



## Marcelo Miterhof

Economista do BNDES.  
Doutorando em economia  
pela Unicamp



## Letícia Pimentel

Economista do BNDES. Mestre  
em economia pela UFRJ e  
doutoranda em ciência política  
pela USP

# Água é mercadoria?<sup>1</sup>

A busca pela universalização dos serviços de água e esgoto é uma pauta que, após um hiato de políticas descoordenadas e difusas no âmbito do governo federal, entrou novamente na agenda política brasileira a partir de 2007, com o PAC e a edição do marco legal do setor, a Lei nº 11.445/2007. Essa priorização se manteve com a mudança de orientação ideológica do governo federal em 2016 (até 2022), com a reforma do marco legal (Lei nº 14.026/2020) e o início das concessões privadas regionalizadas.

É fácil entender por que é imperiosa a busca pela universalização de seus serviços: a água é um bem essencial à vida e os serviços de esgoto são intensivos em externalidades ambientais e de saúde pública. A água é ainda um recurso natural escasso, ou seja, não é uma boa opção fazer seu provimento sem cobrar tarifa.

O reconhecimento da água como um direito humano fundamental não é incompatível com a sua cobrança, mas significa que ela deve ser feita considerando as capacidades de pagamento de cada parcela da população, possibilitando até tarifas próximas da isenção para as faixas de renda menor.

Essas características tornam mais evidente um dilema dos serviços de in-

fraestrutura: a tarifa precisa ser suficiente para financiar os investimentos, mas não deve onerar demais os usuários.

Neste artigo, propomos algumas reflexões sobre o tema.

É preciso manter uma política tarifária que garanta que os gastos com os serviços de água e esgoto não ultrapassem um certo patamar, que a ONU estabelece em 3% da renda familiar.<sup>2</sup> E isso é especialmente sensível em um cenário em que os investimentos precisam ser elevados num curto espaço de tempo – como exige o cumprimento das metas de 99% de atendimento de água e 90% de atendimento de esgoto até 2033. Para alcançá-las, é necessário aumentar os investimentos de R\$ 22 bilhões (realizado em 2022) para cerca de R\$ 46 bilhões/ano.<sup>3</sup>

Como então, viabilizar investimentos sem onerar as famílias?

De um lado, como identificam Saiani, Toneto Jr e Rodrigues,<sup>4</sup> o desafio da universalização está principalmente em o déficit ser concentrado onde o investimento é mais custoso e há menor capacidade de pagamento.

Os municípios com menor PIB *per capita*, menos populosos e menos urbanizados, são os que possuem déficits maiores. Em municípios com

renda anual *per capita* de até R\$ 10 mil, o atendimento de água é de 50,5% e o de esgoto, 33,3%. Em municípios de renda *per capita* anual superior a R\$ 50 mil esses níveis de cobertura são maiores em cerca de 45 pontos percentuais (p.p.) em água e em 50 p.p. em esgoto.

De outro lado, a força do negócio se expressa na constatação de que os serviços de saneamento são superavitários. Como mostra o texto Costa (2023),<sup>4</sup> em 2020, o setor gerou R\$ 72,4 bilhões em receita operacional e teve uma despesa de R\$ 65,4 bilhões.

### Subsídios

Isso significa que o saneamento precisa de subsídios para alcançar a universalização, mas eles podem ser internos à prestação, em que os usuários de áreas mais ricas e mais densas financiam a expansão dos serviços onde a população é mais pobre e/ou menos densa. Esse é o modelo principal no Brasil desde o Planasa, nos anos 1970, quando foram criadas as companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Esse também é o modelo das concessões privadas regionalizadas, que foram estruturadas pelo BNDES a partir de 2017.<sup>6</sup>

As recentes concessões regionalizadas trouxeram uma novidade importante para o panorama do saneamento no Brasil. Sua principal virtude foi colocar em pauta a possibilidade de trocar o prestador em locais (Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá) onde havia subinvestimento e contavam com CESBs de pior desempenho. Em 2022 os investimentos foram mul-

---

## A tarifa precisa considerar diferentes categorias de consumidores, faixas de consumo e a necessidade de subsídio para os mais pobres

---

tiplicados por oito em Alagoas, por sete no Rio de Janeiro e triplicaram no Amapá.

Isso pode sugerir que o único caminho seja o de trocar prestadores públicos por privados, mantendo áreas de abrangência amplas. Porém não é bem essa a principal questão.

A natureza jurídica (pública ou privada) do prestador não consegue determinar se os serviços serão adequadamente expandidos e operados, como apontam diversos estudos.<sup>7</sup> Se a facilidade para contratar (pessoas e insumos) e a busca central de rentabilidade sugerem que a prestação privada tende a ter mais eficiência de custos, a prestação pública tende a ter mais capacidade de acomodar os conflitos distributivos que caracterizam o setor. No entanto, as vantagens de ambos os modelos podem ser contrapostas ou mesmo anuladas por questões institucionais – seja dos próprios prestadores, seja do arranjo de governança em que estão inseridos.

Nesse sentido, lições já podem ser apreendidas para nortear a busca pela universalização.

A tarifa precisa considerar diferentes categorias de consumidores, faixas de consumo e a necessidade de subsídio para os mais pobres. A estrutura tarifária e as regras de elegibilidade da tarifa social são determinantes para o subsídio ser alocado de maneira eficiente. O poder concedente é de suma importância nessas definições.

