



Encontro Técnico **AESABESP**

Congresso Nacional
de Saneamento e
Meio Ambiente

EXPERIENCIA LATINO AMERICANA EM REGULAÇÃO SOCIAL DO SANEAMENTO

HUGO DE OLIVEIRA

Contato: deoliveira.hugo@gmail.com

OBJETIVOS  **DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Regulação Social

- A regulação social no saneamento refere-se às medidas tomadas pelas sociedades para garantir que todos tenham acesso a instalações e serviços de saneamento adequados. Envolve vários intervenientes – governos, entidades reguladoras, organizações da sociedade civil e comunidades – que trabalham em conjunto para criar políticas, implementar normas e monitorar e fazer cumprir a conformidade.
- Para a universalização dos serviços é essencial dispor de mecanismos robustos de regulação social. Os governos devem priorizar o saneamento e alocar recursos adequados para a sua implementação. Os organismos reguladores devem desenvolver e aplicar normas para garantir que os serviços de saneamento sejam de alta qualidade e acessíveis a todos. As organizações da sociedade civil devem desempenhar um papel ativo na mobilização comunitária e no monitoramento da funcionalidade dos sistemas de saneamento.

Regulação Social

- Além disso, é fundamental promover parcerias e colaborações entre todas as partes interessadas. Esta é uma questão complexa que requer uma abordagem multidimensional. Os governos, a sociedade civil, o sector privado e as organizações internacionais incluindo bancos multilaterais devem trabalhar em conjunto, partilhando conhecimentos, recursos e melhores práticas. Ao unirmos os nossos esforços, podemos criar soluções sustentáveis e superar os desafios que impedem o progresso no saneamento.
- Também, a educação e a sensibilização são elementos-chave da regulação social no saneamento. As comunidades precisam de ser educadas sobre a importância de práticas de higiene adequadas e da utilização responsável das instalações sanitárias. As campanhas de mudança de comportamento, dirigidas a indivíduos e famílias, podem criar uma cultura de limpeza e higiene, promovendo a sustentabilidade a longo prazo.

Instrumentos Regulatórios

<-ORIENTADOS PARA O CONTROLE->		<- ORIENTADOS PARA O MERCADO->		<-ORIENTADOS PARA O LITÍGIO->
Regulamentos e Sanções	Precificação:	Criação de Mercado de Direitos	Intervenção de Demanda Final	Legislação de Responsabilização
<ul style="list-style-type: none"> · Padrões de emissões · Quotas de uso. · Indicadores de eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> · Cobrança pelo uso ou pela degradação de um recurso natural. · Tarifas, taxas e Subsídios Impostos e Cobranças de encargos 	<ul style="list-style-type: none"> Licenças comercializáveis para os direitos de captação de água, Licenças para emissões poluidoras no ar e na água. 	<ul style="list-style-type: none"> · Rotulação de produtos de consumo referente a substâncias problemáticas (p.ex. fosfatos em detergentes). · Lista negra dos poluidores. 	<ul style="list-style-type: none"> · Compensação de danos. · Responsabilização legal por negligência dos gerentes de empresa e das autoridades ambientais.

O Modelo Chileno

- O sistema de subsídios para água potável e saneamento no Chile tem como objetivo garantir o acesso a serviços de água e saneamento básico para os setores mais vulneráveis da população. O governo chileno implementa uma série de políticas e programas para subsidiar o fornecimento de água potável e serviços de saneamento, com o intuito de reduzir as desigualdades e melhorar a qualidade de vida das pessoas.
- Além desses subsídios, o governo chileno também implementa medidas para promover a eficiência e sustentabilidade no uso da água e no tratamento de resíduos. Essas políticas visam garantir o fornecimento adequado de água potável e o tratamento adequado de resíduos, contribuindo para a proteção do meio ambiente.
- O sistema de subsídio chileno de água potável é regulado principalmente pela Lei de Subsídios de Água Potável e Saneamento (Lei nº 18.828), promulgada em 1989. Essa lei estabelece as bases legais para a implementação e administração do sistema de subsídios.

