

3º Encontro de Saneamento Básico da FIESP

Saneamento Básico: Recuperar o Tempo Perdido

Política Tarifaria do Setor de
Saneamento

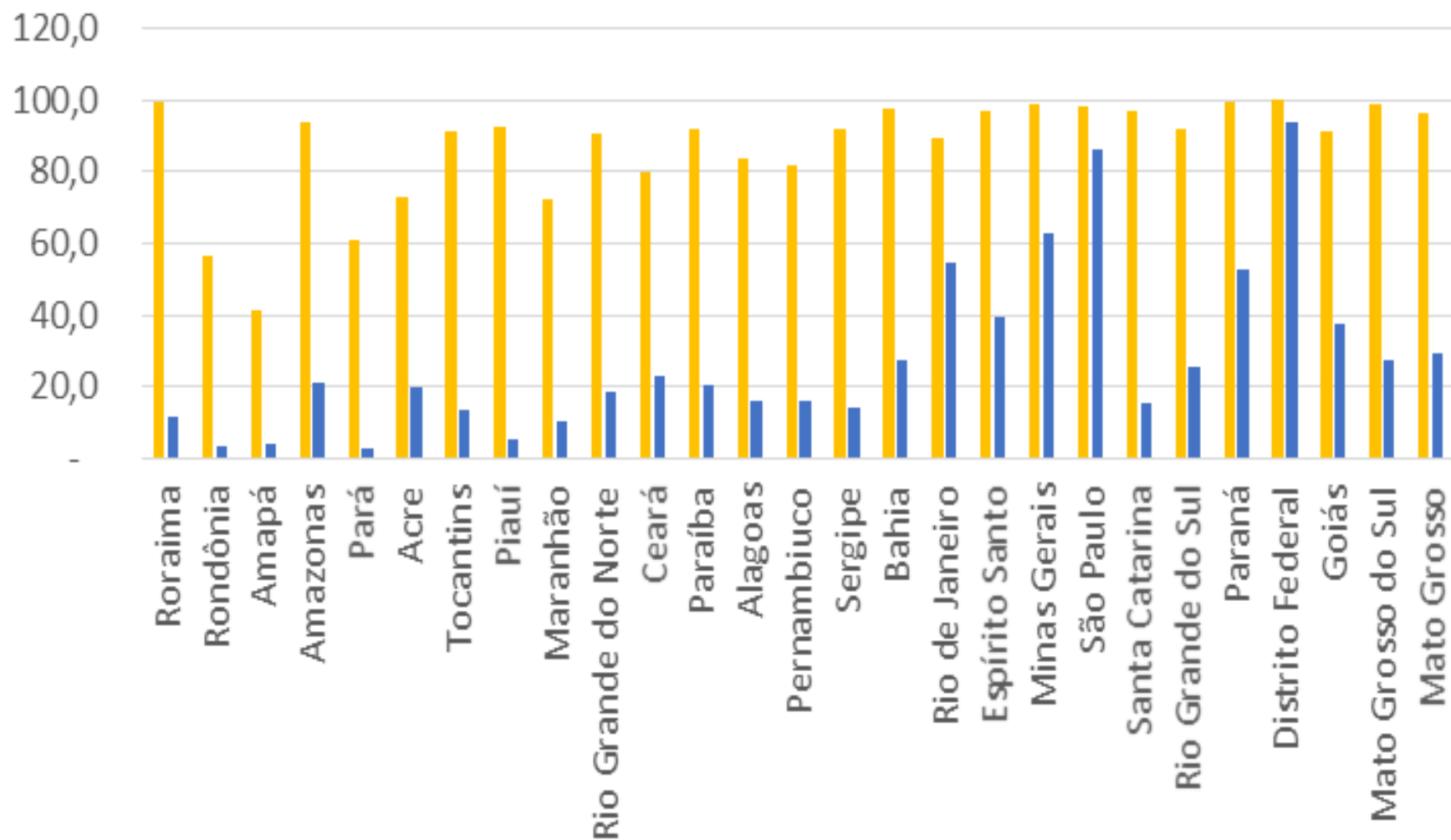
Hugo de Oliveira -Outubro de 2013

Contexto

Características Gerais do Setor

- Os prestadores de serviços de saneamento operam em um mercado que é um monopólio natural
- A prestação do serviço requer investimentos de grande escala e longa vida útil.
- A qualidade dos serviços gera externalidades importantes.
- A disposição a pagar do consumidor é, em muitos casos, menor que o custo de prestação do serviço.
- O tarifa a ser paga pelo usuário costuma gerar controvérsias

Nível de Atendimento de Água e Esgoto



Água



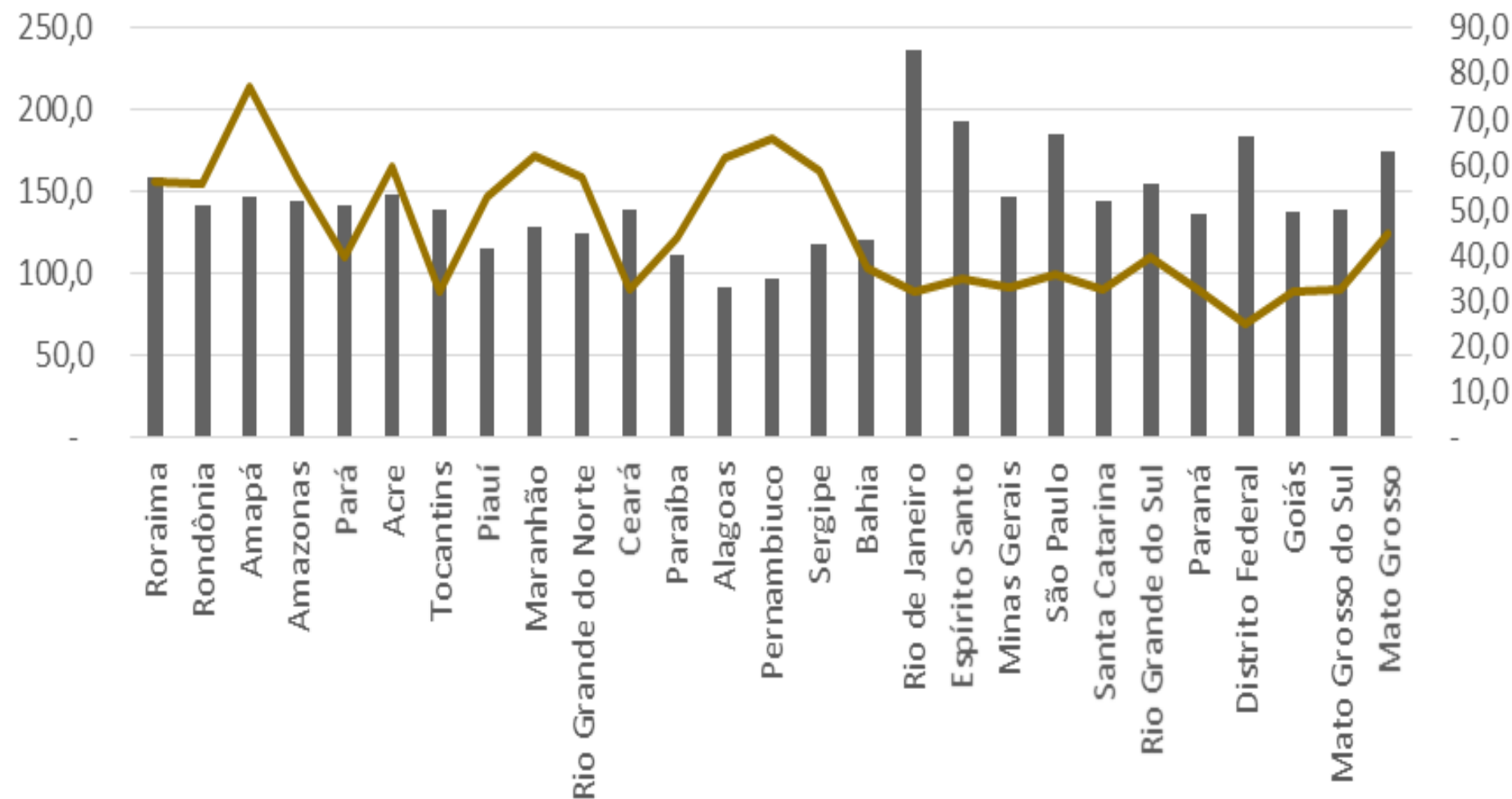
Coleta de esgotos



l/h/d

Consumo per capita(l/h/d) e Perdas (%)

%



Índice de Perdas em %



Consumo (l/h/d)



Principais Entraves

- ✓ **Falta de uma Política Nacional de Saneamento clara e objetiva que inclua regras tarifárias**
- ✓ **Fragilidade do Marco Regulatório**
- ✓ **Deficiências de Gestão**
- ✓ **Dificuldade de dar acesso ao serviço as populações carentes**
- ✓ **Elevada Carga Fiscal e Tributária**
- ✓ **Grandes Passivos Ambientais**

Elementos de uma Política Tarifaria

Princípios tarifários básicos

• Os princípios tarifários respondem a objetivos específicos. A melhor tarifa é a que permite alcançar um equilíbrio entre os objetivos “mais desejáveis”:

- Eficiência econômica.
- Equidade.
- Suficiência financeira.
- Universalização.
- Simplicidade e Transparência.

Eficiência Econômica

Por eficiência econômica entende-se que as tarifas devem:

- promover o uso eficiente dos recursos; i.e., recuperar todos os custos relacionados com a operação, manutenção e expansão dos serviços;
- estar baseadas em custos eficientes ou seja em projetos de engenharia e métodos operacionais de menor custo possível;
- dar um sinal claro ao consumidor do valor econômico do serviço

.

Equidade

- Horizontal: Tratamento igual dos iguais.
 - ✓ Consumidores de características semelhantes que recebem o mesmo serviço devem pagar o mesmo preço.
- Vertical: Tratamento desigual dos desiguais
 - ✓ Consumidores de características diferentes que recebem o mesmo serviço podem pagar preços diferentes.
- Discriminação entre consumidores da mesma característica só pode resultar de diferenças de custos.
- Um conceito associado porém distinto: “tarifa justa”.
 - ✓ Critério subjetivo, tarifas tendem a ser percebidas como injustas quando são complexas ou existem muitos consumidores com diferentes tarifas.

Subsídios

- **Os subsídios devem ser explícitos e orientados a aliviar a pobreza e/ou para compensar externalidades ambientais;**
- **Devem permitir a população de baixa renda ter acesso e pagar os serviços de saneamento.** Isto significa que o regime de tarifas deve ter em conta a capacidade de pagamento da população;
- **Não devem impedir as empresas prestadoras de alcançar suas metas de autofinanciamento.** Isto significa que os subsídios preferencialmente devem ser financiados com recursos externos a empresa;
- **Não devem ocultar o sinal econômico das tarifas.** Isto significa que só devem ser subsidiados os consumos mínimos dos usuários de baixa renda. Os consumos acima deste nível devem ser cobrados com tarifas normais;
- **Se devem administrar com critérios técnicos e objetivos.** Isto significa que o sistema deve ser preservado de eventuais manipulações de ordem política.

Sustentabilidade financeira

- As fórmulas de tarifas devem garantir a recuperação dos custos de operação, manutenção e dos investimentos de expansão e reposição e permitir remunerar o patrimônio dos acionistas na mesma forma que seria remunerado uma empresa eficiente num setor de risco comparável.
- Isto exige faturamento e cobrança do total dos consumidores.
- A cobertura de custos é necessária para evitar prejuízo na qualidade do serviço e os efeitos em espiral associados.
- Um conceito associado: estabilidade das receitas líquidas.
 - Garante o fluxo de caixa e gera credibilidade do prestador frente aos compromissos do serviço de dívida.

Universalização

Deve-se assegurar o acesso da população aos serviços básicos de água e saneamento. “Impacto sobre a vida e a saúde”. Isto requer:

- Serviços a domicílio ou próximos ao domicílio do consumidor de baixa renda, com qualidade satisfatória.
- Mecanismo que permita que as famílias pobres possam pagar.

Simplicidade e Transparência

A estrutura e nível tarifário deve poder ser entendida pelos usuários e autoridades.

–Se o consumidor entende a fatura estará mais disposto a aceitar aumentos tarifários.

- O regime de tarifas deve ser explícito e completamente público para todos os atores que participam na prestação do serviço, especialmente para os usuários.

Objetivos de uma Política Tarifária

- a) financeiros: cobertura dos custos dos serviços;
- b) econômicos: indução a que as escolhas dos usuários se dêem de forma economicamente ótima; e
- c) sociais: redistribuição de renda e inclusão de classes menos favorecidas.

Esses objetivos estão ligados à eficiência produtiva, alocativa e distributiva, respectivamente.

Possíveis Conflitos entre Objetivos

- Tarifa econômica pode não corresponder a tarifa necessária para assegurar a estabilidade das receitas líquidas.
 - numa ótica estritamente financeira, o ideal pode ser a tarifação pelo custo médio do serviço, enquanto numa ótica social, cada usuário seria tarifado pelo custo marginal de sua entrada no sistema.
- Do ponto de vista social, cada usuário deveria ser tarifado de acordo com a sua capacidade de pagamento.
 - Transferências a grupos de baixos ingressos via tarifa podem interferir com os critérios econômicos ou de conservação de recursos.
- Cobertura universal versus qualidade e sustentabilidade financeira do serviço.

