

NOTA TÉCNICA

CRFEF 53/2017

Indicador para avaliação da capacidade de
pagamento dos usuários da Copasa MG

(Versão Audiência Pública)

Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira

Arsae-MG

19 de abril de 2017

SUMÁRIO

1. Objetivo e Base Legal.....	2
2. Cálculo do Indicador de Capacidade de Pagamento	3
3. Parâmetro de referência	5
4. Indicadores para 2017.....	5
5. Conclusões	6

1. Objetivo e Base Legal

A preocupação com a capacidade de pagamento dos usuários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário está presente na legislação que regula a prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil.

A Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, determina em seu Art. 2º que um dos princípios fundamentais da prestação de serviços públicos de saneamento básico é a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas.

A lei em referência ainda menciona em seu Art. 29 que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços e, para tanto, 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.

Adicionalmente, em seu Art. 30, a mencionada lei determina que 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.**

No que diz respeito à legislação do estado de Minas Gerais, a Lei 18.309/2009, que estabelece normas relativas aos serviços de água e esgoto e cria a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – Arsaem-MG, determina em seu Art. 2º que a garantia da modicidade das tarifas é um dos princípios da prestação dos serviços de água e esgoto no Estado.

Tendo em vista as determinações legais apresentadas, fica evidente que a capacidade de pagamento dos usuários deve ser um fator fundamental na determinação das tarifas que remuneram a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as quais devem garantir o equilíbrio econômico-financeiro do prestador respeitando, também, a modicidade tarifária.

Ao promover em 2012 a alteração dos critérios para a Tarifa Social, atrelando-os a aspectos socioeconômicos, a Arsaem entende ter dado passo significativo no sentido de cumprir as determinações legais atinentes à matéria.

Porém, até o momento, a Arsaem ainda não desenvolveu indicadores que consigam medir esse atributo. A ausência de um mecanismo que faça essa avaliação é uma carência que a agência pretende superar nesta revisão tarifária, principalmente quando se leva em consideração que a tarifa da Copasa é

aplicada de maneira uniforme num Estado cujas regiões são marcadas por significativas disparidades econômicas.

Aproveitando a discussão sobre a Revisão Tarifária da Copasa, a Arsaie decidiu por construir um indicador de capacidade de pagamento para atingir os seguintes objetivos:

- Verificar se o princípio da modicidade tarifária está sendo atendido;
- Discutir em que medida os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são acessíveis aos usuários de baixa renda em Minas Gerais;
- Entender o peso dos gastos com saneamento na renda das famílias mineiras;
- Identificar mecanismos que garantam acesso da população de baixa renda aos serviços regulados sem que haja desincentivo à expansão da abrangência para regiões mais carentes; e
- Subsidiar alterações na estrutura da Tarifa Social atualmente aplicada à Copasa.

Este documento apresenta, além desta introdução, a proposta da Arsaie para a construção do indicador de capacidade de pagamento, o qual será acompanhado nos próximos reajustes tarifários.

2. Cálculo do Indicador de Capacidade de Pagamento

Através do estudo das metodologias utilizadas por outras agências para a medição da capacidade de pagamento dos usuários e avaliação da modicidade das tarifas aplicadas, foi possível identificar um padrão nos indicadores utilizados, os quais tendem a observar a representatividade das despesas com serviços de água e esgotamento na renda média mensal familiar.

Nessa compilação, foram analisados artigos e experiências internacionais, como aquelas adotadas pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar) em Portugal, bem como experiências nacionais, como as da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) e do Prêmio Nacional de Qualidade do Saneamento (PNQS). Tem-se, nestes trabalhos, a mesma lógica de avaliação da capacidade de pagamento descrita acima, variando, no entanto, nas medidas utilizadas de fatura média para os usuários (utiliza-se, por exemplo, faturamento da companhia por total de economias), a renda familiar de referência e a adoção de segregação entre serviços.

O modelo tomado como mais adequado à aplicação às tarifas da Copasa segue a proposta apresentada pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar) em Portugal, na medida em que é o único capaz de padronizar os efeitos de consumo médio. Assim, é evitada a inclusão de receitas extras advindas de tarifas muito progressivas, pautando-se por um perfil de consumo médio típico, no qual se considera a adoção de medidas de uso consciente.