O Modelo Chileno

O arranjo institucional do sistema de subsídio chileno envolve diferentes atores, a saber:

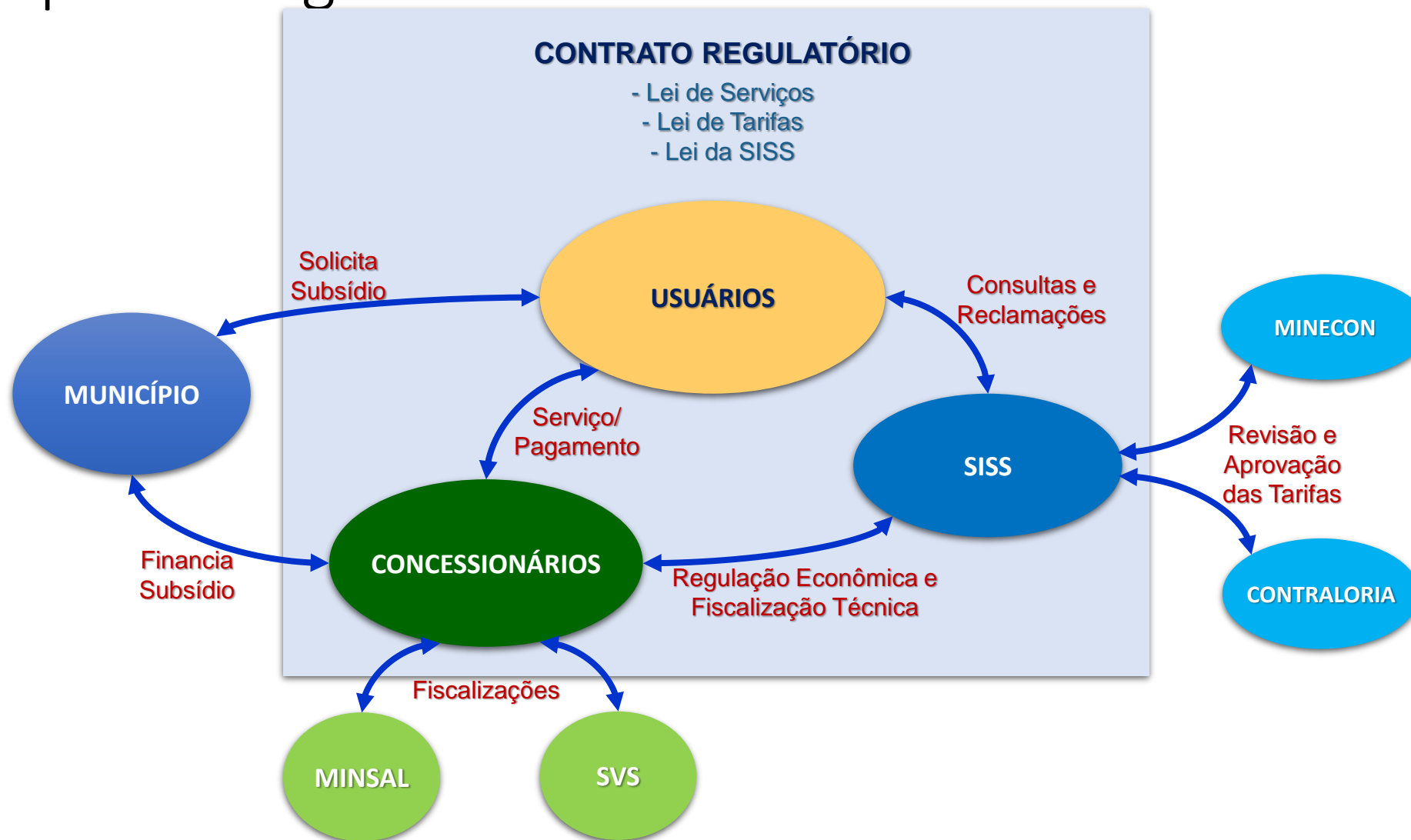
- 1. Ministério de Obras Públicas (MOP): É responsável pela formulação e implementação das políticas públicas relacionadas à água potável e saneamento básico no Chile. Cabe ao MOP supervisionar e monitorar o sistema de subsídios.
- 2. Superintendência de Serviços Sanitários (SISS): É a entidade reguladora que fiscaliza as empresas de serviços sanitários no Chile. A SISS é responsável por verificar o cumprimento das exigências legais, incluindo as disposições relacionadas aos subsídios.
- 3. Empresas de serviços sanitários: São concessionárias responsáveis pela provisão de serviços de água potável e saneamento básico em diferentes regiões do Chile. Essas empresas são responsáveis por operar o sistema de subsídios, aplicando os descontos no valor das contas de água dos beneficiários elegíveis.
- 4. Beneficiários: São os consumidores finais que cumprem os critérios de elegibilidade para receber subsídios de água potável. Os critérios são definidos pela legislação vigente e podem incluir características socioeconômicas, como renda familiar, tamanho do domicílio, entre outros fatores.

O Modelo Chileno

Existem diferentes tipos de subsídios e benefícios disponíveis para os cidadãos chilenos, dependendo de sua situação socioeconômica. Alguns dos principais programas incluem:

- 1. Subsídio Básico: Destinado a famílias de baixa renda que possuem um consumo de água potável abaixo de um limite estabelecido. Esse subsídio é aplicado diretamente na conta de água, reduzindo o valor a ser pago.
- 2. Subsídio Familiar: Benefício financeiro fornecido às famílias com uma renda mensal per capita inferior a um determinado valor. Esse subsídio pode ser usado para pagar serviços básicos, como água potável e saneamento.
- Subsídio para Pessoas com Necessidades Especiais: Visa apoiar pessoas com necessidades especiais que requerem assistência adicional no acesso à água potável e serviços de saneamento. Esse subsídio pode ser utilizado para adaptar as instalações ou fornecer equipamentos específicos.
- 4. Programa de Saneamento Rural: Destinado a comunidades rurais que não possuem acesso aos serviços de água potável e saneamento. O programa busca construir e melhorar infraestruturas nessas áreas, com a participação financeira do governo e da comunidade.

O esquema regulatório chileno



O esquema regulatório chileno

Ítem	Chile - Subsídio ao consumo (setor urbano)	Chile - Programa Agua Potável Rural	Chile - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Tipo de subsídio (Classificação segunda Lei 11445)	Direto ao consumo (Direto/Fiscal)	Direto á oferta (Indireto/Fiscal)	Direto á oferta (Indireto/Fiscal)
Serviços subsidiados	Água/Esgoto	Água	Água/Esgoto
Cobertura dos serviços	100% água; 97% esgoto	99% água; 11% esgoto	
Natureza dos prestadores	96% privados	Cooperativas	N.A.
Segmentação geográfica dos prestadores	Regional	Localidades	Regional
População total beneficiada	17%	S.I.	S.I.
Custo dos subsídios	81 MMUS\$/ano	100 MMUS\$/ano	34 MMUS\$/ano
	9,24 US\$/econ./mês		
	5,2% da receita do setor		
Duração do programa	28 anos	53 anos	43 anos
Entidade Financiadora	Governo Central a través dos municípios	Ministério de Obras Públicas	Governos Regionais
Custo de administração do programa	Médio-alto		

