

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DE
RECURSOS HIDRICOS EM BACIAS HIDROGRAFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH.

Dentre outros, são fundamentos da Política: i) a água é um bem de domínio público; e ii) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. São instrumentos de gestão dos recursos hídricos: os Planos de Recursos Hídricos; o Enquadramento dos corpos d'Água em Classes, segundo os usos preponderantes; a Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos; a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Compete ao SINGREH promover a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos. Dentre outros, são entes do SINGREH: os Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH, os Conselhos de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA e as Agências de Água.

A Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos tem como objetivos: i) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; ii) incentivar a racionalização do uso da água; e iii) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. São cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos.

Além disso, a legislação estabelece uma destinação específica para os recursos arrecadados: as bacias hidrográficas em que foram gerados. Parte dos recursos arrecadados, até o limite de 7,5%, pode ser utilizada no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH. A criação da Agência de Água deve ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação do CBH, e está condicionada à sua viabilidade financeira assegurada pela Cobrança.

A Cobrança é uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado a partir da participação dos usuários da água, da sociedade civil e do poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica - CBHs, a quem a legislação brasileira estabelece a competência de sugerir ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de Cobrança a serem adotados na sua área de atuação.

Somente são isentos da cobrança, por independermos de outorga, o uso de recursos hídricos: para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; e as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes. Este foi o entendimento do STF esposado no Acórdão da ADI 5025 MS (de fev/2021), que julgou inconstitucional as isenções, além do rol taxativo anterior, concedidas pela política de recursos hídricos sul-mato-grossense, o que contraria o disposto em matéria reservada à União pela Constituição de 1988. Ou seja, o ato para isentar do pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos depende de legislação federal.

Dentre outras, são atribuições da ANA relacionadas à Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos: i) implementar, em articulação com os Comitês de Bacias Hidrográficas, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; ii) elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo CNRH, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos CBHs; iii) arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União. Em relação a esta última, a legislação determina que a aplicação destas receitas seja feita de forma descentralizada, por meio das Agências de Água e, na ausência ou impedimentos destas, por outras entidades pertencentes ao SINGREH.

Um sistema de cobrança não pode ser implementado sem que haja o conhecimento, o controle e a fiscalização dos principais usos da água por parte do Poder Público. Assim, a cobrança deve coexistir com a outorga e a fiscalização dos usos, exercendo papéis complementares: a cobrança poderia incentivar a redução dos usos e o abatimento de cargas poluidoras para além do que for necessário estabelecer mediante a outorga e demais regulamentações, diminuindo os riscos associados a episódios de escassez hídrica.

Esses são os efeitos esperados da cobrança em si mesma, funcionando enquanto instrumento de gestão de recursos hídricos. Porém, de igual importância é a questão da

destinação dos recursos arrecadados, pois sua aplicação efetiva não somente contribui para a gestão dos recursos hídricos e a recuperação da bacia hidrográfica, como também promove a aceitabilidade desse instrumento de gestão.

Entretanto, a partir da implantação da Cobrança em uma bacia hidrográfica, deve-se evitar que se coloque a expectativa de curto prazo de que haja disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados a todos os usos, ou seja, que se exija que a existência da cobrança signifique uma imediata recuperação da bacia hidrográfica, assim como a despoluição dos rios. É importante lembrar que, segundo o que estabelece o art. 19 da Lei nº 9.433, de 1997, não compete somente à Cobrança assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões adequados aos respectivos usos. É este um objetivo mais amplo, da Política Nacional de Recursos Hídricos, cujo o atingimento depende do pleno funcionamento dos seus instrumentos em todo o território da bacia (Planos de Recursos Hídricos; Enquadramento dos Corpos de Água em Classes, segundo os usos preponderantes da água; Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos; Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos; e Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos), assim como da atuação coordenada dos entes do SINGREH, num ambiente de múltiplo domínio das águas. Se bem concebida, a Cobrança trará benefícios em médio e longo prazos, contribuindo para alcance dos seus objetivos e dos objetivos da Política.

Assim, acredita-se que ainda haja amplo espaço para a evolução da Cobrança como instrumento de gestão das águas e de promoção de seu uso racional. Tal evolução pode ser alcançada por meio da definição de poucos e claros objetivos específicos para a cobrança em cada bacia, estabelecidos preferencialmente no âmbito dos planos de recursos hídricos, inclusive facilitando o processo de aperfeiçoamento do instrumento e, principalmente, do sistema de governança da bacia hidrográfica.

