



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Saneamento
Departamento de Financiamento de Projetos

Relatório DFIN nº 3822797

1. **ASSUNTO**

1.1. Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Revisão das Regras para Aplicação de Debêntures Incentivadas em Despesas de Outorga de Contratos de Concessão

2. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

2.1. Em 2019 foi publicada a Portaria MDR 1.917, onde foi consignado que despesas relacionadas ao pagamento de outorga do empreendimento, previstas no instrumento contratual de delegação, poderão ser computadas no projeto de investimento, consoante ao disposto no Decreto nº 8.874/2016.

2.2. Ocorre que, atualmente, observa-se um aumento substancial de solicitação de debêntures incentivadas com a finalidade exclusiva de pagamento de outorgas, sem o comprometimento, no mesmo projeto de investimento, de qualquer destinação de recursos para os investimentos em manutenção e expansão dos serviços para a população.

2.3. Embora se entenda que a outorga é um instrumento legítimo, inerente aos processos de concessões e Parcerias Público Privadas, que auxilia a viabilizar parcerias com o setor privado e constitui um dos mecanismos de mobilização de recursos ao Poder Concedente, e integra os compromissos assumidos no contrato de concessão, é necessário avaliar se a disponibilidade de emissão de debêntures incentivadas, exclusivamente para tal fim, encontra óbices para a melhor execução dos indicadores da política pública de saneamento e dos objetivos almejados na Lei 12.431/2011 e Decreto 8.874/2016.

2.4. A presente AIR faz parte do processo em curso de revisão da Portaria MDR 1.917/2019. Tem por objetivo apresentar possíveis alternativas de intervenção no regramento atual, por intermédio da avaliação à luz de critérios entendidos como aqueles que contemplam diversos pontos de vista, ou seja, do Governo Federal, dos Concedentes, dos Concessionários e dos Agentes Econômicos.

2.5. A metodologia utilizada para a análise é denominada MACBETH (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*). MACBETH é uma metodologia de apoio à tomada de decisão, que permite avaliar alternativas tendo em conta múltiplos critérios. Sua principal característica é a de requerer apenas julgamentos qualitativos sobre as diferenças de atratividade entre elementos, para gerar pontuações para as alternativas em cada critério sob análise, com atribuição de pesos a cada critério.

2.6. Os resultados são apresentados no final da análise, mostrando-se viáveis as alternativas de paridade entre as despesas de outorga e de Capex no investimento total do projeto, assim como a de participação da outorga no percentual de 50% e de 20% do projeto de investimento (ambas ligeiramente inferior à primeira), o que pode ensejar na revisão do atual normativo para quaisquer das alternativas estudadas.

3. **PROBLEMA REGULATÓRIO**

3.1. As Debêntures Incentivadas são títulos de crédito privado, emitidos por empresas de diversos setores, que buscam no médio e longo prazo financiar seus investimentos e compromissos financeiros.

3.2. É esperado que o mercado de capitais se fortaleça cada vez mais como alternativa de *funding* para o setor de saneamento, uma vez que é sabido que o perfil histórico de financiamento, lastreado predominantemente por recursos públicos, é insuficiente para o atingimento dos cenários estabelecidos pelo PLANSAB. Nesse compasso, a atração por recursos privado, além de bem vinda, é necessária, na composição do mix de fontes de recursos necessários para os investimentos requeridos para o setor de saneamento.

3.3. Com a finalidade de incentivar o interesse dos agentes econômicos (pessoas físicas e jurídicas) a aplicar seus recursos em debêntures emitidas por empresas voltadas para investimentos em projetos de infraestrutura, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.431/2011, onde prescreve possibilidade de isenção ou redução de imposto sobre os ganhos financeiros para pessoas físicas (isenção total) e pessoas jurídicas (isenção parcial) que adquirirem tais títulos, o que os tornam uma boa alternativa de investimento.

3.4. A Lei foi regulamentada, inicialmente, por meio da publicação de Decreto 7.603/2011, revogado em 11 de outubro de 2016, com a publicação de um novo Decreto, o de nº 8.874, que teve como objetivo regulamentar as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Este no Decreto, no art. 2º, parágrafo 3, dispõe que “as despesas de outorga dos empreendimentos de infraestrutura fazem parte do projeto de investimento”.

3.5. Em de 11 de maio de 2018 o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 315, com o objetivo de regulamentar os requisitos e os procedimentos para aprovação e acompanhamento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de saneamento básico, para efeito do disposto no Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016, e no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.

3.6. No entanto, esta portaria não previa a utilização das Debêntures Incentivadas no pagamento ou ressarcimento de outorgas. Em 2019 foi publicada a Portaria MDR 1.917/2019, onde foi inserida no item 3.5.1.3, considerando que “As despesas relacionadas ao pagamento de outorga do empreendimento, previstas no instrumento contratual de delegação, poderão ser computadas no projeto de investimento”.

3.7. Desde a publicação do Decreto nº 8.874/2016, diversos postulantes têm solicitado anuência da SNS para a captação de recursos provenientes da emissão de Debêntures Incentivadas.

3.8. O pagamento da Outorga para concessões de saneamento não é financiado nas tradicionais linhas de crédito de longo prazo, constituindo-se, portanto, as debêntures incentivadas como único instrumento financeiro disponível para tal fim.

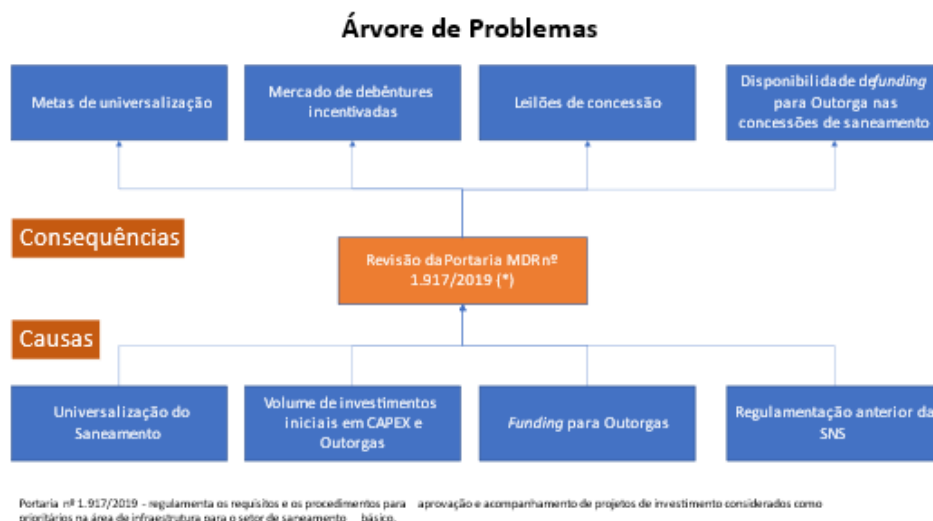
3.9. Atualmente, em decorrência da publicação da Lei 14.026/2020, registra-se o aumento dos leilões de concessões no setor de saneamento básico. A disponibilidade de captação de recursos por meio da emissão de debêntures incentivadas tem crescido de forma constante e ajuda a alavancar o setor. De fato, dentre os objetivos da legislação vigente para o setor de saneamento está o de atrair o capital privado, com vistas à universalização dos serviços, conforme mencionado anteriormente.

3.10. Dois aspectos caracterizam a aplicação de recursos privados nas concessões, o primeiro refere-se ao valor de outorga, que é o valor a ser pago para obter o direito da concessão; aqui está contemplado o valor do investimento prévio realizado pela concedente (ativos); o segundo é o valor que deverá ser investido para cumprir as metas do saneamento dispostas no contrato de concessão.

3.11. No entanto, observa-se um aumento substancial de solicitação de debentures incentivadas com a finalidade exclusiva de pagamento de outorgas, sem o comprometimento, na mesma emissão, de qualquer destinação de recursos para os investimentos em manutenção e expansão dos serviços para as populações não atendidas ou carentes, o que pode levar a uma necessidade contínua de investimento público.

3.12. Embora se entenda que a outorga é um instrumento legítimo, inerente aos processos de concessões e Parcerias Público Privadas, que auxilia ajuda a viabilizar parcerias com o setor privado e constitui um dos mecanismos de mobilização de recursos ao Poder Concedente, e integra os compromissos assumidos no contrato de concessão, é necessário avaliar se a disponibilidade de emissão de debentures incentivadas, exclusivamente para tal fim, encontra óbices para a melhor execução dos indicadores da política pública de saneamento e dos objetivos almejados na Lei 12.431/2011 e Decreto 8.874/2016.

3.13. Os participantes dos leilões de concessão (concessionários, permissionários, autorizatários, arrendatários ou Sociedades de Propósito Específico – SPE) se comprometem a investir vultosos recursos para o cumprimento dos objetivos da Lei 14.026/2020 que, no art. 11.B, dispõe que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. Diante do exposto, tais problemas foram estruturados em uma árvore de problemas, identificando-se suas causas e consequências, conforme figura abaixo:



3.14. Após esta estruturação analítica de causas e consequências, à luz dos fatos apontados, foram identificadas possíveis necessidades regulatórias visando produzir efeitos positivos nas políticas públicas do setor do saneamento básico, tendo-se optado pela realização da presente Análise de Impacto Regulatório AIR.

4. **ATORES OU GRUPOS AFETADOS**

4.1. As mudanças propostas nesta AIR afetam os seguintes atores /grupos:

- Concedentes;
- Concessionárias, Permissionários, Autorizatórias, Arrendatários ou Sociedades de Propósito Específico – SPE;
- Instituições públicas de financiamento;
- Instituições privadas de financiamento.
- Governo Federal.

5. **BASE LEGAL**

- Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.
- Decreto 7.603/2011.
- Lei 12.844 de 2013, de 19 de julho de 2013.
- Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016.
- Decreto nº 10.387, de 5 de junho de 2020
- Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020

Dispositivos regulatórios:

- Portaria MDR nº 1.917, de 09 de agosto de 2019.

6. **OBJETIVOS**

6.1. A Portaria MDR nº 1.917/2019 tem o objetivo de regulamentar os requisitos e os procedimentos para aprovação e acompanhamento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de saneamento básico submetidos ao MDR.

6.2. Tal portaria não estabelece limites ou proporcionalidade entre os valores de Outorga e Capex que venham a compor o valor total do investimento para pleitos de projetos de investimentos que contemplem pagamento de despesas de Outorga.

6.3. Visando fomentar a realização de investimentos que contribuem diretamente para a universalização do saneamento, cabe explorar a adoção de alternativas que venham a vincular valores de Capex em projetos de investimento de debêntures incentivadas que contemplem pagamento de despesas de Outorga.

6.4. Importante frisar que o pagamento das despesas de Outorgas é passível de enquadramento como projeto de investimento prioritário de debêntures incentivadas, independentemente do valor compromissado no contrato de concessão ao qual esteja vinculado.

6.5. Em resumo, a presente AIR tem por objetivo analisar a viabilidade da adoção de alternativas de composição do investimento total, vinculando valores de Capex e despesas de Outorga no pleito de projeto de investimento prioritário de debêntures incentivadas de saneamento a ser submetido à Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, e, por consequência, a revisão do regramento previsto na Portaria MDR nº 1.917/2019.

7. ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

7.1. Na situação atual não impõe qualquer obrigatoriedade de valores de Capex adicional a outorga, tampouco proporcionalidade entre estes, para pleitos de debêntures incentivadas com despesas de outorga submetidos à SNS. Para a presente análise, considerou-se tal situação na Alternativa 1. As demais alternativas contemplam a obrigatoriedade de valores de Capex para pleitos com valores de outorga, diferenciando-se na exigência de sua proporção, conforme segue:

7.2. **Alternativa 1.** Descrição: Outorga ≥ 0 e Capex ≥ 0 - Descrição: Trata-se da situação atual, na qual o pleito pode computar qualquer valor de Outorga, e qualquer valor de Capex, mesmo que mínimo ou igual a zero.

7.3. **Alternativa 2.** Descrição: Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 20\%$ da Outorga - Descrição: O pleito pode computar qualquer valor de Outorga, e Capex mínimo de 20% do valor da Outorga.

7.4. **Alternativa 3.** Descrição: Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 50\%$ da Outorga - Descrição: O pleito pode computar qualquer valor de Outorga e Capex mínimo de 50% do valor da Outorga.

7.5. **Alternativa 4.** Descrição: Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 100\%$ da Outorga - Descrição: O pleito pode computar qualquer valor de Outorga e Capex, igual ou superior ao valor da Outorga.

8. ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS

8.1. Principais Impactos

8.2. A escolha das alternativas tem impacto na disponibilidade de captação de recursos no mercado de capitais, via Debêntures Incentivadas para CAPEX e Outorga, na atratividade de investidores em Debêntures Incentivadas, na disposição do poder concedente na realização de leilões de concessão de serviços de saneamento básico, nos custos de captação do Titular do Projeto e na capacidade do atingimento das metas de universalização do saneamento básico.

8.3. Comparação das Alternativas

8.4. Nesta Análise de Impacto Regulatório utilizou-se a metodologia de análise multicritério conhecida como MACBETH (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*). MACBETH é uma metodologia de apoio à tomada de decisão, que permite avaliar alternativas tendo em conta múltiplos critérios. Sua principal característica é a de requerer apenas julgamentos qualitativos sobre as diferenças de atratividade entre elementos, para gerar pontuações para as alternativas em cada critério e para ponderar os critérios.

8.5. Na metodologia MACBETH as análises qualitativas são transformadas em valores numéricos. Os critérios são divididos em “pior nível” e “melhor nível”, ou seja, dentro de um critério quais são, respectivamente, a pior e a melhor situação. O “pior nível” (N1, N2, N3 etc.) é colocado no topo da lista à esquerda da matriz Macbeth. O “melhor nível” (P1, P2, P3 etc.) é colocada logo abaixo dele. Em seguida, o pior nível de um critério é associado com o “melhor nível” dos outros critérios, e vice-versa, e são julgadas com base na resposta à pergunta: “Quão forte é a diferença em valor entre minha alternativa mais preferida e as demais alternativas para este critério?” Exemplo N1 e P2 versus N2 e P1: Qual a situação preferida? As alternativas são sempre comparadas par a par.

8.6. Para caracterizar corretamente o contexto decisório é necessária a definição dos critérios considerados relevantes para a análise do problema.

8.7. Os critérios utilizados nesta AIR, para analisar as alternativas propostas, são os seguintes:

8.8. Critério 1 - Metas de universalização

8.9. O atraso na universalização do acesso ao saneamento básico dada, nesta análise, especificamente quanto à necessidade de funding no mercado de capitais para o atingimento dessa meta. Em 2020, o Parlamento Brasileiro revisou a Lei 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, editando a Lei 14.026/2020, permitindo prestação dos serviços pelo setor privado aos entes federados por meio de concessões a serem realizadas por intermédio de leilões.

8.10. Os participantes dos leilões de concessão (concessionários, permissionários, autorizatários, arrendatários ou Sociedades de Propósito Específico – SPE) se comprometem a investir vultosos recursos para o cumprimento dos objetivos da Lei 14.026/2020 que, no art. 11.B, dispõe que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e

tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

8.11. Critério 2 - Mercado de debêntures incentivadas

8.12. O mercado das Debêntures Incentivadas vem se fortalecendo no bojo da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011 e suas regulamentações subsequentes, por ter se mostrado um instrumento financeiro rentável, em especial quando o cenário macro-econômico se torna mais favorável

8.13. É esperado que o mercado de capitais se fortaleça cada vez mais como alternativa de *funding* para o setor de saneamento, uma vez que é sabido que o perfil histórico de financiamento, lastreado predominantemente por recursos públicos, é insuficiente para o atingimento dos cenários estabelecidos pelo PLANSAB. Nesse compasso, a atração por recursos privados, é bem vinda e necessária, na composição do mix de fontes de recursos necessários para os investimentos requeridos para o setor de saneamento.

8.14. Tem-se observado expressivo aumento de emissões de debêntures incentivadas voltadas ao setor de saneamento básico, o que aumentou significativamente a participação do setor no mercado de capitais para esse instrumento

8.15. Critério 3 - Leilões de concessão

8.16. Após a publicação da Lei 14.026/2020 houve aumento na realização de leilões, em 2020 e 2021, para os quais os concessionários têm buscado instrumentos de financiamento para cumprimento das metas dos novos contratos de concessão, o que também sinaliza o esperado aumento da participação do setor privado no saneamento. O grande volume de investimento esperado para os próximos 30-35 anos para as concessões constitui-se em oportunidade para o mercado de capitais, assim como para o crédito de longo prazo.

8.17. A disponibilidade de recursos para o setor de infraestrutura foi impulsionada pelo crescimento do apetite ao risco dos agentes econômicos e pelo interesse dos entes subnacionais na delegação dos serviços públicos de saneamento ao setor privado, com a atratividade de recursos de outorga para aplicação pelo poder concedente. Importante ressaltar que a destinação da Outorga se define na etapa da modelagem da prestação de serviços, concretizando-se no edital de cada leilão.

8.18. Critério 4 - Custos Financeiros

8.19. Para fins de pagamento das despesas de outorga assumidos no contrato de concessão, o Titular do Projeto assume custos financeiros para pagar o montante destinado a tal fim. Além destes, restam também os custos relacionados aos investimentos em CAPEX avançados no contrato de concessão, com vistas à universalização dos serviços de saneamento básico para aquele território, destacando-se que grande parte desse volume se dá no início da concessão, o que sustenta a necessidade da disponibilidade de *funding* com custos atraentes

8.20. Esses critérios foram os escolhidos por abrangerem todas as partes interessadas, conforme estabelecido no item 3 – atores ou grupos afetados.

8.21. Para cada critério proposto são estabelecidos dois cenários: o primeiro estabelece o cenário menos atrativo e o segundo o cenário mais atrativo:

CRITÉRIOS DE ANÁLISE				
	CRITÉRIO 1	CRITÉRIO 2	CRITÉRIO 3	CRITÉRIO 4
	METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO (CENÁRIOS PLANSAB)	MERCADO DE CAPITAIS - DEBÊNTURES INCENTIVADAS DE SANEAMENTO	LEILÕES DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO	CUSTOS FINANCEIROS PARA O TITULAR DO PROJETO
Possibilidade e Menos atrativa	N1	N2	N3	N4
	mínimo avanço da cobertura para atingimento do Cenário PLANSAB	redução do volume passível de captação de recursos no mercado de capitais, via debêntures incentivadas de saneamento	redução da atratividade dos leilões de concessões de saneamento	aumento de custos em dívidas de curto prazo, que possam impactar negativamente a adiantagem de dívidas de longo prazo para cumprir as metas da concessão
Possibilidade e Mais atrativa	P1	P2	P3	P4
	máximo avanço da cobertura para atingimento do Cenário PLANSAB	expansão do volume passível de captação de recursos no mercado de capitais, via debêntures incentivadas de saneamento	aumento da atratividade dos leilões de concessões de saneamento	redução de custos em dívidas de curto prazo, para ampliar a viabilidade da adiantagem de dívidas de longo prazo para cumprimento das metas da concessão

8.22. Evidentemente, alguns critérios possuem maior relevância quando comparado a outros. Portanto é necessário o estabelecimento de pesos para avaliação dos critérios:

- Peso = 1 – Indiferente

- Peso = 3 – Fraco
- Peso = 5 – Moderado
- Peso = 7 – Forte
- Peso = 9 – Extremo

8.23. Comparando-se cada critério com os demais, atribui-se uma nota, que comporá a matriz dos critérios:

Matriz 1 - Atribuição de Pesos

	critério 1	critério 2	critério 3	critério 4	média geométrica	percentual
critério 1	1	9	3	3	3,00	54,1%
critério 2	0,11	1	0,33	0,20	0,29	5,3%
critério 3	0,33	3	1	5	1,50	27,0%
critério 4	0,33	5	0,20	1	0,76	13,7%
Total					5,55	100,0%

8.24. Nesta avaliação, considerou-se o critério 1 (nota 9) como um critério extremo em relação ao critério 2, fraco em relação ao critério 3, e fraco em relação ao critério 4. Assim, o critério 2 em relação ao critério 1 é sua razão inversa ($1/9 = 0,11$). As demais notas seguem o mesmo raciocínio.

8.25. Para cada critério analisado, são colocadas duas possibilidades: i) “mais atrativa”, ou seja, a melhor condição para aquele critério; e ii) “menos atrativa”. Em seguida, a contribuição de cada alternativa, para o alcance da Possibilidade Mais Atrativa, é realizada pela avaliação, por atribuição de peso de 0 a 100.

PONTUAÇÃO - MATRIZ 2

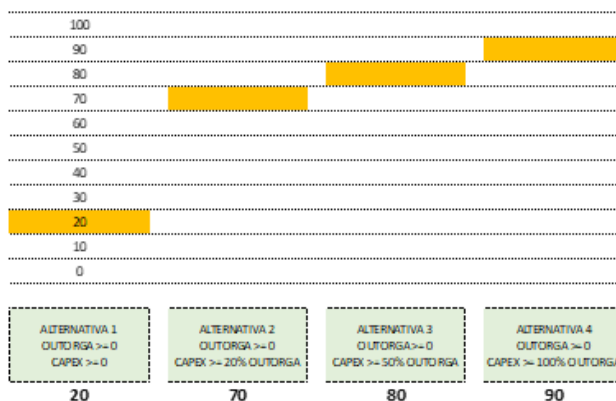
CRITÉRIO 1

METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO (CENÁRIOS PLANSAB)

	P1
Possibilidade Mais atrativa	máximo avanço da cobertura para atingimento do Cenário PLANSAB

	N1
Possibilidade Menos atrativa	mínimo avanço da cobertura para atingimento do Cenário PLANSAB

Avaliação da contribuição de cada Alternativa para alcance da Possibilidade Mais Atrativa



PONTUAÇÃO - MATRIZ 2

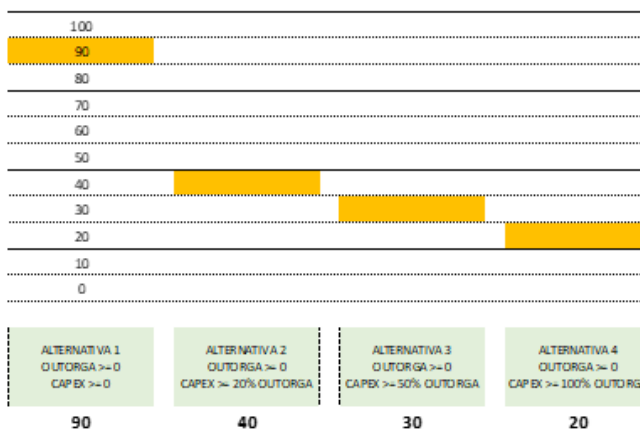
CRITÉRIO 2

MERCADO DE CAPITAIS - DEBÊNTURES INCENTIVADAS DE SANEAMENTO

	P2
Possibilidade Mais atrativa	expansão do volume passível de captação de recursos no mercado de capitais, via debêntures incentivadas de saneamento

	N2
Possibilidade Menos atrativa	redução do volume passível de captação de recursos no mercado de capitais, via debêntures incentivadas de saneamento

Avaliação da contribuição de cada Alternativa para alcance da Possibilidade Mais Atrativa



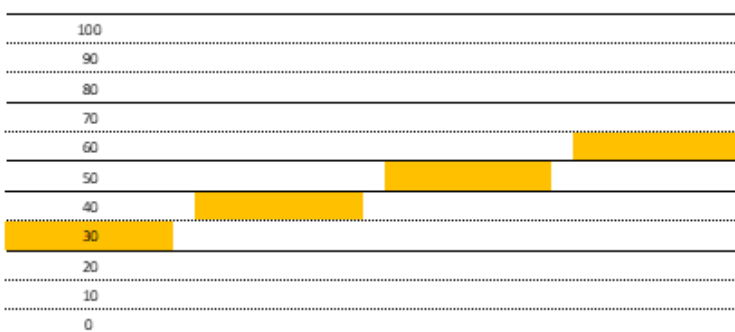
PONTUAÇÃO - MATRIZ 2

Possibilidade Mais atrativa	P3
	aumentada a atratividade dos leilões de concessões de saneamento
Possibilidade Menos atrativa	N3
	redução da atratividade dos leilões de concessões de saneamento

Avaliação da contribuição de cada Alternativa para alcance da Possibilidade Mais Atrativa

CRITÉRIO 3

LEILÕES DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO



ALTERNATIVA 1 OUTORGA ≥ 0 CAPEX ≥ 0	ALTERNATIVA 2 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 20\%$ OUTORGA	ALTERNATIVA 3 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 50\%$ OUTORGA	ALTERNATIVA 4 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 100\%$ OUTORGA
---	--	--	---

30

40

50

60

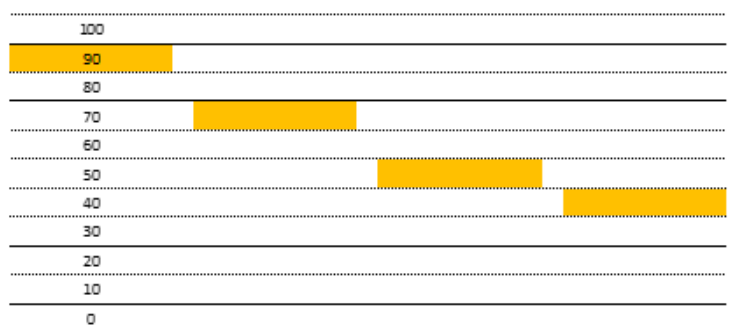
PONTUAÇÃO - MATRIZ 2

Possibilidade Mais atrativa	P4
	redução de custos em dívidas de curto prazo, para ampliar a viabilização da alavancagem de dívidas de longo prazo para cumprimento das metas de concessão
Possibilidade Menos atrativa	N4
	aumento de custos em dívidas de curto prazo, que possam impactar negativamente a alavancagem de dívidas de longo prazo para cumprir as metas de concessão

Avaliação da contribuição de cada Alternativa para alcance da Possibilidade Mais Atrativa

CRITÉRIO 4

CUSTOS FINANCEIROS PARA O TITULAR DO PROJETO



ALTERNATIVA 1 OUTORGA ≥ 0 CAPEX ≥ 0	ALTERNATIVA 2 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 20\%$ OUTORGA	ALTERNATIVA 3 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 50\%$ OUTORGA	ALTERNATIVA 4 OUTORGA ≥ 0 CAPEX $\geq 100\%$ OUTORGA
---	--	--	---

90

70

50

40

8.26. Os valores são colocados em forma de matriz conforme determinados na ponderação critérios versus alternativas:

Matriz 2 - Pontuação dos Critérios

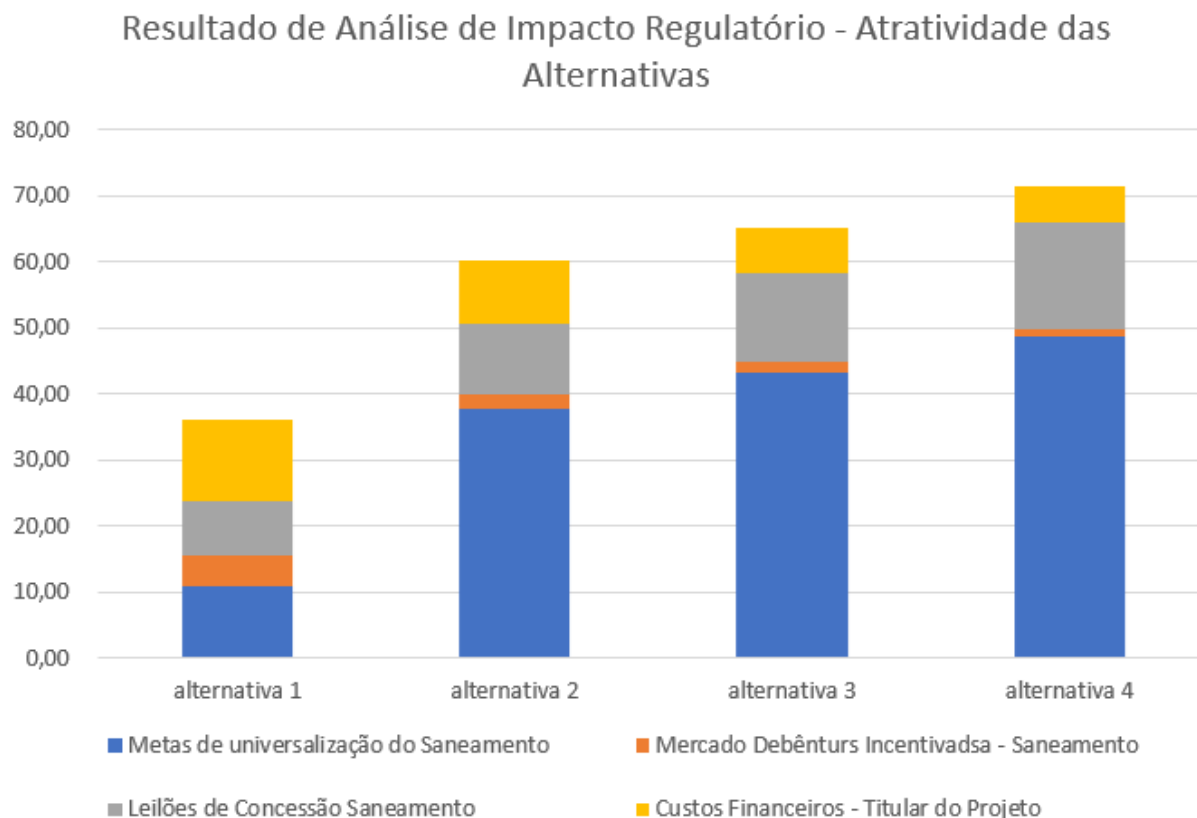
	Alternativa 1 Outorga ≥ 0 e Capex ≥ 0	Alternativa 2 Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 20\%$ Outorga	Alternativa 3 Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 50\%$ Outorga	Alternativa 4 Outorga ≥ 0 e Capex $\geq 100\%$ Outorga
critério 1	20	70	80	90
critério 2	90	40	30	20
critério 3	30	40	50	60
critério 4	90	70	50	40

8.27. A razão entre a matriz 1 e a matriz 2 determina a matriz 3:

Matriz 3 - Resultado da Análise

	Alternativa 1 Outorga >=0 e Capex >0	Alternativa 2 Outorga >=0 e Capex >=20% Outorga	Alternativa 3 Outorga >=0 e Capex >=50% Outorga	Alternativa 4 Outorga >=0 e Capex >=100% Outorga
critério 1	10,81	37,85	43,25	48,66
critério 2	4,76	2,11	1,59	1,06
critério 3	8,09	10,78	13,48	16,17
critério 4	12,32	9,59	6,85	5,48

8.28. Com base nos resultados da Matriz 3 é gerado gráfico de colunas empilhadas, demonstrando resultado da análise de cada uma das Alternativas integrantes da presente AIR.



8.29. Como se depreende do gráfico acima, gerado pelos resultados da Matriz 3, mostram-se viáveis as alternativas de paridade entre as despesas de outorga e de Capex no investimento total do projeto, assim como a de participação da outorga no percentual de 50% e de 20% do projeto de investimento (ambas ligeiramente inferior à primeira), o que pode ensejar na revisão do atual normativo para quaisquer das alternativas estudadas.

9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

9.1. A implementação da alternativa sugerida será por meio da revisão da Portaria MDR nº 1.917, de 09 de agosto de 2019.

9.2. O cumprimento do normativo será realizado na etapa de análise de cada pleito submetido à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) por parte do Titular do Projeto para aprovação do projeto de investimento a ser objeto da emissão das debêntures incentivadas. O monitoramento se dará pelo acompanhamento de relatórios anuais a serem emitidos periodicamente pelo Titular do Projeto e submetidos à SNS, medida já em vigor nos procedimentos internos da Secretaria Nacional de Saneamento, observando as diretrizes do Decreto 8.874/2016.

9.3. A verificação dos efeitos obtidos pelo ato normativo de interesse geral de agentes econômicos, ou de usuários dos serviços prestados, será realizada em conformidade com o art. 13 do Decreto nº 10.411/2020, que dispõe sobre a elaboração da Análise de Impacto Regulatório – ARR.

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTRIBUIÇÕES E MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS AO LONGO DA ELABORAÇÃO DA AIR

10.1. Foram realizadas reuniões presenciais e remotas com os representantes da ABCON/SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), entidade que reúne as operadoras privadas de saneamento no Brasil. Hoje, a ABCON SINDCON congrega 18 holdings e mais de 130 concessionárias, o que a torna a entidade mais representativa do setor de operadoras privadas no país.

