

ANEXO 2 - RESULTADOS DO PROCESSO DE TOMADA DE SUBSÍDIOS

Objetivando coletar contribuições dos agentes diretamente envolvidos na regulação e na prestação de serviços de Resíduos Sólidos Urbanos, a ANA promoveu duas rodadas de reuniões, sendo a primeira no período de 26 a 29/10/2020, e a segunda no período de 16 a 19 de novembro de 2020. Essas reuniões buscaram coletar as impressões, expectativas e sugestões acerca das possíveis alternativas para as próximas etapas do trabalho.

A organização, condução e mediação dessas reuniões ficaram a cargo do grupo de trabalho da ANA para elaboração da NR.

As reuniões contaram com a participação de 54 instituições e 72 profissionais dos principais grupos de atores potencialmente afetados pela Norma de Referência: Agências Reguladoras (AR), Entidades representantes dos Municípios (EM), Representantes dos prestadores de serviços e da ABES (PS) e do Governo e entidades de financiamento (GOV).

Os principais resultados desta etapa são apresentados nos subitens seguintes, de forma sistematizada conforme as perguntas elaboradas para as respectivas oficinas.

RESULTADOS DA PRIMEIRA RODADA DE REUNIÕES

Durante a primeira rodada de reuniões, as discussões giraram em torno de cinco questões, detalhadas a seguir, com as respectivas contribuições:

- 1) Em sua opinião, quais seriam as principais dificuldades na criação e operacionalização da cobrança pela prestação de serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos (operacionais, jurídicas, políticas, outras)? E quais seriam as possíveis soluções para essas dificuldades?

Entre as dificuldades, foram apontadas a divergência entre estruturas existentes, passivos, serviços variados e qualidade da estrutura, agravadas pela falta de informações dos municípios. Ainda foi destaque a complexidade dos serviços prestados, considerando todas as etapas dos serviços, da coleta à destinação final. Essas etapas demandam segregação dos custos e critérios de rateio particularizadas.

Outro ponto muito discutido foi a questão do tipo de cobrança por meio de taxa ou tarifa, com destaque para a dependência de aprovação no legislativo, das taxas e seus respectivos reajustes para que façam frente ao real custo dos serviços.

Foram apontadas também dificuldades com relação ao veículo da cobrança: agregada ao IPTU ou às contas de água ou luz. Nesse aspecto, alguns agentes apontaram desvantagens do IPTU associadas ao cadastro desatualizado e precário da maior parte das prefeituras, enquanto nas contas de água, destacaram-se a não universalização dos serviços. As interferências políticas são lembradas como empecilho à cobertura dos custos, uma vez que, em alguns casos, a arrecadação realizada pela Prefeitura converge o recurso para o caixa único do município.

Alguns participantes também relataram que as dificuldades são agravadas pela baixa capacidade técnica e financeira dos municípios e a falta de apoio dos Estados e órgãos de controle (Ministério Público e Tribunais de Contas).

Como possíveis soluções para as dificuldades apresentadas, foram mencionados, entre outros, os possíveis arranjos para que se contemplem municípios de diferentes portes, com regras claras e orientações dispostas por meio de manual para instituição de tarifas ou taxas que permitissem a recuperação dos custos dos serviços. Quanto à forma de cobrança, em que pese a dificuldade de cobertura dos serviços de água e esgoto, a cobrança associada a esse serviço foi lembrada como a melhor solução, com a ressalva de que se deve promover o rateio com os prestadores das diversas etapas existentes no serviço de coleta, transbordo, tratamento e disposição dos RSU.

Outro aspecto lembrado tratou de sugestões para a cobertura das áreas rurais, tais como o levantamento dos custos e o respectivo rateio pela comunidade beneficiada.

De maneira geral, registrou-se a proposta de incentivo para estabelecimento de Tarifa para municípios: com concessão regulada, sem concessão e sem regulação, regulado sem concessão e consórcios (com as mesmas variáveis). Nos demais casos, seriam aplicadas taxas. De um modo ou de outro, representantes dos bancos públicos registraram a importância da instituição da cobrança como pré-requisito para acesso a crédito, sendo que, para financiamento de longo prazo, é desejável trabalhar-se com a regionalização.

