

**Nota Técnica sobre a Proposta de Resolução do
Conselho Nacional de Recursos Hídricos que
Dispõe sobre o procedimento para atualização
dos preços públicos unitários cobrados pelo
uso de recursos hídricos de domínio da União,
de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de
1997**

Nota Técnica sobre a Proposta de Resolução do Conselho nacional de Recursos Hídricos que Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Diretoria de Relações Institucionais

Monica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros

Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes

Diretor

Diretor de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Aberto Pires

Diretor

Nota Técnica sobre a Proposta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997

Brasília, 2017

© 2017. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI - Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMAS

CNI

Confederação Nacional da Indústria
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília - DF
Tel.: (61) 3317- 9000
Fax: (61) 3317- 9994
<http://www.cni.org.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992 -
sac@cni.org.br

Resumo:

1. Os Comitês de Bacia são o locus onde a discussão sobre cobrança pelo uso da água deve acontecer, uma vez que é de sua competência estabelecer mecanismos e sugerir os valores a serem cobrados, após proposta da respectiva Agência de Água. Assim, cabe ao CNRH apenas aprovar os valores sugeridos, conforme o arcabouço legal do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Esse arcabouço legal conferiu tal competência aos comitês e às agências de bacia, buscando cumprir o fundamento da descentralização e participação. A definição de um índice de atualização monetária com aplicação imediata não se configura em diretriz geral, mas sim em determinação específica.
2. O valor cobrado pelo uso da água não está perdendo seu valor de compra, uma vez que ele é definido levando em consideração os estudos de viabilidade técnico-econômico das agências de bacia e os Planos de Bacia (estudos de longo prazo, que contém todas as ações a serem realizadas na bacia). No caso de existir alguma defasagem essa deveria gerar a responsabilização das entidades que fazem o parecer e atestam a viabilidade técnica e financeira da delegação de competência das funções de agência de bacia.
3. O valor cobrado pelo uso da água não está congelado, isso é comprovado pelo reajustamento do valor da cobrança que vem sendo aprovado nos comitês de bacia de domínio da união, conforme demonstrado na sequência.
4. Um reajuste automático associado a “valor de compra” não só desconfigura todo o fundamento e objetivo do instrumento de gestão cobrança pelo uso da água, como retira a possibilidade de uma discussão de possíveis revisões de valores financeiros, incluindo aumentos reais associados aos estudos técnico-econômicos das agências mencionados.
5. O aumento automático com base numa possível necessidade ajustes em custos administrativos, não pondera a necessidade de execução do saldo existente nas agências de bacias, que estão aplicados em bancos, gerando atualização monetária e novas receitas financeiras para custeio e investimentos. Ressaltando ainda que esse saldo não deveria existir, pois deveria estar aplicado na execução de ações restauradoras dos recursos hídricos, objetivo maior do resultado financeiro.
6. O saldo em aplicações financeiras nas entidades delegatárias em rios de domínio da união vem crescendo, o que retrata a necessidade de buscar caminhos administrativos para maior eficiência na aplicação dos recursos arrecadados, portanto nos processos administrativos financeiros entre ANA e as entidades delegatárias das funções de agências de bacia. Além de esse saldo retratar como inverídica a argumentação sobre a necessidade de se ter mais recursos para a finalidade maior da cobrança, indica de forma clara que, uma melhora significativa na performance desse processo é o caminho a ser

priorizado e perseguido, e não o aumento automático. Como exemplo, cita-se: o ano de 2016 fechou com mais de R\$ 241 milhões em aplicações financeiras. Numa simulação onde a partir de 2017 as agências executem, em média, 120% do valor arrecadado e ocorra um aumento de 5,2% no valor médio arrecadado em cada bacia, o saldo atual das entidades delegatárias só seria “zerado” em 2031, desconsiderando os rendimentos financeiros auferidos no período.

7. Retroatividade da correção automática é inadequada pois não se trata de penalidade ou de norma meramente interpretativa. Isso significa que será aplicado fator de correção desde a última data de estabelecimento do valor da cobrança, o que poderá gerar casos de aumento no valor de cobrança na ordem de 600%, fato que pode comprometer os setores usuários e novos investimentos, pois não foi feito estudo de impacto dessa regulamentação no setor produtivo. O pacto no âmbito dos Comitês e avaliação dos impactos nos setores é quebrado ao CNRH impor a atualização. Adotar esse mecanismo provoca a insegurança jurídica para o ambiente de negócios, pois a mudança de regras de forma intempestiva gera desconfiança no ambiente privado, bem como fragiliza o próprio instrumento da cobrança.

8. Em que pese as possíveis diferenças legislativas, já existe precedente decisório e jurídico no estado de São Paulo, quanto à impossibilidade de atualização monetária automática. A adoção desse mecanismo acentuaria a disparidade entre a gestão das águas dos diferentes domínios, contrariando a função precípua do CNRH de trabalhar para harmonizar essas eventuais diferenças e o funcionamento do sistema.

Introdução

A presente nota técnica se propõe a uma análise crítica da proposta de Resolução do CNRH que dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. A proposta de Resolução foi debatida nas Câmaras Técnicas de Cobrança pelo Uso da Água e de Assuntos Legais e Institucionais do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e está na pauta da 38ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, dias 31.10 e 01.11.

A lógica proposta pela Resolução contraria o princípio da descentralização, pilar da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433 de 1997) e a prática que vem sendo adotada na implementação desse importante instrumento. Desde a implementação da cobrança pelo uso da água na Bacia do Paraíba do Sul, em 2003, os mecanismos e valores adotados para a cobrança pelo uso da água são fruto de pactos no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas envolvendo usuários pagadores, poder público e organizações da sociedade.

Inverter a lógica, com determinação do Conselho a ser cumprida pelos comitês de Bacia, impondo uma prática *topdown*, cria um precedente perigoso para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O arcabouço legal determina a competência do CNRH para estabelecer diretrizes gerais para a cobrança pelo uso da água propostos pelos comitês. O Artigo 38º da lei 9.433 de 1997 determina a competência dos comitês de bacia para estabelecer os mecanismos de cobrança. A definição de um índice de atualização monetária com aplicação imediata não se configura em diretriz geral, mas sim em determinação específica, e é parte do mecanismo que está sob competência do comitê.

Os argumentos e posições contidos nesse documento foram construídos a partir de um extenso diálogo com a Rede de Recursos Hídricos da Indústria, composta por representantes do setor industrial nos colegiados de recursos hídricos. A forma de estruturar as mensagens da indústria está baseada no efetivo exercício da representatividade. O diálogo do representante da indústria e sua base representação é constante, tanto para construir as posições quanto para compartilhar a informação. Desta forma se qualifica e legitimam as posições do setor apresentadas e no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e demais colegiados do SINGREH.

Argumentos e evidências

Importante salientar que o tema do reajuste automático esteve na pauta de diferentes comitês de bacia, não sendo adotado por nenhum. Desta forma, fica claro que a necessidade de reajuste automático está ancorada em necessidades corporativas e não na percepção da sociedade das bacias hidrográficas. A adoção dos princípios de descentralização e participação da Política Nacional de Recursos Hídricos tem, entre outras, a função minimizar a captura do seu processo de implementação pelos interesses corporativos e maximizar o atendimento efetivo às demandas das sociedades das bacias hidrográficas.

Na sequência são apresentados alguns contra-argumentos para as justificativas de uma sistemática de correção monetária dos valores da cobrança pelo uso da água imposta pelo CNRH aos Comitês de Bacia Hidrográfica, estão:

Justificativa apresentada pela ANA - Valores defasados:

Ora, se os valores arrecadados devem em sua grande maioria (92,5%) ser destinados a implementar os programas de investimentos contemplados nos Planos de Bacia, aliás, aplicação mais nobre e relevante para esses recursos, e se esses planos estão vigentes e foram aprovados em conjunto com os valores praticados não existe defasagem. Poder-se-ia argumentar que os valores arrecadados não são aplicados de imediato nas ações previstas nos planos e que esse delay geraria perdas monetárias. Argumento que também não se sustenta, visto que os valores arrecadados e não aplicados estão sendo remunerados em aplicações bancárias e geram, para as entidades delegatárias, rendimentos que garantem sua atualidade, e as vezes com ganhos reais. Além disso, os rendimentos e ganhos reais vem sendo utilizados para cobertura das despesas de custeio.

