

# PARECER N° , DE 2003

Da COMISSÃO DE INFRA-ESTRUTURA (CI), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 610, de 1999, que *institui normas para fixação de tarifas a serem cobradas pelo abastecimento de água e pelos serviços de esgotamento sanitário no país, regula a transferência do controle das instituições provedoras desses serviços e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **JOÃO RIBEIRO**

## I – RELATÓRIO

De autoria do Senador GERALDO MELO, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 610, de 1999, pretende atingir dois objetivos com relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De um lado, assegurar aos usuários de baixa renda o pagamento de tarifa social, independente da natureza pública ou privada dos prestadores do serviço. De outro, transformar eventual privatização das empresas estatais em instrumento de capitalização das mesmas.

Com relação ao primeiro objetivo, é estabelecido um procedimento para a fixação do valor da tarifa social. Esta corresponderá ao valor médio da menor tarifa social cobrada, em cada localidade, nos quarenta e dois meses anteriores à vigência da lei. Serão considerados usuários de baixa renda os que tiverem pago tarifa social em qualquer mês desse período, além de outros critérios que vierem a ser estabelecidos pelo governo federal. Caberá ao BNDES a supervisão dos cadastros de usuários de baixa renda, a serem elaborados por todas as entidades prestadoras. O atendimento dos usuários cadastrados pela tarifa social será assegurado inclusive na hipótese de privatização da prestadora.

Visando a atingir o segundo objetivo, o projeto veda a alienação dos equipamentos operacionais das prestadoras e determina que qualquer participação da iniciativa privada no setor se faça mediante aumento do capital dessas empresas. Dessa forma, os recursos obtidos não poderão ser utilizados para “fazer caixa”, mas reverterão exclusivamente para a melhoria dos serviços. A participação do Poder Público no capital das empresas somente poderá ser alienada três anos após a transferência de seu controle para a iniciativa privada. Nenhuma instituição federal poderá prestar qualquer tipo de apoio à privatização de empresas prestadoras que não atendam aos preceitos ora estabelecidos.

O autor justifica a proposição pela necessidade de evitar, na hipótese de privatização dos serviços, a elevação das tarifas, o que teria por consequência maior ônus aos consumidores de baixa renda e, em muitos casos, o corte no abastecimento de água dos mais necessitados.

De outra parte, o autor reconhece ser necessário o aporte de recursos privados para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Para isso, não basta alienar o controle das atuais companhias estaduais. É preciso que os novos recursos sejam destinados ao aumento do seu capital, para que elas possam ampliar os sistemas existentes.

O projeto foi inicialmente distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Sociais.

Na CCJ, a proposição foi aprovada com quatro emendas, que aprimoraram sua redação e técnica legislativa.

O projeto encontrava-se na CAS quando o Plenário aprovou requerimento do Senador Tião Viana, solicitando audiência desta Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, após o que deverá retornar àquela comissão para decisão terminativa.

## **II – ANÁLISE**

A despeito das intenções meritórias de seu autor, a proposição não merece prosperar, uma vez que as regras propostas dificilmente atingirão os objetivos almejados.

Com relação ao atendimento dos usuários de baixa renda, o projeto cria um sistema rígido, que “congela” uma situação e “tabela” o valor das tarifas, impedindo qualquer ajuste posterior.

É importante notar que, atualmente, a inclusão de uma unidade residencial na tarifação social é feita com base na sua localização. Unidades localizadas em bairros carentes são subsidiadas indiscriminadamente, sem que haja qualquer cadastramento social dos moradores. Tais subsídios, têm caráter “real”, e não “pessoal”, ou seja, estão vinculados ao imóvel e não à pessoa. Por isso, tendem a valorizar os imóveis beneficiados, o que estimula a substituição da população pobre por camadas de maior renda. Muitas favelas urbanizadas, por exemplo, são ocupadas atualmente por famílias de renda média, que adquiriram os imóveis dos ocupantes originais.

