

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2021/GT SANEAMENTO**  
**Documento nº 02500.001458/2021-11**

**1 Tema**

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

**2 Introdução**

O presente relatório apresenta a Análise do Impacto Regulatório – AIR do tema “instituição da cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos”, conforme procedimentos definidos no Decreto Federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020<sup>1</sup>.

De acordo com o referido decreto, a AIR trata-se de “procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”.

Ademais, o objetivo da AIR é o de contribuir para o atingimento dos objetivos de políticas públicas. Assim sendo, este relatório visa a subsidiar a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA em sua tomada de decisão quanto a instituição de ato normativo que esteja em aderência com os objetivos estabelecidos pela Política Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07<sup>2</sup> e alterada pela Lei nº 14.026/2020<sup>3</sup>) e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)

<sup>2</sup> Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)

<sup>3</sup> Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, [...], a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, [...]. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)

<sup>4</sup> Lei nº 12.035, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)



Ressalta-se, ainda, que o tema “cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos” se insere nas novas atribuições da ANA, dadas pela sua lei de criação (Lei nº 9984/2000<sup>5</sup>), a qual também foi alterada pelo novo marco legal do saneamento, tendo sido incorporada a competência para emissão de normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento, inclusive no que concerne à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbano.

Neste caso específico, destaca-se a exigência legal dada pelo art. 35 da Lei 11.445/07, alterada pela Lei 14.026/20 para que os titulares desses serviços proponham instrumento de cobrança no prazo de 12 meses após a publicação da Lei, ou seja, até 15 de julho de 2021. Caso não cumpram tal exigência, os gestores municipais poderão ser penalizados conforme a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Dessa forma, diante do prazo exíguo imposto pelo legislador, a ANA iniciou o mais rápido possível o processo de discussão e elaboração do respectivo ato normativo, e contou com suporte de consultoria técnica especializada junto à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), cujo apoio foi viabilizado mediante contrato firmado entre a FESPSP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em paralelo, objetivando dar maior celeridade e legitimidade ao desenvolvimento da solução regulatória, a ANA deu início a um processo de tomada de subsídios junto a representantes do setor, tendo sido realizadas 2 (duas) rodadas de oficinas por videoconferência, abrangendo 61 instituições e 187 profissionais.

A partir dos resultados desses encontros, bem como dos produtos já disponibilizados pela FESPSP, a ANA apresenta o presente relatório de análise do impacto regulatório (Relatório de AIR) com vistas à emissão de ato(s) regulatório(s) necessário(s) à instituição de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Ressalta-se que o serviço de limpeza urbana não fará parte do escopo da solução regulatória ora proposta. Conforme será demonstrado adiante, 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.

---

<sup>5</sup> Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade Federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm)



### 3 Problema regulatório

#### 3.1. Contextualização da regulação e prestação do serviço de manejo de RSU

Inicialmente, para a identificação do problema regulatório, será abordado o contexto no qual o problema se insere, ou seja, a situação dos serviços de manejo de resíduos sólidos no Brasil.

Nos subitens seguintes, faz-se um apanhado dos principais indicadores referentes à geração, coleta (cobertura dos serviços) e a destinação dos resíduos. Observa-se que os passos intermediários entre a coleta e a disposição final dos resíduos não foram objeto desse levantamento por apresentarem muitas variantes e particularidades e por não se dispor de informações sintetizadas sobre essas etapas (Figura 1). Busca-se, ainda, caracterizar o atual cenário de prestação dos serviços, avaliando-se as formas de prestação dos serviços (direta, indireta ou associada), a natureza jurídica dos prestadores, o ambiente regulatório e, por fim, a situação da cobrança específica, quando existente, considerando-se sua gestão e seu impacto na qualidade dos serviços.



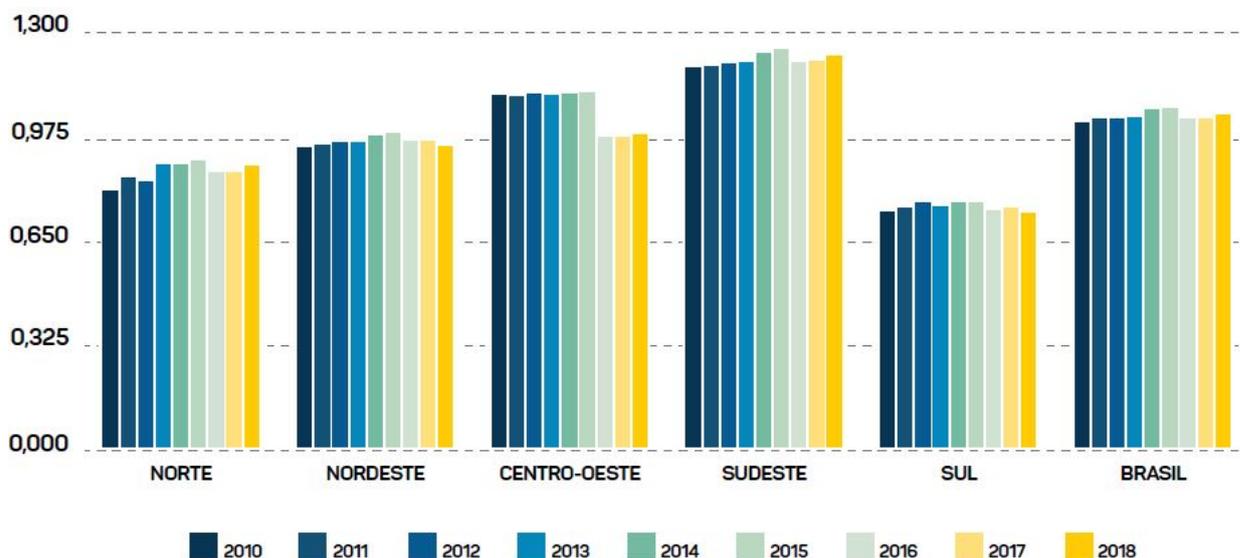
**Figura 1: Etapas dos serviços de manejo de Resíduos Sólidos (Fonte FESPSP, 2020)**

##### 3.1.1 Geração, coleta e disposição final de resíduos sólidos

Quanto à geração, conforme pesquisas da ABRELPE (2019), divulgadas no Panorama 2018/2019, o Brasil foi responsável pela geração de 79 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU) em 2018.

Em complementação, as informações do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - apresentam a situação da geração per capita de RSU segundo as regiões geográficas brasileiras ao longo da série histórica de 2010 a 2018, conforme gráfico da Figura 2.





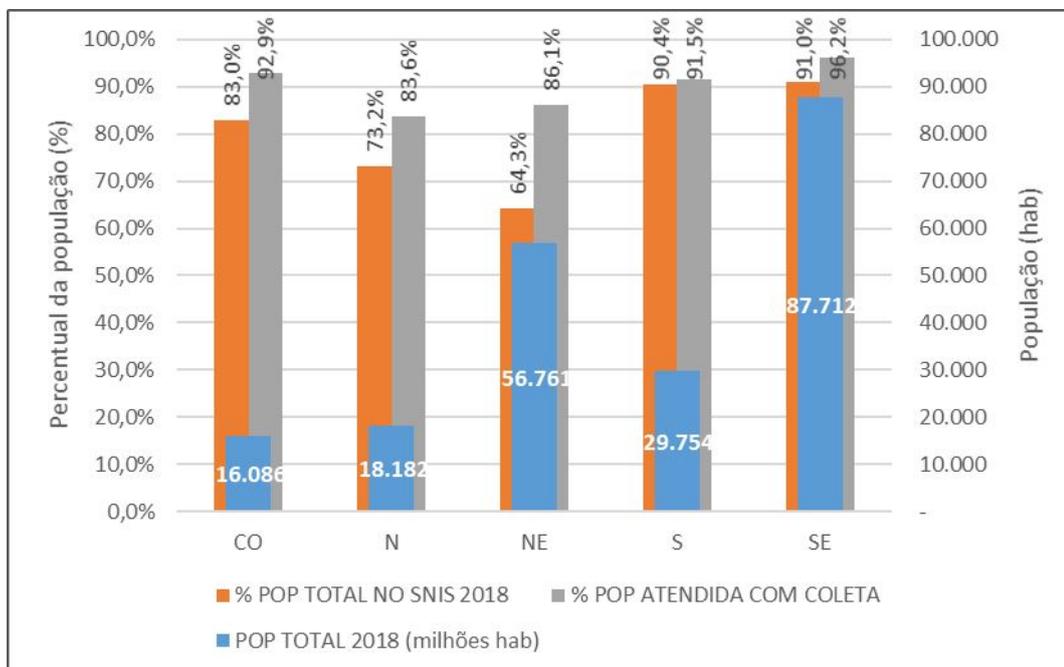
**Figura 2: Geração per capita de RSU (kg/hab./dia) nas regiões e Brasil, 2010 a 2018. Fonte: SNIS RS (2019) - série 2010 a 2018 *apud* Planares (2020).**

Nota-se que a geração per capita é maior na Região Sudeste, seguida da região Centro Oeste, e a menor é a da região Sul.

Sobre a cobertura, ainda utilizando os dados do SNIS (2018) - indicador IN015 – taxa de cobertura para coleta de resíduos sólidos domiciliares (RDO) dos municípios participantes em relação à sua população total – mostram a desigualdade dos índices de cobertura das regiões. As menores coberturas estão nas regiões Norte e Nordeste, que alcançam respectivamente 83,6% e 86,1 % de cobertura, e as maiores estão nas regiões Sudeste e Sul, 96,2% e 91,5% respectivamente.

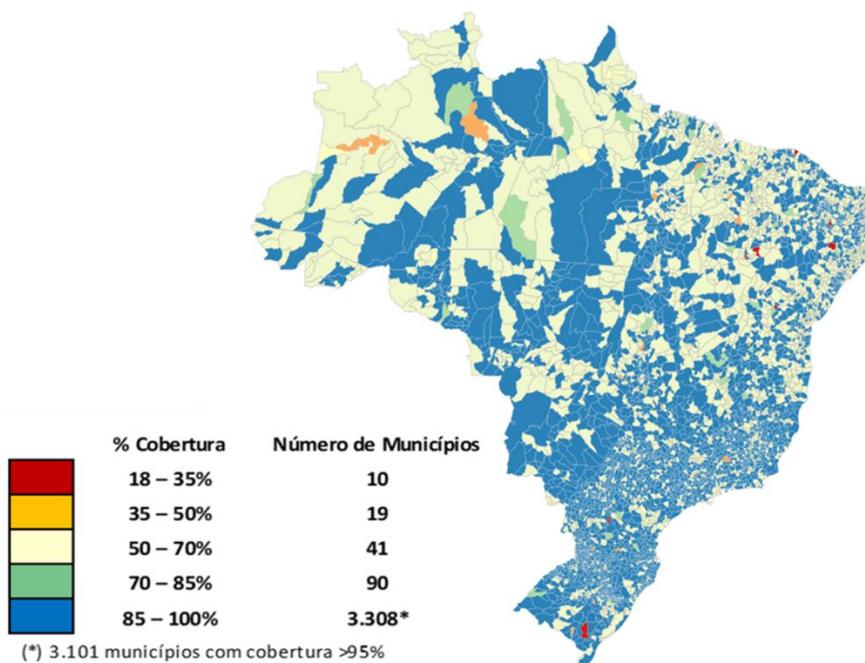
A Figura 3 mostra essa comparação da população total da amostra do SNIS 2018 por região, comparando-as em percentual com a sua população total e o percentual de atendimento com a coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (em relação à população total informada).





**Figura 3: Comparação da população total da amostra do SNIS por região** Fonte: Elaborado pelo GT Saneamento com informações do SNIS (2018)

Ainda sobre a cobertura dos serviços, a Figura 4 apresenta a representação espacial da taxa de cobertura do serviço de coleta dos resíduos sólidos domiciliares, por municípios, em relação à sua população total.



**Figura 4: Representação espacial da taxa de cobertura do serviço de coleta dos resíduos sólidos domiciliares.** Fonte: GT Saneamento com dados do SNIS 2018.



A Figura 4 ilustra o fato de a melhor cobertura dos serviços de coleta concentrarem-se nas regiões Sul e Sudeste do país e maiores “vazios” nas regiões Norte e Nordeste.

Sobre a disposição, considerando os dados da ABRELPE (2019), em 2018, do total do que foi gerado (76 milhões de toneladas), 92 % (72,7 milhões de toneladas) foram coletados e cerca de 6,3 milhões de toneladas de resíduos (8%) não foram recolhidos. E sobre a disposição final, apenas 59,5% (43,3 milhões de toneladas) dos resíduos sólidos urbanos (RSU) coletados foram encaminhados corretamente para aterros sanitários e 40,5% (29,5 milhões de toneladas) foram destinados a lixões (23%) e aterros controlados (17,5%).

Em relação à quantidade de municípios, conforme demonstrado no Quadro 1, 3.001 municípios (1508+1493) tiveram despejos em locais inadequados, em aterros controlados ou lixões. Destes, 1340 municípios estão na Região Nordeste (496+844), 848 estão no Sudeste (641+207), 357 no Norte (247+110), 305 (152+153) no Centro Oeste e 151 na região Sul (109+42).

**Quadro 1: Quantidade de municípios, por tipo de disposição final adotada.**

Disposição Final	Brasil 2017	Regiões e Brasil - 2018					
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Aterro Sanitário	2.218	93	454	162	820	1.040	2.569
Aterro Controlado	1.742	110	496	152	641	109	1.508
Lixão	1.610	247	844	153	207	42	1.493
<b>BRASIL</b>	<b>5.570</b>	<b>450</b>	<b>1.794</b>	<b>467</b>	<b>1.668</b>	<b>1.191</b>	<b>5.570</b>

Fonte: ABRELPE (2019, p. 17).

Em relação aos dados do SNIS (2019), nos municípios que apresentaram informações, a disposição de resíduos sólidos urbanos em lixões ou aterros controlados, é de respectivamente, 1.012 em lixões e 605 em aterros controlados. Essa evidência é próxima aos 1.986 municípios que encaminham seus resíduos para aterros sanitários. Outros 1.967 referem-se aos municípios sem informação.