Desta forma, o indicador, ao ser construído, dependerá de 4 variáveis: a) renda familiar de referência; b) consumo per capita de referência; c) número de indivíduos por domicílio; e d) tarifas praticadas. Optou-se por utilizar a prestação de serviços de saneamento que envolvem abastecimento de água e tratamento de esgoto, de forma agregada, dado que o valor de referência apresentado pela ONU envolve as duas atividades. Esta seria a única diferença para o indicador da Ersar, que adota valores de comparação separados para água e esgoto.

A Arsaie percebe que a abordagem encontra limites no fato de ser o Estado de Minas Gerais, assim como o Brasil como um todo, extremamente desigual do ponto de vista econômico e territorial, havendo, em uma mesma região, disparidades enormes. Tais dificuldades não devem, entretanto, impedir as análises e, na construção da metodologia, serão enfrentadas com as ferramentas disponíveis.

Inicialmente, para se avaliar a capacidade de pagamento dos usuários, foi feita uma análise a partir de dados obtidos no Censo 2010 IBGE referentes a Minas Gerais, especificamente das classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (em termos de salários mínimos). A distribuição dos domicílios permanentes em cada uma das classes em 2010 foi mantida para a análise em 2017, mas o salário mínimo aplicado será o relativo ao ano de 2017 (R\$ 937,00) que considera a atualização monetária até o período atual.

No que diz respeito ao consumo de água, decidiu-se que seria pertinente analisar o consumo médio de Minas Gerais. Embora a Arsa e tenha realizado um acompanhamento dos indicadores por macrorregiões e entenda sua importância, a existência de uma tarifa única estadual impediria qualquer modificação que visasse atender a capacidade de pagamento de áreas específicas, justificando a adoção de um indicador único para o estado. Tal assunto pode ser pauta de uma futura discussão sobre a regionalização das tarifas, algo que não é escopo da primeira revisão de tarifas.

Segundo dados obtidos com a Copasa referentes ao período de janeiro de 2013 a setembro de 2016, o consumo médio por domicílio (entendido como economia) é de 9,37m³ mensais. Dado que o volume registrado nas leituras de hidrômetro é um valor inteiro, mantendo-se tal média de consumo, as faturas variariam entre 9 e 10m³. Optou-se por utilizar o maior volume, 10 m³, para a análise.

Em seguida, este consumo será faturado de acordo com as tarifas que serão aplicadas a partir dos resultados da 2ª etapa da Revisão Tarifária da Copasa. Finalmente, será analisada a proporção que a fatura em questão absorve do orçamento das famílias.

É importante ressaltar que o indicador em questão leva em conta o pagamento não apenas dos serviços de abastecimento de água, mas também o dos serviços de esgotamento dinâmico com coleta e tratamento (EDT). Ademais, destaca-se que, como as tarifas e o número médio de habitantes por domicílio é diferente para famílias que se enquadram nas categorias Social e Residencial, dois indicadores serão gerados, os quais estão descritos a seguir.

- **Cálculo do Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Social**

A Tarifa Social é um benefício que, atualmente, reduz em até 40% as tarifas de água e esgoto. Para ter acesso a essa tarifa, a família deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e ter uma renda mensal, por pessoa, de até meio salário mínimo.

Para calcular a renda representativa das famílias que se enquadram nessa categoria, optou-se por calcular a mediana das rendas familiares que auferiam até meio salário mínimo per capita, levando em consideração a distribuição dos domicílios permanentes em cada uma das classes de rendimento em 2010. Aplicando o salário mínimo vigente em 2017, a renda per capita encontrada foi de R\$314,50.

No cálculo do número representativo de indivíduos por domicílio, foram utilizados dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tabulados para o período mais recente disponível (outubro de 2016). Verificou-se que a média observada foi de 3,5 habitantes por domicílio em Minas Gerais, levemente superior à média observada do estado como um todo, de 3,2 habitantes por domicílio (Censo, 2010).