O esquema regulatório chileno

Pontos fortes

Chile - Subsídio ao consumo (setor urbano)	Chile - Programa Agua Potável Rural	Chile - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Complementariedade de distintos tipos de subsídio		
Alto grau de focalização dos recursos	O programa financia projetos de construção de novos sistemas de água potável rural	O programa financia projetos específicos de melhoramento e aumento de cobertura dos serviços de água e esgoto
Intensidade do subsídio em função do custo do serviço e nível socioeconômico	Projetos aprovados são só aqueles que sejam socialmente rentáveis	Cada projeto deve ser avaliado e aprovado tecnicamente
Subsídio á família e só para consumo básico	A construção do sistemas de água (incluídas as ligações domiciliares) é financiada pelo Governo	O Governo Regional é o responsável de selecionar aqueles projetos que receberam os fundos cada ano
Não gera distorções na estrutura tarifária	Em todos os projetos executados são constituídos Comitês ou Cooperativas de usuários para a gestão do novo sistema	
Não altera equilíbrio econômico financeiro de prestador		
O benefício deve ser revisado e atualizado cada 3 anos		
Exige disciplina de pago aos beneficiários		

O esquema regulatório chileno

Pontos fracos

Chile - Subsídio ao consumo (setor urbano)	Chile - Programa Agua Potável Rural	Chile - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Alto custo de administração	Tarifas só cobrem os custos de manutenção e operação	Baixos incentivos á eficiência
E mais um dos programas da rede de segurança social do Estado		

O Modelo Colombiano

O sistema colombiano de subsídios para água potável é baseado em uma série de leis e regulamentos que estabelecem o arranjo institucional para garantir o acesso à água potável às comunidades mais vulneráveis.

- A Constituição Política da Colômbia reconhece o direito fundamental ao acesso à água potável. Além disso, existem várias leis e regulamentações específicas que abordam o setor de água e saneamento básico no país. Algumas das leis mais relevantes incluem:
 - 1. Lei 142 de 1994: Esta lei estabelece o regime geral de serviços públicos na Colômbia, incluindo água e saneamento básico. Ela define os direitos e deveres dos usuários, bem como as atribuições dos prestadores de serviços.
 - 2. Lei 1083 de 2006: Esta lei define o regime de subsídios para os serviços públicos domiciliares, incluindo a água potável. Ela estabelece critérios para a concessão de subsídios e define os grupos populacionais elegíveis para receber assistência financeira.
 - 3. Decreto 1988 de 2013: Este decreto regulamenta a prestação de serviços públicos de água potável e saneamento básico no país. Ele aborda questões como tarifas, qualidade da água, responsabilidades dos prestadores de serviços e mecanismos para garantir o acesso aos subsídios.
- Essas leis e arranjos institucionais visam garantir que os subsídios sejam direcionados para as comunidades mais necessitadas, promovendo o acesso universal à água potável e contribuindo para a redução da desigualdade no acesso aos serviços básicos.