Desde a implementação da cobrança pelo uso da água, R\$ 113 milhões de reais foram recebidos pelas entidades delegatárias em função da aplicação financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água e não desembolsados. O Gráfico abaixo mostra a evolução dos rendimentos financeiros auferidos pelas entidades delegatárias.



Gráfico 1 - Rendimentos de aplicação do saldo dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos

A atualização dos valores praticados pela cobrança pelo uso da água seria mais adequada quando da atualização dos Planos de Bacia, conforme vem sendo feito na grande maioria das bacias hidrográficas. Essa sistemática é o cerne do atual modelo de gestão das águas do País que alia o debate sobre o que a sociedade entende como necessário para a bacia hidrográfica (Plano) com a capacidade/disponibilidade dos usuários da água de pagarem (cobrança). É no comitê de bacia que esse debate é mais rico e concreto. São os membros de comitês de bacia que convivem diretamente com as questões objetivas associadas com a água e com os desafios socioeconômicos de cada região. Ao impor normas operacionais sobre tão delicados instrumentos se rompe a lógica de um sistema que atrai usuários para o debate e para a construção de pactos nas instâncias descentralizadas.

Um exemplo claro, é a Resolução CNRH 185 que aprova os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio

Paranaíba, que estabelece uma sistemática prevendo a necessidade de reajuste, conforme segue:

Art. 1º Aprovar os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, nos termos dos Anexos I e II da Deliberação CBH PARANAÍBA nº 61, de 10 de março de 2016, conforme proposto pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba CBH PARANAÍBA.

Parágrafo Único: Os mecanismos e valores a que se refere o caput deste artigo deverão ser revistos no prazo máximo de três anos a contar da publicação desta Resolução no Diário Oficial da União. (g. n.)

Como visto na Resolução CBH Paranaíba nº 61, que prevê a revisão dos valores em três anos, o pressuposto é que não haverá reajustes até então. O Comitê, após tal período, analisará se o que está sendo cobrado atende ou não ao disposto no respectivo Plano de Bacia e se é necessário aplicará o reajuste.

Além disso, cabe ao comitê avaliar a gestão e aplicação dos recursos, e caso entenda que aquele valor não está sendo suficiente, ele pode propor o reajuste desse valor, revisando não somente os valores, mas igualmente os mecanismos, as metas e os programas contidos no respectivo plano. Esse fato acontece, também, nas Bacias do Doce, PCJ e São Francisco, que deliberaram pela atualização dos valores cobrados em função da performance na implementação dos planos de bacias.

Justificativa apresentada pela ANA – Problemas de custeio:

Outro argumento utilizado como justificativa para a proposta de indexação dos valores da cobrança pelo uso da água é a necessidade de garantir o custeio das entidades delegatárias das funções de agência de bacia. A legislação limita a aplicação em custeio do Sistema em até 7,5% dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, mas em nenhum momento limita a esse valor o total da receita destinada (e necessária) ao custeio das entidades delegatárias. Assim como o custeio do Sistema não está limitado ao valor de 7,5% da arrecadação via cobrança pelo uso da água, não está também nesse limite o custeio das entidades. Ou seja, é fundamental identificar uma forma eficiente de garantir o custeio das entidades delegatárias, e do Sistema, sem recorrer ao mecanismo de indexação do conjunto da receita (100%) por dificuldades relacionadas à menor parcela (7,5%) de aplicação.