- 2) Quais os requisitos necessários para municípios e agências reguladoras terem as condições seriam adequadas para instituição e continuidade da cobrança?

Entre as sugestões apresentadas, destacam-se a proposta de alteração do código tributário do município para implantação da tarifa. Outra preocupação decorre da universalização dos serviços e da consequente cobrança que deve possuir mecanismos para que adimplentes paguem por outros, respeitadas condições sociais.

Considerando a fragilidade das instituições municipais é desejável que a estruturação dos setores responsáveis pela gestão dos resíduos preceda a instituição da cobrança, especialmente na profissionalização do corpo técnico. A participação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos também foi lembrada como pontos de apoio.

Quanto ao tipo de cobrança, as opiniões se dividem entre argumentos para imposição do regime de tarifas e a manutenção da taxa, onde essas já se estabeleceram como forma de cobrança. Nesse primeiro momento, há que se considerar as especificidades de cada localidade quanto ao acesso aos recursos da regulação e avanços tecnológicos para prestação dos serviços.

Alguns participantes indicaram que a Norma de Referência da ANA deve ser dirigida às agências reguladoras. Para os municípios, devem ser indicados os caminhos para a cobrança de forma que se alcance a cobertura dos serviços, com previsão de novos investimentos almejando a evolução da eficácia dos serviços e segurança jurídica.

- 3) De que forma a cobrança pelos serviços de limpeza pública e manejo RSU impactará sua área ou setor de atuação?

Os impactos identificados nas agências reguladoras foram da ordem de reestruturação administrativa para inclusão e capacitação de pessoal técnico especializado nas áreas jurídica, técnica e econômica. O Poder Concedente também será impactado na área física e de pessoal, com a necessidade de ampliação de seus quadros para abarcar as novas responsabilidades com o manejo dos RSU, tanto para os que não cobram quanto para os que já possuem a cobrança, porém necessitam ampliar a abrangência dos serviços.

Para os prestadores de serviços, a expectativa é de impactos positivos, com o fortalecimento da regulação para qualificação dos serviços e melhoria da segurança jurídica. Os desafios estarão colocados pela necessidade de ampliação da cobertura dos serviços e adoção de novas tecnologias.

- 4) Você tem sugestões para possíveis recortes (geográficos, institucionais, populacionais etc.) a serem aplicados para a definição das diferentes formas de cobrança?

Os recortes sugeridos foram basicamente de três tipos: i) Pelo perfil econômico dos municípios (fatores sociais); ii) por localização geográfica, com regulação regionalizada (formação de blocos); e iii) pelas formas de prestação dos serviços (direta ou indireta).

Desses, destacam-se ainda as vantagens de associação dos municípios por meio de consórcios intermunicipais, para compartilhamento de soluções para disposição final em aterros sanitários compartilhados.

- 5) Cite experiências de cobrança pela prestação dos serviços público de limpeza pública e manejo de RSU que considera bem sucedidas?

Foram lembradas experiências vigentes na cobrança de tarifa incluída nas contas de água nos municípios de Jacareí, entre outros que representam 0,5% da conta, em média. Outra experiência bem sucedida é a do município de Timbó-SC que arrecadava via IPTU e migrou para a conta de água sem impactos relevantes na inadimplência do pagamento. O município de Gaspar/SC traz a experiência da recuperação dos custos por subsídio cruzado, sem diferenciação do gerador, com cobrança pela frequência da coleta.

Outros exemplos de cobrança bem sucedida, referem-se ao cofaturamento com a conta de água tanto pelo volume de água consumido, quanto pelo valor fixo, por economia.

RESULTADOS DA SEGUNDA RODADA DE REUNIÕES

Na segunda etapa de reuniões, foram registradas manifestações que tiveram como objetivo externar as percepções sobre os modelos de prestação dos serviços e elementos para contribuir para a tomada de decisões. A organização, condução e mediação dessas reuniões ficaram a cargo do grupo de trabalho da ANA para elaboração da NR. Analogamente à primeira rodada, foram enviadas previamente aos convidados as questões abaixo relacionadas com as respectivas manifestações:

- 1) Dados os diferentes arranjos e modelos de prestação dos serviços de manejo de RSU (direta, indireta, gestão associada), qual regime e forma de cobrança você considera mais adequado para cada arranjo? Quais são suas vantagens e desvantagens?

Para o modelo de administração direta, por autarquia ou empresa pública, sugeriu-se a adoção de tarifa cobrada por cofaturamento na conta de água. Porém, algumas situações específicas ainda justificariam a adoção das taxas, em que pesem as dificuldades de recuperação dos custos, atualização sistemática, por meio das Câmaras de Vereadores e a arrecadação para o caixa único do município. O melhor arranjo, foi reconhecido como a gestão associada ou regionalizada, onde a cobrança seja viabilizada na forma de tarifa com cofaturamento nas contas de água.

Foi sugerido, ainda, que a NR da ANA deveria envolver as agências reguladoras infranacionais no cálculo da cobrança, garantindo a recuperação total dos custos dos serviços. O detalhamento de diretrizes na NR poderia ser prejudicial no atendimento da diversidade de modelos e formas de prestação de serviços em todo o território brasileiro.

- 2) Quais atributos e fatores associados aos imóveis e/ou às condições da prestação e de utilização do serviço de manejo de RSU são mais apropriados para a definição da estrutura de cobrança (categorias, classes, faixas) e dos fatores de cálculo das taxas e/ou tarifas? Quais são as vantagens e desvantagens da sua utilização?

Os atributos dos imóveis que podem ser considerados incluem a categoria de uso, que ajudaria a definir o tipo de usuário e o estabelecimento da cobrança social, com identificação dos grandes geradores que devem possuir mecanismos de cobrança separados. De maneira geral, os atributos vinculados ao imóvel esbarram na baixa qualidade dos cadastros municipais, em muitos casos, desatualizados.

A quantidade de água consumida pode ser considerada na forma do consumo médio anual, do período anterior, para mitigação dos valores outliers. A associação da geração de resíduos com o consumo de água sugere que este último está vinculado ao número de habitantes na unidade residencial.

Outro atributo citado, foi a frequência da coleta, que embora não seja definida por escolha do usuário, impacta nos custos de coleta e, conseqüentemente, no custo final dos serviços. De maneira geral, as propostas sugerem que a fórmula para cobrança deve considerar diversos fatores/atributos para ser mais justa.

- 3) Considerando os diferentes arranjos e modelos de prestação dos serviços de manejo de RSU, quais são os mecanismos possíveis para operação (processamento e arrecadação) da cobrança das taxas e/ou tarifas, suas vantagens e desvantagens e quais são os requisitos mínimos necessários para sua implantação?

Dentre os mecanismos apontados para operacionalização da cobrança, registrou-se a proposição de emissão de boleto específico pela concessionária dos serviços de RSU, além dos demais já mencionados, de cofaturamento com a conta de água (no caso de gestão associada). A defesa por essa modalidade, aponta vantagens tais como, o baixo risco de inadimplência, baseado nas experiências vigentes e o aproveitamento do cadastro (mais atualizado que o da prefeitura) e estrutura de cobrança existente, com possibilidade de aproveitamento da cobrança social.

Com exceção da primeira reunião (16/11), nessa segunda rodada, além destas três questões, foi proposta uma questão adicional e inicialmente não prevista, sobre o nível de detalhe da NR e seus limites. Em resumo, as sugestões se concentraram nos aspectos abaixo listados:

- Abrangência da NR: mais ampla no sentido de dar diretrizes, delegando às agências infranacionais o papel de definir pelo tipo de cobrança e isenções, sem, porém, deixar em aberto para não dar margem para não aplicação da norma. A regra deve ser de fácil aplicação. ANA não deveria determinar, mas sim, recomendar.
- Fórmula de cálculo: incluir critérios e fórmula de cálculo padronizados: estabelecer requisitos para cada situação e consequentes aplicações. A Norma deve ser rígida nos parâmetros e flexível nos custos. Para municípios maiores ou com gestão associada deve-se prever a instituição de tarifa pela conta de água e esgoto na forma de cálculo adequada (uso, faixas etc.). A norma deve direcionar/prever o cofaturamento para dar segurança na negociação com operadores de água/esgoto. Porém há que se não obrigar a vinculação com o consumo de água, para manter a flexibilidade de cobrança. A norma deverá incluir algum sistema de cobrança social.
- Controle de qualidade: Indicar padrões, mas não determinar obrigatoriedade de aplicação, fica de acordo com a realidade local. ANA deve recomendar grau de eficiência dos serviços.
- Universalização dos serviços: Incluir necessidade de universalização dos serviços. Fundamental considerar possibilidades de cobrança numa visão gradualista para municípios que ainda não têm estrutura de gestão associada ou outras formas de solucionar as dificuldades. Iniciar cobrindo custos atuais com contabilidade transparente, permitindo evolução gradual: nesses casos, prever cobrança INICIAL de taxa com fatores de uso do imóvel, simplificar para garantir que consigam atender.

INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES:

As instituições abaixo estiveram presentes em pelo menos 1 das duas rodadas de reuniões.

Dia 26/10 e 16/11: ABAR e Agencias Infranacionais

1. ABAR – Associação Brasileira de Agências Reguladoras
2. ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
3. Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais
4. AGIR-SC - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí
5. ARCE/CE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

6. ARES-PCJ/SP -
7. ARSESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo
8. FECBAHIA - FEDERAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA BAHIA

Dia 27/10 e 17/11/2020 – Entidades representativas dos Municípios

1. CDS-LS - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia
2. CISAB/REDE - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas Gerais - CISAB SUL
3. CNM - Confederação Nacional de Municípios (área de saneamento)
4. Codanorte Consorcio Público - Montes Claros, Minas Gerais
5. CONDESC - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DA COSTA DO DESCOBRIMENTO - BA
6. CONISUD - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO SUDOESTE DA GRANDE SÃO PAULO
7. CONSCENSUL - Consórcio Público de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico e do Sul e Centro Sul Sergipano
8. Consórcio Construir
9. Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Vale do Jaguaribe - Ceará
10. Consórcio de Resíduos Sólidos da Região Centro-Sul II
11. Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais;
12. Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região Metropolitana B – Fortaleza - CE
13. CONVALE-MG - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Grande
14. CORES CARIRI ORIENTAL - Consórcio de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região Cariri Oriental
15. FECBAHIA - FEDERAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA BAHIA
16. FNP - Frente Nacional de Prefeitos
17. IMMAB - INSTITUTO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE – Limoeiro do Norte - CE
18. Itabuna, Bahia, Brasil
19. Parambu/Inhamuns - Consórcio Sertões do Inhamuns - CE
20. Prefeitura Municipal de Juquitiba- SP
21. Secretaria Municipal de Concessões Parcerias de Teresina – PI.
22. SEDEST/DF - Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
23. SEDEST/PR - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo

Dia 28/10 e 18/11/20 - Prestadores de Serviço e ABES

1. 4P GESTÃO AMBIENTAL
2. ABES Nacional
3. ABETRE - Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
4. ABLP - Assoc. Bras. de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública.
5. ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública
6. ASSEMAE E DAEP - Penápolis-SP
7. Assemae e SANASA Campinas-SP
8. DMAE de Uberlandia-MG
9. DMLU de Porto Alegre (RS)
10. Foxx Haztec – Soluções Ambientais
11. Lacaz Martins Advogados (Assessoramento da Abrelp, Abetre, Selurb, e ABLP)
12. Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
13. Samae Jaraguá do Sul - SC
14. Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná
15. SELUR - Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana no Estado SP

Dia 29/10 e 19/11/20 - Governo e entidades de financiamento (GOV)

1. ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
2. BNDES
3. CEF - Caixa Econômica Federal
4. FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – MS
5. MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
6. PLANEJAMENTO SUBNACIONAL (SDI / SEPEC) – ME
7. SDI/ME – Ministério da Economia
8. Secretaria Nacional de Saneamento - SNS/MDR
9. Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal