

TARIFA SOCIAL NAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

— SUMÁRIO EXECUTIVO —

1 INTRODUÇÃO

Além de desrespeitar o direito humano de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, o déficit dos serviços de saneamento afeta a economia dos países, considerando que está relacionado com a redução da produtividade do trabalhador e com prejuízos ao turismo, ao aprendizado escolar de crianças e jovens e ao número de postos de emprego. Apesar disso, o Brasil ainda está distante de alcançar a universalização do saneamento básico.

Cerca de 83,3% dos brasileiros têm acesso ao abastecimento de água tratada e somente 44,92% dos esgotos coletados são tratados, havendo ainda mais de 100 milhões de brasileiros que não são atendidos pela coleta dos esgotos.

Seriam necessários, para a universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Brasil, investimentos de R\$ 303 bilhões de 2014 a 2030. Entretanto, os investimentos da União, por exemplo, sofreram redução de 45% entre 2012 e 2018.

Os estratos sociais brasileiros mais afetados com o déficit no saneamento são os que vivem em áreas rurais e os mais pobres.

Conforme estudo publicado em 2018, com base em dados de 2015, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o acesso a água e ao esgotamento é 18% maior entre os 20% mais ricos da população brasileira do que entre os 20% mais pobres.

Nesse contexto, a regulação do saneamento, que tem como um dos seus objetivos a definição de tarifas que assegurem a modicidade tarifária, é um ponto-chave na garantia do acesso aos serviços pelos mais pobres. Um dos instrumentos utilizados com o propósito de inclusão social no acesso a alguns serviços públicos é a Tarifa Social, que consiste na aplicação de uma tarifa diferenciada à população vulnerável socioeconomicamente.

Diante disso, a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, através do presente estudo, propõe-se a discutir a forma como as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs utilizam a Tarifa Social e sua interface com a regulação.

Justifica-se estudar as CESBs haja vista que estes prestadores atendem 75% da população com abastecimento de água e 67% para o esgotamento sanitário³.

Para tanto, foram adotadas as seguintes etapas na pesquisa:

1ª etapa: Análise do panorama nacional de utilização de Tarifa Social no Saneamento Básico;

2ª Etapa: Coleta de informações sobre Tarifa Social, relativas ao ano de 2017, junto às Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) e análise das respostas

3ª Etapa: Estimativa dos principais números sobre Tarifa Social, referentes ao ano de 2017

2 REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Segundo a ABAR, em sua pesquisa “Saneamento Básico – Regulação 2017” apenas 36,6% dos municípios brasileiros têm seus serviços de saneamento regulados. A pesquisa listou a existência de 23 agências municipais, 22 estaduais, 3 intermunicipais e 1 distrital.

De acordo com o art. 23 da Lei 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), a entidade reguladora deve editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços. A referida lei ainda determina os aspectos que devem ser abrangidos por estas normas, entre eles: subsídios tarifários e não tarifários.

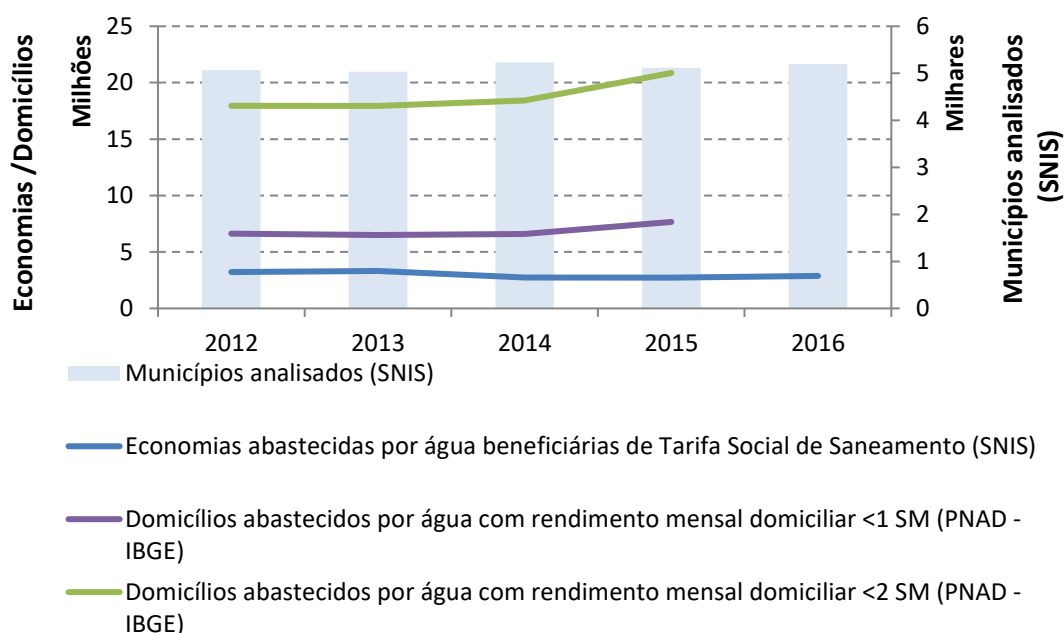
Em relação ao subsídio, a Lei 11.445/2007 determina que a interpretação e a fixação de critérios para a correta administração de subsídios são atividades de regulação setorial. Além disso, a única citação da referida lei à Tarifa Social é que a interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social, deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

3 RESULTADOS

3.1 Panorama brasileiro

Nota-se que, a quantidade economias beneficiárias de tarifa social de saneamento está aquém do número de domicílios abastecidos por água com renda de 1 ou 2 salários mínimos (**Figura 1**). Observa-se ainda que os domicílios de baixa renda considerados na análise aumentaram consideravelmente de 2014 para 2015 (período de início da crise econômica e política no Brasil, acompanhada pela elevação no nível de desemprego), mas este crescimento não foi acompanhado pela concessão do subsídio tarifário.

Figura 1 – Evolução do número de economias beneficiárias de Tarifa Social de Saneamento e domicílios de baixa renda abastecidos por água



Fonte: ABAR, 2018 com base em SNIS e IBGE.

Tabela 1 – Municípios em relação à utilização de Tarifa Social, de acordo com a abrangência do prestador de serviços

Abrangência do prestador de serviços*	Utilização de Tarifa Social de Saneamento pelo prestador de serviços por município		
	Com tarifa social	Sem tarifa social	Sem informação
Local	287	825	38
Micro	14	2	-
Regional	3.956	66	-
Local e Regional	10	1	-
Micro e Regional	1	-	-
Total	4.268	894	38
Porcentagem	82,08%	17,19%	0,73%

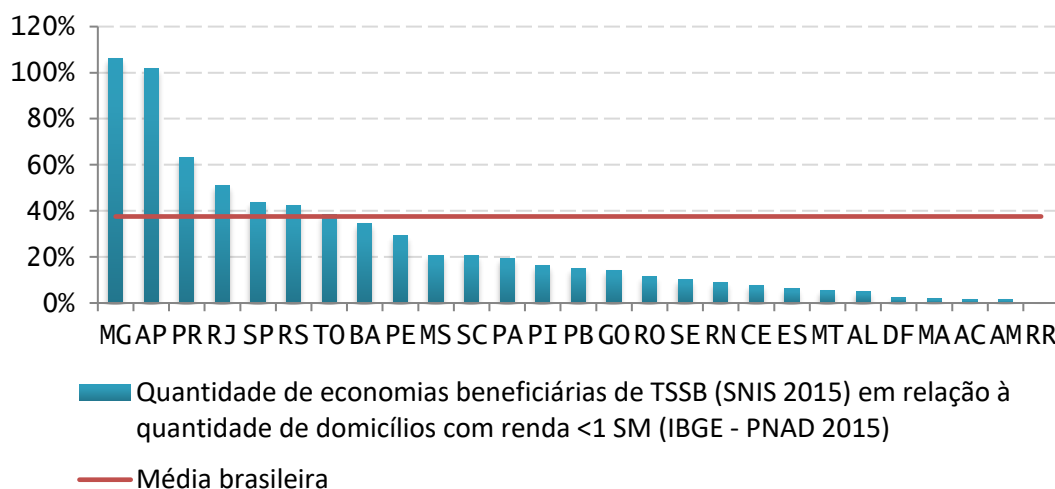
* Nos casos em que o município é atendido por mais de um prestador de serviços para o mesmo tipo de serviço (água ou esgoto), considerou-se 'Com tarifa' o município em que, no mínimo, 1 dos prestadores utilize o subsídio e 'Sem tarifa' o município em que todos os prestadores não utilize.