Este guia trata do fornecimento de orientações gerais e sucintas de ordem prática, pretendendo ser simples, conciso, baseado sobretudo na experiência da ANA ao longo de mais de quinze anos na implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em articulação com os comitês de bacias hidrográficas. Essas orientações poderão ser seguidas pelos comitês como base e facilitação para seus respectivos processos de implementação ou revisão do instrumento. Trata-se de uma metodologia básica, recomendada pela ANA, para o estabelecimento dos mecanismos e valores da cobrança, não se pretendendo exaurir as possibilidades ou entrar em detalhes, dada a consideração que se deve dar às peculiaridades locais.

Sua elaboração também corresponde a uma das recomendações contidas no Relatório da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, "Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir", publicado em novembro de 2017.

Novas versões deste documento poderão emergir, também em decorrência de sugestões, as quais podem ser enviadas ao e-mail cobrança@ana.gov.br.

2. ORIENTAÇÕES GERAIS

2.1. Vínculo com o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica

Recomenda-se que a cobrança pelo uso de recursos hídricos tenha por base e esteja integrada ao plano de recursos hídricos da bacia, buscando-se, além do incentivo ao uso racional, obter recursos financeiros para a realização de ações previstas no plano que proporcionem benefícios relevantes.

Anteriormente à implantação da cobrança, o planejamento de recursos hídricos deveria apresentar respostas às seguintes questões: por que se quer cobrar pelo uso dos recursos hídricos? que problema se pretende resolver? que resultados se pretende alcançar? como a cobrança ajudará a alcançá-los? o que se deseja que a cobrança financie? quem são os principais usuários pagadores e suas características?

Assim, o plano de recursos hídricos e suas atualizações ou revisões deveriam trazer os objetivos a serem atingidos com a implantação da cobrança. Esses objetivos deveriam se desdobrar em metas de execução de ações do programa de intervenções do plano que fossem claramente especificadas também no tempo e no território da bacia.

Em termos ideais, este tempo deveria estar contido em ciclos pré-definidos pelo comitê, por exemplo de 5 em 5 anos. Com isso, ao final de cada ciclo de 5 anos o plano de recursos hídricos seria atualizado ou revisado, e por consequência a cobrança seria revista para possibilitar o atingimento das metas atualizadas ou revisadas. Em suma, as revisões da cobrança em cada bacia seriam realizadas ao final de cada ciclo, pois uma atualização/revisão do plano reflete a realidade dinâmica da bacia hidrográfica, levando à necessidade de revisão da cobrança como parte do processo.

Além disto, essas ações a serem custeadas com os recursos da cobrança devem ser tais que gerem benefícios perceptíveis aos usuários da bacia hidrográfica e à sociedade em geral, ou seja, os valores arrecadados devem ser alocados conforme o objetivo inicial e onde possam fazer a diferença para a bacia hidrográfica.

Visualiza-se, por fim, uma aplicação dos recursos cada vez mais ágil e transparente, orientada segundo prioridades de investimentos claramente estabelecidas pelo plano de recursos hídricos, e potencializada pelo acesso dos recursos a tomadores da iniciativa privada, sobretudo os usuários pagadores, via financiamentos reembolsáveis, regulamentado na [Resolução ANA nº 53/20](#).

Outros elementos de vinculação da cobrança ao plano de recursos hídricos se encontram discutidos nos itens a seguir.

2.2. Dos preços unitários (PU)

Os preços unitários (PU)¹ integram as equações de cobrança expressando o valor a ser cobrado pelo uso de cada unidade de água, por exemplo, em metros cúbicos.

Anteriormente à definição dos PU, é necessário que o processo de implementação da cobrança passe por determinadas etapas, preferencialmente no âmbito do plano de recursos hídricos.

A primeira delas, imprescindível, é conhecer ao menos basicamente os usos e usuários de recursos hídricos da bacia e suas características, por meio do estudo e categorização dos seus perfis (localização na bacia, porte, eficiência do uso de recursos hídricos, volumes outorgados,

¹ Comumente chamados também de PPU (preços públicos unitários).

