

Lançamento do relatório da OECD

« Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir»

XXII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, Florianópolis, 28 de Novembro de 2017

Por Joaquim Oliveira Martins, Conselheiro especial

Centro OCDE para o Empreendedorismo, PMEs, Desenvolvimento Local e Turismo

Senhor Vicente Andreu, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas, Senhora Adriana Lustosa, (Ministério do Meio Ambiente), Senhoras e Senhores,

Tenho o prazer de estar com vocês hoje para o lançamento do relatório da OECD “Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir”. Isso conclui um processo de consulta e diálogo político com diferentes atores nos últimos dois anos que envolveu mais de 150 instituições no Brasil. Eu tenho que dizer que a ANA tem sido visionária ao solicitar esse exercício antes do pedido formal do Brasil de se envolver no processo de adesão à OCDE. Por meio deste diálogo, a ANA demonstrou não só a sua coragem e determinação para "abrir os livros" e aprender com as melhores práticas internacionais, mas também com sua preparação para se aproximar dos padrões da OCDE. Ao trabalhar com vocês, aprendemos que esse País diverso e continental enfrenta desafios comuns a muitos de nossos países membros sobre um tema sensível como o da "cobrança pelo uso dos Recursos hídricos", mas que também possui algumas práticas e histórias de sucesso a partir das quais nossos membros podem aprender.

Como muitos de vocês sabem, este relatório é um desdobramento direto do primeiro diálogo político que concluímos em 2015 sobre o tema Governança de Recursos Hídricos no Brasil. O primeiro relatório da OCDE destacou as características descentralizadas, participativas e integradas do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos do Brasil e enfatizou, entre outros, o potencial da cobrança pelo uso dos Recursos hídricos para promover a segurança hídrica no presente e no futuro.

Como defensora de longa data dos princípios poluidor-pagador e Usuário-pagador, a OCDE argumenta que os instrumentos econômicos podem desempenhar um papel importante para a gestão eficaz e eficiente dos recursos hídricos quando definidos e implementados adequadamente, e quando combinados com outros instrumentos de políticas públicas. Em particular, o estabelecimento e a gestão da cobrança pelo uso de Recursos Hídricos que possa atingir objetivos esperados não é uma tarefa fácil e continua sendo uma necessidade em diversos países. Vários governos em todo o mundo têm enfrentado sérios desafios de aprimoramento, bem como a feroz resistência dos usuários ao implementarem a cobrança pelo uso de Recursos hídricos pela primeira vez ou aumentarem os valores cobrados.

No caso do Brasil, a crise econômica e suas consequências sociais e competitivas dificultaram a disposição de pagar em um país que detém 12% dos recursos mundiais de água doce e há muito que é considerado "rico em água". Outro motivo de resistência é que muitos usuários de água não veem os benefícios diretos da cobrança pelo uso do recurso hídrico e consideram que são "tributos" adicionais, em vez de um esforço coletivo para melhorar as condições das bacias hidrográficas. A crise da escassez hídrica de 2014 no Brasil

proporcionou um impulso único para a mudança. A concorrência feroz entre os usuários abriu uma janela de oportunidade para considerar o uso da cobrança como uma ferramenta para a transição de uma gestão de crises para o gerenciamento de riscos associados à água.

Atualmente, no Brasil, a cobrança pelo uso de recursos hídricos é estabelecida em níveis que são muito baixos para gerar mudanças comportamentais na maioria dos usuários (geradores de energia hidrelétrica, indústrias, agricultores e utilitários) e para financiar funções de gestão de recursos hídricos. A receita gerada não é percebida para beneficiar diretamente os usuários ou para financiar programas de investimentos nas bacias onde há cobrança. Além disso, como a estrutura e o nível dos valores da cobrança são semelhantes em todo o país, eles não refletem circunstâncias locais ou mudanças na disponibilidade de recurso hídrico ao longo do tempo. As cobranças também não refletem os custos de oportunidade de usar o recurso hídrico em bacias específicas, o risco e as consequências da poluição, ou a capacidade de diluição de rios. Finalmente, as objeções à cobrança pelo uso de recursos hídricos baseiam-se principalmente em argumentos de capacidade de pagamento e competitividade. No entanto, esses argumentos precisam ser adequadamente avaliados e documentados.

Este novo relatório da OCDE compartilha mensagens importantes:

1. **A cobrança pelo uso de recursos Hídricos é um meio para um fim:** ao promover um uso mais eficiente da água e prevenir e controlar a poluição, a cobrança pode ajudar a evitar que os riscos associados à água se tornem barreiras ao crescimento sustentável do Brasil no presente e no futuro. O planejamento efetivo e a gestão de investimentos são fundamentais para garantir que as receitas da cobrança possam contribuir para melhorar a gestão dos recursos hídricos na bacia de maneira tangível para os usuários.
2. **A cobrança pelo uso de recursos Hídricos não pode resolver a magnitude do desafio por conta própria e deve ser combinada com instrumentos regulatórios, de monitoramento e fiscalização e com outras políticas setoriais.** Isso significa, por exemplo, evitar conflitos com as políticas agrícolas, industriais e energéticas e, em vez disso, incentivar os usuários a controlar a disponibilidade, qualidade e a demanda de água.
3. **Uma abordagem pragmática deve ser usada ao estabelecer e governar a cobrança pelo uso de recursos hídricos: a cobrança não precisa ser universal para ser justa e equitativa.** Na prática, uma grande proporção de Recursos hídricos é usada por um pequeno grupo de usuários. Da mesma forma, alguns usuários geram uma grande quantidade de efluentes poluidores. Os custos de transação para cobrir usuários de menor porte podem ser elevados em comparação com os benefícios em termos de gestão de recursos hídricos e receitas geradas. Por isso, para minimizar os custos de transação, a cobrança pelo uso de recursos hídricos deve ser direcionada a grandes usuários e poluidores de peso, pelo menos em um estágio inicial.

Instrumentos econômicos: uma perspectiva da OCDE

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Água, negociada por todos os nossos Estados membros, fornece orientações claras para uma implementação eficiente e efetiva de instrumentos econômicos como meio para melhorar a qualidade da água e gerenciar a quantidade de água:

- Quando apropriado e aplicável, **os instrumentos econômicos devem ser estabelecidos em combinação com outros instrumentos** (por exemplo, instrumentos regulatórios, voluntários ou

outros instrumentos econômicos) para gerenciar os recursos hídricos (em particular a conservação da água), eliminar as externalidades negativas (por exemplo, uso excessivo, poluição) e melhorar a sustentabilidade financeira das infraestruturas hídricas e serviços de água.

- **Os instrumentos econômicos devem refletir as condições sociais e econômicas de cada país, bem como os riscos associados à água.** Em particular: a cobrança pelo uso de Recursos Hídricos superficiais e subterrâneos deve refletir a escassez hídrica (isto é, os custos ambientais e os custos de oportunidade) e cobrir os custos administrativos de gerenciamento do sistema, enquanto a cobrança pela poluição deve trazer um efeito de incentivo para prevenir e controlar a poluição.
- **Estudos de capacidade de pagamento e avaliação da competitividade devem ser realizados** para dar resposta às consequências redistributivas e às utilizações prioritárias da água.
- Ao conceber instrumentos de preços e esquemas de gestão de receita, **os custos de transação, incluindo os custos administrativos, devem ser considerados.**

Mas, para a cobrança pelo uso de Recursos Hídricos ter alguma efetividade, além da consideração de seu nível e estrutura, é crucial levar em consideração o sistema geral de governança no qual ela é definida e implementada. Os Princípios da OCDE sobre Governança da Água, que foram recepcionados pela ANA, fornecem um modelo de leitura para garantir que as condições da estrutura estejam em vigor para que a cobrança pelo uso de Recursos hídricos possa ter efetividade. Isso requer, entre outros, clareza e coordenação sobre quem faz o que, ao estabelecer, implementar e regular a cobrança; escala adequada, coerência política, capacidade técnica, humana e financeira adequada para coletar e desembolsar receitas da cobrança; dados e informações consistentes para orientar, avaliar e melhorar a cobrança; práticas transparentes para orçamento e prestação de contas; quadros regulatórios robustos para garantir a aplicação e cumprimento da cobrança; envolvimento das partes interessadas para aumentar a conscientização sobre os riscos e garantir a adesão a cobrança; bem como acompanhamento e avaliação regulares para avaliar se a cobrança pelo uso de Recursos hídricos alcança os resultados pretendidos.

A cobrança pelo uso de Recursos Hídricos é um meio para um fim

As cobranças funcionam como instrumentos econômicos e financeiros. Elas podem impulsionar mudanças comportamentais para melhorar a eficiência do uso da água e reduzir a poluição: quando refletem a escassez hídrica ou o custo para a comunidade causado por um usuário que capta água de um corpo hídrico, elas podem desencorajar o desperdício e alocar água onde ele cria mais valor para a comunidade. Da mesma forma, quando a cobrança reflete o custo da poluição, ela pode incentivar o investimento em práticas e tecnologias mais limpas. A cobrança também pode gerar receitas que podem ser usadas para cobrir alguns dos custos associados à gestão da água.