A política tarifária é o resultado do grau de importância atribuído a cada objetivo

Regimes Tarifários

☐ Tipos de Regimes

- Taxa de Retorno
- Preço Teto
- Receita Teto

☐ Estrutura de Custos Possíveis

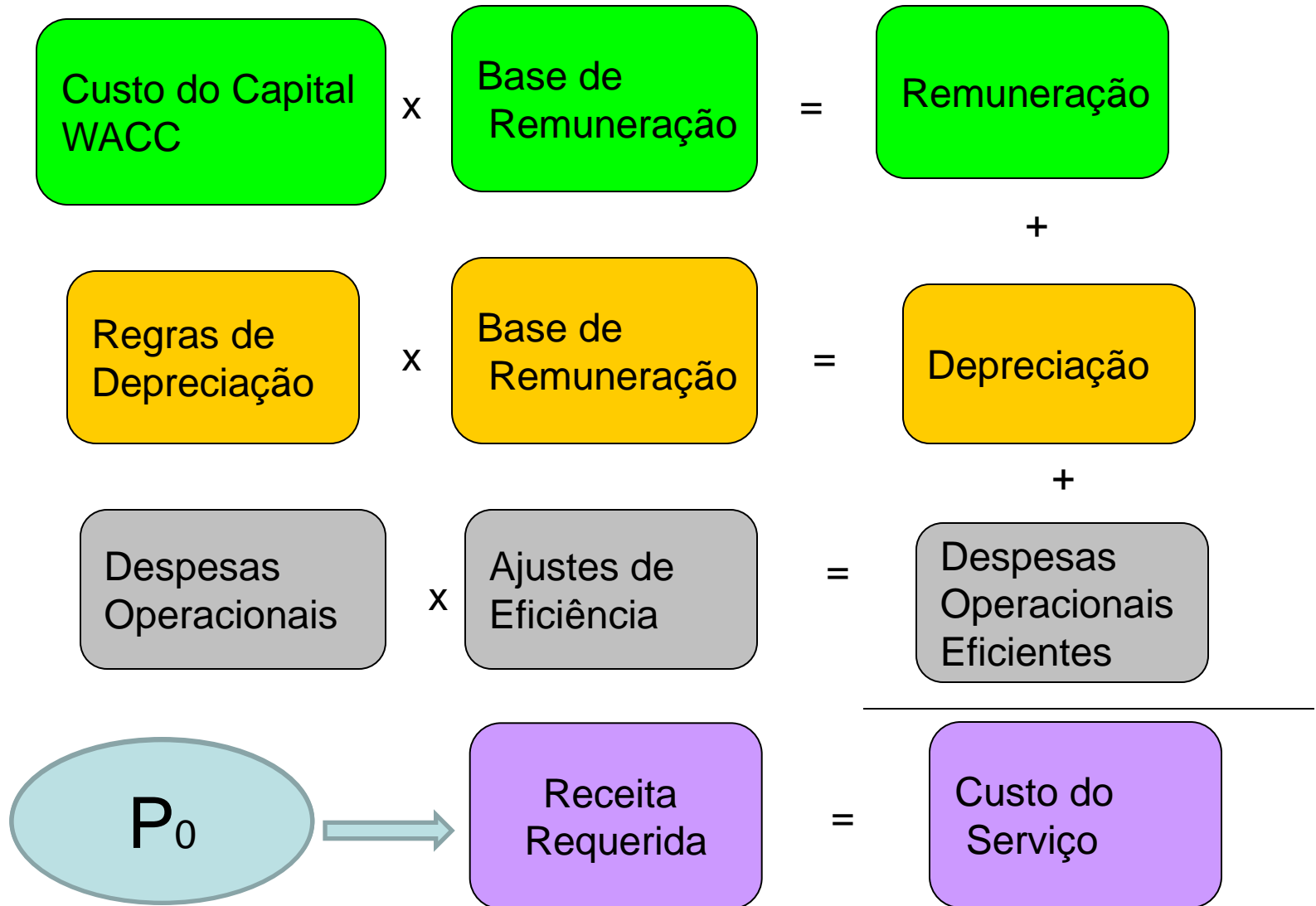
- Custo histórico/contábil
- Custo incremental/médio de longo prazo
- Custo financeiro em regime de caixa

Componentes de um Regime Tarifário

Um regime tarifário se compõe de dois elementos que, combinados, definem as bases de cobrança pelos serviços públicos. São eles:

- Nível da tarifa média $P(t)$: método de determinação da tarifa e procedimentos de reajustes e revisões ao longo do tempo.
- Estrutura Tarifaria: Compreende a forma como os valores das tarifas serão distribuídos conforme os elementos que integram a prestação dos serviços, entre os quais:
 - ✓ tipos de serviços prestados pela mesma organização;
 - ✓ categorias de usuários (residencial, industrial, comercial, etc.) de cada serviço;
 - ✓ classes ou grupos de usuários de uma mesma categoria (residencial: social, condominial, normal, etc.);
 - ✓ escala de progressividade dos valores unitários conforme a quantidade de serviço utilizado, para cada classe e categoria de usuários e cada tipo de serviço;
 - ✓ características de subsídios tarifários

Método de Determinação do P_0



Tipos de Estrutura (1)

- Tarifa fixa não baseada no consumo
- Tarifa volumétrica (com base ao volume de água consumida)
- Tarifa binária ou de duas partes: incluem uma parte fixa e outra volumétrica.
- A Tarifa binaria por bloco de consumo é uma das mais usadas nos países em desenvolvimento sendo considerada como "desejável", pelas seguintes razoes:
 - Promove a transferência de ingressos dos ricos aos pobres, e de empresas a indivíduos.(subsídio cruzado)
 - Estimula a conservação do recurso água

Como estão sendo observados
os fundamentos da Política
Tarifaria

Marco Legal

As Diretrizes Tarifárias para o setor estão definidas nas seguintes Leis:

- Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (Art. 29, II, § 1º, I ao VIII, § 2º; Art. 30, I ao VI; Art. 31, I, II, III; Art. 37; Art. 38, I, II, §§ 1º, 2º, 3º, 4º; Art. 39, § Único),
- Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal (Art. 9º, §§, 1º, 2º, 3º, 4º; Art. 10; Art. 11, § Único; e, Art. 13).

Tratamento do $P(0)$

- Não há procedimentos uniformes no país e nem todas as agencias reguladoras desenvolveram métodos para definir e autorizar o $P(0)$.
- As agencias ainda estão em processo de formação e algumas não tem autonomia financeira e administrativa para cumprir com suas funções relacionadas a revisões tarifarias
- Os reajustes tarifários seguem o modelo do setor elétrico

Exemplo de Cálculo do P (0)

Custo de Referência

Discriminação	Unidade	Jul09-Jun10	Jul10-Jun11	Δ%
1 - DESPESAS DE EXPLORAÇÃO	R\$ 1.000	3.966.659	4.355.348	9,80%
1.1-Pessoal (Sem Confins/Pis-Pasep)	R\$ 1.000	1.349.663	1.652.973	22,47%
1.2-Produtos Químicos	R\$ 1.000	131.996	150.959	14,37%
1.3-Outros Materiais	R\$ 1.000	150.938	151.781	0,56%
1.4-Energia Elétrica	R\$ 1.000	506.715	563.953	11,30%
1.5-Outros Serviços de Terceiros	R\$ 1.000	857.405	891.024	3,92%
1.6-Despesas Gerais	R\$ 1.000	377.536	297.002	-21,33%
1.7-Fiscais	R\$ 1.000	592.406	647.657	9,33%
2 - DEPRECIAÇÕES E PROVISÕES	R\$ 1.000	551.079	681.976	23,75%
2.1-Depreciações	R\$ 1.000	532.320	661.691	24,30%
2.2-Provisão para Créditos Duvidosos	R\$ 1.000	18.759	20.286	8,14%
3 - REMUNERAÇÃO DO INVESTIMENTO	R\$ 1.000	2.985.765	3.076.950	3,05%
4 - CUSTO TOTAL DE REFERÊNCIA	R\$ 1.000	7.503.503	8.114.274	8,14%
5 - RECEITA OPERACIONAL (Faturamento)	R\$ 1.000	7.503.503	8.114.274	8,14%
6 - VOLUMES FATURADOS (Água e Esgoto)	1000 m3	3.361.057	3.488.352	3,79%

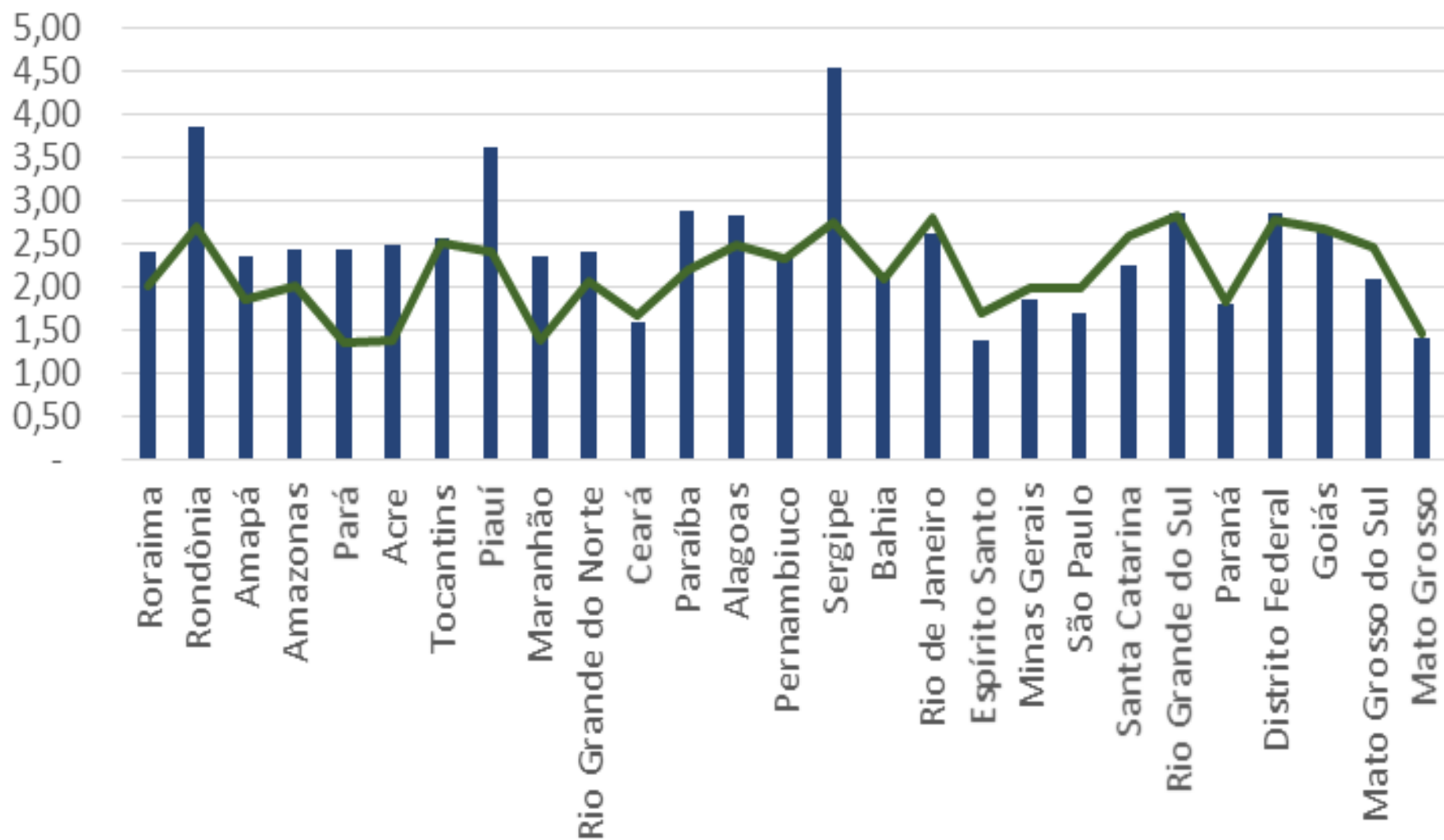
P (0) Tarifa Média Geral (A+E)	(R\$/ m3 Fat)	2,2325	2,3261	4,19%
--------------------------------	---------------	--------	--------	-------

Exemplo de Cálculo do Reajuste Tarifário

Índice de Reajuste Tarifário – IRT

Discriminação	Sigla	Jul09-Jun10	Jul10-Jun11	Δ%
1 - Custo de Referência - R\$ 1000	CR	7.503.503	8.114.274	8,14%
2 - Despesas Não Administráveis - R\$ 1000	VPA	1.231.117	1.362.568	10,68%
2.1-Energia Elétrica		506.715	563.953	11,30%
2.2-Materiais de Tratamento		131.996	150.959	14,37%
2.3-Despesas Fiscais		592.406	647.657	9,33%
3 - Despesas Administráveis - R\$ 1000	VPB	6.272.386	6.751.706	7,64%
4 - Volume Faturado Total - 1000 m3		3.361.057	3.488.352	3,79%
5 - Despesas Não Administráveis - R\$ / m3	IrA	0,3663	0,3906	6,64%
6 - Variação do IPCA: Jul/09-Jun/10 - %	IrB			6,87%
7 - Índice de Reajuste Tarifário - %	IRT			6,83%

