

NOTA TÉCNICA

I) Apresentação

Esta nota técnica tem o objetivo de subsidiar o posicionamento da Comissão de Segurança Hídrica no que tange a alterações nas tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No ano de 2020, estão programados: a) a 2ª revisão quadrienal do Contrato de Prestação de Serviços (Contrato Sabesp nº 199/10-CJ) e do Convênio Sabesp nº 027/10-CJ; b) processo de Revisão da Estrutura Tarifária pela ARSESP.

Esses processos ocorrem de forma paralela, mas podem ter importantes impactos um no outro. O cumprimento das metas contratuais pela prestadora pode ser afetado não só pelo nível tarifário geral, mas também pelos incentivos contidos na estrutura da tarifa. Por isso, é importante que a Comissão de Segurança Hídrica considere as implicações dos dois processos de revisão e busque dar coerência às alterações do contrato e da estrutura tarifária, de maneira a impactar positivamente na cobertura e qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

II) Normas que regem a Tarifação

A estrutura tarifária da Sabesp tem por base o disposto na Lei Federal nº 11.445/2007, no Contrato de Prestação de Serviços, no Plano Municipal de Saneamento e nas normas emanadas pela ARSESP.

O Contrato Sabesp nº199/10-CJ estabelece que as tarifas devem ser suficientes para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e cobrir, como mínimo, tributos e encargos legais; custos de administração e operação dos serviços; prêmios e seguros, encargos previstos no Contrato e no Convênio; investimentos a serem executados, a taxa de regulação, subsídios existentes ou que venham a ser criados; a remuneração dos ativos; a remuneração do capital próprio; e a tarifa social. (*Cláusula 48*)

Para tanto, a ARSESP é incumbida de determinar anualmente a revisão da tarifa, com vistas a manter o equilíbrio econômico-financeiro. (*Cláusula 48*)



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

Compete também à ARSESP estipular a estrutura tarifária, observados o Marco Nacional do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/07, em vias de ser substituído) e o Decreto Estadual nº 41.446/96 (*Cláusula 44*).

A [Deliberação ARSESP nº 859/2019](#) é a mais recente a apresentar parâmetros para a tarifação da Sabesp. Ela versa sobre:

- a) reajuste tarifário anual;
- b) tarifa social, em especial, os critérios para enquadramento, a saber:

Art. 3º - Terão direito a pagar tarifa social os usuários que, mediante avaliação pelas áreas comerciais da SABESP, realizada com base em instruções normativas da Companhia, atendam os seguintes critérios:

I – ter renda familiar de até 3 salários mínimos, ser morador de habitação unifamiliar subnormal com área útil construída de 60 m² e ser consumidor de energia elétrica com consumo de até 170 kWh/mês;

II - estar desempregado, sendo que o último salário seja de no máximo de 3 (três) salários mínimos;

III – morar em habitações coletivas consideradas sociais, como cortiços e as verticalizadas, tais como Unidade Social Verticalizada resultante do processo de urbanização de favelas. §1º – Na hipótese do inciso II, o tempo máximo de concessão da tarifa social será de 12 (doze) meses.



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

c) Valores e estrutura da tarifa por faixa de volume:

Residencial Social		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	8,88	8,88
11 a 20	R\$/m ³	1,53	1,53
21 a 30	R\$/m ³	5,43	5,43
31 a 50	R\$/m ³	7,74	7,74
Acima de 50	R\$/m ³	8,55	8,55

Comercial / Industrial / Pública sem contrato		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	52,57	52,57
11 a 20	R\$/m ³	10,23	10,23
21 a 50	R\$/m ³	19,60	19,60
Acima de 50	R\$/m ³	20,42	20,42

Residencial Favela		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	6,77	6,77
11 a 20	R\$/m ³	0,77	0,77
21 a 30	R\$/m ³	2,56	2,56
31 a 50	R\$/m ³	7,74	7,74
Acima de 50	R\$/m ³	8,55	8,55

Comercial: Entidades de Assistência Social		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	26,28	26,28
11 a 20	R\$/m ³	5,11	5,11
21 a 50	R\$/m ³	9,84	9,84
Acima de 50	R\$/m ³	10,22	10,22

Residencial Normal		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	26,18	26,18
11 a 20	R\$/m ³	4,10	4,10
21 a 50	R\$/m ³	10,23	10,23
Acima de 50	R\$/m ³	11,27	11,27

Pública com Contrato		Tarifa Água	Tarifa Esgoto
0 a 10	R\$/Mês	39,39	39,39
11 a 20	R\$/m ³	7,66	7,66
21 a 50	R\$/m ³	14,74	14,74
Acima de 50	R\$/m ³	15,32	15,32

Imagem 1- Tabelas das tarifas estabelecidas em 2019 (ARSESP)

III) Propostas de Alteração

O processo de revisão da estrutura tarifária foi iniciado pela ARSESP em maio de 2019, com a publicação das Deliberações 865/2019 e 866/2019 do órgão regulador, que preveem as diretrizes e calendário do processo de revisão.