Para tanto existem diferentes fontes de recursos financeiros para a gestão de recursos hídricos que poderiam ser mobilizadas para essa nobre finalidade, como por exemplo, a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH), a cobrança pelo uso dos recursos hídricos paga pelo setor elétrico e o próprio Orçamento Geral da União. Uma solução alternativa aumentaria a confiança do setor usuário da água na gestão descentralizada, demonstrando efetivamente a disposição do Governo Federal em investir na consolidação e qualificação dos espaços descentralizados de gestão de águas garantindo uma receita firme para as entidades delegatárias.

Justificativa apresentada pela ANA - Preço atual não induz a racionalização:

Esse argumento é reiteradamente repetido por agentes públicos com distanciamento do cotidiano da operação dos sistemas de abastecimento de águas. Conforme já explicitado em documentos anteriores, o preço da água é um dos componentes do custo da água para os setores usuários. Não raras são as situações que o setor industrial precisa ter estruturas de captação e pré-tratamento da água em função da baixa (as vezes péssima) qualidade da água dos mananciais. Essas estruturas demandam investimentos importantes e custos de operação elevados, que aumentam significativamente em função dos problemas de qualidade da água identificados na grande maioria das bacias hidrográficas, especialmente aquelas próximas aos centros urbanos.

O aumento na eficiência no uso da água, já verificada nas bacias hidrográficas com cobrança pelo uso da água, está diretamente relacionado aos custos elevados da adução, tratamento da água e dos efluentes, às políticas de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental das empresas, bom como, às medidas voltadas a redução da exposição aos riscos das empresas relacionados com a água. Essa tem sido uma importante contribuição do setor no enfrentamento das crises hídricas, mesmo sem um reconhecimento formal e efetivo dos agentes públicos.

Outro ponto que requer atenção é a necessidade de incremento na eficiência do sistema ANA – Entidades Delegatárias das Funções de Agências de Bacia na aplicação dos recursos arrecadados. Sem uma melhora significativa na performance dessas organizações o argumento de que não se tem recurso para desenvolver os projetos nas bacias se torna vazio. O saldo de dinheiro em aplicação financeira nas entidades delegatárias das funções de agências de bacia de rios de domínio da união, vem crescendo. O ano de 2016 fechou com mais de R\$ 241 milhões em aplicação financeira, recurso que deveria estar aplicado na melhora da qualidade ambiental das bacias hidrográficas, reduzindo a exposição da população e dos setores usuários aos problemas decorrentes da má qualidade das águas e aos riscos de desabastecimento.

A análise dos dados de repasse dos recursos arrecadados com a cobrança e desembolso pelas agências de bacia dos rios de domínio da união não deixa dúvidas. Considerando, a partir de uma lógica conservadora, que: i) a partir de 2017 as agências de bacia executem, em média, 120% do valor arrecadado; ii) ocorra um aumento de 5,2% no valor médio arrecadado em cada bacia, o saldo das entidades delegatárias só seria “zerado” em 2030, conforme indicado no gráfico abaixo. Importante observar que não foram considerados os juros e a correção monetária dos valores em aplicação financeira. Essas evidências reforçam o argumento de que não há justificativa plausível para a correção automática do valor do preço público unitário no atual momento econômico do País.

