

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS
CÂMARA TÉCNICA DE COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

**PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DOS
RECURSOS HÍDRICOS**

RELATÓRIO CTCOB - 2002/2003

Relatores: Patrícia Helena Gambogi Boson
Fernando Montenegro Cabral de Vasconcellos Filho

Junho/2003

SUMÁRIO

<i>TÍTULO</i>	<i>PÁGINA</i>
SUMÁRIO EXECUTIVO	<i>1</i>
INTRODUÇÃO	<i>4</i>
SITUAÇÃO ATUAL	<i>5</i>
Setor Hidrelétrico	<i>5</i>
<u>Antecedentes</u>	<i>5</i>
<u>Especificidades da Cobrança do Setor Hidrelétrico</u>	<i>6</i>
<u>A Situação Atual em Grandes Números</u>	<i>7</i>
<u>Constatações da CTCOB/CNRH</u>	<i>8</i>
CEIVAP	<i>11</i>
<u>Antecedentes</u>	<i>11</i>
<u>Especificidades da Cobrança no CEIVAP</u>	<i>13</i>
<u>A Situação Atual no CEIVAP</u>	<i>16</i>
CONSTATAÇÕES FINAIS DA CTCOB/CNRH	<i>19</i>

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Relatório *Processo de Implantação da Cobrança Pelo Uso dos Recursos Hídricos* apresenta uma síntese dos trabalhos realizados no âmbito da Câmara Técnica de Cobrança – CTCOB, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, referente à análise do processo de arrecadação e aplicação dos recursos oriundos do pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor hidrelétrico, de acordo com a Lei N.º 9.984/2000 em seu Art. 28, §2º, e o processo, em andamento, da arrecadação e aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, iniciado em 31 de março de 2003.

O objetivo desses trabalhos foi o de se estabelecer e encaminhar critérios adequados para que o instrumento de gestão de recursos hídricos, cobrança, seja aplicado tal como preconizado na Lei N.º 9.433/97, como subsídio à proposta de resolução para o estabelecimento dos critérios gerais para a implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos no País.

Relativo ao pagamento pelo uso de recursos hídricos pelas hidrelétricas, efetuado desde junho de 2000, o Relatório apresenta, além dos conceitos e dos principais fundamentos legais, as discussões e as análises e conclusões sobre a documentação e os depoimentos apresentados durante o desenvolvimento dos trabalhos de análise na Câmara. Dentre as questões colocadas destacam-se:

- i- Desde julho de 2000 que a aplicação dos recursos arrecadados pelo setor hidrelétrico, em rios de domínio da União e dos Estados, segue orientação formalizada na Resolução ANA, N.º 130.
- ii- O art. 21 da Lei 9.984, define que os recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão mantidos à disposição da ANA, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinados para as respectivas programações, a serem definidas pelo CNRH em articulação com os respectivos Comitês.
- iii- Por determinação legal, mesmo que a opção fosse pelos projetos priorizados na Resolução ANA N.º 130, os mesmos deveriam passar pela aprovação do CNRH.

- iv- Persiste a alegação de que os recursos pelo pagamento das hidrelétricas (0,75% do valor da energia produzida) não são cobrança exatamente (apesar da Lei), portanto passíveis de serem aplicados de forma diferenciada.
- v- Desses recursos foram contingenciados (sem retorno – orçamentária e financeiramente) R\$ 44 milhões referentes ao ano de 2001, e contingenciados financeiramente (está empenhado mas não tem liberação de recurso) R\$ 33 milhões no ano de 2002.

Relativo aos recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, no CEIVAP, o Relatório apresenta, além dos antecedentes históricos e os fundamentos legais, uma análise feita do PL da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2004 e sobre os caminhos técnicos, jurídicos e administrativos das receitas públicas e patrimoniais. Com base nessas análises o Relatório apresenta ainda conclusões e recomendações, das quais se destacam:

- i- Segundo parecer da DEGIN/SOF/MP, de agosto de 2002, que teve por base o Parecer PGE/PG n.º 229/2002 da Procuradoria Jurídica da ANA, a natureza jurídica da receita oriunda da cobrança pelo uso da água constitui uma receita corrente patrimonial, Nenhuma hipótese foi ou tem sido construída no sentido de uma classificação diferenciada.
- ii- O contingenciamento dos recursos das receitas públicas se dá através de um decreto presidencial. O decreto organiza todas as fontes desses recursos através de Anexos, sendo que no Anexo I estão as fontes certamente sujeitas ao contingenciamento, no Anexo II aquelas apenas sujeitas e no Anexo III as fontes pouco sujeitas ao contingenciamento.
- iii- A fonte definida, em agosto de 2002, para o recurso oriundo da cobrança pelo CEIVAP é a 129. Esta fonte está no Anexo I, ou seja, altamente contingenciável. A proposta em negociação, no momento, é transferir a cobrança no CEIVAP para a fonte 150, que cai no ANEXO II, portanto, apenas diminuindo o risco do contingenciamento. De qualquer forma fica-se o risco da retenção financeira.
- iv- A análise efetuada do PL da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 – LDO/2004, demonstrou que alguns recursos, mesmo que classificados como da receita patrimonial, e algumas entidades recebem tratamento excepcional, que desamarram o recurso e sua transferência da burocracia financeira e dos riscos de contingenciamento. As exceções apresentadas, com esforço e empenho político podem também ser estendidas aos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água.

Os resultados dos trabalhos da CTCOB, aqui apresentados, recomendaram a proposição de uma reunião extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos com vistas a formalizar e sensibilizar as diversas instâncias dos poderes públicos e os demais segmentos da sociedade, que num processo integrado, possam definir e aplicar os caminhos adequados ao cumprimento dos fundamentos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

**PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS
HÍDRICOS**

Relatório – CTCOB 2002-2003

1- INTRODUÇÃO

A cobrança pelo uso da água foi instituída na Lei N.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, como um instrumento de gestão dos recursos hídricos (Capítulo IV – DOS INSTRUMENTOS; art. 5º, inciso IV).