Fonte: ABAR, 2018 com base em SNIS, 2018.

No tocante a área de abrangência dos prestadores, a Tarifa Social é aplicada em 92,69% dos municípios operados por prestação regional. Por outro lado, das 1.150 cidades com prestador de abrangência local, apenas cerca de 25% (287) utilizam Tarifa Social. No Brasil, em média, 37,56% dos domicílios com abastecimento de água e renda de até 1 salário mínimo possuem Tarifa Social.

Das 20 UFs abaixo da média brasileira, 14 pertencem às regiões Norte e Nordeste, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Relação percentual entre economias beneficiárias de Tarifa Social (SNIS 2015) e quant. de domicílios com renda inferior a 1 salário mínimo (IBGE – PNAD 2015)



Fonte: ABAR, 2018 com base em SNIS, 2017 e IBGE, 2018.

3.2 Resultados e Discussão

3.2.1 Critérios

Os critérios mais utilizados pelas CESBs para concessão da Tarifa Social são: características construtivas do imóvel (82% das CESBs que responderam à pesquisa), renda (64%) e participação em programas sociais (55%).

No que se refere às características do imóvel, a maioria das CESBs adota limites para a área construída. Entre as Companhias participantes da pesquisa, notou-se maior utilização de 60m² como área máxima (4 CESBs).

Ainda sobre as características do imóvel, o menor limite (40m²) é imposto pela DEPASA (AC) e o maior (70m²) pela CASAN (SC) e pela SANEPAR (PR). Além disso, algumas CESBs consideram número máximo de pontos de tomada d'água e/ou o tipo de habitação (barraco, cortiço, etc.).

A forma como as CESBs utilizam a renda como critério para concessão do benefício varia. Algumas usam valores por pessoa, outras por família ou, ainda, as duas maneiras. O limite per capita mais empregado é de 0,5 salários mínimos. Já para a família, as Companhias definem como valor máximo de 1 a 3 salários mínimos.

As empresas mais restritivas quanto à renda familiar são a SANESUL (limite de 1 salário mínimo) e CASAL (1,5), enquanto que a SABESP é a menos restritiva (3).

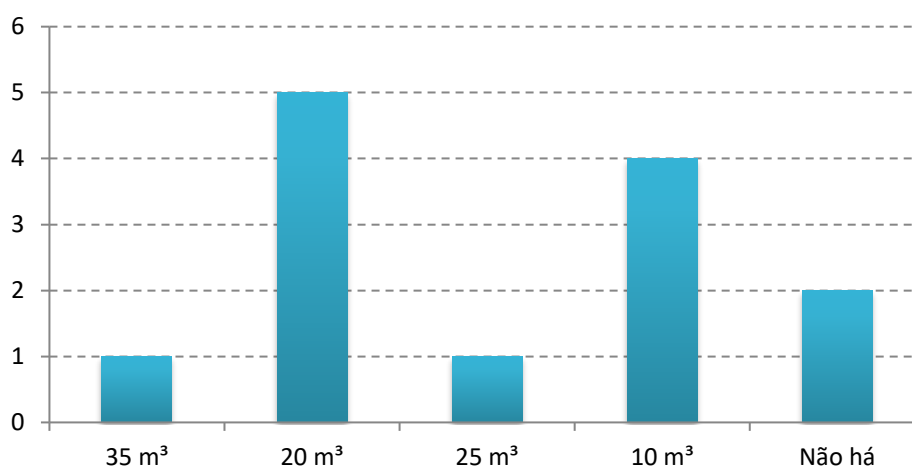
A participação em programas sociais é outro tipo de requisito utilizado por algumas CESBs. A maioria das Companhias exige cadastro em qualquer programa social Federal (CadÚnico), Estadual ou Municipal. Mas há também Companhias que são mais específicas na determinação, como a CESAN, regulada pela ARSP, que concede a Tarifa Social apenas às famílias cadastradas no Bolsa Família (Federal ou Capixaba), no Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC) ou no Minha Casa Minha Vida.

3.2.2 Limite ao consumo de água

Apesar de apenas 5 CESBs utilizarem o volume consumido de água como critério para concessão da Tarifa Social, outras 6 limitam a faixa de consumo que a redução tarifária poderá incidir (Figura 3).

Ou seja, nessas ocasiões, o beneficiário poderá exceder o volume máximo determinado pela empresa sem o risco de perder o benefício; mas, a parcela do consumo que ultrapassou o limite permitido será tarifada com o valor da categoria Residencial Normal.

Figura 3 – Volumes máximos de consumo mensal para beneficiários de Tarifa Social por quantidade de CESBs



Fonte: ABAR, 2018.

Tendo em vista que famílias de baixa renda são, em geral, mais numerosas e que tendem a utilizar aparelhos domésticos menos eficientes, essa limitação no consumo pode impedir a garantia do acesso ao serviço em alguns casos.

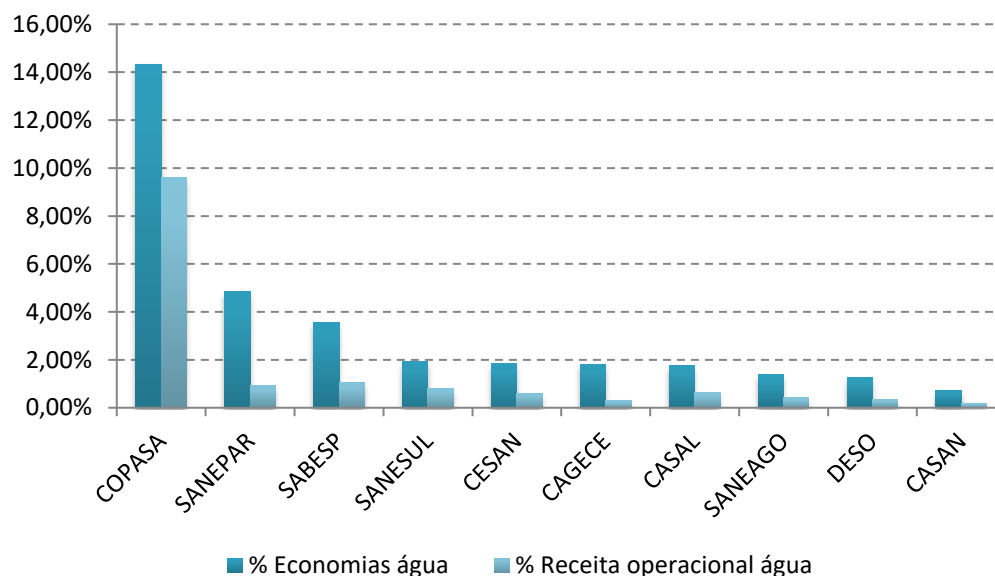
O limite de 10m³, por exemplo, é insuficiente para suprir as necessidades básicas de consumo e higiene dos residentes de um domicílio com 4 pessoas, considerando o mínimo definido pela ONU.

Dessa forma, destaca-se o caso da SANEPAR, que pode ser mais adequado na garantia dos direitos dos mais pobres: a Companhia define 10m³/mês como limite para as residências, mas, para os casos em que a família tenha mais do que 4 integrantes, permite-se que seja considerado até 2,5m³/mês/pessoa.