Ao determinar a inclusão obrigatória dos usuários atualmente considerados de baixa renda em um cadastro permanente, o projeto cria condições para que parcela substancial dos subsídios seja apropriada futuramente por segmentos de renda média e alta, além de consagrar as injustiças que eventualmente já estejam sendo cometidas.

De outro lado, ao atribuir ao governo federal a incumbência de estabelecer critérios adicionais para esse cadastramento, o projeto centraliza decisões que deveriam ficar sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, entes da federação que estão mais próximos da população e que podem estabelecer políticas de subsídios melhor adaptadas às suas peculiaridades.

Igualmente inadequada é a atribuição ao BNDES da incumbência de supervisionar a elaboração desses cadastros de usuários, tarefa gigantesca, que não se coaduna com sua vocação institucional, que é a de financiar projetos que contribuam para o desenvolvimento do país.

No que tange ao objetivo de capitalização das empresas prestadoras, o projeto estabelece uma regra geral que dificilmente contribuirá para atingi-lo.

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é feita principalmente por empresas estaduais, mediante contratos de concessão celebrados com os Municípios, que são os titulares dos serviços. Esse modelo foi consolidado mediante estímulo do governo federal durante a

década de 1970, no âmbito do Planasa – Programa Nacional de Saneamento. A maioria dos contratos de concessão foi celebrada por período de vigência de trinta anos. Tais contratos encerram-se, portanto, nos primeiros anos da atual década, momento em que os Municípios deverão celebrar novos contratos de concessão.

É exatamente no âmbito desses novos contratos de concessão que se deverão equacionar as preocupações trazidas pela presente proposição. Cabe ao Município, na qualidade de poder concedente, estabelecer as condições em que o serviço terá de ser prestado pelo concessionário. Dentre tais condições, destaca-se a política tarifária, em que são estabelecidos critérios para identificação dos usuários a serem subsidiados.

Também é na esfera local que se decide sobre a conveniência de conceder os serviços à iniciativa privada. Não será, portanto, pela aquisição de ações das atuais empresas estaduais que o capital privado participará do setor de saneamento, mas pela celebração de contratos de concessão diretamente com os Municípios, após processo licitatório.

A aplicação dos investimentos privados na modernização das instalações e na expansão da rede existente pode ser induzida mediante regulamentação desse processo licitatório. Uma possível regra, nesse sentido, seria a vedação de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão, a fim de que todos os recursos que vierem a ser aportados pela iniciativa privada sejam canalizados para a melhoria dos serviços. Impedir-se-ia, assim, que esses serviços sejam utilizados pelos municípios apenas para “fazer caixa”, a exemplo do que já se tem verificado em casos recentes.

No que diz respeito às empresas estaduais, a tendência é de que elas passem a competir com as empresas privadas pela prestação dos serviços. Alguns Estados têm aberto seu capital, embora nenhum tenha alienado o controle. Impedir que os Estados alienem parcela majoritária ou minoritária do capital de suas empresas, como propõe o projeto, também se afigura como uma centralização desnecessária de um tema que pode ser melhor analisado pelas Assembléias Legislativas respectivas.

Cumpre registrar que grande parte dos sistemas de saneamento atualmente existentes foi financiada com recursos federais ou de organismos internacionais, mediante aval federal. Em muitos casos, tais financiamentos não foram pagos no seu devido tempo e foram renegociados, ao lado de outros

financiamentos, mediante acordo com a União. Nessa hipótese, permitir que parte dos recursos auferidos por uma eventual alienação do capital das empresas seja revertida para o tesouro estadual, endividado perante a União, seria medida perfeitamente justificável.

De outro lado, a exigência de que todo aporte de capital privado se faça mediante ampliação do capital da empresa pode induzir algumas situações de gigantismo, notadamente no caso de empresas que enfrentam competição acirrada com empresas privadas.

### **III –VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela rejeição do PLS nº 610, de 1999.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator