

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 TARIFAS SOCIALES, JUSTICIA SOCIAL Y JUSTICIA AMBIENTAL EM EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN BRASIL
Autor(es)	Ana Lucia Britto
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap9

Título do livro	El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

TARIFAS SOCIALES, JUSTICIA SOCIAL Y JUSTICIA AMBIENTAL EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN BRASIL

Ana Lucia Britto¹



RESUMEN

En la perspectiva de una gestión del agua socialmente justa en las ciudades brasileñas, es fundamental la discusión de los modelos tarifarios efectivamente inclusivos o de formas de subsidios para garantizarla continuidad del acceso a los servicios por la población de baja renta. Este capítulo se propone analizar los modelos tarifarios y las tarifas sociales practicadas hoy en las ciudades brasileñas, discutiendo su capacidad de promover acceso universal a los servicios con equidad y justicia social. Con base en esta discusión, se propone una reflexión sobre las formas posibles de garantizar este acceso.

1 INTRODUCCIÓN

Observando los índices de cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y drenaje sanitario en Brasil, se comprueba que, si por un lado estos tienden hacia la universalización, por otro lado revelan que permanece un pequeño porcentaje de déficit. En medianas y grandes ciudades este déficit puede significar decenas o centenas de millares de personas sin acceso a estos servicios básicos de saneamiento, descubriendo situaciones que pueden calificarse como de injusticia ambiental. De hecho, el complejo cuadro de los servicios de saneamiento ambiental en Brasil puede caracterizarse por dos dimensiones: i) la permanencia de las desigualdades de acceso, que alcanza a los grupos más vulnerables, esto es, a los pobres urbanos que viven en las periferias, en las favelas y en los asentamientos irregulares; y ii) el surgimiento de nuevas desigualdades sociales en el acceso a los servicios de saneamiento, generadas tanto por el impacto diferenciado de los costos de los servicios sobre la renta familiar, como por la calidad de los servicios directamente asociados a las áreas más valorizadas y privilegiadas de las ciudades.

1. Profesora del Programa de Posgrado en Urbanismo (Prourb) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (FAU/UFRJ); y investigadora del Observatorio de las Metrópolis.

En Brasil, a pesar de la ampliación importante de los sistemas de abastecimiento de agua, resultado de inversiones y programas desarrollados en la última década, la realidad del acceso a los servicios es compleja. Hoy tener las redes de agua en su barrio no significa para el morador de baja renta tener acceso con calidad a los servicios. Muchos habitantes, al no poder pagarlas tarifas cobradas por los servicios, optan por formas de abastecimiento irregulares (conexiones clandestinas a las redes o pozos artesianos en el caso del abastecimiento de agua), con consecuencias negativas tanto para ellos mismos (uso de agua contaminada, por ejemplo) como para el buen funcionamiento de los sistemas.

Así, en la perspectiva de una gestión del agua socialmente justa en las ciudades brasileñas, es fundamental la discusión de los costos de los servicios sobre la renta familiar. Ya sea en un posible contexto de servicios universalizados, la discusión de los modelos tarifarios efectivamente inclusivos o de formas de subsidios es fundamental para garantizar la continuidad del acceso a los servicios. Vale recordar que el problema no afecta sólo a Brasil, sino también a otros países, incluso en Europa. El tema de la capacidad de pago de los usuarios (*affordability*) y del impacto de las tarifas para los usuarios en las zonas de renta más baja viene siendo objeto de análisis de diferentes investigaciones. Destaca el estudio realizado por Fitch y Price en Inglaterra y en Gales en 2002, después de la privatización de la prestación de los servicios, donde demuestran que la población en las zonas de renta inferior gasta más para tener acceso a los servicios que el conjunto de la población, y llaman la atención hacia la necesidad de tarifas sociales inclusivas (Fitch y Price, 2002). Más recientemente, una serie de estudios realizados por Barraqué sobre el tema ponen en cuestión los modelos tarifarios existentes en Francia y su capacidad de garantizar al mismo tiempo la sustentabilidad económica de los servicios y promover la justicia social (Barraqué, 2011).

La Ley nº 11.445/2007, que reglamenta la prestación de los servicios de saneamiento en Brasil, establece, en su art. 29, que los servicios públicos de saneamiento básico tendrán la sustentabilidad económico-financiera asegurada, siempre que sea posible, mediante remuneración por el cobro de los servicios. Esta ley indica que podrán adoptarse subsidios tarifarios y no tarifarios para los usuarios y las localidades que no tengan capacidad de pago o escala económica suficiente para cubrir el costo integral de los servicios. Este trabajo se propone analizarlos modelos tarifarios que hoy median el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y drenaje sanitario de las familias de baja renta en las ciudades brasileñas, discutiendo su capacidad para promover justicia social y ambiental.

2 EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y DRENAJE: SUBVENCIONES Y MODELO TARIFARIO

En la perspectiva de la gestión económicamente sustentable de los servicios, algunos economistas, como aquellos ligados a las agencias multilaterales, defienden sistemas

tarifarios que promuevan una utilización más moderada de agua, posibilitando una reducción de los costos de producción en el largo plazo, y un uso racional de los recursos hídricos. En una concepción del agua como mercancía, ellos se oponen a los financiamientos por impuestos y a las subvenciones, en la medida en que estas alternativas se apartarían de la que sería una utilización óptima de los recursos financieros. Aunque en esta perspectiva, los defensores de esta concepción de gestión económicamente sustentable consideran que los usuarios de los servicios deben responsabilizarse de la totalidad de los costos, mientras que los consumos superfluos deben penalizarse con tarifas más elevadas.