Assim, pelas informações apresentadas, tem-se que os problemas do manejo de resíduos sólidos urbanos têm origem desde a coleta, que não abrange 100 % dos municípios, ou seja, parte dos resíduos ficam na própria área urbana, e do que é coletado, cerca de 40 % é disposto de forma inadequada (aterros controlados ou lixões).

Conforme amplamente apresentado na literatura, a coleta inadequada pode gerar problemas de saúde pública associados a proliferação de ratos e insetos, entupimento de sistemas de drenagem, que além das consequências das enxurradas, pode levar também a doenças de veiculação hídrica. Por sua vez, a destinação inadequada tem o potencial de



poluição do solo e das águas subterrâneas, ou mesmo das águas superficiais quando drenadas diretamente para os corpos d'água.

### 3.1.2 Forma de prestação dos Serviços

A forma de prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos pode ser Direta, por Contrato, ou por meio de Autorização a Usuários, conforme definido no Decreto Federal nº. 7217/2010, Art. 38 e explicitado no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2: Formas de prestação dos serviços (Fonte: FESPSP, 2020)**

Direta	Contrato	Autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão de sua administração direta</li> <li>• Órgão de sua admin. indireta: autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indiretamente - Contrato de concessão ou permissão</li> <li>• Gestão associada de serviços públicos:</li> <li>• contrato de programa autorizado por <i>contrato de consórcio público</i> ou por <i>convênio de cooperação</i> entre entes federados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços devem se limitar a determinado condomínio ou localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda.</li> </ul>

Fonte: FESPSP (2020). Adaptado de REGULARES (2019).

A prestação direta dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ainda é a modalidade mais utilizada pela maioria dos municípios. Isso ocorre em razão da lenta evolução da organização e gestão desses serviços, de suas características estruturais e operacionais, bem como pela falta de definição e disciplina jurídica quanto à possibilidade de cobrança de tarifas pela prestação desses serviços, o que impede sua delegação em regime de concessão em larga escala.

A prestação contratual no regime de gestão associada, apesar de menos comum, tem um grande potencial de aplicação para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A gestão associada possibilita, entre outros benefícios, o compartilhamento dos custos administrativos, operacionais e de infraestruturas com elevados investimentos, como as de tratamento e disposição final, e, ainda, a possibilidade de elaboração coletiva do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos, ou dos correspondentes planos municipais (REGULARES, 2019).

Existem no Brasil 199 consórcios intermunicipais constituídos para o desenvolvimento de atividades e serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos, englobando 2.174 municípios consorciados, alcançando 55,3 milhões de habitantes (SNIS, 2019).



### 3.1.3 Natureza jurídica dos prestadores de serviço

Quanto à natureza jurídica dos prestadores tem-se, conforme sistematização de dados do SNIS realizada pela FESPSP, a situação apresentada no Quadro 3.

**Quadro 3: Natureza jurídica dos prestadores de serviços.**

Natureza jurídica	% Quantidade de municípios	Número de municípios
Administração pública direta, por meio de suas secretarias, departamentos, coordenadorias ou setores	94%	3.260
Empresa pública	3,1%	106
Autarquia	2,3%	79
Sociedade de economia mista	0,7%	23

Fonte: FESPSP (2020). Adaptado da série histórica do SNIS 2018.

Os prestadores de serviços da administração pública direta são os mais comuns entre aqueles participantes do SNIS 2018, correspondendo a 94% dos municípios e 69,3% da população. Além desses, tem-se as empresas públicas (106 municípios), as autarquias (79 municípios) e as sociedades de economia mista com 0,7%, correspondendo a cerca de 23 cidades.

Conforme apresentado na Figura 5, as autarquias representam apenas 2,3% dos municípios e 20,1% da população (30.398.402 habitantes), enquanto as sociedades de economia mista com administração pública correspondem a 0,7% dos municípios e 7,5% dos habitantes (11.269.334), e as empresas públicas, por sua vez, 3,1% dos municípios e de população urbana atingida (4.683.522).



**Figura 5: Comparativo da participação relativa dos diferentes tipos de prestadores no setor, conforme sua natureza jurídica (Fonte: FESPSP, 2020).**

### 3.1.4. Ambiente regulatório.

De forma geral, a experiência brasileira na regulação dos serviços de saneamento básico é ainda incipiente e restrita. Cerca de 1/3 dos municípios brasileiros ainda não contam com entidades designadas para a regulação do setor.

No caso da vertente resíduos sólidos, a carência regulatória é ainda maior, tendo sido identificadas apenas sete agências com atuação consolidada na regulação da prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos (Adasa, AGIR, ARESC, ARES-PCJ, ARIS, ARISB e SRJ-Jacareí), as quais regulam 31 municípios, sendo 19 situados em Santa Catarina.

Essas agências realizam também fiscalizações diretas e indiretas, bem como o cálculo de revisões e reajustes tarifários, inclusive disponibilizando os relatórios, processos, pareceres e decisões na íntegra em seus sítios oficiais (SCHMITT et. al, 2019)

Além desse grupo em estágio mais consolidado de regulação dos serviços de RSU, foram identificadas outras entidades reguladoras que estão avançando na regulação dessa vertente, com diversas ações que envolvem alteração de legislação, assinatura de convênios, elaboração de estudos e eventos sobre a temática ou pelo início da regulação em situações específicas. Um exemplo é a atuação da ARSESP, que iniciou a regulação e fiscalização da Unidade de Recuperação Energética de Resíduos Sólidos (URE) de Barueri/SP (SCHMITT et. al, 2019).

Apesar desses avanços, verifica-se que o quadro regulatório é bastante limitado frente aos objetivos estabelecidos pelo legislador. Mesmo no caso das agências mais consolidadas, é possível afirmar que serão necessários grandes esforços institucionais para adequação das capacidades regulatórias existentes, haja vista a determinação de universalização dos serviços e a necessidade de atrair novos investimentos.

### 3.1.5. Cobrança pelos serviços

Em relação ao custo dos serviços, conforme levantamento da FESPSP (2020), as despesas per capita média com o manejo dos resíduos sólidos urbanos no Brasil é de R\$ 130/hab./ano, sendo o menor na região Nordeste e o maior na região Sudeste (Quadro 4).

**Quadro 4: Despesa per capita com manejo de RSU, em relação à população dos municípios participantes do SNIS, segundo regiões geográficas.**

Macrorregião	Quantidade de municípios da amostra	Despesas per capita com manejo de RSU (IN006) (R\$/hab./ano)
Norte	233	98,42
Nordeste	799	117,34
Sudeste	1.199	144,62
Sul	962	116,19
Centro-Oeste	275	130,47
<b>Total 2018</b>	<b>3.468</b>	<b>130,47</b>

Fonte: Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos do SNIS (2019)



A partir dos dados do SNIS é possível também estimar o custo médio mensal por domicílio, segundo o porte populacional. Adotando-se a média de 3 habitantes por domicílio, chega-se a uma média nacional de cerca de R\$ 32,62/domicílio/mês. O Quadro 5 apresenta essa estimativa em 3 diferentes faixas populacionais.

**Quadro 5: Estimativa custo médio mensal com os serviços de manejo de resíduos por domicílio, segundo população**

População	Custo médio mensal/domicílio (R\$)
até 250 mil habitantes	R\$ 25,00
Entre 250 mil e 4 milhões habitantes	R\$ 32,00
Maior do que 4 milhões habitantes	R\$ 56,00

Fonte: FESPSP (2020)

Quanto às formas de cobrança pelos serviços de manejo de RSU, verifica-se uma grande prevalência da opção de instituição de cobrança pelos serviços mediante taxa, existindo poucos municípios com experiência de cobrança mediante regime tarifário (Quadro 6).

**Quadro 6: Formas de cobrança pelos serviços de manejo de RSU.**

Forma de Cobrança	Nº e % de municípios com cobrança n = 1.629	Macrorregião com maiores % de utilização da forma de cobrança	Munic. com serviços concedidos	Munic. sem concessão
Taxa específica no boleto do IPTU	1.367; 83,9%	Nordeste - 94,5%	97; 86,7%	1.271; 84,8%
Taxa específica no boleto de abastecimento de água	169; 10,4%	Centro-Oeste - 31,2%	5; 4,5%	164; 10,8%
Taxa em boleto específico	69; 4,2%	Norte - 14,6%	7; 6,2%	62; 3,9 %
Outra forma de cobrança	20; 1,2%	-	1; 0,9%	19; 1,2%
Tarifa	4; 0,25%	-	2; 1,8%	2; 0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.629</b>		<b>112</b>	<b>1.517</b>

Fonte: FESPSP a partir dos dados do SNIS (2019).

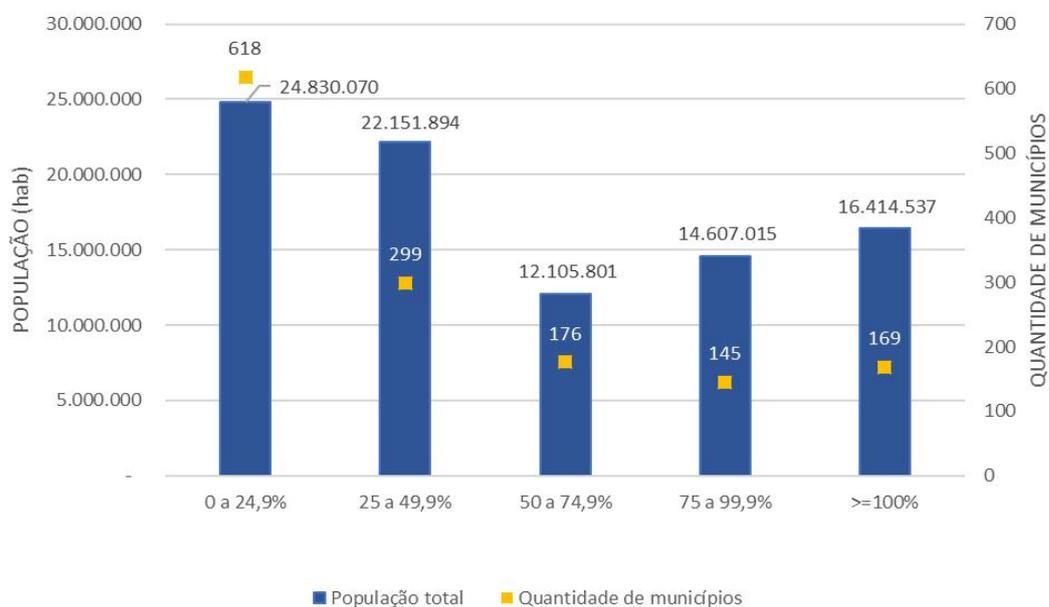


Verifica-se que a cobrança pelos serviços de RSU vem sendo praticada no Brasil de forma mais frequente na região Sul do Brasil (Quadro 7)

**Quadro 7: Percentuais de cobrança pela prestação de serviços de manejo de RSU, segundo as Macrorregiões.**

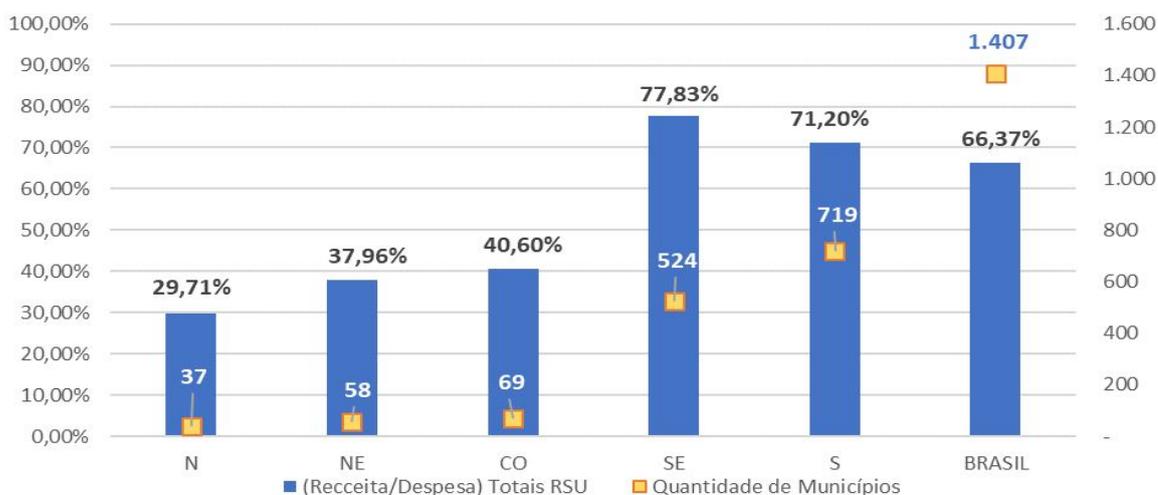
Macrorregiões	% de municípios com cobrança
Nordeste	9,1
Norte	20,6
Centro-Oeste	28,0
Sudeste	50,8
Sul	85,4

Todavia, na maioria dos municípios desses municípios que têm cobrança instituída, a receita arrecadada revela-se insuficiente para cobrir os custos dos serviços de manejo de RSU (Figura 6).



**Figura 6: População e quantidade de municípios por faixas de Relação Receita/Despesa com manejo de RSU. Fonte: Elaborado pelo GT Saneamento com dados do SNIS (2018).**

Observa-se que apenas 169 municípios (11,9% da amostra de 1.407 municípios que responderam a esse quesito no SNIS 2018) têm suas despesas inteiramente cobertas pelas receitas. Além disso, conforme apresentado na Figura 7, observamos que em boa parte do país a relação entre arrecadação e despesas é inferior 50%, com destaque negativo para as regiões Norte (29,7%), Nordeste (38%) e Centro-Oeste (40,6%).



**Figura 7: Relação das receitas totais/despesas totais em RSU por região do país. Fonte: Elaborado pelo GT Saneamento com dados do SNIS (2019).**

Quando esses dados são decompostos pelo porte do município e natureza jurídica do Prestador de Serviços, percebe-se que não há uma relação direta muito significativa da cobrança com o porte, mas sim, com a natureza jurídica, prevalecendo índices bem maiores de cobrança no caso dos serviços que não são prestados pela Administração Direta (Quadro 8).

**Quadro 8: Municípios com cobrança de RSU por natureza jurídica do prestador e faixas de população. Fonte: FESPSP (2020)**

FAIXA DE POPULAÇÃO	Administração Direta			Autarquia			Empresa pública			Soc Econ Mista		
	Total	C/cobrança	%	Total	C/cobrança	%	Total	C/cobrança	%	Total	C/cobrança	%
Até 10.000	1.461	673	46%	12	7	58%	42	21	50%	7	2	29%
10.000 a 20.000	734	308	42%	12	10	83%	28	12	43%	1	1	100%
20.000 a 50.000	618	263	43%	11	10	91%	14	3	21%	3	2	67%
50.000 a 100.000	212	116	55%	15	13	87%	8	4	50%	3	3	100%
100.000 a 200.000	120	66	55%	9	8	89%	5	3	60%	1	1	100%
200.000 a 500.000	87	54	62%	9	8	89%	7	4	57%	3	3	100%
500.000 a 1.000.000	19	15	79%	5	5	100%	2	0	0%	3	3	100%
acima de 1.000.000	9	5	56%	6	5	83%	0	0	0%	2	1	50%
<b>TOTAL</b>	<b>3.260</b>	<b>1.500</b>	<b>46%</b>	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>84%</b>	<b>106</b>	<b>47</b>	<b>44%</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>70%</b>



Ademais, ao se analisar a relação entre receitas e despesas, considerando-se a natureza jurídica do órgão responsável pelos serviços de RSU (Quadro 9), observa-se que as autarquias, as empresas e as sociedades de economia mista com administração pública apresentam quocientes bem melhores que aqueles observados na prestação por órgãos da administração pública direta.

**Quadro 9: Relação Receita/Despesa por Natureza Jurídica do Órgão responsável por RSU.**

NATUREZA JURÍDICA do Órgão responsável pelos serviços de RSU	RELAÇÃO RECEITA DESPESA	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
Administração pública direta	0,46	1298
Autarquia	0,65	58
Empresa pública	0,56	36
Sociedade de economia mista com administração pública	1,18	15

Fonte: GT Saneamento a partir dos dados do SNIS (2018).

Verifica-se, portanto, que a aplicação de instrumentos de cobrança pelos serviços de RSU é ainda bastante limitada no país – seja no que se refere ao seu alcance, restrito a cerca de 1/4 dos municípios brasileiros, seja no que concerne ao valor praticado, inferior aos custos dos serviços na grande maioria dos casos – existindo uma tendência de maior sustentabilidade financeira quando a prestação não é realizada pela Administração pública direta.

### 3.1.6. Instrumentos de cobrança e de arrecadação

A lei 11.445/07 estabeleceu em seu artigo 29 a necessidade de se assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico:

*“Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (...)*

*II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades”.*

No caso dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, o legislador explicitou as formas de cobrança possíveis para sua adequada remuneração. Neste momento, vale reproduzir na íntegra algumas considerações e esclarecimentos apontado no relatório da FESPSP (2020a):



*“As taxas são espécie de tributo, de modo que obedecem ao regime tributário. No que tange à regulação, há três características relevantes. Em primeiro lugar, as taxas devem obedecer aos princípios tributários, tais como a anterioridade e a noventena. Em segundo lugar, entre os princípios tributários há o princípio da legalidade (ou da reserva legal), segundo a qual é necessária a edição de lei em sentido formal para a instituição e majoração de tributos. Por fim, os tributos são receitas públicas, de modo que são direcionadas ao caixa único municipal após o recolhimento (no caso de prestação por órgão da administração direta), ou ao caixa único da entidade responsável pela gestão da prestação do serviço (no caso deste ser prestado por autarquia ou empresa municipal). Assim, no caso de delegação à concessionária, as taxas teriam de ser recolhidas ao caixa municipal, ou da entidade pública responsável pela prestação, para depois serem repassados à concessionária na forma de contraprestação pública mensal, podendo, contudo, serem adotados mecanismos de vinculação da receita em garantia de pagamento do prestador contratado.*

*As tarifas, por outro lado, são preços públicos, obedecendo ao regime administrativo (ou regulatório), de modo que não atendem aos princípios tributários. Nesse sentido, também não demandam lei em sentido formal para sua instituição ou majoração, podendo ser manejadas pela entidade reguladora para adequar-se às necessidades da prestação do serviço. Por fim, as tarifas podem ser cobradas e administradas pela concessionária diretamente, diminuindo o risco de inadimplência do Poder Concedente.”*

O Quadro 10 apresenta, resumidamente, as principais diferenças entre os instrumentos de cobrança via taxa e tarifa.

**Quadro 10 – Quadro comparativo entre os instrumentos de taxa e de tarifa.**

<b>Taxa</b> <b>(tributo – regime tributário)</b>	<b>Tarifa</b> <b>(não é tributo – regime administrativo)</b>
<b>Necessidade de lei em sentido formal para instituição e majoração</b>	Regime administrativo/regulatório, podendo ser alterada por ato administrativo
<b>Aplicação do princípio da anterioridade e noventena</b>	Não precisam atender aos princípios tributários, podendo ser aplicadas na data prevista no ato administrativo
<b>Cobrada pela Administração</b>	Pode ser cobrada diretamente pela concessionária
<b>É receita pública, sendo direcionada automaticamente ao caixa único municipal</b>	Não é receita pública, sendo direcionada ao caixa da concessionária

Fonte: FESPSP a partir do Projeto REGULARES – Relatório 3 (2019, p. 37)

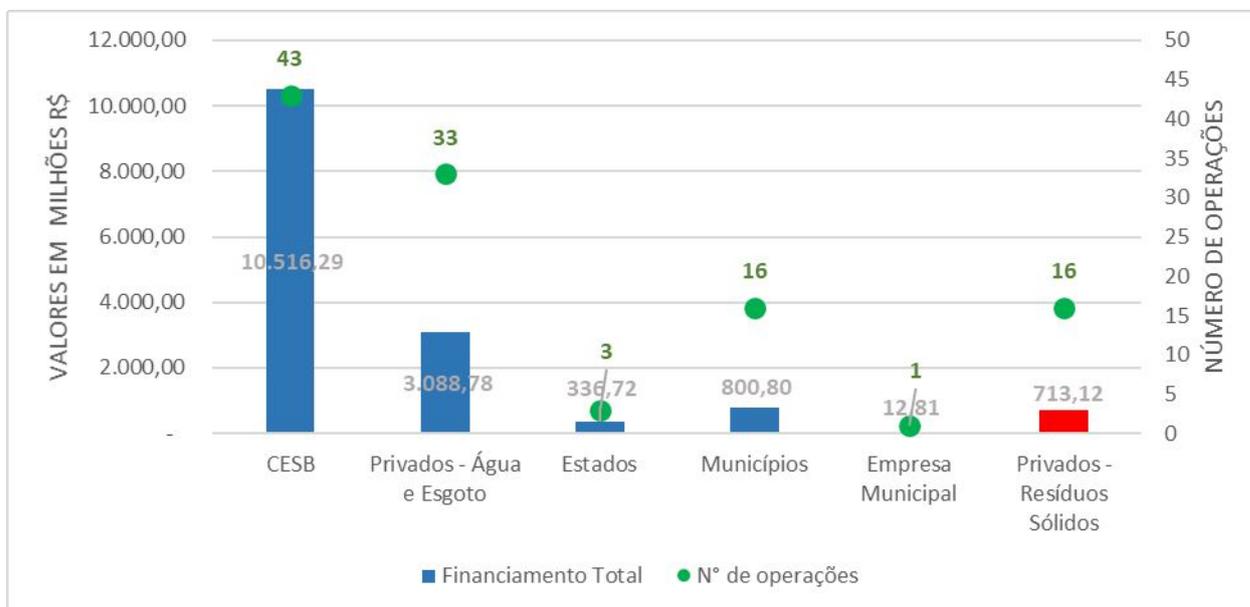


Verifica-se que um aspecto fundamental em relação à taxa é o fato desta necessitar de **autorização** legislativa para seu reajuste. Isso incorpora um risco político elevado, uma vez que aumento de taxas, mesmo quando necessário, não é bem visto pela população e pode gerar resistências políticas para sua aprovação. Assim, mesmo que a taxa tenha sido instituída inicialmente em um valor adequado, ao longo do tempo ela corre grande risco de ter seus valores defasados, levando a uma redução da qualidade dos serviços, em especial da disposição final, que não é diretamente percebida pela população.

Além disso, em que pese a receita de taxa ser vinculada ao fim a que ela foi criada, não há a garantia de que ela será integralmente direcionada para o pagamento dos custos dos serviços já que, ao entrar no caixa único da prefeitura, fica sujeita ao processo de orçamento anual, podendo ser, por exemplo, contingenciada.

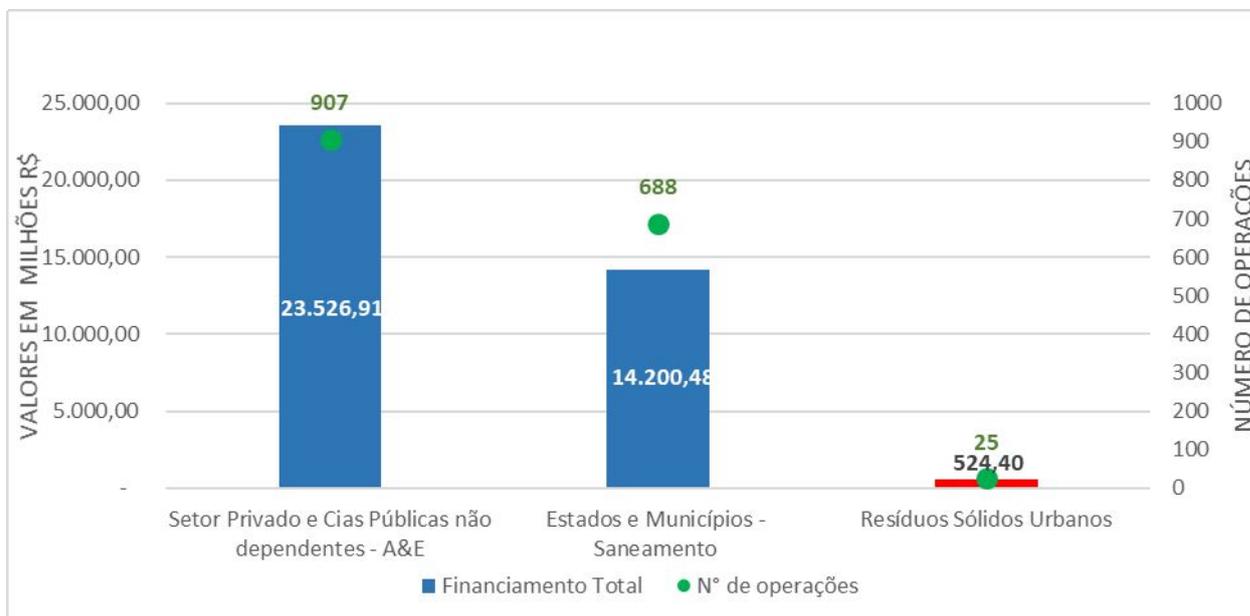
Diferentemente, as tarifas podem ser fixadas diretamente pela agência reguladora, sem necessidade de aprovação pelo Executivo ou Legislativo municipal, reduzindo o risco político da fixação dos valores. Além disso, como a arrecadação da tarifa é feita pelo próprio prestador de serviços, ele também não fica sujeito ao não ressarcimento de seus custos pela Prefeitura.

Essa diferença de padrões de sustentabilidade entre os modelos de taxa e tarifa pode ser indiretamente comprovado pelo número de operações de financiamento de serviços de saneamento por bancos públicos, conforme apresentado nas Figuras 8 e 9.



**Figura 8: Operações de financiamento para saneamento do BNDES. Fonte: GT Saneamento a partir de dados obtidos do BNDES (2020).**





**Figura 9: Operações de financiamento para saneamento da CAIXA. Fonte: GT Saneamento a partir de dados obtidos da CAIXA (2020).**

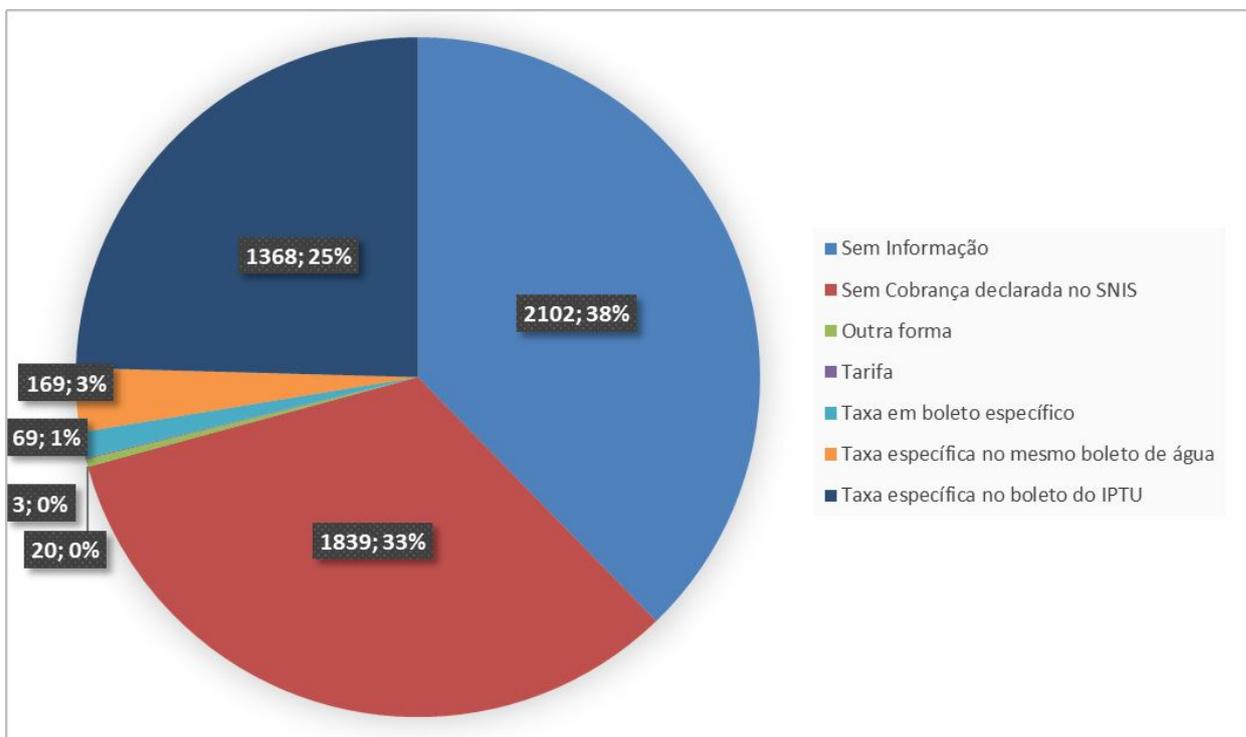
Os agentes financiadores exigem alguma garantia pelo financiamento, geralmente na forma de recebíveis do prestador de serviço. Analisam-se os riscos envolvidos no recebimento dessas garantias no caso de falha no pagamento das parcelas, antes de aprovar o financiamento. Assim, quando o risco é considerado alto, o financiamento não é aprovado.

Comparando os serviços de água e esgoto, predominantemente prestados sob o modelo tarifário, verifica-se que o número de operações e valores financiados é muitas vezes superior ao número de operações de resíduos sólidos que, conforme demonstrado anteriormente, quando existente, é cobrado quase que na totalidade por meio de taxas. Ou seja, os agentes financiadores avaliam que o risco da garantia por meio de taxa é muito elevado.

Apesar das vantagens oferecidas pelo instrumento da tarifa, a grande maioria dos municípios brasileiros (cerca de 84% da amostra do SNIS 2019) optou pela cobrança via taxa. De fato, o modelo tarifário ainda é incipiente, tendo sido adotado por apenas 4 (quatro) municípios.

Na Figura 10, é apresentada a aplicação dos instrumentos de cobrança e respectivos mecanismos de arrecadação utilizados no Brasil a partir de dados do SNIS.





**Figura 10: Instrumentos de cobrança e mecanismos de arrecadação adotados pelos municípios brasileiros (Fonte: GT Saneamento a partir dos dados do SNIS 2019)**

A definição dos mecanismos de arrecadação também pode afetar a sustentabilidade dos serviços de manejo de resíduos sólidos. No caso da arrecadação por meio do IPTU, por exemplo, há o risco de inadimplência e de estabelecimento de valores inferiores àqueles necessários ao custeio dos serviços, haja vista o baixo desempenho desse mecanismo arrecadatório na maior parte dos municípios brasileiros, com índices de inadimplência, em geral, superiores a 50%. As causas do baixo desempenho do mecanismo de IPTU são diversas, cabendo destacar as seguintes: práticas insatisfatórias de instituição, lançamento, arrecadação e cobrança do imposto; alto nível de transferências governamentais que desencorajam a tributação própria; baixa cultura fiscal e elevado custo político em reformar o IPTU na maioria dos municípios (De CESARE et al., 2015; CARVALHO JUNIOR, 2018; IPEA, 2018).



Por sua vez, quando a cobrança ocorre na fatura dos serviços de água e esgoto, há algumas evidências de que o percentual de inadimplência é menor, especialmente porque o não pagamento dessa fatura pode resultar no corte do fornecimento de água pelo respectivo prestador de serviços de água e esgotos.

Por sua vez, quando a cobrança ocorre na fatura dos serviços de água e esgoto, alguns prestadores de serviço relataram durante as reuniões para Tomada de Subsídios que, em geral, a inadimplência é menor, especialmente porque o não pagamento dessa fatura pode resultar no corte do fornecimento de água pelo respectivo prestador de serviços de água e esgotos.

Verifica-se, portanto, que, de forma geral, a remuneração do serviço de RSU por meio de tarifa, seja específica ou associada a outros serviços, apresenta um potencial de aplicação ainda pouco explorado pela maioria dos municípios brasileiros. Além disso, é fundamental a definição de mecanismos de arrecadação que sejam compatíveis com as formas de prestação do serviço e que estejam alinhados com a política e o regime de cobrança adotados, seja o tributário ou administrativo (Quadro 11).



**Quadro 11: Quadro síntese das possibilidades de prestação dos serviços de manejo de RSU e dos sistemas de cobrança correspondentes.**

Caracterização da política e do regime de cobrança		Regimes e formas de prestação e sistemas de cobrança dos serviços de manejo de RSU								
		Direta			Indireta			Gestão associada		
		Centralizada	Descentralizada		Autorização (1)	Concessão Administrativa	Concessão Comum ou Patrocinada	Direta	Indireta Parcial	Indireta Plena (2)
Prestador do serviço		Órgão(s) Adm. Direta	Autarquia municipal	Empresa pública ou capital misto	Cooper./Assoc. Usuários	Concessionária	Concessionária (ou permissionária)	Consórcio público	Delegatária	
Gestor do sistema de cobrança					Secretaria de Finanças					
Regime de cobrança preferencial	Disponibilidade (3) ou Uso efetivo/presumido (4)	Cobrança de taxas ou tarifas		Cobrança de tarifas						
	Disposição e Uso potencial (5)	Cobrança de taxas	Cobrança indireta de taxas	Cobrança de taxas	Cobrança indireta de taxas	Cobrança indireta de taxas	Cobrança indireta de taxas	Cobrança indireta - taxas		
Estrutura de Cobrança	Classificação	Categorias de uso; Faixas de área construída/Padrão do imóvel, Faixas de consumo de água, Beneficiários de subsídios (isenções, taxa/tarifa social).								
	Fatores de rateio	Quantidade gerada de RSD; Paramétricos: Quantidade de pessoas, Consumo de água e/ou Área construída; outros.								
Mecanismos de cobrança	Executor	Gestor do sistema de cobrança e/ou Executor contratado/conveniado								
	Meio de arrecadação	Carnê/guia do IPTU - Fatura do serviço de abastecimento de água - Fatura do serviço de energia elétrica - Fatura específica – Outros (mídia digital)								

(1) Soluções restritas no caso do serviço de manejo de RSU.

(2) Prestação integral do serviço mediante concessão comum ou patrocinada ou contrato de programa congênere.

(3) Disponibilidade efetiva: Imóvel edificado, em condições de utilização para qualquer atividade, situado em logradouro atendido pela atividade de coleta regular de RSD (Resíduos Sólidos Domiciliares).

(4) Uso presumido: imóvel edificado ou não, onde houver qualquer atividade geradora de RSD, ou seja, usuário ativo do serviço de abastecimento de água ou de energia elétrica.

(5) Disposição e uso potencial: Terreno vazio ou gleba urbana passível de parcelamento/ loteamento, situado em logradouro atendido pela atividade de coleta regular de RSD

### 3.2. Definição do problema regulatório

Após análise do contexto da regulação e da prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos no país, e das considerações acerca dos instrumentos e mecanismos de cobrança utilizados, chegou-se à definição do problema regulatório relativo ao tema em questão:

- **Problema regulatório: Baixa sustentabilidade financeira da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos**

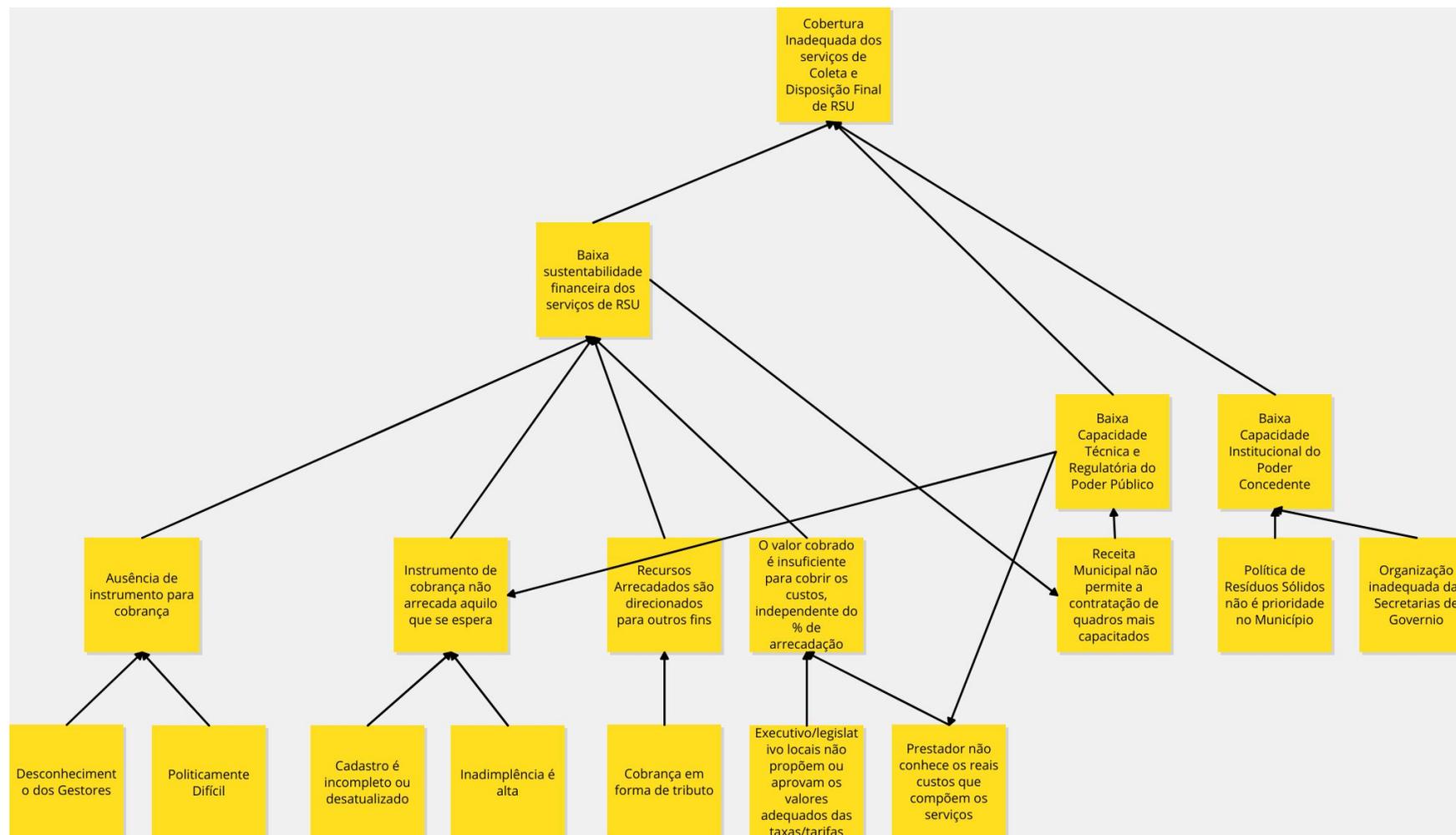
Sustentabilidade financeira neste relatório é entendida como a cobrança, arrecadação e efetiva disponibilização ao Prestador de Serviços de recursos financeiros suficientes para fazer frente aos custos eficientes de operação e manutenção (OPEX) e de investimentos (CAPEX), bem como a justa remuneração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

Pelas análises apresentadas neste relatório, verifica-se que a baixa sustentabilidade financeira para a prestação do serviço de manejo dos RSU no Brasil tem sido ocasionada, principalmente, pelas seguintes questões:

- 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.

A Figura 11 apresenta a árvore de problemas relacionada ao problema regulatório identificado neste relatório.





**Figura 11: Árvore de problemas. Elaboração do GT Saneamento.**



Importante notar que a questão da capacidade institucional não foi abordada em detalhes na árvore de problemas apresentada, por necessitar de análises que extrapolam a política de resíduos sólidos e que devem considerar aspectos da organização municipal e de toda a economia local e respectiva arrecadação, o que afeta não somente a sustentabilidade, mas a prestação adequada dos serviços. Não obstante, todas as questões relativas à sustentabilidade financeira estão devidamente abordadas na árvore de problemas.

### 3.2.1. Natureza do problema regulatório

A natureza do problema regulatório, 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 11445/07 e o Art. 7º, inciso X, da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. (BRASIL, 2010)

### 3.2.2. Consequências do problema

Caso o problema não seja devidamente enfrentado, os recursos financeiros alocados para custear a prestação do serviço de manejo permanecerão insuficientes, demandando recursos fiscais também necessários ao custeio de outras despesas do município.

Estima-se, a partir de dados do SNIS, serem necessários cerca de R\$ 7,5 bilhões por ano de recursos fiscais para cobrir o déficit das despesas operacionais com RSU, incluídos os 1.408 municípios que já instituíram alguma forma de cobrança (Quadro 12).

**Quadro 12: Receitas e Despesas com RSU nos municípios brasileiros.**

VALORES EM R\$ MILHÕES DE RECEITAS E DESPESAS COM RSU	
Receita	R\$ 6.533,36
Despesa	R\$ 13.992,62
Déficit	(R\$ 7.459,26)

Fonte: GT Saneamento a partir dos dados do SNIS (2018).

Verifica-se que o impacto do problema regulatório sobre os orçamentos municipais é bastante significativo e, caso fosse equacionado mediante a adoção de uma cobrança compatível com as despesas dos serviços de RSU, permitiria direcionar esses recursos para outras políticas públicas igualmente importantes, como as de saúde e educação.

Ressalta-se, ainda, o fato de muitos municípios brasileiros, principalmente aqueles com renda per capita menor, não terem condições de cobrir as despesas do serviço



público de RSU com seus recursos fiscais e, por isso, acabam apresentando soluções inadequadas de cobertura e destinação final dos resíduos sólidos (Figura 12).



