regulasan

REGULAÇÃO EM SANEAMENTO BÁSICO

ESTUDO SOBRE MODELO DE SUBSÍDIO ÀS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA APLICÁVEL AOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

1. A EXPERIÊNCIA NACIONAL

Evolução da Politica de Subsídios no Brasil

- PLANASA

A política tarifaria do PLANASA foi estabelecida formalmente em 1978 pela Lei 6.528 e seu decreto regulamentador no. 82.587.

No decreto regulamentador o mecanismo de subsidio foi explicitado pelo Art. 10 que previa que as tarifas dos serviços públicos de saneamento deveriam se adequar ao poder aquisitivo da população, compatibilizando os aspectos econômicos do negócio com os aspectos sociais

O Art. 11 definiu que a forma de cobrança tarifária deverá ser diferenciada por tipo de usuário (residencial, comercial, etc.) e por faixa de consumo, "*assegurando-se o subsidio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores*" (grifo nosso).

- LEI DE SANEAMENTO 11.445

Mais recentemente, no Art. 3 §VII da Lei Federal 11.445/2007, o subsídio é expressamente entendido como "(...) *um instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda".*

POLITICA E ESQUEMA DE SUBSIDIO VIGENTE NO BRASIL

- SUBSIDIOS A DEMANDA
  - Subsidio focalizado aos usuários de baixa renda (tarifa social).
  - Subsidio cruzado ao consumo via estrutura tarifaria.
  - Subsidios cruzados entre categorias de usuários e entre municípios.
  - Fonte de recursos- sobre preços cobrados dos usuários residenciais de alto consumo e das outras categorias não residenciais.
- SUBSIDIOS A OFERTA
  - Subsidio direto a prestadores para expansão de sistemas de agua e esgoto
  - Fonte de recursos= recursos não onerosos do OGU

Metodologia

- Um levantamento das boas praticas sobre subsídios constante na literatura acadêmica. (década de 90 publicações do BM, Vivian Foster, Guilhermo Yepes etc)
- Um levantamento bibliográfico da experiencia brasileira com relação ao histórico do sistemas de subsídios empregados no pais tanto em termos de saneamento como de outros setores de utilidade publica (energia e gás de cozinha)
- A analise do impacto do alcance dos modelos de subsídios urbanos à demanda atualmente empregados em termos de sua efetividade para atingir as populações carentes.
- Dado a dimensão do setor no país esta analise foi baseada numa amostra de prestadores procurando dentro do possível ter uma representatividade por tipo de subsídios outorgado, por tamanho de comunidade e pelas características institucionais dos prestadores.

