pelos prestadores de serviços quanto aos registros contábeis e prestação de contas para o ente regulador.

Quanto às receitas: 1. Se o modelo for segregado por municípios, é preciso criar rubricas de receitas para que possa ser realizado o controle da arrecadação e conseqüentemente a aplicação desses recursos.; 2. Caso não sejam possíveis as segregações, a análise poderá ser feita por relatórios específicos da contabilidade.

Quanto à prestação de contas: 1. Prestadores com contabilidade societária apresentarão relatórios com a receita operacional realizada no exercício anterior; 2. Prestadores com contabilidade pública apresentarão o balancete orçamentário das receitas realizado no exercício anterior; 3. Em ambos os casos deverá ser apresentado o Balancete contábil para análise do saldo total das receitas.

Quanto às despesas: 1. Os gastos deverão ser reconhecidos no momento de sua efetivação, por lançamento contábil que viabilize, pelo relatório razão de cada conta, associá-las individualmente; 2. Se a aplicação dos gastos for realizada por municípios, é necessária a criação de rubricas de despesas específicas para registro e controle dos gastos por município; 3. Os gastos realizados com conservação e preservação de mananciais deverão ser apresentados com valores e naturezas e deverão estar evidenciados em contas contábeis separados dos demais gastos.

Quanto aos Investimentos: 1. O prestador cria rubrica contábil específica no Ativo Imobilizado para registro dos investimentos voltados ao programa de proteção de mananciais, que indicará os investimentos em cada região/município e com quais recursos os investimentos foram realizados - próprios (tarifários) ou de fontes externas.

Outro modelo será o de incorporar o programa de proteção de mananciais junto aos demais valores de investimentos mediante a revisão tarifária. Ao incluir o programa na tabela de investimentos para o próximo ciclo tarifário, o prestador de serviços terá condições financeiras de realizar as atividades propostas no cronograma. Não grandes impactos quanto aos registros contábeis, pois os gastos com o programa de proteção de mananciais serão contabilizados como realizações de investimentos.

Para a contabilização, o prestador de serviços deverá: 1. Criar rubricas contábeis específicas no Ativo Imobilizado para registro dos investimentos; 2. Evidenciar os investimentos realizados em cada região/município e 3. Identificar com quais recursos os investimentos foram realizados - tarifários ou de fontes externas.

3.2.2. Iniciativa da Prestadora dos Serviços

As ações de proteção de mananciais por iniciativa da prestadora dos serviços podem ocorrer de duas formas: 1. Investimento com o lucro da prestadora, decisão da empresa e não depende de revisão tarifária, pois gestão do lucro se refere aos acionistas e não ao ente regulador a regulação, incidindo, nesse modelo, em relação aos limites de lucro da prestadora, o que não é o caso aqui tratado; 2. Investimento a partir de um percentual da tarifa, com anuência do ente regulador, hipótese tratada aqui.

A compreensão da importância da conservação dos mananciais evidencia a responsabilidade dos prestadores dos serviços de abastecimento de água com as presentes e futuras gerações e o entendimento de que a conservação dos mananciais afeta o custo do tratamento da água a ser fornecida.

Prestadoras de serviço de abastecimento de água podem estabelecer voluntariamente procedimentos internos para que parte do valor arrecadado com a tarifa seja revertida em ações de proteção de mananciais. Por se tratar de modelo de iniciativa da prestadora, o fluxo de decisão

depende da forma de alocação e investimentos definidos, o que não exclui as demais obrigações - lei, contrato, normas de regulação etc. -, inclusive o PMSB.

Caso o prestador de serviços, no decorrer do período tarifário, apresente saldo positivo entre suas receitas e despesas, proveniente de economia de gastos ou maior arrecadação, por iniciativa própria, poderá realizar investimentos que não foram previstos na última revisão tarifária, sem a necessidade de provocar uma nova revisão em suas tarifas. Todavia, recomenda-se que qualquer iniciativa voluntária da prestadora seja construída em diálogo com a reguladora.

