

Simpósio sobre Estrutura Tarifária Sabesp
novembro de 2018

Tarifas sociais, justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Ana Lucia Britto

PROURB FAU UFRJ

Observatório das Metrôpoles



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM URBANISMO



Laboratório de Estudos e Águas Urbanas PROURB/UFRJ



Constatação

- Desigualdades no acesso ao saneamento no Brasil:
 - (i) a permanência de desigualdades de acesso atingindo os grupos mais vulneráveis, isto é, os pobres urbanos que vivem nas periferias, favelas e loteamentos irregulares; população rural dispersa
 - (ii) o surgimento de novas desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento, geradas tanto pelo **impacto diferenciado dos custos dos serviços sobre a renda familiar**

Objetivo

- Examinar os modelos tarifários que hoje mediam o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário água das famílias de baixa renda, discutindo sua capacidade de promover justiça social, tendo como referência o direito humano à água e ao esgotamento sanitário

Estrutura da Apresentação

- A herança do modelo tarifário do PLANASA
- Os modelo de tarifas sociais
- Tarifas Sociais no Brasil: o que determina a Lei 11.445/97 e a sua regulamentação
- Tarifas sociais para água e esgotamento sanitário: algumas experiências internacionais
- Tarifas sociais praticadas no Brasil
- Considerações Finais

A herança modelo tarifário do PLANASA

- Equilíbrio econômico e financeiro - tarifas deveriam cobrir os custos totais (despesas de exploração, o amortecimento e a depreciação da instalações) e uma taxa de retorno de até 12% ao ano do capital investido.
- Sistema de subsídios cruzados:
 - (i) entre territórios: estabelecendo uma tarifa única para todos os municípios que haviam concedido os serviços, favorecendo assim aquelas onde os custos de operação seriam mais elevados.
 - (ii) entre grupos sociais: estabelecendo tarifas diferenciadas, em função do consumo e modelos de tarifas sociais
 - (iv) tarifas em blocos crescentes

As tarifas sociais: os modelos atuais

- Duas possibilidades: uma redução das tarifas (ajuda a priori) ou uma ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda a posteriori).
- O que predomina no Brasil: redução das tarifas (a priori) usando o modelo de blocos crescentes.
- Smets demonstra que as tarifas por blocos crescentes são favoráveis aos domicílios onde moram poucas pessoas, com poucos eletrodomésticos, ou aos domicílios onde as famílias passam muito tempo fora, que não são necessariamente pobres, como residências secundárias. Por outro lado, ela penaliza as famílias numerosas, pobres ou ricas. (Smets, 2004)
- Nem sempre quem gasta pouca água é pobre e quem gasta muita água é rico ou não pobre (Andrade (2009)

A Lei 11.445/97 e as diretrizes tarifárias (artigo 29)