3.2.3 Beneficiários e Receita Operacional

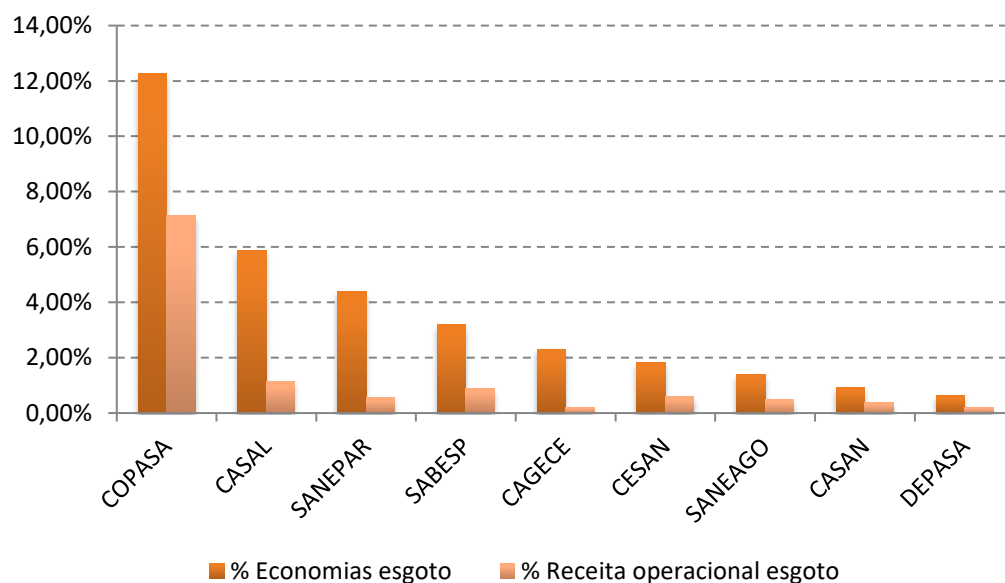
No que se refere às economias, para os dois serviços, a COPASA apresenta percentuais significativamente mais elevados em comparação às outras CESBs (Figuras 4 e 5). Especialmente para o serviço de esgoto, a CASAL se destaca no percentual de economias, mas não de receitas.

Figura 4 – Economias beneficiárias e receita operacional obtida com Tarifa Social em relação ao total da CESB – Abastecimento de Água



Fonte: ABAR, 2018.

Figura 5 – Economias beneficiárias e receita operacional obtida com Tarifa Social em relação ao total da CESB – Esgotamento Sanitário

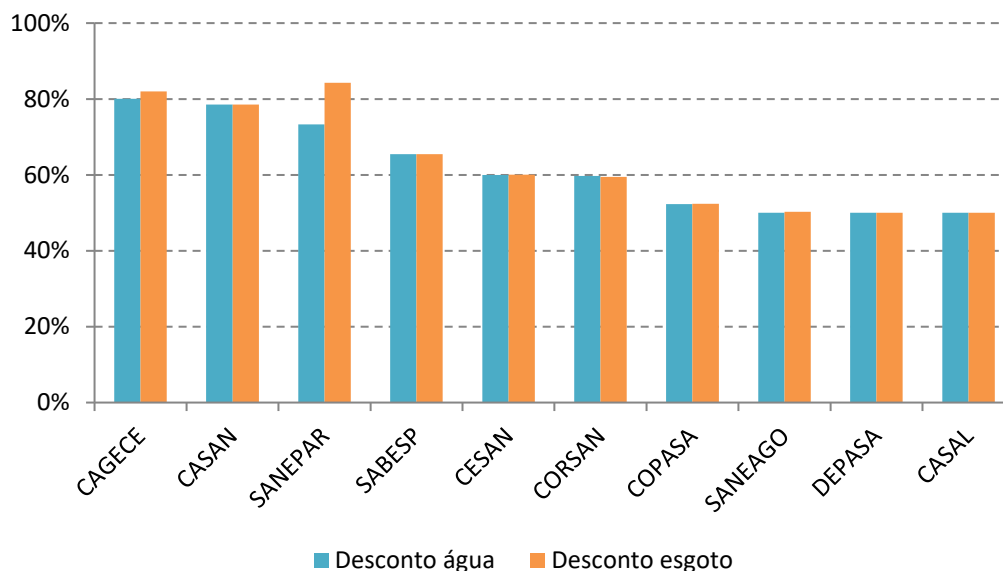


Fonte: ABAR, 2018.

3.2.4 Tarifas

A Figura 6, demonstra em termos percentuais, as reduções tarifárias obtidas pelos usuários quando beneficiados pela Tarifa Social.

