

V-021 - A DICOTOMIA ENTRE O SUBSÍDIO CRUZADO ENTRE OS MUNICÍPIOS E A TITULARIDADE MUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Karlos Eduardo Arcanjo da Cruz⁽¹⁾

Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Mestre em Economia pela UFPE. Doutorando em Economia pela UFPE. Atualmente atua como Engenheiro da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA.

Francisco de Sousa Ramos

Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Economia – PIMES da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Endereço⁽¹⁾: Av. Professor Moraes Rego, 1235, Cidade Universitária, Recife – PE, CEP: 50670-901, Secretária da Pós-Graduação em Economia – PIMES.

RESUMO

Nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico, é comum a prática do subsídio cruzado entre municípios, pois o custo para a operação dos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto não é constante entre eles, apesar de, muitas vezes, a tarifa ser. Isso constitui um subsídio cruzado em que uma parcela da população paga além do custo marginal de operação e manutenção enquanto que outra paga um valor inferior. Essa prática teve como o grande incentivo o afluxo de recursos oriundos do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA na década de 1970. Este condicionava a possibilidade de financiamento de recursos ao município à condição de que estivessem associados a uma CESB. Com a extinção do PLANASA, o grande elemento agregador esvaiu-se e, no entanto, o elemento desagregador continuou a existir, pois os municípios superavitários podem ter o interesse em desvincular-se da CESB e utilizar o superávit não para beneficiar outro, mas a si mesmo. Seja com a ampliação e melhoria do sistema, seja com a redução das tarifas.

PALAVRAS-CHAVE: Subsídio cruzado, titularidade municipal, vantagem competitiva.

INTRODUÇÃO

O saneamento básico nacional alicerçou o seu crescimento se baseando na prática de subsídio cruzado. Essa prática ocorre entre consumidores quando um grupo de consumidores paga um valor superior ao custo unitário do serviço e este superávit é revertido para oferecer tarifas inferiores ao custo a outros grupos (GTZ, 2009, p. 44). Já a sua existência entre produtos ocorre quando o superávit em um produto é utilizado para cobrir o déficit em outro oferecido pela mesma empresa (FAULHABER, 1975).

O subsídio cruzado entre consumidores ainda pode ser classificado pelo critério de Seleção. Todos decorrem da prática tarifária, mas se a seleção dos grupos de consumidores é pela natureza, então está havendo um subsídio tarifário cruzado por natureza do consumidor. Se esta seleção decorre da quantidade consumida, diz-se haver um subsídio tarifário cruzado por nível de consumo. Agora, se é estabelecida pelo local onde reside o consumidor, que é municipal para o setor de saneamento, então ocorre um subsídio cruzado intermunicipal.

No setor de saneamento básico, o mecanismo de tarifa social pode ser decorrente da prática de subsídio cruzado, pois se os grupos de consumidores que não tem condições de pagar pela tarifa normal de água paguem pagam uma Tarifa Social, mas a diferença entre o preço pago e o preço real é coberta pelos demais consumidores, caracteriza-se a sua existência.

O subsídio cruzado entre municípios ocorre devido ao fato de o custo para a obtenção, o tratamento e a distribuição de água não ser uniforme entre eles, apesar de muitas vezes a tarifa ser. O custo para Operação e Manutenção – O&M de um Sistema de Abastecimento de Água e Coleta de Esgoto - SAACE depende de elementos como a qualidade da água obtida, o tipo de manancial de onde ela é captada, a topologia e geologia do local e a economia de escala. Desse modo, enquanto que em determinadas regiões esse custo do sistema é baixo, em outras ele é elevado ao ponto de ser economicamente inviável a O&M apenas com a receita obtida dos consumidores locais. No entanto, em diversas empresas regionais do setor, a tarifa é comum entre localidades de custos diferentes. Neste caso os consumidores de localidades com custo inferior estão subsidiando os municípios com custo superior a tarifa.

Adiciona-se a esse fato, a realidade de que em muitas localidades em que há um déficit entre receitas e despesas também são regiões de baixo poder aquisitivo, nas quais sem alguma forma de subsídio não é possível fornecer acesso a um SAACE adequado. Atualmente, muitas dessas regiões conseguem obter a oferta dos serviços de oferta de água pelo uso do subsídio cruzado, pois normalmente estão ligados a uma Companhia Estadual de Saneamento Básico – CESB.

