



**SIGLASUL**  
*Consultores em Regulação*



# Subsídios Tarifários

## Simpósio sobre a Estrutura Tarifária da Sabesp

São Paulo, 05 Dezembro de 2018



# O SETOR DE SANEAMENTO É CARACTERIZADO POR SEUS MÚLTIPLOS OBJETIVOS

## Serviço de Água e Esgoto

- Atividade regulada (monopólio natural);
- Bem essencial e meritório;
- Externalidades positivas;
- Responsabilidade do poder Público.

## Objetivos sociais de interesse público

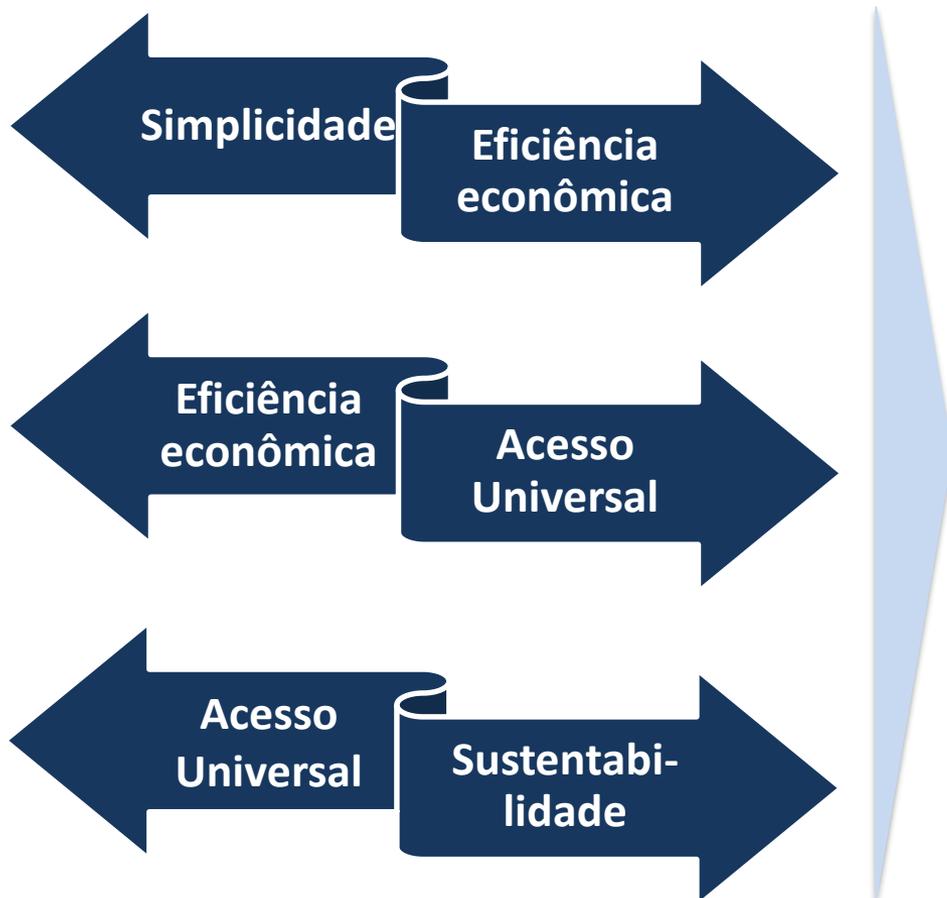
- Promover o acesso universal;
- Considerar a capacidade de pagamento da classe de baixa renda;
- Garantir consumo mínimo de salubridade.
- Equacionar subsídios.

## Princípio de Eficiência Econômica

- Incentivar o uso eficiente do recurso;
- Refletir os custos da prestação do serviço;
- Considerar a disponibilidade a pagar (elasticidade-preço e custo do substituto) ;
- Garantir o equilíbrio econômico-financeiro.

# ELABORAÇÃO DE ESTRUTURA TARIFÁRIA NO SETOR É COMPLEXA, E ESBARRA EM DIVERSOS *TRADE-OFFS*...

Ao atender as diretrizes da Lei 11.445/07 para elaboração de um sistema tarifário, na prática, é exigida a eleição de quais são os objetivos prioritários em detrimento aos objetivos conflitantes (usualmente, **objetivos econômicos x objetivos sociais**)

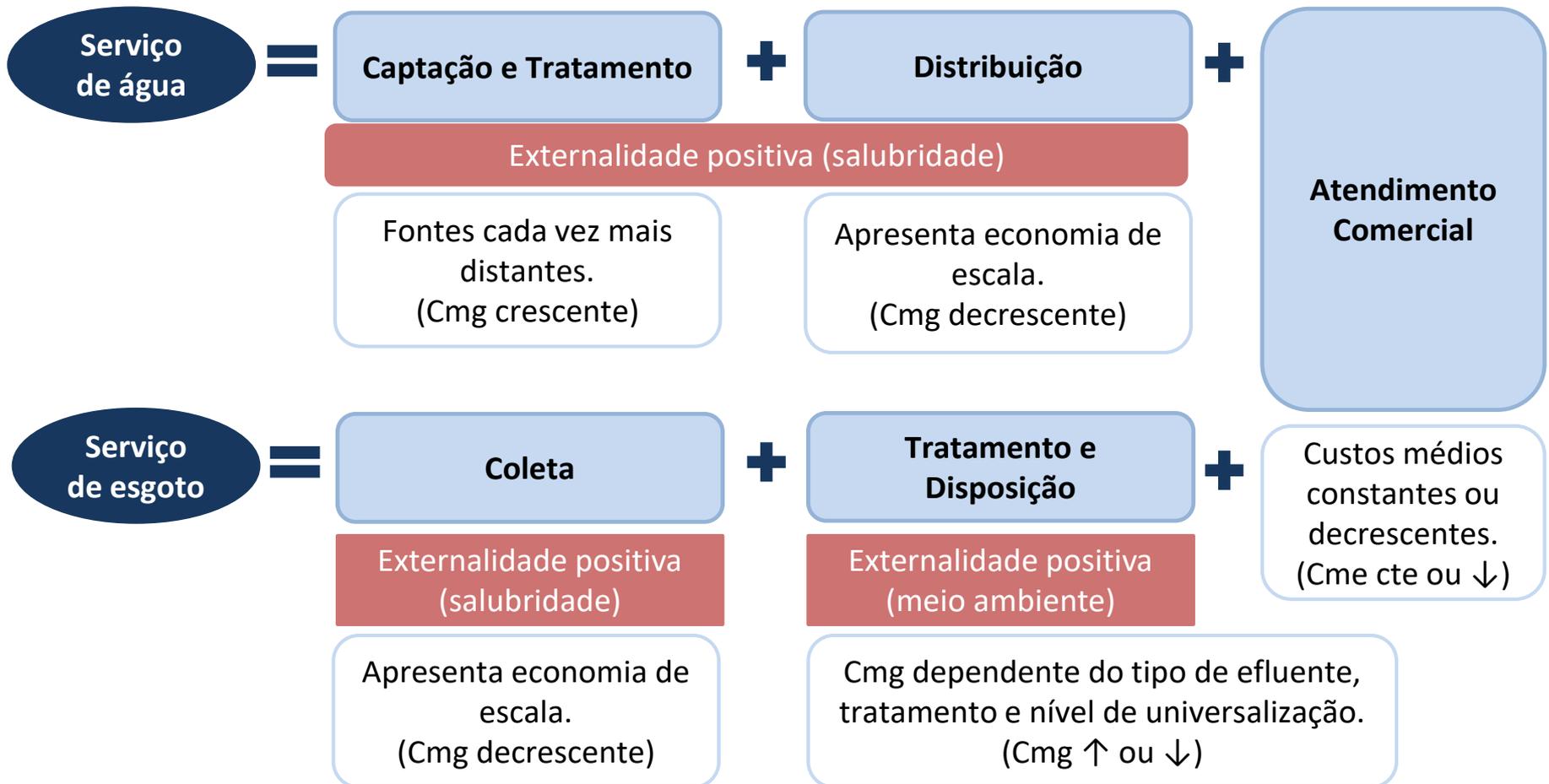


- Discriminação de tarifas segundo custos/valoração dos serviços pode comprometer a simplicidade do cálculo tarifário e limitar o acesso universal, mesmo sendo eficientes do ponto de vista econômico.

- No sentido oposto, a universalização com tarifas subsidiadas, não devidamente equacionadas, pode comprometer a suficiência financeira.

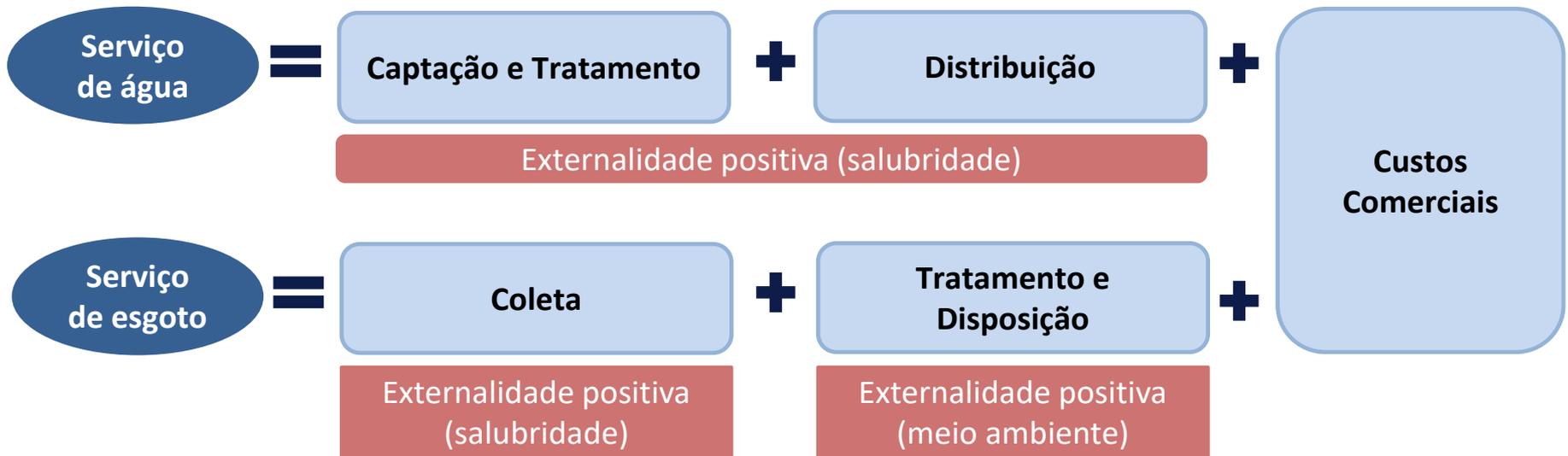
# ELABORAÇÃO DE ESTRUTURA TARIFÁRIA NO SETOR É COMPLEXA DEVIDO ÀS CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO

- ✓ **Do lado da Oferta:** Cada elo do processo produtivo da prestação do serviço tem características particulares que impactam o comportamento dos custos médios marginais (sinalizadores de eficiência) e das externalidades.



# ELABORAÇÃO DE ESTRUTURA TARIFÁRIA NO SETOR É COMPLEXA DEVIDO ÀS CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO

## ✓ Do lado da Demanda



- ✓ Disponibilidade a pagar a maior pela água em relação ao esgoto;
- ✓ Os **benefícios coletivos** (em relação aos individuais) são **maiores no esgoto em relação à água (externalidades)**; portanto a valoração do esgoto é menor que da água.
- ✓ A **resposta da demanda** ao sinal da escassez do recurso hídrico deve se dá principalmente no **serviço de abastecimento de água**.
- ✓ A **opinião pública (e a mídia)** é sensível às mudanças de tarifas.

Para o desenho da Estrutura Tarifária é necessário definir:

Os **tipos de tarifas** a serem aplicados (blocos crescentes ou decrescentes, lineares ou em duas partes)

Simplicidade e eficiência econômica

As **categorias tarifárias** (residencial, não residencial, comércio, indústria, etc)

Isonomia e equidade

Os **usuários que necessitam de subsídios**

Acesso universal e equidade

Os **mecanismos de compensação** dos subsídios

Sustentabilidade

Para o desenho da Estrutura Tarifária é necessário definir:

Os tipos de tarifas a serem aplicados (blocos crescentes ou decrescentes, lineares ou em duas partes)

Simplicidade e eficiência econômica

As categorias tarifárias e os serviços (residencial, não residencial, comércio, indústria, etc)

Isonomia e equidade

**Os usuários que necessitam de subsídios**

Acesso universal e equidade

**Os mecanismos de compensação dos subsídios**

Sustentabilidade

## Subsídio

Instrumento de política pública que consiste na entrega de recursos a um grupo de agentes econômicos (produtores ou consumidores), com a **finalidade de melhorar o bem-estar da sociedade (permite acesso a determinados serviços e corrige distorções que o próprio preço não internaliza).**

Setores ou áreas onde a presença de subsídios é justificada:

### ✓ Bens Públicos

- Consumo coletivo;
- A demanda de um determinado agente não implica, necessariamente, na diminuição da oportunidade de consumo a outro;

### ✓ Bens Meritórios (Semi-públicos ou Bens de Clube)

- Importância social;
- Geração de externalidades positivas (ex: saúde e meio ambiente);
- Almeja-se a universalização do acesso a tais produtos/serviços.

Setor de Saneamento

## Subsídio

(Art. 29 - 2º §)

Poderão ser **adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades**

- I - diretos, quando destinados a usuários ou indiretos, quando destinados ao prestador;
- II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais,
- III - internos a cada titular ou entre localidades.

## Universalização

(Art. 2º e 13º)

- Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
  - I – universalização do acesso;
- Os entes da Federação [...] poderão **instituir fundos, [...] com a finalidade de custear a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.**

## Regulador

(Art. 12º - 1º §))

**A entidade de regulação definirá (...) as normas econômicas e financeiras** relativas às tarifas, **aos subsídios** e aos pagamentos por serviços prestados...

## Segundo os beneficiários

**Indiretos ou à Oferta**  
(conferido aos produtores)

- ✓ Denota redução dos custos de produção;
- ✓ Equivale a um aumento da oferta do mercado;
- ✓ Geralmente são fiscais, mas podem tomar forma de transferências em espécie.

**Diretos ou à Demanda**  
(conferido aos consumidores)

- ✓ Reduz os preços pagos pelos usuários;
- ✓ Aumento da capacidade de pagamento.

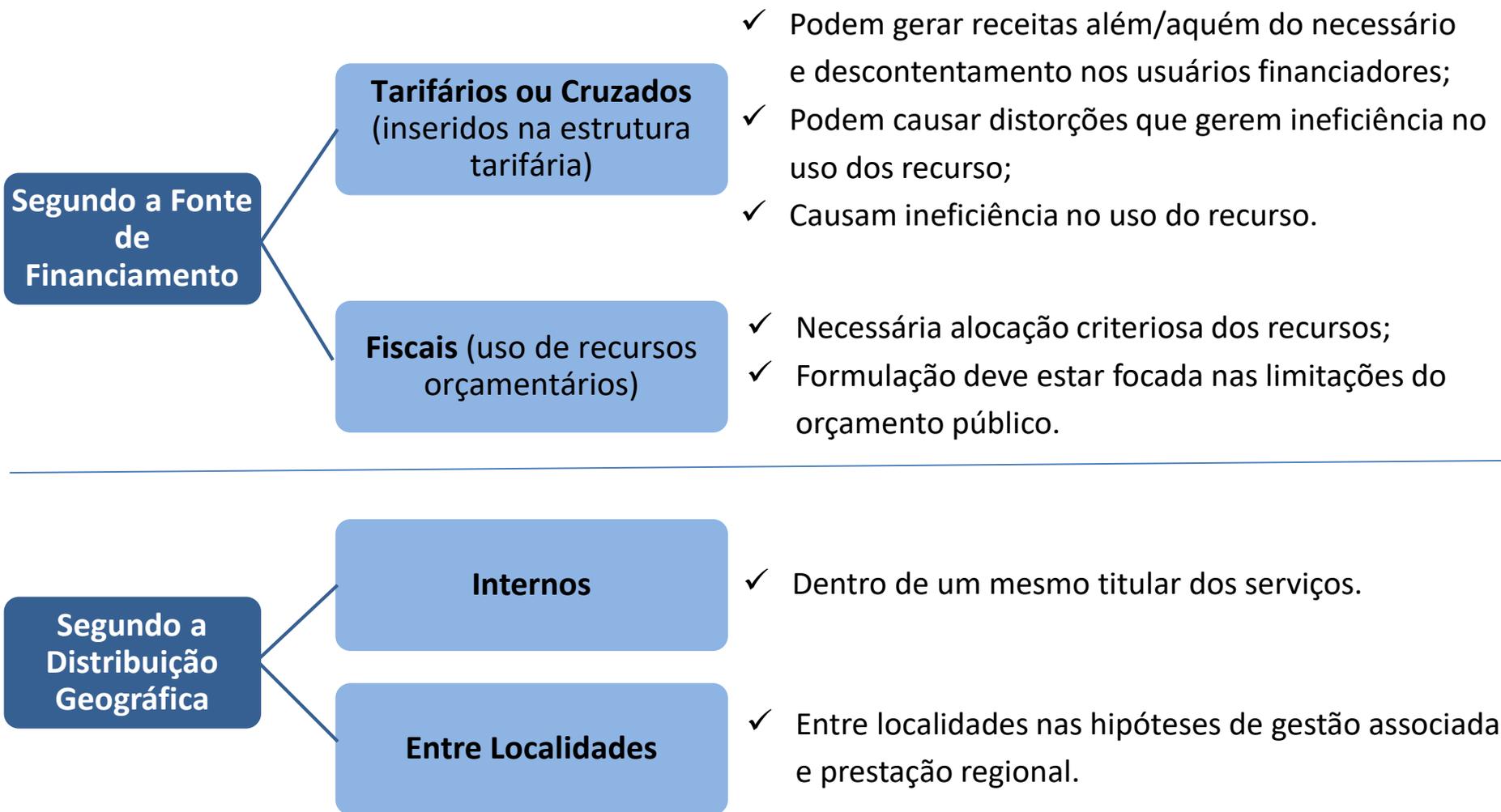
## Segundo o Serviço

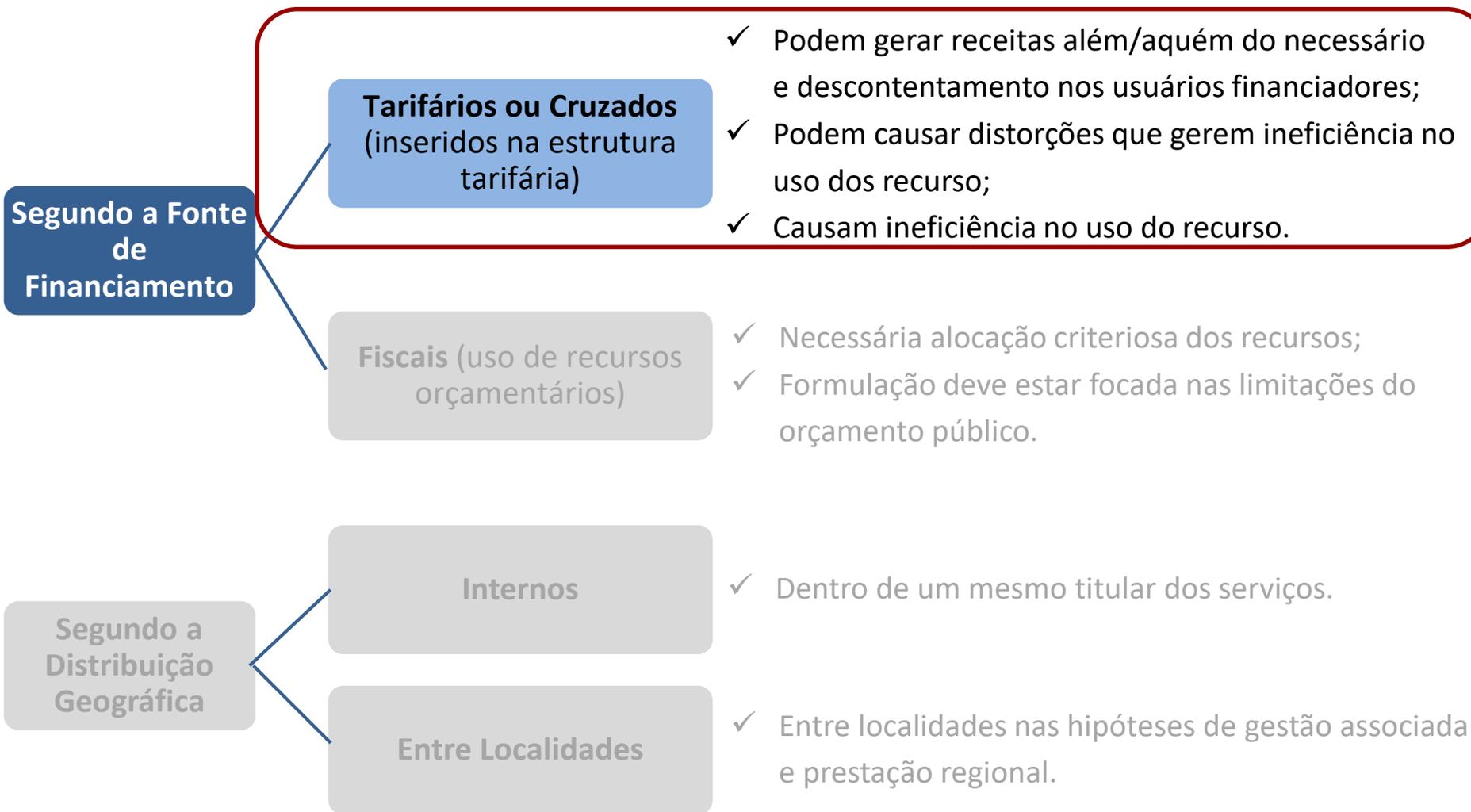
**Acesso** (conexão à rede do prestador)

- ✓ Elimina a barreira ao acesso ao serviço prestado;
- ✓ Importante mecanismo de universalização.

**Consumo** (utilização do serviço prestado)

- ✓ Reduzem o valor pago pelos usuários;
- ✓ Importante mecanismo para assegurar o consumo mínimo necessário de determinado serviço;
- ✓ Deve ser devidamente calculado para não gerar ineficiência no uso do recurso.





# PASSOS PARA DEFINIÇÃO DOS SUBSÍDIOS À DEMANDA

1) Definição do **público-alvo** da política de subsídios

2) Definição do **consumo mínimo** a ser subsidiado

3) Definição do **comprometimento de renda máximo** destinado aos serviços de saneamento

4) Obtenção da **tarifa subsidiada**

5) **Mecanismo de compensação**

# PASSOS PARA DEFINIÇÃO DOS SUBSÍDIOS À DEMANDA

1) Definição do **público-alvo** da política de subsídios

2) Definição do **consumo mínimo** a ser subsidiado

3) Definição do **comprometimento de renda máximo** destinado aos serviços de saneamento

4) Obtenção da **tarifa subsidiada**

5) Mecanismo de compensação

## Definição do Público Alvo

É possível definir o público alvo a partir do **conceito de pobreza** ou a partir de determinadas atividades econômicas.

A definição de pobreza é **multidimensional e inter-relacionada.**

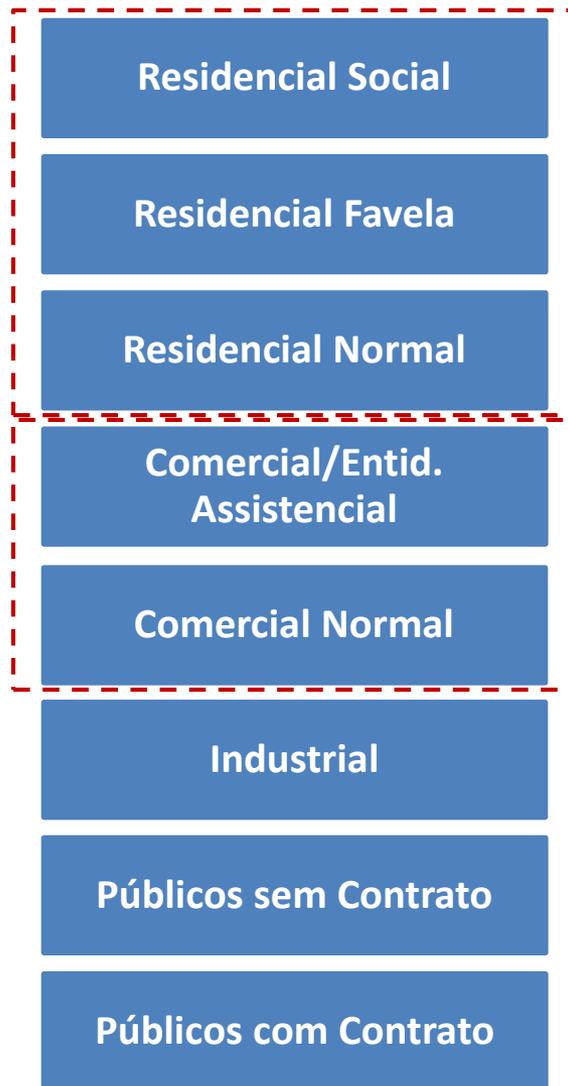
Causas variam segundo a **idade, gênero, cultura** e outros contextos sociais e econômicos.

### Complexidade da conceituação de pobreza:

- Consideração em termos relativos ou absolutos;
- Incorporação de aspectos sociais ou econômicos;
- Distintas percepções da pobreza de acordo com o órgão interessado e as propostas de mensuração. No entanto, a grande maioria utiliza a definição da renda.
  - Exemplos: **Banco Mundial e ONU** → Pobreza: US\$ 1/dia/pessoa; **IBGE**: Pobreza: até ½ SM mês/pessoa e Extrema pobreza: até ¼ SM mês/pessoa.
  - Exemplo: **Cadastro Único (Governo Federal)** → Sistema de cadastramento do governo federal que visa aprimorar os programas de transferências de renda, sendo capaz de selecionar e identificar o público-alvo das políticas sociais.



Oito Categorias:



## Elegibilidade da Tarifa Residencial Social:

### ✓ Residência unifamiliar:

- Renda familiar de até 3 salários mínimos
- Morador de habitação subnormal com área útil construída de 60m<sup>2</sup>;
- Consumidor monofásico de energia elétrica até 170 kWh/mês;
- Desempregado, com último salário de no máximo 3 SM (tempo máximo 12 meses);

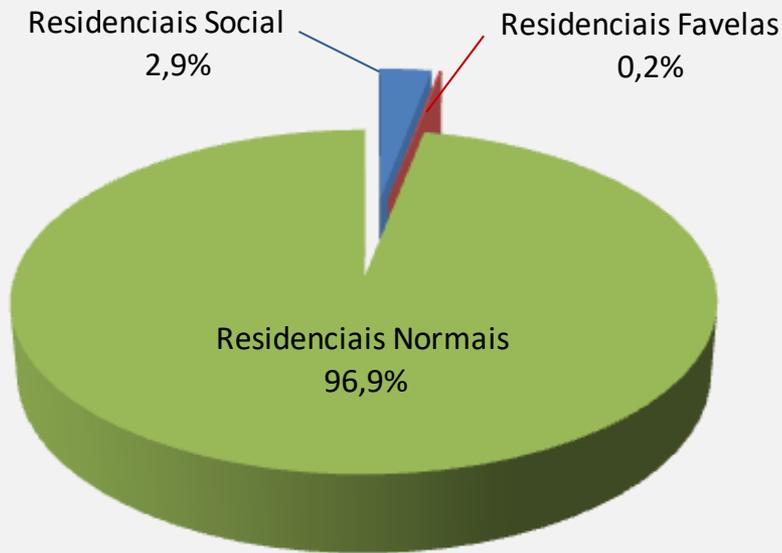
### ✓ Habitação coletiva:

- Habitações consideradas sociais (cortiços) e verticalizadas (Unidade Social Verticalizada de urbanização de favelas);

## Tarifa Comercial Entidades Assistenciais

- ✓ Atendimento a: criança e ao adolescente; pessoa portadora de deficiência; idoso; pessoa portadora de doença em geral; dependente químico;
- ✓ Abrigo para: crianças e adolescentes; portador de doença em geral;
- ✓ Albergues.
- ✓ Programas de alimentação cadastrados nos governos.

## Distribuição das economias de água e esgoto da SABESP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados médios do 2º semestre de 2010.

## Situação da Pobreza no Estado de São Paulo

- ✓ IBGE: **19% dos domicílios** particulares permanentes urbanos de SP possuem renda mensal *per capita* de, até, 1/2 salário mínimo.
- **Suspeita da baixa cobertura da tarifa social residencial**

SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA – LEI  
Nº 10.438/2002 E LEI Nº  
12.212/2010

SETOR DE GÁS NATURAL – DECRETO  
42.884/11, ART. 1º.

SETOR DE TELEFONIA, AICE,  
FINANCIADA PELO FUST.

## Residencial Baixa Renda

- Família inscrita no Cadastro Único com renda mensal *per capita* igual ou menor que meio salário mínimo;
- Beneficiário de Prestação Continuada (deficiente/idoso em domicílio com renda per capita menor ou igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo);
- Portador de doença, inscrito no Cadastro Único com renda familiar mensal de até 3 SM, usuário equipamento elétrico para tratamento.

## Tarifa Social do Gás - a CEG-RIO

- O decreto prevê inclusão no benefício, aos domicílios e famílias com renda inferior a três salários mínimos, que estejam inscritas no programa “Minha Casa, Minha Vida” e já sejam beneficiárias da tarifa social de energia elétrica.
- *Indiretamente, faz-se necessário estar cadastrado no CADUNICO.*

## Telefone Social

- Famílias que já recebem o Bolsa Família/Cadastro Único.
- *Faz-se necessário estar cadastrado no CADUNICO.*

# PASSOS PARA DEFINIÇÃO DOS SUBSÍDIOS À DEMANDA

1) Definição do **público-alvo** da política de subsídios

2) Definição do **consumo mínimo** a ser subsidiado

3) Definição do **comprometimento de renda máximo** destinado aos serviços de saneamento

4) Obtenção da **tarifa subsidiada**

5) **Mecanismo de compensação** (recursos fiscais ou outras categorias)

Para garantir o direito à água é essencial assegurar:

## Qualidade



A água **deve ser potável** e não conter nada que constitua ameaça à saúde.

## Acesso



A água deve ser acessíveis a todos, sem discriminação:

**Físico:** Fonte de água a menos de 1 km do domicílio e tempo de deslocamento de até 30 minutos.

**Econômico:** tarifas acessíveis.

**Sem discriminação:** serviços acessíveis a todos (população vulnerável)

## Disponibilidade



Abastecimento contínuo e suficiente para o uso pessoal e doméstico, sendo recomendado de 50 a 100 litros de água dia/pessoa para garantir as necessidades mais básicas e evitar problemas de saúde.

No entanto, é recomendado acesso ótimo aquele que assegura, no mínimo, **100 litros de água/pessoa/dia**.

**Aprox. entre 10 e 12m<sup>3</sup> por economia**

# EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO



## Levantamento das práticas das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's)

Nº Empresas de Saneamento	Volume Subsidiado
8 Empresas	Até 10m <sup>3</sup>
2 Empresas	De 11 a 15 m <sup>3</sup>
3 Empresas	De 16 a 20 m <sup>3</sup>
3 Empresas	De 21 a 50 m <sup>3</sup>
3 Empresas	Não há limite definido

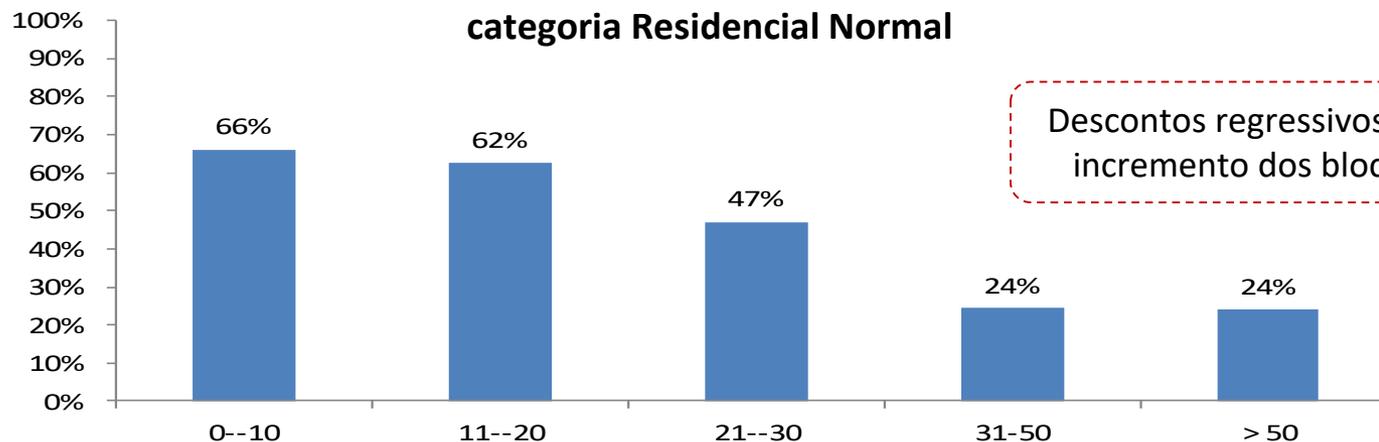
## SABESP: DESCONTOS TARIFÁRIOS - COMERCIAIS/ENTIDADES ASSISTENCIAIS

- ✓ Independe do serviço e do bloco de consumo;
- ✓ Desconto de 50% em relação aos usuários Comerciais Normais;

*\*Total de empresas pesquisadas: 19 Empresas de Saneamento Básico com informações disponíveis*

## SABESP: DESCONTOS TARIFÁRIOS - RESIDENCIAL SOCIAL

Descontos tarifários concedidos aos usuários da categoria Residencial Social em relação aos usuários da categoria Residencial Normal



# EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO

Foram selecionadas três distintas experiências: a do Chile, a da Colômbia e a de Portugal.

Análise	Chile - Lei 18778/89 – SISS	Colômbia - Resolução 04/94 da CRA	Portugal - Recomendação ERSAR
Subsídio	Direto	<u>Indiretos (oferta)</u> : Subsídios aos investimentos  <u>Diretos (consumo)</u> : Aporte orçamentários e subsídios cruzados.	Direto
Volume subsidiado	Até 20m <sup>3</sup>	Até 20m <sup>3</sup>	Até 15m <sup>3</sup>

# PASSOS PARA DEFINIÇÃO DOS SUBSÍDIOS À DEMANDA

1) Definição do **público-alvo** da política de subsídios

2) Definição do **consumo mínimo** a ser subsidiado

3) Definição do **comprometimento de renda máximo** destinado aos serviços de saneamento

4) Obtenção da **tarifa subsidiada**

5) Mecanismo de **compensação** (recursos fiscais ou outras categorias)

As tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgoto devem avaliar a capacidade e a disposição das famílias para pagar por esses serviços.

## DISPONIBILIDADE DE PAGAMENTO

- Valor que um consumidor está disposto a pagar por determinado produto/serviço.

## CAPACIDADE DE PAGAMENTO

- Capacidade financeira do agregado familiar em relação ao custo de uma cesta básica de produtos/serviços.

✓ Segundo estudos e recomendações internacionais, o comprometimento de renda com serviços de saneamento, gira em torno de **3 a 5% do total da renda familiar**.

# PASSOS PARA DEFINIÇÃO DOS SUBSÍDIOS À DEMANDA

1) Definição do **público-alvo** da política de subsídios

2) Definição do **consumo mínimo** a ser subsidiado

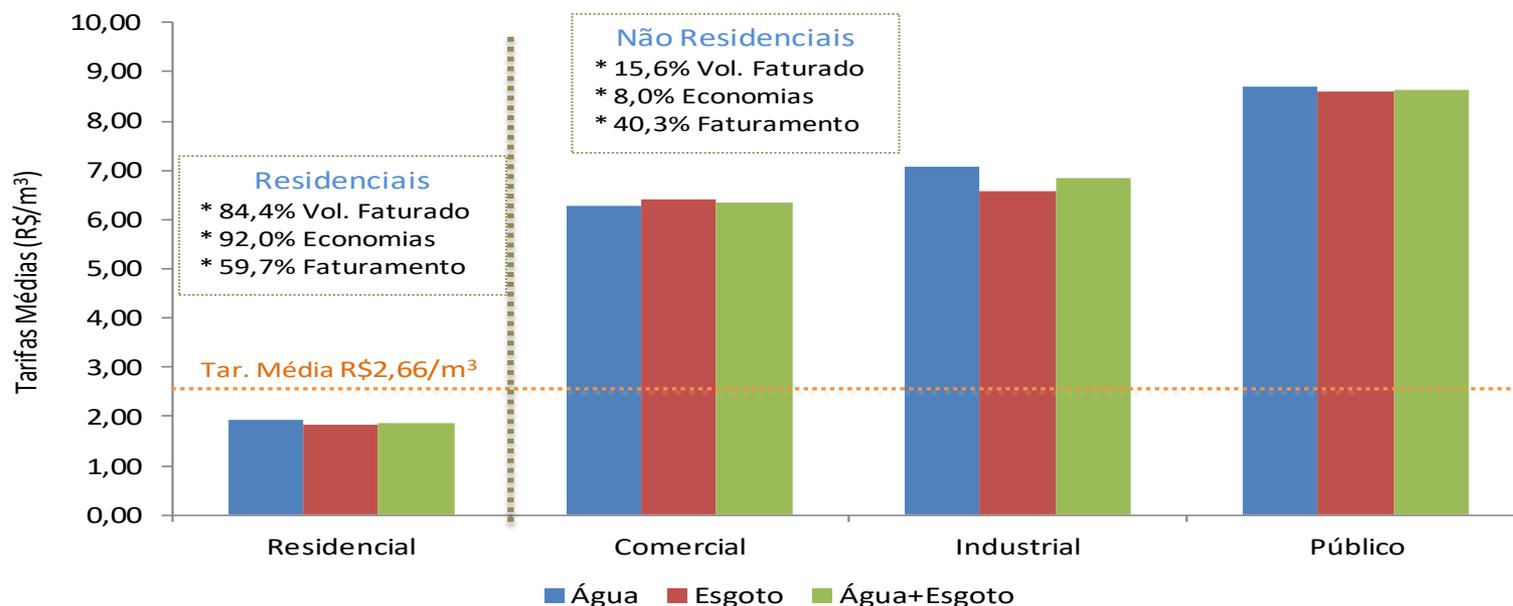
3) Definição do **comprometimento de renda máximo** destinado aos serviços de saneamento

4) Obtenção da **tarifa subsidiada**

5) **Mecanismo de compensação**

- ✓ **Tarifa média:** levanta a possibilidade de que determinados usuários Residenciais Normais sejam implicitamente subsidiados, dado principalmente a dois fatores:
- Aos altos níveis tarifários praticados aos usuários Não Residenciais;
  - À suspeita da baixa cobertura dos subsídios explícitos.

**Tarifa média por tipo de usuário em comparação à tarifa média da empresa**  
**Tarifas vigentes a partir de Set/2011**



- ✓ **Problemas dos subsídios implícitos:** Há necessidade de se eliminar gradativamente os subsídios implícitos ao grupo de consumidores que não deveriam ser o alvo da política de subsídios, de forma a liberar os recursos para àqueles que o justifiquem e para aceleração da universalização.

1

## Subsídios explícitos:

- ✓ Há indícios de que o grau de abrangência do critérios de definição do público alvo é baixa quando comparado aos indicadores de pobreza;
- ✓ O volume a ser subsidiado poderia ser redefinido em um patamar menor, garantindo o nível mínimo de salubridade e higiene compatível com o tamanho das famílias de baixa renda
- ✓ Subsidiar mais o esgoto do que a água: externalidades positivas.

2

## Subsídios implícitos:

- ✓ **Entre categorias:**
  - Há necessidade de se eliminar gradativamente os subsídios implícitos ao grupo de consumidores que não deveriam ser o alvo da política de subsídios, de forma a liberar os recursos para aqueles que o justifiquem e para aceleração da universalização: **realinhamento tarifário** (Um processo semelhante foi vivenciado no setor de energia elétrica);
- ✓ **Entre regiões:**
  - Discussão dos subsídios regionais: 1) tarifas locais ou 2) tarifas regionalizadas que permitem avançar na universalização nos municípios mais deficitários.



**SIGLASUL**  
*Consultores em Regulação*

**Sebastián Butto**

**Sócio Diretor**

**sebabutto@Siglasul.com.br**

**Rio de Janeiro**

Tel/Fax: 55 (21) 3590-1003

Rua Visconde de Inhaúma, 58 sala 1401  
Centro – 20091-007 – RJ

**São Paulo**

Tel/Fax: 55 (11) 4883-0087

Rua Enxovia 472, Conjunto2511  
Vila São Francisco– 04711-030 – SP