Considerando que esa visión es cada vez más difundida, las subvenciones o subsidios públicos en el sector de saneamiento básico todavía son bastante usuales en diferentes regiones del mundo. En gran parte de los países fue y continúa siendo el Estado el que mayormente financia la infraestructura para el abastecimiento de agua y el drenaje sanitario, con recursos recaudados de diferentes impuestos y tarifas. Estas subvenciones se refieren a las inversiones iniciales, pero también al funcionamiento, al mantenimiento y a la reparación de las infraestructuras existentes.

En Brasil, hasta el inicio de la década de 1970, las subvenciones y los subsidios públicos constituían la principal fuente de financiamiento de las inversiones y del costo de los servicios públicos de abastecimiento de agua y drenaje sanitario. El problema de las tarifas era hasta entonces relegado a un plan secundario. A pesar de las formulaciones del Código de Aguas de 1930 relativas a la tasa de retorno, en el arreglo institucional existente no existía la institución de tarifas, cobrándose los servicios por tasa, que decrecía con el aumento del consumo, lo que estimulaba el desperdicio. La primera crítica consistente a este modelo se formuló en el ámbito del Banco Nacional de la Habitación (BNH) al final de los años 1960. El diagnóstico hecho por este banco sobre el sector señalaba como problemas la ausencia de recursos financieros; la aplicación de recursos existentes a fondo perdido y de manera pulverizada; la acción mal coordinada de una multiplicidad de órganos sometidos a las interferencias políticas y burocráticas; la atribución a los municipios, y lo más débil de la estructura político-administrativa de la tarea de ejecución de obras de implantación y la explotación de las redes, la inexistencia de un sistema tarifario adecuado y realista.

Ese diagnóstico, con énfasis en la cuestión del financiamiento de los servicios, sirvió de base para la creación del Sistema Financiero de Saneamiento (SFS), integrado al Sistema Financiero de la Habitación (SFH), por el cual eran traspasados para el sector de saneamiento recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS). Los principales objetivos del SFS eran: viabilizar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y drenaje sanitario para cualquier aglomeración urbana del país, inclusive aquellas con menor número de población y aquellas con predominio de población

de baja renta. Esto se daría por la creación de un sistema financiero adecuado para la movilización y repartición racional de los recursos, y por la operación por una misma compañía de un conjunto de sistemas municipales. Para cada estado fueron creadas, al largo de los años 1960 y 1970, compañías estatales de saneamiento básico (CESBs), empresas de economía mixta regidas por el derecho privado, en que el Estado era el accionista mayoritario. Resalta todavía, en este modelo, el énfasis en la adopción de un sistema tarifario realista, que fuese soportado por las comunidades, y al mismo tiempo permitiese el mantenimiento y la expansión de las redes locales (Fiszon, 1990; Costa, 1994). Como señalan Rezende y Heller (2008), había en el sector una cultura de defensa del retorno de las inversiones a partir de la tarificación de los servicios. Los autores indican que los servicios autónomos de agua y drenaje (servicio autónomo de agua e esgoto – SAAE) fueron precursores de este modelo, introduciendo la cobranza de tasas progresivas con el consumo.

El Plan Nacional de Saneamiento Básico (Planasa) fue un instrumento de operación del SFS, creado en 1971 para racionalizar las inversiones en el sector y ampliar significativamente la cobertura de servicios en un plazo de diez años. Para alcanzarla meta de ampliación de la cobertura de los servicios, el Planasa se basaba en el desenvolvimiento financiero de las empresas concesionarias, esto es, en su capacidad de alcanzar el equilibrio económico y financiero. Esto significaba que las CESBs deberían implantar tarifas adecuadas, que permitiese en la remuneración del capital aplicado, la mejoría y la expansión de los servicios, y reducir los costos operacionales. Los criterios para fijar las tarifas se precisaron, en 1978, por el Decreto-Ley federal nº 82.587 del 6 de noviembre de 1978. Este determinaba que las tarifas deberían cubrir los costos totales (gastos de explotación, amortización y depreciación de las instalaciones) y una tasa de retorno de hasta 12% al año (a.a.) del capital invertido. Retoman, por tanto, un principio formulado en el Código de Aguas. Por este sistema tarifario las CESB deberían poder cubrir los costos derivados de amortización y encargos (intereses y corrección monetaria) de los empréstitos que el BNH les había concedido.

En ese contexto, el Planasa estimulaba las CESB para que se organizaran y actuaran como empresas privadas, orientando sus inversiones hacia sectores que proporcionasen más rentabilidad, o un retorno más rápido del capital invertido. El aumento de la productividad era colocado como un elemento esencial para la salud financiera de las empresas y como condición para la obtención de financiamientos junto al SFH. Este privilegiaba proyectos que presentaban garantías de rentabilidad económica.

Para viabilizar el acceso a los servicios de los municipios más pobres, las CESB deberían aplicar un sistema de subsidios cruzados y redistribución de inversiones. Según la propuesta del Planasa, la redistribución debería hacerse en

tres niveles: el federal, adaptando los intereses de los empréstitos a la riqueza de la región y de los municipios y modelos de inversiones a fondo perdido; el estatal, por las CESB, estableciendo una tarifa única para todos los municipios que habían concedido los servicios, favoreciendo así a aquellos donde los costos de operación serían más elevados, y entre los grupos sociales, estableciendo tarifas diferenciadas y realizando una subvención cruzada.