Essa integração dos municípios em uma empresa Regional ocorreu, principalmente, devido à criação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA em 1971. Este plano previa financiamento sujeito à criação de companhias estaduais e à concessão dos municípios para as mesmas (BRASIL, 2008).

Essa política favoreceu a aglomeração dos municípios em torno de empresas estaduais, de modo que, em 1995, 70,4% dos municípios tinham a concessão concedida a essas empresas. O PLANASA deixou de funcionar efetivamente em 1986. Após isso, com o advento da crise de crédito nacional da década de 1980, as empresas estaduais entraram em desequilíbrio econômico-financeiro (BRASIL, 2008).

A partir de 1986, o setor de saneamento passou por um período de incertezas e de “abandono”, em que os ganhos obtidos pelo PLANASA foram atenuados pela depreciação da estrutura ao longo do tempo, associada à falta de investimento e ao crescimento populacional. A Constituição Federal – CF de 1988 não deixa de forma inequívoca a definição da titularidade do SAACE. Esta incerteza permanece mesmo com a promulgação da Lei 11.445/2007, considerada o marco legal do saneamento.

Desse modo, o elemento que agregou os municípios a empresas estaduais, que eram os fluxos de investimentos condicionados à vinculação com uma CESB, deixou de existir e o marco regulatório juntamente com a CF permite que o município tenha o controle sobre o seu SAACE. Sabe-se que alguns municípios financiam outros, por meio do subsídio cruzado, o que, apesar de ser um interesse estadual, não é o objetivo primordial do município superavitário.

Admitindo-se que os agentes possuem racionalidade econômica, espera-se que, com o passar do tempo, os municípios que possuem SAACE superavitários e que tenham condições de arcar com a operação, manutenção do SAACE abandonem as CESBs em busca de uma situação financeira melhor para a sua região, podendo reduzir o valor da tarifa praticada ou utilizar o superávit de seu SAACE em obras sociais que o beneficiem em detrimento de subsídios que financiem outros, o qual não trará agregação significativa à utilidade municipal.

Este trabalho tem objetivo de analisar a situação dos municípios vinculados à Companhia Pernambucana de Saneamento e, por meio de análises econômico-financeiras, comprovar que tal companhia caminha para uma desintegração como consequência fuga dos municípios superavitários caso não haja uma intervenção governamental seja por meio de subsídios, seja por meio de leis.

METODOLOGIA

Na decisão de o governo municipal optar por desvincular-se da CESB, são diversas as variáveis que devem ser levadas em consideração, as quais podem ser enquadrado nos aspectos legais, econômicos, financeiros, políticos e sociais em relação ao tema.

A estrutura legal que permita isto é apresentado no item subsequente. O que fica claro nesta análise é que a legislação em relação ao tema não estabelece uma titularidade exclusiva, ao contrário estabelece que ela será comum às três esferas de governo. Neste aspecto, cada governo interpreta da maneira que melhor lhe convém e como se trata de CF, o embate é resolvido no Supremo Tribunal Federal, o qual possui duas ADIns em tramitação: a ADIn 1842/RJ, que trata da titularidade do saneamento na Região Metropolitana – RM do Rio de Janeiro, e a ADIn 2077/BA, que trata da inclusão na Constituição do Estado da Bahia da competência do ente para instituir diretrizes e prestar, diretamente ou mediante concessão, dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto (SANEAR, 2010).

Do ponto de vista econômico-financeiro, será analisado a CESB de Pernambuco, que possui 172 municípios sob sua gestão, ficando apenas 12 sem ter a concessão vinculada à empresa. A partir de dados do Sistema Nacional de Saneamento – SNIS (2008) serão estudadas as receitas e as despesas dos municípios para identificar a viabilidade econômico-financeira de alguns municípios buscarem a autonomia da gestão de seu SAACE. Há também uma análise dos aspectos socioeconômicos e políticos, os quais podem influenciar na decisão do município.

ASPECTOS LEGAIS

O serviço de saneamento é público e, portanto, a sua titularidade é pública, podendo ser transferido apenas a sua execução. Pela CF o saneamento pode ser gerenciado por qualquer uma das três esferas de governo, ou seja, a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum a União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios (Artigo 23, Inciso IX, CF).

Vale salientar, contudo, que a atuação conjunta dos entes federados no setor de saneamento básico é difícil de ser aplicado devido à natureza do sistema que envolve toda uma infraestrutura de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição. Segundo o Artigo 21, inciso XX, da CF, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, no qual se inclui o saneamento básico.

Aos Estados, o paragrafo 3º do artigo 25 da CF, garante que os estados poderão complementar com o uso de lei, ou mesmo instituir regiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O Artigo 30 da CF assegura que compete aos municípios legislar sobre assunto de interesse local, o que significa de peculiar interesse, no qual pode ser possível enquadrar o saneamento básico.

A Lei 11.445, promulgada em 5 de janeiro de 2007, apesar de ter sido um marco regulatório no setor de saneamento básico, não encerrou a discussão. Desse modo, o saneamento básico nacional está deveras comprometido, devido à necessidade do uso de subsidio cruzado para manter sistemas deficitários, ao passo que não há uma segurança jurídica para os Estados de que os municípios superavitários queiram desvincular-se da CESB.

Nesse sentido, alguns casos podem ser citados de municípios que tentaram a municipalização e em alguns casos o processo foi bem sucedido, em outros ele ocorreu sem sucesso, em casos mais complicados o processo não foi finalizado e ocorre em justiça. Atualmente, há duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF que tratam do assunto: a ADIn 1842/RJ e a ADIn 2077/BA.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na Tabela 1, são apresentados os principais municípios que foram superavitários no Estado de Pernambuco em 2008 e que são vinculados à Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA. Dos 184 Municípios do Estado, 172 são operados pela Empresa, destes, apenas 18 apresentaram *superavit*. Vale destaque para os Municípios de Recife e Olinda que fazem parte da Região Metropolitana e o município de Petrolina, o qual está em terceiro lugar com aproximadamente R\$ 12 milhões de lucro e a relação Lucro por Receita de 38% e já possui uma agência reguladora, a Agência Reguladora do Município de Petrolina – ARMUP.

Tabela 1 – Municípios superavitários em Pernambuco

	Município	Receita	Despesas	Lucro Líquido	L/R (%)
01	Recife	215.353.736,84	150.312.072,78	71.599.670,12	33,25%
02	Olinda	70.282.001,89	40.746.053,32	31.729.427,15	45,15%
03	Petrolina	32.818.455,15	21.526.646,40	12.503.417,85	38,10%
04	Paulista	41.283.775,84	34.215.282,06	8.923.946,00	21,62%
05	Cabo de Santo Agostinho	20.991.565,94	13.354.895,82	8.070.076,28	38,44%
06	Jaboatão dos Guararapes	39.043.851,45	37.392.905,74	3.212.588,61	8,23%
07	Trindade	1.503.022,34	707.719,42	812.350,38	54,05%
08	Lajedo	1.662.726,01	856.251,91	807.554,88	48,57%
09	Santa Cruz do Capibaribe	5.125.475,27	4.623.718,55	699.625,44	13,65%
10	Fernando de Noronha	1.066.317,61	804.724,13	270.772,88	25,39%

FONTE: Elaborado pelo autor por meio de dados do SNIS (2008)

Desse modo, Petrolina poderia operar ela mesmo o sistema e angariar uma receita maior que a obtida atualmente, poderia utilizar parte destes recursos para melhorar o seu sistema que apresenta *deficit* de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, ou mesmo reduzir a tarifa para população.

Na Tabela 2, são apresentados os municípios que apresentaram os maiores déficits em 2008, nos quais vale o destaque para Caruaru que utiliza aproximadamente R\$ 8 milhões em subsídio cruzado para poder manter o equilíbrio econômico financeiro de seu município. Dessa forma, grosso modo, pode-se afirmar que Petrolina subsidia Caruaru.

Tabela 2 – Municípios mais deficitários em Pernambuco

Município	Receita	Despesas	Lucro Líquido	L/R (%)
01 Vitória de Santo Antão	8.831.453,94	12.011.240,39	-2.737.013,53	-30,99%
02 Abreu e Lima	4.496.571,83	7.859.404,36	-3.111.112,27	-69,19%
03 Camaragibe	8.984.497,41	12.918.916,02	-3.513.880,91	-39,11%
04 Poção	69.967,95	3.860.580,14	-3.593.391,93	-5135,77%
05 Arcoverde	4.116.385,00	7.902.709,79	-3.595.094,87	-87,34%
06 Ouricuri	2.483.006,69	6.726.054,36	-4.116.639,95	-165,79%
07 Surubim	3.071.714,92	7.787.499,77	-4.559.659,73	-148,44%
08 Garanhuns	9.408.591,61	14.444.376,98	-4.588.532,09	-48,77%
09 Cabrobó	1.571.934,61	7.543.057,14	-5.900.511,73	-375,37%
10 Caruaru	32.950.922,59	42.273.377,49	-7.944.658,24	-24,11%

FONTE: Elaborado pelo autor por meio de dados do SNIS (2008)

Outro fato interessante são os municípios de Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru. Ambos possuem um polo têxtil que podem competir entre si. Neste mercado, o custo de O&M do SAACE inferior daquele município é uma vantagem competitiva, visto que a água é um insumo para o mercado de fabricação de tecidos. No entanto, a prática de tarifa única elimina tal vantagem.

Segundo Estache (2003), em geral, indivíduos que estão bem acima da linha de pobreza apropriam-se deste benefício em detrimento de muitos cidadãos que não se apresentam tão bem quanto aqueles e mesmo assim o subsidiam. Este fato é claramente entendido ao se observar que um cidadão em Petrolina pode estar pagando uma tarifa superior à necessária para manter o SAACE local e beneficiar pessoas em situações financeiras iguais ou superiores a sua em Caruaru com o subsídio.

Ao analisar os aspectos econômicos e financeiros talvez a decisão de Petrolina em separar-se da CESB seja a melhor. Contudo há ainda custos não mensurados como o custo político em tomar tal atitude, pois segundo Sampaio & Sampaio (2007) há uma influência política considerável no setor de saneamento, o custo com despesas jurídicas, visto que tal atitude pode acabar em mais um embate no STF, e o custo para ressarcir a CESB pelos os investimentos já realizados pela companhia e ainda não depreciados.

É inegável a necessidade de subsídios no setor de saneamento, mas ao analisar toda a política econômica que o envolve, tornam-se evidentes três perguntas ainda não respondidas para o setor: quanto, como e quem. Se o usuário é de baixa renda, de forma que não pode pagar pela água, deve-se saber qual valor que ele deve pagar pela água de modo que o valor econômico seja sentido por ele, caso contrário haverá uma indução ao desperdício. O custo do serviço de água e de esgoto é heterogêneo ao se comparar os municípios brasileiros, pois fatores econômicos (economia de escala, de densidade e de escopo), fatores geográficos (topologia, geologia, qualidade da água, tipo de manancial) e fatores administrativos (eficiência produtiva e alocativa) influenciam o custo final de produção, mas como deve ser controlada essa diferença ainda não está evidente.

Se por um lado, há municípios que apresentam alto custo de produção na água, de forma que seria impraticável qualquer economia dependente da água na região, por outro lado, a diferença nos custos de produção pode ser uma vantagem competitiva de determinadas regiões em relação a outras.

Outrossim, se a empresa que gerencia esse subsídio tarifário cruzado é a mesma que define as estratégias de crescimento, é evidente que ela terá o interesse em se expandir para áreas mais rentáveis, a não ser que haja interferência política, o que de qualquer forma é prejudicial ao sistema.

Segundo Kelman (2003), o desafio consiste em criar subsídios que induzam as companhias concessionárias de serviço de saneamento a atenderem também os mais pobres, observando-se que o esperado de uma empresa econômica é que ela persiga o lucro. Isso só é possível se elas forem submetidas a regras que a condicionem a atuar nessa direção. O autor sugere a criação de um Fundo Nacional de Saneamento – FNS, formado a partir de recursos que atualmente são utilizados pelo Governo Federal para a alocação de obras de saneamento.

Desse modo, uma localidade deveria satisfazer a alguns critérios de elegibilidade para ser amparada por subsídios oriundo do fundo. Uma das condições é que ela tivesse disposição de pagar um preço unitário pelos serviços e a diferença entre o preço pago e o real seria suprida pelo FNS, o qual pagaria a diferença ao prestador do serviço. Com isso, seria possível uma licitação para definir quem forneceria o serviço, o vencedor seria o que necessitasse do menor subsídio possível, considerado os padrões de qualidade.

Pereira et al. (2003) sugerem a criação de um Fundo Compensatório Estadual – FCE, no qual os recursos seriam obtidos de percentuais, pré-estabelecidos no contrato de concessão, sobre os lucros de sistemas superavitários e também de outros recursos de origem fiscal. Em contrapartida, o fundo subsidiaria diretamente os consumidores em regiões onde fosse demonstrada a incapacidade de pagamento dos custos de produção simplesmente pela arrecadação. Ademais, este fundo seria utilizado para subsidiar investimentos em localidades que demonstrassem incapacidade financeira de investir no aumento da estrutura para atender a toda a população.

Desse modo, existe a possibilidade da criação de um fundo nacional, ou de um estadual. Ambos os projetos visam tirar a autonomia do subsídio cruzado entre municípios da companhia estadual. De qualquer forma, uma decisão deve ser tomada: ou remover a autonomia da prática desse subsídio da CESB, ou permanecer. Neste caso, é necessária uma interferência legal que deixe claro a titularidade estadual e impeça o êxodo de municípios superavitários.

CONCLUSÃO

As CESBs surgiram quase que concomitantemente com o PLANASA, visto que este condicionava a liberação de financiamento ao município estar vinculado a uma empresa estadual. Com a extinção deste plano, o elemento agregador deixou de existir, mas a prática de subsídio cruzado permaneceu. As leis criadas até o momento não definiram como exclusividade do Estado sobre os serviços de saneamento básico.

Desse modo, se por um lado o elemento agregador dos municípios deixou de existir, o elemento desagregador dos municípios superavitários continuou a existir ao ponto de que alguns municípios já lutarem por isso.

Após uma análise nos dados, é possível verificar que há motivos financeiros e econômicos que podem induzir alguns municípios a optar pela autonomia da gestão do SAACE local. Contudo com o abandono destes municípios, a CESB torna-se deficitária, de modo que não poderá operar apenas os municípios deficitários, os quais provavelmente não terão interesse em abandonar a CESB, a não ser que eleve sobremodo as tarifas, ou que deixe de atender a alguns municípios que tem um custo elevado de O&M.

Desse modo, é necessário que a união deixe claro se há o interesse que se mantenha o subsídio cruzado e, havendo este interesse, estabeleça de forma clara a titularidade para o Estado. Contudo, caso não haja o interesse em subsídio cruzado, é necessário definir outras formas de subsídios, pois claramente há municípios em que o SAACE local não é viável apenas por receitas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL (2008). Ministério das Cidades. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, Brasília, DF.
2. PEREIRA, D. S. P.; EMERENCIANO, E. M.; BALTAR, L. A. A. Subsídio na Prestação de serviços de água e esgotos. In: I Simpósio de Recursos Hídricos do Centro Oeste, Brasília, 2000. Anais do I Simpósio de Recursos Hídricos do Centro Oeste, Brasília, 2000.
3. ESTACHE, A (2003). On Latin America's Infrastructure Privatization and Its Distributional Effects. World Bank, 2003.
4. FAULHABER, G. R. Cross-subsidization: pricing in public enterprises. American Economic Review, v. 65, p. 966-977, 1975. KELMAN, J. O subsídio Eficaz. In: O pensamento do Setor de Saneamento no Brasil: Perspectivas Futuras. PMSS, Vol. 16. Brasília, 2003. p 71-78.
5. DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT - GTZ. International Water Policy and Infrastructure. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Energy Subsidies: Why, When and How? A thinkpiece. 2009.
6. SAMPAIO, B. & SAMPAIO, Y (2007). Influências Políticas na Eficiência de Empresas de Saneamento Brasileiras. Revista de Economia Aplicada. V. 11, N.13, p. 369-386. São Paulo.
7. SANEAR (2010). ADIs do Rio de Janeiro e da Bahia aguardam decisão do STF. Revista Sanear. N. 9, março, 2010.



8. VARGAS, M. C. & LIMA, R. F. (2004). Concessões Privadas de Saneamento no Brasil: Bom Negócio para Quem? Revista Ambiente e Sociedade, V.7, N. 2, 2004.