Os artigos 19 a 22, da mesma Lei, tratam mais especificamente da cobrança, reforçando, em seus objetivos, a cobrança como um instrumento de gestão e que os recursos financeiros arrecadados tenham sua **aplicação priorizada na bacia hidrográfica de origem**.

Ressalta-se ainda que, ao considerar um dos seus fundamentos (art.1º, inciso VI - gestão descentralizada e participativa) a Lei N.º 9.433, de 1997 quando trata da instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no que se refere à cobrança pelo uso da água, determina: **os critérios de arrecadação e aplicação da Lei, são competência das Agências de Águas/Bacias (unidades descentralizadas de gestão) e de seus respectivos Comitês de Bacias (art.38 e 44).**

Este instrumento está também regulamentado na Lei N.º 9.984, de 17 de julho de 2000, que cria a Agência Nacional de Águas – ANA. De acordo com o texto legal, a ANA é **responsável pela arrecadação, distribuição e aplicação da cobrança em rios de domínio da União (art.4º, inciso IX), competência delegável a uma unidade descentralizada (art.4º, § 4º).**

Ainda de acordo com a Lei N.º 9.984, art. 20, quando trata da receita da ANA, os incisos I e II distinguem, muito claramente, **o recurso orçamentário (inciso I) daquele recurso oriundo da cobrança, portanto, não orçamentário (inciso II)**. Essa idéia é reforçada no art. 21, do mesmo instrumento legal, quando determina que **os recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão mantidos à disposição da ANA, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinados para as respectivas programações**. Os parágrafos desse mesmo artigo, estabelecem regras para essas programações, ressaltando-se o §4º no qual tem-se: **que as aplicações serão deliberadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, em articulação com os respectivos Comitês**.

Nesse contexto, a sociedade civil e usuária, bem como alguns setores do poder público, têm concentrado seus esforços técnicos e administrativos, nos diversos fóruns pertinentes, em especial na Câmara Técnica de Cobrança – CTCOB do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH., para que sejam cumpridos os princípios legais da arrecadação e aplicação da cobrança

pelo uso da água. Todos os esforços se voltam, principalmente, para o pressuposto de que recursos financeiros resultantes da cobrança devam retornar, em forma de investimento, planos, programas e projetos voltados para a proteção dos recursos hídricos, para a bacia de origem e que tais aplicações devam ser priorizadas pelos respectivos Comitês e homologadas pelo CNRH.

Uma das premissas determinadas para que tais fundamentos sejam cumpridos é de que os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água não recebam tratamento rotineiro, em seus aspectos administrativos e financeiros, do recurso orçamentário.

As considerações, análises, recomendações e conclusões alcançadas pela CTCOB, até momento, e apresentadas neste Relatório, referem-se a duas experiências de arrecadação e aplicação da cobrança pelo uso da água, em andamento e em processo de implantação no Brasil. A saber: **o pagamento pelo uso da água efetuado pelo setor hidrelétrico, conforme art. 28, §2º da Lei N.º 9.984/00, e o início da cobrança, em 31 de março de 2003, no Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP.**

2- SITUAÇÃO ATUAL

2.1- Setor Hidrelétrico

2.1.1- Antecedentes

A Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos pelo Setor Hidrelétrico, devida pelas usinas com capacidade nominal acima de 10.000 kW, instituída pela Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, foi inicialmente fixada em 6,0% do valor da energia elétrica produzida, sendo destinada aos Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios estejam localizadas instalações destinadas à produção de energia ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios.

Com o advento da Política Nacional de Recursos Hídricos — Lei N.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, ficou estabelecido que 3% dos recursos assim arrecadados seriam destinados ao Ministério do Meio Ambiente, visando à implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Além disso, entre os Instrumentos definidos no Capítulo IV da Lei, destaca-se a Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, de que trata a Seção IV, artigos 19 a 22. Com esse embasamento, a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, elevou o valor da compensação para 6,75%.

De acordo com o texto legal, a parcela assim acrescida, **de 0,75%, constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos e será aplicada nos termos do art. 22 da Lei n.º 9.433, de 1997.**

Decorre daí o entendimento, que tem sido o mais comum entre os membros da Câmara Técnica de Cobrança do CNRH, de que **os 0,75% do valor da energia elétrica produzida, arrecadados desde a promulgação da Lei n.º 9.984/00, como parte da Compensação**

Financeira pelo Uso dos Recursos Hídricos paga pelas UHE acima de determinado porte mínimo, constituem, efetivamente, cobrança pelo uso da água. Assim sendo, não cabe tratamento diferenciado, no que tange à sua destinação, com relação aos recursos oriundos da Cobrança dos demais usuários, decidida e implementada no âmbito de cada bacia hidrográfica — pioneiramente iniciada, em nosso País, em 2003, na bacia do rio Paraíba do Sul, com a prévia aprovação do CNRH.

2.1.2- Especificidades da Cobrança do Setor Hidrelétrico

Não obstante, há que se levar em conta diferenças essenciais no modo como se processa a Cobrança, num e noutro caso. A Lei N.º 9.433/97, em seu capítulo VI, contempla a ação do Poder Público, ao qual cabe implementar e assegurar o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Mas é a este, e não àquele, que compete promover a Cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos. A rigor, dois dos cinco instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos vinculam-se a competências diretas do Poder Público: a concessão de outorga de direito de uso e a implantação e gestão do sistema de informações. **Os outros três, no entanto, dependem fundamentalmente de um Sistema Nacional de Gerenciamento implementado e fortalecido: o enquadramento dos corpos de água em classes, os planos de recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água.**

São os Comitês de Bacia, com base em estudos das respectivas Agências de Água, que devem aprovar propostas de enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água e, em vista disso, estabelecer metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis — que constituem questão de primeira ordem nos planos de recursos hídricos. Compete também **aos Comitês, de acordo com o fundamento da gestão descentralizada dos recursos hídricos, propor os valores a serem cobrados pelo uso da água e aprovar os planos de aplicação dos recursos assim arrecadados, para encaminhamento aos Conselhos Estaduais ou Nacional de recursos hídricos**, que estabelecerão, juntamente com aqueles, as prioridades de aplicação (como determina expressamente a Lei N.º 9.984/00 em seu artigo 21, parágrafo 4º). Sem isso, a cobrança e o próprio Sistema não se sustentam.

