



Os subsídios de acesso à água e esgoto

mapeamento da experiência internacional

Outubro, 2023

E-EX
Evidência Express

ENAP

Expediente

Presidente

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretora de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências

Larissa Nacif Fonseca

Capa e Diagramação

Samyra Lima e equipe EvEx

Imagens

Unsplash

Autoria

Géssica C. Souza

Doutora em Economia (UFMG).

Ana Karolina Acris Melo

Doutoranda em Economia (UFPB).

Breno Salomon Reis

Mestre em Políticas Públicas (Insper).

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios ágeis de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante, Ex Post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também os gestores públicos subnacionais, pesquisadores, docentes, servidores e demais interessados na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Para mais informações, consulte nossa página (www.enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias) ou entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br.



Sumário Executivo

- Este relatório apresenta o resultado de uma pesquisa documental que buscou mapear como Chile, Colômbia, Portugal e Costa Rica subsidiam o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- A delimitação dos países foi feita a partir da similaridade destes com o Brasil considerando os indicadores de índice de desenvolvimento humano (IDH), renda nacional líquida ajustada per capita, nível de stress hídrico e pessoas que utilizam serviços de água potável geridos de forma segura.
- No Chile, desde 1989 são aplicados subsídios diretos a partir da Lei nº 18.778 ao pagamento do consumo de água e do serviço de esgotamento sanitário, beneficiando os usuários residenciais de baixa renda. Dentre os critérios de concessão, por exemplo, o beneficiário deve comprovar que o requerente deve alocar mais de 5% da renda familiar para pagamentos e estar cadastrado no Cadastro Social Domiciliar.
- No caso da Colômbia, no setor de água e esgoto, são aplicados três diferentes tipos de tarifa, classificados entre dois subsídios de demanda e um de oferta. Entre os subsídios de demanda, temos o subsídio cruzado e subsídio direto, e o subsídio de oferta, temos a contribuição sob condição. Nesse caso, para garantir o acesso ao benefício, o usuário deve pertencer aos estratos 1, 2 e 3 da estratificação socioeconômica realizada pelos municípios.
- Em Portugal, a primeira manifestação de subsídio social ocorreu em 2009, por uma recomendação da entidade reguladora dos serviços de água e esgoto, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos – IRAR (Recomendação IRAR n.º 01/2009), que orientava a disponibilização do acesso a um tipo de tarifa social para a população de baixa renda. Como a estrutura organizacional do setor de água e esgoto é descentralizada no país, nem todos os municípios fornecem a tarifa social. Para receberem o subsídio, os usuários devem ser beneficiários de pelo menos um programa social.
- Similar ao caso da Colômbia, a Costa Rica possui um esquema de subsídios cruzados e subsídios direto para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nos subsídios cruzados, recebem subsídios clientes da categoria domiciliar que consomem até $40 m^3$ e clientes da categoria preferencial que consomem até $60 m^3$. Já o subsídio direto é concedido aos usuários com consumo máximo de até $15 m^3$. Para receber os benefícios, os usuários devem estar inscritos no Sistema Nacional de Cadastro Único de Beneficiários (SINURIBE).

Sumário

1	Introdução	5
2	Metodologia	7
3	Pesquisa exploratória	9
3.1	Chile	9
3.2	Colômbia	11
3.3	Portugal	14
3.4	Costa Rica	15
4	Considerações Finais	18
	Referências Bibliográficas	20

1. Introdução

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), constituem uma ferramenta de planejamento e acompanhamento de questões de alta prioridade para os países. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6, em particular, busca “garantir a disponibilidade de água e sua gestão sustentável e saneamento para todos” (CEPAL, 2018). Os objetivos consideram essencial abordar o acesso à água potável e ao saneamento de forma integral, promovendo o uso eficiente da água e a modernização dos sistemas de gestão dos recursos hídricos, com base nos quatro objetivos apresentados a seguir:

1. Alcançar o acesso universal e equitativo à água potável a um preço acessível para todos.
2. Alcançar o acesso a serviços de saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e acabar com a defecação a céu aberto, prestando especial atenção às necessidades dos mulheres e meninas e pessoas em situações vulneráveis.
3. Melhorar a qualidade da água reduzindo a poluição, eliminando o despejo e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a percentagem de águas residuais não tratadas e aumentando significativamente a reciclagem e a reutilização segura a nível mundial.
4. Aumentar significativamente a utilização eficiente dos recursos hídricos em todos os sectores e garantir a sustentabilidade da extracção e abastecimento de água doce para fazer face à escassez de água e reduzir significativamente o número de pessoas que sofrem com a falta de água.

De acordo com Fernández, Matus e Gil (2021), os serviços de abastecimento de água potável e de saneamento são um dos setores de infraestrutura com maior intensidade de capital. Neste sentido, a dispendiosa rede de prestação de serviços constitui um monopólio natural e geográfico, com fortes economias de escala e presença de importantes externalidades sanitárias e ambientais. Portanto, é necessário um regime tarifário que incentive a gestão eficiente dos prestadores, de forma que promova o autofinanciamento e, ao mesmo tempo, incentive o uso eficiente da água potável entre os consumidores e a equidade com que o recurso é distribuído na sociedade (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

A equidade também é um dos princípios que rege o conceito de “Direito à Água” estabelecido pela ONU. Segundo esse princípio, as famílias mais pobres não devem pagar valores desproporcionais por serviços de água potável e saneamento em relação ao seu rendimento (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021). De acordo com o Banco Mundial, o valor entre 3% e 5% das despesas familiares dirigidas ao setor da água potável e do saneamento seria uma quantia aceitável a nível global (KOMIVES et al., 2006). É nesse sentido, com o objetivo de garantir o acesso a água potável e saneamento dentro de um intervalo aceitável de alocação da renda familiar, que surgem os subsídios tarifários ao setor.