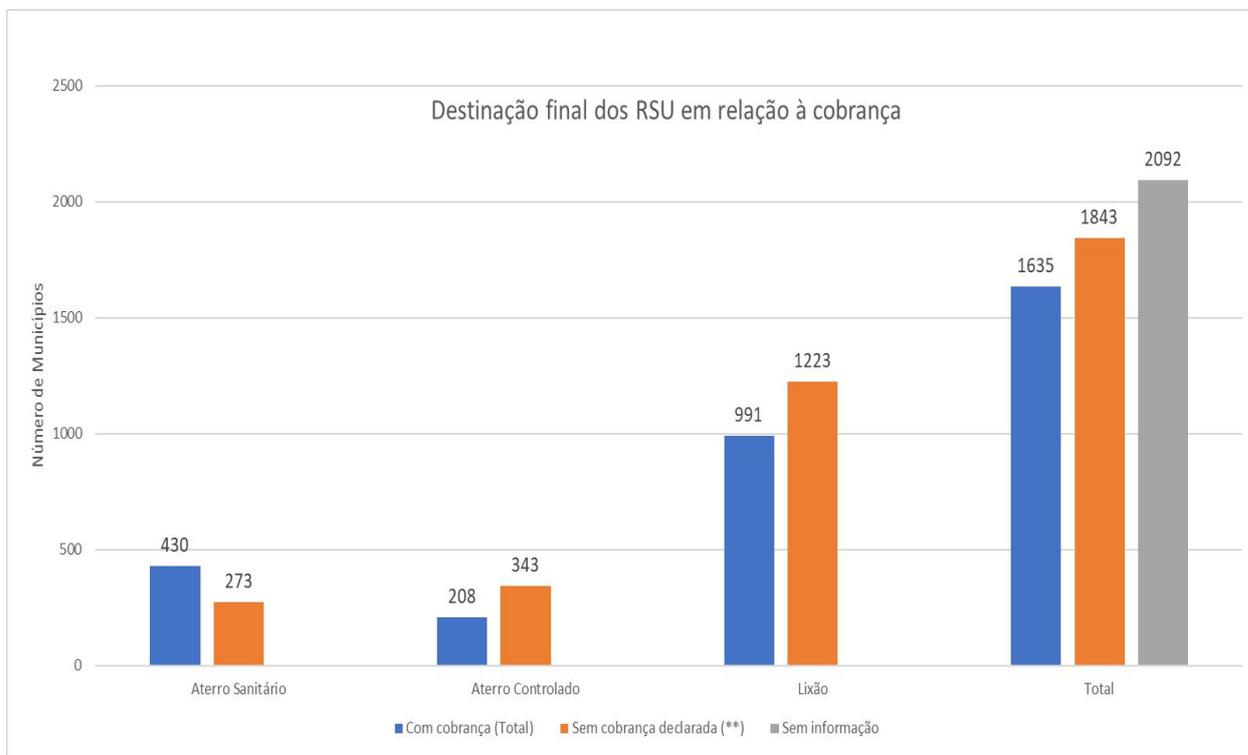
**Figura 12: Tipo de destino final dos RSU e PIB per capita médio. Fonte: GT Saneamento a partir dos dados do SNIS (2018) e IBGE (2018).**

Ademais, a insustentabilidade financeira dos serviços também ocasiona maior dificuldade para realização de novos investimentos, sendo agravada pela baixa capacidade técnica e institucional do poder concedente, bem como pela ausência de entidades devidamente preparadas e dotadas de recursos para fiscalização e regulação técnica e econômica dos serviços.

**Ressalta-se que a instituição da cobrança, apesar de condição necessária à sustentabilidade financeira dos serviços, não é condição suficiente para garanti-la no médio e longo prazo.** A instituição da cobrança em níveis adequados e compatíveis com a qualidade e cobertura requeridas, deverá ser acompanhada de esforços igualmente relevantes para fortalecimento dos aparelhos de gestão municipal e designação e estruturação de entidades reguladoras independentes.

A simples instituição de cobrança pelos municípios para atender o prazo legal, mas sem nenhuma preocupação com a criação de mecanismos legais, institucionais e regulatórios que deem suporte à sua manutenção em níveis adequados, não trará os benefícios e impactos positivos almejados com a medida. O gráfico da Figura 13 demonstra que a simples instituição de cobrança não é garantia de alteração da realidade do setor no que se refere à disposição final adequada.





**Figura 13: Comparação entre as formas de disposição final em municípios com e sem cobrança pelos RSU. Fonte: GT Saneamento a partir dos dados do SNIS (2018).**

Verifica-se que, mesmo nos municípios que instituíram alguma forma de cobrança pelos serviços, apesar de alguma melhoria em relação àqueles que não dispõem desse instrumento, prevalece a disposição inadequada dos resíduos coletados em lixões.

Conforme apresentado anteriormente na Figura 6, na maioria dos municípios (88,1% da amostra de 1.407 municípios do SNIS 2018), a cobrança instituída não cobre os custos operacionais dos serviços de RSU e, por conseguinte, não possibilita investimentos próprios na melhoria dos serviços, inclusive no que se refere à disposição final.

Dessa forma, é necessário ir além da discussão acerca da instituição da cobrança para atendimento do dispositivo legal, discutindo-se as melhores alternativas para sua implementação, de forma a permitir a atração de novos investimentos públicos e privados, os quais permanecem em níveis bastante inferiores quando comparados aos de outros segmentos do setor saneamentos, como os de abastecimento público e esgotamento sanitário, conforme apresentado anteriormente nas Figuras 8 e 9.



#### 4 Atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

As dimensões e grupos de análise para fins de avaliação dos impactos e consequências do problema regulatório, bem como os impactos em cada um deles estão resumidamente descritos no Quadro 13.

**Quadro 13: Impactados e impactos do problema regulatório.**

Impactados	Impactos
Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baixa qualidade da prestação do serviço leva ao acúmulo de lixo nas ruas e calçadas, trazendo problemas de saúde pública, bem como a desvalorização de imóveis.</li> <li>6,3 milhões de toneladas de resíduos deixam de ser coletados, com impactos ambientais e à saúde (ABRELPE, 2019)</li> <li>39 milhões de pessoas destinando seus resíduos para soluções ambientalmente inadequadas: lixões e aterros controlados (SNIS, 2018)</li> </ul>
Meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existência de “lixões”, que contaminam o subsolo e as águas, subterrâneas ou superficiais.</li> <li>15 milhões de toneladas de RSU sem destinação adequada (ABRELPE, 2019)</li> <li>Cerca de 13 milhões de m<sup>3</sup>/ano de chorume sem tratamento e destinação adequados, equivalente ao lançamento de esgotos sem tratamento de uma cidade de 1,4 milhões de habitantes. (ANA, 2020<sup>6</sup>)</li> </ul>
Poder Concedente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concorrência com recursos fiscais necessários a outros serviços de responsabilidade do Poder Concedente.</li> <li>33,6 % do custo de prestação do serviço não é recuperado por uma fonte específica. (SNIS, 2018)</li> <li>Significando R\$ 7,5 bilhões/ano que têm que ser cobertos com recursos de impostos (SNIS, 2018)</li> <li>A impossibilidade de financiar projetos que aumentem a cobertura da disposição final adequada.</li> </ul>
Prestador de Serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior risco de não recebimento pelos serviços prestados.</li> <li>Dívidas/Atrasos no pagamento pelos serviços.</li> <li>O setor relata uma dívida atual da ordem de R\$ 18 bilhões<sup>7</sup>, mas não há estudos publicados sobre o tema.</li> <li>Impossibilidade de contrair financiamentos, uma vez que a receita (taxa) não pode ser dada em garantia.</li> </ul>

<sup>6</sup> NOTA TÉCNICA Nº 13/2020/GT SANEAMENTO

<sup>7</sup> Estimativa realizada pela Diretoria da ABRELPE



**Quadro 13: Impactados e impactos pelo problema regulatório (continuação).**

Impactados	Impactos
Entidade Reguladora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poucas entidades reguladoras no país envolvidas com a temática, corroborando para o agravamento do problema regulatório</li> <li>Incapacidade atual de recepção das diretrizes regulatórias.</li> </ul>
Financiador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impossibilidade de financiamento do setor, devido aos elevados riscos de “default” do Prestador de Serviços e baixa segurança jurídica e regulatória.</li> <li>Não há recursos seguros que possam ser dados em garantia. Comprovado pelo baixo número de operações de financiamento (vide Figuras 8 e 9).</li> </ul>
Estruturador de Projetos (Modelagens de Concessões e PPPs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de mecanismos de cobrança dificulta soluções para atrair a iniciativa privada para os projetos de concessões e PPPs.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo GT Saneamento/ANA.

## 5 Base Legal

A lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, deu nova redação a diversos artigos da Lei 11.445/2007 – que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre essas alterações temos:

*“Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:*

(...)

*II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades;*

(...)

*Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:*

(...)



*IV -regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;*

*V -medição, faturamento e cobrança de serviços;*

*(...)*

*Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:*

*(...)*

*§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.” [grifos nossos]*

A lei nº 14.026/2020, também alterou a Lei nº 9.984/2000 – que dispõe da criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico –ANA, dando a Agência novas atribuições, quase sejam:

*“Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.*

*(...)*

*Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

*§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:*

*(...)*

*II -regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;” [grifos nossos]*



Constata-se, portanto, que esta 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, devendo fazê-las de forma a alcançar o maior número possível de municípios e de usuários desses serviços, envolvendo, no curso desse processo, os titulares e suas entidades reguladoras.

A Procuradoria Federal junto à ANA (PF/ANA) corrobora essa conclusão, por meio do Parecer n.00268/2020/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, onde conclui que:

*“...incube à ANA, estabelecer norma de referência com diretrizes para a regulação tarifária dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, que compõem o conjunto de serviços públicos previstos no Art. 3º da Lei 11.445/2007, dentre os quais se encontram o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas, além da limpeza urbana.”*

#### 5.1. Exclusão do serviço de limpeza urbana do escopo da norma

Os apontamentos da consultoria da FESPSP, 2020a indicaram a necessidade de exclusão dos serviços de limpeza urbana do objeto de norma de referência, conforme apresentado a seguir:

*“O serviço público de limpeza urbana consiste nas atividades de varrição, conservação e limpeza de logradouros e bens públicos<sup>8</sup>. Como todos os transeuntes são beneficiados pela limpeza urbana, na medida em que se utilizam das vias públicas, não é possível dizer em que proporção cada um se beneficiou da prestação do serviço para fins de cobrança específica.*

*Na cultura jurídica, chamam-se estes serviços de **indivisíveis**, ou *uti universi*, e são caracterizados como aqueles prestados pela Administração Pública para atender à coletividade como um todo, sem possuir usuários determinados. São outros exemplos de serviços deste tipo os serviços de iluminação pública e de calçamento de vias. Daí ser inviável a cobrança deste serviço por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço por cada usuário.*

*Já o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, por outro lado, consistente nas atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos, é serviço **divisível**, ou *uti singuli*, que são aqueles que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada um. Outros exemplos são os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica. Tais serviços podem ser remunerados por taxa ou tarifa.*

*O tema acerca da cobrança dos serviços já é pacífico no Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte se **debruçou** sobre a questão ao analisar o precedente do Município*

<sup>8</sup> Bem como atividades relacionadas, como a limpeza de praias, capina, roçada, poda, remoção de animais mortos, entre outros.



*de Campinas, que havia instituído “taxa de lixo”, englobando tanto a limpeza urbana quanto o manejo de resíduos. Na ocasião, O STF reconheceu Repercussão Geral sobre a Matéria (Tema 146) e editou a Súmula Vinculante 19, na qual se lê: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.*

*Em outras palavras, entendeu a Corte que a cobrança de taxa ou tarifa pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos é constitucional, diferentemente da cobrança destas pelo serviço público de limpeza urbana. Veja-se trecho do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski no precedente representativo da Repercussão Geral:*

*Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros).<sup>9</sup>*

*Ainda, a impossibilidade de cobrança de taxa ou tarifa pelo serviço público de limpeza urbana já havia sido reconhecida pela Corte em oportunidades anteriores, como é exemplo o Recurso Extraordinário nº 256.588-ED-EDV/RJ, em cuja ementa lê-se:*

*SERVIÇO DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS E DE COLETA DOMICILIAR DE LIXO. UNIVERSALIDADE. COBRANÇA DE TAXA. IMPOSSIBILIDADE. Tratando-se de taxa vinculada não somente a coleta domiciliar de lixo, mas, também, à limpeza de logradouros públicos, que é serviço de caráter universal e indivisível, é de se reconhecer a inviabilidade de sua cobrança. Precedente: RE 206.777. Embargos de divergência conhecidos e providos.<sup>10</sup>*

*Contudo, não é porque o serviço público de limpeza urbana não pode ser remunerado por taxa ou tarifa que outra sorte de remuneração não seja viável – e mesmo necessária. Sem uma receita específica em contrapartida pelo oferecimento do serviço, os recursos necessários para a sua prestação passam a concorrer com todas as outras prioridades orçamentárias do Município (titular do serviço) e, como ocorre muitas vezes com as questões ambientais (por serem obrigações “do futuro”), acabam por ser postergadas por questões emergenciais “do presente”. Por isso é que, muitas vezes, faltam recursos orçamentários para os investimentos necessários na melhoria do serviço. Daí a importância de se possuir uma remuneração específica para o serviço, paga pelo usuário.*

<sup>9</sup> STF. Recurso Extraordinário nº 576.321-8-SP. Min. Rel. Ricardo Lewandowski. Julgado em 04/12/2008. Tema 146.

<sup>10</sup> STF. RE nº 256.588-ED-EDV/RJ. Min. Rel. Ellen Gracie. Julgado em 19/03/2003.



*A situação dos serviços públicos de limpeza urbana é muito semelhante à que ocorreu com o serviço público de iluminação pública. Também em relação a este se cobrava taxa, posteriormente considerada inconstitucional pelo STF em razão da indivisibilidade dos serviços. Na ocasião, os Municípios se uniram e defenderam uma alteração na Constituição Federal para prever remuneração específica, na forma de contribuição (a Contribuição para o custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP), para os serviços, a ser paga pelos usuários, indistintamente à utilização.*

*A solução foi viável porque, ao passo em que as taxas visam ressarcir o Poder Público pelos custos com a prestação de serviço, de maneira proporcional ao uso por cada usuário – ou seja, a taxa seria calculada como a contraprestação exata pelo gasto estatal efetuado para atender à utilização de usuário específico – a contribuição não é vinculada à utilização do serviço, mas apenas a benefício proporcionado em caráter geral. Essa mesma solução pode ser pensada para o serviço público de limpeza urbana.*

*Contudo, até o momento, **apenas o serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos pode ser objeto de remuneração específica por taxa ou tarifa, de modo que se entende ser o único abrangido pela futura norma de referência da ANA.*** (grifos nossos)

Sobre o mesmo tema, a Procuradoria Federal junto à ANA conclui que a norma de referência deve abordar somente o serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos, conforme o Parecer n.00268/2020/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, citado anteriormente.

Assim, entende-se que, no atual momento, o serviço de limpeza urbana não poderá fazer parte de escopo da solução regulatória a ser adotada pela ANA. Todavia, esse serviço poderá ser objeto de ato regulatório posterior da ANA, caso haja alguma alteração do entendimento jurídico acerca do tema.

## 6 Objetivos pretendidos

A partir do enfrentamento deste problema regulatório busca-se os seguintes objetivos:

- Contribuir para a sustentabilidade financeira dos serviços;
- 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.



## 7 Alternativas de atuação regulatória da ANA

### 7.1. Possíveis cenários para enfrentamento do problema regulatório

Tendo em vista o prazo legal definido pelo art. 35 da Lei nº 11.445/2007 e que a decisão sobre o regime de cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos é competência do município, é necessário identificar os possíveis cenários nos quais a ANA atuará, e que ensejarão diferentes alternativas regulatórias: (Quadro 14)

- 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.

**Quadro 14: Comparação qualitativa de cenários de implementação da cobrança pelos serviços de manejo de RSU e das respectivas alternativas de atuação regulatória.**

	Problema regulatório	Probabilidade	Atuação da ANA e das entidades reguladoras
A	Manutenção ou agravamento	Média	Bastante limitada
B	Melhoria gradativa e riscos elevados de não alcance da sustentabilidade	Alta	Limitada
C	Melhoria rápida e riscos baixos de não alcance da sustentabilidade	Baixa. Grandes custos de transição em período curto	Ampla, incluindo a regulação econômica
D	Melhoria gradativa e riscos menores de não alcance da sustentabilidade	Alta. Grande probabilidade de coexistência dos dois regimes de cobrança.	Estratégias diferenciadas conforme opção do município

## 7.2. Alternativas de atuação regulatória da ANA

Diante desses possíveis cenários, vislumbra-se 4 (quatro) alternativas de atuação regulatória da ANA:



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

### 7.3 Avaliação do impacto das alternativas

Para auxiliar na análise das alternativas, apresenta-se a seguir uma discussão sobre seus impactos. Importa 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.

A consequência desses destaques é que a avaliação do impacto das alternativas terá que ser feita considerando as possíveis escolhas de cada município, quer sejam: descumprir a lei e arcar com as consequências legais, propor instrumento de cobrança na forma de taxa ou propor instrumento de cobrança na forma de tarifa. Essas escolhas correspondem às alternativas 0, 1 e 2. A alternativa 3, por ser a soma das alternativas 1 e 2, só terá os impactos discutidos quando fizer sentido essa análise.

Serão então apresentados os impactos potenciais dessas alternativas de cobrança aos atores e perspectivas mais afetados pela legislação, quer sejam:

- Sociedade
- Meio Ambiente
- Poder Público Municipal
- Prestadores de serviço de coleta, transbordo e destinação final
- Agência Reguladora
- Organismo Financiador
- Estruturador de Projetos de Concessões
- Cooperativas de Catadores



### **7.3.1. Impactos sobre a Sociedade**

A instituição de qualquer dos instrumentos de cobrança, taxa ou tarifa, fará com que inicialmente, a sociedade seja impactada pelo sentimento de “criação de um novo imposto” que carrega em si uma perspectiva negativa e que possivelmente induzirá a um posicionamento contrário dos políticos locais. Conforme apresentado anteriormente, até 2018, 1629 municípios declararam alguma forma de cobrança pelo serviço. Portanto, restavam 3941 municípios, com uma população estimada de 110 milhões de habitantes que serão diretamente impactados pela legislação federal, ora regulamentada pela ANA.

Também conforme apresentado neste relatório, o custo médio mensal no Brasil pelos serviços de resíduos sólidos urbanos é da ordem de R\$ 32/domicílio, ou cerca de pouco mais de R\$ 1/dia por domicílio.

Por outro lado, a criação desses instrumentos seguindo a Norma de Referência da ANA permitirá arrecadar os recursos suficientes para uma prestação adequada dos serviços, impactando positivamente a saúde pública.

No longo prazo, conforme demonstrado anteriormente, o modelo de taxa tende a ficar defasado devido ao risco político de não aprovação dos aumentos necessários para fazer frente ao aumento de custos dos serviços, em especial perdas inflacionárias. Por conta disso, nos municípios onde for adotada taxa, há maior risco de piora dos serviços ao longo do tempo.

### **7.3.2. Impactos sobre o Meio Ambiente**

A criação do instrumento de cobrança, independente do instrumento, contribuirá para reverter o quadro apresentado neste relatório, de disposição final inadequada de RSU em cerca de 3001 municípios.

Uma consequência a ser evitada com a disposição adequada, conforme apresentado no Quadro 13, numa estimativa bem preliminar, é o potencial carreamento de uma vazão anual de chorume aos corpos hídricos da ordem de 36mil m<sup>3</sup> dia, o que equivale a uma cidade de 1,4 milhões de habitantes lançados esgotos *in natura* nos rios brasileiros (ANA, 2020).

A escolha entre taxa e tarifa pode ter impactos diferentes para o meio ambiente no longo prazo. Devido ao risco de defasagem dos valores cobrados, no caso de taxa há um maior risco da disposição final adequada (aterro sanitário), não ser operada a contento, resultando na transformação desse aterro em lixão ao longo do tempo.

### **7.3.3. Impactos sobre o Poder Público Municipal**

Do ponto de vista do Poder Público Municipal, este poderá gerar os recursos necessários e suficientes para custear o serviço público de manejo resíduos sólidos, não importando se a escolha for taxa ou tarifa. Com isso, o poder público municipal poderá redirecionar os recursos fiscais utilizados para custeio desse serviço para outras políticas públicas municipais. Isto representa, considerando somente os municípios que compõem a amostra do SNIS 2019, R\$ 7,5 bilhões/ano.



Por outro lado, o Poder Público incorrerá em custos administrativos para implementação do instrumento de cobrança, cujos valores vão variar em função da definição do “gestor da cobrança”, ou seja, a instituição que manterá o cadastro, emissão de boletos/faturas, cobrança e arrecadação e das informações cadastrais de usuários disponíveis, que pode ser desde a própria administração direta, uma autarquia, uma concessionária, dentre outras. Essas possibilidades foram apresentadas no Quadro 11 deste relatório.

#### **7.3.4. Impactos sobre prestadores de serviço de coleta, transbordo e destinação final**

Os prestadores de serviço serão impactados positivamente pela instituição de instrumento de cobrança específico pela prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos, uma vez que este reduzirá o eventual risco de atraso ou não pagamento pelos serviços por parte do município. Representantes do setor relataram, nas reuniões para Tomada de Subsídios para este relatório, uma dívida total com o setor na casa de bilhões de reais.

Nesse contexto, a solução que traz mais segurança para o Prestador de Serviços é a tarifa, arrecadada por ele mesmo. Com isso, não correria o risco de não pagamento pelo Poder Público. Por outro lado, ele passa a arcar com o risco de inadimplência dos usuários e terá um novo custo de cobrança de inadimplentes.

#### **7.3.5. Impactos sobre Agências Reguladoras**

O impacto sobre as agências reguladoras será diferente a depender do modelo escolhido ser taxa ou tarifa. No caso de taxa, o papel da agência reguladora ficará restrito às atividades que lhe forem delegadas pelo Titular, sendo restritas, no máximo, ao acompanhamento técnico da qualidade dos serviços e no cálculo do valor da taxa. Nesse caso, a decisão final continua com o titular, que receberá uma recomendação de valor de taxa.

Por sua vez, no caso de tarifa, a delegação deve ser completa e, portanto, demandará maior capacidade operacional e técnica da agência, para realizar a regulação técnica e econômica dos serviços e, em alguns casos, acompanhar os contratos de concessão, quando existentes.

De acordo com a FESPSP (2020a), a partir de dados do Projeto REGULARES, foram estimados o tamanho das agências para regular o serviço público de manejo de resíduos sólidos, de acordo com a população dos municípios regulados (Quadro 15). Esse quadro demonstra que o processo de regionalização da prestação dos serviços pode ter impacto positivo em ganhos de escala na regulação.



**Quadro 15: Número mínimo de funcionários da agência reguladora em função do número de pessoas beneficiadas.**

Porte da Agência Reguladora	População Beneficiada (habitantes)	Número mínimo de funcionários
Pequeno	Até 100.000	13
Médio	Até 1.000.000	20
Grande	Até 15.000.000	47

Fonte: Adaptado de FESPSP (2020a)

Além dos custos de estruturação das agências reguladoras, haverá ainda o esforço de capacitação, que será tanto maior quanto ao conjunto de competências regulatórias a elas delegadas pelos titulares.

### 7.3.6. Impactos sobre Organismos Financiadores

Os impactos sobre os organismos financiadores referem-se primordialmente ao potencial aumento do número de projetos que podem ser financiados. Estudo realizado pela ABRELPE em 2015 estimou uma necessidade de investimentos (CAPEX) da ordem de R\$ 11,6 bilhões, para universalização da destinação adequada de resíduos sólidos em 2031 (ano-meta de acordo com o PLANARES). Admitindo uma parcela de 70% do investimento como valor financiável, chega-se a um valor potencial financiável de cerca de R\$ 8,1 bilhões (ABRELPE, 2015).

Esse valor, apesar de elevado, é pouco significativo quando comparado à necessidade de investimentos em água e esgoto, da ordem de R\$ 20 bilhões anuais (MDR, 2019). No entanto, conforme apresentado neste relatório, nos serviços de manejo de resíduos sólidos, a maior parcela do custo corresponde à operação e manutenção (OPEX), que de acordo com o mesmo estudo da ABRELPE, alcançariam R\$ 15,5 bilhões ao ano.

Importa destacar, neste caso, que para o financiador, a existência de um recebível “seguro” é condição fundamental para os contratos de financiamento e que isso, em geral, não é obtido quando a cobrança ocorre por taxa. Portanto, os números apresentados correspondem a um impacto máximo potencial, muito pouco provável de acontecer, pois seria necessário que TODOS os municípios adotassem a tarifa como instrumento de cobrança.

### 7.3.7. Impactos sobre Estruturador de Projetos de Concessões

O estruturador de Projetos de Concessões, como Caixa Econômica Federal e BNDES, por exemplo, atua sob a mesma lógica do organismo financiador, além de estarem condicionados pela legislação à adoção de tarifas, que é o modelo legal vigente para cobrança por serviços concessionados. Portanto, para o Estruturador de Projetos, o impacto será proporcional ao número de municípios que adotarem o modelo de tarifa e que, além disso, tenham interesse em conceder os serviços para iniciativa privada.



### **7.3.8. Impactos sobre Cooperativas de Catadores**

Um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é eliminar os lixões. Uma norma de referência que trata do instrumento de cobrança para dar sustentabilidade à prestação dos serviços terá, entre seus impactos indiretos a eliminação do trabalho em condições precárias de catadores em lixões, a partir do momento em que estes serão substituídos por aterros sanitários.

Segundo o PLANARES (MMA, 2020), analisando os dados do SNIS (2019), o total de municípios brasileiros com coleta seletiva aumentou de 801 em 2010 para 1322 em 2018. Em termos percentuais esses valores representam 39% e 38% respectivamente, pois houve aumento do número total de municípios declarantes.

O PLANARES aponta, ainda que, de um total de 2.307 Unidades de Processamento (UP) declaradas em 2017 (contabilizando aterros sanitários, aterros controlados e lixões), 511 UPs, o equivalente a 22,2%, registraram existência de 6.751 catadores. Esse valor sugere que os impactos de fechamento dos lixões devem atingir cerca de 30 mil catadores. Dessa forma, os municípios devem incluir programas de capacitação e incentivo à formação de cooperativas, à exemplo do acordo setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens.

Para formalização do trabalho dos catadores PLANARES propõe como uma de suas metas a de “promover a inclusão social e emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”. Assim, até 2040, o percentual de municípios que possuem contratos formalizados com associações ou cooperativas passaria dos atuais 3,7% para 95%.

## **8. Comparação das alternativas de atuação consideradas**

As alternativas de atuação regulatória da ANA serão apresentadas e avaliadas conjuntamente nas próximas seções deste Relatório de AIR, a partir de duas perspectivas distintas e complementares, quais sejam: (i) aplicabilidade das alternativas de atuação da ANA frente aos diferentes cenários prospectivos de implementação da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de RSU no Brasil (item 8.1) 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 (item 8.2).

### **8.1. Comparação das alternativas (aplicabilidade frente aos cenários)**

Inicialmente, deve-se avaliar as alternativas regulatórias (descritas no item 7.2) considerando-se sua aplicabilidade frente aos possíveis cenários de implementação dos instrumentos de cobrança (Quadro 14). Trata-se de uma análise qualitativa, haja vista não ser possível uma definição probabilística de ocorrência desses cenários, nem quantificar *a priori* quantos municípios adotarão os regimes tributário ou administrativo.

A primeira alternativa (Alternativa 0) corresponde à situação em que a ANA não emitiria nenhum ato regulatório. Como consequência dessa alternativa, não haveria qualquer



referência nacional para instituição do instrumento de cobrança em nível local. Assim, em todos os cenários prospectivos, à exceção do cenário A, haveria um risco mais elevado de instituição de instrumentos e mecanismos de cobrança sem os requisitos mínimos necessários à reversão do problema regulatório identificado.

Além disso, a ausência de uma referência nacional, possibilitaria o desenvolvimento de normas e modelos não harmonizados em nível local e regional, o que contraria uma das diretrizes de atuação da ANA, qual seja, a de zelar pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico (Art. 4-A, § 7º da Lei 9.984/2000).