No Brasil, hoje, o SNGRH está apenas se estruturando. Entretanto, a cobrança pelo uso da água pelo setor hidrelétrico é assegurada, pelo Poder Público, com base nos referidos textos legais. **Existem UHE com capacidade acima de 10.000 kW em rios de domínio da União e também dos Estados, em todo o País — a grande maioria dos quais não possui comitê de bacia instalado —, que recolhem aos cofres públicos 6,75% do valor da energia elétrica**

gerada (de acordo com registros das atividades do setor, a cargo da ANEEL, e correlação dos valores arrecadados com as bacias hidrográficas, a cargo da ANA).

2.1.3- A Situação Atual em Grandes Números

Esses recolhimentos, apenas em 2002, geraram recursos da ordem de **R\$ 530,0 milhões, dos quais R\$ 58,9 milhões constituíram pagamento pelo uso da água**¹.

Se é mister reconhecer que esses recursos não podem, no curto prazo, ser aplicados de acordo com o que determina o artigo 22 da Lei N.º 9.433/97 — pela simples inexistência de Comitês organizados e instalados na maioria das bacias hidrográficas em que foram gerados —, há que se ressaltar a obrigatoriedade legal de que, no que diz respeito aos rios de domínio da União a serem beneficiados, os montantes arrecadados sejam mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional, à disposição da ANA, enquanto não tiverem destinação, podendo inclusive ser financeiramente aplicados (como determina o artigo 21, caput e parágrafos 1º e 3º, da Lei N.º 9.984/00).

Isso posto, cabe ressaltar que a aplicação dos recursos provenientes da cobrança, de acordo como artigo 22 da Lei N.º 9.433/97 (ao qual se refere o texto legal atualizado relativo à compensação financeira paga pelo setor hidrelétrico, para enquadrar a parcela de 0,75% do valor da energia elétrica gerada, que constitui pagamento pelo uso da água) deve ser feita, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que forem arrecadados. Observado esse princípio, até 7,5% dos recursos poderão ser destinados a despesas de implantação e custeio de órgãos e entidades do SNGRH e, 92,5%, no mínimo, para o financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos.

Em 2002, dos R\$ 58,9 milhões arrecadados com a cobrança pelo uso da água pelo setor hidrelétrico, contabilizados na fonte 138 do OGU, **R\$ 33,4 milhões, correspondentes a 57% dos recursos, foram contingenciados, não tendo sido empenhados e aplicados até 31 de dezembro daquele exercício.** Não consta que esses recursos, nem que as parcelas correspondentes a contingenciamentos de recursos de mesma origem, nos orçamentos de 2000 e 2001, permaneçam à disposição da ANA, como determina a Lei n.º 9.984/00.

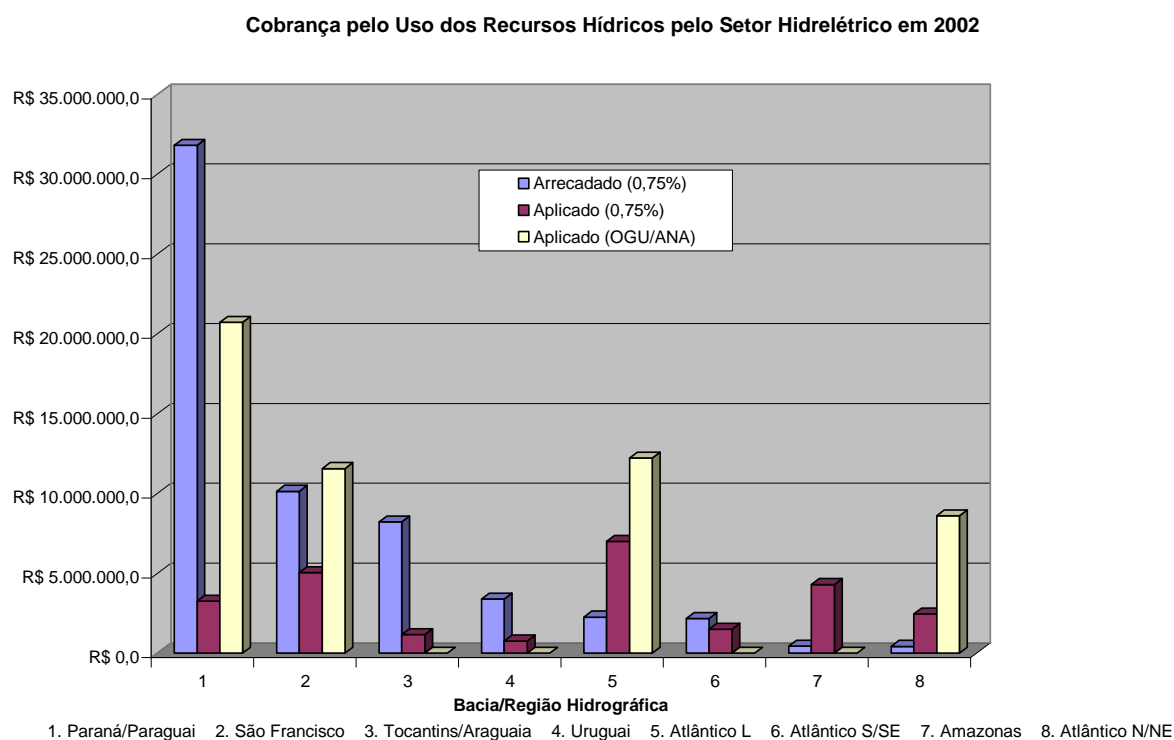
Apenas R\$ 25,5 milhões, correspondentes a 43% da arrecadação, foram empenhados e aplicados pela ANA. Para tanto, à falta de prioridades estabelecidas pelo CNRH, em articulação com os Comitês de Bacias, aquela Agência baixou a Resolução n.º 130, de 5 de dezembro de 2001, estabelecendo que a aplicação dos recursos orçamentários da

¹ Fonte: Relatório de Gestão da ANA/2002 e informações antecipadas para a CTCOB/CNRH mediante o Ofício n.º 083/DP, de 11.02.2003.

ANA, bem como das receitas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, inclusive a parcela de 0,75% do total arrecadado com a compensação financeira paga pelo setor hidrelétrico, dar-se-ia por continuidade a determinados programas do OGU na área de recursos hídricos. Essa resolução estabeleceu ainda que a correlação das receitas com as bacias hidrográficas seria feita apenas para as 8 grandes bacias/regiões hidrográficas brasileiras (dos cursos de água de primeira ordem). Os montantes arrecadados e aplicados em 2002, por bacia, são mostrados no gráfico “Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos pelo Setor Hidrelétrico em 2002”, a seguir.

A ANA, reiteradamente questionada pelo Secretário Executivo do CNRH sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos pelo setor hidrelétrico, mormente com relação ao exercício 2003, informou, por meio de seu Ofício n.º 083/DP, de 11.02.03, que:

“As projeções de arrecadação e, sobretudo, as prioridades de aplicação de recursos para o ano de 2003, serão formuladas de acordo com as diretrizes do Governo e desse Conselho.”



2.1.4- Constatções da CTCOB/CNRH

Tendo recebido e analisado essas informações, a CTCOB/CNRH chega, de forma consensual, às seguintes constatações:

- As usinas hidrelétricas com capacidade nominal acima de 10.000 kW, enquanto usuárias de recursos hídricos, pagam pelo uso da água desde 2000, **tanto nas bacias com comitês instalados e atuantes, em rios de domínio da União ou dos Estados**, como nas demais, onde não há Comitês; a cobrança para todos os outros usuários, inclusive as pequenas

centrais hidrelétricas, só existe atualmente na bacia do rio Paraíba do Sul — na qual os recursos a serem arrecadados com a cobrança devem ser estimados considerando as parcelas pagas tanto por uns, quanto por outros.

- Os recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos pelo setor hidrelétrico (para as usinas com capacidade nominal acima de 10.000 kW), arrecadados desde 2000, **não têm sido aplicados de acordo com prioridades estabelecidas pelo CNRH, em articulação com os Comitês de Bacia, como determina a Lei n.º 9.984/00, em seu artigo 21, parágrafo 4º.**
- **Tratados como recursos orçamentários oriundos de impostos, os montantes assim arrecadados têm sido contingenciados** e, se não utilizados até o final dos respectivos exercícios, deixam de permanecer à disposição do SNGRH, para aplicação de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, como determina a Lei n.º 9.984/00, em seu artigo 21, caput e parágrafo segundo.
- **A falta de garantia de aplicação desses recursos de acordo com o que determina a Política Nacional de Recursos Hídricos**, mormente no caso das bacias hidrográficas com Comitês instalados, e mais especificamente no caso da bacia do rio Paraíba do Sul, onde todos os demais usuários (**inclusive as pequenas centrais hidrelétricas, com capacidade nominal de até 10.000 kW**) comprometeram-se a pagar pelo uso da água, de acordo com as regras acordadas e deliberadas pelo CEIVAP, visando ao alcance de metas de aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, **coloca em risco a sustentabilidade da cobrança e a credibilidade do sistema.**
- Face ao atual estágio de implantação e consolidação do SNGRH, **não pode o Conselho estabelecer, de modo abrangente, prioridades de aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, em articulação com os Comitês de Bacia; de todo modo, para atuar nesse sentido, faz-se necessário um trabalho articulado com a ANA.**
- **A aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos** (sejam aqueles oriundos da compensação financeira paga pelo setor hidrelétrico, sejam aqueles provenientes da cobrança aos demais usuários, implementada por deliberação dos Comitês em cada bacia hidrográfica), **do modo como vem sendo realizada, com base exclusivamente em programas de ação na área de recursos hídricos contemplados nos orçamentos da União, não atende à determinação legal de aplicação de acordo com diretrizes do CNRH, prioritariamente por bacia hidrográfica em que os recursos são gerados.**

Essas constatações, no entendimento comum dos participantes da CTCOB/CNRH, **demandam um posicionamento urgente e providências do Conselho** a respeito do assunto, o que justificou a convocação da presente reunião extraordinária.

Impulsionada por uma solicitação da Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA, a CTCOB vem realizando detalhada análise sobre a aplicação dos recursos financeiros da cobrança pelo uso da água paga pelo setor hidrelétrico, desde julho de 2000, quando a Lei N.º 9.984, institui a cobrança por esse setor, em seu art.28, §2º, no qual vincula a aplicação conforme determina a Lei N.º 9.433, já citada.

Como resultado desse trabalho são enumeradas abaixo as seguintes informações, obtidas a partir da troca de ofícios, entre a CTCOB, SRH e ANA, a respeito da arrecadação e aplicação desse recurso.