O principal risco do modelo é a descontinuidade das ações por uma mudança na política interna da prestadora. É recomendável um modelo de governança interno envolvendo representantes de diversas áreas da instituição, além dos tomadores de decisão. Como o recurso tem como fonte e executor a própria prestadora, é também aconselhável o envolvimento e parceria com atores externos, que possam contribuir com a definição de estratégias de investimento nas ações e com a transparência.

No caso de implantação de um percentual na tarifa, essa sistemática deverá ser definida juntamente com a agência reguladora no âmbito da revisão tarifária, onde será definido um percentual da receita a ser destinado para realização dos programas de proteções de mananciais. A agência reguladora, por meio de normas específicas, definirá critérios básicos de contabilização, considerando que estes serão realizados pelo prestador de saneamento básico e periodicamente deverá prestar contas das receitas arrecadadas e dos gastos realizados para essa atividade.

Outro modelo viável será o de incorporar o programa de proteção de mananciais junto aos demais valores de investimentos na tarifa mediante a revisão tarifária. Ao incluir o programa na tabela de investimentos para o próximo ciclo tarifário, o prestador de serviços terá condições financeiras de realizar as atividades propostas.

O modelo não trará grandes impactos quanto aos registros contábeis, pois os gastos com proteção de mananciais serão contabilizados como realização de investimentos. Para a contabilização, o prestador de serviços deverá criar rubricas contábeis no Ativo Imobilizado para registro destes investimentos, evidenciar os investimentos realizados em cada região/município e identificar com quais recursos os investimentos foram realizados - tarifários ou de fontes externas.

3.2.3. Lei Municipal

O município é competente para instituir por lei modelo para o prestador de serviços de água destinar um percentual da tarifa do serviço em ações de proteção de mananciais. São exemplos de municípios que adotaram esse modelo o Balneário Camboriú⁶ e São Paulo.⁷ Se o município optar pela prestação mediante contrato – programa ou concessão – deverá incluir tal previsão nos contratos. Nesse modelo, o ente regulador fixará normas e fiscalizará o cumprimento da lei, das metas definidas nos planos de saneamento básico e dos contratos. Conforme a modalidade de alocação dos recursos (fundo, conta de destinação específica etc.), os arranjos de governança trazem maior transparência e eficiência à alocação dos recursos na proteção de mananciais.

A inclusão dos investimentos de proteção de mananciais nas tarifas de água imposta por Lei Municipal deverá ser viabilizada por revisão tarifária. O ente regulador do município expedirá resolução contendo diretrizes, metodologia a ser aplicada, execução e monitoramento das ações, regras para contabilização, transparência e mecanismos de compensação tarifária, para a aplicação do recurso.

⁶ Lei nº 2.498/2005.

⁷ Lei nº 14.934/2009.

Para inclusão dos gastos, o modelo recomendado é o aplicado pela Agência ARESC na revisão tarifária da EMASA de Balneário de Camboriú-SC, no qual definiu-se um percentual da receita do prestador para programas de proteção de mananciais.

Seguem as regras básicas a ser consideradas pelos prestadores dos serviços quanto aos registros contábeis e prestações de contas à agência reguladora⁸.

Quanto às receitas, não há alteração quanto aos registros das receitas do prestador. Quanto à prestação de contas, os prestadores que adotam a contabilidade societária deverão apresentar relatório da receita operacional realizada no exercício anterior. Os prestadores que adotam a contabilidade pública deverão apresentar o balancete orçamentário das receitas realizado no exercício anterior. Em ambos os casos deverá ser apresentado o balancete contábil para análise do saldo total das receitas.

Quanto às despesas: 1. Os gastos deverão ser reconhecidos na sua efetivação por lançamento contábil que viabilize, pelo relatório razão de cada conta, associá-las individualmente; 2. Os gastos realizados com conservação e preservação de mananciais deverão ser apresentados com valores e naturezas; 3. Os gastos deverão estar indicados em contas contábeis separadamente dos demais.

Quanto aos investimentos: 1. O prestador criará rubrica contábil específica no Ativo Imobilizado para registro dos investimentos do programa; 2. Caberá identificar com quais recursos os investimentos foram realizados - tarifários ou de fontes externas.

A rigor, a lei municipal não deve definir o percentual da tarifa de água a ser destinado para a realização de gastos com programas de proteção de mananciais. Essa definição deve caber ao ente regulador, que tem os dados necessários para realizar cálculos adequados em cada caso concreto. Ao incluir os gastos com programas de proteção de mananciais na tabela de investimentos para o próximo ciclo tarifário, o prestador de saneamento básico terá condições financeiras de realizar os gastos propostos no programa.

Esse modelo, semelhante ao aplicado pela Agência Reguladora ARSESP na 2ª Revisão Tarifária Ordinária da SABESP, não trará grandes impactos nos registros contábeis. Os gastos serão contabilizados como realização de investimentos. Para a contabilização, o prestador deverá criar rubricas contábeis no Ativo Imobilizado de modo a identificá-los no montante de investimentos realizados no período, informando com quais recursos os investimentos foram realizados - tarifários ou de fontes externas.

3.2.4. Lei Estadual

A titularidade dos serviços de saneamento básico é atualmente exercida de fato pelos municípios. Todavia, a Lei nº 14.026/2020, estabeleceu a titularidade dos Municípios nos casos de *interesse local* e dos Estados *em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*,

⁸ A título de esclarecimento, cabe distinguir os conceitos de gasto, despesa, custo e investimento. O conceito de gasto, para a contabilidade, é qualquer valor desembolsado visando a aquisição de algo. Seja um produto ou um serviço. Despesas são gastos que não visam ao retorno financeiro, mas são necessários para a empresa obter a receita no final do mês. São divididas entre fixas e variáveis. Custo é mais um tipo de gasto. Porém, diferentemente da despesa, é o valor utilizado com bens e serviços para produção de outros bens e serviços. De uma maneira bem simples, o custo é tudo aquilo que é utilizado para produzir ou fabricar. E conseqüentemente tudo o que de certa forma está agregado nesse procedimento: matéria-prima, insumos, energia, e encargos e salários da mão de obra - pessoal do setor produtivo.

Investimento é o gasto ativado em função da vida útil do empreendimento ou de benefícios atribuíveis a futuros períodos. Logo, é um gasto que deverá trazer benefícios futuros (Martins, 2003, p. 25). Investimento é outro tipo de gasto, porém é como uma aplicação de recursos, na qual há a expectativa de retorno financeiro futuramente.

instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. Caberá verificar como será implementada a titularidade do Estado em modelos a serem instituídos no futuro.

Independentemente da nova titularidade, os Estados exercem competência concorrente com a União, para legislar sobre meio ambiente⁹ e recursos hídricos de seu domínio,¹⁰ o que se aplica aos mananciais. Assim, podem instituir modelos que fixem a obrigação de aplicar de parte da receita tarifária dos serviços de água nos municípios em ações de proteção de mananciais. Minas Gerais adotou esse modelo.¹¹

Uma vez estabelecida a obrigação legal no âmbito do estado, cabe ao município, no exercício da titularidade dos serviços, aplicar a lei e adaptá-la à realidade local. Se a lei estadual tiver fixado os percentuais, é necessário verificar se tais percentuais são suficientes para a proteção de mananciais ou se há necessidade de ampliá-lo, nesse caso por revisão tarifária do ente regulador, pois se entende que a fixação de índices por lei não é o melhor caminho para garantir eficiência nos programas. O que caberá à lei municipal é definir a forma de alocação dos recursos (fundo, conta vinculada etc.) e as ações prioritárias para a proteção dos mananciais.

Com ou sem lei municipal, os prestadores de serviços de água beneficiário, independentemente da modalidade de prestação de serviços, estarão obrigados a destinar um percentual da receita arrecadada com a tarifa de água em ações de proteção de mananciais. Mas é necessário criar um modelo institucional. Por isso o exercício da governança é importante. As ações devem ser coordenadas e não independentes. Somente com integração os objetivos atingidos.

Caberá ao ente regulador estabelecer o regime tarifário, incorporar os custos de gestão e conservação de mananciais na base de cálculo do processo de Revisão Tarifária Periódica e fiscalizar o cumprimento dessa alocação.

O acompanhamento e fiscalização das ações de proteção de mananciais dependerá do modelo de governança adotado, devendo-se envolver uma gama variada de atores que garantam transparência e eficiência nos investimentos. Um exemplo do modelo é o aplicado pela Agência Reguladora ARSAE-MG na revisão tarifária da COPASA, onde se definiu um percentual da receita tarifária do prestador de serviços para a realização de programas de proteção de mananciais.

Seguem abaixo regras a serem consideradas pelos prestadores de serviços quanto aos registros contábeis e prestação de contas para Agência Reguladora.

Quanto às receitas: 1. Se a aplicação for segregada por município, é necessária a criação de rubricas de receitas por município para o controle das arrecadações e aplicação dos recursos; 2. Se não for possível a segregação, o resultado da análise poderá ser alcançado por meio dos relatórios disponibilizados pela contabilidade.

Quanto à prestação de contas das receitas: 1. Para os prestadores com contabilidade societária, serão apresentados relatórios com a receita operacional realizada no exercício anterior; 2. Para aqueles com contabilidade pública, será apresentado o balancete orçamentário das receitas do exercício anterior; 3. Em ambos os casos o balancete contábil deve ser apresentado para análise do saldo das receitas.

Quanto às despesas: 1. Os gastos deverão ser reconhecidos em sua efetivação, pelo lançamento contábil que viabilize, através do relatório razão de cada conta, associá-las individualmente; 2. Se a aplicação dos gastos for realizada por municípios, é necessária a criação de rubricas de despesas específicas para registro e controle dos gastos por municípios; 3. Os gastos realizados com conservação e preservação de mananciais deverão ser apresentados com valores e naturezas, devendo estar evidenciados em contas contábeis, separados dos demais gastos.

⁹ CF/88, art. 24, VI.

¹⁰ CF/88, art. 26, I.

¹¹ Lei Estadual nº 12.503/1997 (Lei Piau).

Quanto aos Investimentos: 1. O prestador deverá criar rubrica contábil específica no Ativo Imobilizado para registro dos investimentos voltados ao programa de proteção de mananciais; 2. A rubrica deverá evidenciar os investimentos realizados em cada região/município; 3. Deverá ser identificado com quais recursos os investimentos foram realizados, se próprios (tarifários) ou de fontes externas.

Se a lei estadual não definir o percentual da tarifa de água a ser destinado para a realização de gastos com programas de proteção de mananciais, outro modelo de aplicação possível seria a inclusão desses gastos nos valores dos investimentos na revisão tarifária.

Ao incluir os gastos com programas de proteção de mananciais na tabela de investimentos para o próximo ciclo tarifário, o prestador terá condições financeiras de realizar os gastos propostos ao programa. Esse modelo não trará grandes impactos quanto aos registros contábeis, visto que os gastos com programas serão contabilizados como realizações de investimentos.

Para a contabilização, o prestador de serviços deverá criar rubricas contábeis específicas no Ativo Imobilizado para registro destes investimentos, evidenciar os investimentos realizados em cada região/município e identificar com quais recursos os investimentos foram realizados – se com recursos tarifários ou com recursos de fontes externas.

3.3. Alocação dos Recursos: oportunidades e limitações

3.3.1. Conta de destinação específica

Trata-se de conta do próprio prestador de serviços, vinculada diretamente aos objetivos de proteção de mananciais. No processo de revisão tarifária junto ao ente regulador, define-se uma conta sujeita a controles contábeis e extra contábeis e cujos recursos só poderão ser utilizados nas ações de proteção de mananciais previstas.

Esse modelo garante maior controle e transparência às partes interessadas - usuários e município. Em situações de restrição de recursos pelo prestador de serviços, essa conta não será utilizada para cobrir custos da prestadora.

Ainda que o recurso esteja em conta de destinação específica e não possa ser usado para outros fins, cabe um programa de proteção de mananciais instituído em um processo de governança, com metas para execução e monitoramento.

3.3.2. Fundo

Fundos públicos são criados por autorização legislativa, prevendo receitas (incluindo os recursos da prestadora dos serviços), finalidade, vinculação institucional, órgão gestor, meios de captação, aplicação, entidades que podem utilizá-los e formas de transferência. Uma vez alocados, os valores só serão utilizados nas finalidades previstas, mediante apresentação de propostas de ações de proteção de mananciais. Administrativamente, a liberação dos recursos do fundo depende de decisão do gestor, de natureza discricionária, o que pode provocar atrasos nos repasses.

3.3.3. Administração dos recursos por terceiros

O recurso proveniente da tarifa de abastecimento de água pode ser transferido para uma outra instituição que o administrará e será responsável pela execução das ações de proteção de mananciais, de acordo com um plano de ações preestabelecido.

Para viabilizar o modelo, as instituições devem firmar instrumento prevendo o repasse e limitando as ações, prazos e prestação de contas. Há um custo administrativo para transferência do recurso

entre as duas instituições, o que pode gerar restrições do regulador. Mas não deve ser descartado sumariamente, por eventuais limitações de capacitação dos prestadores. A CASAN-SC com o Consórcio Iberê, adotou o modelo.

3.3.4. Orçamento da prestadora de serviços

Nos casos de iniciativa voluntária da prestadora de serviços de água, o recurso será proveniente de um custo já aprovado no seu orçamento. O recurso não será transferido para outra conta, mas apenas será justificado o seu uso quando da prestação de contas à agência reguladora.

3.4. Oportunidade relevante: Programa Produtor de Água (PPA)

Os Programas Produtor de Água (PPA), espécies do gênero Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), são instrumentos econômicos e incluem a proteção de mananciais. O PPA da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) desenvolve iniciativas para a conservação dos recursos hídricos e se fundamenta na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) que dispõe, entre suas diretrizes, “articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo”.¹²

A associação do PPA com modelos institucionais que aplicam a tarifa de água na proteção de mananciais é vantajosa, pois esse instrumento pressupõe a realização de estudos prévios, identificando: 1. Ações de proteção e conservação do manancial, identificando o contexto hidrológico e socioeconômico; 2. Planos de intervenção; 3. Agentes que poderão receber benefícios no âmbito de um contrato que preveja a implementação das ações; 4. Valores das ações a serem realizadas (investimentos) e dos pagamentos a serem efetuados aos “beneficiários” contratuais; 5. Formas de monitoramento dos resultados; 6. Possibilidades de arranjo com outros atores.

Há dois modelos de inclusão dos gastos com o PPA nas tarifas de água. Em ambos, o ente regulador emitirá normas de aplicação, regras para registros contábeis das receitas, despesas, investimentos e prestação de contas para o regulador.

O primeiro é incluir os valores na tabela de investimentos para o próximo ciclo tarifário, dando ao prestador de serviços condições financeiras de realizar os gastos propostos. Esses gastos serão contabilizados como realizações de investimentos. O prestador de serviços deverá criar rubricas contábeis no Ativo Imobilizado para registro dos investimentos, evidenciá-los em cada região/município, e identificar com quais recursos os investimentos foram realizados – tarifários ou fontes externas.

O segundo modelo considera o PPA como componente financeiro do cálculo, isto é, refere-se aos montantes acrescidos à tarifa, necessários para custear uma atividade a ser realizada, prevenindo qualquer desequilíbrio econômico-financeiro. Esses componentes são apurados pelo ente regulador a cada período tarifário e são acrescentados ou subtraídos dos processos tarifários ordinários, em função de obrigações legais e regulamentares impostas à prestadores de serviços.

¹² AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Nota informativa - Programa Produtor de Água. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-sip/produtor-de-agua/documentos-relacionados/1-nota-informativa-programa-produtor-de-agua.pdf>. Acesso: 12 ago. 2020.

3.5. Alternativas de Financiamento

3.5.1. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)

O Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) financia projetos municipais em todas as unidades da Federação. O apoio prioriza projetos estruturantes, com impacto econômico/social, que visem transformar a realidade local. A apresentação de projetos ao BNDES se dá por meio eletrônico, devendo abranger o projeto de engenharia (para obras civis), orçamento, cronograma físico-financeiro e aspectos jurídicos como regularidade fundiária e licenciamento ambiental.

