



Tarifa social de saneamento no Brasil: entre os critérios nacionais e as realidades locais

Felipe Ponciano da Cruz¹;
Bruno Ferreira de Oliveira²;
Aline Oliveira da Silva Borges³;
João Pedro Alves de Sousa⁴;
Juliana Ayres Lopes⁵

Resumo: Este artigo analisa os impactos da Lei nº 14.898/2024, que instituiu critérios nacionais uniformes para o acesso à Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE). O objetivo é avaliar se a aplicação de regras homogêneas, desconsiderando as especificidades regionais, compromete a sustentabilidade dos contratos de concessão de saneamento, especialmente em áreas com alta concentração de famílias elegíveis e baixa capacidade de subsídio cruzado. O método adotado combina análise regulatória com estatística espacial, utilizando dados do Cadastro Único (CadÚnico) e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS), a fim de evidenciar a correlação entre vulnerabilidade social e precariedade dos serviços. Os resultados indicam que, nessas regiões, a ampliação dos beneficiários sem contrapartidas financeiras pode pressionar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, comprometer a modicidade tarifária e afetar a continuidade, a qualidade e a expansão dos serviços. Como conclusão, o estudo defende a necessidade de soluções regulatórias integradas, entre elas: (i) criação de um fundo nacional de compensação inspirado em modelos setoriais consolidados; (ii) fortalecimento do papel das agências reguladoras infranacionais; e iii) promoção de diretrizes regulatórias para harmonização e transparência.

Palavras-chave: Tarifa Social; Regulação; Desigualdade Regional; Subsídio Cruzado.

Código JEL: L95; L51; R58

Área Temática: 4. Redes e sistemas urbanos, regionais e nacionais/4.2 Economias Regionais e Urbanas

¹ UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: flponciano@gmail.com.

² UCAM – Universidade Cândido Mendes. E-mail: brunooliver17@hotmail.com

³ CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos. E-mail: alineborges@cedae.com.br

⁴ CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos. E-mail: joaopedro@cedae.com.br

⁵ CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos. E-mail: julianaayres@cedae.com.br

Social tariff for sanitation services in Brazil: between national criteria and local realities

Abstract: This article analyzes the impacts of Law No. 14,898/2024, which established uniform national criteria for access to the Social Tariff for Water and Sanitation Services (TSAE). The objective is to assess whether the application of homogeneous rules, disregarding regional specificities, undermines the sustainability of sanitation concession contracts, particularly in areas with a high concentration of eligible households and limited capacity for cross-subsidization. The adopted methodology combines regulatory analysis with spatial statistics, using data from the Single Registry for Social Programs (CadÚnico) and the National Sanitation Information System (SNIS) to highlight the correlation between social vulnerability and service precariousness. The results indicate that, in such regions, expanding the number of beneficiaries without corresponding financial compensation may strain the economic and financial balance of concession contracts, jeopardize tariff affordability, and affect the continuity, quality, and expansion of services. In conclusion, the study argues for the need for integrated regulatory solutions, including: (i) the creation of a national compensation fund inspired by consolidated sectoral models; (ii) strengthening the role of subnational regulatory agencies; and (iii) the promotion of regulatory guidelines aimed at harmonization and transparency.

Keywords: Social Tariff; Regulation; Regional Inequality; Cross-Subsidization.

1. Introdução

Os serviços de saneamento básico são essenciais para a promoção da saúde pública e da qualidade ambiental. Os benefícios decorrentes desses serviços repercutem positivamente em diversas áreas, como saúde, meio ambiente, recursos hídricos e educação. Por essa razão, o acesso ao saneamento deve ser assegurado a toda a população, independentemente da capacidade de pagamento dos usuários.

Reconhecendo a essencialidade dos serviços de saneamento, em 2007, a Lei nº 11.445 instituiu a tarifa social. Este instrumento procuraria adequar a estrutura tarifária à capacidade de pagamento da população, possibilitando o acesso aos serviços de saneamento básico a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Entretanto, embora a Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE) tenha sido implementada em várias localidades do país, sua aplicação ocorreu de forma fragmentada, com diferentes prestadores e municípios adotando critérios diversos para a concessão do benefício. Como resultado dessa multiplicidade normativa, muitas famílias de baixa renda permaneceram excluídas do acesso à tarifa social (Brasil, 2024a).

