

Financiamento dos Investimentos em Saneamento Básico no Brasil: O *Project Finance* é uma Alternativa?

**(Financing of the Sanitation Basic Investments in Brazil: Is Project
Finance One Alternative?)**

José Luiz Rampazo Filho¹

¹Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP
jrampazo@uol.com.br

***Abstract.** The investments in infra-structure are fundamental for the social and economic development of a country. In the history, the investments in developing countries have been made by the public sector. However, since decade 70, the public sector has lost its capability to finance these investments, because of the financial crisis that compromised its budget. The way to overcome this difficult was to change the role of the State in the management of the investments in infra-structure: he leaves the manage role and assumes the register one. This change occurs by the transfer of the governmental actives to the private sector through privatization programs. Moreover, the structural transformation in the international financial system has conducting to the improvement of the capital market in many parts of the world, which allowed the research for new ways to invest. The Project Finance is an important tool in this context. This dissertation has the finality to analyze the viability of the Project Finance as a mechanism facilitator, to the cities, to finance investments in infra-structure, essential to habitants. The case treated here (Ribeirão Preto), was the basic sanitation, which has the finality to expose the advantages and disadvantages of the Project Finance in the Brasil, considering the Institutional model present here.*

***Keywords.** Project Finance – Basic Sanitation – Urban Infra-Structure*

***Resumo.** Os investimentos em infra-estrutura são fundamentais para o desenvolvimento sócio-econômico de um país. Historicamente nos países em desenvolvimento esses investimentos têm sido feitos pelo setor público. No entanto, a partir da década de 70, com as seguidas crises financeiras que assolaram esses países, o setor público comprometeu totalmente sua capacidade de financiar esse tipo de investimento. A saída encontrada para esses governos diante do esgotamento desse modelo de financiamento foi uma mudança de papel do Estado de gestor e executor desses investimentos para simples regulador. Isso se deu pela transferência de ativos estatais para o setor privado através dos programas de privatização. Aliado a isso, as transformações estruturais no sistema financeiro internacional têm levado ao fortalecimento do mercado de capitais em várias partes do mundo, proporcionando a busca por novas formas de investimentos. E é nesse contexto que o Project Finance se enquadra. Esse trabalho tem a finalidade de analisar a viabilidade do Project Finance como um mecanismo facilitador para os municípios financiarem os investimentos em infra-estrutura tão importantes para seus habitantes. O caso estudado do setor de saneamento básico no município de Ribeirão Preto verificou quais são as vantagens e desvantagens de uma operação de*

Project Finance no Brasil, levando em consideração o arcabouço institucional aqui presente.

Palavras-chave. *Project Finance – Saneamento Básico – Infra-Estrutura Urbana*

1. Introdução

Ao se tratar de financiamentos de projetos de infra-estrutura no Brasil, temos que levar em consideração o papel do Estado na economia. Na década de 70, caracterizou-se por financiar grandes projetos de infra-estrutura, sendo grande parte através de recursos privados internacionais. Na década de 80, vivenciamos a experiência da assim chamada “década perdida”, caracterizada pela crise financeira e operacional do setor público. Esse colapso financeiro afetou as políticas federais voltadas à política urbana no Brasil e conseqüentemente suas instâncias subnacionais.

Com a descentralização brasileira iniciada em meados dos anos 80 e ampliada pela Constituição de 1988, os municípios brasileiros vêm ganhando destaque no que se refere à gestão dos serviços públicos, porém eles não têm conseguido os recursos suficientes para a melhoria ou ampliação destes serviços para a população. Contribuiu para isso uma série de fatores, como por exemplo, o aumento das transferências intergovernamentais, o que provocou um desequilíbrio federativo, já que certos municípios de pequeno porte e conseqüentemente com menores pressões de investimento em infra-estrutura passaram a receber a maior parte destas transferências governamentais.

Por outro lado, depois do sucesso do Plano Real no combate à inflação, uma das prioridades do governo federal foi a melhoria das finanças públicas, principalmente na contenção do déficit público. O que se tem feito para evitar isso é a adoção e implementação de limites legais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, as resoluções 40 e 43 do Senado Federal que impuseram limites de endividamento para os Estados, municípios e empresas estatais e também a resolução do Conselho Monetário Nacional (Resolução 2.827/01).

Experiências internacionais têm mostrado que é possível dinamizar o acesso a recursos por parte dos municípios com a implementação de novos arranjos financeiros como, por exemplo, parcerias envolvendo o setor privado e o setor público, através do *Project Finance*. Assim a situação financeira dos municípios poderia ser melhorada e a oferta de infra-estrutura urbana ampliada, estimulando o desenvolvimento econômico e social.

O intuito deste trabalho é verificar se o *Project Finance* pode ser aplicado a todos os setores de infra-estrutura com o mesmo sucesso garantindo não somente o financiamento dos investimentos que devem ser feitos, mas também assegurando o acesso irrestrito da população a estes serviços. Neste trabalho fizemos um estudo de caso da concessão parcial do tratamento de esgoto do município de Ribeirão Preto. Elegemos o setor de saneamento básico como alvo de pesquisa porque o Brasil apresenta graves deficiências de atendimento à população, especialmente à população de baixa renda. Observa-se que os índices nacionais de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda estão muito aquém do ideal, ou seja, a universalização. Além disso, a falta de saneamento gera importantes problemas econômicos e fiscais já que agrava as doenças geradas pelo aumento da pobreza além de aumentar as despesas públicas com saúde. Outro agravante é o aumento dos custos com meio ambiente já que os níveis de população podem aumentar comprometendo os recursos hídricos.

2. O Setor de Saneamento Básico no Brasil

A provisão dos serviços de água e esgoto tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento é extremamente complexa. Conforme aponta Ferreira (1995, p.

213), os projetos de saneamento básico além de possuírem alto prazo de maturação e grandes taxas de inversão com relação à distribuição e tratamento podem provocar um grande impacto em termos de meio ambiente, culminando em custos excessivos para a sua preservação. Além disso, têm demandado maiores responsabilidades para os governos locais no que tange a sua organização, planejamento e gestão.

No Brasil, historicamente eram os municípios que administravam o saneamento básico. Nos anos 60 os indicadores de saneamento básico eram insatisfatórios uma vez que menos de 50% da população tinha acesso ao abastecimento de água e somente 24% tinham acesso à rede de esgoto, porém não tratado. Além do mais, os orçamentos municipais e as tarifas praticadas não conseguiam suprir as necessidades de investimentos e o mais importante é que o desequilíbrio entre oferta e demanda de água prejudicava o desenvolvimento econômico-social do país (BARAT, 1998, p.140).

Tradicionalmente, os investimentos em saneamento básico eram feitos através de recursos públicos não-onerosos provenientes do orçamento federal, principalmente do Ministério da Saúde e do FGTS. Os bancos privados nunca participaram ativamente nas operações de crédito voltadas para o setor de saneamento. Isso é explicado pelo fato de as empresas tomadoras dos recursos terem sido pertencentes ao setor público e ao alto risco de crédito que a elas era associado. A partir de 2003 esse panorama mudou com a criação da Resolução CMN nº 3.153/2003. Através dela, o volume de crédito destinado a operações envolvendo obras de saneamento básico foi ampliado em até R\$ 2,9 bilhões. Esses recursos só podem ser captados por projetos, desde que sejam economicamente viáveis diretamente do sistema financeiro nacional por meio dos bancos privados. Deve-se destacar que esses recursos são de longo prazo.

3. O *Project Finance*

A modalidade de *Project Finance* é uma alternativa aos esquemas tradicionais de financiamento, o chamado *corporate finance*. Ele consiste na realização de acordos, entre diversas entidades, válidos apenas para um determinado projeto cujo principal objetivo é diluir o risco e limitar a responsabilidade das partes ao capital investido. A principal diferença face ao *corporate finance* é que aqui os projetos autofinanciam-se, isto é, a garantia que funciona para os credores é o próprio projeto e eles serão remunerados pelo fluxo de caixa por ele gerado.

Rodrigues (1997, p.13) define sucintamente a estrutura financeira de um *Project Finance*:

operação integrada, na qual as partes financiadoras do projeto procuram receitas a serem geradas a partir da operação ou expansão do empreendimento, com vistas à amortização do investimento feito (securitização das receitas). O financiamento – por meio do investidor, do garantidor ou do promotor – é baseado, portanto, na capacidade de pagamento demonstrada no fluxo de rendimentos esperado do empreendimento.

A base contratual de uma operação de *Project Finance* é indispensável para o sucesso dessas operações. Gremaud e Toneto (2002, p. 121) enumeram os seguintes tipos possíveis de contratos: leasing; os modelos BOT e suas variantes; propriedade privada e prestação de serviços pelo setor privado e concessionárias públicas, sendo que os modelos BOT são os que mais se adequam as operações de *Project Finance*. O conceito dos modelos BOT (*Build, Operate and Transfer*) é proveniente do *Project Finance* e surgiu na Turquia em 1984. Originalmente tratou-se de um arranjo legal voltado para países em desenvolvimento, cujos projetos de infra-estruturas exigiam algum tipo de garantia pública, que não fosse o aval do

Tesouro, devido aos grandes riscos a que estes projetos estavam expostos. Com o passar dos anos, a partir da década de 1990, o conceito de *Project Finance* e modelos BOT se expandiu.

4. O Caso de Ribeirão Preto – Concessão Parcial do Tratamento de Esgoto

4.1 O empreendimento

A empresa Ambient Serviços Ambientais de Ribeirão Preto S.A. é um empreendimento criado a partir da formação do consórcio REK Engenharia, empresa de capital nacional com o grupo espanhol OHL, através de sua subsidiária Inima que a constituíram como uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para a exploração do tratamento de esgoto de Ribeirão Preto.

A concessionária começou a entrar em operação em 2001 quando a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Caiçara foi finalizada, tratando cerca de 14% do esgoto total de Ribeirão Preto. Em 2002, com o início das atividades da ETE Ribeirão Preto o volume de esgoto tratado passou para 98%, percentual que eleva o nível do IDH do município uma vez que o tratamento de esgoto beneficia a preservação do meio ambiente e conseqüentemente a saúde da população. Atualmente, depois de as Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) Caiçara e Ribeirão Preto começarem a funcionar, conforme informações da empresa Ambient, os números de residências atendidas pela rede de esgoto é de 144.013, ou seja, 98% do total do município, além do que o consumo de água residencial é responsável por 85% do consumo total de água. Um total de 499.453 habitantes, ou seja, 97% da população total é atendida pela rede de esgotos e a produção de esgoto é de 123.747 m³/dia (AMBIENT, 2005).

4.2 O edital de concessão: apresentação dos principais tópicos

A concessão parcial do tratamento de esgoto de Ribeirão Preto aconteceu através de uma licitação em que saiu vitoriosa a empresa Ambient, representando o consórcio formado pela REK Engenharia e pela CH2M Hill, conforme já foi citado anteriormente. Antes de ocorrer a licitação para a escolha da empresa que iria explorar o serviço de tratamento de esgoto do município foi feita a autorização através de Lei Complementar Municipal nº. 363/94 e da emenda 24/1995 à Lei Orgânica do município e assim a Prefeitura transferiu a exploração efetiva dos serviços públicos de tratamento de esgoto para entidade privadas e que as áreas que foram reservadas para as futuras estações de tratamento de esgoto se tornaram utilidade públicas.