Para obter financiamento junto ao BNDES, o prestador de saneamento básico pode fazer a solicitação diretamente ao BNDES, na forma de Apoio Direto (solicitação feita diretamente ao BNDES) ou Apoio Indireto Automático (solicitação acima de R\$ 20 milhões feita por meio de instituição financeira credenciada pelo BNDES).¹³ Para solicitação de Apoio Direto, previamente ao envio da solicitação, é necessário que o cliente esteja habilitado junto ao BNDES. Para tanto, é necessário acessar o sítio eletrônico do BNDES e preencher um conjunto de informações no Portal do Cliente.

Há duas modalidades de operação indireta¹⁴: 1. Automática, que não precisa de avaliação prévia do BNDES. O pedido é analisado pela instituição financeira credenciada, que aprova o crédito e solicita ao BNDES a homologação e liberação dos recursos. As operações de financiamento com valor até R\$ 150 milhões podem ser automáticas; 2. Não automática: operação em que é necessário apresentar a consulta prévia, encaminhada ao BNDES pela instituição credenciada, para análise. As operações de financiamento são avaliadas e aprovadas pelo BNDES. O valor mínimo para este apoio é de R\$ 10 milhões.

Seguem as principais linhas de financiamento do BNDES para o setor de saneamento básico.

3.5.1.1. Projeto Avançar Cidades – Saneamento

O Projeto Avançar Cidades-Saneamento objetiva a melhoria do saneamento básico do país. A Instrução Normativa nº 22/2018¹⁵ do Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), regulamenta o processo para contratação de operações de crédito para ações de saneamento - Mutuários Públicos.

O fluxo operacional das contratações de ações na área de saneamento com recursos do FGTS é contínuo e o recebimento de cartas-consulta feitas pelos proponentes permite que o cadastramento seja feito a qualquer tempo pelo sítio eletrônico da pasta.. Há duas taxas de juros: Apoio Direto e Apoio Indireto.

No Apoio Direto, a taxa de juros é de 1,30% a.a., composta pelo Custo Financeiro, Remuneração do BNDES e taxa de risco. As garantias podem ser reais ou pessoais, repasse e vinculação de receitas auferidas pelo Beneficiário - transferências federais, produtos da cobrança de impostos, taxas e sobretaxas, incentivos fiscais ou rendas /contribuições de qualquer espécie-, cumulativamente ou não, a serem definidas na análise da operação de crédito.

No Apoio Indireto não automático, a taxa de juros é de 1,45% a.a., composta pelo Custo Financeiro, Taxa do BNDES e Taxa do Agente Financeiro. As garantias serão negociadas entre a

¹³ Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES. Guia do financiamento – Como solicitar. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/como-solicitar>> Acesso: 20.jul.2020.

¹⁴ Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES. Guia do financiamento – Formas de apoio. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/Formas-de-Apoio>> Acesso: 22.jul.2020.

¹⁵ Ministério do Desenvolvimento Regional. Instrução Normativa nº 22/2018. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/IN_N%C2%BA_22_DE_3_DE_AGOSTO_DE_2018_-_Consolidada_INs_30-2019_e_35-2019.pdf> Acesso: 22.jul.2020.

instituição financeira credenciada e o cliente, aceitando-se receitas auferidas pelo beneficiário. Isso significa o prestador de serviços de saneamento poderá oferecer como garantia as tarifas de água e esgotamento sanitário.

A participação do BNDES é de até 95% do valor total do projeto, limitada a 100% dos itens financiáveis. O beneficiário deverá apresentar ao menos 5% de contrapartida. O prazo é de até 34 anos, incluído período de carência.¹⁶

3.5.1.2. BNDES FINEM – Saneamento ambiental e recursos hídricos¹⁷

Trata-se de financiamento para projetos de investimentos públicos ou privados a partir de R\$ 10 milhões, visando à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e à recuperação de áreas ambientalmente degradadas.

Destina-se a investimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de recursos hídricos (tecnologias e processos, bacias hidrográficas), recuperação de áreas ambientalmente degradadas; despoluição de bacias, em regiões onde já estejam constituídos comitês, entre outros. São financiáveis itens como estudos e projetos, obras civis, montagens e instalações e despesas pré-operacionais. Para esse financiamento há duas taxas de juros - captação de Apoio Direto e Apoio Indireto.