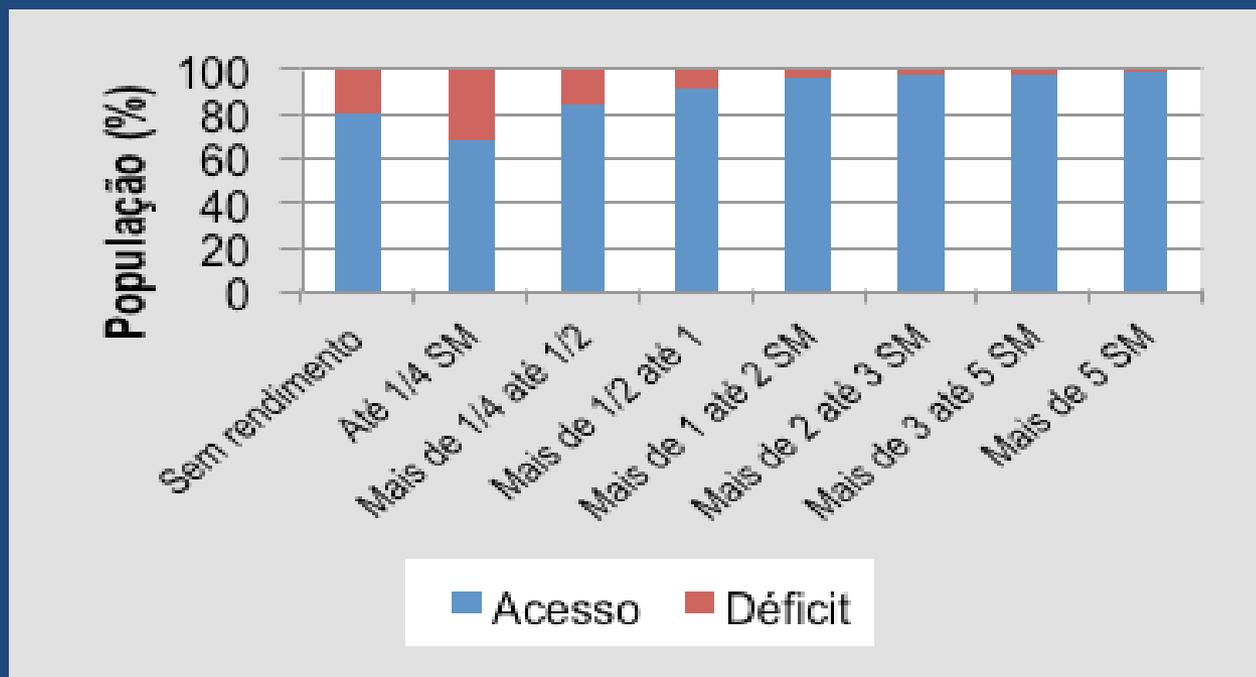
- I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II - **ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;**
- III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

A estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores (artigo 30)

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de
- utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos;
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Direito Humano à água e o déficit no Brasil

O direito humano à água e ao saneamento determina que todos devem ter direito à água e ao esgotamento sanitário, financeiramente acessível, aceitável e de qualidade para todos sem qualquer tipo de discriminação.



Fonte: Plansab, 2013

Aproximadamente 70% da população que compõe o déficit de acesso ao abastecimento de água – possuem renda domiciliar mensal de até 1/2 salário mínimo por morador.

A Lei 11.445/97 e as tarifas sociais

- O artigo 31 refere-se aos subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda, estabelecendo que esses subsídios dependerão das características dos beneficiários e da origem dos recursos:
 - I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
 - II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
 - III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional (subsídios cruzados).

A Lei 11.445/97 e as tarifas sociais

Decreto n. 7.217 de 21 de junho de 2010 que regulamenta a Lei no 11.445/2007 artigo 47 - a estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços **poderá** levar em consideração os seguintes fatores:

- I - capacidade de pagamento dos consumidores;
- II - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- III - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- IV - categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- V- ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (1)

- Quebrando um paradigma das tarifas de água : *full cost recovering*; os serviços devem ser custeados pelas tarifas pagas pelos usuários
- Canadá – água gratuita, serviços subsidiados pelos impostos
- Irlanda – água gratuita até 2014; reforma do sistema em função de pressão da União Europeia. Em abril de 2017 a Assembleia nacional votou pelo retorno à gratuidade da água
- Alemanha: possibilidade de subsídios cruzados entre serviços administrados pelo mesmo *Stadwerke* – empresas públicas municipais (onde o município é o acionista majoritário) – água, gás, energia.

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (2)

- **Inglaterra** – O regulador impôs um sistema onde as empresas de água devem atender os que não conseguem pagar as tarifas – redução do valor das contas.
- Segundo relatórios do Consumer Council for Water (CCWater) o sistema é insuficiente: só têm capacidade para apoiar cerca de um quarto dos quase 3 milhões de agregados familiares que afirmam não ter condições de pagar as tarifas.
- O relatório recente "Vulnerabilidade no setor de águas" destacou exemplos de boas práticas, mas também demandou que as empresas fizessem mais para inovar no sentido de proteger os consumidores em circunstâncias vulneráveis
- **Water sure** - limita a conta de água e esgoto das famílias (a partir de um valor médio) . Deve ser adotado pelas diferentes empresas privadas que atuam na provisão dos serviços. Beneficiários: Devem ter hidrômetro; receber benefícios de bem-estar social; receber auxílios sociais referentes a três ou mais crianças com menos de 19 anos, ou ter alguém que viva na propriedade com uma condição médica que exija alto uso de água.

