



PARECER SEI Nº 668/2023/MF

Assunto: Tomada de Subsídios nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração de norma de referência sobre diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação.

Processo SEI nº 19995.101840/2023-66

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este parecer avalia a Tomada de Subsídios nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração de norma de referência sobre diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação, que ora se encontra em etapa de tomada de subsídios e elaboração do relatório de análise de impacto regulatório.
2. Para isso, a ANA disponibilizou formulário^[1] para colher subsídios acerca das responsabilidades e abrangência da norma; Universalização do atendimento e suas metas; Tecnologias das soluções alternativas e individuais e acerca do sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização dos serviços públicos de saneamento básico, previsto no inciso XII do Art. 4-A da Lei nº 9.984/2000.
3. Foi preenchido o Formulário (Formulário Metas de Universalização - TS 1_2023 ANA (33798920) com recomendações sobre como normatizar as metas de universalização e outros aspectos relativos aos serviços e saneamento básico. Cabe destacar, ainda, que, na elaboração da Norma de Referência supracitada, seja observada a necessidade de promover a concorrência no processo de elaboração das diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação. Os monopólios naturais são comuns em prestação de serviços públicos e podem levar a problemas como preços excessivamente altos e falta de incentivo para inovar ou melhorar o serviço.
4. Para promover a concorrência em um monopólio natural, o poder público pode utilizar estratégias como regulação, parcerias público-privadas, benchmarking, desagregação, licitações, incentivos à eficiência e transparência. No que é possível, considerando a competência dessas normas no ambiente legal, as diretrizes para as metas de universalização devem considerar todas essas possibilidades.
5. Na avaliação da onerosidade regulatória relacionada à governança de águas e saneamento, recomenda-se que as normas sejam elaboradas de forma participativa e colaborativa, com transparência e diálogo aberto entre as partes interessadas, baseadas em evidências científicas e nas melhores práticas disponíveis, flexíveis e adaptáveis às mudanças, incluindo metas claras e realistas e um sistema de avaliação transparente e baseado em indicadores claros e mensuráveis.
6. Além disso, as diretrizes devem ser atualizadas regularmente e baseadas em uma abordagem integrada e participativa. A participação dos *stakeholders* é importante para a conformidade com as regulamentações, e a falta de envolvimento pode ser prejudicial à sociedade.

7. Ressalta-se que a presente análise está restrita aos aspectos concorrenciais, conforme competências estabelecidas pelo art. 19 da Lei nº 12.529, de 2011, e pelo Decreto nº 11.344, de 1º janeiro de 2023. Desta forma, questões técnicas e operacionais específicas não foram abordadas.

2 ANÁLISE

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

8. Segundo a Nota Técnica nº 1/2023/COAES/SSBA, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, com o objetivo de aprimorar a regulação e a fiscalização dos serviços prestados pelas empresas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, prevê em sua Agenda Regulatória 2022-2024, a publicação de nove Normas de Referência relacionadas à regulação da prestação desses serviços públicos. Essas normas abordam desde questões tarifárias até indicadores de qualidade dos serviços prestados.

9. Entre as normas, destacam-se as que abordam diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essas normas são fundamentais para que haja uma ampliação do acesso aos serviços em todo o país, garantindo que a população tenha água potável e saneamento básico de qualidade. Ao longo de 2022 foram realizadas consultas a especialistas e atores do setor de saneamento básico, com a participação de 105 instituições e 409 profissionais dos principais grupos de atores envolvidos com o setor.

10. A Lei 11.445/2007 (com redação dada pela Lei 14.026/2020) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) estabelecem o conceito de universalização e as metas para seu atingimento. Esses dispositivos fornecem a base para a elaboração das normas de referência da ANA e garantem que as empresas prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sigam padrões e indicadores mínimos de qualidade, bem como forneçam serviços a um preço justo.

11. Como parte do processo de elaboração, que ora se encontra em etapa de tomada de subsídios, está sendo também elaborado o relatório de análise de impacto regulatório, conforme orientações do Manual de Elaboração de Atos Regulatórios, Resolução ANA Nº 102/2021.

2.2 CHECKLIST DE CONCORRÊNCIA DA OCDE

12. Para a análise concorrencial, utilizamos a metodologia desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017)^[2] que apresenta um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Segundo esta metodologia, pode haver impacto anticompetitivo quando ocorre as seguintes hipóteses:

13. limitação no número ou variedade de fornecedores; ^[3]

14. limitação da concorrência entre empresas; ^[4]

15. diminuição do incentivo para empresas competirem; e ^[5]

16. limitação das opções dos clientes e da informação disponível. ^[6]

2.2.1 O monopólio natural e a promoção da concorrência

17. A promoção da concorrência é um conjunto de ações que visam defender a concorrência em mercados onde ela é limitada ou inexistente. Em um monopólio natural, como é o caso dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, onde uma única empresa é capaz de fornecer um bem ou serviço a um mercado a um custo mais baixo do que se houvesse várias empresas competindo, a advocacia da concorrência pode ser aplicada de várias maneiras.

18. O monopólio natural ocorre quando algumas empresas têm altos custos fixos associados à entrada no mercado, como a construção de infraestrutura ou a obtenção de licenças. Nesses casos, é mais eficiente ter apenas uma empresa fornecendo o bem ou serviço, pois os custos fixos podem ser divididos entre um número grande de consumidores, resultando em preços mais baixos.

19. Os monopólios naturais são comuns em prestação de serviços públicos (por exemplo, fornecimento de água e eletricidade), transporte (por exemplo, ferrovias e metrô) e telecomunicações

(por exemplo, serviços de telefonia fixa). Nessas áreas, é geralmente mais eficiente ter apenas uma empresa fornecendo o serviço, pois os custos de construção da infraestrutura necessária para fornecer o serviço são muito altos.

20. No entanto, os monopólios naturais podem levar a problemas como preços excessivamente altos e falta de incentivo para inovar ou melhorar o serviço. Por esse motivo, eles geralmente são regulados pelo poder público para garantir que os preços sejam justos e que o serviço seja de alta qualidade.

21. Assim, uma forma de promover a concorrência em um monopólio natural é por meio da regulação. O poder público pode regular o monopólio natural para garantir que os preços sejam justos e que o serviço seja de alta qualidade. Isso pode incluir medidas como a definição de tarifas máximas, a exigência de investimentos em infraestrutura e a definição de padrões de qualidade para o serviço.

2.2.2 **Promoção da concorrência nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**

22. Nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a promoção da concorrência pode ser aplicada por meio de várias estratégias. Nos parágrafos seguintes, listamos alguns exemplos.

23. **Regulação:** O poder público pode regular a prestação para garantir que os preços sejam justos e que o serviço seja de alta qualidade. Isso pode incluir medidas como a definição de tarifas máximas, a exigência de investimentos em infraestrutura e a definição de padrões de qualidade para o serviço.

24. **Parcerias público-privadas:** O poder público pode estabelecer parcerias público-privadas para permitir que empresas privadas participem do fornecimento de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso pode aumentar a eficiência e melhorar a qualidade do serviço.

25. **Benchmarking:** O poder público pode comparar o desempenho dos serviços prestados com o desempenho de outras empresas que fornecem serviços semelhantes em outras regiões ou países. Isso pode ajudar a identificar áreas a serem melhoradas e pode incentivar a adoção de melhores práticas.

26. **Desagregação:** Em alguns casos, pode ser possível desagregar os serviços em várias empresas menores que competem entre si. Isso pode aumentar a concorrência e incentivar a inovação e a melhoria do serviço.

27. **Licitações:** Podem ser realizadas licitações para permitir que várias empresas compitam pelo direito de fornecer serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso pode incentivar a concorrência e garantir que o serviço seja fornecido pelo melhor preço.

28. **Incentivos à eficiência:** Podem ser estabelecidos incentivos para a empresa operar de maneira mais eficiente. Por exemplo, a empresa pode ser recompensada por reduzir custos ou melhorar a qualidade do serviço.

29. **Transparência:** O poder público pode exigir que o prestador divulgue informações sobre seus custos, preços e desempenho. Isso pode aumentar a transparência e permitir que os consumidores e reguladores avaliem o desempenho dos serviços prestados.

30. **Participação do usuário:** O poder público pode incentivar a participação dos usuários na tomada de decisões relacionadas ao monopólio natural. Isso pode incluir medidas como a criação de conselhos consultivos de usuários ou a realização de pesquisas para coletar feedback.

31. **Inovação:** O poder público pode incentivar o monopólio natural a adotar novas tecnologias e práticas para melhorar a eficiência e a qualidade do serviço. Isso pode incluir medidas como a concessão de subsídios para pesquisa e desenvolvimento ou a criação de prêmios para incentivar a inovação.

32. **Concorrência potencial:** O poder público pode tomar medidas para garantir que haja concorrência potencial no mercado de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso pode incluir medidas como a redução de barreiras à entrada no mercado ou a criação de condições favoráveis para novos entrantes.

33. Esses são apenas alguns exemplos de como a advocacia da concorrência pode ser aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A abordagem exata dependerá das circunstâncias de cada região, das tecnologias disponíveis, do mercado em questão, dentre outros fatores.

No que é possível, considerando a competência dessas normas no ambiente legal, as diretrizes para as metas de universalização devem considerar todas essas possibilidades.

2.3 AVALIAÇÃO DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA

34. Para a avaliação de onerosidade regulatória, utilizamos documentos da OCDE e a Instrução Normativa nº 111, de 5 de novembro de 2020, que estabelece critérios para a análise de melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios considerando os quesitos de obrigações regulatórias[7], requerimentos técnicos[8], restrições e proibições[9], licenciamento[10] e complexidade normativa[11].

35. De acordo com a OCDE (2015)[12], as normas sobre a governança de águas devem ser elaboradas de forma participativa e colaborativa, envolvendo todas as partes interessadas relevantes, incluindo governos, prestadores de serviços, usuários e organizações da sociedade civil.

36. Para isso, é importante que haja transparência e diálogo entre as partes interessadas, permitindo que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas no processo de elaboração das normas. As partes interessadas devem ser informadas sobre o processo de elaboração e devem ter a oportunidade de fornecer comentários e sugestões ao longo do processo.

37. É importante ressaltar que as normas devem ser baseadas em evidências científicas e nas melhores práticas disponíveis, levando em consideração as necessidades e demandas locais e as condições sociais, econômicas e ambientais em cada contexto específico, a partir de uma avaliação do impacto regulatório para auxiliar na escolha mais efetiva para o atingimento de tais metas. Além disso, as normas devem ser flexíveis e adaptáveis às mudanças nas condições locais e às novas informações e descobertas científicas. Ao mesmo tempo devem ser implementadas de forma consistente e rigorosa, com mecanismos de monitoramento e avaliação para garantir a sua efetividade.

38. As diretrizes devem incluir metas claras e realistas para a universalização dos serviços de água e saneamento, bem como para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços existentes. As metas devem ser baseadas em uma análise cuidadosa das necessidades e demandas locais e devem levar em consideração as limitações financeiras, técnicas e institucionais dos prestadores de serviços.

39. Além disso, as diretrizes devem incluir um sistema de avaliação para monitorar e avaliar o progresso na implementação das metas, bem como para identificar desafios e oportunidades para melhorar a gestão dos serviços de água e saneamento. O sistema de avaliação deve ser transparente e baseado em indicadores claros e mensuráveis, permitindo que os prestadores de serviços e as partes interessadas acompanhem o progresso e tomem medidas para corrigir deficiências e melhorar a eficiência dos serviços.

40. Por fim, as diretrizes devem ser baseadas em uma abordagem integrada e participativa, envolvendo todas as partes interessadas relevantes, e devem ser atualizadas regularmente para refletir as mudanças nas condições locais e nas necessidades e demandas dos usuários.

41. Segundo a OCDE (2021)[13], os cidadãos podem fornecer contribuições valiosas sobre a viabilidade e as implicações práticas das regulamentações. O envolvimento significativo dos *stakeholders* pode levar a uma maior conformidade com as regulamentações, especialmente quando eles percebem que as suas opiniões foram consideradas.

42. Do ponto de vista da política regulatória, isso envolve conceder aos membros da sociedade a oportunidade de ajudar a formar as regulamentações que interferem em suas vidas diárias. Muitas vezes, vemos exemplos em que decisões são tomadas sem a participação dos afetados, o que é prejudicial à sociedade.

3 CONCLUSÃO

43. Analisamos a Tomada de Subsídios nº 1/2023, realizada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, que objetiva a elaboração de norma de referência sobre Diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação.

44. Evidencia-se nessa análise a necessidade de promover a concorrência em mercados onde monopólios naturais estão presentes, como os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os monopólios naturais são frequentes na prestação de serviços públicos podem gerar problemas, como preços excessivamente altos e falta de estímulo para inovar ou aprimorar o serviço prestado.
45. Diversas estratégias podem ser utilizadas para promover a concorrência em um monopólio natural, como regulação, parcerias público-privadas, benchmarking, desagregação, licitações, incentivos à eficiência e transparência. No que é possível, considerando a competência dessas normas no ambiente legal, as diretrizes para as metas de universalização devem considerar todas essas possibilidades.
46. Para avaliar a regulamentação relacionada à governança de águas e saneamento, recomenda-se a elaboração das normas de forma colaborativa e participativa, com transparência e diálogo aberto entre as partes interessadas.
47. As normas devem ser baseadas em evidências científicas e nas melhores práticas disponíveis, devem ser flexíveis e adaptáveis às mudanças, incluindo metas claras e realistas, e devem ter um sistema de avaliação transparente baseado em indicadores mensuráveis e claros.
48. Além disso, é importante que as diretrizes sejam atualizadas regularmente e baseadas em uma abordagem participativa e integrada. A participação dos *stakeholders* é fundamental para a conformidade com as regulamentações, e a falta de envolvimento pode ter impactos negativos na sociedade.
49. Por sua vez, apresentamos contribuições, por meio do Formulário Metas de Universalização - TS 1_2023 ANA (33798920), quanto à elaboração da norma de referência a ser editada pela ANA acerca das diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e sistema de avaliação.
50. Nesse sentido, apesar de não identificada nenhuma recomendação específica relacionada ao checklist de concorrência da OCDE ou de onerosidade regulatória, recomenda-se o envio deste Parecer, tendo em vista as sugestões de abordagens, do ponto de vista concorrencial, a serem consideradas por ocasião da elaboração da norma pela ANA.

Brasília, 5 de maio de 2023.

Documento assinado eletronicamente

EDSON SENA DE ANDRADE JUNIOR

Assessor

Documento assinado eletronicamente

MAURO RODRIGUES SANJAD

Especialista em Regulação

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRÍZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO

Subsecretária de Regulação e Concorrência

[1] Formulário disponível em <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf2JqY->

[2] OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 2 - Diretrizes*, www.oecd.org/competition/toolkit.

[3] A limitação no número ou variedade de fornecedores é provável no caso de a política proposta: (A1) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços; (A2) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento; (A3) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços; (A4) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou (A5) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão de obra ou realizarem investimentos.

[4] A limitação da concorrência entre empresas é provável no caso de a política proposta: (B1) limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços; (B2) limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços; (B3) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; ou (B4) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

[5] A diminuição do incentivo para as empresas competirem é provável no caso de a política proposta: (C1) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção; (C2) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; ou (C3) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.

[6] A limitação das opções dos clientes e da informação disponível é provável no caso de a política proposta: (D1) limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor; (D2) reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio de aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; ou (D3) alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

[7] Obrigação regulatória: Obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

[8] Requerimentos técnicos: A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de delimitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

[9] Restrições e proibições: A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

[10] Licenciamento: A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

[11] Complexidade normativa: A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

[12] OECD (2015) *The OECD Principles on Water Governance*, <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/oecd-principles-on-water-governance.htm>

[13] OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Rodrigues Sanjad, Especialista em Regulação**, em 05/05/2023, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edson Sena de Andrade Junior, Assessor(a) Técnico(a)**, em 05/05/2023, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 05/05/2023, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **33149593** e o código CRC **D2C353FD**.