Cabe notar que as propostas de alteração apresentadas aqui são resultado de um trabalho de prospecção iniciado após a formação da Comissão de Segurança Hídrica, que teve como ponto de partida o [Estudo](#) do Instituto Democracia e Sustentabilidade sobre recomendações para alteração na tarifação dos serviços de saneamento.

O tema também foi tratado no Simpósio sobre a Estrutura Tarifária da Sabesp, organizado pela própria ARSESP em 10/10/2018, estando as apresentações da, Sabesp, Banco Mundial, ADASA e ARSESP presentes no site desta última.

As alterações na estrutura tarifária propostas partem do princípio que é preciso avançar no uso da estrutura da tarifa como forma de política pública. A estrutura tarifária segmenta tipos

de serviços, tipos de usuários e faixas de consumo. Dessa forma, a escolha de uma determinada estrutura embute subsídios cruzados entre diferentes tipos de consumidores e serviços, e cria incentivos para os grupos de consumidores e para a prestadora. Estes incentivos devem estar alinhados aos objetivos que norteiam o setor, com destaque às diretrizes da [Política Nacional de Saneamento Básico](#) - PNSB (Lei Federal nº 11.445/07):

I- Universalização do acesso;

II- Integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

[...]

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;

XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

Em suma, os objetivos da política devem conciliar segurança hídrica, universalização do acesso aos serviços, equilíbrio econômico-financeiro do prestador e a gestão sustentável das águas e do meio ambiente. Essas mesmas diretrizes baseiam o atual Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído pelo Decreto nº 58.778/2019.

Nesse sentido, as apresentações do Banco Mundial, GS Inima Brasil, bem como o estudo publicado pelo IDS convergem em apontar que há oportunidades de aperfeiçoar a política por meio de alterações na estrutura tarifária. Ou seja, sem que se altere o valor global de receita da prestadora, o chamado *nível tarifário*, é possível criar incentivos para:



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

- a universalização de serviços;
- a conservação do meio ambiente;
- a facilitação de acesso a populações de baixa renda;
- o aumento da progressividade do custo dos serviços; e
- o consumo racional de água.

Compromissos esses postos inclusive pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que se tornou diretriz das políticas públicas do município de São Paulo quando da assinatura em 2 de fevereiro de 2018 da Lei Municipal nº 16.817. Ela torna dever dos Poderes Executivo e Legislativo utilizar os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e suas respectivas 169 metas, como parâmetros orientadores e estratégicos de todas as atividades, políticas públicas e intervenções governamentais, entre eles:

- *ODS 6 - Água Potável e Saneamento: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos;*
- *ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;*
- *ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;*
- *ODS 15 - Vida Terrestres: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.*

Por fim, as oportunidades de aperfeiçoamento da política tarifária são perceptíveis a partir do contraste com experiências consideradas bem sucedidas, tanto em outros municípios brasileiros como em casos internacionais. Em particular, destaca-se a experiência dos municípios abrangidos pela regulação da ARSAE, em Minas Gerais, que adotou algumas das principais recomendações abordadas nesta nota.

Sugere-se preliminarmente que, antes da próxima rodada de revisões tarifárias, seja elaborado pela reguladora um estudo sobre a capacidade de pagamento dos diferentes tipos de usuário, de maneira a elaborar uma proposta tarifária que leve em consideração esses fatores.

Proposta 1 – Substituição da cobrança mínima por uma tarifa composta por uma parcela fixa e outra variável

Atualmente é cobrada uma tarifa mínima sobre 10 m³, independentemente de se a economia de fato consome esse volume. Ou seja, uma economia que consome 1 m³ paga o mesmo que uma que consome 10 m³. Essa prática vai na contramão do objetivo de induzir o consumo moderado e racional de água.

É preciso reconhecer que é necessário que a prestadora seja remunerada pela cobertura da rede, ou seja, que há um custo fixo na manutenção da infraestrutura que não varia conforme o consumo. Dessa forma, a alternativa proposta é que o consumo mínimo seja substituído por uma (i) parcela fixa de disponibilidade, cobrada independentemente do volume consumido, e (ii) uma parcela variável/volumétrica definida a partir de blocos de consumo com valores progressivos.

Os valores da tarifa fixa podem ser calculados de acordo com o tipo de usuário, buscando observar a recomendação da literatura especializada de que esse valor não deve superar 30% da conta.

Além da progressividade e do estímulo ao consumo racional, essa forma de cobrança apresenta uma terceira vantagem. Ela permite a cobrança do usuário que é atualmente coberto pela rede (ou seja, que está na área de abrangência da rede e poderia se conectar), mas se nega a se conectar à rede para não pagar a tarifa. Esse comportamento é nocivo ao meio ambiente, pois ocasiona, no caso do esgoto, o despejo inadequado de efluentes. Dessa forma, a adoção dessa recomendação gera um incentivo financeiro a mais para que as economias chamadas de “ligações factíveis” realizem a conexão. Segundo estimativa do [Plano Municipal de Saneamento](#), 2% da população total possui redes coletoras disponíveis para se conectar, mas não efetuam a conexão, e muitas vezes, acabam utilizando soluções inadequadas para a disposição do esgoto.

Proposta 2 – especificar tarifas para os três serviços prestados: abastecimento de água, coleta de esgoto e tratamento de esgoto.

Como pode ser percebido na Imagem 1, a tarifa tem atualmente dois componentes: (i) Tarifa de água e (ii) Tarifa de esgoto. Entretanto, sob a rubrica de esgoto, há dois serviços prestados, a coleta (afastamento do esgoto do domicílio) e o tratamento. 84% da população tem seu esgoto conectado a redes coletoras, mas somente 75% destes é efetivamente enviado para tratamento em Estações de Tratamento de Esgotos. Desta forma, 25% do esgoto é coletado, mas não tratado, sendo despejado nos corpos de água do município de acordo com o PMSB.

A cobrança igual para consumidores que têm e que não têm seu esgoto efetivamente tratado contraria a diretriz nacional nº IX da PNSB, ao negar a transparência para o consumidor de qual serviço ele está pagando, e qual serviço está efetivamente sendo prestado.

Assim, a recomendação 2 sugere alterar a composição da tarifa para três elementos: (i) abastecimento de água, (ii) coleta de esgotos, e (iii) tratamento de esgotos.

Além de melhorar o aspecto de transparência, a alteração cria um incentivo financeiro para que a prestadora passe a priorizar o aumento da conectividade da rede. Cada economia conectada ao tratamento passa a aumentar a remuneração da prestadora. Atualmente, a prestadora é obrigada somente a cumprir metas contratuais, que estabelecem a universalização do tratamento somente para o ano de 2029. As consequências sistêmicas da disposição incorreta de efluentes e a urgência do tema impõem ao Poder Executivo o dever de cumprir com a universalização com agilidade (Agenda 2030).

Esta diretriz está alinhada à recomendação do Plano Municipal de Saneamento, que identifica a interrupção das redes coletoras de esgoto como principal obstáculo à universalização do tratamento de esgoto (“projetos e obras descontinuados, cujos projetos de obras foram descontinuados, e as tubulações muitas vezes perdidas nas ruas da cidade [...] reconhecido como efeito catapora” (PMSB, p. 26).

Esta mudança foi implementada em diversos municípios brasileiros, inclusive aqueles atendidos pela COPASA/MG

Proposta 3- Considerar custos reais na tarifa de cada um dos serviços prestados

No momento, as tarifas de água e esgoto têm o mesmo valor. Entretanto, os custos dos serviços de abastecimento de água e os serviços de esgoto têm custos diferentes. Assim, verifica-se que há um subsídio cruzado embutido entre os dois serviços. Neste caso, ficam prejudicados aqueles que só tem acesso ao serviço de abastecimento de água, pois eles pagam acima do custo do serviço, e ajudam a reduzir a tarifa daqueles que têm acesso a todos os componentes do serviço.

Esta recomendação propõe que as tarifas sejam vinculadas aos custos de cada componente do serviço. Sua adoção tornaria o sistema como um todo mais progressivo em seu financiamento e mais acessível à população que atualmente não conta com o componente de esgoto. Além disso, a maior remuneração do componente esgoto (ou dos dois componentes vinculados ao esgoto, se adotada também a Recomendação 2), significa oferecer um incentivo maior ao investimento nas redes de esgotamento sanitário. Da mesma forma que na recomendação anterior, uma tarifa maior de esgoto incentivaria a prestadora a universalizar as redes de esgoto com mais celeridade.

Proposta 4 – Aumentar o número de faixas de consumo

A estrutura tarifária atual trabalha com quatro faixas de consumo, para as quais há valores distintos para o volume de água consumido. Esse número de faixas é relativamente baixo. A ARSAE determinou, em sua última revisão, a utilização de 6 faixas, além da tarifa fixa.

O maior número de intervalos significa que os consumidores têm um maior incentivo para consumir menos água, para que seu consumo se encaixe em uma faixa onde a água tem custo menor.

Proposta 5 – Estabelecer de antemão critérios para situações emergenciais

Situações de estresse hídrico podem levar a situações onde é imperativo alterar as tarifas para induzir comportamentos de maior racionalidade no uso da água, como ocorreu durante a crise de 2015. Cabe notar que o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU prevê que esse tipo de evento deve se tornar mais frequente, cabendo às autoridades elaborar planos de contingência e tomar medidas de planejamento prévio para a mitigação e seus efeitos (Agenda 2030).

Entretanto, não há ainda uma política permanente ou planos de contingência elaborados de forma prévia. Durante as crises de 2004 e 2015, foram adotados bônus e multas excepcionais, sem que houvesse tempo para se debater publicamente os valores, critérios e a duração de tais medidas.

Nesse sentido, recomenda-se a adoção de uma política de contingência permanente, que seja ativada quando determinados gatilhos sejam atingidos, e desativada quando critérios bem definidos mostrem que a situação foi contornada. Os critérios e valores seriam decididos de antemão, em um processo que contemple a ampla participação social e permita maior previsibilidade para os diferentes tipos de consumidores, prestadora, regulador e município.

Dessa forma, avançar-se-ia nas diretrizes da PNSB, em especial, IX- transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X- controle social; e XI- Segurança, qualidade e regularidade.

Proposta 6 – Alteração nos critérios de elegibilidade e no valor da Tarifa Social

Como se percebe a partir da Deliberação ARSESP 859/2019, a participação de um domicílio na tarifa social depende do enquadramento em três critérios, que qualificam o domicílio



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

como baixa renda, ou do fato de o morador estar desempregado. A verificação dos critérios depende de uma visita *in loco*, o que depende, por sua vez, da manifestação do morador para a inserção na tarifa social. Além disso, a inserção depende de o consumidor estar adimplente com a prestadora, uma condição que pode dificultar o enquadramento de famílias de baixa renda, e que passam frequentemente por oscilações em sua disponibilidade de renda.

Estes critérios e procedimentos complexos têm como consequência o fato de que um grande número de famílias pobres ou extremamente pobres se encontra fora da tarifa social. Este fato está em contradição com as diretrizes da PNSB, em especial, I - universalização do acesso; e VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

Dessa forma, recomenda-se a adoção do CadÚnico como instrumento para enquadramento na tarifa social. Todos aqueles domicílios considerados pelo registro em situação de pobreza, ou seja, com renda familiar de até meio salário mínimo, seriam contemplados. Trata-se um critério mais simples, objetivo, preciso, e de mais fácil operacionalização. Além disso, um maior número de pessoas que de fato precisam seriam contempladas, gerando maior isonomia no acesso ao benefício, e promovendo as diretrizes da PNSB, em especial: I – universalização de acesso; e VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

Proposta 7 – Especificar tarifa para conservação de ecossistemas e mananciais

Essa proposta complementa a Proposta 2. Sua adoção significa inserir um quarto elemento na cobrança da tarifa, carimbando um recurso para uso específico para a conservação de ecossistemas e mananciais.

Essa proposta visa avançar nos objetivos XI e XII da PNSB. Conservar mananciais significa gerir com sustentabilidade os recursos hídricos que são o insumo fundamental dos serviços de saneamento. Dessa forma, os ganhos se dão tanto na garantia de um meio ambiente equilibrado, como em uma redução nos custos de longo prazo, especialmente



**CIDADE DE
SÃO PAULO**
COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

no que tange ao abastecimento de água. Suplementarmente, há também maior resiliência dos sistemas de abastecimento como um todo.

Essa proposta também se baseia em boas práticas nacionais e internacionais. Destaca-se aqui a [justificativa](#) da ARSAE-MG para regulamentação de dispositivos para reservar 0,5% da receita das prestadoras para uso exclusivo em ações de conservação de mananciais. Embora trate-se de um percentual relativamente pequeno, é importante notar que esses investimentos trazem um alto retorno, na medida em que diminuem a necessidade de executar obras de adução cada vez mais complexas e caras. A experiência de [Nova Iorque](#) atesta essa potencialidade, tendo-se estimado economias de \$ 5 bilhões a partir da implementação do programa para conservação de mananciais.

Atualmente, já há uma atuação da Sabesp nessa área, em especial com o Programa Mananciais. Entretanto, não há recurso específico para essas ações, o que torna esses investimentos mais voláteis e incertos.

São Paulo, junho de 2020.

COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA HÍDRICA

REPRESENTANTES MUNICIPAIS

- I) SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL - SGM
- II) SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - SMDU
- III) SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO - SG
- IV) SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE - SVMA
- V) SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE – SMS
- VI) SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS – SIURB

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

- I) ALIANÇA PELA ÁGUA
- II) INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE – IDS
- III) INSTITUTO DE ENGENHARIA - IE