Tarifas versus Custo



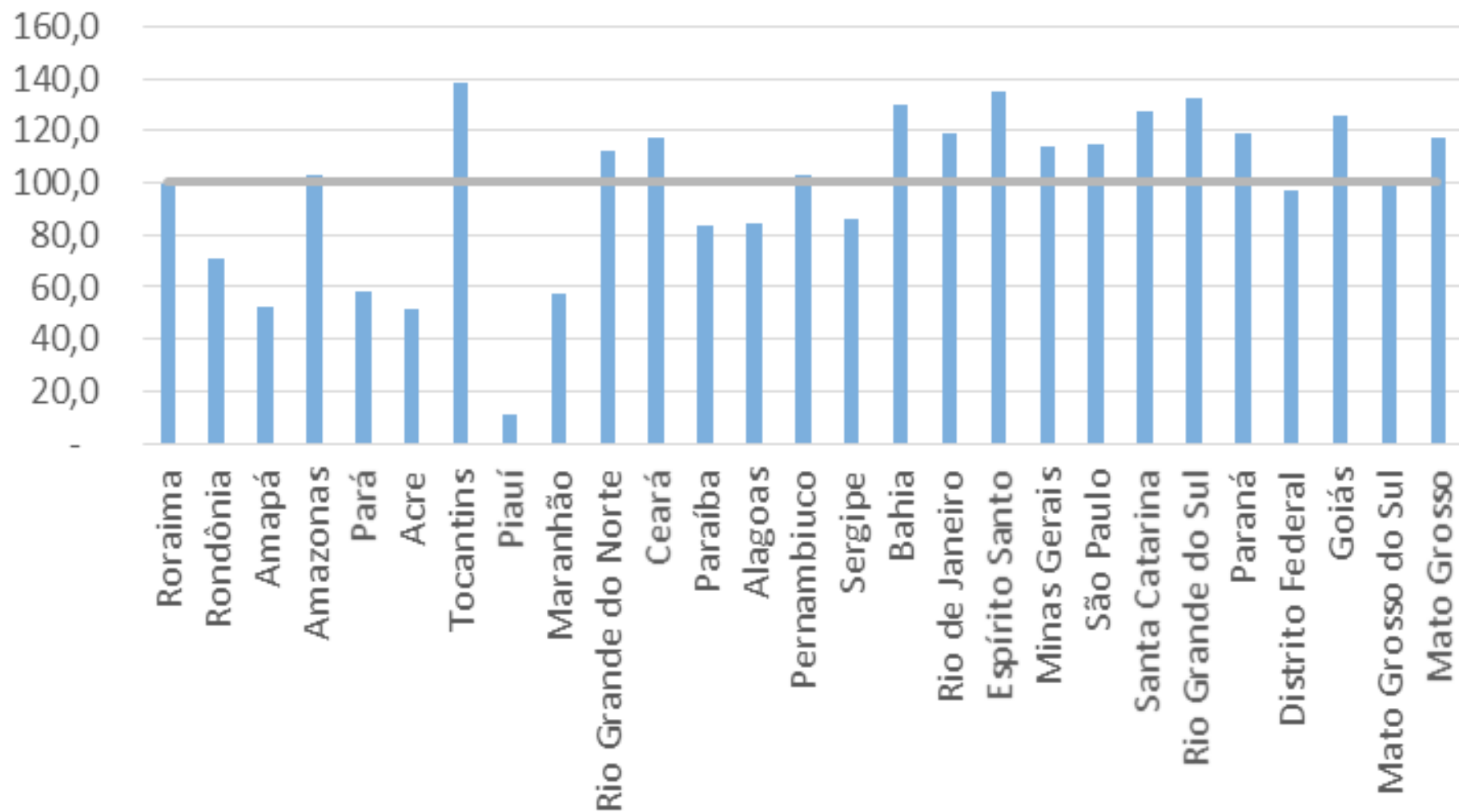
Custo/m3



Tarifa media/m3



Sustentabilidade Financeira



Índice de Suficiência de Caixa

Tratamento da Estrutura Tarifaria

- As estruturas vigentes ainda são as implantadas pelo modelo Planasa;
- Estão desenhadas para um sistema de subsidio cruzado entre consumidores e entre localidades resultante do modelo institucional do Planasa de regime de caixa único;
- Apresentam forte progressividade para os consumos mais altos;
- Atualmente devido esta progressividade estão expulsando os grandes consumidores da rede.

Exemplo de uma Estrutura Tarifaria

DIRETORIA DE SISTEMAS REGIONAIS: RS e RN

RESIDENCIAL

Social	Tarifa		
<i>Faixas de consumo (m³)</i>		<i>Água</i>	<i>Esgoto</i>
0 a 10	R\$/mês	5,14	5,14
11 a 20	R\$/m³	0,80	0,80
21 a 30	R\$/m³	1,48	1,48
31 a 50	R\$/m³	2,14	2,14
acima de 50	R\$/m³	2,87	2,87

Normal

<i>Faixas de consumo (m³)</i>		<i>Água</i>	<i>Esgoto</i>
0 a 10	R\$/mês	15,16	15,16
11 a 20	R\$/m³	2,12	2,12
21 a 50	R\$/m³	2,81	2,81
acima de 50	R\$/m³	3,79	3,79

OUTROS

CARRO TANQUE	Tarifa	
Terceiros	R\$/m³	24,12
SABESP	R\$/m³	59,22
BARCAS E NAVIOS		
RS	R\$/m³	10,61
RN	R\$/m³	16,27

COMERCIAL / INDUSTRIAL / PÚBLICA

Comercial Normal / Industrial / Pública sem Contrato	Tarifa		
<i>Faixas de consumo (m³)</i>		<i>Água</i>	<i>Esgoto</i>
0 a 10	R\$/mês	30,43	30,43
11 a 20	R\$/m³	3,97	3,97
21 a 50	R\$/m³	8,66	8,66
acima de 50	R\$/m³	9,35	9,35

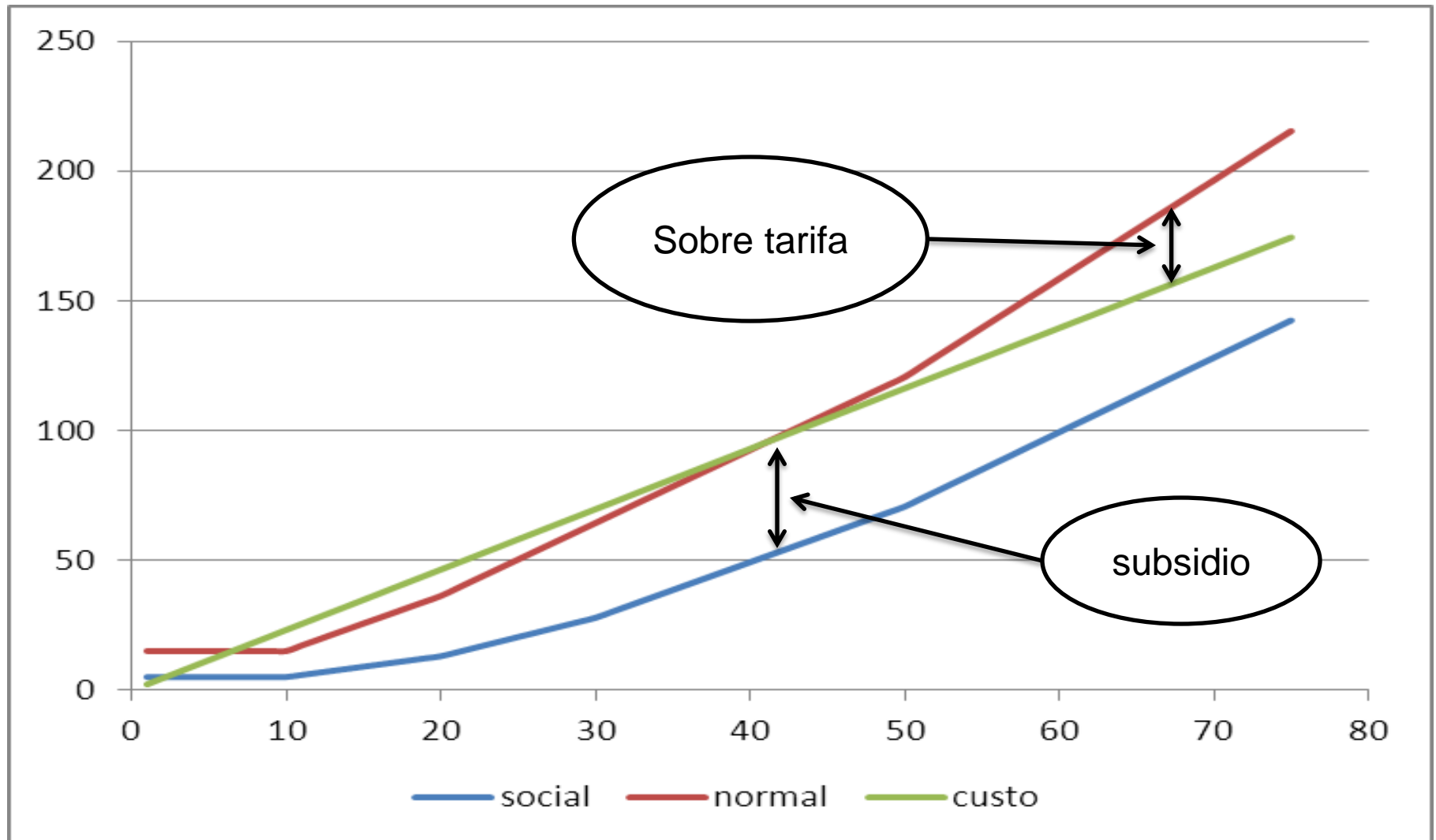
Comercial / Entidades de Assistência Social

<i>Faixas de consumo (m³)</i>		<i>Água</i>	<i>Esgoto</i>
0 a 10	R\$/mês	15,21	15,21
11 a 20	R\$/m³	1,99	1,99
21 a 50	R\$/m³	4,36	4,36
acima de 50	R\$/m³	4,68	4,68

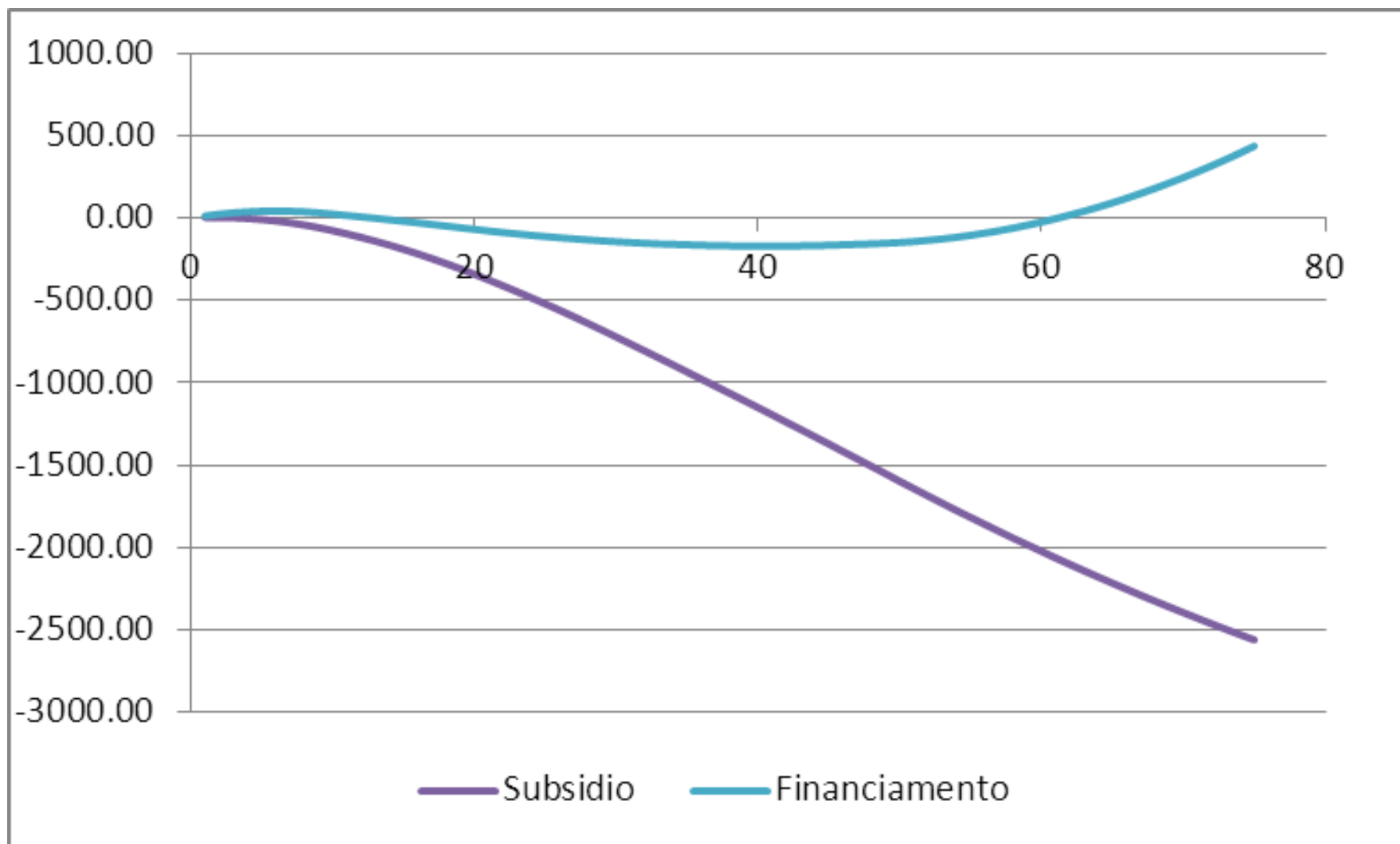
Pública com contrato

<i>Faixas de consumo (m³)</i>		<i>Água</i>	<i>Esgoto</i>
0 a 10	R\$/mês	22,81	22,81
11 a 20	R\$/m³	2,98	2,98
21 a 50	R\$/m³	6,50	6,50
acima de 50	R\$/m³	7,02	7,02

Subsidio Cruzado entre Consumidores residenciais da RMSP

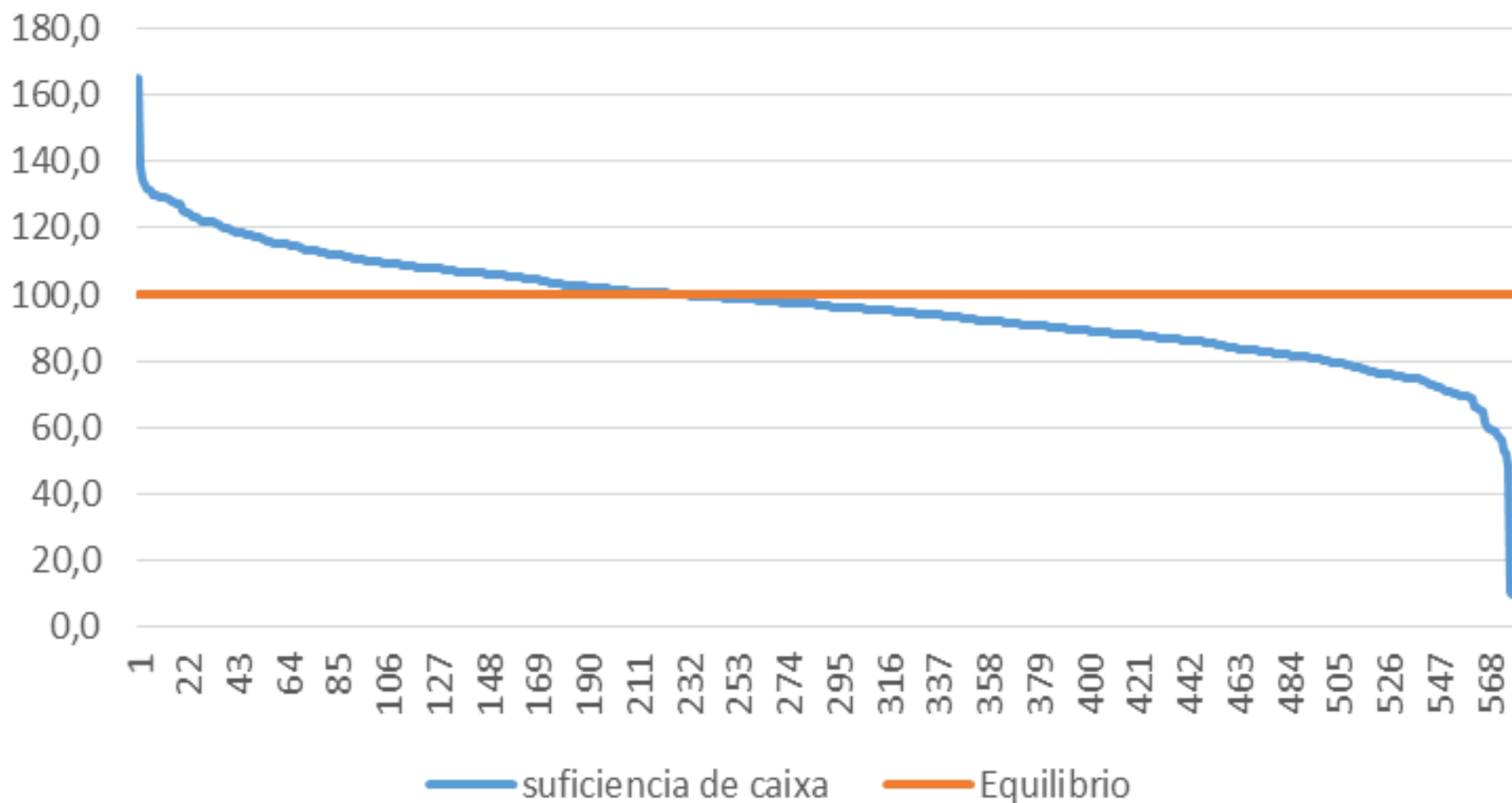


Financiamento do Subsidio Cruzado entre consumidores residenciais



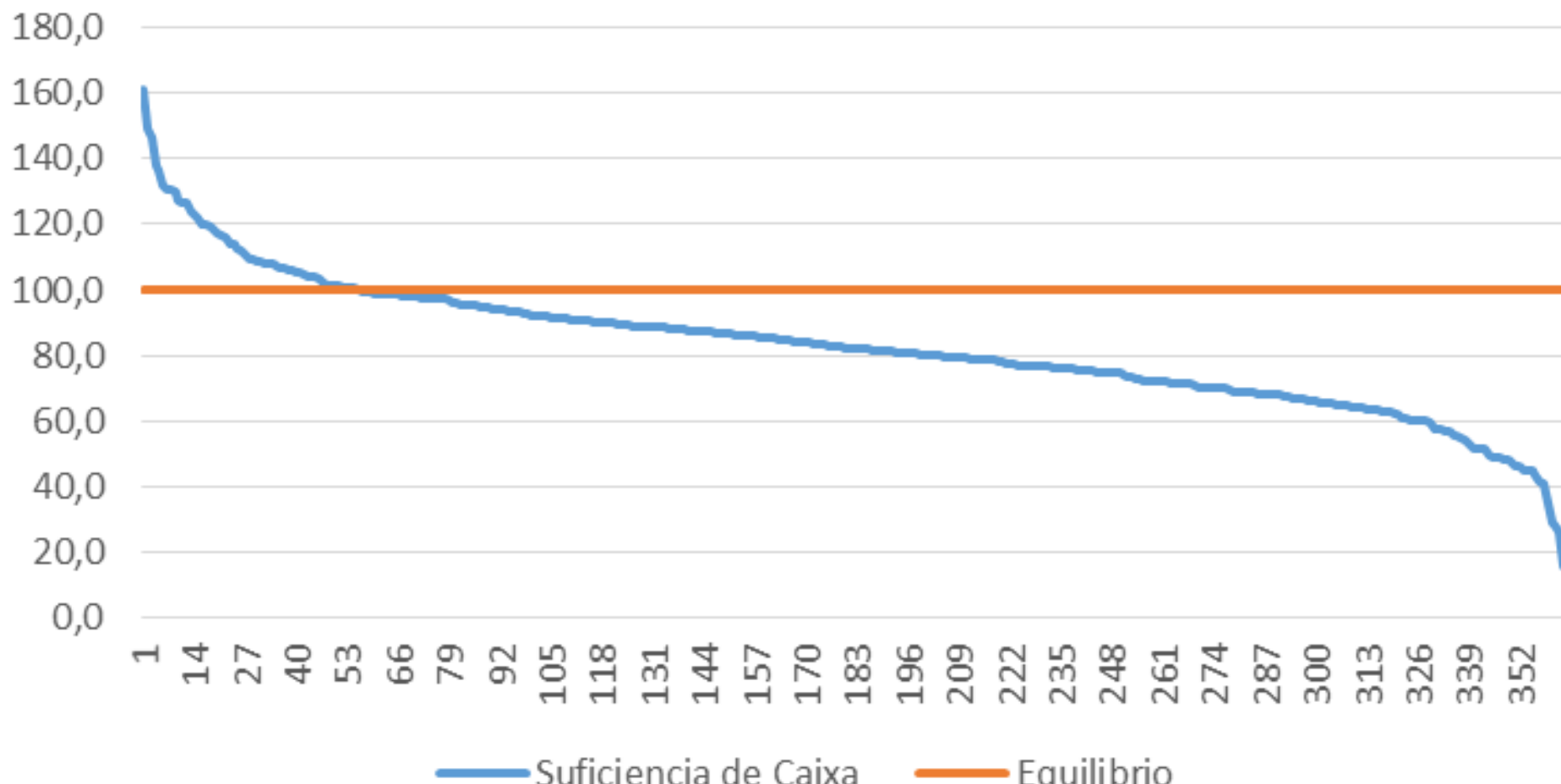
Subsidio Cruzado entre Municípios

Estado de Minas Gerais- Municípios Operados pela COPASA



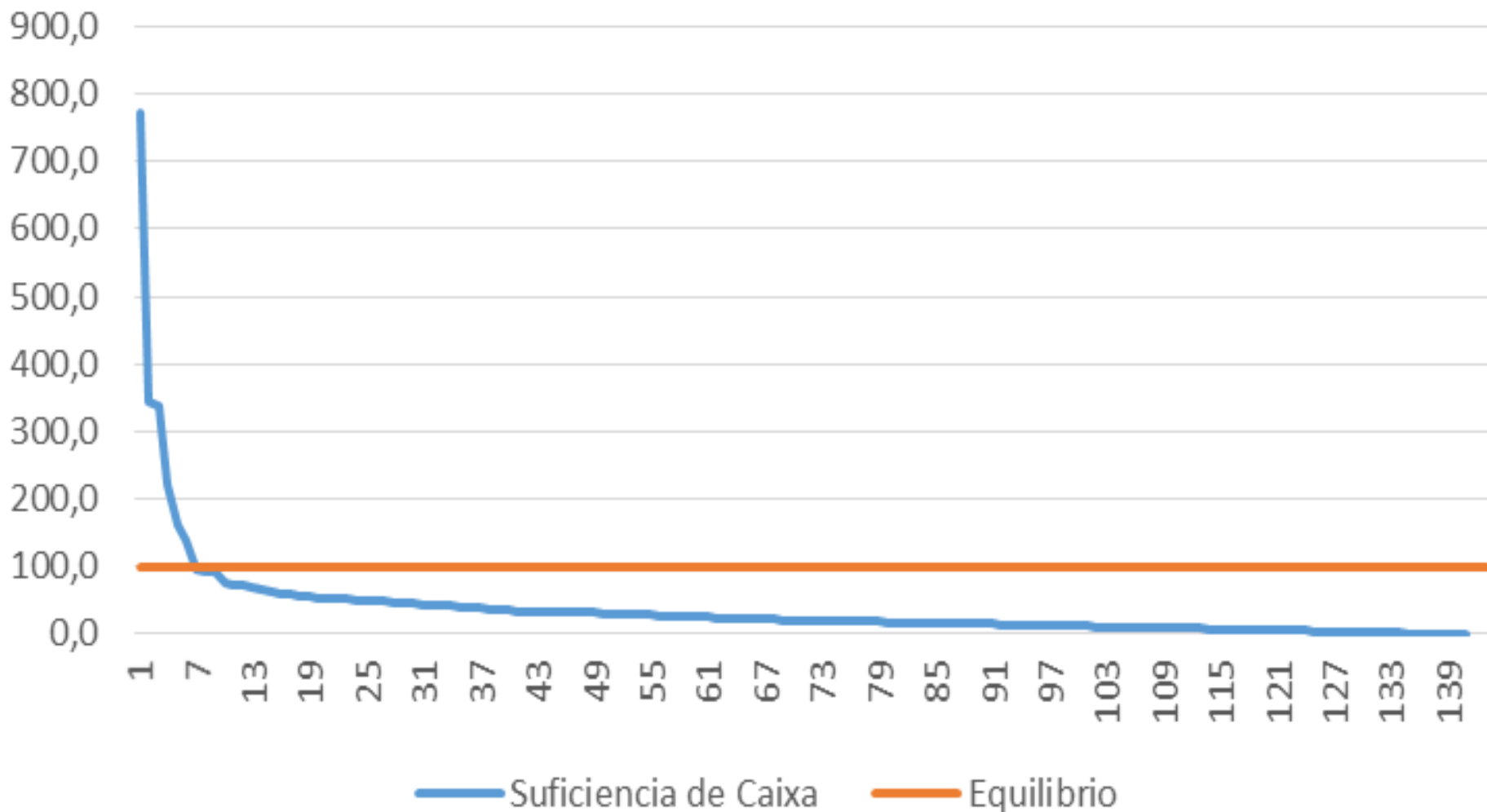
Subsidio Cruzado entre Municípios

Estado de São Paulo- Municípios Operados pela SABESP



Subsidio Cruzado entre Municípios

Estado do Maranhão- Municípios Operados pela CAEMA



Conclusões

- Falta de clareza sobre o regime tarifário que deve prevalecer no setor
- Processos de revisão e reajuste ainda não estão totalmente regulamentados e padronizados a nível de setor
- Falta de encaminhamento da questão do subsidio cruzado

Possíveis Linhas de Ação

- **Resgate do Planejamento**
- **Fixação de uma Política de Tarifas e Subsídios**
- **Fortalecimento e apoio a Regulação**
- **Gestão a melhorar. Sistema de Incentivos**
- **Investimentos / Recursos a equacionar fontes mais estáveis**
- **Conflito da titularidade a superar**
- **Políticas Ambientais mais explicitas**