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (3)

- **Inglaterra** – tarifas sociais estabelecidas pelas empresas
- A conta média de água e esgoto doméstico é de 4,19 euros o m³ mas há muita diferença de uma empresa de água para outra devido diversidade de custo locais.
- Tarifa social corresponde a um desconto na conta que pode reduzir o valor pela metade e não tem relação com o volume consumido
- **Apenas 5%** dos clientes em toda a Inglaterra e País de Gales estão cientes do esquema de tarifa social da empresa que lhes presta o serviços. Segundo o relatório do CC Water 27% tem poucas probabilidades de procurar a empresa caso estejam preocupados com pagamento da conta

Difusão da informação como uma questão central

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (4)

- **França:** proibição de corte

A Lei Brottes de 2013 **proibiu o corte de água no caso de contas não pagas** (artigo L115-3 do Código de Ação Social e Famílias). De acordo com essa lei, que está em vigor desde o final de fevereiro de 2014, os prestadores não podem cortar o fornecimento de água para uma residência quando um usuário deixa de pagar sua conta”.

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (5)

- Na França, a partir de 2016 cinquenta municípios se comprometeram a testar a tarifa social da água, cumprindo o direito fundamental de acesso à água potável.
- A experiência assumiu dois modelos de ajuda aos que não tem condições de pagar as tarifas:
 - ajuda preventiva pagando, por exemplo, um cheque de água para reduzir o valor de suas contas de água,
 - uma tarifa progressiva de água, incluindo uma 1ª parcela de consumo gratuita modulada de acordo com a renda do usuário e número de pessoas no domicílio.

Cada município decide aplicar esta tarifa social conforme julgar adequado após deliberação do Conselho Municipal (Câmara de Vereadores)

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (6)

- **Chile:** Lei de Subsídio das Tarifas (Lei no 18.778/89). Estabelece subsídio direto aos serviços para a população de baixa renda, com recursos oriundos do orçamento do governo nacional.
- Um subsídio estatal para as famílias pobres; estabelecimento da linha de pobreza em função da renda mínima por família, expressa em dinheiro e de acordo com a cesta básica de consumo. A cada três anos, é elaborada a Pesquisa Nacional de Caracterização Socioeconômica (CASEN); com base em seus resultados, são determinados os montantes de subsídios globais a serem distribuídos pelos governos locais (com recursos oriundos do governo nacional)
- Os usuários interessados em obter o subsídio devem solicitá-lo; é feito um Cartão de Proteção Social CAS, que de acordo com seu nível de renda permite que se beneficiem de outros subsídios estatais. . O subsídio cobre até um limite de consumo de 15 m³ em proporções variáveis que podem variar de 40% a 100% do consumido.

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (7)

- Questões relacionadas ao modelo chileno:
 - do total de recursos distribuídos pelo orçamento nacional às municipalidades, não mais que 15% poderão ser destinados ao subsídio
 - somente a metade dos grupos mais pobres recebe atualmente o subsídio; ao mesmo tempo, famílias nos grupos de alta renda conseguem ter acesso ao subsídio (erros/ fraudes de cadastro); os erros relativos à exclusão de população que deveria ser beneficiada pelo programa é de mais de 50%, nas avaliações mais otimistas (MITLIN, 2004, DUBREIL, 2006,)

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (8)

- **Estados Unidos:** The National Coalition for Legislation on Affordable Water (NCLAWater) - criada para adotar a legislação federal e estadual que estabelece serviços acessíveis de água e saneamento, garantindo que todas as pessoas tenham acesso a água potável e saneamento a preços acessíveis. “Nenhuma pessoa terá acesso negado a serviços básicos de água e saneamento com base na capacidade de pagamento, raça, idade ou sexo.”
- Variedade de normativas segundo os Estados
- Califórnia, uma Lei de Assistência à Baixa Renda foi aprovada e assinada pelo governador em 9 de outubro de 2015, estipulando que até 1º de janeiro de 2018, o Conselho Estadual de Controle de Recursos Hídricos deve "desenvolver um plano para o financiamento e implementação de programa de assistência para o pagamento das tarifas de água”.

Tarifas sociais: modelos internacionais sob prisma da justiça social e do direito humano (9)

- Massachussets: O prestador não pode cortar ou recusar-se a restabelecer os serviços de água àqueles que estão gravemente doentes ou com dificuldades financeiras, a famílias com um bebê, ou durante os meses de inverno.
- Boston: 2015 programa de desconto da prefeitura para pessoas idosas de baixa renda e portadores de necessidades especiais
- Michigan um conjunto de leis referentes ao Direito Humano à Água, sendo a legislação mais abrangente sobre água dos Estados Unidos , incluindo: (i) um programa dentro do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (DHHS), assegurando que as contas de água sejam baseadas na renda familiar; (ii) protege do corte de água determinadas categorias de usuários (idosos de baixa renda, famílias com crianças pequenas, mulheres grávidas e pessoas com necessidades especiais).

Tarifas sociais para praticadas no Brasil (1)

- **Companhias Estaduais** - as tarifas sociais da maior parte das CESBs beneficiam as famílias que consomem até 10 m³ mês. Poucas assumem outros volumes mínimos; ex: SANEAGO (20m³)
- Usam diferentes critérios: renda, tipologia e localização da habitação, consumo de energia.
- Algumas usam o cadastro do bolsa família (AGEPISA, COMPESA – podendo ser associado a outros critérios)
- Descontos na tarifa. CESAN : As faixa de descontos são de 60% para a parcela de consumo de água até 15 m³; 20% para a parcela do consumo compreendida entre 16 m³ e 20 m³.

Tarifas sociais para praticadas no Brasil (2)

- Serviços municipais - maior número de possibilidades.
 - Uberlândia-MG, famílias com renda até dois salários mínimos, residentes em domicílio na condição de locatárias, comodatárias ou proprietárias de apenas um imóvel têm **isenção total se o consumo mensal até 20 mil litros**; validade de 12 meses renováveis
 - Novo Hamburgo-RS: Tarifa Social Especial isenta as famílias que têm renda mensal per capita de até R\$ 137,00 e que estejam no Cadastro Único para Programas Sociais.
 - Vários SAEs usam como critério o cadastro do bolsa família; outros usam renda, características construtivas do domicílio; cadastro em outros programas sociais.
 - Em MG, muitos dão descontos nas tarifas (variando de 35 a 50%), considerando o volume consumido.

Tarifas sociais para praticadas no Brasil (3)

- As prestadoras privadas seguem o que é estabelecido no contrato.
- Diversos modelos
- Ex: O Grupo Águas do Brasil, com maior atuação no estado do Rio de Janeiro, tem diferentes critérios para o acesso à tarifa social em diferentes municípios. Em Niterói por exemplo a tarifa social beneficia moradores de favelas; em Nova Friburgo beneficiários do Bolsa Família, sendo que nesse caso não há variação em função da faixa de consumo, segundo determinação da lei municipal. Em Petrópolis os serviços são prestados pelo mesmo grupo, através da empresa Águas do Imperador, mas não há tarifa social.

Questões levantadas a partir dos modelos brasileiros

- Como os prestadores definem o perfil do usuário de baixa renda, e como um usuário nestas condições pode reivindicar este direito da tarifa social.
- A existência um limite de tempo para se beneficiar dos programas
- A exigência de que o usuário esteja adimplente
- Os valores da tarifas sociais
- A tarifa social está baseada em uma lógica de mercantilização da água e não está associada ao direito humano
- Possibilidade do direito ao volume mínimo gratuito

Considerações Finais

- O sistema de tarifário brasileiro é orientado pela lógica da água como mercadoria, vendida e comprada de acordo com o poder aquisitivo do comprador e não pela justiça social e pelo direito humano à água
- Possibilidade de repensar esse sistema, entendendo o acesso a água enquanto um direito humano coletivo que deve ser garantido a todos e a todas, relacionado à questões de saúde pública, em quantidade socialmente definida como necessária para cobrir todas as necessidades básicas de reprodução social, sem qualquer distinção de classe, cor, sexo, idade.
- Refletir sobre as alternativas de financiamento através do fundo público (do orçamento público ou de fundos específicos para essa finalidade) para garantir o acesso universal à água, sem cobrança de tarifa, em quantidade suficiente para a reprodução social.

OBRIGADA

anabrittoster@gmail.com