Dessa forma, com o intuito de uniformizar e democratizar o acesso à tarifa social, foi promulgada a Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, que estabeleceu como requisitos para a concessão do benefício para os usuários que apresentem renda per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo e que pertençam a uma família (Brasil, 2024b): i) de baixa renda, inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); ou ii) que tenha, entre seus membros, pessoa que receba o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabeleceu desconto de 50% na primeira faixa de consumo (15 m³), conforme orientações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Como consequência direta dessa política, espera-se uma ampliação significativa do número de beneficiários. A experiência do setor elétrico, que adota critérios de elegibilidade para a tarifa social semelhantes aos estabelecidos pela Lei nº 14.898/2024, oferece um parâmetro relevante para essa estimativa. Enquanto apenas 1.209.403 famílias são atualmente atendidas pela tarifa social nos serviços de saneamento, o setor elétrico contempla 12.330.046 famílias beneficiárias, evidenciando o potencial de expansão do público elegível no saneamento básico (BRASIL, 2024a).

Apesar dos avanços normativos, a implementação homogênea da TSAE impõe desafios de ordem regulatória e contratual. Assim, municípios ou mesmo concessões regionalizadas, com grande concentração de beneficiários, tendem a enfrentar maiores dificuldades para realizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, conforme previsto na própria legislação. Isso ocorre porque, sem fontes adicionais de financiamento, o custeio da tarifa social recai sobre os demais usuários, por meio de subsídios cruzados (Branco e Cruz; 2021), exigindo reajustes tarifários mais significativos e gerando distorções que podem comprometer a modicidade tarifária e, de forma indireta, a própria adesão e continuidade do serviço.

Além disso, a própria operacionalização da política enfrenta entraves institucionais e jurídicos. A implementação efetiva da nova estrutura tarifária está condicionada à adesão, pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs), ao normativo de referência da ANA, ou, na ausência desta, à edição de normativos próprios, nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.898/2024. Tal processo tem revelado inseguranças quanto à conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), especialmente em relação ao uso das informações do Cadastro Único, cujo acesso direto está limitado a entidades de direito público, nos termos do Informe nº 57/2024, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social.

Dessa forma, os impactos não se limitam à sustentabilidade financeira das prestadoras. A ausência de mecanismos compensatórios estruturados pode afetar negativamente a qualidade, continuidade e expansão dos serviços nas regiões de maior vulnerabilidade, justamente aquelas que mais dependem da efetividade da política pública. Assim, uma política social pensada para ampliar o acesso pode produzir, em alguns contextos, efeitos adversos ao próprio direito que pretende proteger.

Diante do exposto, o presente artigo pretende contribuir para a discussão no setor, demonstrando a concentração de potenciais beneficiários da tarifa social em regiões que precisam de mais

investimentos em expansão da cobertura. Com esse fim será utilizada a estatística espacial entre evidenciar a correlação entre a vulnerabilidade social e a precariedade dos serviços. Para tanto serão utilizados os dados do CadÚnico e relacionados ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), com vistas a subsidiar o debate regulatório sobre os desafios da aplicação uniforme da TSAE em um país caracterizado por desigualdades territoriais estruturais.

Além desta introdução, o artigo apresenta a metodologia adotada, detalhando a abordagem utilizada, com ênfase no emprego de ferramentas de estatística espacial. Na sequência, a seção de desenvolvimento discute os resultados da análise documental, destacando o caso do Estado do Rio de Janeiro, bem como os achados dos modelos econométricos e suas implicações para a aplicação da Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE). Por fim, a conclusão sistematiza as principais considerações do estudo, à luz das evidências empíricas e regulatórias analisadas.

2. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, com o objetivo de compreender os desafios relacionados à implementação da TSAE, instituída pela Lei nº 14.898/2024. Essa estratégia permite captar, de forma integrada, tanto as dimensões normativas e regulatórias do processo quanto às evidências empíricas sobre desigualdades regionais e vulnerabilidade social.

A etapa quantitativa parte da integração de bases secundárias de dados provenientes do CadÚnico, do SNIS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O objetivo é identificar correlações entre a concentração de potenciais beneficiários da TSAE e os níveis de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios brasileiros.

Para tanto, empregam-se técnicas de estatística espacial (Rodrigues; Venson; Camara, 2019), que permitem compreender a distribuição territorial da vulnerabilidade social e das condições de infraestrutura. Assim, os procedimentos metodológicos utilizados foram os seguintes:

1. I de Moran Global Univariado, aplicado às variáveis de cobertura de serviços e indicadores socioeconômicos, de modo a aferir a presença de autocorrelação espacial;
2. Indicadores Locais de Associação Espacial (LISA), voltados à identificação de clusters territoriais, distinguindo áreas com alta ou baixa cobertura sobrepostas a contextos de maior vulnerabilidade;
3. I de Moran Global Bivariado, empregado para mensurar a correlação espacial entre variáveis socioeconômicas (proporção da população inscrita no CadÚnico) e variáveis de infraestrutura (índice de atendimento de água e esgoto, além do PIB per capita).