Após a autorização ocorreram várias audiências públicas no sentido de se discutir aspectos que envolviam não só a forma que se daria a concessão, mas também que tipo de cláusulas constaria do contrato de concessão. Posteriormente, no segundo semestre de 1994 iniciou-se de fato o processo de licitação. Pelo edital de concorrência estava previsto um prazo de 20 anos de concessão para o consórcio vencedor explorar o serviço de tratamento de esgoto e que estavam inicialmente previstos as construções de três estações de tratamento: Palmeiras, Caiçara e Ribeirão Preto; além dos interceptores e emissários de esgoto¹. Pela operação dos serviços a concessionária seria remunerada com base numa tarifa determinada pelo contrato a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro da operação de concessão. Essa tarifa passaria a ser cobrada pelo DAERP dos consumidores após a construção total das estações de tratamento nas contas de água que seriam desmembradas em duas partes: uma condizente aos serviços de água e esgoto que teriam como procedência o DAERP e outra referente ao tratamento de esgoto que iria para a concessionária. O vencedor da licitação seria a empresa que apresentasse a menor tarifa.

O edital de concorrência apontava também para a repartição dos custos do empreendimento. Estava previsto que em caso de inadimplência por parte dos consumidores

no pagamento das contas de água, seria o DAERP, com recursos próprios, o garantidor dos repasses a serem feitos à concessionária referente aos serviços de tratamento de esgoto.

Desta forma, como previsto no edital, a concessionária se limitaria apenas ao risco operacional e aos riscos provenientes da construção (em termos de prazo), caso ocorresse algum atraso. Mesmo assim, penalidades que houvesse em decorrência desse risco poderiam ser repassadas diretamente para a empresa responsável pelas obras. Com essa estrutura legal formada, os riscos do empreendimento para a concessionária ficaram quase nulos.

5. Considerações Finais

O contrato de concessão apontava uma série de exigências que deveriam ser cumpridas pela Ambient no que tange às metas estabelecidas para o bom funcionamento do empreendimento com destaque para a garantia do volume de esgotos tratados com base nas características do projeto estipuladas no contrato, apresentação de garantias como apólice de seguros para cobrir o empreendimento de possíveis riscos (lucros cessantes, responsabilidade civil, acidentes de trabalho), dentre outras que constam do contrato de concessão.

Começavam a partir daí inúmeros problemas que culminaram em uma série de mudanças em relação ao projeto original e com vários atrasos no cronograma de obras inicialmente apresentado. Um desses problemas foi de natureza ambiental. O projeto de construção das estações de tratamento de esgoto foi submetido à Secretaria de Meio Ambiente (SMA) que somente deu seu parecer em relação ao empreendimento depois de o contrato ser fechado e com a agravante de haver restrições. Essas restrições alteraram o projeto inicial que havia sido apresentado pela concessionária com a exclusão de uma estação de tratamento de esgoto (Estação Palmeiras) e ampliação de outra (Estação Caiçara). Outra restrição da SMA foi de que a carga orgânica estava acima das condições previstas no edital. Diante disso, a concessionária apresentou um novo cronograma de obras e uma revisão de tarifa, que foi aceita pela Prefeitura e em outubro de 1996 foi feito um novo contrato com as mudanças aprovadas e com a nova tarifa.

Outro problema que houve foi com relação à liberação de recursos. A empresa Ambient era obrigada a investir pelo menos 25% com recursos próprios. Eram esperados outros aportes de recursos, cerca de R\$ 35 milhões por parte do BNDES, porém isso não ocorreu devido ao fato de o consórcio não ter apresentado as garantias que eram exigidas para a captação dos recursos. Devido a esse problema, as obras de construção das estações de tratamento de esgoto foram paralisadas por 31 meses provocando um enorme atraso no cronograma de obras previsto em contrato, e que só foi sanado depois da substituição de um dos sócios da parceria – a empresa espanhola Inima, subsidiária do grupo OHL (Obráscón Huarte Lain S.A.) – que passou a deter 80% do investimento. A Ambient quase foi multada em R\$ 10 milhões pela Prefeitura de Ribeirão Preto em virtude dos atrasos ocorridos e precisou elaborar um acordo para retomar as obras. A troca de sócios e o atraso nas obras fizeram com que os direitos de exploração do tratamento de esgoto fossem reduzidos de 20 anos, que estava previsto em contrato, para apenas 15 anos. Os recursos do BNDES só chegaram em 2000, no valor de R\$ 35,386 milhões, valor que correspondeu a 50% do total a ser investido no empreendimento pela empresa Ambient, além de seus recursos próprios (GREMAUD; TONETO, 2002, p. 18).