Para isso, é importante saber o que se deseja alcançar com cobrança pelo uso do recurso hídrico. Este é o papel dos planos de bacia hidrográfica. Eles devem orientar sobre o nível de cobrança, quem deve pagar e como as receitas geradas pela cobrança devem ser gastas, quando são destinadas a investimentos na bacia. A cobrança deve refletir as circunstâncias locais ou as mudanças na disponibilidade de água ao longo do tempo, o risco e as consequências da poluição, ou a capacidade de diluição dos rios e corpos hídricos.

No Brasil, onde as cobranças são implementadas, não são capazes de financiar as ações previstas nos planos das bacias hidrográficas, nem mudar o comportamento dos usuários para uma maior eficiência e menor poluição. A nível federal, as receitas da cobrança podem cobrir cerca de 10 a 15% da necessidade de financiamento para implementar os planos de recursos hídricos. Quando as cobranças são implementadas, a proporção das necessidades financeiras para os planos sobre as receitas arrecadadas é muitas vezes de cerca de dez para um ou mais: as receitas - nas ordens de dezenas de milhares de reais - são combinadas com outras fontes de financiamento e investimentos com a construção de infraestruturas de saneamento - na ordem de centenas de milhões de reais. O Estado do Ceará, pioneiro na implementação da cobrança pelo uso de Recursos Hídricos em 1996, adotou uma abordagem diferente, consistindo na formulação de cobrança como valores pagos à Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) e utilizadas para cobrir despesas administrativas, bem como operação e manutenção de infraestruturas hídricas. Essa abordagem pode inspirar outras soluções em todo o país, sem exigir reformas legais.

Pelo menos para um período de transição, as receitas da cobrança podem ser destinadas a cobrir despesas relacionadas a Recursos hídricos na bacia. Essas despesas devem refletir as prioridades estabelecidas no plano da bacia hidrográfica e os objetivos iniciais estabelecidos para a cobrança. Eles devem fazer a diferença, para que aqueles que pagam vejam o benefício para si e para a comunidade em geral. Por exemplo, é contraproducente alocar receitas da cobrança para grandes projetos de infraestrutura para os quais sua contribuição é mínima: os usuários inferirão que as cobranças são ineficazes.

Na Inglaterra e no País de Gales, as cobranças são usadas para recuperar os custos relacionados à gestão de outorgas, mas também todas as atividades de monitoramento hidrológico, avaliação e gestão de recursos hídricos (incluindo a operação de reservatórios com múltiplos usos), conforme detalhado em lei . Na França, 90% das receitas arrecadadas pelas agências de água são redistribuídas para usuários de água da bacia hidrográfica; os 10% restantes são utilizados para financiar as agências de bacia.

A cobrança pelo uso de Recursos hídricos deve ser combinada com outros instrumentos e políticas

A cobrança pelo uso de recursos hídricos deve ser considerada em combinação com outros instrumentos de políticas, tais como regimes de alocação de água ou padrões de qualidade da água. A cobrança pelo uso de recursos hídricos é melhor quando o uso de água (captação e poluição) é monitorado e os regulamentos são aplicados. Na Inglaterra e no País de Gales, as fiscalizações são realizadas com base em risco: os não pagadores são localizados e as licenças podem ser revogadas em caso de recusa de pagamento. No Brasil, há margem para melhorar: mecanismos sólidos de fiscalização e controle, bem como sanções e penalidades em caso de descumprimento, devem ser fortalecidos para tornar o sistema inteiro mais robusto e crível.

A cobrança pelo usos de Recursos Hídricos, também, deve ser combinada com políticas energéticas, agrícolas e industriais para evitar impactos negativos na gestão da água. A política industrial, por exemplo, por um lado, pode apoiar o cumprimento da regulação da água, como subsídios às tecnologias verdes, que podem reduzir o custo para atender aos padrões de qualidade da água. Por outro lado, pode aumentar o uso da água e, portanto, intensificar os conflitos de água. Dois estudos de caso analisados no relatório, a Bacia do rio Paraíba do Sul e o Estado do Rio de Janeiro são áreas industrializadas nas quais parte das receitas pagas pelas indústrias pode ser utilizada para apoiar a adoção do uso eficiente da água ou de tecnologias limpas. Além disso, dar acesso aos recursos para a indústria seria um incentivo para o setor aceitar a cobrança pelo uso do recurso hídrico e seu aumento.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos não precisa ser universal para ser justa e equitativa

Para maximizar os benefícios para gestão dos Recursos hídricos e aumento de receita, e para minimizar os custos de transação de configuração e gerenciamento da cobrança, a cobrança pelo uso do recurso hídrico deve direcionar os usuários que mais captam ou poluem (embora, a longo prazo, seja necessária uma abordagem justa e inclusiva). Este cenário é semelhante a outros países (por exemplo, França), onde o foco em grandes usuários permite reduzir os custos de transação para coleta, monitoramento e execução de atividades de pequenos usuários.

Estou bem ciente de que uma série de usuários argumentam que a cobrança pelo uso de Recursos hídricos são insuportáveis ou afetam sua competitividade no País ou nos mercados globais. Essas objeções podem ser exageradas. O impacto real da cobrança sobre a competitividade das empresas ou grandes fazendas precisa ser avaliado minuciosamente. Além disso, o impacto sobre a economia e a sociedade brasileiras da má gestão da água - que deriva de recursos inexistentes ou mal projetados da cobrança - também deve ser avaliado.

Por exemplo, o setor de irrigação capta mais de 50% da água, mas está quase isento de pagar a cobrança: nas bacias do rio Paraíba do Sul e Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), o setor agrícola paga de 2 a 20 vezes menos do que outros usuários. Atualmente, na bacia do rio São Francisco e Doce, o volume para usuários agrícolas é 40 vezes menor do que para outros setores. Aproximadamente, os agricultores pagam apenas 2 a 5% do que os outros usuários pagam por volume de água, o problema de capacidade de pagamento do valor cheio da cobrança não é evidente.

Em um país continental como o Brasil, a complexidade hidrológica e o quadro institucional das bacias hidrográficas e estados variam enormemente e, portanto, as capacidades e as condições para estabelecer e implementar a cobrança. A implementação atual da cobrança em seis bacias hidrográficas interestaduais e seis estados nos permitiu desenhar duas considerações que merecem atenção:

- **A estratégia que consiste em definir cobranças em um nível baixo, esperando que os usuários se familiarizem com elas e os valores possam aumentar em uma fase posterior, é falha.** Provou-se ser tão difícil de ajustar e aumentar os valores desde o início. A experiência internacional mostra que uma estratégia bem-sucedida consiste em estabelecer cobranças que produzam resultados positivos na bacia: devem ser definidas em um nível que permita financiar programas de investimentos que beneficiem os usuários da bacia.
- **A cobrança certamente exige uma abordagem baseada no local.** Podem não ser necessárias em todo o Brasil. A determinação da cobrança depende da exposição dos estados e das bacias a riscos relacionados com Recursos hídricos, mas sua função como fonte de receita para cobrir os custos de gerenciamento de recursos hídricos não deve ser negligenciada.

Próximos passos

O relatório conclui com um **Plano de Ação** para definir ações concretas e sugerir campeões ou instituições que possam liderar a implementação no curto, médio e longo prazo. O objetivo final é criar as condições para o projeto efetivo e a implementação eficiente de cobrança pelo uso de Recursos Hídricos com base em

uma **responsabilidade compartilhada** entre os níveis de governo, bem como os setores público, privado e sem fins lucrativos.

O estudo agrupou as experiências existentes de implementação da cobrança em bacias de rios interestaduais e estaduais em 5 grupos, desde os "pioneiros" (Bacia do rio Paraíba do Sul, estado do Rio de Janeiro, Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá) para "**seguidores**", "**inspiradores**", "**recém-chegados**" até "**aspirantes**" (Bacia do rio Piancó-Piranhas-Açu). Esse agrupamento poderia ser usado para testar as ações propostas nas bacias / estados mais institucionalmente avançados com altas capacidades para preparar e implementar planos e, em seguida, ilustrar os benefícios dos sistemas de cobrança para outras bacias / estados envolvidos ou pensando em implementar práticas similares. Acreditamos que trocar experiências e compartilhar informações é um bom veículo para aumentar a conscientização sobre a gestão dos Recursos hídricos e superar as questões de implementação da cobrança.

Permita-me agradecer calorosamente ao senhor Vicente e ao senhor Lotufo pela sua implacável dedicação e compromisso durante todo o diálogo, a Senhora Gisela, ao Senhor Ney e ao Senhor Ricardo, bem como a sua equipa altamente profissional (Aline, Carlos, Cristiano, Elisa, Giordano, Humberto, José Luiz, Mariana Marco Antonio e Sérgio).

A OCDE continua empenhada em assumir as autoridades brasileiras e a facilitar uma agenda tão ambiciosa.