

ANEXO 4 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tema

Instituição de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

2. Apresentação

Este sumário executivo apresenta os principais elementos constantes do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Saneamento (GT Saneamento) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para a instituição de cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos no país.

3. Problema Regulatório

O problema regulatório identificado foi a baixa sustentabilidade financeira da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Sustentabilidade financeira neste relatório é entendida como a cobrança, arrecadação e efetiva disponibilização ao Prestador de Serviços de recursos financeiros suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e manutenção (OPEX) e de investimentos (CAPEX), bem como a justa remuneração do capital investido para prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos no longo prazo.

Trata-se de um problema cuja natureza, conforme explicitado no Guia de AIR da Casa Civil (BRASIL, 2018), é o de contribuir para o atingimento dos objetivos de políticas públicas, em aderência com o que estabelece o art. 2º, inciso VII e art. 49, inciso VII, da Lei nº. 11445/07 e o Art. 7º, inciso X, da Lei nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

As causas identificadas do problema regulatório foram:

- Ausência de cobrança: em muitos municípios brasileiros, os serviços são custeados integralmente com recursos do orçamento municipal, muitas vezes escassos, contingenciáveis e não suficientes para que haja uma prestação de qualidade dos serviços;
- Receita deficitária: em muitos municípios em que há cobrança, a receita não é suficiente para cobrir as despesas, seja pelo baixo

desempenho do instrumento aplicado, seja pela destinação dos recursos arrecadados para fins diversos, seja pelo próprio valor cobrado, estabelecido em patamares insuficientes;

- Baixa capacidade técnica e regulatória do poder público: em muitos municípios não foram designadas e estruturadas entidades para adequada regulação técnica e econômica dos serviços prestados, não se sabendo sequer o real custo da prestação dos serviços; e
- Baixa capacidade institucional do poder concedente: muitos municípios não contam com uma estrutura administrativa adequada para definição e acompanhamento dos projetos e investimentos necessários para ampliação da cobertura e prestação eficiente dos serviços de RSU.

4. Base Legal para Atuação da ANA

Considerou-se oportuna e necessária a atuação regulatória da ANA uma vez que a Agência detém as atribuições legais para promover as intervenções regulatórias necessárias à melhoria do atual quadro de prestação dos serviços de manejo de RSU no Brasil.

Conforme estabelecido na sua lei de criação, recentemente alterada pelo novo marco legal do setor, a ANA pode instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras (Art. 4-A da Lei nº 9.984/2000 alterada pela Lei nº 14.026/2020) e esses serviços, incluídos os serviços de RSU, devem ter sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada (Art. 29 da Lei nº 14.026/2020).

Ressalta-se que o **serviço de limpeza urbana não fará parte do escopo da solução regulatória ora proposta**. Chegou-se à conclusão que esses serviços, por serem indivisíveis, não possibilitam a identificação de seus usuários, portanto, não deveriam ser objeto de instituição de cobrança específica no presente momento. Não sendo possível definir o instrumento para a sua cobrança específica (taxa, tarifa, etc.), esses serviços continuarão sendo custeados integralmente pela municipalidade com os recursos fiscais disponíveis.

5. Objetivos

Feita essa delimitação de escopo do ato regulatório, os principais objetivos almejados com a iniciativa de intervenção regulatória são:

- contribuir para a sustentabilidade financeira dos serviços; e

- contribuir para o alcance de outros objetivos das políticas públicas de saneamento e de resíduos sólidos, notadamente os de universalização do acesso e de efetiva prestação do serviço de manejo dos RSU.

6. Alternativas de atuação da ANA

6.1. Alternativas de mecanismo de cobrança

Antes de definir a possibilidade de atuação da ANA, foram identificados os mecanismos de cobrança que podem ser utilizados para os serviços de manejo de resíduos sólidos. A legislação brasileira reconhece a possibilidade de cobrança por taxas, tarifas e outras formas de preços públicos, este último adotado nos casos de resíduos não equiparados quantitativa ou qualitativamente aos resíduos domésticos. Portanto, a avaliação concentrou-se em taxas, que tem regime tributário e tarifas, que tem regime administrativo.

Verificou-se que as taxas são utilizadas na quase totalidade dos municípios que cobram pelos serviços, enquanto tarifas são adotadas somente em 4 municípios. Por sua vez, pela sua natureza tributária, verificou-se que as taxas apresentam maiores riscos à sustentabilidade financeira dos serviços, por precisarem ter seus reajustes anuais aprovados pelo poder Executivo e Legislativo municipal. A consequência de longo prazo é a defasagem dos valores da taxa, levando a uma redução da qualidade dos serviços.

Por sua vez, a tarifa, por não ser uma receita pública, pode ser arrecada diretamente pelo prestador de serviços e seus reajustes pode sem feitos pela agência reguladora, sem a necessidade de aprovação do Poder Público municipal.