Assim, para a Categoria Social, a fórmula para cálculo do Indicador de Capacidade de Pagamento é:

$$\text{Indicador de Capacidade de Pagamento (Social)} = \frac{\text{Faturamento de } 10 \text{ m}^3 \text{ de água e EDT}}{\text{Renda domiciliar (mediana)}}$$

- **Cálculo do Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Residencial**

Após discussões com diversos atores do setor de saneamento sobre como definir o indicador de Capacidade de Pagamento para a Categoria Residencial, foi definido que um bom corte de renda para ser analisado seria o primeiro quartil de renda. Assim, seria analisada a capacidade de pagamento justamente das famílias que possuem menos renda disponível para arcar com as despesas de saneamento, mas que não se enquadram na Categoria Social.

Como ressaltado anteriormente, as tarifas da Arsa são diferenciadas para famílias que possuem direito à Tarifa Social. Assim, para definir o primeiro quartil de renda para famílias que se enquadram na categoria Residencial, os dados referentes às famílias que possuíam rendimento per capita de até meio salário mínimo foram retiradas da análise. Dessa forma, foi identificado que o primeiro quartil de renda das famílias que se encontravam entre meio salário mínimo e um salário mínimo per capita, precisamente em R\$ 719,43 per capita, levando em consideração o salário mínimo vigente em 2017. Este valor foi multiplicado por 3,2 – número médio de indivíduos por família em MG apurado a partir do Censo de 2010 – para cálculo da renda domiciliar de referência da categoria residencial normal, como já citado no item anterior de tarifa social.

Dessa forma, a fórmula para cálculo do indicador de Capacidade de Pagamento para a Categoria Residencial é:

$$\text{Indicador de Capacidade de Pagamento (Residencial)} = \frac{\text{Faturamento de } 10 \text{ m}^3 \text{ de água e EDT}}{\text{Renda domiciliar (1}^{\circ} \text{ quartil)}}$$

3. Parâmetro de referência

Tão importante quanto definir a fórmula de cálculo do indicador é escolher o parâmetro que determina se a capacidade de pagamento dos usuários está sendo respeitada pelas tarifas aplicadas ou não.

Para tanto, foi selecionado o parâmetro definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que objetiva promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza no mundo. De acordo com o *Human Development Report* (2006), o comprometimento da renda domiciliar familiar não deveria ultrapassar mais do que 3% com serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

Assim, o Indicador de Capacidade de Pagamento será avaliado em comparação a 3%, seja o indicador referente aos domicílios que se enquadram na Categoria Social ou na Categoria Residencial.

4. Indicadores para 2017

De acordo com a metodologia aqui apresentada e o quadro tarifário vigente na Copasa, atualizado pela trajetória de preços prevista na Revisão Tarifária da Copasa de 2016 – desta forma, ainda sem o índice de reposicionamento tarifário de 2017 – os Indicadores de Capacidade de Pagamento ficaram em:

- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Residencial: 2,62%
- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Social: 3,77%

Tal mensuração, associada às contribuições obtidas na reunião técnica realizada para o tema, implicaram em duas diretrizes de modificação sobre a estrutura tarifária: a) redução das tarifas para a categoria social; e b) percentual de redução constante sobre tarifas, independente da faixa de consumo. A primeira mudança se justificaria pela necessidade de adequação do índice ao patamar estabelecido pela ONU de 3%, ao tempo que a segunda se explicaria pelo consenso estabelecido na reunião técnica de que famílias carentes tendem a ter maiores taxas de natalidade, maior concentração de habitantes nas unidades domiciliares e, conseqüentemente, maior necessidade de volume de serviços por família (a média calculada se diferenciou em 0,3 habitantes/domicílio, mas há maior heterogeneidade na distribuição do número de pessoas por residência nas famílias de baixa renda). Neste cenário, uma progressividade acentuada nas tarifas poderia prejudicar muito famílias na categoria social, encarecendo rapidamente as faturas para níveis de consumo que poderiam ser justificados pela concentração de indivíduos por família, e não pelo uso supérfluo de água.

Desta forma, assegurando uma redução de 50% sobre as tarifas variáveis entre as categorias residencial social e normal e 55% para a tarifa fixa (alteração detalhada na NT XX/2017, que discorre sobre as mudanças de estrutura tarifária), valor compensado via subsídio pelas demais categorias, chegou-se a uma adequação do índice de capacidade de pagamento, refletindo nos novos indicadores:

- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Residencial (pré-revisão): 2,74%
- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Social (pré-revisão): 2,74%

Os valores calculados indicam um retrato da realidade observada antes do processo de revisão de tarifas, em que o percentual de alocação da renda para despesas de abastecimento de água e esgoto se dá conforme as tarifas definidas em 2016, autorizadas através da Resolução nº 82/2016. Os índices atualizados pelo resultado final da Revisão Tarifária da Copasa de 2017 são apresentados a seguir:

- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Residencial (pós revisão): 2,85%
- Indicador de Capacidade de Pagamento para Categoria Social (pós revisão): 2,85%

5. Conclusões

As determinações legais aplicáveis ao setor de saneamento deixam evidente que a capacidade de pagamento dos usuários deve ser um fator fundamental na determinação das tarifas que remuneram a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as quais devem garantir o equilíbrio econômico-financeiro do prestador respeitando, também, a modicidade tarifária. Tendo em vista que a Arsa ainda não possui um indicador que analise esse atributo, considerou-se apropriado desenvolver um mecanismo que meça essa característica na Segunda Etapa da Revisão Tarifária Periódica da Copasa.

Após definidas as questões que foram enumeradas neste trabalho, é importante pautar que as análises de capacidade de pagamento devem ocorrer conjugadas com análises de custos e de produção de economias de escala. Considerando que tais atributos foram levados em consideração no momento de definição das tarifas aqui apresentadas, conclui-se, após as modificações realizadas, que a capacidade de pagamento dos usuários está sendo respeitada segundo os padrões definidos pela ONU.

Ressalta-se que esses indicadores serão calculados anualmente (no momento dos Reajustes Tarifários) e que servirão de referência para balizar estudos e adequações do impacto provocado pelo reajuste autorizado a cada ano, que nunca deverá provocar aumentos que superem o limite de 3% estabelecido para a relação de tarifas residenciais e a respectiva renda. Neste sentido, quaisquer defasagens de receita causadas pela superação do indicador de capacidade de pagamento serão compensadas através de subsídios promovidos pelas categorias comercial, industrial e pública, pautados pela ótica de que o abastecimento coletivo deva priorizar o consumo humano, o acesso do cidadão e a saúde pública.

Felipe Aprígio dos Santos Teixeira Ribeiro
Analista de Regulação Tarifária
Masp 1.371.485-2

Larissa Silveira Côrtes
Analista de Regulação Tarifária
Masp 1.318.777-8

De acordo:

Raphael Castanheira Brandão
Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira
Masp 1.288.895-4

6. Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Prêmio Nacional da Qualidade do Saneamento**: guia de referência para medição do desempenho. Rio de Janeiro: 2015.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 167**, de 05 de abril de 2013. Dispõe sobre os procedimentos de prestação de informações periódicas e eventuais, institui o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá outras providências.

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS. **Relatório anual dos serviços de águas e resíduos em Portugal**: Caracterização do setor de águas e resíduos, vol. 1. Lisboa, 2015

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.

PACIFIC INSTITUTE. **Water rates:** water affordability. California: 2013.

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

VALIÑAS, M. A. G.; ESPINEIRA, R. M.; GÓMEZ, F. G. Affordability of residential water tariffs: alternative measurement and explanatory factors in southern Spain. **Journal of Environmental Management**, v. 91, n. 12, p. 2696-2706, 2010.

ANEXO I

SEMINÁRIO: “ACESSIBILIDADE FINANCEIRA AOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO – REVISÃO TARIFÁRIA DA COPASA 2017”

1) Lista de presença e órgãos participantes (a reprodução digital da lista oficial, divulgada logo abaixo, foi editada com intuito de ocultar contatos pessoais dos participantes):

Nome	Órgão	Assinatura
Thaíze Martins	SPREAD	Thaíze Vieira Martins
Sônia Knawce	COPASA	Sônia
Isabel Christi	SECIR	Isabel Christi
Rustano Galão	ARSAE	Rustano Galão
Christine Samra	SECIR	Christine Samra
Luciana de F. Aguiar	SECIR	Luciana de F. Aguiar
Alexandre Gomes da S.	SECIR	Alexandre Gomes da S.
Sônia Henriques S. de Sá	COPASA	Sônia Henriques S. de Sá
Patrícia Leal	ARSAE	Patrícia Leal
Livia Gumbert	ARSAE	Livia Gumbert
MICILIANO GARCIA	ARSAE	Miciliano Garcia
Emmanuel Lima	ARSAE	Emmanuel Lima
Ulisses Lima de Oliveira	ARSAE	Ulisses Lima de Oliveira
Agli Borges Barros	ARSAE	Agli Borges Barros
Barbara Azeite de Souza	ARSAE	Barbara Azeite de Souza
Daniella Cavallotti	ARSAE	Daniella Cavallotti
Felipe Araújo dos S.T. Pinho	ARSAE	Felipe Araújo dos S.T. Pinho
Cláudio Magno Ribeiro	ARSAE	Cláudio Magno Ribeiro
Andréia Peres de Almeida	ARSAE	Andréia Peres de Almeida
TAMON COSTA	ARSAE	Tamon Costa
José Roberto	ARSAE	José Roberto
Fernanda Ayako Freitas	ARSAE	Fernanda Ayako Freitas
Paula Almeida	ARSAE	Paula Almeida
Deacy Alves M. Junior	ARSAE	Deacy Alves M. Junior
Fernando J. A. Moura	ARSAE	Fernando J. A. Moura
Maria Eunice Natalino	SEOPAC	Maria Eunice Natalino
Suelen Marques Souza	ARSAE	Suelen Marques Souza
Katharine Rodrigues	ARSAE	Katharine Rodrigues
Duilio Martins A. Jr	ARSAE	Duilio Martins A. Jr
Romão Magalhães Fernandes	SEOPAC	Romão Magalhães Fernandes
Mathias Sales de A. Cunha	SEOPAC	Mathias Sales de A. Cunha
HENRIQUE ROBERTO BARCELLOS	ARSAE	Henrique Roberto Barcellos
Fernando Silva de Paula	ARSAE	Fernando Silva de Paula
La Ribeiro	ARSAE	La Ribeiro
Lucia Villalaz	ARSAE	Lucia Villalaz
Marysra Nilouze Santos	ARSAE	Marysra Nilouze Santos
Viviana Pereira	ARSAE	Viviana Pereira
Otávio H. C. Hamdan	ARSAE	Otávio H. C. Hamdan
Isabel Christi	SECIR	Isabel Christi
Sônia Henriques S. de Sá	COPASA	Sônia Henriques S. de Sá
Sônia Knawce	COPASA	Sônia Knawce
ALEX AGUIAR	COPASA	Alex Aguiar

2) Relatório de Discussões:

A reunião técnica foi dividida em duas etapas: a) uma primeira, na qual houve a apresentação do professor Leo Heller, relator da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre saneamento; e b) uma apresentação da Arsaie-MG sobre a proposta de inclusão de avaliação da modicidade tarifária (também referida como acessibilidade financeira aos serviços de saneamento) no processo de definição das tarifas da Copasa em 2017. Neste documento, é apresentada uma resenha sobre os tópicos discutidos ao longo desta primeira etapa do dia e as conclusões alcançadas que embasaram avaliações das metodologias propostas pela Arsaie¹:

Segundo as diretrizes apontadas pela ONU, o direito à água é um preceito que envolve cinco aspectos centrais: (i) a disponibilidade de recursos hídricos na região para exploração; (ii) a aceitabilidade da população quanto à estrutura de fornecimento dos serviços; (iii) a acessibilidade física, através de um sistema de captação e distribuição que leva a água com mais facilidade aos usuários; (iv) a acessibilidade financeira, que busca garantir uma oneração adequada à renda das famílias em situação de fragilidade social (*affordability*); e (v) a dignidade do usuários no acesso e uso do sistema. O penúltimo aspecto compôs e direcionou as discussões sobre o conceito de modicidade tarifária na reunião técnica.

Avançando sobre o conceito apresentado acima, para que seja observada, a capacidade de pagamento dos usuários se estende sobre mais duas características. Primeiramente tem-se que o pagamento não deve ser empecilho ao acesso à água, um direito universal dos cidadãos. Isto não significa que é necessária a disponibilização de água sem ônus ao consumidor, mas que a cobrança deve seguir valores orientados pela renda dos usuários e com os princípios dos direitos humanos. A sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços é importante, mas nunca deve se sobrepor ao princípio da acessibilidade financeira para a população. A criação de uma tarifação social seria um exemplo de implementação deste tipo de princípio.

Tal proposta dialoga com um segundo conceito sobre modicidade de preços, o qual estabelece que a população não deve fazer escolha entre direitos humanos. Em um exemplo claro, o cidadão não deve ser obrigado a optar entre educação e saneamento, dois itens básicos. Logo, as tarifas de serviços de saneamento não devem onerar excessivamente os usuários e com isto criar um empecilho para o acesso a outros bens e serviços essenciais. Outros países estabelecem limites de comprometimento de renda, estratégia esta que a Arsaie deseja incorporar para a revisão de 2017. A proposta estabelecida foi apresentada na segunda etapa da reunião, além de compor em grande medida o tópico desta Nota Técnica.

Além da preocupação com a estrutura de geração de receitas, que normalmente envolverá subsídios entre preços e categorias para atendimento de aspectos de desigualdade econômica, destacou-se a importância da preocupação com redução de custos. Foi discutido que deve haver um combate a problemas de corrupção (necessidade de medidas anticorrupção, combate à cobrança de propinas, ligações clandestinas pela equipe operacional), má governança (baixa eficiência, perdas elevadas e baixo reinvestimento de lucros) e inação (ausência de investimentos em infraestrutura, na formação dos funcionários e em medidas de preservação ambiental) para que tais custos não sejam repassados para as tarifas pagas pelos usuários.

¹ A segunda parte do dia não será aqui apresentada pois, de certa maneira, ela está presente nas diretrizes tomadas para proposta da Agência no estudo de capacidade de pagamento e nas modificações da estrutura tarifária da Copasa, documentos publicados nesta terceira etapa de audiências.

Os modelos de blocos progressivos, como o adotado atualmente pela Arsa e grande parte dos órgãos reguladores de saneamento, foram desenvolvidos nos anos 70. As premissas adotadas de preços mais caros para consumos mais elevados envolvem a coibição do desperdício e a presumida correlação de usuários de alta renda fazem maior uso de água. Estes pressupostos são questionados atualmente, dado que existiria uma demanda inelástica dos ricos, pouco preocupados com o valor de suas faturas, e que as famílias mais pobres tendem a apresentar maior número de habitantes por domicílios, o que, comparando para um mesmo nível de consumo per capita, implicaria em faturas mais caras.

Esta ótica é substituída pela superação do subsídio entre níveis de consumo para um entre faixas de renda, conforme ocorre com a categoria de tarifa social. A lógica de subsídio também deve ser levada para níveis municipais, uma vez que a restrita observação da total recuperação de custos irá criar maior discriminação para moradores de baixa renda e que não vivem em perímetros regionais urbanos. Um modelo regionalizado, capaz de estimular subsídios entre sistemas a partir de excedente de receitas, quando direcionado à promoção da universalização e do bem público, se torna muito saudável em contextos de forte peculiaridades e desigualdades geoeconômicas.

Uma ação que deve ser inibida, e que fere o direito humano à água, é a desconexão de usuários por falta de pagamento em casos de famílias de baixa renda, com dificuldades financeiras e ou em situação de desemprego. A medida é regressiva ao cercear um direito básico do indivíduo, podendo implicar em maiores despesas com fontes alternativas ou limitação de atividades e consumos básicos e vitais humanos. Opções alternativas de combate à inadimplência devem ser consideradas, tomando como exemplo decisões judiciais e legislações de outros países já levando em conta a essencialidade do direito humano de acesso à água quando há questionamento sobre a desconexão.

A opção de medidores pré-pagos como solução à inadimplência, também não se demonstram adequados, ao fazerem um corte silencioso para os usuários. Um caso que ilustra bem tal situação se deu em Detroit, quando as tarifas foram aumentadas quase 3 vezes na época da crise. Isto implicou em grande aumento da inadimplência e desconexões em massa. Houve forte pressão de órgãos protetores dos direitos humanos para que fosse impedida tal dinâmica.

Para se criar um mecanismo que proteja a acessibilidade financeira dos serviços de saneamento, é importante que haja um olhar caso a caso. Não há medida global aplicável a qualquer contexto. Um dos primeiros passos a se tomar é definir quem é financeiramente vulnerável e cuja fatura de água possui impacto relevante sobre o orçamento, criando um conflito de escolha entre o consumo de itens básicos. Recursos para pagar pelos serviços de abastecimento de água não configuram capacidade de pagamento quando o usuário deixa de consumir produtos básicos de higiene, alimentação e moradia para tê-los. A percepção do peso da conta de água dentro da renda das famílias auxilia neste dimensionamento.

O CadÚnico, embora possua falhas e mecanismos parcos de controle de fraudes, é uma ferramenta muito interessante para esta identificação, na medida em que busca registrar informações de famílias em situação de fragilidade econômica. A identificação de famílias a partir da base federal permite a construção de mecanismos de modicidade tarifária direcionados para quem precisa. Olhar a média da população cria distorções em contexto de muita desigualdade, trazendo mais importância à adoção de uma base direcionada para a população carente, como ela.

Programas públicos também podem possuir forte participação na melhoria da qualidade e na viabilização da prestação de serviços de saneamento. Áreas urbanas tendem a ser priorizadas dada a viabilidade financeira existente, criando desigualdades de investimento. Recursos públicos direcionados a áreas rurais ou marginalizadas asseguraria uma suavização destes mecanismos perpetuadores de desigualdade. A universalização do acesso aos serviços, antes da promoção de uma equidade tarifária, já

seria um importante mecanismo de remoção de mecanismos de injustiça. A obrigatoriedade da ligação seria uma ferramenta no esteio desta proposta, assegurando tanto a expansão da abrangência quanto a promoção e a sobreposição do interesse coletivo ante ao privado.

No Chile, a participação de órgãos públicos se demonstra muito importante nessa temática, com o financiamento direto da conta da população de baixa renda. O prestador se beneficia com a garantia do recurso, que lhe é repassado diretamente, e o fim da inadimplência de determinadas categorias, ao tempo que a população de baixa renda tem assegurado o acesso aos serviços básicos. Muito se questiona e se propõe como solução ao acesso, incluindo o fim da tarifação pelos serviços de saneamento e o financiamento via impostos. Embora se possa questionar a promoção do uso irracional dos recursos hídricos, tem-se muito a avançar em estudos sobre a dinâmica de demanda-preço.

Quando à estruturação de um programa que abarque os princípios e diretrizes mencionados, ainda sim deve-se dar atenção aos aspectos burocráticos e participativos do processo. O processo deve se preocupar em ser inclusivo, assegurando a maior abrangência possível, característica que deve direcionar todos os esforços. Deve-se evitar entraves que dificultem a inclusão de potenciais beneficiários, embora seja necessário controle para evitar benefícios providos para quem não deveria possuir o direito. À população de baixa renda deve ser dada voz, permitindo uma discussão transparente e cooperativa. Deve haver pesquisas de rua, entrevistas e discussões articuladas com diversos setores, garantindo que não haja uma dinâmica restritiva que, indevidamente, acaba sendo apresentada como resultado da participação popular.

Dentre possibilidades de mecanismos mais avançados de promoção da acessibilidade financeira, dada a distância do atual modelo estruturado, têm-se a construção de uma tarifa social por região, perfil e tipo de acesso. A vinculação ao IPTU seria uma maneira de atacar esta proposta, embora casos de desemprego não sejam captados adequadamente em uma estrutura semelhante. Um segundo aspecto é a promoção da conexão de esgoto em conjunto à de água. Por fim, deve haver uma taxa de ligação, permitindo a socialização da despesa de inclusão de usuários ao sistema (cobrança individual por ligação pode ser um dos grandes aspectos restritivos ao acesso aos serviços de saneamento).