Esse conjunto de ferramentas permite não apenas a identificação de padrões espaciais, mas também a análise de desigualdades regionais na distribuição do benefício, fornecendo subsídios empíricos para avaliar a viabilidade da aplicação uniforme da TSAE em um país marcado por heterogeneidade estrutural.

A dimensão qualitativa concentra-se na análise documental de notas técnicas, relatórios institucionais e normativos regulatórios, com destaque para a Nota Técnica nº 14/2024/COTAR/SSB (BRASIL, 2024c), que sistematiza os principais desafios jurídicos e operacionais da política. Além disso, examinam-se os atos publicados pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), como exemplo das dificuldades encontradas para viabilizar a política tarifária.

A triangulação entre as duas abordagens constitui o diferencial da metodologia proposta. Ao mesmo tempo em que os dados espaciais evidenciam padrões de vulnerabilidade social e desigualdades de cobertura, a análise documental revela os limites institucionais e regulatórios que dificultam a plena implementação da TSAE. Essa integração possibilita construir um quadro abrangente dos obstáculos enfrentados, permitindo avançar para a discussão de propostas de aperfeiçoamento da política com base em evidências empíricas e comparadas.

3. Desenvolvimento

3.1 Desafios para a implementação da tarifa social de água e esgoto

Primeiramente, é preciso destacar que a própria aplicação por parte das prestadoras dos serviços de saneamento da TSAE é desafiadora (BRASIL, 2024c). Um dos principais entraves refere-se à operacionalização do acesso ao CadÚnico. Conforme a legislação, a concessão do benefício deve ser efetuada pelos prestadores dos serviços, por meio da identificação das famílias elegíveis. Entretanto, diferentemente ao que ocorre com o setor elétrico, não há órgão federal responsável por centralizar as informações no saneamento.

Nesse cenário, cabe às ERIs solicitar formalmente os dados às coordenações estaduais ou municipais do CadÚnico, observando as regras da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Essa limitação decorre do fato de muitos prestadores serem empresas públicas de direito privado ou sociedades de economia mista, não podendo receber diretamente informações sensíveis de caráter pessoal. O fluxo de cessão de dados, portanto, torna-se mais burocrático e sujeito a entraves jurídicos, o que compromete a agilidade na implementação.

Além disso, a metodologia de cálculo da renda per capita exige ajustes, uma vez que os valores recebidos por programas como o BPC e o Bolsa Família não devem ser incluídos no critério de elegibilidade. Essa necessidade de tratamento adicional dos dados amplia a complexidade técnica do processo de identificação dos beneficiários.

Outro desafio relevante está relacionado à aplicação uniforme do desconto de 50% sobre a primeira faixa de consumo, até o limite de 15 m³. Embora a regra tenha sido estabelecida na Lei nº 14.898/2024 como parâmetro nacional, sua implementação prática encontra obstáculos significativos decorrentes da heterogeneidade das estruturas tarifárias praticadas no Brasil.

O setor de saneamento brasileiro caracteriza-se por uma verdadeira miríade de modelos tarifários, definidos localmente pelas entidades reguladoras infranacionais e moldados segundo as especificidades regionais. Essas estruturas apresentam diferentes escalonamentos de faixas de consumo, critérios de progressividade e modalidades de cobrança da parcela fixa.

Portanto, a uniformização prevista na lei, embora importante como diretriz de inclusão social, ignora a diversidade de estruturas tarifárias e realidades regionais e, portanto, demanda a calibragem do desconto de forma compatível com as condições locais, de modo a preservar tanto a equidade social quanto a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento.

3.2 Caso do Estado do Rio de Janeiro

A experiência do Estado do Rio de Janeiro evidencia as tensões institucionais e políticas que permeiam a implementação da TSAE. Embora a Lei nº 14.898/2024 tenha estabelecido parâmetros nacionais de inclusão social, sua aplicação tem enfrentado barreiras significativas no plano infranacional. No âmbito fluminense, a AGENERSA consolidou um posicionamento institucional que relativiza os efeitos da legislação federal.