Apesar dessas vantagens concretas, identificou-se que a cobrança de tarifa exige uma capacidade institucional não compatível com a maioria dos municípios brasileiros e que boa parte deles, para cumprir o comando legal, ainda sim vai optar pela instituição de taxa.

6.2. Cenários e alternativas de atuação da ANA

Para uma correta delimitação da possibilidade de atuação da ANA e posterior avaliação das alternativas, é preciso destacar que:

1 – A decisão sobre a obrigatoriedade da instituição da cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos já foi feita pelo Congresso Nacional, por meio dos Art. 29 e 35 da Lei 11.445/07.

2 – A decisão sobre o instrumento de cobrança a ser adotado é competência do Poder Público Municipal, e não da ANA, sendo que o citado art. 29 permite a adoção de taxas ou tarifas.

Portanto, nesse contexto, e tendo em vista o prazo legal definido pelo art. 35 da Lei no 11.445/2007, foram identificados os possíveis cenários nos quais a ANA atuará, e que ensejarão diferentes alternativas regulatórias:

- A. Os municípios não instituem a cobrança;
- B. Instituição de cobrança na forma de regime tributário, sob a espécie de taxa, pelos municípios;
- C. Instituição de cobrança na forma de regime de preço público, sob a espécie de tarifa, pelos municípios;
- D. Instituição de cobrança tanto no regime tributário, sob a espécie de taxa, quanto no regime de preço público, sob as espécies de tarifa e de preços específicos e suas combinações.

O cenário “A” representa a situação de descumprimento da legislação federal pelos gestores municipais. Neste cenário, além das medidas sancionatórias cabíveis, o município poderia ficar impedido de acessar recursos federais para o setor de saneamento, o que agravaria ainda mais o quadro atual de precariedade da prestação do serviço de manejo de RSU. A ANA, por sua vez, pouco poderia contribuir para a sustentabilidade financeira, atuando apenas no sentido de promover campanhas educativas e iniciativas de capacitação junto ao setor. É o pior cenário e que representa o maior risco de continuidade do problema regulatório.

O cenário “B” é uma das possibilidades de atendimento da legislação federal. É um dos cenários mais prováveis, haja vista a experiência dos municípios brasileiros que, até o presente momento, optaram em sua grande maioria pelo regime tributário para financiar a prestação dos serviços de manejo de RSU existentes. Neste cenário, a atuação da ANA e das entidades reguladoras permanece bastante limitada, frente ao objetivo de alcance da sustentabilidade financeira, sendo possível apenas o apoio mediante a regulação técnica (definição de custos operacionais eficientes) e subsídios à regulação econômica (proposta de reajuste dos valores das taxas).

O cenário “C”, além de cumprir a determinação legal, permitiria aos municípios avançar mais rapidamente para alcance da sustentabilidade financeira dos seus serviços de RSU. Todavia, trata-se de um cenário pouco realista frente à experiência brasileira e atual estágio de desenvolvimento deste segmento. Conforme já exposto, há poucas experiências de instituição de tarifas para custeio do serviço público de manejo de RSU no Brasil, sendo a regulação tarifária ainda bastante limitada. Dessa forma, a concretização deste cenário ensejaria um grande investimento em estruturação de

capacidades institucionais e regulatórias em nível local e regional, o que é pouco condizente com a situação atual de grande parte das municipalidades. Além disso, seria necessário um período relativamente longo para transição e adaptação dos agentes setoriais, situação não compatível com o prazo legal estabelecido para instituição da cobrança.

Por fim, resta o cenário “D”, em que se considera a possibilidade de convivência de ambos os regimes de cobrança, quais sejam, os regimes tributário e de preço público. Entende-se que, neste cenário, apesar de um avanço menos célere que aquele do cenário “C”, seria possível alcançar a almejada sustentabilidade dos serviços de manejo de RSU de forma mais consistente com o cenário político-institucional existente, compatibilizando-se, assim, os novos objetivos do marco setorial com as perspectivas para os municípios brasileiros nos curto e médio prazos. Assim, seria possível avançar de forma diferenciada a depender do contexto institucional e socioeconômico de cada região e município. Nos municípios que optarem pelo regime de preço público e cobrança mediante tarifa, a ANA e as entidades reguladoras poderão atuar de forma incisiva na regulação econômica, definindo as condições regulatórias necessárias para uma arrecadação compatível com os custos operacionais eficientes e remuneração dos investimentos realizados.

Nesse contexto, foram identificadas 4 alternativas de atuação da ANA:

- Alternativa 0: Não ação (Nenhuma intervenção regulatória);
- Alternativa 1: Intervenção regulatória, com recomendações sobre a instituição de cobrança pelos serviços de manejo de RSU, abordando-se exclusivamente o instrumento da taxa;
- Alternativa 2: Intervenção regulatória, com recomendações sobre a instituição de cobrança pelos serviços de manejo de RSU, abordando-se exclusivamente o instrumento da tarifa; ou
- Alternativa 3: Intervenção regulatória, com recomendações sobre a instituição de cobrança pelos serviços de manejo de RSU, independentemente do instrumento de cobrança adotado.

7. Ação sugerida

As alternativas de atuação regulatória da ANA foram avaliadas conjuntamente e comparadas a partir de duas perspectivas distintas e complementares, quais sejam: (i) aplicabilidade das alternativas de atuação da ANA frente a diferentes cenários de implementação da cobrança pelos serviços de RSU no Brasil e, (ii) aderência das alternativas a um conjunto de critérios de análise que refletem as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo novo marco legal do saneamento básico.

Com base nos resultados das análises efetuadas, foi possível concluir que a Alternativa 3 é a melhor alternativa regulatória, pois apresenta maior alcance na maioria dos cenários identificados (4 cenários) e maior aderência aos critérios de análise considerados (11 critérios), oferecendo incentivos à transformação da realidade local, independentemente do regime de cobrança adotado.

A alternativa escolhida (Alternativa 3) é a que corresponde à edição de ato regulatório da ANA que oferece elementos normativos e recomendações para a implementação do instrumento de cobrança pelos serviços de RSU, independentemente do regime de cobrança adotado pelos gestores municipais.

Essa alternativa se concretiza por meio de uma Norma de Referência que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da remuneração pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.

Assim, no caso da opção, pelo gestor municipal, da cobrança via taxa, a norma de referência da ANA apresenta orientações para estabelecimento de condições fundamentais necessárias à sustentabilidade financeira dos serviços nesse regime. No caso da opção da cobrança via tarifa, além das orientações também aplicáveis às taxas, incorpora-se ao texto infralegal proposto um conjunto de diretrizes que tratam, entre outras questões, da fixação do valor inicial do referido preço público e da adequada regulação tarifária posterior à instituição da cobrança.

A norma de referência foi elaborada de forma a ter o maior alcance possível e assim contribuir efetivamente com os objetivos pretendidos de contribuir para sustentabilidade financeira dos serviços e para os objetivos das políticas nacionais de saneamento básico e de resíduos sólidos. Além disso, seu teor foi construído a partir das conclusões dos estudos realizados pela ANA, bem como das contribuições recebidas ao longo das reuniões para Tomada de Subsídios realizadas com os atores do setor entre os meses de outubro e novembro de 2020.

8. Impactos esperados

A avaliação dos impactos foi feita levando em conta que não é possível prever, de antemão, quantos municípios irão aderir ao modelo de taxa ou de tarifa. Portanto, a análise apresentada a seguir descreve os impactos gerais da decisão do Congresso Nacional de obrigar a instituição da cobrança, sendo diferenciado, quando cabíveis, os impactos relativos à decisão pela taxa ou tarifa.

Portanto, os impactos aqui apresentados são impactos potenciais, admitindo que os municípios que ainda não instituíram a cobrança, o façam a partir de 15 de julho de 2021.

Os principais impactos POTENCIAIS esperados são:

- Sociedade: cerca de 110 milhões de pessoas que passarão a pagar pelos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, a um custo médio de R\$ 32,00/mês por domicílio.
- Meio Ambiente: redução de carreamento de chorume em cerca de 36 mil m³/dia aos corpos hídricos, o que equivale a uma população de 1,4 milhões de habitantes sem tratamento de esgotos.
- Poder Público Municipal: possibilidade de redirecionamento para outras políticas públicas de uma despesa anual total de, pelo menos, R\$ 7,5 bilhões oriundos de recursos fiscais para cobrir as despesas com manejo de RSU (considerando apenas os municípios que compõem a amostra do SNIS 2019)
- Prestadores de serviço de coleta, transbordo e destinação final: redução do eventual risco de atraso ou não pagamento pelos serviços por parte do município, quando a solução for tarifa.
- Agências Reguladoras: são somente 7 agências reguladoras que atuam na regulação de RSU. Essas agências serão pouco impactadas. Todavia, aquelas que forem incorporando a regulação desses serviços precisarão se estruturar, com aumento do efetivo e capacitação.
- Organismo Financiador: caso 100% dos municípios passassem para o regime tarifário, haveria um potencial da ordem de R\$ 8 bilhões em valores financiados até 2031. No entanto, esse cenário é muito pouco provável.
- Estruturador de Projetos de Concessões: a definição de regras claras para a instituição da tarifa e regulação tarifária trará mais segurança para estruturação dos projetos de concessões.
- Cooperativas de Catadores: Com o aumento da sustentabilidade financeira, almeja-se o fim dos lixões. A consequência direta seria a necessidade de os municípios implementarem programas de incentivo a criação de cooperativas de reciclagens para realocação dos catadores. Trata-se de uma meta que já é prevista no PLANARES.