aporte de cargas poluidoras, etc.) que possam ser considerados relevantes tendo em vista a implementação do instrumento. A principal fonte de dados para este estudo é o conjunto das outorgas emitidas ou o cadastro de usuários de recursos hídricos, dentre outras fontes. Não há como definir a principal componente da cobrança pelo uso de recursos hídricos, os PU, sem que previamente se tenha realizado esta avaliação, conhecendo-se minimamente o perfil dos usuários sujeitos ao pagamento. A título de exemplo, pode ser conveniente conhecer, se possível, os distintos níveis de eficiência dos usos da água na bacia, para que, eventualmente, se avalie posteriormente de que maneira distintos níveis dos PU poderiam auxiliar, em médio e longo prazos, no incentivo ao uso racional. Além disso, os níveis de eficiência podem ser distintos ao longo do território, o que poderia ensejar a definição de diferentes níveis de preços, em função, evidentemente, do mapeamento fornecido pelo plano de recursos hídricos dos trechos mais críticos dos cursos d'água ou dos principais conflitos relacionados à água. Esta categorização dos perfis de usos e usuários orientada à implementação da cobrança poderá já ter sido realizada no âmbito do plano de recursos hídricos, o que seria recomendável.

A parte este exemplo e outros que poderiam ser mencionados, uma razão muito importante para que se conheça o perfil dos usuários é para que se tenha ao menos uma noção da capacidade de pagamento dos diversos setores e subsetores de usuários presentes a bacia. Isto porque o principal elemento que determina os PU é o que for definido no programa de intervenções do plano que será financiado com os recursos a serem arrecadados com a cobrança. Com isso, outro requisito para que se defina os PU é a existência prévia desta definição.

Logo, uma primeira aproximação do preço unitário pode ser obtida dividindo-se o valor deste orçamento do plano pela somatória dos volumes outorgados. Claro que haverá, posteriormente, um processo de refinamento deste PU a partir do qual se pode derivar distintos PU de acordo com uma série de critérios, como se verá adiante. Além disso, fica clara a importância de que todo o processo até aqui relatado seja feito, se possível, no âmbito da elaboração do plano de recursos hídricos e suas atualizações/revisões, de modo que o orçamento do plano seja de fato cumprido uma vez deflagrada a operação do instrumento com o início da arrecadação.

Deve-se, com isso, determinar preços que sejam altos o suficiente para o cumprimento da lei, ou seja, serem efetivos no incentivo ao uso racional da água, e poderem financiar os programas e intervenções contemplados no plano de recursos hídricos.

Preferencialmente, os PU devem ser distintos entre os setores, de modo a refletir tanto a distinção entre as capacidades de pagamento, levando a um certo subsídio entre setores, quanto também, eventualmente, os diferentes impactos que cada setor pode estar causando na bacia. São desejáveis esquemas de PU que diferenciem a cobrança até mesmo entre segmentos de cada setor, na medida em que promovam não só a eficiência no uso da água, mas também a equidade, no quadro de um maior potencial de arrecadação, podendo gerar maiores benefícios para a bacia².

² Os valores unitários de cobrança também deveriam variar em função de características econômicas, tal como o porte do empreendimento. *A priori*, não parece equitativo que um usuário de pequeno porte pague o mesmo valor unitário que um de grande irrigante. Neste sentido, são desejáveis esquemas de preços que diferenciem a cobrança entre os setores em função das distintas capacidades de pagamento, na medida em que promovam o uso racional da água, mas com equidade. Essa diferenciação pode ocorrer, inclusive, entre um mesmo setor. Se os preços são distintos, setores com maior capacidade de pagamento poderão ter preços mais altos, sem comprometer as suas finanças, o que levará a uma maior arrecadação, maior incentivo ao uso racional e, conseqüentemente, maior atingimento dos objetivos gerais e específicos da cobrança. Pode-se, também, considerar a possibilidade de adotar, para alguns casos, preços unitários crescentes por blocos, como ocorre no Ceará para os preços unitários da irrigação.

Feita aquela primeira aproximação do PU, pode-se, por assim dizer, propor um desdobramento deste em diversos PU por tipo de uso³ e por finalidade, com vistas a se alcançar os objetivos definidos, considerando a seguinte delimitação:

- o Os PU para derivações, captações e extrações de água poderão ser diferenciados em termos dos distintos padrões de consumo observados entre as diferentes atividades econômicas;
- o Os PU de cobrança pelo uso de recursos hídricos para derivação de água, captação de água, extração de água e lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos poderão ser diferenciados:

I - Por trecho da bacia;

II - Por tipo de uso (consideram-se tipo de uso: derivação de água, captação de água, extração de água e lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos);

III - por finalidade de uso (entende-se como finalidades de uso: saneamento, industrial, mineração, termelétrica, energia hidrelétrica, irrigação, criação animal, aquicultura, turismo e outros) – recomenda-se a diferenciação os preços unitários até o segundo nível da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE;

IV - Por porte do usuário - até três diferentes categorias;

V - Distribuídos por faixas ou quantidades crescentes de uso.

Cabe reiterar que os valores unitários deveriam ser tais que de fato incentivem o uso racional dos recursos hídricos, conforme prevê a Lei das Águas, principalmente para as zonas mais críticas da bacia sob o ponto de vista do balanço hídrico quali-quantitativo.

Em seguida, seria desejável simular os valores anuais a serem cobrados estimando-se os efeitos da cobrança sobre os usuários pagadores (caso os valores a serem cobrados já estejam em ordem de grandeza semelhante aos valores implantados em outras bacias, tal simulação é desnecessária).

Na sequência, apresentar as estimativas de arrecadação com a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica: por bacia, sub-bacia, domínio dos recursos hídricos, tipo de uso; setores e subsetores. Para essas estimativas, devem ser utilizados dados do cadastro de usuários e, nos casos em que ele não seja considerado totalmente representativo, é possível utilizar, de modo complementar, estudos baseados nas demandas hídricas presentes no plano de recursos hídricos, atentando-se para considerar apenas demandas que reflitam os tipos de uso a serem cobrados⁴.

³ Para os mecanismos de lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, admite-se que as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do efluente sejam autodeclaradas pelo usuário. Avaliar, também, a conveniência da alternativa de se majorar ou descontar a cobrança pela derivação, captação e extração de água a usuários em função dos níveis de tratamento do efluente.

⁴ Por exemplo, os estudos de demanda dos planos apresentam estimativas para a dessedentação animal, que por ser difusa não se cobra. Há outros casos de demandas difusas que também devem ser descartadas, além dos usos de pouca expressão, que muitas vezes não são ali discriminados. Importante também se atentar que, por essas e outras razões, tais estudos baseados nas demandas segundo os planos tendem a superestimar arrecadações, sendo que é conveniente que tais estimativas sejam conservadoras, para que se evitem frustrações de expectativas.

2.3. Da equação

Recomenda-se que a equação matemática de cobrança seja de fácil entendimento e prime pela maior simplicidade possível, utilizando preferencialmente apenas uma base de cálculo, observando o disposto no art. 21 da Lei nº 9.433/97, multiplicada pelo preço unitário (preferencialmente sem uso de coeficientes na equação)⁵.

O consumo, aqui entendido como a diferença entre o volume retirado do manancial e o volume lançado no corpo receptor, não é recomendado como base de cálculo por conta de altos custos envolvidos em sua implantação.

Quanto à utilização de coeficientes na equação, a recomendação é que **não** se os utilize, pois, principalmente, dados os níveis dos PU que têm sido definidos no âmbito da Cobrança no Brasil, tais coeficientes não são capazes de fornecer alguma sinalização, pois os descontos ou acréscimos nos valores cobrados devido à sua presença na equação possuem ordem de grandeza nada significativa, se comparados com as despesas totais dos empreendimentos, ou mesmo com as demais despesas associadas ao uso da água, tais como de operação e manutenção de equipamentos de bombeamento, adução, tratamento de água, etc. Na realidade portanto, os coeficientes não vêm cumprindo com sua pretensa função de ajustar o valor calculado buscando considerar boas práticas de uso da água por parte dos usuários, com a justificativa de que isso tornaria a cobrança mais próxima ao conceito de instrumento de gestão.

Além disso, o fato de que suas definições não estejam vinculadas a metas a serem perseguidas (exercício que não seria trivial) faz com que sejam meros descontos e torna difícil a realização de avaliações e calibrações futuras.

Outras razões para que não sejam utilizados coeficientes na fórmula:

- o Afasta a simplicidade e a facilidade de entendimento por parte da sociedade, em especial dos usuários pagadores. Seria de suma importância que os usuários pagadores não tivessem custos adicionais somente para poderem entender a equação. Pelo contrário, seria de muito importante que pudessem entender instantaneamente o valor cobrado tão logo recebessem os boletos;
- o Sob a ótica do estímulo a boas práticas de uso e conservação da água, os coeficientes multiplicadores menores que 1, quando inseridos numa equação que, como um todo, gera valores de cobrança que causam baixos impactos sobre os usuários, não têm o poder de estimular a alterações de comportamento, pois os valores cobrados tornam-se ainda menos impactantes e ainda mais aquém dos investimentos que necessitam serem feitos no sentido do uso racional e do controle da poluição;
- o Assim, mesmo que os coeficientes multiplicadores menores que 1 possam ser justificados pela ótica de se premiar as boas práticas de uso e conservação da água, no presente cenário de baixos valores essa premiação não serviria de estímulo aos demais usuários. Ademais, as próprias bases de cálculo existentes já premiam os usuários que desenvolvem boas práticas de uso de conservação da água, na medida em que, por isso, seus respectivos valores de cobrança são menores;

⁵ Não há necessidade de serem contratados estudos que apresentem análises e comparativos acerca das metodologias e dos mecanismos e valores de cobrança adotados em outras bacias, pois essas informações constam da página eletrônica da ANA.

- Como os dados necessários para os coeficientes em geral não constam no CNARH, há o risco de que a obtenção desses dados e respectivas fiscalizações sejam muito dispendiosas em comparação com o pretendo benefício.

Cabe lembrar que determinadas particularidades que se apresentem necessárias podem ser levadas em consideração no cálculo dos valores a serem cobrados mediante a diversificação, como já foi visto, dos preços unitários, preservando, assim, a simplicidade da fórmula. Se há zonas da bacia que sejam mais críticas, os preços unitários para tais zonas podem ser maiores. Se há uma distinção essencial entre os padrões de consumo de água entre os usuários, os preços unitários podem refletir esta peculiaridade, sendo mais altos para aqueles com maiores padrões de consumo.

Cabe ressaltar a importância de consultar o órgão gestor para validação da proposta de equação da cobrança do ponto de vista da viabilidade operacional.

Lembra-se, também, que a competência para se definir procedimentos operacionais pertence ao órgão gestor, na medida em que este detenha a competência legal para calcular e emitir os valores a serem pagos por cada usuário de recursos hídricos.

Portanto, sugere-se a seguinte equação:

$$\text{Cobrança (R$/ano)} = \text{Base de cálculo} \times \text{PU}$$

Sendo: a Base de cálculo a grandeza que expressa o uso da água (por exemplo o volume medido em m³/ano ou o volume outorgado em m³/ano ou a carga relativa à DBO do efluente lançado em Kg/ano, etc.); o PU (em R\$/m³, em R\$/Kg, etc.) o preço unitário que pode variar conforme o setor, subsetor, padrão de consumo, dentre outros⁶.

Setor	Preço unitário (PU)
Abastecimento Público	
Indústria tipo 1	
Indústria tipo 2	
Indústria tipo n	
Irrigação porte 1	
Irrigação porte 2	
Irrigação porte n	
Mineração tipo 1	
Mineração tipo 2	

2.4. Viabilidade financeira da agência de água

Além de objetivar a realização de intervenções que causem os maiores impactos positivos aos recursos hídricos da bacia, a proposta de cobrança também deverá prever a arrecadação de recursos para o custeio do funcionamento do comitê da bacia, bem como da agência de água.

Desse modo, a proposta de cobrança, antes de ser apreciada em reunião plenária do comitê da baia, poderá ser revisada por meio de um processo iterativo, buscando-se

⁶ O quadro apresentado tem caráter de ilustrar a simplicidade recomendada, servindo como orientação básica, pois variações ocorrerão em função das realidades de cada bacia.

compatibilizar a quantidade e complexidade dos projetos com o custeio administrativo necessário para que a agência de água possa executá-los conforme planejado.

Em recente estudo contratado pela ANA, constatou-se que os fatores que repercutem no custeio administrativo de uma agência de água são: a quantidade e complexidade dos projetos a serem gerenciados; a quantidade de comitês de bacias atendidos pela agência; e a quantidade de escritórios regionais.

Com isso, a necessidade deste processo interativo pode vir da constatação de que, por exemplo, o custeio da estrutura da agência de água que seria necessário para gerenciar a quantidade de projetos que foram, num primeiro momento, selecionados para serem financiados com recursos da cobrança seria maior que o limite de custeio de 7,5% dos valores arrecadados, dado pela Lei 9433. Seria necessário selecionar, numa segunda iteração, uma quantidade menor de projetos (mas não necessariamente num montante menor de recursos) cujo gerenciamento fosse possível.

Nesse sentido, dado que as estruturas das agências de água são enxutas, caso a quantidade de projetos for excessiva, haverá o risco de concentração de esforços em questões administrativas para lidar com muitos contratados decorrentes de tal pulverização, em detrimento das suas demais funções.

3. CONCLUSÃO

Acredita-se que ainda haja amplo espaço para a evolução da cobrança pelo uso de recursos hídricos como instrumento de gestão das águas e de promoção de seu uso racional. Espera-se que as orientações gerais aqui contidas possam ser seguidas pelos comitês de bacia hidrográfica neste sentido, como base e facilitação para seus respectivos processos de implementação ou revisão do instrumento. Trata-se, também, da recomendação de uma metodologia básica para o estabelecimento dos mecanismos e valores da cobrança, não se pretendendo exaurir as possibilidades ou entrar em detalhes, dada a consideração que se deve dar às peculiaridades locais.

A elaboração deste documento também corresponde a uma das recomendações contidas no Relatório da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, “Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir”, publicado em novembro de 2017.

Por oportuno, deixa-se aqui uma sugestão de reflexão aos atores do SINGREH, sobre até que ponto foi positiva a interpretação da legislação que levou, dentro dos limites de uma bacia hidrográfica compartilhada, à implementação da cobrança em separado por domínio, isto é, por calha do rio de domínio da União e por comitê de bacia estadual, o que tem gerado todo um descompasso e assimetrias, ao invés da aprovação de um único instrumento de gestão para toda a bacia, que alcançasse simultaneamente a todos os domínios de água, porém considerando as diferentes realidades locais.

Novas versões deste documento poderão emergir, também em decorrência de sugestões, as quais podem ser enviadas ao e-mail cobrança@ana.gov.br.

Por fim, para efeito didático e à título de síntese, relaciona-se a seguir as decisões mais comuns em processos de implementação da cobrança, as quais se recomenda que fossem evitadas no futuro:

- o Estabelecimento da cobrança sem anteriormente definir quais as ações o CBH deseja ver sendo executadas com os valores arrecadados e sem se saber o quanto custa executar estas ações;

- Sugestão, ao respectivo conselho de recursos hídricos, de valores de cobrança que foram adotados em outra bacia hidrográfica, sem verificação se estes valores atendem as necessidades da bacia hidrográfica;
- Sugestão de equações matemáticas extensas que dificultam o seu entendimento pelo usuário pagador e pela sociedade; e
- Sugestão de valores de cobrança que não garantem a viabilidade financeira da agência de água, se desejada.

Apresenta-se, em anexo, uma proposta de *check-list* fornecido pelo relatório da OCDE "Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir", que pode ser seguido pelos atores responsáveis pela implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

4. DOCUMENTOS RECOMENDADOS

- ✓ <https://www.ana.gov.br/cobranca>
- ✓ Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir (OCDE, 2017): https://read.oecd-ilibrary.org/environment/cobranças-pelo-uso-de-recursos-hídricos-no-brasil_9789264288423-pt#page1
- ✓ A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento Econômico na Política Ambiental Estudo Comparativo e Avaliação Econômica dos Modelos de Cobrança pelo Uso da Água Bruta Propostos e Implementados no Brasil: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6b4bf606-1489-efda-c023-07c329797aac&groupId=252038
- ✓ Encarte Especial do Conjuntura sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos (2019): https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/ana_encarte_cobranca_conjuntura2019.pdf

Anexo

A cobrança pela captação de recursos hídricos – um *checklist*

Professor Ian Barker, Water Policy International Ltd

Por que queremos cobrar?

- Qual é o problema que estamos tentando resolver e por quanto tempo? Quais os resultados que se pretendem alcançar e como as cobranças (por si só ou em combinação com outras medidas) ajudarão a atingi-los? A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é apenas um mecanismo entre muitos que podem ser usados para proporcionar uma gestão sustentável da água. Ela não é um fim por si só e, com a finalidade de gerenciar um bem público, não podem operar efetivamente sem o auxílio de outras ferramentas. Em particular, os sistemas de outorga – regulação de “comando e controle” – são essenciais para a efetiva distribuição da água e controle da poluição. Porém, as cobranças pelo uso de recursos hídricos também podem ajudar a garantir que os usuários de água internalizem alguns dos custos de suas atividades e, ao longo do tempo, mudem seus comportamentos.
- O que se pretende que as cobranças financiem e por quê? Pretende-se garantir a recuperação total dos custos de monitoramento, avaliação, modelagem, gestão, regulamentação, monitoramento de conformidade, fiscalização, aplicação da lei e atividades de planejamento estratégico e operacional, em outras palavras, todos os custos da gestão da água? Se os custos incluem operações em grandes fontes de água, como reservatórios, para benefício de diferentes setores, pretende-se recuperar não apenas os custos operacionais, mas também uma taxa de retorno sobre a despesa de capital e a depreciação do ativo?
- Pretende-se focar em setores específicos (e, em caso afirmativo, por que não cobrar outros setores ou classes de usuários de água), ou em um sistema de cobrança equitativo para todos os usuários de recursos hídricos – talvez acima de algum limite mínimo por volume ou impacto? Como o sistema de cobrança pelo uso dos recursos hídricos se relaciona com os sistemas de outorgas?
- Como o sistema de outorga se encaixa com outros mecanismos de gestão de recursos hídricos? Em particular, o uso de outorgas para estabelecer limites e condições de uso. Os sistemas de outorgas e fiscalização assegurarão que as cobranças sejam calculadas de forma justa e precisa?
- Idealmente, os locais de todas as captações e lançamentos seriam conhecidos e todos eles (ou quase todos, se uma abordagem baseada em risco fosse utilizada) seriam controlados por meio de outorgas e pelo monitoramento contínuo da conformidade e da aplicação da lei, quando necessário. As outorgas seriam a base da abordagem adotada pelo sistema de cobrança e pela cobrança específica de cada usuário.
- Todas as captações teriam de ter meios de medição que garantam o cumprimento dos limites volumétricos. Outras condições de outorga, como restrições à captação em situações de baixos caudais, também deveriam ter meios para assegurar a conformidade. Os lançamentos também devem ter um limite volumétrico e meios de medição, bem como limites para a emissão de poluentes para proteger o meio ambiente e a saúde humana. Deveria haver um parâmetro acordado para monitorar a qualidade do lançamento em uma frequência que garantisse que os resultados seriam estatisticamente significativos, apropriados para o tipo de processo envolvido e poderiam ser auditados.

Desenvolvendo o sistema de cobranças

- Como as cobranças serão estruturadas para que se alinhem com os objetivos políticos? Para captações e lançamentos, será utilizado o volume autorizado na outorga ou os volumes realmente captados ou lançados? O último requer mais esforço para supervisionar: o usuário da água ou o seu fiscalizador precisará registrar e relatar os volumes, deverá haver um meio de

medição no local com precisão certificada (por exemplo, um medidor calibrado), porque, caso contrário, a indicação poderia estar acima ou abaixo do limite. O seu sistema de valores também deverá ser capaz de calcular diferentes cobranças de acordo com o volume, levando em consideração a faixa de valores escolhida.

- Pretende-se impor uma cobrança administrativa independente para cobrir os custos de gestão e determinação técnica de pedidos de novas outorgas ou revisões das existentes?
- Pretende-se que suas cobranças pelo uso de recursos hídricos enviem sinais sobre o grau de estresse hídrico e incentivem a redução do consumo? O que significa "estresse hídrico" ou "escassez hídrica": se for o estresse como resultado do uso excessivo de recursos hídricos, haverá somente cobranças para alcançar um equilíbrio sustentável com os recursos disponíveis ou serão tomadas outras medidas para reduzir o uso de água (por exemplo, comprando direitos ou reduções forçadas em volumes autorizados)? Como a escassez é mais dinâmica, como a baixa precipitação e o risco de seca, o que estimulará as cobranças? Como haverá garantia de que os usuários que pagam pelo uso de recursos hídricos estarão cientes do que estiver acontecendo de forma dinâmica e, sempre que possível, terão acesso a dicas sobre como reduzir seu consumo?
- Para os lançamentos, quais são os sinais que serão enviados aos poluidores e quão caro deverá ser um ato de poluição? Caso se queira incentivar uma redução na quantidade de poluição por substâncias tóxicas, as outorgas especificarão limites para, por exemplo, pesticidas, hidrocarbonetos, metais, cianetos, etc.? Como isso será refletido no sistema de cobranças por meio de uma escala que vai desde a água de refrigeração até lançamentos de operações químicas e de mineração? Caso o objetivo seja melhorar a qualidade da água para proteger a saúde humana e ecossistemas específicos, as cobranças pelo uso de recursos hídricos poderão ser utilizadas para ajudar a alcançar esse objetivo mais rapidamente do que o uso de outorgas com limites progressivamente mais rígidos de padrões de qualidade ambiental?
- Deverão ser enviados sinais sobre o valor do efluente como recurso? Em outras palavras, onde, quando e em que volumes os lançamentos de efluentes são fatores importantes para outros usuários de água (contanto que a qualidade esteja dentro dos limites permitidos)? Embora essas questões possam ser especificadas nas outorgas, haverá incentivos para lançamentos que beneficiam recursos? Da mesma forma, haverá penalidades por meio de cobranças mais elevadas para captações de recursos hídricos nas quais o retorno de água é baixo porque a água evaporou, foi incorporada a um produto, perdida por vazamento ou absorvida em maiores plantações?
- Como haverá garantia de que os sistemas de cobrança serão flexíveis e adaptáveis às mudanças na demanda de água, estresse ambiental, alterações climáticas e secas? Qual mecanismo de satisfação será desenvolvido para permitir revisões periódicas da efetividade do sistema de cobranças?

Engajando usuários que pagam as cobranças

- Ao desenvolver as opções para o sistema de cobranças, os potenciais custos em diferentes setores e titulares de outorgas individuais foram planejados? Caso o sistema existente estiver sendo alterado, qual é o efeito da incidência por setor e quem são os beneficiários e os prejudicados? Há possibilidade de a acessibilidade econômica ser um problema? Como lidar com isso? Uma abordagem de boas práticas deverá realizar uma Avaliação de Impacto Regulatório e esta deverá ser publicada junto com a consulta de cobranças.
- A forma de consulta é crítica. Quem é consultado, quais perguntas são feitas, com que frequência e qual a finalidade são questões que devem ser consideradas. O documento de

consulta deve ser o mais simples e conciso possível e ter livre acesso. A consulta deve ser o mais fácil possível para os usuários responderem, seja por um simples questionário online sobre as questões-chave, seja por argumentos e provas mais longas, conforme necessário.

- É uma boa prática verificar primeiro diferentes opções, ouvir atentamente o que os usuários dizem em resposta e, então, propor um sistema final, mostrando como os comentários dos usuários foram considerados. Após a consulta final, os usuários também gostariam de saber o que foi dito em resposta e os motivos para a escolha de determinado sistema de cobranças.
- Desenvolver um documento de consulta poderá ajudar na descrição dos objetivos do sistema de cobrança e na explicação desse próprio sistema. Também poderá ajudar a definir como o sistema será gerenciado e qual tipo de sistema de cobrança será necessário.
- Importante: os usuários que serão cobrados pelo uso de recursos hídricos terão interesse em saber como o dinheiro arrecadado será gasto e quais os benefícios para eles e para outros usuários de água. Eles poderão influenciar as prioridades?
- Como o sistema será aprovado e por quem? Como será demonstrado que o dinheiro está sendo gasto de forma transparente, efetiva e eficiente? Quem deverá receber os resultados desses testes?
- Quais serão as condições de pagamento (anual, trimestral, mensal)? Caso se confie em informações do titular da outorga ou de terceiros (por exemplo, em volumes consumidos ou monitoramento da qualidade dos lançamentos), como as cobranças funcionarão na prática?
- Como os não pagadores serão abordados em termos de cobranças pela inadimplência e uso de respostas administrativas, como a revogação da outorga?

Conclusão

Caso este seja o primeiro sistema de cobranças, deve-se se preocupar com a disponibilidade das informações necessárias. Idealmente, todos os usos de recursos hídricos a serem considerados deveriam ter sido incluídos no controle regulatório, bem como um programa de monitoramento de conformidade, apoiado pela aplicação da lei, quando necessário. Deverá haver uma rede abrangente de monitoramento de águas subterrâneas e estações de medição das vazões de rios a fim de proporcionar dados adequados da disponibilidade ou da falta de água. Além disso, também deverá haver uma rede abrangente de monitoramento ecológico e da qualidade da água de modo a fornecer informações sobre o estado do meio ambiente, os problemas que devem ser tratados e um plano claro e avaliado para alcançar objetivos sustentáveis.

Na prática, é improvável que todas essas medidas estejam em vigor, particularmente se o motivo da cobrança pelo uso de recursos hídricos for introduzi-las para gerar receitas para financiar atividades de monitoramento e gestão da água com níveis necessários para um controle adequado. A questão crítica é ter informações suficientes para inserir cobranças de forma confiante para, então, definir um sistema que possa ser revisado e aprimorado com o tempo à medida que mais informações sobre os recursos hídricos e seus usos se tornem disponíveis. Embora, ao longo do tempo, seja possível e desejável avançar para um sistema mais sofisticado em relação aos sinais econômicos, pode ser prudente iniciar com um sistema simples que garanta ciclos de feedback para melhorar progressivamente a forma como as cobranças são feitas.