A Procuradoria Geral da AGENERSA, por meio do Parecer nº 70/2025/AGENERSA/PROC (AGENERSA, 2025a), sustentou que a Lei nº 14.898/2024 não se aplicaria automaticamente a todos os contratos em vigor, restringindo sua obrigatoriedade apenas às concessões sem previsão de tarifa social ou àquelas firmadas após a vigência da lei. Tal interpretação dispensou diversos operadores – como CEDAE, Águas do Rio (Blocos 1 e 4), Iguá Saneamento, Rio Mais Saneamento, Prolagos, Águas de Juturnaíba, Águas da Condessa e Águas da Imperatriz – da adoção imediata da norma nacional, sob o argumento de que já possuíam mecanismos de tarifa social em seus contratos ou editais.

Em contrapartida, apenas as concessionárias Águas de Paraty e Águas de Pádua, cujos contratos não previam qualquer forma de tarifa social, foram instadas a se manifestar sobre eventual adesão ao novo modelo. Esse entendimento foi posteriormente ratificado pelo Conselho Diretor da AGENERSA, que aprovou o parecer de forma unânime em decisão publicada em junho de 2025 (AGENERSA, 2025b), consolidando um precedente institucional contrário à universalização da TSAE no Estado.

Esse posicionamento revela a contradição central da política: ao mesmo tempo em que a lei federal busca uniformizar critérios de inclusão social, a regulação estadual fluminense reforça a

fragmentação regulatória e preserva regimes contratuais que restringem o acesso de famílias vulneráveis ao benefício.

Além disso, conforme Quadro 1, as regras vigentes nos contratos apresentam grande heterogeneidade: algumas concessionárias aplicam descontos menores ou limitados a volumes inferiores a 15 m³, outras condicionam a elegibilidade a restrições adicionais, como a metragem do imóvel, e apenas um pequeno grupo de operadores adota critérios mais próximos aos estabelecidos pela lei (Araujo, Britto e Assumpção, 2025). Na prática, observa-se que, mesmo após a aprovação da lei 14.898/2024, grupos vulnerabilizados permanecem excluídos do direito à tarifa social, sobretudo em áreas de maior precariedade social e urbana.

Quadro 1 – Regras vigentes de tarifa social no Estado do Rio de Janeiro.

Operador	Regra de tarifa social
Água da Imperatriz	Beneficiários com conta registrada em nome e CPF do titular do CadÚnico; Benefício escalonado: de 0,00 até 105,00 = 80% desconto; 105,01 a 218,00 = 70% desconto; 218,01 até 1/2 salário mínimo = 60% desconto; acima de 1/2 salário mínimo = 50% desconto. Aplicação automática.
Águas da Condessa	Unidade residencial unifamiliar até 60m ² ; Titular inscrito no CadÚnico; Renda per capita ≤ 1/2 salário mínimo; Consumo máximo 15 m ³ /mês; Desconto de 50% sobre tarifa convencional; Benefício solicitado pelo usuário.
Águas de Juturnaíba	Renda familiar até 3 salários mínimos; Imóvel até 50m ² ; Participação em programa social; Consumo médio ≤ 10 m ³ /mês; Desconto de 50% sobre tarifa convencional; Cadastro necessário; Exclusão em caso de inadimplência ou fraude.
Prolagos	Desconto de 50% sobre tarifa convencional; Necessário cadastro nas lojas de atendimento; Exclusão em caso de inadimplência ou fraude.
Águas de Pádua	Não possui previsão de tarifa social em contrato ou aditivos.
Águas de Paraty	Não possui previsão de tarifa social em contrato ou aditivos.
CEDAE	Benefício regulamentado pelo Decreto nº 25.438/1999; Residência em área de especial interesse social; Desconto de 60% sobre tarifa convencional; Consumo máximo 15 m ³ /mês; Benefício solicitado pelo usuário.
Águas do Rio – Bloco 1	Idem CEDAE.
Águas do Rio – Bloco 4	Idem CEDAE.
Iguá – Bloco 2	Idem CEDAE.
Rio + Saneamento – Bloco 3	Idem CEDAE.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Araújo, Britto e Assumpção (2026).

Por fim, a ausência de diretrizes claras e de mecanismos de enforcement por parte da ANA pode contribuir para a perpetuação de assimetrias regionais e para o enfraquecimento da política tarifária como instrumento de inclusão social. O caso do Rio de Janeiro, portanto, ilustra de forma paradigmática os riscos de fragmentação regulatória e judicialização, além de expor a dificuldade de compatibilizar a lei nacional com contratos de concessão vigentes em um setor crescentemente privatizado.