10.2. A ABCON/SINDCON enviou as seguintes considerações no sentido de colaborar com as discussões sobre o tema em questão, com suas premissas e proposta:

10.3. PREMISAS

- Os mecanismos para o financiamento ao setor de saneamento ainda são limitados. A emissão de debêntures vem cumprindo um papel fundamental no setor, contribuindo para a manutenção do ritmo de investimento. Desde 2020, foram aprovados R\$ 8,4 bilhões em debêntures incentivadas para o setor.
- A materialização dos investimentos em saneamento demanda honrar os compromissos com a outorga. Trata-se de investimento imprescindível para viabilizar as obras necessárias para o atingimento da universalização. Relevante ter em mente que os recursos pagos em outorga se tornam investimento em outras áreas conforme decisão do gestor público.
- Restrições à emissão de debêntures incentivadas para pagamento de outorga inibirá o ritmo de mercado, afetando o apetite dos atores que investem no setor e que estão viabilizando a universalização em diversos municípios brasileiros.
- A restrição da financiabilidade da outorga limita a atratividade do projeto, podendo inclusive reduzir a atração de potenciais concessionários, reduzindo a concorrência dos próximos leilões.
- A restrição ao financiamento da outorga pode não somente limitar a atratividade dos projetos, mas até mesmo inviabilizá-los.
- A exigência de outorga é definida em edital e, portanto, simplesmente cumprida pelo operador. Os prestadores de serviço não decidem sobre os caminhos apontados na modelagem do projeto. Os titulares dos serviços e seus gestores eleitos são responsáveis pela boa aplicação dos recursos e devem ser estimulados e orientados nesse sentido. Assim sendo, impor restrições ao financiamento da parcela da outorga através de debêntures incentivadas seria a penalização do investidor que não tem qualquer ingerência na modelagem dos projetos e na aplicação dos recursos recebidos pelo poder concedente.
- A outorga tem se mostrado um dos maiores incentivos para o desenvolvimento de novas concessões pelos titulares dos serviços públicos. Restrições ao pagamento de outorga podem reduzir muito a disposição dos gestores públicos a abrir novos processos de concessão de serviços de saneamento.

10.4. PROPOSTA

- A revisão da Portaria deverá reconhecer que as debentures incentivadas são fundamentais para financiar o setor e que todos os valores envolvidos no Edital compõem o investimento em saneamento e, por sua vez, poderiam ser integralmente financiados com emissão de debêntures incentivadas.
- A Portaria deverá recomendar que os editais prevejam a destinação da outorga para investimentos nas áreas de saneamento, infraestrutura, saúde ou educação por meio de estruturação de fundo específico ou instrumento similar e/ou que restrinjam o uso da outorga para pagamento de custeio.
- Sugere-se que, como formulador da Política de Saneamento, o MDR oriente para maior efetividade da aplicação dos recursos, sem criar barreiras aos investimentos no setor.

10.5. Entende-se as considerações da ABCON são relevantes e contribuem para a presente análise. Registre-se entendimento da Secretaria Nacional de Saneamento de que a outorga é um instrumento legítimo, inerente aos processos de concessões e Parcerias Público Privadas, que auxilia ajuda a viabilizar parcerias com o setor privado, constituindo-se, também em compromisso do contrato de concessão a ser honrado pelo concessionário. As despesas de outorga de contratos de concessão de saneamento são passíveis de enquadramento como projetos prioritários de investimento de debêntures incentivadas de saneamento na totalidade do valor acordado no respectivo contrato de concessão.

10.6. Após a análise das considerações da ABCON/SINDCON as sugestões foram incorporadas na análise.

11. CONCLUSÃO

11.1. Com base na exposição técnica, conclui-se que esta proposta está de acordo com o interesse público sem prejuízo aos demais interessados.

11.2. Recomenda-se o encaminhamento do processo para considerações superiores.

(assinado eletronicamente)
RUDYBERT BARROS VON EYE
Assessor Técnico

De acordo.

(assinado eletronicamente)
DENISE MARIA LARA DE SOUZA SEABRA
Coordenadora-Geral
Coordenação-Geral de Projetos do Setor Privado

De acordo.

(assinado eletronicamente)
ALFREDO ASSIS DE CARVALHO
Diretor
Departamento de Financiamento de Projetos



Documento assinado eletronicamente por **Rudybert Barros Von Eye, Assessor(a) Técnico**, em 01/07/2022, às 23:25, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Denise Maria Lara de Souza Seabra, Diretor(a) do Departamento de Financiamento de Projetos - Substituto(a)**, em 01/07/2022, às 23:26, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Assis de Carvalho, Diretor(a) do Departamento de Financiamento de Projetos**, em 01/07/2022, às 23:26, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3822797** e o código CRC **B32AF198**.