De acordo com Fernández, Matus e Gil (2021), os subsídios podem variar em termos da defini-

ção dos beneficiários (que terão direito ao subsídio) e da dimensão do subsídio (volume consumido que será subsidiado). Como referência para determinar o consumo que será subsidiado (normalmente denominado mínimo ou básico), geralmente se assume que, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), um baixo risco sanitário requer um mínimo absoluto de 55 litros de água por habitante por dia, enquanto um nível ideal corresponderia a um abastecimento de 100 a 150 litros por pessoa por dia, considerando o abastecimento através de torneiras ou torneiras dentro de casa (MEJIA ABEL; RIVERA; REQUENA, 2012).

Os subsídios aplicados aos usuários residenciais são geralmente de dois tipos: subsídios cruzados e subsídios diretos. Esses tipos de subsídios não são mutuamente exclusivos e é possível que ambos sejam aplicados simultaneamente. No subsídio cruzado, os consumidores residenciais classificados como de baixa renda pagam taxas inferiores ao custo de produção dos benefícios, enquanto aqueles classificados com rendimentos mais elevados pagam taxas superiores a esse custo. No subsídio direto, cabe ao Estado pagar uma parte da fatura dos consumidores com direito ao subsídio, enquanto a restante parte é paga diretamente pelo consumidor (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

Dada a importância do acesso à água potável e saneamento e os diferentes tipos de benefícios que podem ser implementados para garantir o acesso da população de baixa renda, o objetivo deste estudo é identificar como certos países subsidiam o acesso a esses serviços básicos. Para isso foram destacadas algumas informações inerentes aos benefícios, como as principais legislações que estabelecem e regulamentam o subsídio, os critérios de elegibilidade, os tipos de descontos adotados, os limites máximos e mínimos de consumo estabelecidos, dentre outras. A delimitação dos países foi feita a partir da similaridade destes com o Brasil considerando uma série de indicadores descritos na seção de metodologia. Dessa forma, se procedeu para que possíveis comparações entre os países pudessem ser estabelecidas.

O relatório está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção detalha-se a metodologia de pesquisa adotada. Na seção subsequente são descritos os resultados da análise documental para os países selecionados. Por fim, são tecidas as considerações finais que comparam os principais achados entre os países.

Vale destacar que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) nos meses de setembro e outubro de 2023 em linha com o objetivo institucional do EvEx de oferecer em um curto intervalo de tempo evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Apesar de serem úteis para informar o processo decisório, os resultados da pesquisa não devem ser tratados como recomendações a serem necessariamente implementadas no contexto brasileiro.

2. Metodologia

Este estudo é uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, baseando-se em uma análise documental com o objetivo de identificar e descrever as principais informações sobre como alguns países subsidiam o acesso ao serviço de água e esgoto.

Na primeira etapa de pesquisa, delimitou-se os países que seriam alvo da análise. Nessa etapa foi realizado o cruzamento de indicadores socioeconômicos, de disponibilidade hídrica e de acesso à água potável, todos para o ano de 2020, detalhados abaixo. Para cada indicador, selecionou-se os países com um desvio padrão abaixo e acima do valor do Brasil. Dessa forma, temos os países mais parecidos com o Brasil em relação aos quatro indicadores selecionados. A partir dessa listagem resultante, identificou-se os países em comum e eliminou-se aqueles cujo o acesso à informação poderiam ser um obstáculo à pesquisa. Da lista final¹, foram priorizados quatro países: Chile, Colômbia, Costa Rica e Portugal.

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): é uma medida resumida do desempenho médio em dimensões-chave do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, conhecimento e um padrão de vida digno. O IDH é a média geométrica dos índices normalizados para cada uma das três dimensões (UNDP, 2023).
- Renda nacional líquida ajustada per capita: o rendimento nacional líquido ajustado é a renda nacional bruta menos o consumo de capital fixo e o esgotamento dos recursos naturais (WORLD BANK, 2023).
- Nível de stress hídrico: é a retirada de água doce como proporção dos recursos de água doce disponíveis é a razão entre o total de água doce retirada por todos os principais setores e o total de recursos renováveis de água doce, depois de levar em conta as necessidades ambientais de água. Os principais setores, conforme definidos pelas normas da *International Standard Industrial Classification* (ISIC), incluem a agricultura; silvicultura e pesca; fabricação; indústria elétrica; e serviços. Esse indicador também é conhecido como intensidade de retirada de água (FAO, 2023).
- Pessoas que utilizam serviços de água potável geridos de forma segura: é a porcentagem de pessoas que utilizam água potável proveniente de uma fonte tratada, acessível nas instalações, disponível quando necessário, e isenta de contaminação fecal e química prioritária. Fontes de água tratada incluem água canalizada, furos ou poços tubulares, poços escavados protegidos, nascentes protegidas e água embalada ou entregue (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023).

¹Marrocos, Honduras, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Polônia, Portugal, Espanha, Estônia, Letônia, Lituânia.

Após a seleção de países foi iniciada a parte de pesquisa documental. Em um primeiro momento, foi realizado um estudo a partir do trabalho de Marques (2011) para compreender a constituição organizacional do setor de abastecimento de água e tratamento de esgoto de cada país analisado, bem como a arquitetura de governança regulamentar associada. O objetivo era adquirir discernimento sobre o contexto local de cada país e distinguir as entidades governamentais atuantes no setor. Ao reconhecer essas entidades, examinou-se sua gama de responsabilidades, com particular atenção ao papel do órgão nas atividades regulamentares e na elaboração de diretrizes setoriais.