Progresivamente, las CESB, creadas en el ámbito del Planasa, adoptaron un modelo tarifario en forma de bloques crecientes que subsiste hasta hoy. En este modelo se establecen franjas o bloques de consumo mensual de agua, con tarifas crecientes por metros cúbicos para las franjas más altas. Según Andrade (2009, p. 490), un estudio hecho en la década de 1980, que procuró identificar cómo se establecieron las estructuras tarifarias de las empresas de saneamiento en Brasil, verificó que los departamentos comerciales de aquellas empresas habían elegido arbitrariamente las tarifas que generaban aquel equilibrio.

El modelo de bloques crecientes permanece dominante en Brasil hasta ahora, adoptado por las CESB, los servicios públicos municipales y las empresas privadas. Generalmente hay un cobro obligatorio por consumo mínimo referente a la primera franja de consumo, que es a veces de 10m³, otras veces, de 20 m³, variando entre las empresas. Como señala Andrade, el cobro de una cantidad mínima puede interpretarse como una tasa de acceso o de entrada en el sistema, al usuario que se conecta a él (Andrade, 2009, p. 490). Para que este modelo funcione es preciso que haya hidro medición, o sea, que el consumo sea medible. Sin embargo, la medición mensual del consumo (instalación del hidrómetro, lectura y emisión de la cuenta correspondiente al valor consumido) tiene un costo elevado, y los datos de 2008 del Sistema Nacional de Informaciones en Saneamiento (SNIS) muestran que muchos prestadores de servicios en Brasil no consiguen poner en práctica este sistema (Brasil, 2010a).

En la ausencia de medición, el consumo puede estimarse. Este consumo generalmente se calcula de acuerdo con las características físicas del domicilio, como su área, o número de cuartos, la cantidad de puntos de consumo, entre otros indicadores. El cobro por el servicio de drenaje se hace, en general, adicionando a la cuenta de agua un valor que corresponde a un porcentaje de aquella cuenta, muchas veces, de 100%.

La justificación para tarifas crecientes en el caso brasileño se explica por la necesidad de redistribuir renta real, cobrando tarifas menores a los usuarios pobres y tarifas mayores para los no pobres e, incluso, desestimular consumos excesivos. Existen todavía muchas controversias sobre la capacidad real de este modelo para llevar una ayuda efectiva a los más pobres.

Según Smets (2004), autor que desarrolla un extenso análisis de sistemas tarifarios en diferentes países de Europa, África, América y Asia, ese sería un modelo de solidaridad entre grandes y pequeños consumidores que da a cada usuario el derecho de adquirir una primera franja de consumo a un precio bajo, y busca llevar, de forma bastante imperfecta, una ayuda específica para los más pobres. El autor demuestra que las tarifas por bloques crecientes son favorables a los domicilios con pocas personas, pocos electrodomésticos, o aquellas familias que pasan mucho tiempo fuera y no son necesariamente pobres, como residencias secundarias. A su vez, este modelo penaliza a las familias numerosas, pobres o ricas (Smets, 2004).

En el contexto urbano, ese modelo tarifario puede ser favorable para las poblaciones pobres cuyo consumo, en función del tamaño de la casa y de la ausencia de equipos domésticos, es reducido. El modelo es desfavorable para familias pobres urbanas, con mayor número de personas que habitan en el mismo domicilio (cohabitación), que disponen de cierto confort doméstico, pero aún así presentan baja renta, tendencia que se ha venido consolidando en el contexto de las grandes ciudades brasileñas.

En la misma línea de argumentación de Smets (2004), Andrade (2009) señala que no siempre quien gasta poca agua es pobre y quien gasta mucha agua es rico o no pobre. Una tarifación con este tipo de base de raciocinio ciertamente estará subsidiando el consumo de agua de quien no precisa de protección social y castigando al pobre con una tarifa más alta por el mayor consumo de agua. En las situaciones que esto ocurre, el usuario pobre estará subsidiando el consumo del rico, a la inversa de lo deseado (Andrade, 2009, p. 490). Corroborando esta idea, Smets (2004; 2008) muestra que el modelo de tarifas por bloques crecientes crea un subsidio en favor de los domicilios que consumen menos, sean pobres o ricos (Smets, 2004; 2008).

En otro trabajo, Andrade y Lobão (1996, p. 28) refuerzan esa perspectiva, mostrando que el aumento en el subsidio a los pobres vía reducción de la tarifa cobrada en el primer bloque también aprovechado por los consumidores no pobres, los cuales tienen su consumo en el primer bloque ahora calculado a una tarifa menor, lo que les beneficia.

En la discusión de las formas de solidaridad entre usuarios que oriente un sistema tarifario, Smets (2004) indica incluso la posibilidad de construcción de otra forma, basada en la diversificación del valor de las tarifas por tipo de usuario (industrial, comercial, público y residencial). En este formato, adoptado en Brasil, las categorías de usuarios industriales y comerciales pagan tarifas más elevadas, subsidiando a los usuarios residenciales.

De toda forma, Smets y Andrade convergen en la idea de que, si el objetivo es garantizarla equidad y el acceso universal a los servicios, protegiendo a los usuarios pobres de una desconexión voluntaria por incapacidad de responsabilizarse de los

costos de las tarifas, la solución sería adoptar mecanismos tarifarios específicos que promuevan el acceso a los servicios de estos usuarios con baja capacidad de pago. Andrade (2009) enfatiza como solución una tarifa social específica para ellos (como varias empresas de saneamiento brasileña sí lo hacen) o la adopción de tarifas establecidas por un método para poner un precio que considere específicamente el deseo de hacer que las tarifas sean menores para los usuarios de menor rendimiento mensual.