Figura 6 – Reduções Tarifárias médias aplicadas nas faturas mensais de água e esgoto dos beneficiários de Tarifa Social em relação à categoria Residencial Normal

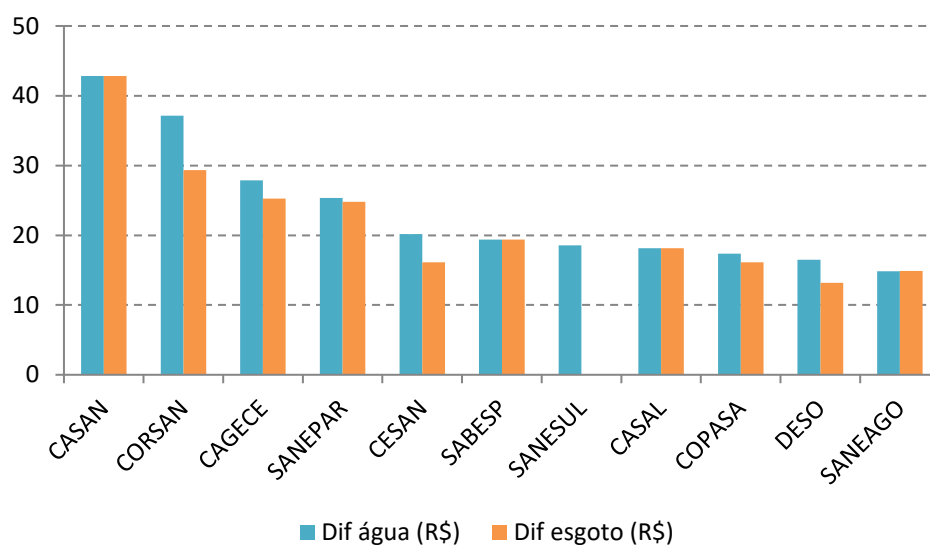


Fonte: ABAR, 2018.

A partir dos dados declarados pelas CESBs, estimou-se que os consumidores que utilizam Tarifa Social têm, em média, uma economia de R\$ 20,85/mês na conta de água e de R\$ 17,67 na conta de esgoto. Assim, todos os beneficiários com acesso aos dois serviços, economizam R\$ 462,24 anualmente, o equivalente a 48,5% do salário mínimo vigente.

A Figura 7 reúne as reduções tarifárias estimadas, em reais, para a faixa de consumo médio dos beneficiários de cada CESB, aplicados nas faturas mensais de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Figura 7 – Diferença média mensal, em reais, nas faturas de água e esgoto de beneficiários de Tarifa Social em relação à categoria Residencial Normal



Fonte: ABAR, 2018.

3.3 Extrapolação para o Brasil

Com base nas estimativas do estudo, havia no Brasil, em 2017, 2.913.337 famílias (ou 9.614.012 pessoas) beneficiadas com TARIFA SOCIAL. Considerando a definição de baixa renda como aqueles cadastrados no CadÚnico do Governo Federal e com renda per capita familiar até 0,5 salário mínimo, estima-se que a quantidade de famílias baixa renda com acesso a saneamento não beneficiadas com TARIFA SOCIAL era de 13.145.718 (ou 38.527.351 pessoas), o que representa que 82% das famílias baixa renda não eram beneficiadas (ou 80% das pessoas).

Utilizando-se como modelo as famílias com 3 integrantes, renda *per capita* de 0,5 salário mínimo e consumo de água de 110L/dia/pessoa (mínimo definido pela ONU para atendimento das necessidades de consumo e higiene), estimou-se o comprometimento de renda destas famílias, em 2017, com o pagamento pelo acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas hipóteses de serem beneficiárias ou não de TARIFA SOCIAL. Os valores estimados foram comparados com os limites de comprometimento recomendados pela OMS, de 3% da renda com o serviço de água e de 2% com o serviço de esgoto.

Observa-se, a partir da Tabela 2, que, sem TARIFA SOCIAL, a renda destas famílias estaria comprometida acima do limite definido pela OMS para o serviço de esgotamento sanitário.

Para o abastecimento de água, este valor se aproxima do limite. Estas estimativas corroboram a importância da concessão de Tarifa Social de Saneamento Básico como garantia do acesso ao saneamento pelos mais pobres.

Tabela 2 – Comprometimento da renda com serviços de água e esgoto

	Água	Esgoto
Com Tarifa Social	1,02%	0,85%
Sem Tarifa Social	2,42%	2,08%
Limite OMS	3,00%	2,00%

Fonte: ABAR, 2018.

Considerando as estruturas tarifárias das CESBs em 2017, estimou-se que, para o consumo de 10m³/mês, a redução tarifária para os beneficiários de Tarifa Social, neste ano, foi de R\$ 19,60/mês, em relação ao abastecimento de água, e de R\$ 17,33/mês, em relação ao esgotamento sanitário.

Logo, a economia total nas faturas de saneamento para os usuários teria sido, neste ano, de aproximadamente R\$ 86,5 milhões/mês ou R\$ 1,04 bilhão/ano, considerando a quantidade de beneficiários estimada pelo estudo (Tabela 3).

Tabela 3 – Redução tarifária total (R\$) nas faturas dos beneficiários de Tarifa Social, em 2017

	Mês (R\$)	Ano (R\$)
Água	57.099.541,23	685.194.494,73
Esgoto	29.348.647,20	352.183.766,43
Água + Esgoto	86.448.188,43	1.037.378.261,16

Fonte: ABAR, 2018.

4 CONCLUSÕES

No Brasil, a TARIFA SOCIAL é utilizada, predominantemente por Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Em relação aos prestadores de serviços de abrangência local, a sua aplicação ocorre somente em 25% dos municípios brasileiros. É justamente nos municípios com prestação local que existe o maior déficit de regulação. Por isso, a ampliação da regulação nestas localidades é fundamental para assegurar o acesso aos mais pobres. Também é importante destacar que nestes municípios as tarifas aplicadas são, comumente, mais baixas.

No que se refere à utilização pelas CESBs da Tarifa Social, a regulação também deve ser fortalecida. Nota-se grande variedade de critérios para concessão deste benefício, que às vezes, pode restringir o atendimento a pessoas necessitadas, como a limitação, sem considerar a quantidade de pessoas que residem no mesmo local, da renda e do consumo de água ou energia. Além disso, observou-se que critérios relacionados a características construtivas do imóvel são mais utilizados pelas CESBs do que critérios que avaliam de forma mais adequada a condição econômica da família, como renda ou participação em programas sociais.

Em relação às famílias de baixa renda com acesso à água – definidas como as cadastradas no CadÚnico e com renda per capita familiar até 0,5 salário mínimo – não beneficiadas pela Tarifa Social de Saneamento, estimou-se uma média nacional de 82% (ou 80% das pessoas de baixa renda).

Este percentual elevado pode estar relacionado a diversos fatores, como utilização de critérios inadequados, falta de informação pelos potenciais beneficiários ou falta de incentivo aos prestadores em buscar e cadastrar os usuários sociais.

Por fim, reitera-se que o estudo só considerou a parcela da população pobre com acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por isso, é importante frisar que o déficit no fornecimento desses serviços para esse estrato populacional é ainda maior.

5 RECOMENDAÇÕES

A seguir, foram traçadas algumas recomendações que podem auxiliar na busca pela garantia do acesso da população baixa renda aos serviços de saneamento.

Poder Concedente

- **Recomendação 1: Quantificar os valores aplicados na concessão da tarifa social, bem como identificar suas fontes de financiamento.**

Considerando a necessária transparência de recursos públicos e, complementarmente, a fim de viabilizar a avaliação da efetividade desse instrumento financeiro (tarifa social) para a melhoria das condições de acesso da

população mais carente aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, é recomendável que haja a quantificação dos recursos financeiros aplicados na viabilização da tarifa social. Aliada à quantificação dos valores envolvidos, a identificação das fontes, orçamentárias e/ou tarifárias desses recursos, permite a avaliação da contribuição dos diferentes segmentos da sociedade, em geral, e dos usuários, em particular, para a sustentação da tarificação social no setor de saneamento básico do Brasil.

5.2. Entes Reguladores

- **Recomendação 2: Aperfeiçoar os critérios de elegibilidade dos usuários para cobrança dos serviços de saneamento básico pela tarifa social.**

O estudo evidenciou grande diversidade de critérios de elegibilidade dos usuários dos serviços de saneamento para a cobrança social. Apesar da prevalência de variáveis socioeconômicas para a identificação dos beneficiários do referido instrumento tarifário, a utilização de outros fatores, que não, por exemplo, a renda, pode permitir que pessoas em situação de vulnerabilidade social não sejam elegíveis para a obtenção desse benefício.

- **Recomendação 3: Harmonizar os critérios normativos estabelecidos pelas diferentes entidades reguladoras referentes à tarificação social.**

A harmonização dos critérios/variáveis considerados pelas diferentes reguladoras na regulamentação da tarifa social contribui para a uniformização e comparação das estruturas tarifárias, especialmente, no que concerne aos segmentos menos favorecidos dos usuários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Nesse sentido, cabe destacar o potencial de atuação da ABAR, espaço de convergência dos debates, práticas e metodologias adotadas pelos diversos reguladores de tais serviços.

5.3 Prestador de Serviços

- **Recomendação 4: Promover ampla divulgação do benefício.**

A partir das informações levantadas, resta evidente a falta de conhecimento, por parte dos usuários, da existência da tarifa social e, notadamente, dos critérios de elegibilidade e dos procedimentos a serem adotados na solicitação desse benefício. Esse desconhecimento constitui-se em fator restritivo da ampliação do universo de usuários atendidos com a tarifa social. Portanto, a desejada inclusão de novos usuários no rol de beneficiários da tarifa social impõe a melhoria da comunicação de sua existência pelos prestadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ademais, muitos prestadores têm informações incompletas ou desatualizadas sobre os residentes. Para ampliação do benefício, é necessário que as informações estejam disponíveis e atualizadas. Por fim, o prestador de serviços pode ainda estabelecer um termo de cooperação com o concedente para divulgação do benefício, bem como para identificação dos usuários sociais.

APÊNDICE 1 – LEVANTAMENTO DE DADOS DO SNIS 2016

Tabela 4 – Quantidade de economias beneficiadas com Tarifa Social de Saneamento (Tarifa Social) por UF – Relação com o total de economias beneficiadas na UF

Região	Unidade da Federação	Economias ativas residenciais de água (SNIS - AG013)	Economias residenciais contempladas com TSSB (SNIS - TR033)	% economias com TSSB em relação ao total de economias residenciais ativas de água da UF
Norte	AC	106.369	316	0,30%
	AM	505.783	23.629	4,67%
	AP	65.761	17.906	27,23%
	PA	558.448	2.677	0,48%
	RO	181.402	2.959	1,63%
	RR	106.764	48	0,04%
	TO	444.423	31.345	7,05%
	Total – N	1.968.950	78.880	4,01%
Nordeste	AL	454.964	6.898	1,52%
	BA	3.471.949	265.452	7,65%
	CE	1.882.915	34.781	1,85%
	MA	802.775	15.137	1,89%
	PB	844.232	27.040	3,20%
	PE	2.138.399	160.352	7,50%
	PI	673.425	29.174	4,33%
	RN	771.430	50.550	6,55%
	SE	580.379	9.671	1,67%
Total – NE	11.620.468	599.055	5,16%	
Sudeste	ES	918.918	14.620	1,59%
	MG	6.074.372	829.283	13,65%
	RJ	4.816.545	309.676	6,43%
	SP	13.617.669	632.292	4,64%
	Total – SE	25.427.504	1.785.871	7,02%
Sul	PR	3.515.977	188.836	5,37%
	RS	3.520.929	142.403	4,04%
	SC	1.899.795	20.323	1,07%
	Total – S	8.936.701	351.562	3,93%
Centro-Oeste	DF	972.937	9.350	0,96%
	GO	2.054.189	30.904	1,50%
	MS	775.327	17.045	2,20%
	MT	411.557	4.356	1,06%
	Total – CO	4.214.010	61.655	1,46%
Brasil	Total – BR	52.167.633	2.877.023	5,51%

