

1. APRESENTAÇÃO

A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) é um Consórcio Público Intermunicipal formado pela adesão de municípios ao Protocolo de Intenções da ARES-PCJ. A associação ao Consórcio pode dar-se através de uma Lei Municipal que ratifique o referido Protocolo de Intenções ou mediante a celebração de convênio de cooperação com a Agência, através de lei autorizativa.

Em ambos os casos, a ARES-PCJ passa a integrar a administração indireta do município associado, recebendo as competências de regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico. Na prática, estas competências desdobram-se em uma série de atividades, dentre as quais destacam-se:

- Edição de Normas e Regulamentos;
- Fiscalização *in loco* de aspectos comerciais e técnico-operacionais da prestação de serviços;
 - Regulação Econômico-Financeira a partir do cálculo de reajustes e revisões tarifárias;
 - Atendimento ao usuário através do canal de Ouvidoria;
 - Aplicação de sanções e penalidades;

O objetivo do presente documento é justificar e fundamentar a edição de Resolução que estabeleça parâmetros mínimos para adoção obrigatória da Tarifa Residencial Social nos municípios regulados pela Agência.

2. JUSTIFICATIVA

2.1 Aspectos Legais

Um dos propósitos da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes básicas para o saneamento básico, é assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento mediante a cobrança pelos serviços prestados nas formas de tarifa ou outros preços públicos, desde que condicionados aos imperativos da eficiência técnico-operacional e da modicidade tarifária. Desta feita, compete à atividade

regulatória fiscalizar e fazer cumprir o tripé sustentabilidade-eficiência-modicidade, sem privilégios entre fatores.

A sustentabilidade econômico-financeira caracteriza-se principalmente pela apuração de receitas que cubram devidamente os custos incorridos na atividade, bem como contribuam para o financiamento de investimentos necessários ao aperfeiçoamento e ampliação dos sistemas.

Em relação à modicidade tarifária, pode-se desdobrar sua explicação em dois sentidos complementares. O primeiro diz respeito às características próprias da prestação do serviço - custos operacionais e planos de investimento, de modo que seja perseguida a eliminação de defasagens entre tarifas aplicadas e as reais necessidades de funcionamento do sistema. O segundo sentido conecta-se às condições socioeconômicas experimentadas pelos usuários, presumindo a razoabilidade entre as tarifas aplicadas e os rendimentos dos pagadores.

Para permitir o arranjo adequado entre estes componentes, a Lei nº 11.445/2007 permite a gestores públicos e entidades regulatórias a utilização de importantes ferramentas, reunidas em sua maioria nos Artigos 29, 30 e 31, transcritos abaixo:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

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.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

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; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo 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.

Para os propósitos deste documento, destaca-se alguns dos ditames acima elencados. Inicialmente, observa-se por meio do Artigo 29, § 1º, Inciso II, que a aplicação de tarifas deve contemplar a *“ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos*

serviços". O mesmo Artigo, em seu parágrafo 2º, complementa esta cláusula ao sustentar que *"poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços"*. Em seguida, no Artigo 30, a referência à capacidade de pagamento dos consumidores reaparece (Inciso VI) na possibilidade de compor o conjunto de fatores que determinará a estrutura tarifária de cobrança dos serviços.

Mais à frente, o Artigo 31 descreve os tipos de subsídios que podem ser aplicados, a depender das *"características dos beneficiários e da origem dos recursos"*, dentre os quais destacam-se os subsídios *"tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária"* (Inciso II), em consonância com o já mencionado parágrafo 2º do Artigo 29.

Às entidades reguladoras cabe não apenas monitorar a forma de aplicação desta legislação. A própria Lei nº 11.445/2007, em seu Artigo 22, Inciso I, estabelece como um dos objetivos da regulação a definição de *"tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade"*. Adiante, no Artigo 23, a Lei ainda pontua que *"a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços"*, dentre as quais aquelas abrangendo os *"subsídios tarifários e não tarifários"* (Inciso IX).

Desta forma, delinea-se o quadro legal para a edição de normativa por parte do órgão regulador, que discipline a concessão das tarifas residenciais sociais no saneamento básico.

Há de se mencionar a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 505/2013, que cria a *"Tarifa Residencial Social de Água e Esgoto"* a nível nacional, definindo a forma de cálculo dos descontos, os critérios para acesso ao benefício e demais aspectos necessários à operacionalização da medida pelos órgãos públicos. O Projeto foi aprovado pelo Senado Federal em fevereiro de 2018 e remetido à Câmara dos Deputados. A ARES-PCJ também fez uso desta propositura nos estudos para formulação de sua resolução.

2.2 Aspectos Socioeconômicos

Elenca-se a partir de agora itens relevantes para compreensão da importância da adoção das tarifas sociais do ponto de vista socioeconômico. Esta seção foi dividida em dois temas que desenvolvem ideias já apresentadas nas considerações do marco legal: necessidade de ampliação do acesso aos serviços do saneamento, e capacidade de pagamento dos usuários.

A questão do acesso aos serviços de saneamento básico permanece motivo de preocupação e inquietude no Brasil.

Além das dificuldades de garantir o pleno acesso aos serviços, os sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário sofrem com infraestruturas debilitadas e pouco eficientes. Neste cenário, há tendência de que os investimentos se concentrem em melhorias pontuais, de pouco significado na perspectiva de um salto qualitativo de ampliação e modernização dos sistemas.

Esta fragilidade de financiamento e aperfeiçoamento endógenos é bem retratada pelos índices de perda de água produzida. Levando em conta apenas os dados de municípios regulados pela ARES-PCJ, de acordo com SNIS (2016), as perdas aparentes (consumo não medido de água) são de 30,22%, enquanto as perdas reais chegam a 38,43%. Note-se que são dados preocupantes, mesmo em uma região com bons índices de cobertura e condições econômicas mais favoráveis se comparadas ao conjunto do país e mesmo do próprio estado de São Paulo.

ÍNDICE DE PERDAS - 2016 (%)		
Local	Perdas Aparentes	Perdas na Distribuição
Municípios ARES-PCJ	30,22	38,43
Estado de São Paulo	28,25	36,12
Sudeste	34,85	34,7
Brasil	36,24	38,05

Fonte: SNIS (2016)

Para os presentes propósitos, o indicador de perdas aparentes é um dado importante, à medida que inclui ligações clandestinas, adulterações de medição etc. Este é

outro aspecto das dificuldades de acesso aos serviços, à medida que usuários incapacitados ou não incentivados a pagar corretamente pelos serviços optam por alternativas irregulares. Um dos benefícios da implantação da Tarifa Residencial Social é o incentivo à adesão regular aos serviços, incidindo na melhoria do índice de perdas aparentes.

De modo similar, quantidade significativa de usuários mais pobres enfrenta restrições econômicas de acesso que contribuem com elevados índices de inadimplência no pagamento dos serviços consumidos. Levantamento realizado a partir de dados dos reajustes tarifários concedidos pela ARES-PCJ entre maio/2017 e maio/2018¹ revela um panorama preocupante nesse quesito. De acordo com as informações apresentadas pelos prestadores de serviços, a inadimplência média para o período de 30 dias é de 21,92% das faturas emitidas, enquanto que para os períodos de 60 e 90 dias as médias são 13,93% e 9,94%, respectivamente.

É neste quadro que se inserem as discussões sobre a “capacidade de pagamento dos usuários” tanto pela perspectiva de cobrança de uma tarifa considerada justa quanto pela perspectiva de inserção sustentável no sistema, ou seja, com perenidade de pagamento e, por consequência, de utilização dos serviços.

Importante salientar que o pagamento não deve ser empecilho para acesso aos serviços de saneamento, visto que são considerados direitos humanos universais. A cobrança deve ser realizada em virtude da saúde financeira do prestador, porém considerando renda da população mais carente do local. Um outro conceito de modicidade tarifária estabelece que a população não deve fazer escolhas entre seus direitos humanos, como por exemplo, entre educação e saneamento, e sim possuir condições de arcar e usufruir de todos eles.

A principal referência neste sentido se encontra no estudo *Human Development Report* (2006), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da Organização das Nações Unidas. Este documento propõe que o comprometimento da renda domiciliar familiar com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não

¹ Municípios com reajustes tarifários calculados no período: Amparo, Araraquara, Araras, Atibaia, Brotas, Campinas, Capivari, Cerquillo, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Dois Córregos, Indaiatuba, Jaboticabal, Leme, Louveira, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Nova Odessa, Piracicaba, Pirassununga, Porto Feliz, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, São Pedro, Sorocaba, Tietê e Vinhedo.

deva ultrapassar mais do que 3%, além de indicar a utilização de instrumentos tarifários que contribuam com a acessibilidade, como subsídios cruzados e tarifas “essenciais”².

Este limite de comprometimento de renda vem sendo incorporado às políticas tarifárias em Portugal, país de avançada regulação no saneamento básico. No caso brasileiro, esta proporção foi considerada pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG) na formulação de um indicador de capacidade de pagamento, tomando como base uma renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. Embora a presente resolução não preveja o cumprimento imediato deste limite de comprometimento de renda recomendado pela ONU, a ARES-PCJ usará da metodologia já estabelecida para monitorar a aproximação ou distanciamento desse indicador. Tais dados servirão de base para avaliação da efetividade desta normativa, quando da sua revisão.

2.3 Aspectos Institucionais

O conjunto de aspectos legais e socioeconômicos garante o ensejo para que as experiências de tarifação social sejam difundidas entre prestadores de serviços de saneamento e agências reguladoras, levando progressivamente a um cenário no qual os atores envolvidos não se podem furtar a discutir e tomar decisões acerca deste tema.

Dentre os municípios regulados pela ARES-PCJ, 23 já adotam Tarifas Sociais dentro de suas estruturas tarifárias, assumindo regulamentos próprios para seu oferecimento. Tomando o universo de 53 municípios regulados, tem-se uma proporção de cerca de 40% de municípios praticando algum desconto na tarifa, inferior ao total do estado de São Paulo, por exemplo, cujo percentual é de cerca de 70%³.

Esta realidade é provocadora por dois motivos principais. Primeiramente, no âmbito geral, por demonstrar que a Tarifa Residencial Social avança para tornar-se uma prática comum aos prestadores dos serviços de saneamento, permitindo inclusive que novas experiências ampliem o leque de critérios e requisitos para concessão do benefício, aproximando a realização dos objetivos esperados.

³ Dados do SNIS (2016).

Em segundo lugar, cabe às entidades reguladoras, ao observarem a adoção desta prática, estabelecer parâmetros mínimos de implementação, de modo que haja coerência entre as práticas adotadas pelos distintos prestadores, buscando a relação mais equânime possível entre equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores e modicidade tarifária.

3. Critérios e Descontos

3.1 Critérios para Tarifa Residencial Social

Primeiramente, é necessário definir a população beneficiada. Os critérios para enquadramento na Tarifa Residencial Social proposto pela ARES-PCJ são:

“

- *I - A Unidade Usuária deve compor a categoria Residencial;*
- *II - A família domiciliada na Unidade usuária deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico;*
- *III - A família domiciliada na Unidade usuária deverá ter renda mensal per capita de até meio salário mínimo nacional.*
- *IV - A Unidade Usuária deve ser composta por até 3 (três) economias.”*

O objetivo do desconto proporcionado na Tarifa Residencial Social é possibilitar que as famílias consideradas carentes tenham acesso à quantidade de água necessária à manutenção de sua vida pessoal, por isso a obrigatoriedade da Unidade Usuária beneficiada ser da categoria Residencial. A ideia é preservar as condições mínimas de saúde, considerando as situações de fragilidade econômica desses usuários.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal é uma ferramenta nacional consolidada para identificação da população em condições econômicas desfavoráveis. Com isso, a identificação e cadastro dos potenciais beneficiários da Tarifa Residencial Social fica facilitado para os prestadores de serviços de saneamento e para acompanhamento da agência reguladora.

Além disso, os dados do CadÚnico balizam diversos programas sociais consolidados, como Bolsa Família, Tarifa Residencial Social de Energia Elétrica, tarifação diferenciada de

telefonia etc. Portanto, utilizar o CadÚnico como base de informação é uma prática amplamente usada para identificar os usuários carentes no território nacional.

As famílias cadastradas no CadÚnico são divididas de acordo com a renda média mensal *per capita*. Utilizando-se dessa divisão, considerando a experiência de tarifação social por parte de outras agências reguladoras, e reafirmando o compromisso de beneficiar famílias em situação de extrema carência, um dos critérios adotados pela ARES-PCJ foi a de renda média mensal *per capita* de no máximo $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Por fim, é proposto que a Unidade Usuária beneficiada, cumprindo todos os demais critérios, possa ser composta por até 3 (três) economias, tendo em vista a experiência de prestadores de serviços regulados pela Agência e um aspecto recorrente da situação domiciliar da população brasileira de baixa renda, qual seja, a ligação de água com diversas economias.

A presente Resolução não prevê e não permite que sejam adotados critérios mais restritivos que os propostos. Esta ressalva se faz necessária para evitar que sejam adotados critérios demasiadamente excludentes para concessão do benefício da Tarifa Residencial Social. Parâmetros como área construída máxima e consumo de energia elétrica máximo não possuem são considerados frágeis tecnicamente para refletir de forma isolada a situação socioeconômica da população em análise⁴.

3.2 Descontos propostos

Os descontos propostos na Resolução são:

“Art. 3º - A Tarifa Residencial Social Residencial será calculada e aplicada de modo cumulativo, conforme indicado a seguir:

I - No mínimo, desconto de 50% (cinquenta por cento) do valor da Tarifa Residencial, para parcela de consumo de até 10 (dez) metros cúbicos de água por mês;

II - No mínimo, desconto de 25% (vinte e cinco por cento) do valor da Tarifa Residencial, para parcela de consumo de 11 (onze) a 20 (vinte) metros cúbicos de água por mês;

⁴ Ver, por exemplo, o documento Programa Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos, elaborado pelo TCE-MG.

Parágrafo único. Para parcela de consumo acima de 20 (vinte) metros cúbicos de água por mês, é facultado ao Prestador de Serviços de Saneamento a concessão de desconto, respeitados os critérios mínimos para enquadramento do artigo 4º.

Os descontos cedidos acompanham descontos estabelecidos no Projeto de Lei do Senado nº 505/2013, que cria a “Tarifa Residencial Social de Água e Esgoto” a nível nacional; além de descontos praticados em alguns prestadores regulados pela ARES-PCJ.

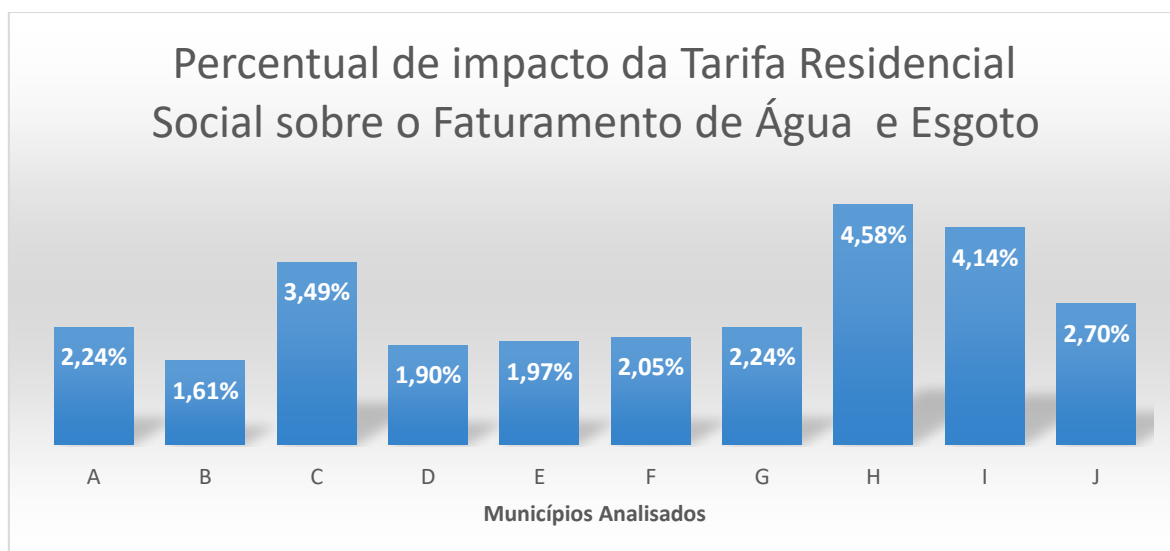
O limite de 20 metros cúbicos para descontos tem como objetivo desestimular o uso irracional de recurso hídrico, também considerando Projeto de Lei do Senado nº 505/2013.

3.2.1 Simulação de Impacto financeiro

Foram realizados estudos com dados de alguns prestadores de serviços regulados pela ARES-PCJ, para simulação do percentual de impacto que os descontos propostos causariam no faturamento total das tarifas de água e esgoto.

Para tanto, foram analisados os histogramas da categoria residencial, excluindo-se de forma proporcional as famílias que se enquadrariam na Tarifa Residencial Social Residencial, com base no CadÚnico dos Municípios estudados.

Embora entende-se que os cadastros serão feitos de forma gradual, os estudos foram feitos considerando todas as famílias que se enquadram no desconto, ou seja, o máximo impacto que o prestador de serviços pode sofrer. Desta forma, tem-se um percentual médio de impacto 2,69% sobre o faturamento total das tarifas de água e esgoto do prestador. O gráfico abaixo demonstra o percentual apurado em 10 municípios.



Os impactos serão avaliados e considerados no período de reajuste ou revisão tarifária de cada Município, de forma a não prejudicar o equilíbrio econômico financeiro do mesmo.

4. Conclusão

A ARES-PCJ, como entidade reguladora, possui a prerrogativa e obrigação de zelar pelos princípios da Política Nacional de Saneamento Básico: universalização dos serviços de saneamento básico – considerados direitos humanos universais –, saúde financeira do prestador e modicidade tarifária. Neste contexto, a edição da presente normativa geral visa caminhar em direção ao cumprimento dos objetivos associados a essas premissas.

A efetividade desta política tarifária será avaliada no processo de revisão da norma, com o intuito de readequar parâmetros que se revelem insatisfatórios, bem como equacionar possíveis entraves à implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Nota Técnica CRFEF 62/2017: Primeira Revisão Tarifária Periódica da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. 2017.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Nota Técnica CRFEF 63/2017: Indicador para Avaliação da Capacidade de Pagamento dos Usuários da Copasa. 2017.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução ARSAE-MG 96, de 29 de junho de 2017. Autoriza a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa a aplicar aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados as tarifas constantes do Anexo I desta Resolução, aprova as regras a serem observadas pela Copasa para o próximo ciclo tarifário e dá outras providências.

BRITTO, A.L. Tarifas Sociais e Justiça Social no Acesso aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil. In: CASTRO, J.E; HELLER, L; MORAIS, M.P. O Direito à Água como Política Pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Brasília, 2015, p.209-225.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS. Recomendação IRAR nº 01: Formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento, de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos. Lisboa, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Programa Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos. Belo Horizonte, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Beyond Scarcity: power, poverty and the global water crisis. In: Human Development Report. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2006.