Superado esse problema da captação de recursos, a Prefeitura agora sob o comando de Luis Roberto Jábali aceitou um pedido da concessionária de não-aplicação de multas em decorrência do atraso das obras das estações de tratamento de esgoto. Dessa forma, foi acertado um novo cronograma de obras para entrega do total delas em dezembro de 2001. No entanto, em 2000 a Ambient entregou parte das obras da Estação Caiçara, contando com aceitação da Prefeitura, entretanto contrariando o que estava previsto no edital de

concorrência, que previa apenas a entrega total das obras (GREMAUD; TONETO, 2002, p. 18).

E a concessionária Ambient passou a cobrar pelas obras que haviam sido entregues referente a ETE Caiçara e apresentou nova revisão tarifária, desta vez com um acréscimo extremamente elevado (1,1825 R\$/m³) em relação ao anterior (0,3906 R\$/m³). Em outras palavras, apareceu uma nova despesa para a Prefeitura arcar, já que como a obra havia sido recebida pelo governo anterior, a cobrança era válida apesar de desrespeitar o edital de concorrência de 1995. O alto valor dessa tarifa é atribuído ao elevado investimento de capital fixo para uma pequena vazão (essas vazões correspondiam a 10% das vazões totais consideradas no acordo de 1996), com custos fixos muito superiores. (Gremaud e Toneto, 2002, p.19). Os custos de pessoal se elevaram em 75,96% em relação a 1996, os custos com potência instalada aumentaram em mais de 25% e o investimento total da Estação Caiçara correspondeu a mais de 20% do total.

Há uma grande diferença entre o setor público e o setor privado no que tange a concepção de política tarifária. O interesse do setor privado é o de maximizar o lucro de seu empreendimento enquanto o setor público incorre no acesso total e irrestrito da população aos serviços de saneamento básico. Devido a essa divergência a questão tarifária é ao nosso ver o ponto nevrálgico para as concessões serem bem sucedidas. Os reajustes ou as revisões de preço nem sempre são claras e vem sendo feitas totalmente sem critérios. Conforme foi visto, no início das concessões o preço da tarifa é um e depois de pouco tempo já está em um outro patamar superior, O consumidor geralmente arca com todos os riscos do projeto quando poderia se fazer uma melhor distribuição destes entre os participantes do negócio. É necessária uma revisão do sistema de preços no saneamento básico para se chegar às condições ideais de eficiência e justiça.

6. Referências

- AMBIENT. Disponível em: <www.ambientbr.com.br>. Acesso em: 28/10/2005.
- BARAT, Josef. O Financiamento da Infra-Estrutura Urbana: os Impasses, as Perspectivas Institucionais e as Perspectivas Financeiras *in* Rezende, Fernando; Paula, Tomás Bruginski de (coord.) **Infra-Estrutura: perspectivas de reorganização, financiamento**. Brasília: IPEA, 1998.
- FERREIRA, Carlos Kawall Leal, **O Financiamento da Indústria e Infra-Estrutura no Brasil: Crédito de Longo Prazo e Mercado de Capitais** Campinas, Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp sob orientação da Prof. Dra. Mônica Baer, 1995.
- GREMAUD, Amaury Patrick; Toneto Junior, Rudinei. **A Concessão para o Tratamento de esgoto em Ribeirão Preto – SP** Private Participation in Infrastructure in Latin America University Network, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Contrato de Concessão de obra pública entre o município de Ribeirão Preto, por intermédio do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto e a Empresa Ambient – Serviços Ambientais de Ribeirão Preto S.A.**, 1995, mimeo.
- RODRIGUES, Waldery. A Participação Privada no Investimento em Infra-Estrutura e o Papel do *Project Finance* **Texto Para Discussão** nº 495, IPEA. Rio de Janeiro, 1997.
-