Com base nesse entendimento, identificou-se quais entidades seriam determinantes no estabelecimento de tarifas subsidiadas à população de baixa renda de cada país. A partir disso, foram consultados os sítios eletrônicos de cada entidade do setor de água e esgoto dos países, de modo a selecionar os documentos referentes aos subsídios. Entretanto, em alguns casos, não foi possível identificar estes documentos através dos portais eletrônicos das reguladoras. Como alternativa, utilizou-se o *Google* como buscador com as palavras-chave "*subsídio social de agua y alcantarillado*", para os países de língua espanhola e "*Tarifa Social de Água*", para o caso de Portugal.

Dessa forma, o presente estudo configura-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, fundamentada em informações extraídas de documentos normativos de entidades governamentais estrangeiras e de seus respectivos portais oficiais.

3. Pesquisa exploratória

3.1 Chile

O Chile possui aproximadamente 19 milhões de habitantes com o serviço de água e esgoto sendo prestado majoritariamente por operadores privados, através de grandes empresas regionais¹. Porém, no que diz respeito à área rural, existem numerosos sistemas comunitários que garantem o fornecimento de água (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

No país não há classificação de usuários em categorias, tão pouco são utilizados blocos de consumo. É cobrada a mesma tarifa por metro cúbico para todo o consumo de água potável e esgoto. No entanto, as taxas apresentam diferenças de acordo com a época do ano, sendo mais elevadas no período de pico de consumo (1º de dezembro a 31 de março, que corresponde ao verão) do que no período de baixa intensidade (1º de abril a 30 de novembro). Uma tarifa fixa é aplicada independentemente do nível de consumo de ambos os serviços. A estrutura tarifária do país não define categorias de usuários, mas uma parcela dos usuários residenciais tem acesso a subsídios, o que na prática leva a duas categorias: subsidiados e não subsidiados (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

Desde 1989 são aplicados subsídios diretos ao pagamento do consumo de água e do serviço de esgotamento sanitário, beneficiando os usuários residenciais de baixa renda. O subsídio é uma transferência monetária, de natureza estatal, regida pela Lei nº 18.778 (CHILE, 1989). Este benefício permite que as famílias evitem o pagamento da totalidade da conta dos serviços de água potável e esgotos e, quando aplicável, dos serviços de tratamento de águas residuais, até um consumo máximo de 15 m³ de água potável, tanto na área urbana quanto rural do país. Destina-se às pessoas ou agregados familiares que alocam 5% ou mais do rendimento mensal do seu grupo familiar para pagar o serviço de consumo de água potável e de saneamento de águas residuais. Da mesma forma, o subsídio pode ser aplicável àqueles casos em que os usuários cadastram apenas o serviço de água potável.

Além desse grupo de beneficiados, pessoas ou famílias pertencentes ao sistema *Chile Seguridades y Oportunidades (SSOO)*, considerados em situação de extrema pobreza, podem ter acesso a 100% do subsídio para os primeiros 15 m³ de água potável por mês (HERNÁNDEZ; LOBOS, 2022). Em todos os casos, para solicitar o benefício é necessário:

- Ser residente permanente em endereço correspondente ao município que concede este benefício;
- O consumidor deve estar em dia com os pagamentos feitos à empresa de saneamento ou aos sistemas rurais de água potável, conforme aplicável;
- O requerente do benefício deve ser o chefe da família principal;
- O requerente deve atender ao requisito de incapacidade de pagamento ou ao requisito de

¹Essas empresas compraram a participação maioritária ao Estado quando esta foi colocada à venda ou foram adjudicados contratos de longa data

deficiência;

- O requerente deve alocar mais de 5% da renda familiar para pagamentos mensais de água;
- Caso um agrupamento coletivo apresente requerimento, todos os chefes de família de cada um dos agregados familiares que compõem o agrupamento devem apresentar requerimento ao município;
- Deve estar cadastrado no Cadastro Social Domiciliar².

A pessoa que solicita o benefício, além de ser residente permanente, pode ser:

- Dono da casa;
- Inquilino da casa, desde que o proprietário não resida no seu interior;
- Usufrutuário da casa;
- Ligação externa do domicílio quando dentro de um local existe mais de um domicílio abastecido pelo mesmo medidor, conhecido pela denominação de coletivo.

O benefício tem a duração de três anos, podendo ser renovado por igual período legal, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos para a sua obtenção e haja disponibilidade de vagas ao nível comunitário. A renovação do subsídio não é automática. O chefe de família deverá apresentar requerimento ao município que concede o benefício para renovação do mesmo (CHILE, 1989). O subsídio extingue-se pelos seguintes motivos:

- Quando deixarem de existir alguns dos requisitos estabelecidos para a sua concessão ou manutenção;
- Por não pagamento da parcela não subsidiada por três meses consecutivos;
- Devido a mudança de endereço;
- Para cumprimento do prazo legal;
- Por se recusar a fornecer as informações que o município solicita para a revisão do benefício.

Os subsídios são pagos a partir dos recursos disponíveis na Lei Orçamental do Ministério das Obras Públicas, atribuídos a nível regional através de um ou mais decretos emitidos pelo referido Secretário de Estado com a fórmula "por despacho do Presidente do República", sendo endossado pelo Ministério das Finanças (CHILE, 1989). Relativamente ao orçamento de subsídios, para o ano de 2022, estima-se o montante de US\$ 79.093.437,10 para financiar 874.885 benefícios mensais, tendo em conta as zonas urbanas e rurais (HERNÁNDEZ; LOBOS, 2022).

A execução do subsídio é descentralizada e feita ao nível local através dos municípios. Esses devem decidir a distribuição dos referidos recursos e fiscalizar a concessão e extinção do subsídio, além de verificar o cumprimento dos regulamentos legais e administrativos correspondentes para o correto funcionamento do subsídio. A distribuição do subsídio e orçamento é diferenciada para cada município de acordo com a condição socioeconômica dos agregados familiares e cabe às delegações

²Sistema de informação que tem como objetivo apoiar os processos de seleção de beneficiários de um amplo conjunto de subsídios e programas sociais. O Cadastro é construído com dados fornecidos por cada domicílio e baseado nas bases administrativas de diversas instituições do Estado do Chile.

presidenciais regionais (HERNÁNDEZ; LOBOS, 2022).

A Lei nº 18.778 permite que, em caso de eventuais excedentes dos fundos atribuídos aos respectivos municípios, 85% dos recursos não utilizados podem ser direcionados para melhorar as instalações de água potável e esgoto e para financiar projetos que beneficiem famílias de baixa renda. Os outros 15% dos recursos restantes poderão ingressar no Fundo de Desenvolvimento Regional (FNDR) da respectiva região do país, para projetos no setor de saneamento (HERNÁNDEZ; LOBOS, 2022).

3.2 Colômbia

A Colômbia é um país com cerca de 51 milhões de habitantes cuja prestação dos serviços de água potável e esgotamento sanitário é de responsabilidade dos municípios. Porém, por lei, qualquer pessoa - física ou jurídica - está habilitada a prestar esses serviços públicos, sendo necessária apenas a concessão ou autorização de uso da água. Atualmente, os 115 prestadores servem 83% da população urbana do país e são constituídos de forma muito variada, desde entidades públicas não empresariais e empresas públicas, sociedades mistas e até empresas privadas com e sem propriedade direta (contrato com o setor público) na prestação de serviços³ (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

Os consumidores residenciais são classificados em seis categorias, que vão do estrato 1 ao estrato 6 de acordo com a sua capacidade econômica (sendo o estrato 1 o de menor rendimento e o estrato 6 o de rendimento mais elevado) (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021). A Lei 142 de 1994 dos serviços públicos domiciliares estabeleceu parâmetros para definir a aplicação de taxas, subsídios e contribuições na prestação de serviços públicos⁴ (COLOMBIA, 1994).

Atualmente, no setor de água e esgoto, são aplicados três diferentes tipos de tarifa, classificados entre subsídios de demanda e oferta, detalhados no quadro da Figura 3.1. No regime de subsídios cruzados são recolhidas contribuições dos estratos superiores (5 e 6), incluindo utilizadores comerciais e industriais, a fim de financiar os estratos mais pobres (1, 2 e 3). A competência para conceder e definir o nível dos subsídios, dentro dos limites máximos fixados na Lei, compete aos presidentes da Câmara e às Câmaras Municipais (COLOMBIA, 2021).

³As 3 principais cidades do país são servidas por empresas públicas pertencentes aos seus respectivos governos municipais, mas outras grandes cidades como Barranquilla ou Cartagena são servidas por concessionárias privadas ou mistas.

⁴Esta Lei aplica-se aos serviços públicos domiciliares de aqueduto, esgoto, saneamento, energia elétrica, distribuição de gás combustível, telefonia fixa pública básica comutada e telefonia móvel local no setor rural; para as atividades exercidas pelos prestadores de serviço público referidos desta Lei.

Figura 3.1: Tipos de subsídios dos serviços de água e esgoto da Colômbia

Subsídio de Demanda	Subsídio tarifário cruzado	<p>São concedidos aos estratos 1, 2 e 3 para auxiliá-los no pagamento dos serviços e provêm da contribuição adicional ao custo do serviço que os usuários dos estratos superiores (5 e 6), e de uso industrial e comercial, pagam em suas contas. A contribuição que anula os estratos 5 e 6, e os usos industriais e comerciais, é chamada de contribuição ou contribuição solidária.</p>	
		Porcentagem máxima de subsídio	
		Estratos	Porcentagem de Subsídio
		1	70%
		2	40%
		3	15%
		Porcentagem mínima de contribuição	
		Estratos	Porcentagem de Contribuição
		5	50%
		6	60%
Comerciais	50%		
Industriais	30%		
Vale lembrar que os percentuais são aprovados pelos Conselhos Municipais.			
Subsídio de Oferta	Contribuição sob condição	<p>São aqueles concedidos com recursos do orçamento dos municípios e distritos, para que as pessoas com rendimentos mais baixos possam pagar as tarifas dos serviços públicos que cobrem as suas necessidades básicas.</p> <p>Este tipo de subsídio refere-se à primeira das atividades de despesa elegíveis previstas no artigo 11 da Lei 1.176 de 2007. Com efeito, o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que os municípios das categorias 2, 3, 4, 5 e 6 devem atribuir um mínimo de 15% dos recursos do SGP-APSB (<i>Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico</i>) para esse subsídio.</p> <p>Esses recursos são contabilizados por meio do FSRI (Fundo de Solidariedade e Redistribuição de Rendimentos) e seu percentual deve obedecer ao disposto no artigo 125 da Lei 1.450 de 2011 e aqueles que a modificam.</p> <p>Vale lembrar que os percentuais são aprovados pelos Conselhos Municipais.</p>	
		<p>Quando o Estado efetua contribuições em bens e/ou direitos às empresas prestadoras de serviços públicos com a condição expressa de que o seu valor não conste do cálculo das taxas que devem ser cobradas aos usuários e que no orçamento da entidade que autoriza a contribuição esse valor apareça.</p>	
		<p>Esse tipo de subsídio é chamado de contribuições sob condição e é considerado no artigo 87, parágrafo 87.9 da Lei 142 de 1994 e regulamentado nas resoluções CRA 464 de 2008 e 482 de 2009, que estabelecem as metodologias de cálculo de descontos em taxas moderadas para contribuições de bens e direitos.</p>	

Fonte: Adaptado de Colombia (2021)

De forma concomitante, para que o modelo tenha fundos suficientes, são aplicados os subsídios tarifários, proveniente dos recursos orçamentários dos municípios. As Câmaras Municipais recebem

os recursos do Governo Central para cobrir as suas necessidades de financiamento através do Fundo de Solidariedade e Redistribuição de Rendimentos (FSRI). Os recursos desses fundos destinados a concessão de subsídios, são considerado como investimento social. Destaca-se o *Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico* (SGP-APSB) como uma das mais importantes fontes de financiamento para o desenvolvimento e sustentabilidade do setor (COLOMBIA, 2021).

Caso os FSRI não sejam suficientes para cobrir todos os subsídios necessários, a diferença é coberta com outros recursos oriundos dos orçamentos dos órgãos de aplicação da Lei 142, nacionais, departamentais, distrital ou municipal (COLOMBIA, 2021). O que precede não impede que a nação e as entidades territoriais possam canalizar, a qualquer momento, através destes fundos, os recursos que pretendam atribuir aos subsídios. Nesses casos, a contribuição da nação ou das entidades territoriais para o pagamento dos subsídios não pode ser inferior a 50% do seu valor (COLOMBIA, 1994).

De acordo com Colombia (2021), o subsídio não poderá ultrapassar o consumo básico ou de subsistência, que corresponde a 20 m³/mês, conforme Resolução CRA 150 de 2001 (CRA, 2001b). O estrato 3 só poderá ser subsidiado se a cobertura efetiva do serviço for superior a 95% na localidade para a qual é feita a contribuição, de acordo com o disposto no artigo 1.2.1.1 da Resolução CRA 151 de 2001 (CRA, 2001a). Além disso, compete ao município realizar e adotar medidas de estratificação socioeconômicas em áreas urbanas, centros de cidades, fazendas e residências dispersas.

De acordo com o *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (DANE), as atuais metodologias de estratificação unificada são diferentes para as áreas urbanas e rurais do país e abrangem tanto os procedimentos técnicos de realização dos estudos, baseados em informações disponíveis ou em censos habitacionais ou imobiliários e classificação de áreas, como os métodos estatísticos de formação de estratos. O último levantamento de 2022 indicou que no país cerca de 21% dos cidadãos pertenciam ao estrato 1 e 32% pertenciam ao estrato 2, enquanto 29% foram classificados como estrato 3 e 11% como estrato 4. Apenas 7% dos cidadãos pertenciam ao estrato 5 e 6.

De acordo com o disposto no Decreto 565 de 1996, compilado no Decreto 1.077 de 2015, as fontes para concessão de subsídios são as seguintes (COLOMBIA, 2021):

- Recursos provenientes de contribuições solidárias.
- Recursos obtidos de outros Fundos de Solidariedade e Redistribuição de Renda de ordem municipal, distrital e departamental.
- Recursos provenientes da participação dos municípios nas receitas correntes da nação, tanto os correspondentes ao investimento livre como os que devem ser destinados ao setor.
- Recursos provenientes de 10% do Imposto Predial Unificado de que trata o artigo 7º da Lei 44 de 1990, para serviços de água, esgoto e saneamento.
- Recursos provenientes de royalties pela exploração de recursos naturais não renováveis de propriedade do Estado, de acordo com a Lei 141 de 1994.
- Recursos orçamentais de entidades descentralizadas de ordem nacional ou territorial (artigo 368

da Constituição Nacional).

- Outros recursos orçamentários de que trata o artigo 89.8 da Lei 142 de 1994.

Na capital do país, em Bogotá, os subsídios são aplicados nos valores máximos reconhecidos na Lei 142, atendendo hoje mais de um milhão de usuários dos estratos 1, 2 e 3. Porém, os subsídios atingiram o limite máximo permitido pela Lei, fazendo com que o governo municipal criasse o programa Mínimo Vital, a fim de atender um maior número de usuários. O programa é um benefício estabelecido pelo Decreto 064 de 2012 e consiste na concessão de 6 metros cúbicos de água, gratuitamente, aos usuários residenciais dos Estratos 1 e 2 da cidade de Bogotá (BOGOTÁ, 2012).

3.3 Portugal

Em Portugal, a primeira manifestação de subsídio social ocorreu em 2009, por uma recomendação da entidade reguladora dos serviços de água e esgoto, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos – IRAR (Recomendação IRAR n.º 01/2009), no qual orientava a disponibilização do acesso a um tipo de tarifa social para a população de menor rendimento (IRAR, 2009). Em 2017, foi publicado o Decreto-Lei n.º 147/2017 que uniformizou os critérios de atribuição da tarifa social a nível nacional para a população em situação de vulnerabilidade.

No caso de Portugal, o benefício da tarifa social não abrange todo o território nacional. O Decreto-Lei n.º 147/2017 recomenda a aplicação da tarifa, mas a adesão dos municípios ao regime de tarifa social para o fornecimento de serviços de água e saneamento é feita de forma voluntária, sendo competência de cada câmara municipal a instrução e decisão relativa à atribuição da tarifa, bem como o respectivo financiamento. Até 2021, 213 municípios já haviam aderido à tarifa social, enquanto 95 municípios não aderiram ao subsídio⁵. Quanto aos critérios de elegibilidade, Decreto-Lei n.º 147/2017 revela que para aderir à tarifa social o usuário deve possuir o consumo máximo mensal de até 10 m³ de água, encontrar-se em situação de vulnerabilidade econômica e ser beneficiário de pelo menos um dos seguintes programas sociais (PORTUGAL, 2017):

- Complemento solidário para idosos;
- Rendimento social de inserção;
- Subsídio social de desemprego;
- Abono de família;
- Pensão social de invalidez;
- Pensão social de velhice.

Ainda que o usuário não receba nenhum dos benefícios listados acima, são consideradas população de baixa renda aquelas que possuem renda familiar inferior a € 5.808, sendo também elegíveis para o recebimento da tarifa social. Os municípios podem estabelecer critérios de elegibilidade adicionais, desde que não sejam restritivos em relação aos critérios mencionados anteriormente.

A cobertura heterogênea da tarifa social entre os municípios de Portugal é justificada pela

⁵Disponível em: <<https://selectra.pt/agua/tarifa-social-agua>>.

estrutura organizacional do setor de abastecimento de água e tratamento de esgoto no país. Em Portugal, o fornecimento dos Serviços de Abastecimento e Saneamento (SAS) é feito de forma descentralizada, entre os principais integrantes dos SAS, temos: os municípios, associações de municípios, empresas municipais e intermunicipais, empresas públicas (concessionárias), empresas privadas concessionárias e prestadoras de serviços privadas (ERSAR, 2010).

Em Portugal, a gestão dessas entidades pode ser feita de forma direta e indireta. A gestão direta é assegurada pelo Estado, na qual a autarquia presta um serviço cobrado através de tarifas. Já a gestão indireta, sempre que é entregue provisoriamente, por delegação ou concessão, a gestão e exploração a uma entidade privada. A gestão indireta empresarial, sem concessão, é efetuada por empresas públicas municipais, intermunicipais e regionais, com obrigações idênticas às determinadas para a gestão direta. A gestão indireta empresarial, com concessão, é efetuada por empresas privadas (MEIRA; BERNARDINO; HENRIQUES, 2022).

Diante disso, em Portugal, o estabelecimento de preços e de tarifas depende da modalidade de gestão acima. No que concerne aos serviços prestados pelos municípios, os serviços municipalizados e os diversos modelos de empresas municipais, compete à administração local, mais especificamente à Assembleia Municipal para os Serviços Municipais e Serviços Municipalizados, a aprovação dos sistemas tarifários, mediante proposta do Executivo Municipal ou do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados. No contexto de serviços intermunicipais, a aprovação das tarifas é atribuição da Assembleia Intermunicipal. Portanto, dependendo da região de Portugal, o serviço de abastecimento de água e saneamento pode ser gerido a nível municipal ou intermunicipal (MEIRA, 2016).

Acerca da fonte dos recursos da tarifa social, o Decreto-Lei nº 147/2017, destaca que compete ao município aderente o financiamento do subsídio. Além disso, quando a prestação dos serviços de águas e esgoto é assegurada por entidade diferente do município, o município continua sendo responsável por financiar a tarifa social, cobrindo a diferença entre a tarifa padrão (cobrada pela prestadora de água e esgoto) e a tarifa social (PORTUGAL, 2017).

3.4 Costa Rica

A prestação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais na Costa Rica é gerido de forma centralizada. Os operadores dos serviços de água e esgotamento sanitário repartem-se entre as empresas públicas (AyA e ESPH), os Comitês Administradores de Abastecimento de Água Rurais (*Comités Administradores de Acueductos Rurales – CAAR*) e as Associações Administradoras dos Serviços de Água e Águas Residuais (*Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Rurales – ASADAS*) (MARQUES, 2011).

O Instituto Costarricense de *Acueductos y Alcantarillados* (AyA) é o maior e principal prestador de água da Costa Rica. A AyA é responsável pela prestação do serviço de água potável em praticamente todas as áreas urbanas do país, com exceção do Cantão Central de Heredia, onde o prestador é a

Empresa de Serviços Públicos de Heredia (ESPH). A prestação do serviço de água potável nas zonas rurais do país é assegurada pelos CAAR e pelas ASADAS. A participação do setor privado na prestação destes serviços públicos é inexistente (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

Todas as prestadoras acima encontram-se sob a supervisão da *Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos* (ARESEP). Criada em 1996, a ARESEP é responsável por regular não apenas os serviços relacionados ao abastecimento de água e esgoto, mas também áreas como eletricidade, transportes (incluindo ferroviário, rodoviário, táxis e portuário) e combustíveis. Além disso, a reguladora tem autoridade para fixar as tarifas e preços, e zelar pelo cumprimento das normas de “qualidade, quantidade, confiabilidade, continuidade, oportunidade e prestação ótima” (Lei 7.593/96). A ARESEP define tarifas para cada uma das operadoras, de acordo com os custos operacionais e o número de clientes a quem devem prestar o serviço. Dessa forma, assim como a prestação de serviços de água e esgoto, o sistema de regulação tarifária na Costa Rica também é centralizado (COSTA RICA, 1996; WORLD BANK, 2010).

De acordo com Costa Rica (1996), a estrutura tarifária da Costa Rica compreende duas parcelas, uma parcela fixa, que considera os custos fixos do serviço, e uma parcela variável, que considera o volume de água consumido. Além disso, as tarifas são divididas por categorias de acordo com as características de cada grupo e sua capacidade de pagamento. Existem 4 categorias de usuários:

1. **Domiciliar:** este grupo se refere ao uso residencial, como casas e apartamentos.
2. **Empresarial:** este grupo se refere às empresas e indústrias com uso intensivo de água e o potencial impacto no sistema.
3. **Governo:** Esta categoria inclui todas entidades governamentais e edifícios públicos que são de responsabilidade do governo.
4. **Preferencial:** Aplica-se a escolas e faculdades, Associações de Desenvolvimento Comunitário, instituições de caridade e religiosas sem fins lucrativos.

Quanto aos subsídios, a Costa Rica possui um sistema para usuários domésticos e para categoria preferencial, com o objetivo de fornecer alcance do recurso às pessoas que não podem pagar devido à sua situação econômica. O sistema de subsídios proposto é conhecido como “subsídio cruzado”, em que o custo do subsídio é coberto por outra categoria de usuários. De acordo com Fernández, Matus e Gil (2021), o subsídio cruzado mais difundido na América Latina é de usuários não residenciais para usuários residenciais, de modo que as taxas dos blocos de maior consumo são mais altas do que as taxas dos blocos mais baixos. No caso da Costa Rica, os usuários das categorias governamental e empresarial financiam os subsídios das categorias domiciliar e preferencial (FERRO; LENTINI, 2013). De acordo com a ARESEP (2017), recebem subsídios clientes da categoria domiciliar que consomem até 40 m³ e clientes da categoria preferencial que consomem até 60 m³.

Em outubro de 2017, foi assinado o Decreto federal N° 40711-MINAE que criou uma tarifa diferenciada para famílias em condições de pobreza básica e extrema pobreza⁶. O Decreto estabelece

⁶Segunda forma de subsídio aplicada pelo setor de água e saneamento da Costa Rica, no regime de subsídio direto, cabe

que os usuários que possuírem consumo máximo de até quinze metros cúbicos, o subsídio será de 100% (integral) para a população em situação de extrema pobreza e de 50% para a população em condições de pobreza básica. O excesso de consumo acima do nível máximo subsidiado deverá ser pago pelo usuário, de acordo com as tarifas integrais em vigor. Quanto aos critérios de elegibilidade, os beneficiários deste subsídio deverão estar inscritos no Sistema Nacional de Cadastro Único de Beneficiários (SINURIBE). O subsídio ao consumo de água potável e saneamento permanecerá em vigor enquanto o usuário permanecer na condição de extrema pobreza ou pobreza básica e para comprovar os usuários deverão atualizar seus dados a cada dois anos no Cadastro de Informações Sociais (FIS) (COSTA RICA, 2017).

ao Estado pagar uma parte da fatura dos utilizadores com direito a subsídio, enquanto a restante parte é paga diretamente pelo usuário, enquanto os demais usuários pagam as taxas regulares, sem subsídios ou sobretaxas. No entanto, vale destacar que podem existir simultaneamente subsídios cruzados e subsídios diretos (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

4. Considerações Finais

A pesquisa documental apresentada neste trabalho destacou as abordagens e mecanismos adotados por quatro países distintos – Chile, Portugal, Colômbia e Costa Rica – no que se refere aos subsídios tarifários de água e esgoto para a população de baixa renda. Ao analisar essas nações, observa-se algumas particularidades de cada sistema regulatório e de financiamento sintetizados no Quadro 1. Esse apresenta informações sobre o nível de centralização do fornecimento dos serviços de água e esgotamento sanitário, órgão regulador do país, o tipo de subsídio que o país possui para esse tipo de serviço, instrumento legal, critérios de elegibilidade e cobertura do serviço no país.

Em todos os países estudados, Chile, Colômbia, Costa Rica e Portugal, as prestadoras não aplicam tarifas iguais a todos os usuários. Em vez disso, definem taxas diferentes para grupos de consumidores considerando diferentes fatores como atividade econômica, região da cidade e/ou alguma variável que reflita o nível de riqueza dos indivíduos. Além disso, as taxas geralmente são diferentes entre os blocos de consumo, com exceção do Chile (FERNÁNDEZ; MATUS; GIL, 2021).

Alguns países possuem como sistemas de benefícios os subsídios cruzados e subsídios diretos, podendo ser aplicados de forma concomitante. O esquema da Colômbia e Costa Rica, baseado em um modelo de subsídios cruzados e diretos, diferenciado de acordo com a localidade e estratificação, contrasta com o esquema de subsídios diretos no Chile e Portugal, onde são concedidos benefícios a indivíduos ou famílias através de critérios específicos de determinação de baixa renda.

Como destacado acima, a Colômbia e Costa Rica também possuem subsídios cruzados para o pagamento dos serviços de água e esgotamento sanitário. De acordo com Fernández, Matus e Gil (2021), o subsídio cruzado mais difundido na América Latina é de usuários não residenciais para usuários residenciais, muitas vezes em combinação com subsídios cruzados entre blocos de consumo, de modo que as taxas dos blocos de maior consumo são mais altas do que as taxas dos blocos mais baixos.

Quadro 1: Síntese dos Resultados

País	Fornecimento dos serviços de água e esgoto	Órgão Regulador	Tipo de subsídio adotado	Instrumento Legal que regulamenta a concessão de subsídio	CrITÉrios de Elegibilidade	Consumo máximo subsidiado	Cobertura do subsídio
Colômbia	Descentralizado	CRA	Cruzado e Direto	Lei nº 142/1994	Pertencer aos estratos 1, 2 e 3 da estratificação socioeconômica realizada pelos municípios a partir de metodologia nacional.	20 m ³ /mês	Nacional
Chile	Descentralizado	SISS	Direto	Lei nº 18.778/1989	O requerente deve alocar mais de 5% da renda familiar para pagamentos mensais de água; ser residente permanente; estar em dia com os pagamentos; estar cadastrado no Cadastro Social Domiciliar.	15 m ³ /mês	Nacional
Portugal	Descentralizado	IRAR	Direto	Lei nº 147/2017	O usuário deve encontrar-se em situação de vulnerabilidade econômica e ser beneficiário de pelo menos um programa social.	10 m ³ /mês	Parte dos Municípios
Costa Rica	Centralizado	ARESEP	Cruzado e Direto	Decreto nº 40711/2017	Os usuários deverão estar inscritos no Sistema Nacional de Cadastro Único de Beneficiários (SINURIBE).	15 m ³ /mês	Nacional

Referências Bibliográficas

ARESEP. *RESOLUCIÓN RIA-006-2017*. 2017. <https://www.aya.go.cr/ASADAS/Leyes%20y%20reglamentos/RESOLUCI%C3%93N%20RIA-006-2017.%20Tarifas%20de%20agua%20de%20ASADAS.%20ALCA203_21_08_2017.pdf>. Citado na página 16.

BOGOTÁ. *Decreto 64 de 2012 Alcaldía Mayor de Bogotá*. 2012. <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=45989>>. Citado na página 14.

CEPAL, N. *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para américa latina y el caribe*. Cepal, 2018. Citado na página 5.

CHILE. *LEY 18778*. 1989. <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=18778>>. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 10.

COLOMBIA. *Ley 142*. 1994. <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>>. Citado 2 vezes nas páginas 11 e 13.

COLOMBIA. *Guia de orientaciones para el uso e destinacion de los recusos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento basico (subsidios y inversiones)*. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, 2021. Citado 3 vezes nas páginas 11, 12 e 13.

COSTA RICA. *Ley 7.593, de 09 de agosto de 1996*. 1996. <https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26314>. Citado na página 16.

COSTA RICA. *Decreto N° 40711-MINAE, de 18 de outubro de 2017*. 2017. <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/cos176525.pdf>>. Citado na página 17.

CRA. *RESOLUCION 151 DE 2001*. 2001. <https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0151_2001.htm>. Citado na página 13.

CRA. *RESOLUCION CRA 150 DE 2001*. 2001. <https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0150_2001.htm>. Citado na página 13.

ERSAR. *Recomendação ERSAR n.º 02/2010*. 2010. <https://www.adnorte.pt/downloads/file23_pt.pdf>. Citado na página 15.

FAO. *AQUASTAT Dissemination System*. 2023. <<https://data.apps.fao.org/aquastat/?lang=en>>. Citado na página 7.

FERNÁNDEZ, D.; MATUS, S.; GIL, M. *Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en américa latina y el caribe*. Cepal, 2021. Citado 7 vezes nas páginas 5, 6, 9, 11, 16, 17 e 18.

FERRO, G.; LENTINI, E. *Políticas tarifarias para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (odm): situación actual y tendencias regionales recientes*. CEPAL, 2013. Citado na página 16.

HERNÁNDEZ, F. A. S.; LOBOS, J. M. A. Los objetivos de desarrollo sostenible y el acceso al agua potable de los sectores vulnerables en Chile. Buenos Aires, Argentina: Revista Pares, 2022. Citado 3 veces nas páginas 9, 10 e 11.

IRAR. *Recomendação IRAR n.º 01/2009*. 2009. <https://www.cm-azambuja.pt/files/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Recomendacao%201-2009_IRAR.pdf>. Citado na página 14.

KOMIVES, K.; FOSTER, V.; HALPERN, J.; WODON, Q. Agua, electricidad y pobreza.¿. *Quién se Beneficia de los Subsidios a Los Servicios Públicos*, 2006. Citado na página 5.

MARQUES, R. A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais. *Uma perspectiva internacional (Regulation of Water and Wastewater Services. An International Perspective)*, v. 1, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 8 e 15.

MEIRA, D.; BERNARDINO, S.; HENRIQUES, J. Evidências jurídicas e empíricas da função social das cooperativas. as cooperativas de distribuição de água como estudo de caso. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n. 61, p. 121–145, 2022. Citado na página 15.

MEIRA, D. A. O regime económico das cooperativas à luz do novo código cooperativo português. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo*, n. 50, p. 309–347, 2016. Citado na página 15.

MEJIA ABEL; RIVERA, D.; REQUENA, B. *Agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe: Metas realistas y soluciones sostenibles*. [S.l.]: CAF, 2012. Citado na página 6.

PORTUGAL. *Decreto-Lei N.º 147/2017, de 05 de dezembro de 2017*. 2017. <<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2017/12/23300/0651606519.pdf>>. Citado 2 vezes nas páginas 14 e 15.

UNDP. *Human Development Index (HDI)*. 2023. <<http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>>. Citado na página 7.

WORLD BANK. *Las tarifas de agua potable y alcantarillado en América Latina*. The World Bank Group, 2010. Citado na página 16.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2023. <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>. Citado na página 7.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The Global Health Observatory*. 2023. <<https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/4819>>. Citado na página 7.

Evidência Express

EVEX **ENAP**