



Documento técnico de trabalho

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento do setor de água e saneamento

Novembro 2024



Water Finance
Coalition

Agradecimentos

Documento Técnico de Trabalho preparado para a **Water Finance Coalition**, composta por bancos de desenvolvimento internacionais, nacionais e locais.

Preparado durante o mandato 2022–2024

Franz Rojas Ortuste, CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe –, Chair.
Lionel Goujon (AFD) e Carlos Puente (Banobras), Co-chairs.

Serviços de consultoria

ECOPSIS - Goufrane Mansour e Ginés Sánchez.

Supervisão técnica

Florencia Pietrafesa (CAF) e Alice Colson (AFD).

Colaboração:

Este relatório não teria sido possível sem a participação ativa dos representantes dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento. -O CAF e os autores gostariam de agradecer a: July Rodriguez Piazze (Fondo MIVIVIENDA, Peru), Jhoana Montalbán (COFIDE, Peru), Damian Ochoa (BDE, Equador), Carlos Puente (FONADIN, Banobras, México), Lou Lamure-Guigard (Agence France Locale, França), Gustavo Henrique de Oliveira Amaral (BDMG, Brasil), Frederico Birchal Lage (BNDES, Brasil), Gustavo Alexandre Duda Mattana (Fomento Paraná, Brasil), Fernando Barrera (NADBank, México-EUA), Fernando Silva Viamonte (BDP, Bolívia), Karen García-Mata Alanís (NAFIN, México) e Ivan Vicente Cornejo (NAFIN, México).

Resumo executivo

Contexto e objetivo

Este estudo explora o papel dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) no financiamento do setor de água e saneamento, e como ele pode ser aprimorado. O estudo foi solicitado pela Water Finance Coalition (WFC), com financiamento do CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe. A WFC compartilha conhecimentos e experiências no financiamento do setor de água, visa aumentar a capacidade e a contribuição dos bancos públicos de desenvolvimento (BPDs) para o financiamento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), os objetivos do Acordo de Paris relacionados com a água e a proteção da biodiversidade.

O principal objetivo do estudo é extrair lições e recomendações para os membros da WFC e para a comunidade de BPNDs mais ampla sobre como aumentar sua participação no financiamento de serviços de água e saneamento. Adotando uma abordagem de estudo de caso, ele analisa detalhadamente o papel dos BPNDs selecionados no financiamento de serviços públicos domésticos mais amplos e, especificamente, de serviços de água e saneamento. O estudo mostra como os BPDs internacionais, multilaterais e regionais podem incentivar e apoiar os BPNDs no desenvolvimento de seus portfólios de água e saneamento. No total, baseia-se na experiência de 14 BPNDs, alguns dos quais forneceram dados detalhados de suas operações relacionadas a serviços públicos domésticos, incluindo água e saneamento.

Principais conclusões

- 1. A extensão e a natureza do papel dos BPNDs no desenvolvimento de serviços de água e saneamento variam significativamente, com alguns desses bancos desempenhando um papel de liderança no financiamento do setor.**

Todos os BPNDs operam em contextos nos quais as necessidades de financiamento do setor de água são vastas e urgentes. Na região da América Latina e do Caribe (ALC), por exemplo, mais de 50% da população não tem acesso a serviços de saneamento seguros. Alguns países, como a Bolívia, enfrentam desafios para ampliar os serviços básicos de água. Os países de alta renda também lidam com desafios relacionados à água, especialmente no que diz respeito à renovação de infraestruturas obsoletas. O saneamento é, de longe, o maior desafio enfrentado pelos países na região.

Tais necessidades exigem um aumento dos investimentos. O Banco Mundial estima que o setor de água e saneamento precisa globalmente de mais US\$ 131,4 a US\$ 140,8 bilhões por ano. Na região da América Latina e do Caribe, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF) calcula que serão necessários pelo menos US\$ 253 bilhões em despesas de capital até 2030, ou seja, os investimentos deveriam triplicar em relação aos níveis atuais.

No entanto, embora a maioria dos BPNDs desempenhe um papel fundamental no financiamento de serviços públicos domésticos, nem todos financiam água e saneamento, mesmo em países com necessidades nessas áreas. Dos 14 BPNDs incluídos no estudo, apenas 11 desempenham um papel ativo no financiamento de água e saneamento (Tabela E-1). A maioria dos BPNDs que financiam água e saneamento também fornece serviços financeiros para outros serviços públicos domésticos, como energia e gestão de resíduos sólidos. Em todos os BPNDs, o setor de energia parece atrair a maior parte dos investimentos em serviços públicos domésticos.

Tabela E-1: Envolvimento de BPNDs selecionados no financiamento de água e saneamento

	Energia	Resíduos sólidos	Telecomunicações	Água e Saneamento
Banobras (México)	Sim	Sim	Não	Sim
BNDES (Brasil)	Sim	Sim	Sim	Sim
NADBank (México/EUA)	Sim	Sim	Não	Sim
BDP (Bolívia)	Sim	Sim	Não	Não
Fondo MIVIVIENDA (Peru)*	Não	Não	Não	Não
BDMG (Brasil)	Sim	Sim	Sim	Sim
Fomento Paraná (Brasil)	Sim	Não	Não	Sim
NAFIN (México)	Sim	Não	Não	Não
Ilbank (Turquia)	Sim	Sim	Não	Sim
AFL (França)	Sim	Sim	Sim	Sim
VDB (Vietnã)	Sim	Sim	Sim	Sim
PT SMI (Indonésia)	Sim	Sim	Sim	Sim
BDE (Equador)	Sim	Sim	Sim	Sim
COFIDE (Peru)	Sim	Não	Não	Sim

**A MIVIVIENDA oferece produtos financeiros para habitação e poderia financiar indiretamente melhorias nos serviços de água e saneamento*

Alguns BPNDs envolvidos no financiamento do setor de água contribuem marginalmente, se comparados aos fluxos gerais de financiamento do setor. O VDB no Vietnã, o PT SMI na Indonésia e o COFIDE no Peru pertencem a essa categoria. O COFIDE, por exemplo, tem somente um projeto ativo em água e saneamento (projeto de águas residuais) em 2024.

Por outro lado, vários BPNDs desempenham um papel importante no financiamento de serviços de água e saneamento. Entre os participantes do estudo, o BDE (Equador), o BNDES (Brasil) e o NADBank (EUA-México) se destacam pela escala do compromisso com o financiamento do setor. No caso do BDE, os compromissos em andamento com o setor representam 95% de seus compromissos totais com serviços públicos domésticos.

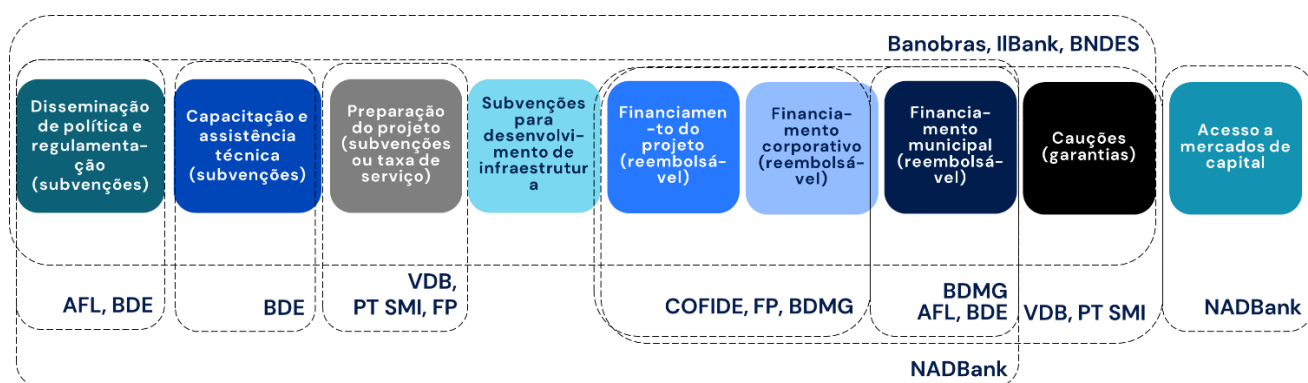


Figura E-1: Amplitude e extensão das funções desempenhadas pelos BPNDs

Nota: FP = Fomento Paraná (Brasil)

Os BPNDs envolvidos no financiamento de água e saneamento desempenham diversas funções (Figura E-1), abrangendo todas as relacionadas ao ciclo do projeto, ao seu financiamento e às finanças corporativas e municipais. No Brasil, o BNDES é um BPND que executa a maioria dessas tarefas.

Alguns BPNDs também desempenham um papel significativo na preparação ou estruturação de projetos, que podem ser combinados com financiamento. Nos últimos anos, o BNDES apoiou o estado do Rio de Janeiro no lançamento e na alocação de alguns dos mais importantes contratos de concessão de água e saneamento.

Os empréstimos são o principal instrumento de financiamento utilizado pelos BPNDs. Em geral, eles são fornecidos com taxas de juros inferiores às de mercado. Em termos de vencimento, a maioria dos empréstimos entre os BPNDs em estudo varia de 10 a 30 anos. Apenas alguns deles utilizam financiamento por equity para projetos de água e saneamento. Alguns, como o Banobras (por meio do FONADIN) e o NADBank, também financiam subvenções para o desenvolvimento de serviços, seja como uma abordagem estratégica para atrair financiamento ou como parte de programas especiais voltados para comunidades carentes.

2. As fontes de recursos dos BPNDs são um dos principais determinantes da natureza e da extensão de sua participação no financiamento de água e saneamento.

Os BPNDs mobilizam várias fontes de financiamento para a área de água e saneamento. Essas fontes incluem de fundos próprios (receitas de operações), transferências do governo central (concessões ou empréstimos) e recursos de instituições financeiras internacionais (IFIs) à emissão de títulos. No entanto, alguns BPNDs têm acesso a uma gama limitada de fontes de financiamento, o que restringe sua capacidade de fornecer vasto apoio ao setor de água. Em particular, os BPNDs que obtêm capital apenas nos mercados financeiros (em termos comerciais) têm menos probabilidade de fornecer subvenções ou financiamentos concessionais e demonstram menor disposição de correr riscos. Esses BPNDs também podem ter um foco limitado, que não inclui serviços públicos. Os títulos verdes e de sustentabilidade são cada vez mais utilizados para mobilizar

capital, que pode ser alocado para água e saneamento, embora o financiamento do setor de água ainda seja pequeno em comparação com o de energia.

Quando o financiamento do governo ou das IFIs está disponível, os BPNDs podem oferecer diversos serviços a uma vasta base de clientes. O financiamento do governo, por exemplo, pode ser utilizado para programas especiais voltados para comunidades específicas.

A maioria dos BPNDs do estudo acessa o financiamento das IFIs para investir em água e saneamento, o que amplia as oportunidades de desenvolvimento de seu portfólio no setor. Existem fortes relações entre as IFIs e os BPNDs – as IFIs apoiam o acesso ao financiamento e compartilham conhecimentos e redes, de modo a desenvolver a capacidade e o acesso aos mercados financeiros. Para os BPNDs grandes (como o Banobras e o BNDES), uma das principais áreas de interesse das IFIs é a cooperação técnica e a implantação de estruturas de financiamento inovadoras.

Para as IFIs e os BPDs regionais, a capacidade dos BPNDs de alcançar municípios menores é um benefício fundamental. Os BPNDs podem desempenhar um papel fundamental na redução da falta de acesso, especialmente em contextos de descentralização e em áreas rurais e de cidades pequenas, onde o desenvolvimento de capacidades e a preparação de projetos exigem mais recursos devido à fragmentação dos serviços.

O acesso limitado ao capital e às oportunidades de cofinanciamento, que poderiam reduzir o risco dos investimentos, constitui um fator limitante. É necessário um volume significativo de financiamento para atender às necessidades do setor de água. A maioria dos BPNDs, por si só, pode não ter capacidade financeira para atender a essas necessidades, considerando outras prioridades concorrentes e oportunidades de investimento aparentemente mais atraentes, como o setor de energia.

3. Fatores externos relacionados ao setor, como políticas e regulamentações, podem motivar ou restringir a participação dos BPNDs no financiamento do setor de água.

As políticas e os regulamentos definem metas e padrões de prestação de serviços, muitas vezes exigindo financiamento adicional para melhorar a qualidade ou fornecê-los àqueles que não são atendidos. Nesses contextos, em que os BPNDs têm um forte mandato no desenvolvimento de infraestrutura, eles podem desempenhar um papel importante na canalização de financiamento concessional, no desenvolvimento de capacidades locais e na disseminação de políticas nacionais.

No entanto, os principais tomadores de empréstimos e beneficiários de financiamento de muitos BPNDs são autoridades locais, que podem não priorizar investimentos em água e saneamento, limitando as oportunidades de financiamento desses bancos. A solidez creditícia municipal continua sendo um problema, especialmente em economias de renda média-baixa. A falta de solidez das operadoras de água, principalmente das empresas estatais, também é uma limitação, ligada a vários fatores, incluindo tarifas muitas vezes definidas abaixo da taxa de recuperação de custos e baixo desempenho operacional. Em contextos de descentralização, em que

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

os municípios são responsáveis pela prestação de serviços, a água e o saneamento são fragmentados quando a capacidade técnica dos municipais é baixa. A fragmentação também aumenta os custos de avaliação dos projetos, reduzindo o interesse dos BPNDs devido aos recursos necessários para sua preparação.

Por fim, em muitos países de renda baixa e média, os BPNDs não estão incluídos no financiamento de água e saneamento. Nesses casos, outras agências governamentais são responsáveis pela gestão de investimentos garantidos pelo financiamento do governo central ou pelas IFIs.

Recomendações

Recomendações para BPNDs

1. Continuar **identificando oportunidades para influenciar políticas e regulamentações**, defendendo, quando necessário, reformas com base em evidências de requisitos de investimento e oportunidades existentes (experiência internacional, interesse dos investidores, entre outros).
2. **Divulgar ativamente produtos de conhecimento sobre políticas e regulamentações** para criar demanda e gerar projetos.
3. **Utilizar a plataforma fornecida pela WFC** para compartilhar e disseminar experiências, bem como buscar cooperação técnica entre pares na elaboração de projetos viáveis.
4. Trabalhar ativamente para **desenvolver e financiar projetos relacionados à distribuição de água e à coleta de esgoto**, que são relativamente inexplorados e têm potencial de lucro.
5. Desenvolver **estruturas de títulos verdes e sustentáveis** que ajudem a atrair capital para investimento no setor de água e saneamento.

Recomendações para IFIs e BPDs multilaterais

1. Trabalhar para **mostrar o valor agregado dos BPNDs** na contribuição para o financiamento do setor e para fortalecer gradualmente o desempenho das empresas de serviços públicos. Isso implica trabalhar no nível nacional para desenvolver estratégias de financiamento do setor com base na avaliação das necessidades, identificando o papel potencial dos BPNDs nesse cenário a fim de atingir as metas do setor e melhorar a eficiência, além de participar de diálogos com os governos sobre o papel desses bancos.
2. Dialogar com os governos, inclusive com os órgãos reguladores, para **aprimorar a política e o ambiente regulatório** relacionados à água e ao saneamento, bem como aumentar a viabilidade financeira dos serviços.
3. **Identificar oportunidades de cofinanciamento com BPNDs**, incluindo financiamento de projetos, por meio de termos atraentes (subvenções ou financiamento concessional).

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

4. Contribuir para a construção do perfil do setor de água como uma oportunidade de investimento, inclusive por meio de **financiamento misto**, para amadurecimento gradual do setor.
5. **Apoiar os BPNDs no desenvolvimento de programas holísticos** que abordem o desempenho do setor de água e aumentem gradualmente a solidez creditícia das concessionárias e dos municípios, por meio da incorporação de programas de assistência técnica (programas baseados no desempenho ou parcerias com operadoras de água).
6. **Desenvolver mecanismos de financiamento (por exemplo, garantias) que permitam empréstimos em moeda local para BPNDs** ou investidores/operadores, aumentando a viabilidade financeira dos projetos.
7. **Extraír lições do setor de energia** sobre como reforçar o papel dos BPNDs no setor de água.
8. Desenvolver **plataformas e iniciativas de cooperação técnica** com BPNDs para apoiar a geração de projetos de água e saneamento.
9. **Utilizar a plataforma da WFC para gerar dados melhores e mais abrangentes** sobre a participação dos BPNDs no financiamento do setor de água e acompanhar esse envolvimento ao longo do tempo.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	4
1.1	CONTEXTO E OBJETIVOS.....	4
1.2	ESTRUTURA DO RELATÓRIO	6
2	METODOLOGIA.....	7
2.1	SELEÇÃO DOS BPNDs.....	7
2.2	ESTRUTURA DE ANÁLISE E FONTE DE DADOS	8
3	O CONTEXTO DA ÁGUA E DO SANEAMENTO NOS PAÍSES DOS BPNDs	10
3.1	A FALTA PERSISTENTE DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE ÁGUA	10
3.2	A CRISE DO SANEAMENTO	11
3.3	INVESTIMENTOS EM ÁGUA E SANEAMENTO INSUFICIENTES	11
4	RESPOSTAS DOS BPNDs AOS DESAFIOS DO SETOR DE ÁGUA	13
4.1	Os BPNDs SÃO AGENTES FUNDAMENTAIS NO FINANCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DOMÉSTICOS? ..	13
4.2	COMO OS BPNDs FINANCIAM ÁGUA E SANEAMENTO?.....	15
4.2.1	PRINCIPAIS FUNÇÕES.....	15
4.2.2	INSTRUMENTOS E TERMOS DE FINANCIAMENTO	19
4.2.3	QUEM E O QUE OS BPNDs FINANCIAM EM ÁGUA E SANEAMENTO?	20
4.2.4	FONTES DE CAPITAL DOS BPNDs PARA FINANCIAMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO	21
4.2.5	O PAPEL DAS IFIs NO DESENVOLVIMENTO DO PORTFÓLIO DE ÁGUA E SANEAMENTO DOS BPNDs	23
4.3	FATORES DETERMINANTES DA CONTRIBUIÇÃO DOS BPNDs PARA O FINANCIAMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO	24
4.4	RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO DOS BPNDs	26
4.4.1	RESTRIÇÕES INTERNAS: FALTA DE MISSÃO, VISÃO E ESTRATÉGIA ESPECÍFICAS PARA ÁGUA E SANEAMENTO.	26
4.4.2	RESTRIÇÕES EXTERNAS: DEMANDA, CAPACIDADE DE ATRAIR FINANCIAMENTO E ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO LIMITADAS DO SETOR.....	27
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	29
5.1	CONCLUSÕES.....	29
5.2	RECOMENDAÇÕES.....	30
	ANEXO 1 BIBLIOGRAFIA.....	33

Lista de siglas

AFD	Agence Française de Développement
AFL	Agence France Locale
ALC	América Latina e Caribe
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BEIF	Border Environment Infrastructure Fund (Fundo de Infraestrutura Ambiental da Fronteira)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPD	Banco Público de Desenvolvimento
BPND	Banco Público Nacional de Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe
COFIDE	Banco de Desenvolvimento do Peru
EPA	Agência de Proteção Ambiental (EUA)
FONADIN	Fundo Nacional de Infraestrutura
FUNCAFE	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Brasil)
GCF	Fundo Verde para o Clima
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional
IFD	Instituições Financeiras de Desenvolvimento
IFI	Instituição Financeira Internacional
Ilbank	Banco Estatal de Desenvolvimento e Investimento (Turquia)
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
NADBank	North American Development Bank
NAFIN	Nacional Financiera (México)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAT	Programa de Assistência Técnica
PDA	Assistência ao Desenvolvimento de Projetos (Project Development Assistance)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privadas

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

PROMAGUA	Programa para a Modernização de Organismos Operadores de Água
PT SMI	PT Sarana Multi Infrastruktur (Indonésia)
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SFM	Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná
UE	União Europeia
VDB	Viet Nam Development Bank
WFC	Water Finance Coalition

1 Introdução

1.1 Contexto e objetivos

Este estudo explora o papel e o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) no financiamento do setor de água e saneamento. O estudo foi solicitado pela Water Finance Coalition (WFC), com financiamento do CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe. A WFC compartilha conhecimentos e experiências no financiamento do setor de água, visa aumentar a capacidade e a contribuição dos bancos públicos de desenvolvimento (BPDs) para o financiamento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), os objetivos do Acordo de Paris relacionados com a água e a proteção da biodiversidade.

O estudo parte da hipótese de que o nível atual de financiamento destinado à água e ao saneamento não é suficiente para atingir os objetivos globais. Um estudo do CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe –, que preside a WFC, estima que os investimentos exclusivamente em água e saneamento na América Latina e no Caribe (ALC) devem atingir US\$ 250 bilhões até 2030 (CAF, 2023). Esse objetivo exige pelo menos triplicar o nível atual de despesas de capital em comparação com os últimos anos.

Os BPNDs, que são instituições financeiras estatais focadas no desenvolvimento, historicamente se envolveram no financiamento da infraestrutura do setor de água em muitos países (Quadro 1). Um estudo de escopo realizado em 2020 pela WFC identificou que alguns BPNDs desempenham um papel crítico no desenvolvimento da infraestrutura de água e saneamento em países como França, Itália e Holanda. Em alguns países em desenvolvimento, inclusive na ALC, os BPNDs também são mobilizados para financiar serviços de água e saneamento (Fonseca, Mansour, Smits e Rodriguez, 2021).

No entanto, o estudo também destacou que há grandes oportunidades para aumentar a participação dos BPNDs nesse setor. Embora alguns desses bancos com operações no desenvolvimento de infraestrutura também tenham incorporado água e saneamento a seus portfólios, muitos não investem em água e saneamento ou têm um escopo limitado de intervenções, desempenhando um papel secundário em comparação com outros agentes que financiam o setor.

Quadro 1: Terminologia

Este relatório utiliza termos e expressões definidos a seguir.

Bancos Públicos Nacionais de Desenvolvimento (BPNDs): são instituições de propriedade do Estado (total ou majoritariamente) cuja função é financiar setores que contribuem para o desenvolvimento local. Dessa forma, em princípio, o objetivo primordial não é gerar lucro, e sim impactos sociais e ambientais resultantes de suas atividades. Na prática, entretanto, esses bancos são movidos por ganhos financeiros e sociais. Podem pertencer a órgãos do governo central (por exemplo, o Ministério da Fazenda ou o Ministério do Comércio), a um governo subnacional (por exemplo, um estado no Brasil) ou a vários governos locais (municípios).

Água e saneamento: neste relatório, água e saneamento se referem aos serviços de água potável e saneamento destinados aos usuários finais (residências e clientes industriais)..

Setor da água: No presente texto, refere-se, por simplicidade, apenas aos serviços de água potável e de saneamento.

Serviços públicos domésticos: são os serviços prestados aos usuários para a satisfação de necessidades básicas, na residência ou em locais destinados a atividades produtivas, como o acesso à água, esgoto, resíduos sólidos e acesso à energia. Geralmente, os governos nacionais ou locais são encarregados de garantir a prestação desses serviços.

Instrumentos de financiamento: este relatório utiliza a expressão para se referir à forma como os BPNDs financiam a água, inclusive por meio de subvenções (financiamentos não reembolsáveis) e empréstimos ou *equity* (financiamento reembolsável).

O principal objetivo do estudo é extrair lições e recomendações para os membros da WFC e para a comunidade de BPNDs mais ampla sobre como aumentar sua participação no financiamento de serviços de água e saneamento. Essas recomendações se dirigem a diferentes públicos, incluindo:

- BPNDs que podem estar investindo em outros serviços públicos domésticos, mas não em água e saneamento;
- BPNDs que investem no setor de água e buscam diversificar e fortalecer sua abordagem e seu portfólio;
- BPDs multilaterais, que podem oferecer apoio para aumentar e melhorar a alocação de recursos dos BPNDs para investimentos relacionados ao setor de água.

Para extrair essas lições e recomendações, o estudo se aprofunda no papel dos BPNDs selecionados no financiamento de serviços de água e saneamento e outros serviços públicos domésticos. Os estudos de caso selecionados mostram como os BPNDs financiam os serviços de água e saneamento, o tipo de projetos de água e saneamento beneficiados, seus clientes e a gama de serviços que prestam, bem como o tipo de subvenção e financiamento mobilizado para água e saneamento. Além disso, o estudo analisa os fatores que contribuem para incentivar a alocação de financiamento dos BPNDs para o setor de água. Os estudos de caso revelam fatores internos (como as missões dos BPNDs) e externos, como o ambiente de políticas e regulamentações específicas do país, com o objetivo de informar a WFC e a comunidade mais ampla de BPNDs sobre possíveis caminhos de ação para aumentar sua participação no financiamento do setor.

Um interesse específico é como os BPDs internacionais, multilaterais e regionais podem incentivar e apoiar os BPNDs no desenvolvimento de seus portfólios de água. Com base em evidências de estudos de caso, o relatório reúne exemplos de como os BPDs multilaterais apoiam ativamente os portfólios de BPNDs nos setores de água e saneamento. O estudo avalia a extensão da parceria entre os bancos multilaterais de desenvolvimento nacionais e internacionais no fornecimento de capital de empréstimo, capacitação e assistência técnica, redução de riscos de investimentos e mobilização de instrumentos financeiros, incluindo títulos de sustentabilidade para atrair investidores e mobilizar capital para o financiamento do setor de água.

1.2 Estrutura do relatório

O relatório é dividido nas seguintes seções:

- A **Seção 2** apresenta uma visão geral da metodologia, incluindo a justificativa para a seleção dos BPNDs;
- A **Seção 3** destaca os desafios do setor de água nos países onde os BPNDs selecionados operam;
- A **Seção 4** apresenta as principais conclusões dos estudos de caso sobre o nível de envolvimento dos BPDs, a natureza de sua participação, os serviços que financiam, as fontes de recursos, bem como seu relacionamento com os BPDs internacionais, e;
- A **seção 5** extrai lições e recomendações para melhorar e aumentar o financiamento dos BPNDs para água e saneamento.

Além disso, o Anexo 1 contém a bibliografia.

2 Metodologia

Esta seção descreve a abordagem adotada para a seleção dos estudos de caso, o método de coleta de dados e a estrutura analítica.

2.1 Seleção dos BPNDs

Abordagem de estudo de caso para extrair lições e recomendações sobre como aproveitar o potencial dos BPNDs para o financiamento de serviços de água e saneamento. Foram selecionados os BPNDs que financiam água e saneamento, assim como outros que não os financiam, para entender melhor as restrições que esses bancos enfrentam para executar esse tipo de financiamento.

O processo de seleção começou com o banco de dados de BPD elaborado pela Universidade de Pequim e pela Agence Française de Développement (AFD). Com mais de 533 BPDs nacionais e internacionais, esse repositório global classifica as organizações com base em mandatos, tamanho, localização e regiões geográficas de operação.

A partir dessa base de dados, foi realizada uma primeira análise para identificar os BPNDs envolvidos nos serviços públicos domésticos, especialmente em água e saneamento. A classificação dos bancos se baseia em mandatos amplos, que incluem, entre outros:

- Desenvolvimento geral (FLEX);
- Empresas de pequeno e médio porte (MSME);
- Promoção de exportações (EXIM);
- Infraestrutura (INFRA);
- Governo local (LOCAL);
- Moradia (HOUS);
- Agricultura (AGRI);
- Financiamento internacional do desenvolvimento do setor privado (INTL).

Considerando a variedade de prestadores de serviços de água e saneamento, qualquer BPND classificado como FLEX, MSME, INFRA ou LOCAL pode fornecer financiamento para esses setores. A seleção foi reduzida com o uso de critérios adicionais: propriedade (para manter apenas BPDs nacionais e subnacionais) e geografia das operações (exclusão de BPDs que operam internacionalmente). Com base nesses critérios, foi elaborada uma primeira lista de 25 instituições.

A lista final de estudos de caso contém 14 BPNDs, conforme apresentado na Tabela 1 a seguir.

A lista inicial foi refinada com base no conhecimento interno da WFC sobre BPNDs envolvidos em serviços públicos domésticos, critérios geográficos para garantir algum nível de representatividade e diversidade em relação ao estudo da WFC de 2022. A lista não inclui, por exemplo, instituições grandes, como o Banque Populaire na França, pois ele teve destaque no estudo da WFC publicado em 2021. Além disso, o escopo foi ainda mais limitado porque nem todos os BPNDs contatados para

participar do estudo responderam ou forneceram dados sobre suas operações. Entre os BPNDs selecionados, o NADBank é um caso atípico, por ser binacional, pertencente tanto aos EUA quanto ao México. A AFL da França também tem uma estrutura acionária diferente, pois é de propriedade exclusiva dos governos locais que são membros da Agência.

Tabela 1: BPNDs que participaram do estudo de caso

Nome completo do BPD	Sigla	País
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Banobras	México
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	Brasil
North American Development Bank	NADBank	México-EUA
Banco de Desarrollo Productivo	BDP	Bolívia
Fondo MIVIVIENDA S.A.	Fondo MIVIVIENDA	Peru
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	Brasil
Fomento Paraná	Fomento Paraná	Brasil
Nacional Financiera	NAFIN	México
İller Bankası Anonim Şirketi	İlbank	Turquia
Agence France Locale	AFL	França
Viet Nam Development Bank	VDB	Vietnã
PT Sarana Multi Infrastruktur	PT SMI	Indonésia
Banco de Desarrollo de Ecuador B.P.	BDE	Equador
Banco de Desenvolvimento do Peru	COFIDE	Peru

2.2 Estrutura de análise e fonte de dados

A estrutura de análise combinou dados gerais sobre BPNDs para entender seus perfis e missão de desenvolvimento, bem como dados mais específicos sobre seus serviços e financiamento de serviços públicos domésticos. O estudo coletou dados sobre os seguintes aspectos:

- Total de ativos alocados para serviços públicos domésticos;
- Financiamento alocado para serviços específicos, especialmente eletricidade, resíduos sólidos e telecomunicações;
- Financiamento alocado para água e saneamento;
- Outros serviços oferecidos pelos BPNDs ao setor de serviços públicos e à água em particular.

Além desses dados, o estudo coletou percepções sobre algumas das restrições ou desafios enfrentados pelos BPNDs no financiamento de água e saneamento. Tais desafios estão relacionados a restrições internas, como a falta de prioridade para o financiamento de água e saneamento, ou a restrições externas, como o baixo desempenho do setor de água, que pode limitar a lucratividade e a capacidade de financiamento dos projetos nessas áreas.

As fontes de dados combinaram entrevistas com representantes de BPNDs e análise de documentação, incluindo relatórios anuais desses bancos e documentos específicos do setor. Uma planilha de dados foi elaborada e compartilhada com os BPNDs selecionados para que contribuíssem. Em alguns casos, o estudo também extraiu informações sobre o papel dos BPNDs no financiamento de água e saneamento do relatório anterior da WFC.

Por fim, algumas limitações do estudo. Em primeiro lugar, a adoção de estudos de caso com base em uma amostra de 14 instituições, não é representativa de todos os BPNDs globalmente. Portanto, pode haver experiências adicionais e tipos de envolvimento e financiamento de BPNDs no setor em questão que não foram registrados neste relatório. Em segundo lugar, nem todos os BPNDs selecionados forneceram o mesmo nível de dados e a documentação disponível sobre suas atividades, especialmente no setor de água, é limitada. Como resultado, o estudo também pode não ser totalmente representativo dos 14 BPNDs selecionados e da extensão de suas operações em água e saneamento e outros serviços públicos domésticos.

3 O contexto da água e do saneamento nos países dos BPNDs

3.1 A falta persistente de fornecimento de serviços de água

Todos os BPNDs operam em contextos nos quais as necessidades de financiamento do setor de água são grandes e urgentes (Figura 1). Alguns países, como Bolívia, Indonésia e Peru, enfrentam desafios em aspectos essenciais, como a ampliação da cobertura dos serviços de água potável. Na Bolívia, por exemplo, 14% da população rural ainda depende de água de superfície para consumo. Na Indonésia, pelo menos 10% da população rural não tem acesso a serviços básicos de água.

Figura 1: Principais números sobre o acesso a serviços de água em países selecionados (nível doméstico, 2022)



Fonte: OMS-UNICEF (2022)

Em alguns países, como Brasil, México e Vietnã, o desafio para os prestadores de serviços de água é elevar os níveis de serviço para garantir que todos tenham acesso a serviços gerenciados com segurança, conforme prevê o ODS 6. No México, 56% da população usa apenas serviços básicos de água, o que significa que não há certeza de que a água fornecida seja disponibilizada de forma contínua e com garantia de potabilidade. No Brasil, 12% da população total se enquadram nessa categoria.

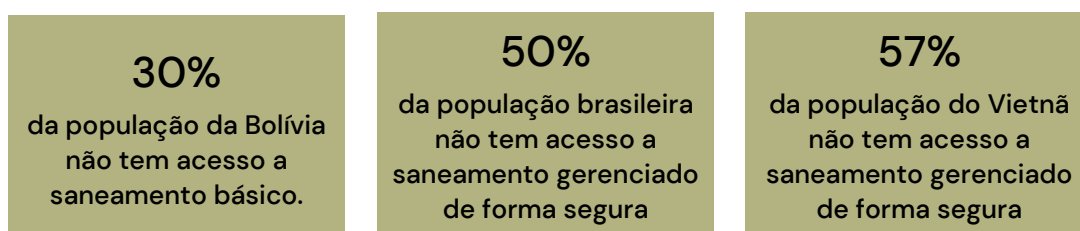
Países de alta renda também enfrentam desafios relacionados à água, especialmente no que diz respeito à renovação da infraestrutura obsoleta e à conservação desse recurso. Na França, por exemplo, a redução da disponibilidade de recursos hídricos é um desafio crescente. Os fluxos médios anuais dos rios diminuíram em até 40% em algumas regiões do país. Assim como outros países da Europa meridional, o sul da França sofre com secas prolongadas. Ao mesmo tempo, as fontes de água disponíveis estão cada vez mais poluídas por novos contaminantes provenientes da indústria química e da agricultura. Esses fatores contribuem para repensar a preservação da água, inclusive por meio da eficiência dos serviços (ou seja, limitação das perdas físicas) e do tratamento e reutilização da água como elementos centrais de serviços sustentáveis de água.

3.2 A crise do saneamento

O saneamento é um dos maiores desafios enfrentados pelos países, pois representa riscos à saúde da população e uma séria ameaça ao meio ambiente. A falta de saneamento ameaça o meio ambiente de várias fontes, incluindo poluidores industriais e domésticos que não têm acesso a serviços adequados.

Na Bolívia, Brasil, Indonésia, Peru e Vietnã o problema do saneamento começa com a falta de instalações sanitárias básicas em algumas regiões dos territórios (Figura 2). Na Bolívia, cerca de 30% da população não tem acesso a saneamento básico. Em muitos dos países de este estudo, exceto na França e Turquia, a maior parte da população precisa de serviços adequados de tratamento de águas residuais e lodo fecal. Na região da América Latina e do Caribe, por exemplo, mais de 50% da população não tem acesso a serviços de saneamento gerenciados de maneira segura, ou seja, com o tratamento adequado. Isso significa que a maior parte das águas residuais acaba no meio ambiente sem tratamento.

Figura 2: Principais números sobre o acesso a serviços de saneamento em países selecionados (nível doméstico, 2022)



Fonte: OMS-UNICEF (2022)

3.3 Investimentos em água e saneamento insuficientes

As lacunas nos serviços do setor de água e saneamento exigem uma intensificação dos investimentos no setor. O Banco Mundial estima que, globalmente, faltam por ano de US\$ 131,4 bilhões a US\$ 140,8 bilhões de financiamento para o setor de água e saneamento atingir as metas 6.1 e 6.2 dos ODS (Joseph, Rong Hoo, Wang, Aroha e Andres, 2024). No nível regional, na região da América Latina e do Caribe, o CAF estima que são necessários pelo menos US\$ 253 bilhões em gastos de capital para garantir o acesso universal a água e saneamento até 2030 (CAF, 2023). Isto implica um aumento de pelo menos três vezes o nível atual de despesas de capital em comparação com os investimentos feitos nos últimos anos. Os programas e planos nacionais também são claros quanto aos requisitos de investimento. Na Indonésia, o programa nacional de desenvolvimento (RPJMN 2020-2024) identifica a necessidade de mais de US\$ 470 bilhões de investimentos em infraestrutura.

Da mesma forma, um estudo recente realizado no Vietnã estimou que atingir a cobertura universal de água e saneamento até 2030 exige no mínimo de US\$ 8 bilhões. A maior parte desse custo se refere a investimentos em águas residuais e saneamento (Mansour, Nguyen, Nguyen e Oksana Tkachenko, 2022).

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

Figura 3: Estimativas de investimentos necessários no setor de água em países selecionados



Fontes: Mansour, Nguyen, Nguyen e Oksana Tkachenko (2022); Agence France Locale (2024); CAF (2023).

De acordo com a AFL, as necessidades de investimento na França podem chegar a 9 bilhões de euros por ano. Um estudo recente realizado pelo BPND francês estima que 50% de todas as redes de água e esgoto no país têm mais de 50 anos. Como a expectativa de vida útil é de 50 a 80 anos, grande parte dessa infraestrutura provavelmente exigirá investimentos significativos de renovação a curto e médio prazos. A AFL calcula que faltam 4 bilhões de euros de financiamento anual, afetando o setor (Agence France Locale, 2024).

4 Respostas dos BPNDs aos desafios do setor de água

4.1 Os BPNDs são agentes fundamentais no financiamento de serviços públicos domésticos?

Quase todos os BPNDs incluídos no estudo são agentes fundamentais no financiamento de serviços públicos domésticos (Tabela 2). Dos 14 BPNDs analisados, apenas o Fondo MIVIVIENDA não financia serviços públicos domésticos, principalmente por sua missão focada no financiamento habitacional. Constatou-se que os BPNDs estão menos envolvidos no desenvolvimento de serviços de telecomunicações do que em outros serviços públicos domésticos, como energia e resíduos sólidos. O BDP da Bolívia é uma exceção: é o único desse universo que financia serviços públicos como energia e resíduos sólidos, mas não projetos de água e saneamento.

Tabela 2: Visão geral do envolvimento dos BPNDs em serviços públicos domésticos (incluindo água e saneamento)

	Energia	Resíduos sólidos	Telecomunicações	Água e saneamento
Banobras (México)	Sim	Sim	Não	Sim
BNDES (Brasil)	Sim	Sim	Sim	Sim
NADBank (México/EUA)	Sim	Sim	Não	Sim
BDP (Bolívia)	Sim	Sim	Não	Não
Fondo MIVIVIENDA (Peru)	Não	Não	Não	Não
BDMG (Brasil)	Sim	Sim	Sim	Sim
Fomento Paraná (Brasil)	Sim	Não	Não	Sim
NAFIN (México)	Sim	Não	Não	Não
Ilbank (Turquia)	Sim	Sim	Não	Sim
AFL (França)	Não	Sim	Não	Sim
VDB (Vietnã)	Sim	Sim	Sim	Sim
PT SMI (Indonésia)	Sim	Sim	Sim	Sim
BDE (Equador)	Sim	Sim	Sim	Sim
COFIDE (Peru)	Sim	Não	Não	Sim

O setor de energia é predominante em todas as carteiras dos BPNDs, enquanto o financiamento da água, em comparação com o de outros serviços públicos domésticos, varia significativamente (Tabela 3). Entre os BPNDs analisados, o BDE (Equador) se destaca como um dos principais financiadores de água e saneamento, que detém quase 95% do compromisso da sua carteira de serviços públicos domésticos. O NADBank também faz uma contribuição relativamente significativa para o financiamento de água e saneamento, com até 42% dos compromissos atuais alocados para o setor. Sua contribuição para o setor de energia é quase igual.

Entretanto, em outros BPNDs, o financiamento de água e saneamento representa uma parcela muito menor. No caso do BDMG, por exemplo, apenas 2% da alocação financeira para serviços públicos domésticos se destina a água e saneamento, enquanto o setor de energia recebe uma porcentagem muito maior dos investimentos. Todos os três BPNDs brasileiros estão ativos no financiamento de água e saneamento, com o BNDES liderando em termos de alocação absoluta de recursos (US\$ 5,6 bilhões em compromissos em execução).

Pelo menos três BPNDs da amostra realizada não financiam água e saneamento: o Fondo MIVIVIENDA, do Peru, o BDP, da Bolívia, e o NAFIN, do México. No caso do NAFIN, sua missão é financiar e promover o crescimento das pequenas e médias empresas (PMEs), enquanto o Banobras (o outro BPND) tem o mandato de financiar a infraestrutura de serviços básicos, entre eles o de água. À medida que o NAFIN aumenta o foco na sustentabilidade dentro do financiamento das PMEs, seus investimentos provavelmente evoluirão para abranger as cadeias de valor dessas empresas com uso intensivo de água. No caso do Fondo MIVIVIENDA, a organização está concentrada no financiamento habitacional e não oferece produtos financeiros separados para água e saneamento, embora alguns de seus investimentos possam beneficiar indiretamente esses serviços. Por fim, de acordo com o BPD (Bolívia), sua missão diz respeito apenas a “pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atividades econômicas relacionadas à produção de matérias-primas e/ou sua transformação” e a água e o saneamento não são interpretados como pertencentes à categoria produtiva, ao contrário da energia.

Tabela 3: Compromissos com serviços públicos selecionados e parcela da alocação de água e saneamento vs. serviços selecionados (milhões de US\$)

	Banobras	BNDES	NADBank	BDMG	Fomento Paraná	iLBank	BDE	COFIDE
Energia	3.872	43.322	1.860	183	8,9	9	40,8	246
Resíduos sólidos	24	69	23	2,5	0	83,5	41,2	0
Telecomunicações	0	346	0	4,7	0	0	0	0
Água e saneamento	525	5.662	1.390	3	3,1	48	1.442	32,6
Água e saneamento (%)	12%	11%	42%	2%	26%	34%	95%	12%

Observação: todos os compromissos são projetos em andamento ou ativos, exceto o Banobras (todos os projetos desde o início do FONADIN) e o Ilbank (relatório anual de 2022). A AFL não rastreia a alocação por setor (exceto os fundos alocados dentro de sua estrutura de sustentabilidade, mas estes não são representativos em seu portfólio total). Os dados do VDB e do PT SMI não estavam disponíveis no momento da elaboração deste relatório. Os dados foram coletados no primeiro trimestre de 2024.

Alguns BPNDs contribuíram marginalmente para o financiamento do setor de água até o momento (Fonseca, Mansour, Smits e Rodriguez, 2021). O VDB no Vietnã e o PT SMI na Indonésia pertencem a essa categoria. Os fatores que afetam o envolvimento dos BPNDs no setor de água serão discutidos no ponto 4.4.

Alguns BPNDs estão tomando medidas importantes para aumentar sua participação no financiamento de água e saneamento. Nos últimos meses, o VDB obteve assistência técnica da Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

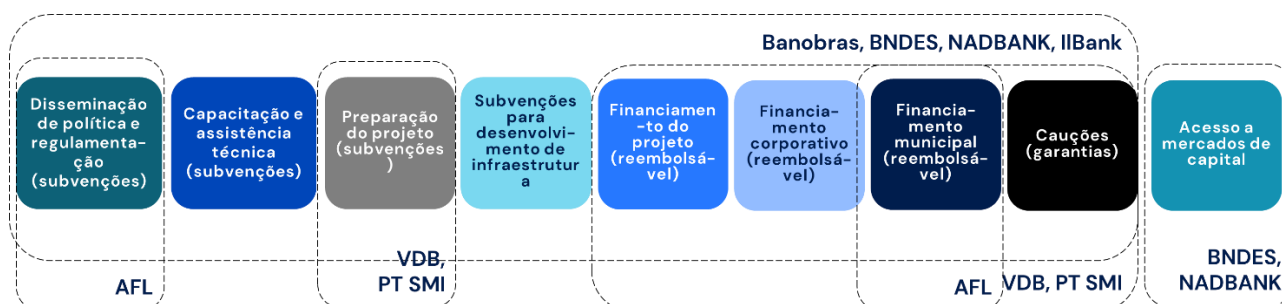
WFC, visando ampliar sua capacidade de financiamento nessa área. O PT SMI, por sua vez, tem se dedicado ao desenvolvimento de um tipo de empréstimo, destinado a governos locais e empresas de serviços públicos, com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura relacionados a água e saneamento. Além disso, foram estabelecidos critérios de empréstimo e de solvência para o pedido de empréstimo para o setor de água da cidade de Surabaya. O produto de empréstimo estava aguardando aprovação do governo da Indonésia em 2023 (Tkachenko, 2023).

4.2 Como os BPNDs financiam água e saneamento?

4.2.1 Principais funções

Os BPNDs desempenham um amplo espectro de funções relacionadas ao financiamento de água e saneamento (Figura 4). A extensão dessas funções depende da missão e das estratégias corporativas dos BPNDs, do papel que desempenham no ecossistema de financiamento da água e de suas fontes de recursos. Esse espectro pode ser extenso, abrangendo todas as funções relacionadas ao ciclo do projeto, a seu financiamento e às finanças corporativas e municipais. Com base na análise dos dados foi possível identificar que o Banobras, o BNDES, o NADBank e o Ilbank são exemplos de BPNDs que atuam nessa esfera. Eles são responsáveis pela disseminação de políticas com o objetivo de gerar demanda e garantir a participação de investidores privados. Além disso, fornecem uma série de serviços financeiros, incluindo subvenções e empréstimos. Outros BPNDs, como o NADBank, oferecem suporte aos clientes no acesso aos mercados de capital por meio do fornecimento de assistência técnica e garantias.

Figura 4: Faixa e extensão das funções e serviços dos BPNDs para os clientes



Nota: FP= Fomento Paraná (Brasil)

Alguns BPNDs, como o Banobras (por meio do FONADIN) e o NADBank fornecem subvenções para o desenvolvimento de serviços. Essas subvenções também podem fazer parte de programas ou fundos especiais, como no caso do NADBank e do BNDES. Este último possui um Fundo Socioambiental destinado a financiar projetos em áreas remotas e carentes. Em 2022, financiou a iniciativa Saneamento nas Escolas, fornecendo R\$ 20 milhões (US\$ 3,8 milhões) para soluções de acesso a água e esgoto para cerca de 460 escolas na Ilha de Marajó, no Pará (BNDES, 2023).

As subvenções podem representar uma proporção significativa do financiamento geral do setor para um BPND e servir a vários propósitos. As subvenções são utilizadas para cobrir lacunas

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

de viabilidade e alavancar o financiamento privado (Banobras/FONADIN, México) ou para financiar diretamente a infraestrutura em comunidades e municípios selecionados que atendam aos critérios de elegibilidade. No caso do NADBank, as subvenções representam 65% do financiamento total do setor desde 2018 (Tabela 4).

Figura 5: Múltiplas finalidades do financiamento de subvenções dos BPDs

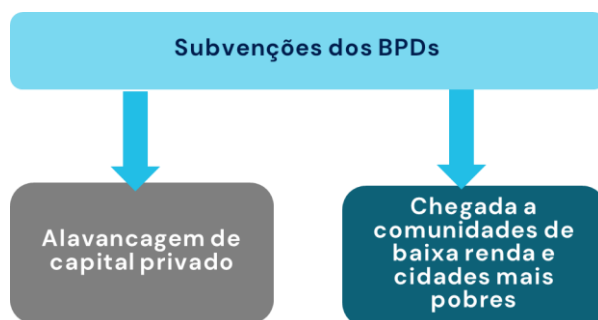


Tabela 4: Desembolso do NADBank para o setor de água por tipo de financiamento (milhares de US\$)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Porcentagem
Empréstimos			11.867	27.804		39.671	34%
Subvenções do NADBank	834	405	2.342	352		3.933	3%
Subvenções de terceiros	25.656	11.983	9.329	11.646	13.629	72.243	62%

Fonte: Relatório Anual do NADBank (2022)

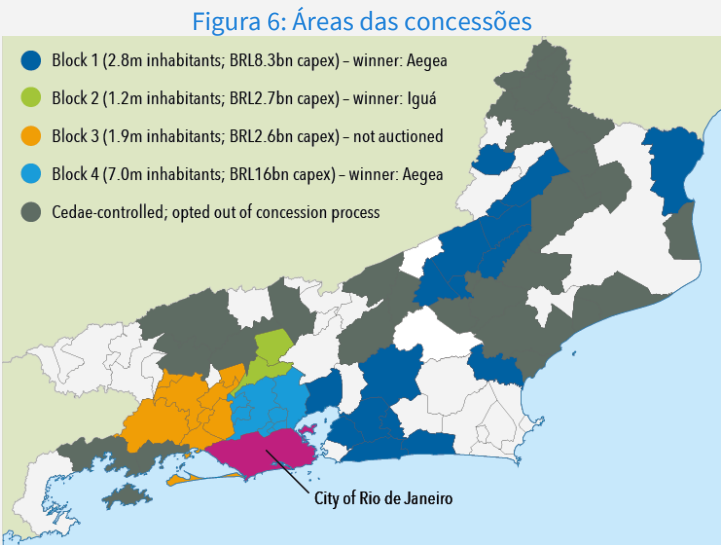
Os BPNDs também desempenham um papel significativo na elaboração ou estruturação de projetos, que podem ser combinados com financiamento. Esse é o caso do Banobras e do BNDES, por exemplo. Por meio de serviços de estruturação de projetos, os BPNDs auxiliam os governos locais no processo de licitação de projetos e serviços. Nos últimos anos, o BNDES apoiou sete estados brasileiros (Rio de Janeiro, Ceará, Amapá, Alagoas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Sergipe) na estruturação de concessões que levarão água e esgoto para 30 milhões de pessoas. Atualmente, a carteira de projetos estruturantes do BNDES se expandiu e contempla outros sete estados (Paraíba, Rondônia, Pernambuco, Pará, Maranhão, Goiás e Rio Grande do Norte), que deveriam licitar suas concessões em 2025 e 2026.

Nesse contexto, este relatório destaca o caso dos contratos de concessão de água e saneamento do Rio de Janeiro, cujos projetos foram estruturados pelo BNDES. Posteriormente, o banco também estruturou o financiamento desses projetos, fornecendo a maior parte do empréstimo reembolsável aos investidores por taxas concessionais e coordenando-os. Esses outros investidores incluíram o BID Invest (BID) e o PROPARCO (AFD) para conceder empréstimos em moeda local. Essas concessões foram concebidas para beneficiar tanto as áreas de classe alta quanto as de baixa renda e não devem acarretar aumentos de tarifas acima do índice de inflação (Quadro 2).

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

Quadro 2: As concessões de água e saneamento do Rio de Janeiro facilitadas pelo BNDES

Em 2020–21, o BNDES apoiou a licitação para a concessão de quatro blocos de serviços de água e saneamento em 35 municípios do estado do Rio de Janeiro. Três consórcios foram selecionados para as quatro concessões de 35 anos, após um leilão transmitido ao vivo pela televisão. O leilão é o maior projeto de concessão do setor já realizado no Brasil. No total, as concessões atenderão a mais de 13 milhões de pessoas. O objetivo é universalizar o acesso aos serviços de água e fornecer acesso à rede de esgoto para 90% das pessoas da região até o 12º ano do contrato (em comparação com 50% no momento da assinatura). Os investimentos estimados para essas concessões ultrapassam R\$ 30 bilhões.



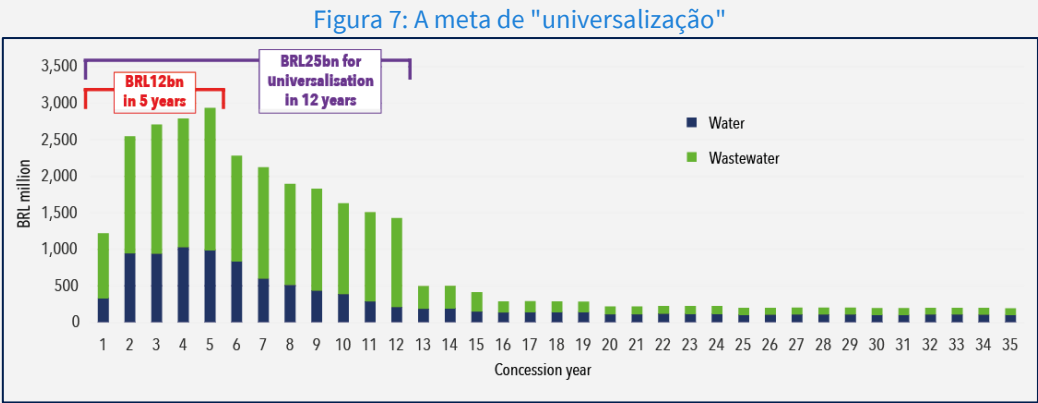
Fonte: Global Water Intelligence (incluindo valores de capex)
Bloco 3 - vencedor: Águas do Brasil

[Original]	[Tradução]
Block 1 (2.8m inhabitants; BRL8.3bn capex) - winner: Aegea	Bloco 1 (2,8 milhões de habitantes; R\$8,3 bilhões de capex) - vencedor: Aegea
Block 2 (1.2m inhabitants; BRL2.7bn capex) - winner: Iguá	Bloco 2 (1,2 milhão de habitantes; R\$2,7 bilhões de capex) - vencedor: Iguá
Block 3 (1.9m inhabitants; BRL2.6bn capex) - not auctioned	Bloco 3 (1,9 milhão de habitantes; R\$2,6 bilhões de capex) - vencedor: Águas do Brasil
Block 4 (7.0m inhabitants; BRL16bn capex) - winner: Aegea	Bloco 4 (7 milhões de habitantes; R\$16 bilhões de capex) - vencedor: Aegea
Cedae-controlled; opted out of concession process	Controlada pela Cedae; optou por não participar do processo de concessão
City of Rio de Janeiro	Cidade do Rio de Janeiro

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

O BNDES desempenhou um papel fundamental tanto na estruturação quanto no financiamento da transação. Embora muitos bancos comerciais tenham mostrado interesse, a participação do BNDES foi considerada importante porque a abertura para o setor privado é relativamente nova. Como o saneamento ainda está buscando maturidade como oportunidade de investimento, o papel do banco é visto como crucial e catalisador de soluções.

O escopo de cada concessão de 35 anos envolve o armazenamento e a distribuição de água potável, bem como a coleta e o tratamento de águas residuais. O programa de investimento foi fortemente antecipado para atingir as metas de universalização nos primeiros 12 anos, até 2033. As empresas também deverão atender a vários indicadores de desempenho, qualidade e eficiência na prestação de serviços, além de reduzir as perdas de água a um máximo de 25% (em comparação com 40% no momento da assinatura do contrato). O projeto investirá R\$ 1,8 bilhão em comunidades carentes. O BNDES estruturou as concessões de modo a incluir tanto áreas de alto nível socioeconômico quanto comunidades carentes (favelas), a fim de que ricos e pobres usufruam de melhores níveis de serviço. O número de pessoas beneficiadas pelas tarifas sociais aumentará dez vezes. As tarifas também são influenciadas pelo desempenho das concessionárias, medido pelos indicadores mencionados.



Fonte: Global Water Intelligence

[Original]	[Tradução]
BRL12bn in 5 years	R\$12 bilhões em 5 anos
BRL25bn for universalization in 12 years	R\$25 bilhões para universalização em 12 anos
Water	Água
Wastewater	Águas residuais
BRL million	R\$ milhões
Concession year	Ano de concessão

Os investimentos totais das concessões, no valor de R\$ 22,7 bilhões (US\$ 4,3 bilhões), serão financiados por meio de uma combinação de financiamento concessional e comercial. O BNDES fornecerá até 55% do

valor previsto para investimento na concessão. A Aegea Saneamento, que ficou com dois dos blocos leiloados (Bloco 1 e 4), também obteve financiamento do BID Invest, que está oferecendo um pacote de empréstimo de longo prazo em moeda local de até R\$ 1,5 bilhão (US\$ 300 milhões). Parte da linha de crédito é mobilizada pelo PROPARCO, que fornecerá garantias de R\$ 500 milhões (US\$ 100 milhões) em garantias ao BID Invest, essenciais para assegurar fundos de longo prazo em moeda local de outras instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs). O BID Invest fornecerá soluções em reais e o PROPARCO arcará com parte do risco do projeto. Espera-se que tal solução libere o potencial das IFDs ao mobilizar recursos disponíveis em dólares americanos e euros para projetos em moeda local na América Latina. Cada projeto (Bloco 1 e 4) também inclui incentivos baseados em desempenho, no valor total de até US\$ 15 milhões do Programa de Infraestrutura Sustentável do Reino Unido (UK SIP), para apoiar os resultados de mitigação de gases de efeito estufa (GEE), por meio de um conjunto de marcos operacionais e de investimento. Espera-se também que a Águas do Rio tenha um impacto positivo no meio ambiente, despoluindo a Baía de Guanabara, a nascente do Rio Guandu e a Lagoa Rodrigo de Freitas, que são diretamente afetados pelo descarte irregular de esgoto.

Fonte: Global Water Intelligence, BNDES e BID Invest.

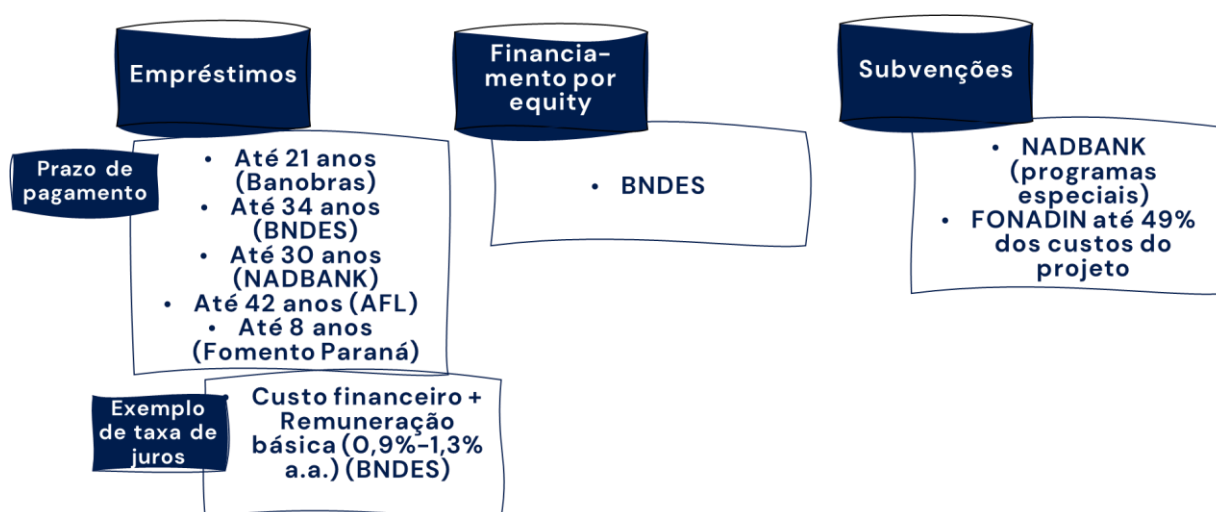
Apenas alguns BPNDs desempenham um papel destacado na disseminação de políticas e regulamentações, o que aumenta a demanda por investimentos e ajuda a garantir a participação do setor privado. Tal função se reflete na organização de eventos de aprendizado e networking ou na publicação de documentos temáticos sobre água e saneamento. A AFL, por exemplo, documentou recentemente os desafios mais recentes na gestão e nos serviços de água, destacando os requisitos de financiamento e o papel dos municípios (e associações de municípios). O BNDES contribuiu para a implementação de reformas legais no setor de água e saneamento do Brasil, que incentivaram as concessões (veja o Quadro 3), por meio da organização de múltiplos diálogos e painéis setoriais sobre saneamento no Brasil.

Por outro lado, alguns BPNDs têm uma gama menor de funções, o que muitas vezes também está relacionado à sua missão limitada de financiamento de água e saneamento. É o caso de o VDB (Vietnã) e o PT SMI (Indonésia). Nesses dois países, o governo nacional, por meio dos ministérios, ainda desempenha um papel significativo no financiamento do setor, principalmente por meio de doações e empréstimos soberanos com as instituições financeiras internacionais (IFIs). No Vietnã, esse cenário está evoluindo gradualmente, com restrições aos empréstimos soberanos para os projetos de abastecimento de água, o que pode abrir oportunidades para o VDB.

4.2.2 Instrumentos e termos de financiamento

Os empréstimos são o principal instrumento de financiamento utilizado pelos BPNDs. Em geral, eles são fornecidos com taxas de juros inferiores às de mercado. O empréstimo para saneamento do BNDES, por exemplo, começa com a Taxa de Longo Prazo (TLP) mais 1,3% ao ano, e pode aumentar dependendo dos riscos do projeto e da estrutura de garantia. O Brasil adotou a TLP para financiar investimentos e projetos de longo prazo em infraestrutura e outros setores essenciais. A TLP, que é uma taxa concessional vinculada ao índice de preços ao consumidor, é utilizada principalmente pelo BNDES. Em termos de vencimento, a maioria dos empréstimos entre os BPNDs em estudo varia de 10 a 30 anos.

Figura 3: Instrumentos de financiamento



Fonte: Autores, com base em comunicação dos representantes dos BPNDs

Poucos BPNDs utilizam financiamento por equity para projetos de água e saneamento. Apenas o BNDES pode ter fornecido esse tipo de financiamento entre os BPDs selecionados no estudo. Ainda assim, não há dados disponíveis sobre os projetos específicos de água e saneamento que se beneficiaram desse modelo.

4.2.3 Quem e o que os BPDs financiam em água e saneamento?

Os BPNDs financiam principalmente água e saneamento por meio de autoridades locais (municípios, associações de cidades e regiões) e projetos específicos. O financiamento municipal é fornecido principalmente com base nos balanços patrimoniais dos municípios. A avaliação de risco também analisa a viabilidade financeira dos projetos, embora não seja sistemática. No caso da AFL, por uma questão de princípio, não há condicionantes relacionados ao uso dos fundos.

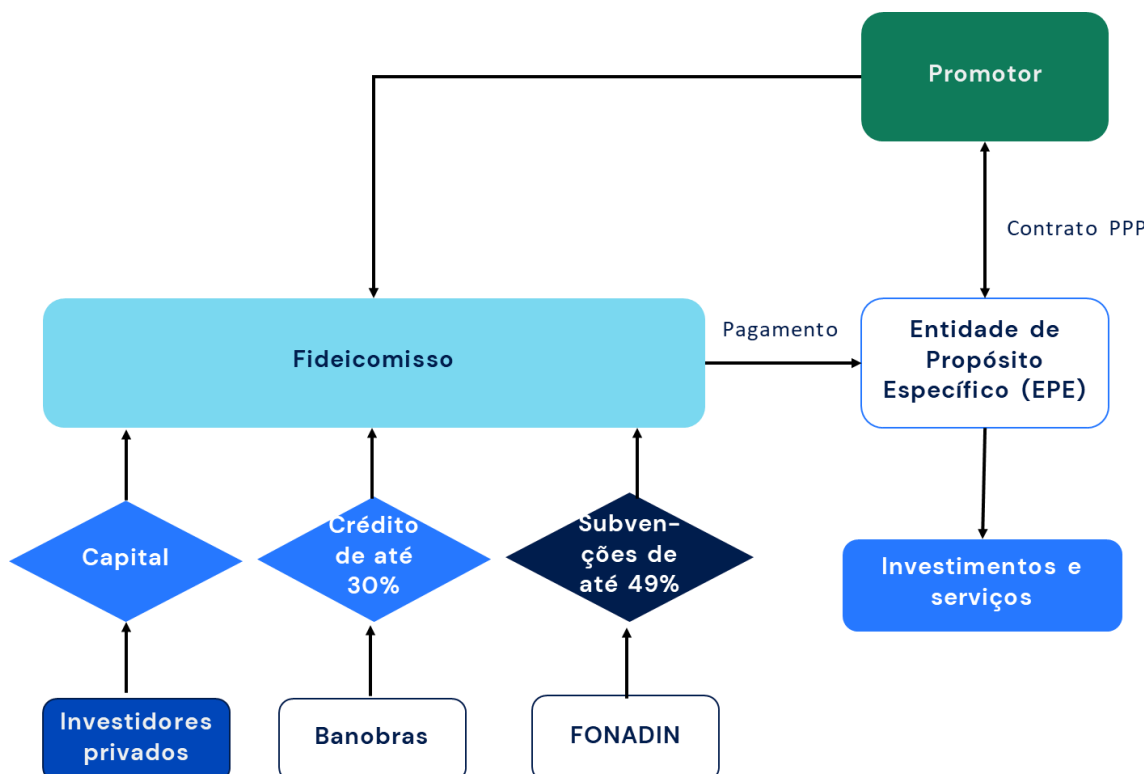
Vários BPNDs incluídos no estudo financiam, em pequena escala, infraestrutura municipal de água e saneamento. Esse é o caso, entre outros, do Banco de Desenvolvimento do Equador (BDE) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Entre os projetos recentes do BDMG, está o financiamento de uma obra de saneamento no município de Guaranésia (Minas Gerais), no valor de US\$ 190.000, que beneficiará 3.000 pessoas. Em Peçanha (Minas Gerais), o BDMG forneceu US\$ 347.000 para financiar um projeto de saneamento que beneficiou 5.000 pessoas.¹

Os BPNDs também financiam operadores privados, às vezes com financiamento municipal ou de projetos. Esse é o caso do Banobras e do FONADIN, no México, que fornecem crédito aos investidores por meio do Banobras e financiamento não reembolsável do FONADIN (Figura 9). A criação de um fideicomisso na estrutura de financiamento aumenta a transparência e a confiança no projeto. Todos os fundos, inclusive o capital inicial, são depositados no fideicomisso, que paga o

¹ Dados informados pelo BDMG.

contrato com base nos serviços prestados, começando pela construção. O modelo Banobras/FONADIN também é adequado para o financiamento de IFIs, que poderão ser alocadas ao fideicomisso.

Figura 4: Estrutura simplificada do financiamento via Banobras-FONADIN



Dentre os BPDs envolvidos no estudo, os projetos financiados por esse instrumento abrangem água e saneamento, desde a produção até a distribuição e o tratamento da água. As transações mais significativas relacionadas a distribuição de água e a serviços de esgoto são as concessões do Rio de Janeiro financiadas pelo BNDES. Para os BPNDs menos experientes em água e saneamento, os principais serviços nessa área que eles financiam ou facilitam por meio da estruturação de projetos estão relacionados ao fornecimento de água a granel (como no caso do PT SMI) ou à construção de usinas de dessalinização e estações de tratamento de águas residuais no modelo BOT, com as despesas operacionais financiadas por entidades governamentais (off-takers), em vez de diretamente por meio de tarifas. Os projetos Banobras/FONADIN se enquadram nessa categoria, apresentando exposição limitada aos riscos pelo lado da demanda.

4.2.4 Fontes de capital dos BPNDs para financiamento de água e saneamento

As fontes de capital dos BPNDs são um determinante fundamental da natureza de seu envolvimento no financiamento de água e saneamento. Em termos gerais, esses bancos mobilizam várias fontes de financiamento para água e saneamento, desde fundos próprios (receitas de operações), transferências do governo central (subvenções ou empréstimos), financiamento de

IFIs e emissão de títulos. No entanto, alguns BPNDs têm acesso a uma gama limitada de fontes de financiamento, o que restringe sua capacidade de apoiar o setor de água. Os BPNDs que obtêm capital apenas nos mercados financeiros (em termos comerciais) tendem a oferecer menos subvenções ou financiamento concessional e a assumir menos riscos.

Por outro lado, quando o financiamento do governo ou das IFIs está disponível, os BPNDs podem oferecer uma variedade de serviços a uma ampla carteira de clientes. O financiamento do governo, por exemplo, pode ser utilizado para programas especiais. O NADBank administra alguns programas financiados pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA). Um desses programas é o Fundo de Infraestrutura Ambiental da Fronteira (Border Environment Infrastructure Fund - BEIF), que contribuiu para o financiamento de 122 projetos de água e esgoto, representando um investimento total de cerca de US\$ 2 bilhões, com uma contribuição média de 33% dos custos dos projetos.

Os títulos verdes e de sustentabilidade são cada vez mais utilizados para mobilizar capital, que pode ser alocado para água e saneamento, embora o financiamento do setor continue pequeno em comparação com o do setor de energia (Tabela 5). O NADBank, por exemplo, alocou 10% dos recursos dos títulos verdes para água e saneamento, enquanto 90% foram para energia renovável. No caso da AFL, os recursos dos títulos de sustentabilidade alocados para água e saneamento são mais comparáveis aos de energia (5% e 7%, respectivamente). As estruturas dos títulos verdes e sustentáveis são particularmente interessantes para o setor de água, já que água e saneamento podem ser identificados como categorias elegíveis.

Tabela 5: Alocação de títulos verdes do NADBank por setores elegíveis (milhões de US\$)

Green Bond Issue	Renewable Energy	Energy Efficiency	Sustainable Water & Wastewater Management	Pollution Prevention & Control	Total Allocation
CHF 125M maturing 2026	\$ 126	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 126
CHF 180M maturing 2028	175	-	11	-	186
CHF 160M maturing 2033	100	34	29	3	166
Total	\$ 401	\$ 34	\$ 40	\$ 3	\$ 478

[Original]	[Tradução]
Green Bond Issue	Emissão de títulos verdes
Renewable Energy	Energia renovável
Energy Efficiency	Eficiência energética
Sustainable Water & Wastewater Management	Gestão sustentável de água e de resíduos de água

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

Pollution Prevention & Control	Prevenção e controle de poluição
Total Allocation	Alocação total
CHF 125M maturing 2026	125M de francos suíços - vencimento 2026
CHF 180M maturing 2028	180M de francos suíços - vencimento 2028
CHF 160M maturing 2033	160M de francos suíços - vencimento 2033
Total	Total

4.2.5 O papel das IFIs no desenvolvimento do portfólio de água e saneamento dos BPNDs

Existem fortes relações entre as IFIs e os BPNDs, com as primeiras apoiando o acesso ao financiamento e compartilhando conhecimentos e redes, além de desenvolverem capacidade e facilitarem o acesso aos mercados financeiros. A maioria dos BPNDs no estudo obtém financiamento das IFIs para projetos de água e saneamento. Em alguns casos, esse financiamento representa a maior fonte de recursos para o setor (como no caso do Ilbank); em outros, esse financiamento é secundário, considerando oportunidades alternativas de financiamento (como os recursos próprios).

Para grandes BPNDs (como o Banobras e o BNDES), a cooperação técnica e a implementação de estruturas de financiamento piloto inovadoras estão entre as principais áreas de colaboração com as IFIs. A parceria entre o BID e o BNDES para o setor de água e saneamento é um exemplo desse tipo de colaboração. Ambos os bancos também estabeleceram uma parceria para criar um portal de informações de projetos de infraestrutura (o “LATAM projects hub”) destinado a investidores. Pelo menos 16 projetos de água e saneamento estão incluídos no portal.

Quadro 3: A parceria entre o BID e o BNDES para investimentos em água e saneamento para grupos vulneráveis

Em 2022, o BID e o BNDES assinaram um acordo de cooperação técnica para criar modelos de avaliação preliminar de viabilidade de projetos de PPP e concessões de serviços no setor de água e saneamento no Brasil. O BID doou US\$ 350.000 para o desenvolvimento de ferramentas inovadoras que apoiem o trabalho do BNDES na estruturação desses projetos, especialmente em áreas remotas onde a viabilidade financeira é menor. O objetivo é canalizar mais investimentos, reduzindo os riscos associados e aumentando as chances de sucesso para todas as partes envolvidas.

Uma das ferramentas definirá parâmetros para avaliar a viabilidade técnica, financeira, econômica e jurídica de projetos de universalização de água e saneamento em um único município, grupo de municípios ou região. Essa pré-avaliação agilizará os processos e permitirá que o BNDES utilize os recursos de forma mais eficiente para estruturar as PPPs.

Fonte: iadb.org

Pelo lado das IFIs, a capacidade dos BPNDs de atender a municípios menores e lhes prestar a assistência necessária para absorver o financiamento é um dos principais benefícios da colaboração. Entre os BPNDs selecionados, o Ilbank (Turquia) e o BDE (Equador) são organizações com experiência na gestão de projetos financiados por IFIs voltados para municípios menores. O BDE, por exemplo, vem implementando desde 2004 o programa nacional PROMADEC (*Programa de Saneamento Ambiental para o Desenvolvimento Comunitário*), financiado com o apoio do CAF. O PROMADEC tem quatro fases, com financiamento do CAF no valor de US\$ 875 milhões. Atualmente, a quarta fase está em andamento (veja o Quadro 4).

Quadro 4: Colaboração do CAF e do BDE no contexto do PROMADEC IV

Iniciado em 2004 pelo governo do Equador, o PROMADEC tem como objetivo acelerar o acesso à água e ao saneamento em áreas rurais e pequenas cidades do país. O CAF é um dos principais financiadores do programa. A quarta fase do PROMADEC (PROMADEC IV) conta com financiamento do CAF no valor de US\$ 100 milhões para apoiar o fornecimento de serviços de água e saneamento para mais de 250.000 pessoas.

O BDE é o responsável pela implementação do programa, de acordo com um contrato com o Ministério da Economia (mutuário), e é o responsável pela avaliação dos projetos, pelos repasses aos municípios e pelo monitoramento dos projetos. Além dos estudos de viabilidade e dos componentes de investimento, o programa inclui uma atividade de capacitação para permitir que os municípios gerenciem projetos e prestem serviços sustentáveis. O BDE possui uma divisão específica que presta assistência técnica aos municípios por meio de suas filiais, inclusive na gestão de sistemas de água e saneamento. No total, o PROMADEC IV financiará cerca de 80 projetos em vários governos autônomos descentralizados até junho de 2024.

Dessa forma, os BPNDs podem desempenhar um papel fundamental na redução da falta de acesso, especialmente em contextos de descentralização e em áreas rurais e de cidades pequenas.

4.3 Fatores determinantes da contribuição dos BPDs para o financiamento de água e saneamento

A missão e a visão dos BPNDs são os principais motivadores de seu envolvimento no financiamento de água e saneamento. Todos os BPNDs selecionados, exceto o BDP e o Fondo MIVIVIENDA, que não financiam esse setor, têm a missão específica de apoiar o desenvolvimento de infraestrutura e serviços básicos. Em alguns casos, a infraestrutura e os serviços básicos são as

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

principais áreas de negócios dos BPNDs, como por exemplo no Banobras (México), NADBank (México-EUA), BNDES (Brasil) e Fomento Paraná (Brasil). Tal missão às vezes é combinada com outras áreas de negócios, como o estímulo às indústrias locais (o VDB no Vietnã e o BDP na Bolívia se enquadram nessa categoria). Por outro lado, a missão de alguns BPNDs é estritamente voltada para o desenvolvimento do setor privado, o que limita suas oportunidades de financiamento no setor de água, considerando o estado da água e do saneamento e a participação limitada do setor privado.

Os BPNDs com fortes compromissos com o setor de água também têm indicadores de desempenho específicos para o financiamento de água e saneamento. No caso do BNDES, por exemplo, a água e o saneamento aparecem em pelo menos três indicadores de desempenho (em duas áreas de desempenho para os BPNDs) (Tabela 6).

Tabela 6: Áreas de atuação do BNDES e indicadores relacionados a água e saneamento

Área	Indicador
Área 1: serviços associados à estruturação de projetos	Estruturação de projetos para permitir o acesso de áreas carentes aos serviços
Área 2: financiamento ou garantias	Número de pessoas que terão acesso à rede de esgoto + número de pessoas que serão beneficiadas pela expansão do tratamento de esgoto (em milhares)
	Número de pessoas que terão acesso à rede de água + número de pessoas beneficiadas pela expansão do tratamento de água (milhares)

Fonte: Relatório anual do BNDES de 2022

As políticas e regulamentações nacionais são importantes impulsionadoras da participação dos BPNDs na área. Elas definem metas e padrões de prestação de serviços, muitas vezes exigindo financiamento adicional para melhorar sua qualidade ou fornecê-los à população carente. Nesses contextos, nos quais os BPNDs têm uma forte missão para o desenvolvimento de infraestrutura, eles desempenham um papel importante na canalização de financiamento concessional, no desenvolvimento de capacidades locais e na disseminação de políticas nacionais. O caso do Ilbank, na Turquia, ilustra muito bem esse caso. O banco concede empréstimos a governos subnacionais, principalmente por meio de empréstimos soberanos contratados com instituições financeiras internacionais e aprovados pelo Ministério da Economia. Sua função é implementar esses projetos com os municípios, comunicar, disseminar e defender a política do governo central, além de acompanhar os municípios na construção da infraestrutura necessária.

O Brasil oferece outro forte exemplo do papel das políticas no aumento do financiamento dos BPNDs para o setor. O governo aprovou uma nova regulamentação que busca atrair US\$ 128 bilhões em investimentos em água e saneamento por meio de uma maior participação do setor privado. Para os BPNDs brasileiros, essa regulamentação representa uma oportunidade de apoiar as empresas públicas e privadas na estruturação de projetos e contratos e no cumprimento dos

Aproveitando o potencial dos bancos públicos nacionais de desenvolvimento (BPNDs) para aumentar o financiamento de água e saneamento.

requisitos de investimento, seja por meio de financiamento direto ou do fornecimento de garantias. Algumas empresas estatais já estão estruturando a participação do setor privado com a ajuda do BNDES, um dos principais agentes financeiros do país para o desenvolvimento de infraestrutura. O banco considera o setor de água e saneamento uma prioridade em sua agenda para os próximos anos.

Quadro 5: Regulamentação de concessão do Brasil introduzida em 2020

A lei foi promulgada para introduzir a concorrência na licitação da gestão dos sistemas de água e saneamento e abrir oportunidades para investimentos privados, com o objetivo final de possibilitar o acesso de 99% da população à água potável e de 90% à coleta e ao tratamento de esgoto até 2033. Até 2020, a concessão para o fornecimento dos serviços era realizada por meio dos chamados contratos de programa, firmados entre os titulares desses serviços (municípios e estados) e as concessionárias (empresas públicas ou sociedades de economia mista), sem licitação ou concorrência. O novo marco legal proíbe a prestação de serviços de água e saneamento por meio de contratos de programa e estabelece que a concessão dos serviços deve ser feita por meio de licitação pública, da qual podem participar empresas públicas e privadas. A expectativa é que a regulamentação abra oportunidades para a participação do setor privado e aumente os investimentos no setor.

O acesso a oportunidades de financiamento também pode aumentar as contribuições dos BPNDs para o desenvolvimento de serviços de água e saneamento. As oportunidades de financiamento são:

- Acesso a capital de empréstimo do governo central ou federal (que pode ser destinado a água e saneamento), como no caso do BNDES (Brasil);
- Acesso a capital de empréstimo de instituições financeiras internacionais (IFIs), como no caso do Ibbank;
- Emissão de títulos sustentáveis, que podem impulsionar os investimentos em água e saneamento (exemplo da AFL);
- Oportunidades de cofinanciamento que surgem quando os BPNDs fornecem financiamento de projetos, por exemplo, com investidores privados, como é o caso dos projetos financiados pelo Banobras.

4.4 Restrições ao financiamento de água e saneamento dos BPNDs

As restrições ou limitações que afetam a possibilidade de os BPDs contribuírem com o financiamento de água e saneamento são tanto **internas**, referentes à missão, estratégia e capacidade, quanto **externas**, ou seja, ligadas à situação do próprio setor de água e saneamento. As restrições externas podem ser fatores mais fortes e difíceis de abordar, conforme exposto a seguir.

4.4.1 Restrições internas: falta de missão, visão e estratégia específicas para água e saneamento

A missão e a estratégia operacional dos BPNDs podem limitar seu envolvimento com a água e o saneamento. Quando a missão e a estratégia desses bancos não incorporam de forma direta ou indireta o setor de água, é menos provável que invistam na geração de demanda ou no apoio à disseminação de políticas públicas. Entre os BPDs deste estudo, o Fondo MIVIVIENDA, do Peru; o BDP, da Bolívia; e, até certo ponto, o COFIDE, do Peru, se enquadram nessa categoria.

Os regulamentos internos e as metas de desempenho financeiro também podem limitar a capacidade dos BPNDs de alocar fundos para um setor considerado arriscado e menos lucrativo. O setor de água continua representando uma pequena fração das carteiras totais de vários BPNDs. Outros setores, como energia e transporte, com fluxos de receita mais claros e considerados menos arriscados, ocupam a maior parte do financiamento dessas instituições.

4.4.2 Restrições externas: demanda, capacidade de atrair financiamento e estratégia de financiamento limitadas do setor

Os principais mutuários e beneficiários de financiamento de muitos BPNDs são as autoridades locais, que podem não priorizar os investimentos em água e saneamento, limitando as oportunidades de financiamento. Esse é o caso do PT SMI, da Indonésia, e do VDB, do Vietnã, onde a demanda dos governos locais por recursos para água e saneamento é baixa – principalmente devido ao papel histórico de financiamento do setor liderado pelo governo central, incluindo o financiamento das IFIs. No entanto, mesmo na França, o setor de água pode não ser priorizado, levando os BPDs a buscar ativamente a disseminação de políticas para gerar demanda e apresentar soluções financeiras.

A solvência municipal continua sendo um problema, especialmente em economias de renda média-baixa. Os BPNDs podem oferecer empréstimos de balanço, que não são replicáveis em contextos nos quais a base de receita dos governos locais é insuficiente para atrair financiamento reembolsável. Para esses municípios, o instrumento de financiamento mais relevante seriam as subvenções, mas elas são escassas e dependem de financiamento governamental ou externo. O Banobras e o NADBank identificam a necessidade de mais apoio federal e estadual para os municípios como um desafio comum.

Da mesma forma, a falta de capacidade de crédito das operadoras de água, principalmente das empresas estatais, também é uma limitação. Essa limitação está ligada a vários fatores, inclusive às tarifas, muitas vezes abaixo da taxa de retorno, o que leva ao círculo vicioso da manutenção deficiente, devido à falta de orçamento para tal, aumentando as ineficiências e pressionando financeiramente as concessionárias. Além disso, em contextos de descentralização, em que os municípios são responsáveis pela prestação de serviços, os serviços de água e saneamento são fragmentados em função das capacidades técnicas municipais limitadas. A fragmentação também aumenta os custos de avaliação dos projetos, limitando o entusiasmo dos BPNDs devido aos recursos necessários para sua preparação.

Em relação ao exposto, o acesso limitado ao capital e às oportunidades de cofinanciamento, que poderiam reduzir o risco dos investimentos, atua como fator limitante. É necessário um

volume significativo de financiamento para atender às necessidades do setor. A maioria dos BPNDs, por si só, pode não ter capacidade financeira de atender a essas necessidades, considerando outras prioridades concorrentes e oportunidades de investimento aparentemente mais atraentes, como o setor de energia.

Finalmente, em muitos países de baixa e média renda, os BPNDs não estão incluídos no financiamento de água e saneamento e não contribuem para o diálogo setorial. Nesses casos, outros órgãos governamentais, além do BPND, gerenciam investimentos garantidos pelo financiamento do governo central ou pelas IFIs. No Peru, por exemplo, a recente estratégia no setor de água não parece envolver o banco nacional de desenvolvimento. É assim em muitos países que enfrentam desafios significativos de água e saneamento no mundo. Na África Subsaariana, exceto pelo Banco de Desenvolvimento da África do Sul (DBSA), a maioria dos países ainda não incluiu seus BPNDs no financiamento do setor. Vários fatores são responsáveis por essa ausência de BPNDs no cenário de financiamento de água e saneamento:

- A liderança histórica de outras agências nacionais responsáveis pela gestão financeira (pública) do setor: podem ser os ministérios ou agências setoriais específicas que fornecem financiamento diretamente aos municípios ou às empresas de água (geralmente na forma de subvenções);
- Estrutura do mercado de água, que não justifica nem facilita o envolvimento de BPNDs:
 - O monopólio dos serviços de água urbana por uma operadora nacional (por exemplo, a Gana Water Limite), que tem acesso ao financiamento do governo central para investimentos;
 - Grave fragmentação dos mercados de saneamento – com muitos fornecedores de pequena escala envolvidos, o que aumenta os custos de transação para os financiadores;
 - Maturidade financeira e de desempenho dos prestadores de serviços: o setor pode, em geral, não estar maduro para financiamentos reembolsáveis, o que limita a capacidade dos BPNDs de desempenhar um papel significativo no financiamento do setor;
- Conhecimento limitado do potencial dos BPNDs para lidar com alguns dos desafios mencionados e o papel que eles poderiam desempenhar para amadurecer o setor.

5 Conclusões e recomendações

5.1 Conclusões

As principais conclusões que podem ser tiradas deste estudo de escopo são:

1. A situação dos serviços de água e saneamento exige o aumento da participação dos BPNDs no financiamento do setor.

Todos os países enfrentam enormes necessidades de financiamento do setor de água não atendidas, com uma proporção significativa da população carente de serviços de saneamento, em particular, e com infraestrutura obsoleta causando ineficiências. No entanto, o envolvimento dos BPNDs no atendimento dessa demanda de financiamento de água e saneamento varia significativamente entre os países, indo desde uma intervenção praticamente nula até atuarem como investidores muito relevantes. Em alguns países que enfrentam desafios significativos no setor de água, os BPNDs não desempenham um papel significativo no financiamento do setor. Isso contrasta com o envolvimento dos BPNDs no desenvolvimento de outros serviços públicos, especialmente no setor de energia.

2. Entre os serviços públicos domésticos, o setor de energia parece atrair uma grande parte dos investimentos dos BPNDs.

Embora a maioria dos BPNDs que financiam serviços públicos domésticos invista nos setores de água e energia, o tamanho dos investimentos em energia parece ser mais significativo. Isso sugere que esse setor pode ter alcançado um nível de maturidade que o de água ainda não tem em vários países.

3. Tanto fatores internos, incluindo missão e fontes de recursos, quanto externos (regulamentações do setor) podem ser restrições à participação dos BPNDs no financiamento do setor de água.

Os BPNDs precisam ter uma orientação clara voltada para o desenvolvimento de infraestrutura e a missão de apoiar as partes interessadas públicas e privadas para que possam se envolver ativamente no setor de água. O modo como os BPNDs obtêm capital também determina se eles podem se envolver em um setor que ainda não é suficientemente atrativo em termos comerciais em muitos países, devido aos grandes investimentos necessários e à limitada solvência dos governos locais.

As regulamentações que moldam a natureza e a estrutura do setor de água e saneamento podem atuar como uma grande barreira, não apenas em relação à insuficiente regulação de tarifas sustentáveis, mas também em termos de fragmentação do setor e dos custos de transação associados à preparação do projeto.

4. No entanto, alguns BPNDs demonstram que podem desempenhar um papel importante no financiamento de água e saneamento, não apenas na canalização de investimentos, mas também na mobilização de financiamento *adicional*.

A natureza do envolvimento dos BPNDs abrange todo o ciclo do projeto (desde a origem até a estruturação e o financiamento), desempenhando um papel significativo na estruturação de projetos para atrair investimentos privados. Os BPNDs que são muito ativos no financiamento de água e saneamento também são ativos na disseminação de políticas e regulamentações, bem como no diálogo setorial, para gerar demanda e garantir o interesse dos investidores. Embora os regulamentos e as tarifas sejam restrições ao financiamento de água e saneamento, inclusive por parte dos BPNDs, a estrutura da transação (incluindo o tamanho, o prazo do contrato e a localização geográfica) pode compensar alguns riscos regulatórios, conforme demonstrado pelas concessões apoiadas pelo BNDES no Rio de Janeiro.

5. Os BPNDs podem ser muito importantes para fechar a lacuna de acesso, especialmente para financiar projetos municipais de médio e pequeno portes, mas precisam de recursos adequados.

Os BPNDs mostraram sua importância na expansão dos serviços de água e saneamento em áreas rurais e pequenas cidades, financiando efetivamente projetos de médio e pequeno portes. Em alguns contextos, eles estão diretamente envolvidos no desenvolvimento da capacidade dos prestadores de serviços locais. Para desempenhar esse papel, esses bancos precisam ter acesso aos recursos necessários, seja por meio de subvenções ou da capacidade de reinvestir os rendimentos de empréstimos e outras operações nesses serviços essenciais. Vários BPNDs estão bem-posicionados para gerenciar programas especiais e supervisionar a concessão de subvenções em nome dos governos, contribuindo com sua capacidade técnica para avaliar projetos e apoiar a devida implementação.

6. Os BPNDs também oferecem a oportunidade de diversificar as fontes de recursos para o setor de água.

Vários BPNDs estão explorando diversas fontes de recursos para financiar água e saneamento, sendo que o uso mais recente de títulos verdes e sustentáveis oferece oportunidades adicionais para o setor.

5.2 Recomendações

As recomendações a seguir são formuladas para os BPNDs, membros da WFC, IFIs e organismos multilaterais, que estão bem-posicionados para fortalecer a participação dos BPNDs no financiamento de água e saneamento.

Recomendações para BPNDs

1. Continuar identificando oportunidades para influenciar políticas e regulamentações, defendendo, quando necessário, reformas com base em evidências de requisitos de investimentos e oportunidades existentes (experiência internacional, entusiasmo dos investidores, etc.).
2. Divulgar ativamente produtos de conhecimento sobre políticas e regulamentações para criar demanda e gerar projetos.
3. Utilizar a plataforma fornecida pela WFC para compartilhar e disseminar experiências, bem como buscar cooperação técnica entre pares na elaboração de projetos viáveis.
4. Trabalhar ativamente para desenvolver e financiar projetos relacionados à distribuição de água e à coleta de esgoto, que são relativamente inexplorados e têm potencial de lucro.
5. Desenvolver marcos favoráveis para títulos temáticos (sociais, verdes e de sustentabilidade) que ajudem a atrair capital para setor no setor de água e saneamento.

Recomendações para IFIs e BPDs multilaterais

1. Trabalhar para mostrar o valor agregado dos BPNDs na contribuição para o financiamento do setor e para fortalecer gradualmente o desempenho das empresas de serviços públicos. Isso implica trabalhar no nível nacional para desenvolver estratégias de financiamento do setor com base na avaliação das necessidades, identificando o papel potencial dos BPNDs nesse cenário a fim de atingir as metas do setor e melhorar a eficiência, além de participar de diálogos com os governos sobre o papel desses bancos.
2. Dialogar com os governos, inclusive com os órgãos reguladores, para aprimorar a política e o ambiente regulatório relacionados à água e ao saneamento, bem como aumentar a viabilidade financeira dos serviços.
3. Identificar oportunidades de cofinanciamento com BPNDs, incluindo financiamento de projetos, por meio de termos atraentes (subvenções ou financiamento concessional).
4. Contribuir para a construção do perfil do setor de água como uma oportunidade de investimento, inclusive por meio de financiamento misto, para amadurecimento gradual do setor.
5. Apoiar os BPNDs no desenvolvimento de programas holísticos que abordem o desempenho do setor de água e aumentem gradualmente a solidez creditícia das concessionárias e dos municípios, por meio da incorporação de programas de assistência técnica (programas baseados no desempenho ou parcerias com operadoras de água).

6. Desenvolver mecanismos de financiamento (por exemplo, garantias, seguros) que permitam empréstimos em moeda local para BPNDs ou investidores/operadores, aumentando a viabilidade financeira dos projetos.
7. Desenvolver plataformas e iniciativas de cooperação técnica com BPNDs para apoiar a geração de projetos de água e saneamento.
8. Extrair lições do setor de energia, considerando que seus recursos são maiores, sobre como reforçar o papel dos BPNDs no setor de água.
9. Utilizar a plataforma da WFC para gerar dados melhores e mais abrangentes sobre a participação dos BPNDs no financiamento do setor de água, e acompanhar esse envolvimento ao longo do tempo.

Anexo 1 Bibliografia

- Agence France Locale. (2024). *Face à la raréfaction de la ressource en eau, comment mieux orienter les financements vers des usages vertueux de la ressource et la modernisation des réseaux ?*
- CAF (2023). *Brechas y cartera de inversiones en agua y resiliencia climática en la región de América Latina y Caribe hacia el 2030 y 2040*. CAF.
- Fonseca, C., Mansour, G., Smits, S. e Rodriguez, M. (2021). *The role of Public Development Banks in financing the water and sanitation SDG6, the water-related goals of the Paris Agreement and biodiversity protection*.
- Global Water Intelligence. (2021). *\$4.25bn Rio de Janeiro auction takes BNDES' water concessions programme to the next level*. Retrieved from <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/22/5/general/4-25bn-rio-de-janeiro-auction-takes-bndes-water-concessions-programme-to-the-next-level>
- Joseph, G., Rong Hoo, Y., Wang, Q., Aroha , B. e Andres, L. (2024). *Funding a Water-Secure Future: An Assessment of Global Public Spending*. World Bank.
- Mansour, G., Nguyen, C., Nguyen, D. e Oksana Tkachenko, O. (2022). *Assessment of WASH funding and financing in Viet Nam*. UNICEF.
- OMS-UNICEF. (2022). Programa de Monitoramento Conjunto do Abastecimento de Água e Saneamento (JMP) [banco de dados]. <https://washdata.org/data/household#!/>
- Tkachenko, O. (2023). *Water and Sanitation Infrastructure funding and financing in Indonesia – reality check and ways forward*. Australian Embassy in Jakarta.