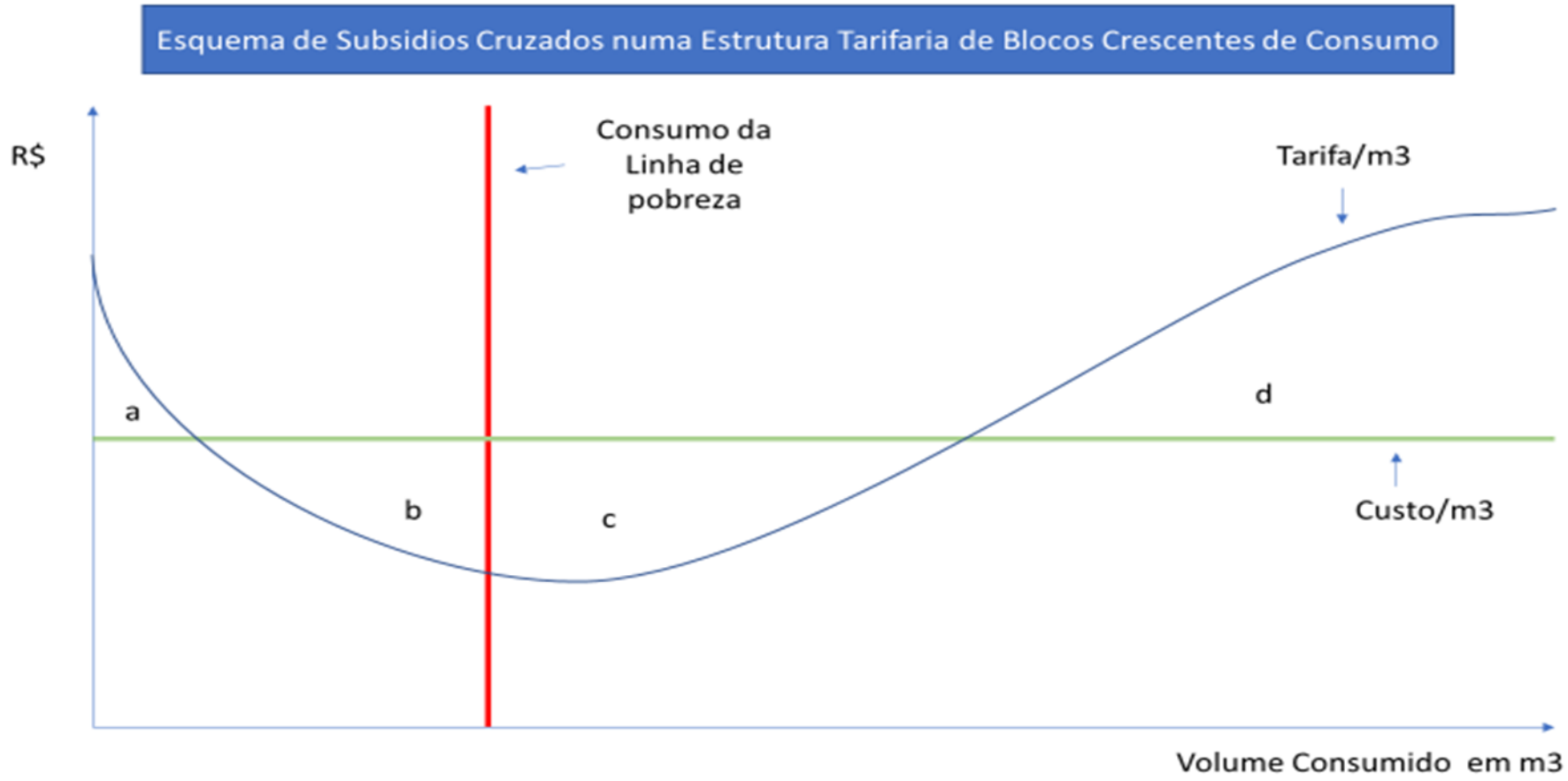
Analise Quantitativa

- A amostra selecionada foi composta por empresas estaduais da região sudeste (SANEPAR, COPASA e COPANOR) e da região Nordeste e Centro-Oeste (EMBASA, CAGECE, CAESB e COMPESA), autarquias municipais de médio porte (SANASA e SAAE de Araraquara) e empresas privadas (SANEATINS e Cachoeiro de Itapemirim).
- Para a pesquisa quantitativa, o questionário foi enviado aos prestadores de serviços. Este questionário buscou identificar todos os elementos da politica de subsídios adotada por cada prestador por meio de informações acerca dos aspectos institucionais, legais e econômico financeiros do modelo de subsidio que o mesmo está utilizando