3.3 Vulnerabilidade Social e Precariedade dos Serviços: Uma Análise Espacial

A implementação da Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE) enfrenta entraves que vão além das questões regulatórias e operacionais já discutidas. Os dados espaciais analisados reforçam que a política esbarra em desigualdades estruturais do território brasileiro, que precisam ser incorporadas ao debate regulatório.

Tabela 1 - Estatística I de Moran Global Univariado.

Variável	I (Rainha)	p-valor (Rainha)	I (Bispo)	p-valor (Bispo)
IAG0001	0,3649	0,001	0,3672	0,001
IES0001	0,3776	0,001	0,3772	0,001
PIB_per_capita	0,2884	0,001	0,2928	0,001
pop_CadUnico_2024	0,7435	0,001	0,7431	0,001

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

A análise da Estatística I de Moran Global Univariado (Tabela 1) indica forte presença de autocorrelação espacial positiva entre as variáveis associadas ao saneamento básico e à vulnerabilidade social. Os índices de atendimento com rede de água (IAG0001) e com rede coletora de esgoto (IES0001) apresentaram valores moderados (cerca de 0,36 a 0,37), revelando que municípios com condições semelhantes de infraestrutura tendem a estar geograficamente agrupados. A variável pop_CadUnico_2024, que representa a proporção da população vulnerável, registrou os maiores valores, evidenciando forte concentração espacial da pobreza.

Os mapas LISA (Figura 1) confirmam essa distribuição, com padrões distintos entre as regiões brasileiras. O Sul e o Sudeste concentram clusters com altos índices de saneamento e PIB per capita, enquanto o Norte e o Nordeste apresentam majoritariamente clusters de baixa cobertura e baixa renda. Percebe-se que a desigualdade regional brasileira também é perceptível no saneamento, impactando as políticas públicas que afetam o setor.

A sobreposição espacial entre maior proporção de população cadastrada no CadÚnico e menor acesso a infraestrutura básica evidencia um cenário de exclusão territorial, que desafia a eficácia de políticas universais como a TSAE. A aplicação homogênea dessas políticas pode agravar os desequilíbrios contratuais e financeiros, dificultando a expansão do serviço justamente onde ele é mais necessário.