No Apoio Direto, a taxa de juros é de 1,30% a.a. para empresas, estados e municípios. Compõe-se de Custo Financeiro, Remuneração do BNDES e taxa de risco de crédito. As garantias podem ser reais ou pessoais.

No Apoio Indireto, a taxa de juros é de 1,45% a.a. e compõe-se pelo Custo Financeiro, Taxa do BNDES e Taxa do Agente Financeiro. As garantias reais são receitas auferidas pelo contratante, classificadas como *recebíveis*, isto é, o prestador de serviços pode oferecer como garantia as tarifas de água e esgoto.

A participação do BNDES para estados e municípios é de até 90% do valor do projeto, limitada a 100% dos itens financiáveis. Para demais clientes, até 95% do valor, limitada a 100% dos itens financiáveis. O BNDES pode subscrever até 50% do valor das debêntures emitidas pelo beneficiário para execução do projeto. Nesse caso, a soma do valor financiado e das debêntures subscritas (apoio total do BNDES) não poderá ser superior a 80% do valor total dos itens financiáveis.

O prazo máximo de financiamento é de 34 anos - carência e amortização -, sendo determinado em função da capacidade de pagamento do empreendimento, do cliente e do grupo econômico. Durante a carência, de até 6 meses após a entrada do projeto em operação comercial, os juros poderão ser capitalizados ou pagos pelo cliente.

3.5.1.3. BNDES FINEM – Desenvolvimento integrado dos Municípios¹⁸

¹⁶ Os demais requisitos complementares - cadastro, conformidade com a legislação e detalhamento dos projetos estão indicados na página do projeto Avançar Cidades – Saneamento no sítio eletrônico do Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/avancar-saneamento> Acesso: 20 jul.2020.

¹⁷ Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES. BNDES FINEM – Saneamento ambiental e recursos hídricos. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-saneamento-ambiental-recursos-hidricos>> Acesso: 19.jul.2020.

¹⁸ Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES. BNDES FINEM – Desenvolvimento integrado dos Municípios. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmi>> Acesso: 20.jul.2020

É um financiamento para projetos multissetoriais, sustentáveis e integrados, alinhados ao planejamento municipal, a partir de R\$ 10 milhões. Destinam-se a entidades e órgãos públicos, empresas com sede e administração no país e empresário individual com CNPJ regular. O financiamento é exclusivamente voltado a investimentos em regime de concessão, permissão, autorização administrativa ou delegação legal.

Para esse financiamento há taxas de juros para captação de Apoio Direto (solicitação feita diretamente ao BNDES) e outra para Apoio Indireto (solicitação feita por instituição financeira credenciada pelo BNDES).

No Apoio Direto, a taxa de juros é de 1,30% a.a., a taxa de risco de crédito é de 0,70% a.a. com garantia da União ou 1,30% a.a. sem garantia da União. Compõe-se do Custo Financeiro, Remuneração do BNDES e taxa de risco de crédito. As garantias são reais - hipoteca, penhor, propriedade fiduciária, recebíveis etc. e/ou pessoais - fiança ou aval -, definidas na análise da operação. Uma das garantias reais são as receitas auferidas pelo contratante, classificadas como *recebíveis*, ou seja, o prestador serviços poderá oferecer como garantia as tarifas de água.

No Apoio Indireto, a taxa de juros é 1,45% a.a. e composta pelo Custo Financeiro, Taxa do BNDES e Taxa do Agente Financeiro. A participação do BNDES é de até 90% do valor total, limitada a 100% dos itens financiáveis. O prazo de financiamento é determinado pela capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa e do grupo econômico. As garantias serão negociadas entre a instituição financeira credenciada e o cliente.





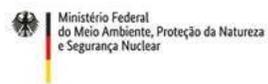
ALIANÇA DE FUNDOS DE ÁGUA DA AMÉRICA LATINA



PARCEIROS FUNDADORES



Com o apoio do



com base em uma decisão do Parlamento Alemão.