Porém o poder concedente pode ter uma visão sobre o reajuste ou revisão da tarifa conflitante com a do prestador de serviços: tipicamente os prestadores querem garantir seu retorno e o poder concedente é avesso a aumentos tarifários, que costumam ser impopulares.

Daí, a importância da regulação, que pode ocorrer de duas formas. A discricionária, que no Brasil é usada principalmente quando o prestador é público, ocorre quando a agência reguladora define as regras de reajuste e revisão tarifária. A contratual, usada nas concessões mais recentes, tem regras que já estão definidas no contrato de prestação de serviços.

Apesar de o regulador ter diferentes níveis de participação nesses modelos, sua atuação é crucial em ambos. Mesmo quando as regras estão definidas e os contratos bem estruturados, a atuação da agência reguladora é essencial na apuração e validação dos indicadores, e na implementação do reajuste. O grau de independência técnica e financeira do regulador é imprescindível para garantir uma atuação que convirja com o interesse público.



Outro ponto relevante é como capturar e compartilhar os ganhos de eficiência do prestador de serviços. Isso pode ser feito ao longo do ciclo tarifário, por exemplo com o uso de indicadores de desempenho no cálculo da tarifa, refletindo a efetividade e eficiência do prestador.

Esse compartilhamento também pode ocorrer no momento da concessão dos serviços. Nas licitações, os leilões podem ser por maior outorga, menor tarifa ou misto. Em todos os modelos, é possível ter mecanismos que concorrem para a modicidade tarifária.

O modelo por maior outorga pode ser utilizado para canalizar pelo menos parte dos recursos para investimentos em saneamento. Parcela das outorgas também pode ser reservada para dar conta dos pleitos de reequilíbrio. Isso é relevante porque a troca de prestador envolve incertezas sobre os indicadores (cobertura, perdas etc.) que nem sempre é possível disciplinar previamente no contrato de concessão.

Vale notar que o uso de outorgas para outras finalidades decididas pela administração pública não é ilegítimo em si. Afinal, a concessão implica a transferência de ativos em que o poder público investiu para constituir. É importante que a aplicação dos recursos fora do saneamento seja combinada com a modicidade tarifária.

O modelo por menor tarifa já incorpora, da partida, a eficiência projetada pelo prestador dos serviços. No entanto, é importante o estabelecimento de um piso para que o leilão não atraia candidatos inexperientes no setor ou excessivamente

dispostos a tomar riscos, contando com reequilíbrios vindouros para garantir seus rendimentos.

A decisão pelo modelo é do poder concedente. E, mesmo após a delegação dos serviços, o ente público segue sendo crucial para a expansão e boa prestação dos serviços. A prática dos distintos modelos vai permitir avaliar na prática suas vantagens e suas desvantagens, e, principalmente, que fatores de seu arranjo de governança contribuem para o sucesso de cada um. O escrutínio do debate público é fundamental para isso. ■

<sup>1</sup>O artigo não reflete necessariamente a opinião do banco.

<sup>2</sup><https://www.undp.org/libya/publications/human-development-report-2006-beyond-scarcity-power-poverty-and-global-water-crisis>.

<sup>3</sup>Pompermayer e Silveira avaliam os custos para universalizar os serviços em cada estado e o impacto nos gastos familiares se esses investimentos fossem incorporados totalmente às tarifas. Em diversos estados, a participação dos gastos projetados das famílias fica acima de 3% (<https://cutt.ly/2w5YIXzj>).

<sup>4</sup><https://racef.fundace.org.br/index.php/racef/article/view/1119>.

<sup>5</sup><https://www.scielo.br/j/csc/a/mzjJbSchpDfnYfFTRC3btd/?format=html&lang=pt>.

<sup>6</sup>Foram licitados projetos no Rio de Janeiro, Alagoas, Amapá e Ceará; e estão em estruturação projetos em Sergipe, Paraíba, Rondônia, Pará, Pernambuco, Maranhão, Goiás e Rio Grande do Norte. Mais informações em: [hubdeprojetos.bndes.gov.br](http://hubdeprojetos.bndes.gov.br).

<sup>7</sup>ARRETCHÉ, M. T. S. (1999); COUTINHO VARGAS, M. (2005); FARIA, R. C. DE; NOGUEIRA, J. M.; MUELLER, B. (2005); MARQUES, E. C. (1996); MOTTA, R. S. DA; MOREIRA, A. R. B. (2004); SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R.; DOURADO, J. (2013); SCRIPTORE, J. S.; TONETO JÚNIOR (2012); SOUSA, A. C. A. DE; GOMES, J. P. (2019); TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. (2007).

*Marcelo Miterhof e Letícia Pimentel  
escrevem a cada bimestre.*

# CONQUISTE O RECONHECIMENTO DO MERCADO GLOBAL.

Valorize seu currículo com o MBA da FGV, eleita a melhor escola de negócios do Brasil (Ranking da Eduniversal 2020).

Conheça e seja referência na área de conhecimento ideal para você:

- ▶ Administração Pública
- ▶ Direito
- ▶ Economia e Finanças
- ▶ Estratégia e Negócios
- ▶ Gestão
- ▶ Liderança e Pessoas
- ▶ Marketing e Vendas
- ▶ Relações Internacionais
- ▶ Tecnologia e Ciência de Dados

**GARANTA UM FUTURO BRILHANTE**  
SAIBA MAIS E INSCREVA-SE: [fgv.br/mba](http://fgv.br/mba)

**MBA FGV**  
É MAIS QUE MBA. É FGV.