Neste caso, o resultado mais provável, é a manutenção das baixas condições de sustentabilidade financeira do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos, mesmo quando a cobrança for instituída em nível local.

A segunda alternativa (Alternativa 1) corresponde à situação em que a ANA se limitaria a tratar dos requisitos e condições para instituição de cobrança por meio de taxas para custeio do serviço de manejo de RSU, visando sua sustentabilidade financeira de longo prazo por meio desse instrumento.

Neste caso, a ANA produziria um avanço maior apenas no cenário B, sinalizando as condições necessárias para a remuneração adequada dos serviços por meio da instituição de taxas. Todavia, o ato regulatório da ANA teria efeito quase nulo para o cenário C bastante reduzido para o cenário D, não oferecendo os elementos mínimos necessários à melhoria das condições de sustentabilidade dos serviços de RSU nos municípios que optarem pelo regime tarifário.

Além disso, o ato regulatório da ANA não ofereceria incentivos para que alguns municípios, caso desejem, façam uma transição do regime tributário para o regime administrativo. A sinalização da ANA poderia ser entendida pelos gestores municipais como a de consolidação do quadro existente no país, no qual prevalece o regime tributário, descartando-se, assim, o potencial de ampliação da base de arrecadação e as vantagens comparativas do instrumento de cobrança via tarifa.

A terceira alternativa (Alternativa 2) corresponde à situação em que a ANA se dedicaria a tratar exclusivamente dos requisitos e condições necessários para instituição de tarifas para adequada remuneração do serviço de manejo de RSU.

Apesar de adequada para contribuir com a sustentabilidade financeira dos serviços no cenário C, essa alternativa teria um efeito bastante limitado nos demais cenários prospectivos. Além disso, o ato regulatório decorrente dessa alternativa produziria pouco efeito no curto prazo, haja vista a prevalência da taxa como opção histórica dos municípios brasileiros.

Como é perceptível ao longo do relatório, a cobrança por meio de tarifas é o modelo que tem a melhor possibilidade de alcançar a sustentabilidade financeira pela cobrança dos serviços. Com esta alternativa, a ANA poderia induzir a ocorrência futura do cenário C e, assim, contribuir para um avanço mais célere do setor rumo à universalização dos serviços de RSU.



Todavia, não se pode desconhecer as limitações de capacidade técnica e institucional dos municípios brasileiros de produzirem avanços significativos na prestação dos serviços de RSU em um curto prazo. Não se pode ignorar ainda o fato de que muitos municípios, por razões diversas, manterão sua opção pelo regime tributário ou o adotarão pela primeira vez diante da exigência de instituição de cobrança no prazo legal estabelecido.

Assim, o ato regulatório decorrente da Alternativa 2 não alcançaria muitos municípios, ficando limitado àqueles que já contam com agências reguladoras ou que têm alguma possibilidade de delegação da regulação a essas agências, além daqueles que tenham interesse na concessão dos serviços à iniciativa privada.

Resta, por fim, a Alternativa 3, que corresponde à junção das Alternativas 1 e 2, abarcando-se no ato regulatório da ANA todos os aspectos minimamente necessários à remuneração adequada do serviço de manejo de RSU, independentemente do regime de cobrança adotado pelos gestores municipais.

Essa alternativa de atuação da ANA produziria efeitos em qualquer um dos cenários prospectivos, sinalizando aos gestores municipais que a sustentabilidade financeira dos serviços pode ser alcançada em ambos regimes de cobrança – tributário e administrativo – desde que observadas as recomendações e diretrizes propostas, deixando a critério de cada município a avaliação sobre qual o melhor regime a ser estabelecido vis a vis a necessidade de investimento, os requisitos de qualidade dos serviços que se deseja alcançar, bem como o contexto institucional e socioeconômico de cada localidade.

O Quadro 16 apresenta uma comparação qualitativa das alternativas frente os possíveis cenários de instituição do instrumento de cobrança no Brasil, considerando-se a seguinte escala de aplicabilidade: nenhuma, baixa, média e alta.



**Quadro 16: Comparação das alternativas de atuação regulatória, considerando sua aplicabilidade em diferentes cenários de implementação da cobrança pelo serviço de RSU.**

		Cenários (Definição pelo conjunto dos municípios)			
		A	B	C	D
Alternativas Regulatórias (definição pela ANA)	0	NENHUMA Nenhum incentivo à implementação de qualquer forma de cobrança	NENHUMA Nenhuma referência nacional para a implementação da taxa	NENHUMA Nenhuma referência nacional para a implementação da tarifa	NENHUMA Nenhuma referência nacional para implementação de taxa ou tarifa
	1	BAIXA Incentivos à implementação de taxa	ALTA Referência nacional para implementação da taxa	BAIXA Alguma referência nacional adaptada para implementação da tarifa	MÉDIA Referência nacional à implementação da taxa, sem incentivos para transição para o regime tarifário.
	2	BAIXA Incentivos à implementação de tarifa	BAIXA Alguma referência nacional adaptada para implementação da taxa	ALTA Referência nacional para implementação da tarifa	MÉDIA Referência nacional à implementação da tarifa, com incentivo para transição para o regime tarifário.
	3	BAIXA Incentivos à implementação de algum instrumento de cobrança	ALTA Referência nacional para implementação da taxa	ALTA Referência nacional para implementação da tarifa	ALTA Referência nacional para implementação de qualquer regime de cobrança, com incentivo para transição para o regime tarifário.

Considerando-se a aplicabilidade das alternativas frente aos cenários prospectivos de implementação da cobrança pelo serviço de manejo de RSU, **é possível concluir que a Alternativa 3 é a melhor alternativa regulatória, pois apresenta maior alcance na maior parte dos cenários identificados e oferece incentivos à transformação da realidade local, independentemente do regime de cobrança adotado.**

## 8.2. Comparação das Alternativas (Análise Multicritério)

Apesar da impossibilidade de quantificar o impacto das alternativas em escala nacional, é possível comparar a aderência dessas alternativas a um conjunto de critérios que refletem os objetivos e diretrizes da política federal de saneamento básico, a partir de uma avaliação qualitativa de seus possíveis impactos.



Assim, para avaliação comparativa das alternativas, considerou-se também a metodologia de análise multicritério, mensurando-se os critérios de forma qualitativa pelos seguintes motivos:

- A escolha do instrumento de cobrança que melhor se adequa a cada município é função de sua realidade local, desde seu porte, capacidade técnica e institucional, disponibilidade de informações cadastrais, filiação a agência reguladora, participação em modelos de gestão associada, dentre outros;
- A decisão final sobre o instrumento de cobrança a ser adotado é competência do Poder Municipal;
- Os atos regulatórios emitidos pela ANA para o setor de saneamento têm natureza não cogente, isto é, seu cumprimento não é obrigatório, apesar de poder resultar em impedimento ao acesso de recursos federais; e
- Não é possível fazer uma projeção quantitativa, ainda que estimada, dos custos e benefícios de cada alternativa, pois não se sabe de antemão quantos municípios adotarão cada solução.

Para tanto, foram definidos dois grupos de critérios. O primeiro grupo é relativo àqueles que tratam dos custos e benefícios das alternativas, quais sejam:

- Custo Financeiro potencial para o usuário;
- Impacto potencial na saúde pública;
- Impacto potencial no meio-ambiente;
- Custo Administrativo de Cobrança e a Arrecadação; e
- Custo Administrativo de Regulação;

Por sua vez, o segundo grupo de critérios trata do atendimento às diretrizes trazidas pelo novo marco legal do saneamento, definidas conforme nova redação do Art. 4A, parágrafo 3º da Lei 9.984/2000:

*I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;*

*II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;*

*III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;*

*IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;*

*V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;*



*VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;*

*VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e*

*VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.”*

Dessas diretrizes, para o caso em questão, somente não se aplicam as correspondentes aos incisos VI a VIII. Todas as demais devem ser consideradas quando da comparação das alternativas. O inciso II foi dividido em dois critérios pois é possível haver alternativas que estimulem a eficiência e sustentabilidade econômica sem necessariamente estimularem a concorrência e competitividade. Por exemplo, uma alternativa com regulação discricionária bem feita estimula a eficiência e sustentabilidade econômica, mas não a concorrência. Já os incisos III e V foram juntados, pois são bastante correlatos, uma vez que a regionalização ocorre com a cooperação entre os Entes Federativos.

Chega-se, assim, ao segundo conjunto de critérios relativos às diretrizes do novo marco legal do saneamento:

- Promoção da prestação adequada dos serviços;
- Estímulo à livre concorrência e à competitividade;
- Estímulo à eficiência e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;
- Estímulo à regionalização e à cooperação entre os entes federativos; e
- Possibilidade de adaptação às peculiaridades locais e regionais.

Além desses grupos de critérios, foi definido um relativo ao alcance do ato regulatório, ou seja, qual (ou quais) alternativas permitem um avanço maior na implementação do novo marco legal do saneamento, por atingir um maior número de municípios.

Importante notar que, uma vez que os atos regulatórios da ANA para o setor não têm caráter impositivo, sendo sua adoção voluntária por parte dos agentes do setor, em alguns desses critérios foi adotada a terminologia “potencial”, admitindo-se, nessa hipótese, uma adesão significativa dos municípios brasileiros.

Por fim, para aplicação da metodologia, foi estabelecida uma escala de 1 a 5 pontos, para comparação das alternativas entre si, onde os pontos significam que, relativamente àquele critério é: 1 – muito baixo, 2 – baixo, 3 – médio 4 – alto, ou 5 – muito alto.

Conforme Quadro 17, a alternativa que apresenta maior aderência ao conjunto de critérios selecionados é a Alternativa 3, atingindo a maior pontuação total (40 pontos) e a melhor avaliação na maioria dos critérios selecionados.

A Alternativa 3 é a mesma indicada pela análise comparativa anterior, realizada exclusivamente com base na aplicabilidade das alternativas frente aos cenários prospectivos.



Esse resultado demonstra que a Alternativa 3, além de ter maior potencial de utilização pelos agentes do setor em diferentes cenários de implementação da cobrança pelos serviços de RSU (inclusive nos cenários mais prováveis, quais sejam, os cenários B e D), também é aquela mais aderente aos objetivos e diretrizes que norteiam a atuação da ANA na coordenação regulatória.



### Quadro 17: Comparação das Alternativas (Análise Multicritério)

Critério	Alternativas				Observações/ Justificativas
	0	1	2	3	
Custo Financeiro potencial para o usuário (*)	5	2	2	2	O custo médio mensal por domicílio é da ordem de R\$ 32.
Benefício potencial para Saúde Pública	1	3	4	4	Como a tarifa tem melhores condições de manter o valor real dos serviços ao longo do tempo, incorre em menores riscos de redução de coleta do que no caso de taxas.
Benefício potencial para o Meio Ambiente	1	3	4	4	Como a tarifa tem melhores condições de manter o valor real dos serviços ao longo do tempo, incorre em menores riscos de aterros sanitários voltarem a ser lixões com o passar do tempo.
Custo Administrativo de cobrança e arrecadação (*)	5	3	3	3	O custo administrativo vai depender mais do método de faturamento e da existência de cadastro do que do instrumento de cobrança.
Custo administrativo de regulação (*)	5	3	2	2	No caso de taxa, a regulação será somente a recomendação do valor. Já quando o modelo é tarifário, toda a regulação do serviço é delegada à agência reguladora
Promoção da prestação adequada dos serviços	1	3	4	4	O modelo tarifário tem uma condição maior de promover a prestação adequada porque envolve menores riscos de defasagem dos valores cobrados e disponibilizados ao longo do tempo.
Estímulo à livre concorrência e à competitividade,	1	2	4	4	Tarifa é o instrumento de cobrança adequado às concessões e PPPs.
Estímulo à eficiência e à sustentabilidade econômica	1	3	4	4	A regulação tarifária, realizada por agência reguladora, tem, em geral, melhores condições de promover a eficiência e a sustentabilidade econômica dos serviços do que a simples definição anual da taxa, seja pela agência reguladora ou pelo município.
Estímulo à Regionalização e à cooperação entre os Entes	1	3	3	3	Conforme apresentado no Quadro 11, o modelo de cobrança não afeta o processo de definição e promoção da regionalização.
Possibilidade de adaptação às peculiaridades locais e regionais	1	5	5	5	Ambos os instrumentos de cobrança podem ser adaptados às peculiaridades regionais.
Alcance do Ato Regulatório	1	4	2	5	Conforme os dados do SNIS, verifica-se que as taxas são adotadas na imensa maioria dos municípios. Por isso, um ato regulatório que trate de taxa terá um alcance maior do que de tarifa.
<b>Total de Pontos</b>	<b>23</b>	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	

(\*) Nesses casos, a pontuação é ao contrário. Quanto menor o custo, maior a pontuação.



### 8.3. Detalhamento da alternativa escolhida

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.

Esse tratamento diferenciado entre taxa e tarifa na norma de referência deu-se em função da natureza tributária da taxa, que obedece à legislação específica. Dessa forma, a norma de referência abordou somente aspectos técnicos relativos à prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos e que afetam a sua cobrança, independente do instrumento. Por outro lado, a tarifa, pela natureza de preço público, pode ter um maior detalhamento por parte da agência reguladora.

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 da Tomada de Subsídios e registradas no Anexo 2.

A norma de referência aborda então os seguintes tópicos:

1. Escopo e Abrangência
2. Base Legal
3. Vínculo a outras normas de referência
4. Definições
5. Condições Gerais do Regime de Cobrança
  - 5.1. Custo do SRSU
  - 5.2. Metodologia de cálculo de custo do SRSU
  - 5.3. Parâmetros para a fixação do valor a ser cobrado
  - 5.4. Categorias de Usuários
  - 5.5. Modelo de cobrança
    - 5.5.1. Cofaturamento



- 5.6. Prestação Regionalizada
- 5.7. Cobrança Social e Subsídios
- 5.8. Inadimplência
- 6. Condições Específicas do Regime Tarifário
  - 6.1. Fixação do Valor Inicial da Tarifa
    - 6.1.1. Fixação por contrato
    - 6.1.2. Fixação por Ato Administrativo do Titular
    - 6.1.3. Fixação pela Agência Reguladora
  - 6.2. Reajuste Tarifário
    - 6.2.1. Procedimento de Reajuste Tarifário
  - 6.3. Revisão Tarifária
    - 6.3.1. Revisão Periódica
    - 6.3.2. Revisão Extraordinária
    - 6.3.3. Procedimento de Revisão
  - 6.4. Antecedência
  - 6.5. Contabilidade das receitas tarifárias
- 7. Vigência e Aplicação

Além da Norma de Referência, em apoio aos gestores municipais e às agências reguladoras, será disponibilizado um “Guia Prático para Instituição da Cobrança pelos Serviços de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos”, que trará orientações para implementação da Norma de Referência, bem como modelos e minutas de resoluções e projetos de lei e exemplos de boas práticas na cobrança pelos serviços.

## **9. Estratégia de implementação, monitoramento e fiscalização**

### **9.1. Estratégia de Implementação**

A implementação da alternativa selecionada apresenta três grandes desafios: (i) o prazo exíguo para que o município proponha instrumento de cobrança, que leva a necessidade de uma grande campanha de divulgação; (ii) percepção negativa da sociedade e de alguns grupos políticos, de que se trata de mais um “imposto” a ser cobrado da população, e que não vai trazer benefícios perceptíveis; e (iii) a pandemia de Covid-19, que afetou significativamente a economia e, em consequência, a renda das famílias.

Por tudo isso, devido ao curto prazo definido para instituição da cobrança pelos municípios e a situação econômica atual, o ato normativo tem que ser capaz de produzir efeitos imediatos, oferecendo subsídios às iniciativas locais de regulamentação do tema, ao mesmo tempo permitindo um prazo adequado de transição para início da cobrança efetiva, de forma a reduzir eventuais oposições decorrentes dos efeitos econômicos da pandemia.

Nesse contexto, é de fundamental importância o apoio das entidades representativas dos municípios, que com sua capilaridade tem condições de fazer com que as



informações cheguem na ponta com muito mais rapidez. Essas instituições também têm a confiança de seus associados e, por terem participado ativamente das discussões sobre este tema, terão melhores condições de conseguir a aceitação dos municípios. O envolvimento dos representantes do setor também será importante para convencer a opinião pública do mérito da iniciativa e prestar os esclarecimentos necessários à sociedade e usuários dos serviços por meio de campanhas educativas e de divulgação.

Outro aspecto importante, identificado no diagnóstico, mas não resolvido nesta norma, é o detalhamento contábil insuficiente dos custos dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos em todas as suas atividades operacionais, o que dificulta ao município saber o custo real dos serviços e assim determinar um valor justo para sua taxa. Neste caso, uma ação prioritária da ANA, por meio de seu setor responsável pela contabilidade regulatória, deve ser feita junto à Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de incorporar no Plano de Contas da Administração Pública – PCASP, informações mais detalhadas que permitam uma correta contabilização dos custos do serviço.

Finalmente, a instituição de cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos não é uma tarefa trivial, que será adotada diretamente pelos municípios após a edição do ato regulatório da ANA. É necessário prover os gestores municipais com o conhecimento necessário para sua implementação. Por isso, é de fundamental importância a elaboração de um Guia Prático para implementação da Cobrança pela prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos, orientado a municípios e agências reguladoras, que apresente o passo a passo para implementação do ato regulatório da ANA, bem como apresente exemplos de boas práticas que podem ser replicadas em todo o Brasil.

O Quadro 18 apresenta um resumo dos desafios para implementação do ato normativo, bem como as ações planejadas para superá-los.



### Quadro 18: Estratégia de Implementação do ato regulatório proposto.

Desafios (para implementação da proposta regulatória)	Ações (para superação dos desafios e implementação da proposta)	Áreas (e entidades) Responsáveis	Cronograma
Fazer com que a Norma de Referência alcance os novos prefeitos	Divulgação intensa junto a entidades com capilaridade junto aos Municípios	ASCOM – ANA CNM FNP ANM Frente Nacional de Consórcios	Jan-Fev21: Divulgação da consulta pública 15/03 em diante: Divulgação do teor da norma aprovada.
Fazer com que os gestores municipais e as Agências Reguladoras existentes tenham condições de fazer a regulação tarifária de RSU	Capacitação Elaboração de Manual Prazo para adaptação	CCAPS-ANA GT Saneamento	Mar-21 em diante: Divulgação de manual e de calendário de capacitação
Até que não seja indicada Agência Reguladora, criar condições para que o Poder Concedente seja capaz de calcular o valor das taxas	Capacitação do Poder Concedente Elaboração de Manual Revisão do Plano de Contas da Administração Pública - PCASP para incorporar maior detalhamento de custos dos serviços de RSU	CCAPS-ANA GT Saneamento Secretaria do Tesouro Nacional	Mar-21 em diante: Divulgação de manual e de calendário de capacitação
Reduzir a pressão popular e política contra a instituição de um “novo imposto”	Conscientização da população por meio de campanhas educativas	ASCOM – ANA CNM/FNP/ANM Frente Nacional de Consórcios Empresas operadoras Órgãos ambientais	Mar-21 em diante: Campanha de conscientização da necessidade de dar sustentabilidade aos serviços de RSU para melhoria da qualidade da prestação dos serviços.



## 9.2. Estratégia de Monitoramento

Para o monitoramento dos efeitos da norma de referência, foram selecionados indicadores que compõem o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Resíduos Sólidos. Esses indicadores permitem acompanhar o avanço das condições de sustentabilidade do serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos. Com base no SNIS 2019, foi realizado o levantamento desses indicadores, que servirão como linha de base para comparações futuras.

Esse acompanhamento deve ser realizado anualmente, por meio de Nota Técnica elaborada pelo setor responsável pela regulação dos resíduos sólidos na ANA, em até 30 dias após a divulgação dos resultados anuais do SNIS – Resíduos Sólidos.

Devido ao prazo legal, até julho de 2021, para a proposição do instrumento de cobrança, destaca-se que os primeiros resultados deste ato normativo só serão possíveis de identificação no SNIS 2022, a ser publicado em 2023. Caso o instrumento seja taxa, por se tratar de uma forma de tributo, só poderá entrar em vigor no ano seguinte, 2022. Por sua vez, se for tarifa, até que seja aprovado o instrumento e seja fechado acordo com a agência reguladora, também será somente no final do ano de 2021.

O Quadro 19 apresenta a lista de indicadores para monitoramento dos resultados deste ato normativo, bem como seus valores relativos ao SNIS-RS 2018.

## 9.3. Estratégia de Fiscalização

As normas de referência da ANA não têm caráter cogente, isto é, elas não são de atendimento obrigatório e não impõem penalidades estabelecidas em lei. Por outro lado, elas são pré-requisito para acesso a recursos federais para ações de saneamento básico, conforme explicitado na Lei 9.984/2000, Art.4-B e na Lei 11.445/07, art. 50, inciso III.

Por isso, por não ser um ato normativo num ambiente de comando e controle, a definição da atividade não deve ser fiscalização, e sim de acompanhamento e divulgação.

Por sua vez, a Lei 9.984/00, no parágrafo 1º, do artigo 4B, estabelece que a ANA disciplinará, por meio de ato normativo próprio, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência.

O presente ato regulatório é parte de um conjunto de mais de 20 normas que compõem a Agenda Regulatória da ANA em Saneamento para o ciclo 2021 – 2022 e a previsão para elaborar a disciplina de comprovação da adoção das normas da ANA é o segundo semestre de 2021.

**Portanto, não é recomendável estabelecer uma estratégia de fiscalização específica para esta norma, enquanto não se tem uma estratégia mais geral.**

A partir das definições e requisitos e procedimento gerais a serem estabelecidos no futuro próximo, a estratégia de acompanhamento e divulgação será definida.



### Quadro 19: Estratégia de monitoramento do ato regulatório proposto

Indicadores	Elemento a ser mensurado	Referência/Fórmula	Área responsável	Fonte de dados	Frequência de coleta	Frequência de cálculo do indicador	Parâmetro no cenário 2018 (Baseline)	Meta a ser relacionada ao indicador	Ano alvo do atendimento da meta
<b>Número de Municípios que respondem ao SNIS</b>	Significância Estatística da amostra	Diagnóstico do Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual	3468	5570	2033
<b>Número de Municípios que realizam a cobrança</b>	Avanço na instituição da Cobrança	SNIS - Informação: FN201	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual	1629	5570	2033
<b>Percentual de cobertura dos custos dos serviços, em relação ao custo de uma solução com destinação adequada.</b>	Arrecadação de recursos suficientes para fazer frente ao custo total dos serviços	SNIS - Informação: FN222					73%		
		SNIS - Informações: FN220; FN211; FN214	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual		100%	2033
<b>Percentual da população com resíduos coletados</b>	Impacto na cobertura dos serviços	Soma Receitas arrecadadas/Soma Despesas com RSU							
		SNIS - Informações: Co164					75%		
<b>Percentual da população com resíduos com destinação adequada.</b>	Impacto na cobertura dos serviços de destinação final	SNIS - Informações: POP_TOT	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual		100%	2033
		População atendida declarada/ População total do município							
<b>Percentual da população com resíduos com destinação adequada.</b>	Impacto na cobertura dos serviços de destinação final	Tabela de informações sobre unidades de lixões e aterros Coluna Up003 Combinada com Co164					56%		
		SNIS - Informações: POP_TOT	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual		100%	2033
<b>Número de operações de financiamento de resíduos sólidos urbanos</b>	Sustentabilidade Financeira do instrumento de Cobrança	População atendida declarada com destinação adequada/ População total do município							
		SNIS - Informações: POP_TOT	a definir	SNIS-RS	Anual	Anual		100%	2033
<b>Número de operações de financiamento de resíduos sólidos urbanos</b>	Sustentabilidade Financeira do instrumento de Cobrança		a definir	BNDES e CAIXA	Anual	Anual	41	igual às operações com Água e Esgotos	2033

## 10. Conclusões

Este relatório apresentou a Análise de Impacto Regulatório da edição de ato regulatório da ANA para a instituição de cobrança pelo serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos pelos municípios brasileiros.

O relatório foi elaborado pela equipe da ANA e contou com o apoio técnico de consultoria especializada, tendo sido realizado um extenso trabalho de pesquisa documental e bibliográfica e de consulta aos principais representantes do setor e de segmentos interessados, coletando-se subsídios valiosos ao desenvolvimento da análise apresentada neste documento.

Verificou-se, a partir dos dados coletados e análises realizadas, que o problema regulatório a ser enfrentado é a “baixa sustentabilidade financeira dos serviços de saneamento”. Esse problema é causado, primordialmente, pela ausência de cobrança em muitos municípios brasileiros, pela receita deficitária mesmo onde há alguma forma de cobrança instituída, pela baixa capacidade institucional, técnica e regulatória do poder público na maioria dos municípios.

Esse problema tem graves consequências para a sociedade, a saúde pública e o meio ambiente, resultando em uma prestação de serviços sem a cobertura e qualidade desejadas e na disposição final inadequada dos resíduos quando coletados, afetando alguns grupos e segmentos sociais mais vulneráveis, de forma ainda mais significativa em algumas regiões do país.

Diante da determinação legal para instituição de cobrança pelos serviços de RSU, fez-se um exercício prospectivo acerca das possibilidades de implementação da cobrança por parte dos gestores municipais, chegando-se, então, a quatro possíveis cenários, sendo o de convivência do regime tributário e administrativo (cenário D) aquele considerado o de maior probabilidade.

Foram, então, avaliadas quatro alternativas de atuação regulatória da ANA, as quais foram submetidas a duas avaliações comparativas de natureza qualitativa concernentes à sua aplicabilidade frente aos cenários e à sua aderência aos objetivos e diretrizes da política federal de saneamento básico recentemente alterada pela Lei 14.026/2020. Os resultados de ambas as avaliações indicaram que a melhor alternativa – a de maior aplicabilidade e aderência – é a alternativa que oferece elementos normativos para instituição de instrumento de cobrança independentemente do regime de cobrança adotado.

Dessa forma, foi elaborada minuta de norma referência que oferece dispositivos infralegais aplicáveis aos instrumentos de taxa e de tarifa concomitantemente, permitindo-se, assim, que todos os gestores municipais do país possam contar com uma referência nacional quando do exercício de suas competências constitucionais. A minuta da norma de referência encontra-se no Anexo 3 deste relatório.

Para uma efetiva implementação da alternativa proposta, foram levantadas as ações complementares a serem realizadas pela ANA em articulação com as entidades representativas do setor, definindo-se as linhas gerais das estratégias de monitoramento e acompanhamento de implementação.



Conforme estabelecido no Decreto 10.411/2020, sugere-se que a referida minuta seja submetida a consulta pública pela internet, por um prazo de 45 dias, tendo como material de apoio, este relatório de AIR e respectivos anexos e o Parecer n.00268/2020/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU. Caso seja aprovada a abertura de consulta pública, indica-se, desde já, o especialista em recursos hídricos e saneamento básico Paulo Henrique Monteiro Daroz, como secretário da referida consulta.

É o Relatório.<sup>11</sup>

Brasília, 15 de janeiro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
PAULO HENRIQUE MONTEIRO DAROZ  
Especialista em Regulação de Recursos  
Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)  
BOLIVAR ANTUNES MATOS  
Especialista em Regulação de Recursos  
Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)  
ANA CRISTINA STRAVA CORREA  
Especialista em Regulação de Recursos  
Hídricos e Saneamento Básico

(assinado eletronicamente)  
CARLOS MOTTA NUNES  
Coordenador do GT Saneamento  
(Portaria nº 30/2019)

Anexos:

- 1 – Referências Bibliográficas
- 2 – Resultados do Processo de Tomada de Subsídios
- 3 – Minuta da Norma de Referência
- 4 – Sumário Executivo deste Relatório

---

<sup>11</sup> Também participaram ativamente da elaboração deste relatório, mas não o assinaram por encontrarem-se de férias quando do seu fechamento, os servidores Elizabeth Siqueira Juliatto e Paulo Augusto Cunha Libânio.