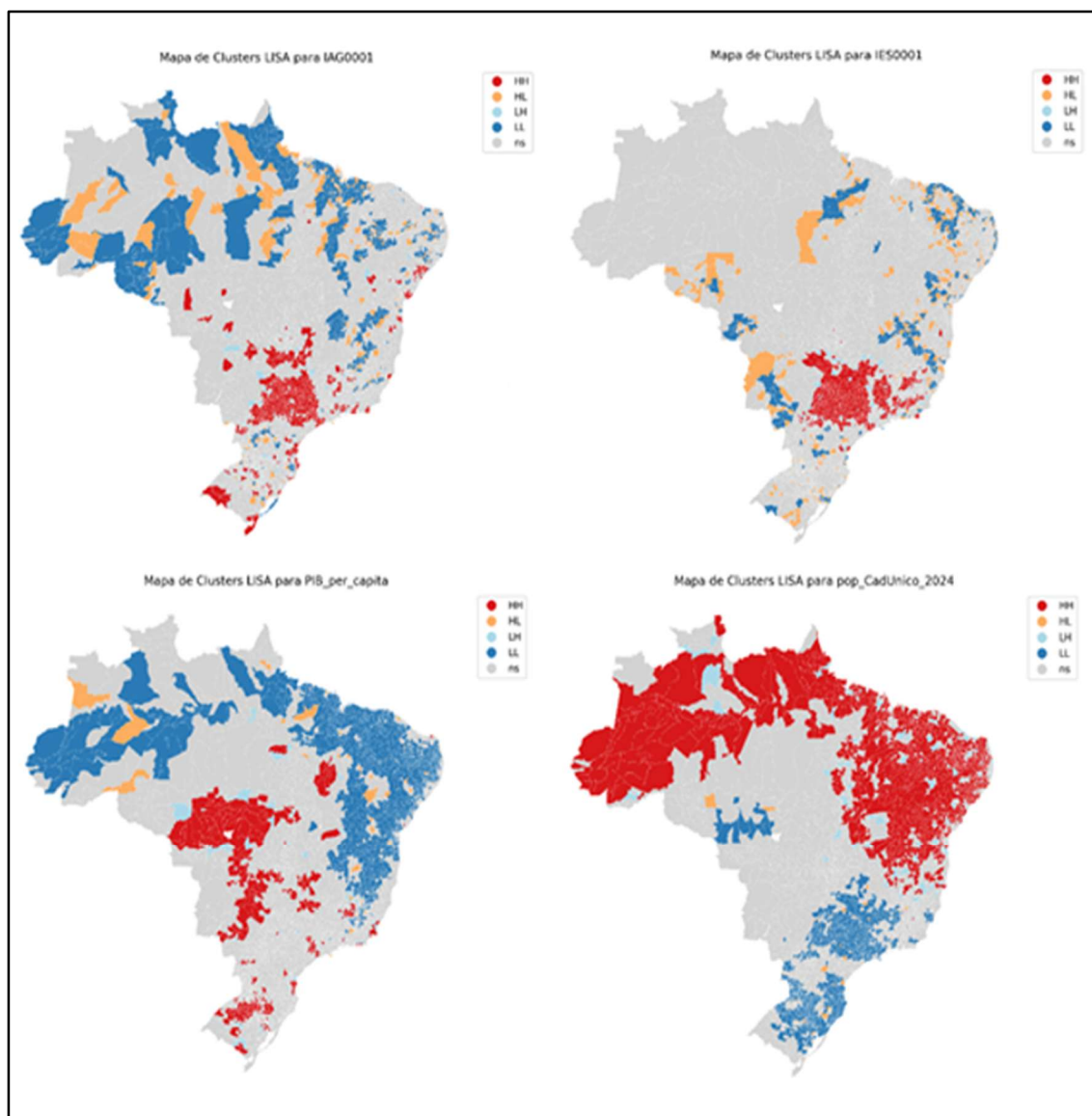


Gráfico 1 – Mapa de *Clusters* LISA

A Estatística I de Moran Global Bivariado (Tabela 2) complementa esse diagnóstico ao revelar correlações espaciais negativas entre os indicadores socioeconômicos (CadÚnico) e os de infraestrutura e renda (IAG0001, IES0001 e PIB per capita). Os resultados mais expressivos foram observados entre o índice de esgoto e a população do CadÚnico em 2025 (cerca de -0,20), o que reforça a forte relação entre vulnerabilidade social e carência de serviços. Esse padrão espacial cria exclusão territorial, pois a aplicação homogênea da TSAE tende a acentuar desequilíbrios financeiros nos contratos, já que os prestadores nessas áreas possuem custos de operação mais elevados e base de usuários mais vulnerável.

Tabela 2 - Estatística I de Moran Global

Variável X	Variável Y	I (Rainha)	p-valor (Rainha)	I (Bispo)	p-valor (Bispo)
IAG0001	pop_CadUnico_2024	-0,1604	0,001	-0,1642	0,001
IES0001	pop_CadUnico_2025	-0,1961	0,001	-0,1996	0,001
PIB_per_capita	pop_CadUnico_2026	-0,1013	0,001	-0,1009	0,001

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

Nos termos do § 3º do art. 6º da Lei nº 14.898/2024, a aplicação da nova modalidade de tarifa social aos contratos vigentes está condicionada à recomposição do respectivo equilíbrio econômico-financeiro. Na prática, esse reequilíbrio tende a ser suportado pelos demais usuários, por meio de mecanismos de subsídios cruzados (Branco e Cruz, 2021).

Contudo, à luz dos resultados apresentados neste estudo, o espaço para tal recomposição revela-se significativamente limitado. As regiões com maior concentração potencial de beneficiários da Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE) são, justamente, aquelas caracterizadas por menor renda média e maiores déficits de infraestrutura, demandando volumes elevados de investimentos para expansão da cobertura. Nesse contexto, evidencia-se que a própria viabilidade da aplicação da TSAE encontra-se ameaçada, sobretudo nos territórios que mais necessitam da política pública, o que expõe uma contradição estrutural entre os objetivos de inclusão social e a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos.

3.4 Principais obstáculos à implementação

A análise integrada dos achados qualitativos e quantitativos revela que os desafios da TSAE são multidimensionais. Por um lado, os entraves regulatórios, jurídicos e operacionais dificultam a aplicação uniforme da política; por outro, a análise espacial expõe as desigualdades regionais e sociais que comprometem sua eficácia e sustentabilidade. O quadro a seguir sintetiza os principais obstáculos.

A TSAE enfrenta, simultaneamente, desafios regulatórios, barreiras operacionais e distorções territoriais. Se, por um lado, a ausência de uniformidade regulatória e os entraves na gestão de dados limitam sua efetividade; por outro, a concentração espacial da pobreza nas regiões com menor infraestrutura agrava o risco de inviabilidade financeira e de ampliação das desigualdades.

Assim, a política só será efetiva se combinada a mecanismos de flexibilidade regulatória e compensação financeira nacional, capazes de equalizar os impactos entre regiões e assegurar tanto a inclusão social quanto a sustentabilidade dos serviços.

Quadro 2 – Obstáculos à Implementação da TSAE

Dimensão	Obstáculo	Efeitos Potenciais
Operacional	Dificuldade de acesso ao CadÚnico, restrições da LGPD e ajustes no cálculo da renda	Burocracia, atrasos na concessão do benefício, risco de exclusão de beneficiários elegíveis
Regulatória/Jurídica	Caráter apenas orientativo das normas	Fragmentação regulatória, judicialização, insegurança jurídica para prestadores e usuários
Econômico-Financeira	Uniformização do desconto de 50% em realidades tarifárias distintas	Desequilíbrio econômico-financeiro dos prestadores; oneração de consumidores não beneficiados
Social e Territorial	Concentração da pobreza em regiões de menor cobertura de saneamento (N e NE)	Exclusão territorial; inviabilidade de subsídios cruzados; risco de ampliar desigualdades regionais

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

3.5 Caminhos para a Sustentabilidade da Tarifa Social

Neste tópico, serão discutidas e fundamentadas propostas de aperfeiçoamento da Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE). O objetivo é superar os entraves identificados anteriormente, ampliando a

eficácia da política em assegurar inclusão social, sustentabilidade econômico-financeira e segurança regulatória. Essas medidas são: i) criação de um fundo público de compensação tarifária; ii) fortalecimento do papel das agências reguladoras infranacionais; e iii) promoção de diretrizes regulatórias para harmonização e transparência.

Uma das principais limitações da TSAE decorre do risco de inviabilidade econômica da política em regiões de maior vulnerabilidade social, onde a proporção de beneficiários é mais elevada e a capacidade de subsídio cruzado entre categorias de consumidores é limitada. Para mitigar esse problema, propõe-se a criação de um fundo público de compensação tarifária, inspirado em mecanismos já consolidados no setor elétrico, como a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Esse fundo teria como função equalizar os custos da tarifa social entre diferentes prestadores e regiões, redistribuindo recursos de forma a assegurar a neutralidade financeira da política. A experiência da CDE demonstra que esse tipo de instrumento pode ser decisivo para garantir a universalização de serviços essenciais, ao diluir riscos e custos entre diferentes bases de consumidores e entre contribuições públicas e privadas. No caso do saneamento, um fundo dessa natureza poderia ser alimentado por receitas orçamentárias da União, aportes de fundos setoriais e, eventualmente, contribuições incidentes sobre segmentos com maior capacidade de pagamento.

Outro eixo de aperfeiçoamento refere-se ao fortalecimento do papel das ERIs. Conforme demonstrado na análise, a diversidade de realidades regionais e de estruturas tarifárias exige soluções calibradas, que só podem ser construídas a partir do conhecimento local. Assim, é fundamental que as ERIs disponham de instrumentos técnicos, jurídicos e financeiros para:

1. Avaliar adequadamente os impactos tarifários da aplicação da TSAE em cada contexto;
2. Definir mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro compatíveis com a realidade regional;
3. Adaptar as normas de referência da ANA às especificidades locais, preservando o equilíbrio entre modicidade tarifária e sustentabilidade do serviço.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional das ERIs passa por investimentos em capacitação técnica, acesso a bases de dados qualificados e autonomia decisória. A descentralização calibrada da regulação permite que a TSAE seja aplicada com maior equidade territorial, sem comprometer a padronização mínima necessária à segurança jurídica.

Embora a descentralização seja necessária para lidar com as especificidades regionais, é igualmente importante estabelecer diretrizes nacionais claras, de modo a evitar fragmentação regulatória e insegurança jurídica. Cabe à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) liderar esse processo, por meio da elaboração de normas de referência que orientem a aplicação da TSAE de forma transparente, consistente e previsível. Essas diretrizes devem contemplar, no mínimo:

1. Definição padronizada dos critérios de elegibilidade (CadÚnico, BPC etc.);
2. Procedimentos uniformes de acesso e tratamento de dados, em conformidade com a LGPD;
3. Orientações sobre a aplicação de subsídios cruzados e mecanismos alternativos de compensação;
4. Regras de transparência na divulgação dos impactos tarifários e na comunicação com os beneficiários.