Smets (2004) hace una taxonomía de los diferentes mecanismos envueltos en la promoción del acceso a los servicios de poblaciones pobres y vulnerables, identificando dos formas de ayuda a los usuarios de baja renta o más vulnerables: i) una reducción de las tarifas (ayuda *a priori*); o ii) una ayuda financiera para pagar la tarifa (ayuda *a posteriori*). En la primera ayudase encuentran las tarifas sociales, alternativa que se adopta en Brasil para viabilizar el acceso a los servicios de la población más pobre. Smets y otros autores son favorables a este mecanismo con o camino para viabilizar el acceso de los usuarios de baja renta a los servicios. Los autores argumentan que los servicios deben fijar se en función de un techo máximo de 3% o 4% de la renta de los usuarios (Smets, 2004).

3 TARIFAS SOCIALES EN BRASIL: LO QUE DETERMINA LA LEY Nº 11.445/2007 Y SU REGLAMENTACIÓN

Al sector de saneamiento le llevó casi veinte años definir una estructura de reglamentación y regulación con las reglas de funcionamiento para la prestación de servicios. Después de esos años de discusión y diferentes propuestas presentadas, en enero de 2007, fue aprobada la Ley nº 11.445 que finalmente establece un marco regulatorio para el sector. El 21 de junio de 2010 el presidente de la República estableció el Decreto nº 7.217, que reglamenta la referida ley. La ley y su decreto de reglamentación traen aspectos centrales para el reordenamiento institucional de la prestación de los servicios de saneamiento. En la Ley nº 11.445/2007 hay un capítulo referente a aspectos económicos y sociales de la prestación de servicios (capítulo VI) que aborda diversos elementos del modelo tarifario. En el art. 29 del capítulo IV, la Ley nº 11.445/2007 establece que los servicios públicos de saneamiento básico tendrán la sustentabilidad económico-financiera asegurada, siempre que sea posible, mediante remuneración por el cobro de los servicios:

- de abastecimiento de agua y drenaje sanitario: preferencialmente en la forma de tarifas y otros precios públicos, que podrán ser establecidos para cada uno de los servicios o para ambos conjuntamente;
- de limpieza urbana y manejo de residuos sólidos urbanos: tasas o tarifas y otros precios públicos, en conformidad con el régimen de prestación del servicio o de sus actividades; y

- de manejo de aguas pluviales urbanas: en la forma de tributos, incluso tasas, en conformidad con el régimen de prestación del servicio o de sus actividades.

La institución de las tarifas, precios públicos y tasas para los servicios de saneamiento básico, en la misma legislación, deben observarlas siguientes directrices:

- prioridad para atendimento de las funciones esenciales relacionadas a la salud pública;
- ampliación del acceso de los ciudadanos y localidades de baja renta a los servicios;
- generación de los recursos necesarios para realización de las inversiones, objetivando el cumplimiento de las metas y objetivos del servicio;
- inhibición del consumo superfluo y del desperdicio de recursos;
- recuperación de los costos incurridos en la prestación del servicio, en régimen de eficiencia;
- remuneración adecuada del capital invertido por los prestadores de los servicios;
- estímulo al uso de tecnologías modernas y eficientes, compatibles con los niveles exigidos de calidad, continuidad y seguridad en la prestación de los servicios; y
- incentivo a la eficiencia de los prestadores de los servicios.

En ese artículo queda definido, en el párrafo segundo, que podrán ser adoptados los subsidios tarifarios y no tarifarios para los usuarios y localidades que no tengan capacidad de pago o escala económica suficiente para cubrir el costo integral de los servicios.

En el art. 30, sobre la estructura de remuneración y cobro de los servicios públicos de saneamiento básico podrá tomar en consideración los siguientes factores:

- categorías de usuarios, distribuidas por franjas o cantidades crecientes de utilización o de consumo;
- padrones de uso o de calidad requeridos;
- cantidad mínima de consumo o de utilización del servicio, que apunte a la garantía de objetivos sociales, como la preservación de la salud pública, la adecuada atención de los usuarios de menor renta y la protección del medio ambiente;
- costo mínimo necesario para disponibilidad del servicio en cantidad y calidad adecuadas;

- ciclos significativos de aumento de la demanda de los servicios, en períodos distintos; y
- capacidad de pago de los consumidores.

El art. 31 se refiere a los subsidios necesarios para la atención de usuarios y localidades de baja renta, estableciendo que esos subsidios dependerán de las características de los beneficiarios y del régimen de los recursos:

- directos, cuando estén destinados a usuarios determinados, o indirectos, cuando estén destinados al prestador de los servicios;
- tarifarios, cuando integren la estructura tarifaria, o fiscales, cuando resultan de la asignación de recursos presupuestales, inclusive por medio de subvenciones; y
- internos a cada titular o entre localidades, en las hipótesis de gestión asociada y de prestación regional (Brasil, 2007).

El Decreto nº 7.217, del 21 de junio de 2010, que reglamenta la Ley nº 11.445/2007 avanza en el sentido del establecimiento de tarifas sociales inclusivas, indicando en el art. 47 que la estructura de remuneración y de cobro de los servicios *podrá* considerar los siguientes factores:

- capacidad de pago de los consumidores;
- cantidad mínima de consumo o de utilización del servicio, aspirando a la garantía de objetivos sociales, como la preservación de la salud pública, la adecuada atención de los usuarios de menor renta y la protección del medio ambiente;
- costo mínimo necesario para la disponibilidad del servicio en cantidad y calidad adecuadas;
- categorías de usuarios, distribuida por franjas o cantidades crecientes de utilización o de consumo;
- ciclos significativos de aumento de la demanda de los servicios, en períodos distintos; y
- padrones de uso o de calidad definidos por la regulación (Brasil, 2010b).