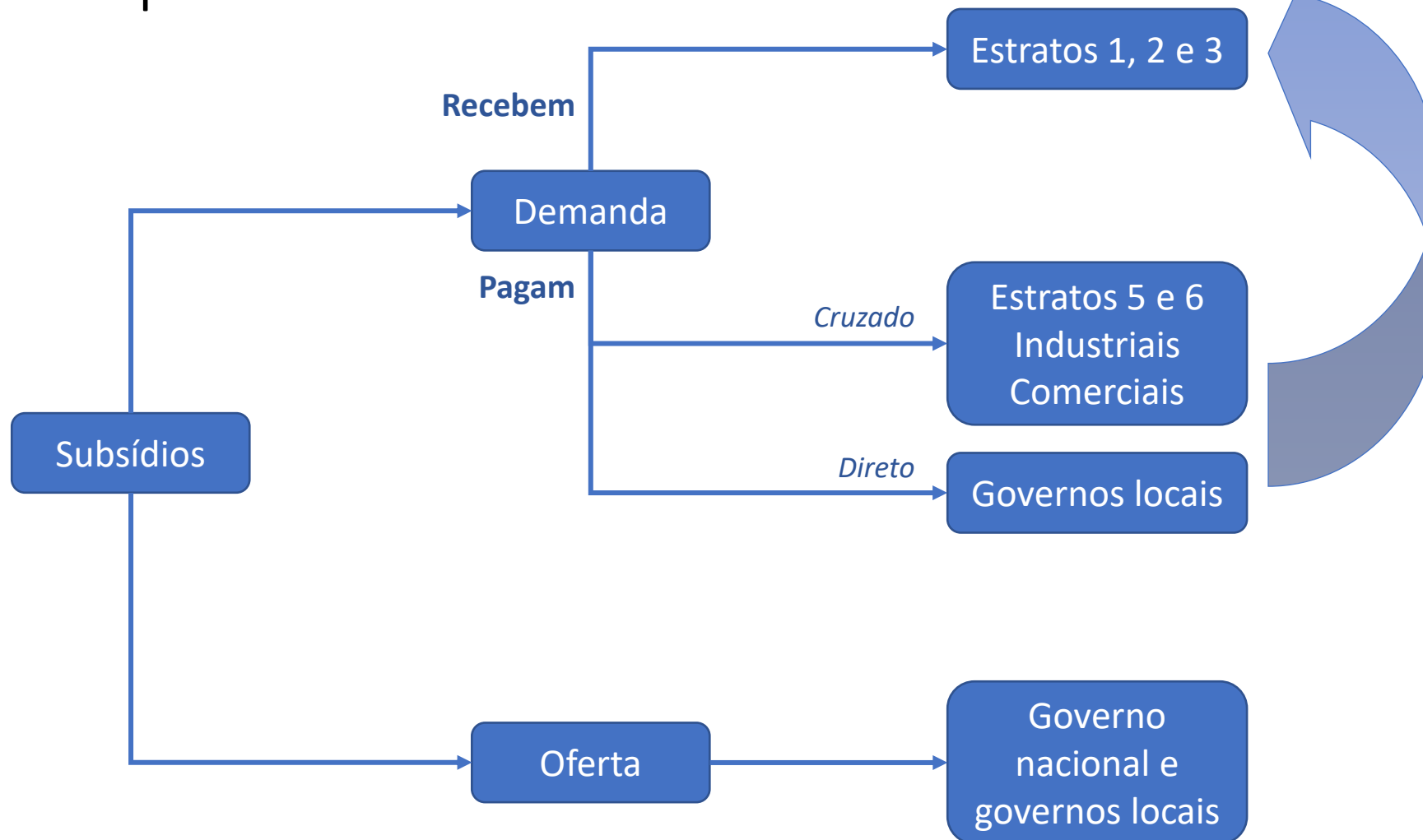
O Modelo Colombiano

- O sistema de subsídios para água potável na Colômbia é um programa governamental que busca garantir o acesso à água de qualidade para todos os cidadãos, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O programa é implementado pelo governo central em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e entidades regionais.
- O subsídio para água potável é concedido por meio do programa de subsídio para água potável e saneamento básico (Subsídio de Água Potável y Saneamento Básico - SAS). Esse programa tem como objetivo principal subsidiar os custos de fornecimento de água para famílias de baixa renda, permitindo que elas tenham acesso regular a esse recurso essencial.
- O SAS é um programa universal que abrange todo o território colombiano. Ele opera por meio das empresas de serviços públicos de água, chamadas Empresas Prestadoras de Serviços Públicos Domiciliares de Água Potável y Saneamento Básico (ESP), que são responsáveis por fornecer água potável para a população em suas respectivas áreas de atuação.
- Para ser elegível ao programa de subsídio, os beneficiários devem atender a critérios socioeconômicos específicos definidos pelo governo. Esses critérios consideram o nível de renda e a composição familiar, garantindo que aqueles em maior necessidade recebam a ajuda adequada.
- O subsídio é concedido na forma de descontos na fatura da água e pode variar de acordo com a localidade e as condições socioeconômicas dos beneficiários. É importante ressaltar que o valor do subsídio cobre apenas uma parte do custo total do uso da água, enquanto o restante é pago pelos beneficiários, com base em uma tarifa progressiva calculada de acordo com o consumo.

O Modelo Colombiano

- Além dos subsídios para a água potável, o governo colombiano também implementa programas para melhorar o acesso ao saneamento básico, promovendo a construção de banheiros e sistemas de tratamento de água em comunidades carentes.
- Em resumo, o sistema de subsídios para água potável na Colômbia é uma medida importante do governo para garantir o acesso à água potável para todos os cidadãos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Através desse programa, o governo busca promover a igualdade de acesso à água e melhorar as condições de vida da população mais necessitada

O esquema de subsídios na Colômbia



O esquema de subsídios na Colômbia

Ítem	Colômbia - Subsídio a Demanda		Colômbia - Subsídio á oferta
Tipo de subsídio (Classificação segunda Lei 11445)	Cruzado (Direto/Tarifário)	Direto ao consumo (Direto/Fiscal)	Direto á oferta (Indireto/Fiscal)
Serviços subsidiados	Água/Esgoto	Água/Esgoto	Água/Esgoto
Cobertura dos serviços	Urbano: 98% água; 93% esgoto Rural: 61% água; 17% esgoto		
Natureza dos prestadores	88% municipal		N.A.
Segmentação geográfica dos prestadores	Municípios		Municípios
População total beneficiada	69%		S.I.
Custo dos subsídios	192 MMUS\$/ano	167 MMUS\$/ano	182 MMUS\$/ano
	4,71 US\$/econ./mês		
	18% da receita do setor		
Duração do programa	23 anos		
Entidade Financiadora	Usuários Financiadores (Residenciais de alta renda e industriais e comerciais)	Municípios	Municípios e Governo Central
Custo de administração do programa	Médio-alto		

O esquema de subsídios na Colômbia

Pontos fortes

Colômbia - Subsídio a Demanda	Colômbia - Subsídio á oferta
Complementariedade de distintos tipos de subsídio	
Subsídio só para consumo básico	O programa financia projetos específicos para aumento de cobertura e melhoramento dos serviços de água e esgoto
Intensidade do subsídio em função do custo do serviço e nível socioeconômico	Os municípios a outras entidades territoriais apresentam seus projetos
Custo econômico dos serviços é calculado. Esquema tenta não alterar o equilíbrio econômico financeiro de prestador	O Ministério setorial avalia e faz a pontuação de cada projeto, alocando os recursos nacionais por município segundo ela
Os sobre preços tem um teto	Os investimentos financiados não entram no cálculo tarifário
Tem flexibilidade para se adequar as condições socioeconômicas da população do município	
A estratificacao das vivendas é atualizada cada 5 anos	

O esquema de subsídios na Colômbia

Pontos fracos

Colômbia - Subsídio a Demanda	Colômbia - Subsídio á oferta
Alto custo de administração	Baixos incentivos á eficiência
Cobertura do subsídio e bem maior que a estimativa da população que requer subsídio	
Subsídio outorgado fundamentalmente ás economias e não aos moradores (famílias)	
Política de segmentação socioeconômica e geral e não só do setor	

Lições aprendidas dos modelos chilenos e colombianos

- A política de subsídios deve estar sustentada por um arcabouço institucional e financeiro que seja sistêmico. Preferencialmente deve se materializar por meio de um programa inserido na planificação setorial para que seja garantida sua sustentabilidade.
- Para a adequada aplicação da política seu arranjo institucional deve estar constituído por um órgão gestor, uma entidade executora, uma fonte de recurso permanente e um sistema de monitoramento para verificar sua efetividade.
- O programa de subsídio a ser criado deverá ser estabelecido considerando as seguintes etapas: (i) definição do critério de vulnerabilidade da população; (ii) identificação e dimensionamento da população vulnerável; (iii) levantamento das necessidades da população vulnerável em termos suas restrições a se ligar a rede e consumir ou usar os serviços de água e esgoto; (iv) custeio das necessidades identificadas; (v) quantificação do montante a subsidiar.

Política de Subsídios no Brasil

PLANASA

A política tarifária do PLANASA foi estabelecida formalmente em 1978 pela Lei 6.528 e seu decreto regulamentador no. 82.587.

No decreto regulamentador o mecanismo de subsídio foi explicitado pelo Art. 10 que previa que as tarifas dos serviços públicos de saneamento deveriam se adequar ao poder aquisitivo da população, compatibilizando os aspectos econômicos do negócio com os aspectos sociais

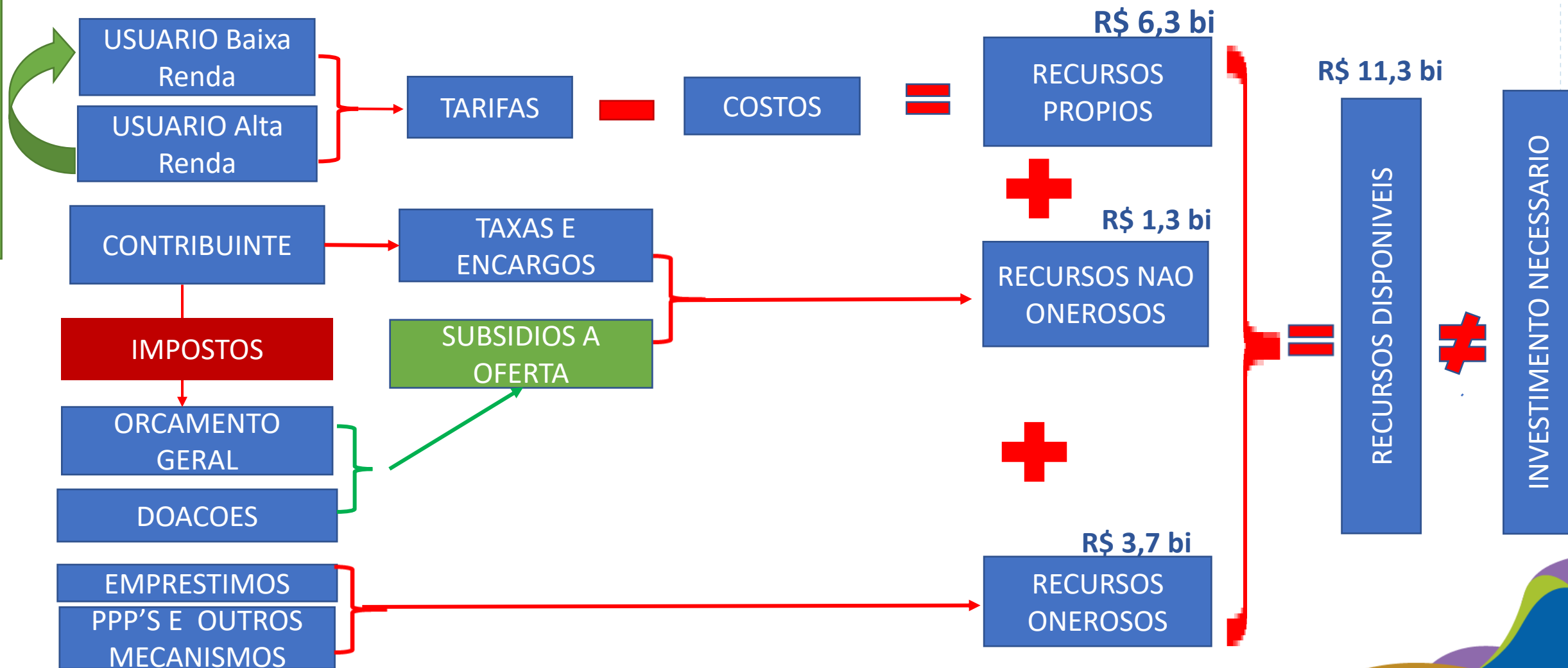
O Art. 11 definiu que a forma de cobrança tarifária deverá ser diferenciada por tipo de usuário (residencial, comercial, etc.) e por faixa de consumo, *“assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores”* (grifo nosso).

LEI DE SANEAMENTO 11.445

Mais recentemente, no Art. 3 §VII da Lei Federal 11.445/2007, o subsídio é expressamente entendido como *“(...) um instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”*.

Contexto atual: Subsídios no esquema de financiamento

SUBSÍDIOS A DEMANDA



Síntese dos modelos de subsídios existentes

- No Brasil se utiliza uma ampla variedade de subsídios, porém predominam o subsídio cruzado de demanda e o subsídio direto da oferta.
 - Objetivo (acesso as famílias de baixa renda, proteção do meio ambiente)
 - Tipo de subsídio (oferta, demanda, fiscal, financeiro)
 - Outorgante (SNSA, FUNASA, Governo, prestadores, BNDES, CEF, ANA)
 - Financiamento (Orçamento público, operações de crédito, usuários do sistema, renúncia fiscal)
 - Programas específicos (PLANSAB, PAC, Água Limpa, PROBES)

Síntese dos modelos de subsídios existentes

Pontos Fracos

	Urbano		
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pouco focalizado ➤ Possuem erros na entrega ➤ Sobre preços sem limites ➤ Critério de focalização geográfico não ligado a renda 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sem critério de focalização ➤ Subsídios construção de sistemas que tem condições de obter recursos no mercado. ➤ Não possui critério de regionalização. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não estão sendo outorgados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sem critério de focalização ➤ Sem incentivos para o cumprimento das metas ➤ O subsídio outorgado se deteriora rapidamente 	Oferta
	Rural		

Pontos Fortes

	Urbano		
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promove uma redistribuição regional de recursos dando sustentabilidade financeira a pequenas comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribui para alcançar a universalização. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não estão sendo outorgados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diminui a desigualdade no acesso ao serviço 	Oferta
	Rural		

Novo Marco Legal de Saneamento (NMLS) e a Política de Subsídios

- O NMLS estabelece que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções.
- Entretanto quando define a forma de financiamento dos subsídios determina que ele serão realizados com a manutenção do modelo de subsídio cruzado atualmente existente.
- A utilização exclusiva do subsídio cruzado irá produzir um aumento excessivo da progressividade das tarifas dos demais usuários que irão financiar uma tarifa subsidiada para a população de baixa renda.
- Entende-se que para controlar este risco seria necessário estabelecer uma política de proteção social aos usuários de baixa renda a qual deveria estar baseada num sistema de subsídios diretos e subsídios cruzado sendo que este último não deve onerar em demasia os consumidores residenciais de maior poder aquisitivo nem os consumidores não residenciais.

Conclusões

- A política de subsídios brasileira tem elementos de demanda e de oferta que não estão articulados e coordenados entre si.
- A política atual de subsidio a demanda é excludente por que somente concede subsidio aos usuários do sistema ou seja não subsidia população que não está ligada ao sistema público.
- A forma de entrega do subsidio a demanda (estrutura tarifaria BBC) conduz a dois erros.
 - Subsidia quem não precisa.
 - Exclui quem precisa.
- Os subsídios a oferta não possui nem diretrizes de prioridade de alocação e nem critérios de focalização.
- O NMLS não altera este quadro.

Recomendações para o aperfeiçoamento da Política de Subsídios do Brasil

- Que o modelo de subsídio brasileiro seja inclusivo seguindo o modelo colombiano de subsídio. Deve subsidiar a população carente e não somente o usuário do sistema.
- O subsídio a demanda deve subsidiar além do consumo essencial o acesso ao serviço.
- Modificar a forma de entrega do subsídio a demanda. O subsídio passa a ser entregue de forma direta ao consumidor e não de forma indireta via estrutura tarifária.
- Eliminar a sobre tarifa entre municípios.
- Focalizar o subsídio a oferta. O subsídio deve ser direcionado para corrigir externalidade negativas (sistemas de tratamento de esgotos para reduzir a poluição dos rios) e apoiar a segurança hídrica e a resiliência dos sistemas (infraestrutura pesada de captação, armazenamento de água bruta).
- A fonte de recursos deve preferencialmente ser o Orçamento dos governos (federal, estado e município). Eventualmente se poderia pensar em taxas e encargos específicos para cada categoria de subsídio.

Obrigado