Além disso, a ANA deve oferecer apoio técnico permanente às entidades reguladoras infranacionais, por meio de capacitações, sistemas integrados de informação e mecanismos de monitoramento compartilhados. Essa atuação articulada é essencial para reduzir as assimetrias institucionais e garantir a aplicação homogênea dos princípios da política em todo o território nacional.

4. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a uniformização da Tarifa Social de Água e Esgoto (TSAE), instituída pela Lei nº 14.898/2024, representa um avanço normativo importante ao estabelecer critérios nacionais objetivos de elegibilidade. Contudo, sua implementação prática revela-se um desafio complexo, marcado por tensões entre a regulação nacional e as realidades locais.

Do ponto de vista regulatório, as diretrizes orientativas da ANA expõem o setor ao risco de fragmentação institucional, judicialização e insegurança jurídica. Já no plano operacional, a dificuldade de acesso e tratamento dos dados do CadÚnico, somada às restrições da LGPD, compromete a efetividade da política e pode atrasar a concessão do benefício.

No campo econômico-financeiro, a aplicação uniforme do desconto de 50% sobre a primeira faixa de consumo desconsidera a heterogeneidade das estruturas tarifárias regionais. Em contextos de elevada concentração de famílias vulneráveis e baixa capacidade de subsídio cruzado, essa regra ameaça o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, com impactos sobre a modicidade tarifária, a continuidade e a expansão dos serviços. A análise espacial confirma que justamente as regiões mais carentes de investimentos em infraestrutura são também aquelas com maior concentração de potenciais beneficiários, o que amplia o risco de inviabilidade do modelo tal como concebido.

Assim, a TSAE, embora concebida como instrumento de inclusão social, pode, em determinados contextos, gerar efeitos paradoxais, comprometendo o direito que busca assegurar. Nesse sentido, os resultados obtidos neste estudo reforçam a necessidade de complementação da política com mecanismos estruturados de compensação financeira e soluções regulatórias calibradas às especificidades locais.

Entre os caminhos para superar tais entraves, destacam-se: a criação de um fundo público de compensação tarifária inspirado em modelos já testados no setor elétrico; o fortalecimento das agências reguladoras infranacionais, para que possam adaptar a política às realidades regionais; e a definição de diretrizes nacionais claras e transparentes, sob a coordenação da ANA, para harmonizar a aplicação da tarifa social em todo o território nacional.

Conclui-se, portanto, que a efetividade da TSAE depende de uma abordagem integrada, que combine padronização mínima de critérios com flexibilidade regulatória e instrumentos financeiros de compensação. Somente assim será possível assegurar a universalização do acesso ao saneamento básico com justiça social, sustentabilidade econômico-financeira e segurança regulatória.

Referências bibliográficas

ARAUJO P. F., BRITTO A. L. e ASSUMPÇÃO Y. C. Quem trava a tarifa social da água no Brasil? **Outras Palavras**, [S.l.], 15 ago. 2025. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/alemdamercadoria/quem-trava-a-tarifa-social-da-agua-no-brasil/>>. Acesso em: 19 ago. 2025.

AGENERSA. Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Parecer nº 70/2025/AGENERSA/PROC. Rio de Janeiro: **AGENERSA** 2025a.

AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Decisão do Conselho Diretor da AGENERSA (CODIR), de 06 de junho de 2025. Rio de Janeiro: **AGENERSA**, 2025b.

BRANCO, R. S.; CRUZ, F. P. Subsídios cruzados e o desequilíbrio do setor de saneamento no estado do Rio de Janeiro. **Revista DAE**, v. 69, n. 231, p. 68-84, 28 jun. 2021.

BRASIL. Parecer de Plenário pelas Comissões de Minas e Energia, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 9.543 de 2018. Relator: Deputado Pedro Campos. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 28 fev. 2024a. Disponível em: <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248437216000>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 jun. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Nota Técnica nº 14/2024/COTAR/SSB: proposta regulatória preliminar para as diretrizes nacionais para Tarifa Social de Água e Esgoto. Brasília: **ANA**, 20 dez. 2024c.

RODRIGUES, K. C. T. T.; VENSON, A. H.; CAMARA, M. R. G. Distribuição espacial do acesso aos serviços de saneamento básico nas microrregiões brasileiras de 2006 a 2013. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 15, n. 1, 2019.