A partir de lo expuesto, se extraen dos aspectos fundamentales de la Ley nº 11.445/2007 referentes a los sistemas tarifarios, como se describe abajo.

- 1) Las tarifas deben cubrir no solamente los costos de explotación y mantenimiento de los servicios, sino también las inversiones necesarias para el desarrollo de los sistemas y la substitución de las infraestructuras obsoletas (así como la justa remuneración de la empresa prestadora, en el

caso de la delegación de los servicios); este aspecto es refrendado por el art. 29 de la ley.

- 2) Los sistemas tarifarios deben ser inclusivos, garantizando el acceso de todos a los servicios y promoviendo la equidad.

La ley asegura que una directriz del sistema tarifario es la ampliación del acceso de los ciudadanos y localidades de baja renta al servicio. Sin embargo, la ley no es incisiva sobre cómo garantizar la promoción de esta directriz. Según la ley “*podrán* ser adoptados subsidios tarifarios y no tarifarios para los usuarios y localidades que no tengan capacidad de pago o escala económica suficiente para cubrir el costo integral de los servicios” (Brasil, 2007, art. 29, § 2º, énfasis nuestro). De la misma forma, el art. 47 del Decreto de Reglamentación establece que la estructura de remuneración y cobranza de los servicios *podrá* considerar la capacidad de pago de los consumidores (Brasil, 2010b).

4 TARIFAS SOCIALES PARA AGUA Y DRENAJE SANITARIO APLICADAS EN BRASIL

Considerando un posible escenario futuro de universalización de las redes de abastecimiento de agua y drenaje sanitario, la cuestión del acceso a los servicios con calidad permanece. Tener las redes en su barrio no significa para el morador de baja renta tener acceso de calidad a los servicios. Como se mencionó anteriormente, ahora, muchos habitantes, por no poder pagar por los servicios, optan por formas de abastecimiento irregulares (conexiones clandestinas a las redes, pozos artesianos en el caso del abastecimiento de agua). Como ellos no pagan las tarifas, los prestadores de los servicios no los reconocen como usuarios de los sistemas. Así, en estas áreas, las redes instaladas dejan de tener mantenimiento y operación adecuados, lo que compromete la calidad general de los sistemas.

Una cuestión central es cómo garantizar el derecho al acceso de estos habitantes a los servicios, así como una gestión en una lógica de equidad. Es imperativo, por tanto, discutir sobre políticas diferenciadas que apunten a garantizar el acceso a los servicios para los estratos de usuarios situados en las franjas de baja renta. El principio de igualdad en el trato de los usuarios no impide que se considere la capacidad de pago de estos usuarios y se establezca una compensación tarifaria para que los servicios de abastecimiento de agua y drenaje sean accesibles a todos.

La forma más frecuentemente adoptada en Brasil para incorporar a es os usuarios a los sistemas es todavía el establecimiento de tarifas sociales. Muchos autores consideran que, aunque compensadas, pueden viabilizar el acceso a los servicios de los usuarios más pobres, sin afectar con esto el equilibrio financiero del prestador de servicios.

En el ámbito de estudio realizado a lo largo de 2009 se recopilieron los modelos de tarifas sociales practicados por las CESB, por los servicios municipales y por los prestadores privados. La información de las compañías estatales se obtuvo en sus sitios de internet o por teléfono. En lo que respecta a los servicios municipales, la información se buscó conjuntamente con la Asociación Nacional de Servicios Municipales de Saneamiento (Assemae), pero esta no dispone de datos sistematizados. Se optó entonces por recopilar de forma ilustrativa la información de algunos servicios municipales, siendo escogidos los SAAEs más antiguos y más consolidados y que atienden a municipios mayores. La información se obtuvo también en los sitios de internet de estos servicios y/o por medio de contactos telefónicos. En cuanto a los servicios prestados por empresas privadas, se recurrió al estudio hecho por el Consorcio Ingenieros y Economistas Consultores S.A. (Inecon) y por la Fundación Getulio Vargas (FGV) (Consorcio Inecon y FGV, 2008).

4.1 Modos tarifarios de las compañías estatales

Entre las CESB predomina un modelo de tarifa social adaptado a la estructura de cobro por bloques crecientes de consumo. Así, las tarifas sociales de la mayor parte de las empresas de saneamiento básico benefician a las familias que consumen hasta 10m^3 por mes. Algunas compañías amplían esta franja de consumo ofreciendo agua más barata a los usuarios que consumen hasta 20m^3 o 25m^3 por mes (Empresa Baiana de Aguas y Saneamiento S.A. – Embasa; Saneamiento de Goiás – Saneago). Al consumir por encima de estas franjas, los usuarios pierden el derecho a la tarifa social y pasan a pagar los valores de la tarifa normal. En la Compañía de Saneamiento de Paraná (Sanepar), por ejemplo, el consumo mensual de agua del usuario beneficiado por la tarifa social deberá ser de hasta 10m^3 . El volumen excedente a este consumo hasta el límite de $2,5\text{ m}^3/\text{mes}$ por persona residente en el inmueble se cobrará por el valor del metro cúbico de la tarifa social vigente; pasado este límite, el excedente será calculado por el valor del metro cúbico de la tarifa normal. En el caso de la Compañía de Saneamiento de Minas Gerais (Copasa), los beneficiarios de la tarifa social tienen un descuento sobre la tarifa normal que varía según la franja de consumo: desde 55% para un consumo de hasta 10m^3 a 41% para un consumo de entre 14m^3 y 15m^3 . La Compañía de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo (Sabesp) adopta un sistema de tarifas sociales y tarifas para habitantes de favelas que incluyen reducciones con relación a la tarifa normal para todas las franjas de consumo.

4.2 Modelos tarifarios de los servicios públicos municipales

En los servicios públicos municipales, los modelos tarifarios no divergen mucho de los modelos de las CESB, sin embargo, algunos destacan. El Servicio Municipal de Saneamiento Ambiental (Semasa) de Santo André-São Paulo define

la categoría residencial social destinada a viviendas populares con conexiones de agua provistas de hidrómetro. Para ser beneficiaria de la tarifa social, la familia debe vivir en una de las áreas definidas como zona especial de interés social (Zeis) en el plan director. En esta clase residencial social, las tarifas son organizadas en seis categorías de bloques crecientes.

En Diadema, el Programa de Tarifa Social de la Compañía de Saneamiento de Diadema (Saned) asegura el derecho a los servicios esenciales de agua y drenaje a la población carente, cuya renta *per capita* en el domicilio sea inferior a R\$ 137. Para obtener el beneficio, el usuario pasa por una evaluación socioeconómica hecha por el Saned. La tarifa social otorga un descuento de 37% a 61% en el valor de la cuenta de agua, dependiendo de la franja de consumo. Otra ventaja que concede el programa se refiere a la posibilidad de división de débitos, sin cobro de intereses o corrección monetaria.

En Uberlândia-Minas Gerais, la tarifa social del DMAE beneficia a familias con renta de hasta dos salarios mínimos (SMs), residentes en domicilio en la condición de locatarias, comodatarías o propietarias de un inmueble. Esta tarifa ofrece exención total a los usuarios catastrados con consumo mensual de hasta 20 mil litros. La tarifa social se aplica sólo a inmuebles residenciales que poseen conexión de agua regularizada. El catastro de las familias lo hace la Dirección Asistencial de la Secretaría del Trabajo y del Desarrollo Social (STDS). Esta tarifa es válida durante 12 meses y las familias deben estar atentas al plazo de renovación. El aviso sobre la necesidad de renovación lo emite el DMAE con dos meses de anticipación para evitar problemas de atendimento, debido a los trámites burocráticos. En caso de que la media de consumo sea superior a 20 mil litros durante dos meses consecutivos o tres meses alternados, el beneficio puede ser cancelado antes de los doce meses.

En Nuevo Hamburgo-Rio Grande do Sul, existen tres diferentes tarifas sociales. La especial, que exenta a las familias con renta mensual *per capita* de hasta R\$ 137 que estén en el Catastro Único para Programas Sociales (CadÚnico); la tarifa social residencial, que beneficia a familias que viven en in muebles con hasta 60m² de área y consumen hasta 10m³, y el excedente, que será tarifado como tarifa residencial básica.

4.3 Modelos tarifarios de los prestadores privados

Entre los prestadores privados, la tarifa social corresponde generalmente a un porcentaje de la tarifa residencial normal, que, en la media, para las empresas estudiadas, se sitúa entre 50% y 60%, considerando un consumo límite para su aplicación entre 10m³ y 20m³ mensuales. Este beneficio, sin embargo, no está presente en todos los casos. De un total de 34 concesionarias examinadas en este estudio, trece pose en una tarifa social explícita, lo que equivale a 38% de la muestra.

Además de eso, se verifica que, en general, estos programas tienen baja cobertura, o sea, los usuarios catastrados en esta categoría representan un pequeño porcentaje en relación con el total de clientes residenciales (en torno de 5% o menos). Según la información recolectada, las empresas que presentan tarifa social corresponden a los municipios de Limeira, Palmas (Saneatins), Mirassol, Mauá, Niterói, Mairinque, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Cachoeiro de Itapemirim, Araújos, Campo Grande, Itapema y Paranaguá. Por tanto, la tarifa sociales un instrumento que se utiliza en menos de la mitad de las participaciones del sector privado (PSP) examinadas y, cuando está presente, posee una cobertura muy baja, con criterios de focalización deficientes. Solamente en casos puntuales, como Limeira (São Paulo) y Cachoeiro de Itapemirim (Espírito Santo), y en períodos recientes, se han implementado programas en conjunto con los municipios, con tendencia a mejorar el impacto que posee la tarifa social sobre la población carente en estas localidades (Consortio Inecon y FGV, 2008, p. 244).

Una cuestión central que surge en los tres modos de prestación de servicios es quién puede beneficiarse de la tarifa social, esto es, cómo es que los prestadores definen el perfil del usuario de baja renta, y cómo un usuario en estas condiciones puede reivindicar este derecho a la tarifa social. Cada prestador define las condiciones de forma diferenciada. Los documentos que se exigen para catastrarse en esta categoría no siempre se obtienen fácilmente por los usuarios, y la falta de información hace que muchos habitantes de baja renta de la ciudad no reivindicuen sus derechos. En la investigación realizada se observó que no todos los prestadores presentan claramente en sus respectivos sitios de internet la información necesaria para que el usuario pueda identificar los procedimientos que se requieren para tener derecho a la tarifa social. Sería necesaria una investigación de campo más profunda para verificar *in loco*, en los espacios de atención a los usuarios, la manera en que los prestadores atienden la demanda de inclusión en la tarifa social.

A pesar de eso, el análisis mostró que las CESBs, los servicios públicos municipales y los prestadores privados establecen criterios bastante diferenciados para que un usuario de servicios pueda reivindicar el derecho a la tarifa social. Gran parte de los prestadores estipula criterios que combinan renta y condiciones de vivienda (área construida, consumo de energía, localización en área definida como de especial interés social etc.). Otros prestadores benefician a usuarios catastrados en programas sociales como el Beca Familia.

De este modo, para que las tarifas sociales fuesen efectivamente inclusivas, sería necesario que el prestador de servicios dispusiese de una buena caracterización social de los usuarios del servicio. A partir de esta caracterización y del conocimiento de la capacidad de pago podrían ser definidas tarifas y exenciones de acuerdo con

la categoría social del usuario. Sin embargo, son pocos los prestadores de servicios que disponen de este tipo de catastro.

El Instituto de Defensa del Consumidor (Idec) hace críticas a los modelos de tarifas sociales existentes. La primera es el establecimiento de un límite de tiempo para beneficiar se del programa. Según el instituto, si por un lado es aceptable que se reevalúe periódicamente la situación económica de la familia para verificar la necesidad de su participación en el programa social, por otro, no debe haber un límite de tiempo máximo para que una familia de baja renta pueda acceder a las tarifas sociales, dado que la pobreza en Brasil es un problema estructural y, por tanto, necesita medidas de largo plazo (Idec, 2007, p. 15).

Otra exigencia inadecuada, según el Idec, es la de que el usuario sea cumplidor. Si no se otorga a la persona la posibilidad de dividir su deuda o de que esta se le perdona, este criterio es inadmisibles, puesto que limita el acceso al programa social de aquellos que más necesitan: la situación de incumplimiento generalmente es resultado de las mismas dificultades financieras que hacen necesario el acceso a la tarifa social (Idec, 2007, p. 15).

Se observa que los valores de las tarifas sociales son bastante variados, lo que resulta en situaciones con mayor o menor capacidad de inclusión de los usuarios pobres. A su vez, este estudio destaca que la extensión de las tarifas sociales a los beneficiarios de los programas sociales, como el Beca Familia, aun siendo el camino adecuado y a pesar de los significativos avances de ese programa, todavía existen pobres excluidos de estos beneficios, incluso en áreas urbanas, donde viven en situación de extrema vulnerabilidad y son incapaces de pagar por el acceso a los servicios de agua y drenaje, cualquiera que sea el valor.

La Ley nº 11.447/2007 reglamenta las condiciones de la continuidad de la prestación de los servicios (interrupción, cortes etcétera) en su art. 40, pero el tema del volumen mínimo ofrecido a familias que viven en situación de precariedad no se trató con la necesaria profundidad. El párrafo tercero del art. 40 indica que la interrupción o la restricción en el abastecimiento del agua por incumplimiento de pagos a establecimientos de salud, a instituciones educativas y de internación colectiva de personas y al usuario residencial de baja renta, beneficiario de tarifa social, deberá obedecer a plazos y criterios “que preserven condiciones mínimas de mantenimiento de la salud de las personas alcanzadas”. No están claras cuáles serían las condiciones mínimas ni la garantía de abastecimiento de volumen de agua a este usuario beneficiario de tarifa social. El decreto de reglamentación de la Ley nº 11.445/2007 tampoco avanza en este sentido.

A pesar de eso, si el derecho al agua no parece completamente garantizado en la forma de la Ley nº 11.445, movimientos sociales como el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU) y el Frente Nacional de Saneamiento Ambiental (FNSA)

defienden que el acceso al agua es un derecho humano fundamental. Este derecho al agua y al saneamiento fue reconocido en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) el 28 de julio de 2010, sin ningún voto en contra. Los países que se oponían, como Estados Unidos, Grecia y Japón se abstuvieron; Brasil votó a favor.

5 CONSIDERACIONES FINALES

La institución de tarifas sociales, basadas en el volumen consumido por el usuario, es hoy el mecanismo más difundido en Brasil como el adecuado para promover el uso racional del agua y garantizar el acceso a los servicios por parte de la población más pobre. Sin embargo, las políticas de tarifas sociales existentes todavía se muestran, en la mayor parte de los casos, insuficientes, tanto para garantizarla universalización del acceso a los servicios de saneamiento ambiental, como para viabilizar la equidad y la justicia social en su prestación. La discusión de un sistema tarifario inclusivo pasa por la definición de mecanismos para controlar la lógica del mercado y promover la equidad, tales como: obligación del prestador de atender al usuario que demanda ser conectado; prohibición de la desconexión de inmuebles ocupados; obligación de los prestadores de servicios en asistir de manera particular a los usuarios vulnerables de baja renta.

Evidentemente los modelos de tarifas sociales existentes en Brasil precisan ser perfeccionados. Se puede extrapolar el debate sobre el sistema de tarifas sociales y buscar la lógica que lo orienta. En la perspectiva jurídica, los servicios de abastecimiento de aguay drenaje son servicios públicos; es función del Estado garantizar su abastecimiento a los ciudadanos. Se destinan a la satisfacción de la colectividad en general, pero los gozan singularmente los administradores. Según Meirelles (2000), el derecho administrativo brasileño afirma la existencia de dos tipos de servicios públicos y dos formas de financiamiento para éstos: i) los servicios públicos designados como *uti universi*, de utilización o utilidad universal, prestados de forma abstracta, difusa, a toda la colectividad, sin particularización o individualización de la prestación y remunerados por vía necesariamente tributaria (salud pública, educación pública, seguridad pública, limpieza pública, pavimentación y otros); y ii) los servicios públicos cuya prestación es específica, mensurable, individual; es decir, se presenta de forma material al usuario y su disfrute no es homogéneo para todos los usuarios, que podrán utilizar los en diversa medida, de acuerdo a su necesidad, siendo retribuidos con tasas o tarifas (energía eléctrica, telefonía, gas, agua entubada y transporte colectivo).

En esa perspectiva, legitimada por el derecho administrativo brasileño, si un consumidor quiere determinada cantidad de agua, debe pagar para obtenerla y su consumo sólo tiene como restricción su presupuesto personal. Este carácter específico de los servicios de abastecimiento de agua y drenaje sanitario puede

conducir a una lógica del agua como mercancía, vendida y comprada de acuerdo con el poder adquisitivo del comprador, comprometiendo el acceso a un bien esencial y afectando el derecho de ciudadanía. Considerada como mercancía, el agua también pasa a ser un producto con tratamiento diferenciado según la capacidad de pago del consumidor, generando con ello un mercado estratificado de agua según algunos criterios como: eficiencia (cantidad de redes disponibles al acceso de los usuarios); calidad (pureza del agua disponible, incluido aquí el mercado de purificadoras de agua), y cantidad (capacidad de pago por volumen de agua disponible). Las tarifas sociales, que buscan garantizar el derecho de ciudadanía, no escapan a la lógica del agua como mercancía.

Son exactamente esos aspectos de mercantilización de agua que están en la base de las nuevas desigualdades sociales en el acceso a este bien fundamental para la reproducción humana. Este estudio se refiere al uso de agua para las necesidades humanas fundamentales, tales como: beber, cocinar, bañarse, higiene personal etc. O sea, se habla del agua como un derecho humano colectivo, derecho de ciudadanía, que debe garantizarse a todos ya todas, relacionado con las cuestiones de salud pública, en cantidad socialmente definida como necesaria para cubrir todas las necesidades básicas de reproducción social, sin distinción de clase, color, sexo, edad. El agua como derecho colectivo debe ser un hecho de cohesión social porque tener acceso al agua expresa una condición de igualdad de todos los ciudadanos. Para esta finalidad, el agua no puede ser tratada como mercancía, por tanto, no puede ser objeto de compra y venta según el poder adquisitivo de los consumidores. Por extraño que pueda parecer esta posición, en razón de la fuerza hegemónica del paradigma de agua-mercancía, existen alternativas de financiamiento por el fondo público (del presupuesto público o de fondos específicos para esta finalidad), o de diferentes formas de subsidio, para garantizar el acceso universal a un volumen mínimo de agua, sin cobro de tarifa, en cantidad suficiente para la reproducción social.

Los prestadores de servicios de saneamiento en Brasil tienden a refutar el debate sobre el acceso a un volumen mínimo de agua gratuito para garantizarla sobrevivencia y esto se reflejó en los debates en torno a la aprobación de la Ley nº 11.445/2007. Se considera, sin embargo, que el debate no está superado. Es fundamental profundizar en la discusión en torno a los paradigmas que sustentan el actual modelo de financiamiento de los servicios de saneamiento, cuestionar la concepción del agua como mercancía, que está en la base de este modelo de financiamiento, y evaluar las posibilidades de caminar en la dirección de la desmercantilización del agua, entendida aquí como la afirmación de un derecho colectivo, como elemento fundamental de la reproducción social. En ese sentido, se hace necesario un amplio debate sobre las alternativas de financiamiento que fundamenten una gestión pautada en principios de justicia social y justicia ambiental.

REFERENCIAS

ANDRADE, T. A. Tarifação em serviços de saneamento: reflexões técnicas ensejadas pela Lei nº 11.445/2007. *In*: CORDEIRO, B. S. (Coord.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos – prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades/SNSA, 2009. v. 3. p. 489-496.

ANDRADE, T. A.; LOBÃO, W. J. A. **Tarifação social no consumo residencial de água**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 438).

BARRAQUÉ, B. Is individual metering socially sustainable? The case of multifamily housing in France. **Wateralternatives**, v. 4, n. 2, p. 223-244, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/O5TfYz>>.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 8 jan. 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos**: 2008. Brasília: Ministério das Cidades, mar. 2010a.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 22 jun. 2010b.

CONSÓRCIO INECON – INGENIEROS Y ECONOMISTAS CONSULTORES S.A; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1994.

FISZON, J. T. **A Política Nacional de Saneamento de 1964 a 1984**: o caso do Planasa. 1990. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1990.

FITCH, M.; PRICE, H. **Water poverty in England and Wales**. Chadwick Court: Chartered Institute of Environmental Health, 2002.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **A água e o consumidor**: um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil. São Paulo: IDEC, 2007. (Relatório de Pesquisa).

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SMETS, H. **La solidarité pour l'eau potable**: aspects économiques. Paris: L'Harmattan, 2004.

_____. **De l'eau potable à un prix abordable**: la pratique des états. Nanterre: Academie de l'eau, 2008.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BRITTO, A. L.; SANTOS JUNIOR, O. A. Discussing new prospects for reducing urban inequalities in water and sanitation services in Brazil. *In*: ISA-RC21 SÃO PAULO CONFERENCE – INEQUALITY, INCLUSION AND THE SENSE OF BELONGING, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CEM, 2009.

FABRIANI, C. B.; PEREIRA, V. M. **Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987. (Texto para Discussão, n. 124).

PANALIAPPAN, M. *et al.* Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services conexas: évolutions et enjeux. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Les infrastructures à l'horizon 2030**: électricité, eau et transport – quelles politiques? Paris: OCDE, 2007. v. 2, p. 315-396.