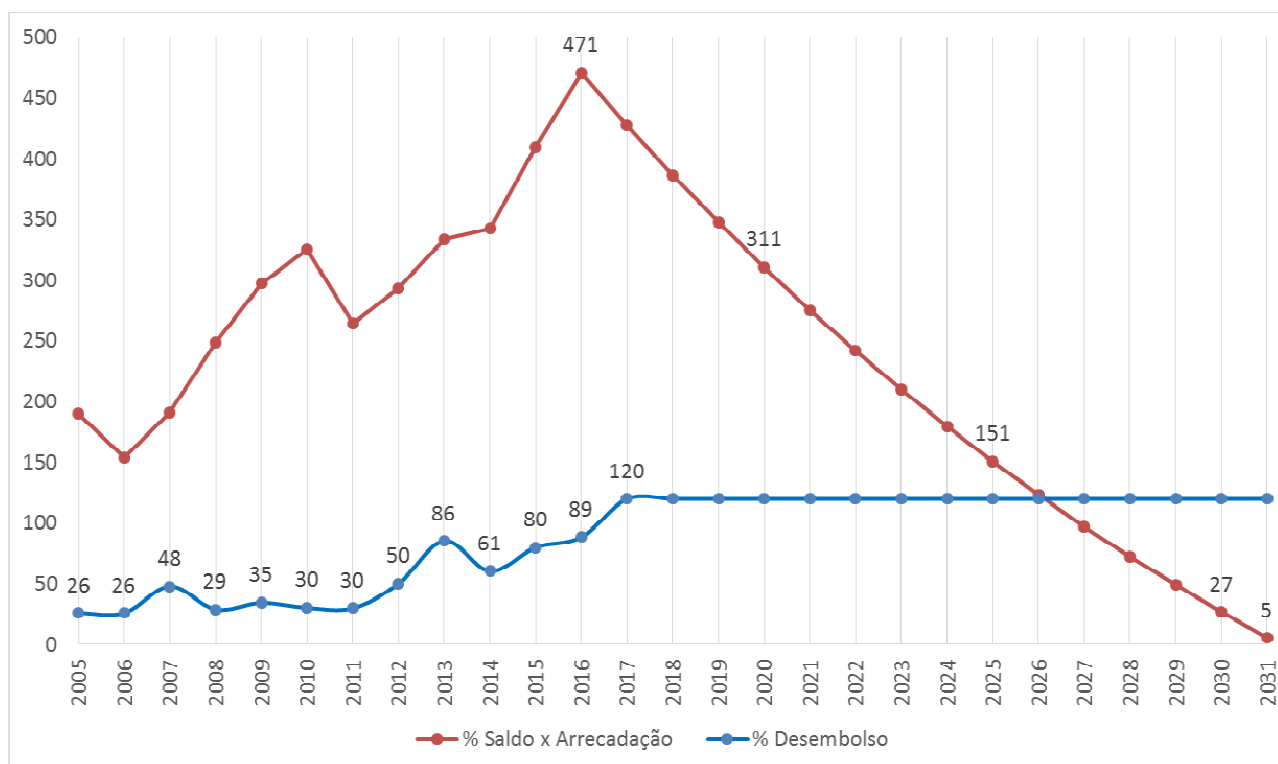


Gráfico 2 - Percentual de Desembolso e do Percentual do saldo em caixa das agências de bacia em relação ao valor arrecadado com a cobrança pelo uso da águas*

Fonte: CNI, base ANA 2017.

* Foi adotada uma taxa média de crescimento na arrecadação da cobrança de 5,2% ao ano

O Gráfico 3 mostra a evolução do valor cobrado pelo uso da água nos rios de domínio da União, evidenciando o argumento de que os Comitês de Bacia aumentam os preços da água quando identificam essa necessidade. Todas as bacias hidrográficas de rios do domínio da União já promoveram reajustes de preços, desde a respectiva implementação da cobrança pelo uso da água. Cabe ressaltar que o comitê de bacia do São Francisco já aprovou o reajuste do valor cobrado para o exercício de 2018 e o encaminhou à aprovação do CNRH.

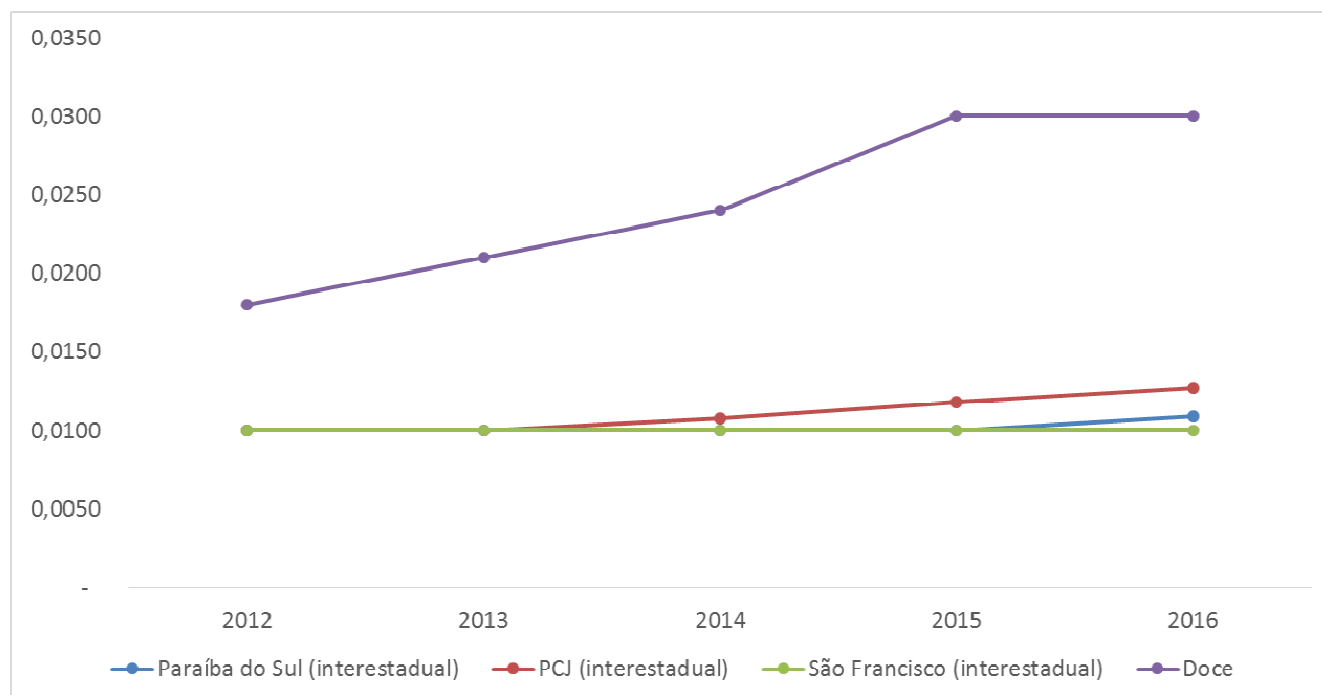


Gráfico 3 - Evolução do valor cobrado pelo uso da água em rios de domínio da união.

Fonte: CNI, base ANA 2017

Conclusão:

Com base no exposto os representantes dos usuários industriais entendem que a proposta o está ferindo a lógica de descentralização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como de autonomia dos Comitês de Bacias, ao impor um reajuste automático para ser aplicado de forma uniforme para todas as bacias hidrográficas. Sua competência é estabelecer diretrizes gerais, o que não é o caso da definição de um índice de reajuste automático aplicável imediatamente. Além disso, como exposto, a suposta falta de recurso está no percentual de 7,5% destinado ao custeio das entidades delegatárias das funções de agências de bacia e não para aplicação dos recursos em projetos e programas que melhorem a gestão dos recursos hídricos na Bacia. Fato esse, evidenciado pelo saldo da ordem de R\$ 241 milhões de reais aplicados no mercado financeiro por essas entidades. Há que se identificar quanto seria necessário para complementar os custos das entidades delegatárias, bem como otimizar a atuação dessas entidades.

A resolução propõe também que a aplicação da correção monetária seja retroativa à data de início da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas. Essa medida, de legalidade questionável, vem sendo defendida pelos agentes públicos presentes ao debate. O setor industrial, juntamente com os demais setores usuários da água, manifestou sua preocupação e seu desconforto com a situação durante os debates em ambas as câmaras técnicas. A retroatividade dos valores

aplicados é inaceitável no atual contexto da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da conjuntura econômica.

Nota Técnica sobre a Proposta de Resolução do Conselho nacional de Recursos Hídricos que Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997

A “**Nota Técnica sobre a Proposta de Resolução do Conselho nacional de Recursos Hídricos que Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**” foi construída em diálogo e colaboração com a Rede de Recursos Hídricos da CNI:

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Diretoria de Relações Institucionais – DRI

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMAS

Shelley de Souza Carneiro

Gerente-Executivo

Rede de Recursos Hídrico da Indústria

Precy Soares

José Quadrelli

Equipe



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA