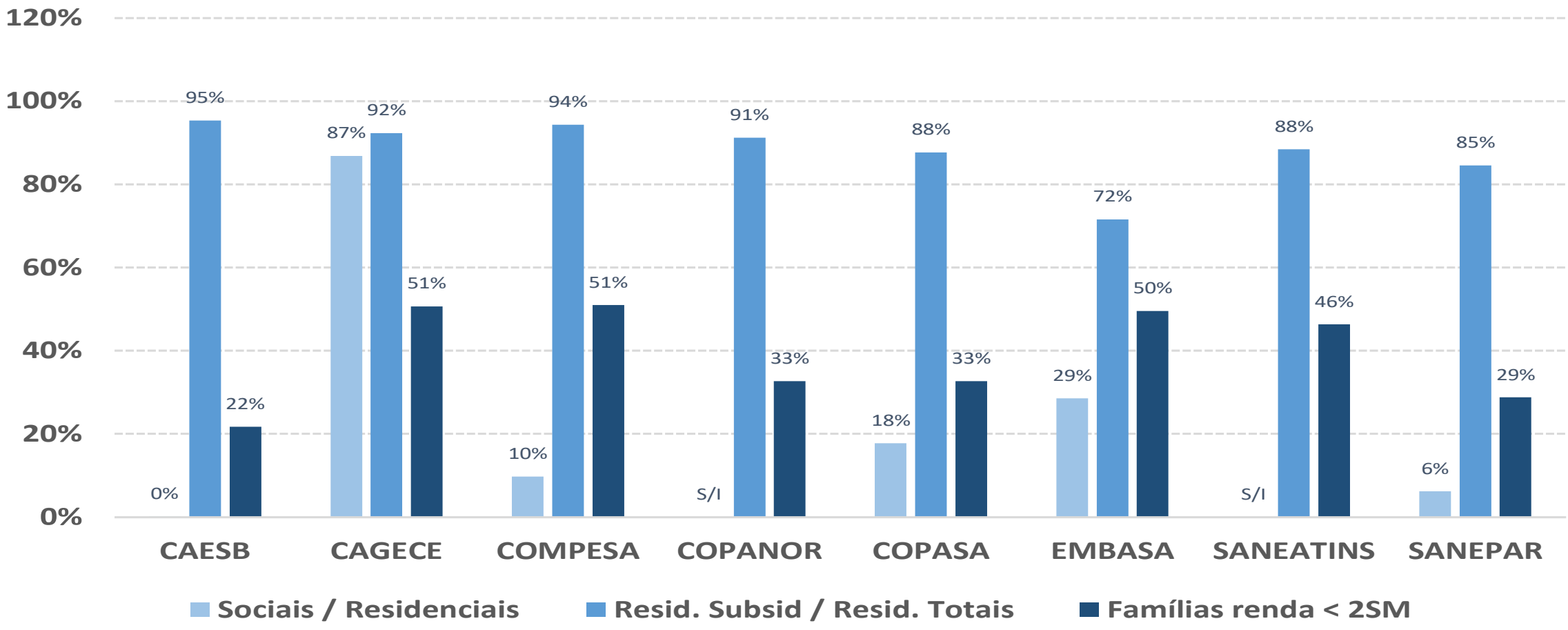
Critérios de Acesso a Tarifa Social

Prestadores	Critérios						
	CADUNICO/ Bolsa Família	Nivel de Consumo de Agua (m3)	Renda Familiar (SM)	Área Construída (m2)	Consumo de Energia (Kwh)	Desemprego	Características da Moradia
SABESP		10	3	60	170	SIM	
ARARAQUARA			3			SIM	
SANEATINS		10	1 1/2	100	120		
SANASA	SIM	20	1				
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	SIM	10	1/4				
SANESUL		20	1	50	100		
COPASA	SIM		1/2				
CAESB							RUSTICA
COPANOR	SIM		1/2				
EMBASA	SIM			60	Padrão Coelba mono ou bifasico		
SANEPAR		10	1/2	70			

Calculo do montante total de subsidios



Efetividade da Focalização do esquema de subsídio atual Água



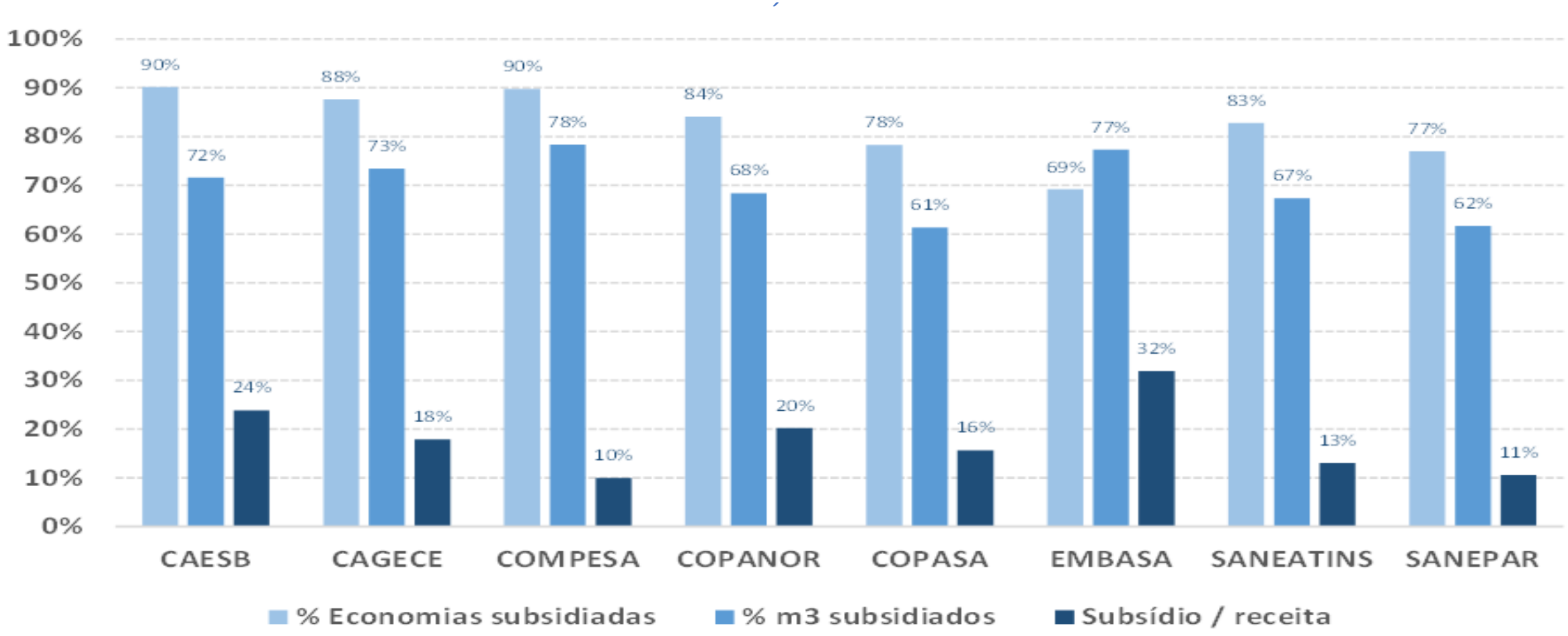
Efetividade da Focalização do esquema de subsídio atual

São duas as principaís conclusões dessa análise:

(a) com a excessão da CAGECE, os esforços dos operadores para o cadastramento de usuários sociais ainda é insuficiente, com os níveis de identificação inferior se comparado com o nível de famílias com renda inferior a 2 salários mínimos na região de atuação do operador; e

(b) a baixa focalização dos recursos disponíveis do subsídio cruzado, pois a maior parte dos usuários residenciais sao beneficiados, sem existir a concentração de esforço significativa para a concessão às famílias mais pobres.

Custo e cobertura do esquema de subsídio atual



Conclusoes do subsidio entre consumidores

Com relação aos subsídios cruzados ao consumidor entregue pela estrutura tarifaria do tipo BBC empregada pela SABESP se conclui que:

- A estrutura tarifaria de blocos crescentes de consumo não tem capacidade de focalizar de forma adequada o subsidio para as populações mais pobres;
- Os incentivos resultantes deste tipo de estrutura do tipo BBC não estão sendo suficientes para induzir um consumo racional da água, muito pelo contrário estão induzindo a consumos elevados chegando mesmo a níveis de 30 m3/mês;
- Existe claramente um erro de inclusão nesta forma de entregar subsídios dado que os mesmos estão sendo capturados por consumidores de estratos superiores de renda que podem pagar o custo real da prestação dos serviços;

Conclusoes do subsidio entre consumidores

- Os subsídios estão contribuindo de forma negativa para a meta de universalização na medida em que desperdiça recursos financeiros consideráveis em subsidiar consumidores que não necessitam de ser subsidiados. Estes recursos poderiam ser capturados pela SABESP reforçando sua geração interna para alavancar financiamento para a expansão dos seus sistemas; e.
- Os subsídios exigem grande montante de financiamento por parte dos consumidores das categorias não residenciais o que provoca a tensão da saída destes consumidores da rede. Parte desta tensão está sendo mitigada por contratos especiais.

Analise do Subsidio entre Municipios

População em 1000 hab	Municipios Subsidiados		Totalidade dos Municipios		Porcentagem	
	Quantidade	Subsidio em R$	Quantidade	Receita Tarifaria em R$	Quantidade Subsidiados/Total	Subsidio/Receita Tarifaria
0-5	64	-14.347.037	139	141.469.879	46,0%	10,1%
5 a 10	32	-14.514.856	61	148.699.991	52,5%	9,8%
10 a 50	45	-41.373.490	100	748.964.153	45,0%	5,5%
50-100	9	-50.472.266	28	804.845.956	32,1%	6,3%
SUB-TOTAL	**150**	**-120.707.648**	**328**	**1.843.979.978**	**45,7%**	**6,5%**
>100	4	-13.317.886	38	9.147.469.891	10,5%	0,1%
TOTAL	**154**	**-134.025.534**	**366**	**10.991.449.870**	**42,1%**	**1,2%**

Conclusoes do subsidio entre Municipios

- O esquema de subsidio cruzado está mais equilibrado dado que apesar de subsidiar mais de 100 pequenos e médios municípios o deficit financeiro resultante não compromete parcela significativa das receitas tarifarias da SABESP;

- A eventual saída de municípios somente representaria um risco para o equilíbrio financeiro da empresa se os municípios que decidissem privatizar forem os municípios acima de cem mil habitantes. Em particular o maior risco seria a saída do município de São Paulo.

- Mesmo com a saída dos grandes municípios ainda seria possível reequilibrar financeiramente a empresa seja por um aumento tarifário plenamente suportável pelos consumidores seja pelo subsidio direto de fonte fiscal proveniente do governo federal e/ou estadual.

CONCLUSÕES GERAIS

- O apoio que requerem as famílias de baixa renda aparece em duas instâncias: a acessibilidade ao serviço (cobertura) e no pagamento da fatura mensal, uma vez que eles já estejam conectados (consumo).
- As áreas rurais e urbanas são realidades tão diferentes que justificam tratamentos diferenciados
- As diversas realidades locais que enfrenta o setor (áreas urbanas vs áreas rurais ou problemas de acessibilidade vs capacidade de pagamento) tornam aconselhável combinar vários tipos de subsídios de acordo com as vantagens que cada tipo oferece para determinado cenário
- Complementaridade dos subsídios é uma boa prática
- Além de financiar o consumo e/ou inversões, a implementação de um sistema de subsídios deve considerar aspectos como a educação e capacitação dos usuários e uma adequada divulgação das políticas que estão sendo praticadas.
- Subsídios cruzados somente são viáveis quando existe suficiente massa critica de usuários financiadores. Cidades pequenas ou áreas rurais deve favorecer subsídios diretos (oferta ou de demanda) ou devem ser agrupadas de modo a criar uma massa critica que viabilize o subsidio cruzado.
- O caso colombiano é interessante porque as tarifas mais baixas pagas pelos consumidores mais pobres é financiada por uma combinação entre subsídios cruzados e diretos. O regulador realiza um exercício para avaliar a capacidade de sobre pagamento dos usuários financiadores cada região para evitar sobre exigir os mesmos. A diferença tarifaria que não pode ser repassada é financiado diretamente por recursos municipais

PROGRAMA DE SUBSIDIOS

- No Programa REGULASAN do Ministério das Cidades existe a proposta de incluir no PLANSAB um programa de subsidio direto que seria implementado pelos municípios.
- O programa entregaria subsídios a ligação (ramal e instalações intradomiciliarias) e pagaria ao prestador a diferença entre o custo médio da prestação do serviço e tarifa social que seja suportável pelo usuário de baixa renda.
- O custo estimado deste programa que permitiria atingir o acesso universal seria da ordem de 10 bilhões de reais (6 bilhões para a conexão e 4 bilhões para subsidio ao consumo)

regulasan
REGULAÇÃO EM SANEAMENTO BÁSICO

MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Diretoria de Articulação Institucional
Programa de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS

INTERÁGUAS
Programa de Desenvolvimento do
SETOR ÁGUA

IICA Brasil

Banco Mundial
World Bank

Empresa líder do consórcio

INECON

Participantes do consórcio

FEY PROBST & BRUSTOLIN
Advocacia

REINFRA
Consultoria

Coordenação:

pezco
ECONOMIC AND BUSINESS INTELLIGENCE

MACROCONSULTING