- i- **Desde julho de 2000 que a aplicação dos recursos arrecadados pelo setor hidrelétrico, segue orientação formalizada na Resolução ANA, N.º 130**, de 05 de dezembro de 2001. São quase todos planos e projetos contidos no programa nacional “Águas do Brasil”.
- ii- **A alegação da aplicação através de uma Resolução ANA, é de que não há ainda Plano Nacional, Planos de bacias, ou outro ato formalizado dos colegiados (CNRH e Comitês) e da SRH**, para uma destinação adequada desse recurso. Ressalta-se que tal alegação faz parte dos considerandos da citada Resolução.
- iii- **Neste contexto, cita-se novamente o art. 21 da Lei 9.984, na qual afirma-se que os recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão mantidos à disposição da ANA, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinados para as respectivas programações; c/c o § 4º, também desse art.**, no qual tem-se: as prioridades de aplicação serão definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os respectivos Comitês.
- iv- **De modo que, mesmo que a opção fosse pelos projetos priorizados na Resolução ANA N.º 130, os mesmos deveriam passar pela aprovação do CNRH**, no que se refere aos recursos oriundos da cobrança pelo setor elétrico.
- v- **Persiste a alegação de que tais recursos (0,75% do valor da energia produzida) não são cobrança exatamente (apesar da Lei)**, portanto passíveis de serem aplicados de forma diferenciada (também apesar de Lei).
- vi- **Para dirimir dúvidas a respeito do assunto está sendo desenvolvida, pela CTCOB, uma oficina de trabalho para tentar se criar um consenso no entorno da questão.** Perguntas precisam ser respondidas, tais como: se não é cobrança pelo uso da água no sentido legal e completo, pode-se considerar que o setor não paga pelo

- uso da água? Se paga, não deve seguir o que o arcabouço legal determina para o assunto? Determinado como pagamento pelo uso da água, **porque até o momento os Comitês de Bacia, em especial aqueles formados por rios de domínio dos estados, não tiveram nenhum acesso**, sequer a informação, sobre os mesmos, considerando que são eles que apresentam ao Conselho sugestão de aplicação para sua deliberação?
- vii- Independentemente das questões acima, tais recursos têm, em verdade, desde julho de 2000, seguido o trâmite normal de recursos orçamentários. 1º) passam pelo congresso, onde são determinadas as aplicações na LDO (independente dos respectivos Comitês, sequer do Conselho); 2º) são passíveis de contingenciamento orçamentário e financeiro, ou seja, pode-se não empenhar de acordo com o determinado, ou, pode-se empenhar mas não se concretizar. **Sabe-se que desses recursos foram contingenciados (sem retorno – orçamentária e financeiramente) R\$ 44 milhões referentes ao ano de 2001, e contingenciados financeiramente (está empenhado mas não tem liberação de recurso) R\$ 33 milhões no ano de 2002.**

2.2- CEIVAP

2.2.1- Antecedentes

O Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP foi criado pelo Decreto Federal N.º 1842, de março de 1996. Sua instalação foi em 18 de dezembro de 1997, com o objetivo geral de promover a articulação dos três estados onde a bacia do Paraíba do Sul se situa (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), na busca de soluções conjuntas para os problemas relativos à degradação dos recursos hídricos, bem como a revitalização da bacia hidrográfica.

O CEIVAP é formado por 60 membros, sendo três da União e 19 de cada estado da bacia do Paraíba, com a seguinte composição: 40% de representantes dos usuários de água; 35% do poder público e 25% de organizações civis. Seus membros são eleitos, em fóruns democráticos, para um mandato de dois anos.

A diretoria, também com mandato de dois anos, é formada por um presidente; um vice-presidente e por um secretário-executivo. Atualmente a diretoria do CEIVAP tem a seguinte composição:

- Presidente - Eduardo Meohas – Prefeito Municipal de Resende (RJ)
- Vice Presidente – Antônio Francisco Evangelista de Souza – Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente – SINTAEMA (SP)

- Secretário – Fídias de Miranda – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG (MG)

A cobrança pelo uso da água foi instituída na bacia, primeiramente, através da Deliberação CEIVAP N.º 03, de 16 de março de 2001. Esta Deliberação estabeleceu para o Preço Público Unitário -PPU, por metro cúbico, o valor de R\$0,02 (dois centavos de reais), tendo por base estudos de simulação de cobrança feitos pelo Laboratório de Hidrologia da COOPE – UFRJ, referentes à captação, consumo e lançamento apenas dos usuários industriais e de saneamento, estimando-se uma arrecadação da ordem de R\$ 14 milhões/ano.

Em 6 de dezembro de 2001, o Comitê aprovou a Deliberação CEIVAP N.º 08 que estabeleceu os critérios de implantação da cobrança pelo uso da água na bacia. Mantendo-se o PPU aprovado, no valor de R\$ 0,02, a Deliberação reforçou o caráter universal da cobrança (aplicável a todos os usos outorgáveis) e condicionou, com base na legislação vigente, o início do processo de arrecadação a cinco fatores:

- Aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, formatado com base nos Programas Estaduais de Investimentos do Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição (PQA) e no Programa Inicial de Investimentos aprovado pela Deliberação N.º 02/2000;
- Instituição da Agência de Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul, ou entidade com atribuições a ela assemelhada, conforme Deliberação CEIVAP N.º 05/2001;
- Definição pelo CEIVAP dos usos considerados insignificantes para a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul;
- Conclusão, pela Agência Nacional de Águas e pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, do processo de regularização de usos de recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Posteriormente, em 04 de novembro de 2002, foram aprovadas medidas complementares para a implantação da cobrança, através da Deliberação CEIVAP N.º 15. Dessas medidas destaca-se a definição de metodologia e de critérios de cobrança pelo uso da água aplicáveis aos usuários do setor agropecuário, a atividades de aquicultura e aos usuários do setor de geração elétrica em pequenas centrais hidrelétricas (PCHs). Essa Deliberação tratou ainda de critérios de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na transposição da bacia do Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu, para o qual fixou o prazo de 1 (um) ano para o estabelecimento e a aprovação dos critérios. Condicionada a essa medida, a Deliberação estabeleceu a obrigatoriedade do efetivo repasse para a aplicação na bacia, por determinação do CEIVAP, dos recursos referentes ao 0,75% do valor da energia elétrica produzida com a utilização das águas da bacia do Paraíba do

Sul. Por fim, a Deliberação estabeleceu também o prazo de 1 (um) ano para o desenvolvimento e aprovação de critérios de cobrança pelo uso da água na atividade de mineração.

Ressalta-se que todos esses procedimentos foram alvo de análises das Câmaras Técnicas competentes deste Conselho e foram devidamente homologados, através de Resoluções específicas.

2.2.2- Especificidades da Cobrança no CEIVAP

Apesar do não cumprimento *in verbis* das condicionantes definidas pela Deliberação CEIVAP N.º 08, especialmente aquelas relativas à instituição da Agência de Água da Bacia do Rio Paraíba do Sul e à conclusão, pela Agência Nacional de Águas e pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, do processo de regularização de usos de recursos hídricos, por acordo e sensibilidade dos usuários da bacia, em 31 de março de 2003, foi iniciado a cobrança pelo uso dos recursos hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul, em rios de domínio da União.

Os quadros, tabelas e gráficos apresentados a seguir oferecem uma síntese das especificidades e da atual situação de arrecadação na bacia.

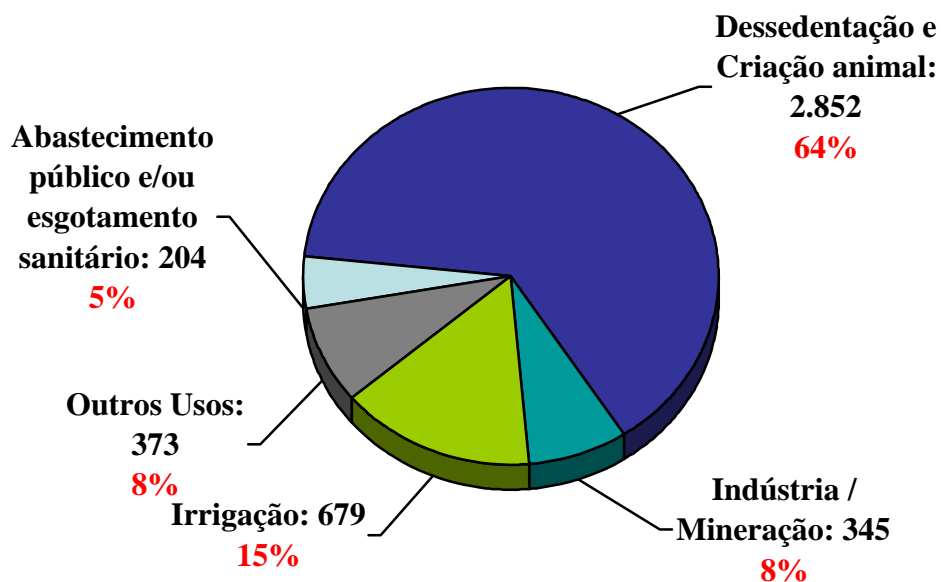
Captação na bacia do Paraíba do Sul (mil litros/seg)

Usos	São Paulo	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Total Geral
Doméstico	5,80	6,90	3,80	16,50
Industrial	2,24	11,14	0,27	13,65
Agrícola	11,14	30,73	7,85	49,72
Região Metropolitana do Rio de Janeiro		47,00		47,00
Total por estado	19,18	95,77	11,92	126,87

Fonte: Diagnóstico e Prognóstico do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – PGRH-RE-09/10-RO – Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ – Dez/2001

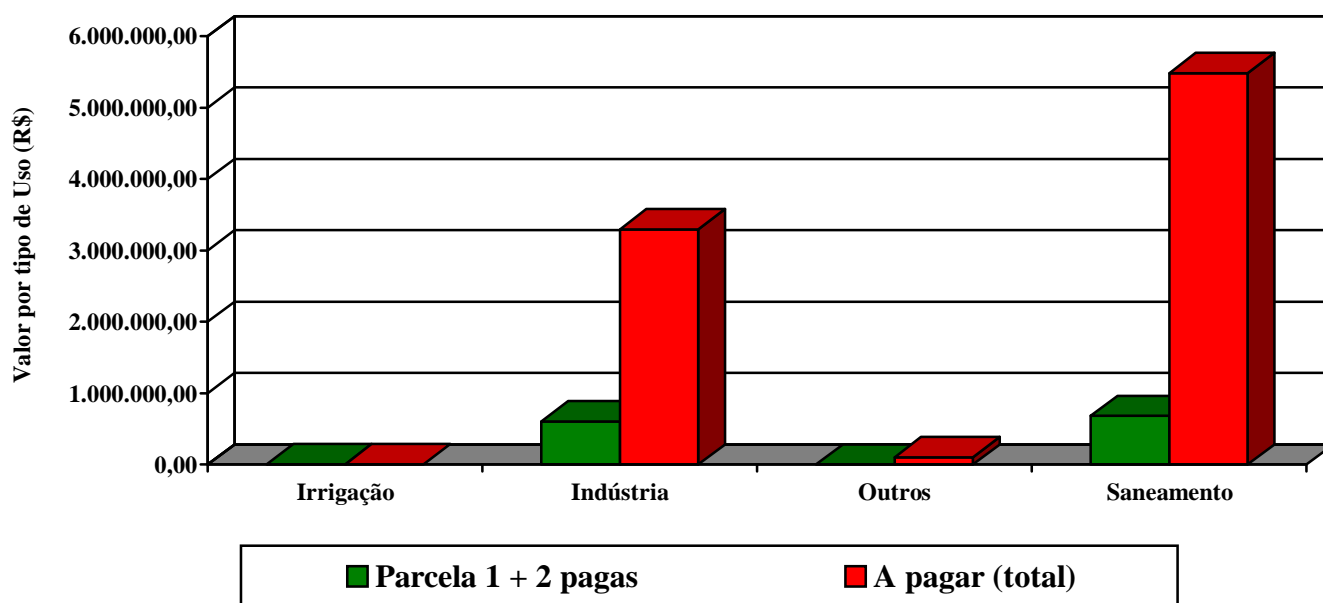
Cadastramento – Início em 16/09/2002

Número de declarações recebidas: 4.453



Resultado da cobrança nos 2 primeiros meses (março e abril de 2003)

Progressão de pagamentos (até 05/05/2003)

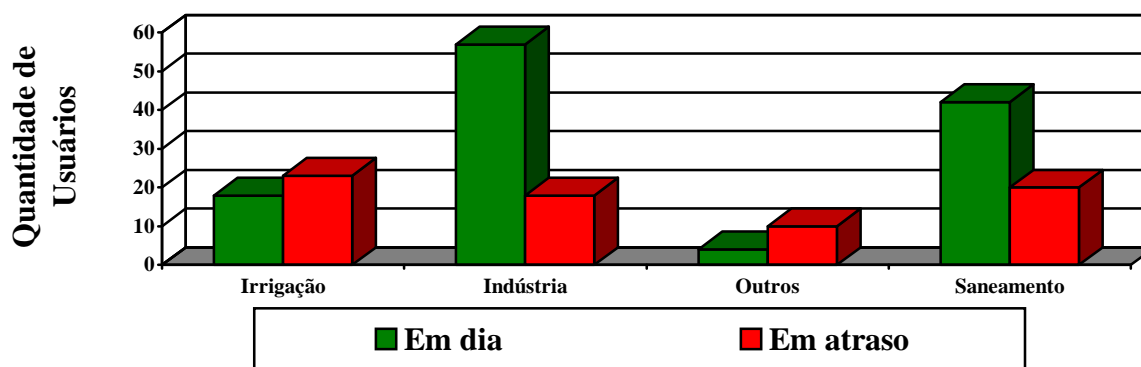


Resultado da cobrança nos 2 primeiros meses (março e abril de 2003)

Tipos de uso	Parcela 1 + 2 pagas	A pagar (total)	
Irrigação	3.172.17	2.699.13	
Indústria	609.410.93	3.298.724.74	
Outros	1.416.25	103.174.39	
Saneamento	682.152.11	5.483.878.98	Total Geral
Total	1.296.151.46	8.888.477.24	10.184.628.70

Boletins emitidos:

Usuários pagantes - abril / 2003



Tipos de uso	Em dia	Em atraso	
Irrigação	18	23	
Indústria	57	18	
Outros	4	10	
Saneamento	42	20	Total Geral
Total	121	71	192

Embora os quadros, tabelas e gráficos suscitem esclarecimentos e análises específicas, a proposta da CTCOB ao apresentá-los neste Relatório é de apenas informar o cenário da cobrança pelo uso da água no CEIVAP.

O recurso financeiro arrecadado na bacia pela Agência Nacional de Água até o momento (25 de junho de 2003) é da ordem de R\$1.900.000,00. De acordo com a legislação

citada, esse **recurso deve ser aplicado na bacia através de sua Agência de Água (da bacia) e de acordo com o plano de aplicação devidamente aprovado pelo CEIVAP.** Com vistas à viabilização dessas premissas, e para o cumprimento das condicionantes definidas na Deliberação CEIVAP N.º 08 , **foi aprovado, pelo Comitê, o Plano de Investimento e instituída a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que através da Resolução CNRH N.º 26, de 29 de novembro de 2002, foi autorizada a exercer as funções de Agência de Águas do CEIVAP.**

2.2.3- A Situação Atual no CEIVAP

Os trabalhos de investigação e análise desenvolvidos no âmbito da CTCOB, relativos aos recursos oriundos do pagamento pelo setor hidrelétrico, apontaram para o fato de que os recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul estavam também sujeitos aos riscos de contingenciamento e demais desvios de aplicação.

Assim, para o melhor entendimento de todo o processo com vistas à indicação de soluções adequadas ao problema, a CTCOB empreendeu todos os esforços na busca do correto entendimento dos processos técnicos, jurídicos, administrativos e financeiros de todos os recursos da receita patrimonial e demais recursos públicos específicos. Nessa busca chegou-se aos seguintes entendimentos:

- i- A cobrança tem sido avaliada e estudada como um recurso orçamentário. Ou seja, **a natureza jurídica da receita oriunda da cobrança pelo uso da água constitui uma receita corrente patrimonial, segundo parecer da DEGIN/SOF/MP, de agosto de 2002, que teve por base Parecer PGE/PG n.º 229/2002 da Procuradoria Jurídica da ANA.** Nenhuma hipótese foi ou tem sido construída no sentido de uma classificação diferenciada.
- ii- De acordo com o parecer da Secretaria de Orçamento Federal - SOF citado, o parecer apresentado pela ANA encaminha a questão considerando “que a receita decorrente da cobrança pelo uso da água tem sua arrecadação, distribuição e aplicação legalmente vinculadas à ANA”.
- iii- **Em agosto de 2002, a ANA foi informada, através desse mesmo Parecer da SOF, que os recursos oriundos da cobrança na bacia do Paraíba do Sul seriam classificados como: Natureza: 1330.10.00 – Receita de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos, Fonte: 129 – Recursos de Concessões e Permissões**

- iv- O contingenciamento dos recursos financeiros se dá através de um decreto presidencial. Neste decreto são apontadas, em seus primeiros artigos, as fontes não contingenciáveis.
- v- O decreto organiza todas as fontes de recursos através de Anexos, sendo que no **Anexo I estão as fontes certamente sujeitas ao contingenciamento, no Anexo II aquelas apenas sujeitas e no Anexo III as fontes pouco sujeitas aos contingenciamentos.**
- vi- O decreto presidencial deste ano contingenciou 60% dos recursos do MMA, nos quais estão incluídos os da cobrança pelo setor hidrelétrico.
- vii- O MMA e entidades vinculadas não fazem um corte linear. Elegem-se aquelas fontes que terão mais ou menos cortes, desde que atinjam os 60% definidos. Ou seja, a ANA poderá cortar os recursos e respectivas aplicações até atingir sua cota e não cortar aqueles referentes à cobrança. Entretanto, no nível de 60% é quase impossível não cortar de todas as fontes a ela destinada.
- viii- O contingenciamento se dá no nível orçamentário. Ou seja, corta-se o empenho. Mas, pode se ter também que aconteça um não repasse financeiro. **Fica-se empenhado mas não tem o recurso livre para a aplicação. Tais indicações estão nos Anexos IV ao VIII do decreto mencionado.**
- ix- **A fonte definida para o recurso oriundo da cobrança pelo CEIVAP é a 129 (conforme informa a SOF, em agosto de 2002). Esta fonte está no Anexo I, ou seja, altamente contingenciável. A proposta em negociação, no momento, é transferir a cobrança no CEIVAP para a fonte 150, que cai no ANEXO II, portanto, apenas diminuindo o risco do contingenciamento.** De qualquer forma fica-se o risco da retenção financeira.
- x- **A fonte em que se enquadram os recursos pelo pagamento do setor hidrelétrico é a fonte 138, também constante do Anexo I** (contingenciamento historicamente já confirmado).

- xi- Uma das alternativas em discussão é **a criação de um fundo específico. Entretanto essa alternativa não traz qualquer segurança para o não contingenciamento dos recursos**, haja vista o contingenciamento dos recursos de diversos fundos financeiros como o Fundo de Universalização das Telecomunicações – FUST, para o qual já foram recolhidos algo em torno de R\$ 3 bilhões e até o momento os mesmos não foram aplicados nas atividades a que se destinam e vinculadas na lei de sua criação.
- xii- A análise efetuada do PL da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 – LDO/2004, demonstrou que alguns recursos, **mesmo que classificados como da receita patrimonial, e algumas entidades recebem tratamento excepcional, no que se refere: a) à execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, a ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi (art.4º §1º); b) à destinação/ transferência de recursos, mesmo que não enquadradas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (art. 28, inciso VII); c) à dispensa de exigências (art.46) próprias da burocracia orçamentária (definidas nos artigos.40,41 e 42).**
- xiii- A análise efetuada na **LDO/2004 demonstrou ainda que os princípios da descentralização são já consagrados para as atividades voltadas para saúde e educação**, para as quais o PL, inclusive, fomenta unidades descentralizadas (art. 54, §1º). Ainda no contexto do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a **LDO/2004 prevê a transferência de recursos através de uma instituição financeira oficial (art. 48)**. Ou seja, a transferência dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água poderia ser feita dessa forma.
- xiv- Na LDO/2004, chama a atenção o fato de que **os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito do Siafi, após o último dia útil de exercício ficam vedados (art. 37, § 2º)**. Ou seja, não há transferência de recursos da receita patrimonial (no qual se classifica a cobrança) de um ano para outro.
- xv- Por fim, a análise na LDO/2004 aponta dois caminhos imediatos: **a) a competência do Ministro de Estado de Planejamento e Gestão de proceder troca de fontes já aprovadas (art. 86, §3º); b) requerer do órgão central do Siafi que a cobrança pelo uso da água seja caracterizada como receita com características operacionais específicas, evitando-se que essa receita seja classificada e, obrigatoriamente, contabilizada no Siafi (art. 91, §2º, inciso III).**

3- CONSTATAÇÕES FINAIS DA CTCOB/CNRH

Considerando que a cobrança pelo uso da água se sustenta nos conceitos e na filosofia de um acordo social, onde a credibilidade é o parâmetro principal na equação que definirá os valores e critérios de aplicação desse instrumento, pode-se concluir, a partir dos dados apresentados, que **os agentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em especial o CNRH, estão diante de uma situação muito grave.**

Todos os caminhos e processos vividos e propostos, até o momento, apontam para uma saída na qual o recurso da cobrança recebe tratamento orçamentário de rotina. **É muito importante que se consiga montar e aplicar um modelo legal que não seja dada a qualificação orçamentária típica para esse recurso.** Neste aspecto é mister **chamar novamente a atenção para o fato de que a criação de um fundo específico pressupõe a qualificação como recurso orçamentário de rotina e não estará livre de contingenciamento.**

Estão em curso na CTCOB duas oficinas de trabalho que buscam, através da promoção de debates com especialistas, a afirmação de alguns conceitos para o balizamento de uma proposta que possa apresentar soluções para os problemas que ora se apresentam e porque não dizer, para os perigos que rodam a efetividade do processo de arrecadação e aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

A primeira oficina vem trabalhando nas questões relativas aos recursos oriundos dos 0,75% pagos pelo setor hidrelétrico, a segunda oficina está tratando de desenvolver trabalhos relativos aos diversos caminhos e processos administrativos e financeiros e tributários da cobrança pelo uso da água, para todos os setores.

Enfatiza-se que **a aplicação da cobrança pelo uso da água do CEIVAP deverá estar garantida na palavra dos atuais dirigentes da ANA.** Considerando que o recurso arrecadado, nessa primeira fase, é pequeno, se comparado às dotações orçamentárias da Agência, associado às qualidades profissionais de seus dirigentes, não será difícil o cumprimento do que foi acordado. Entretanto dois aspectos merecem reflexão.

Primeiro, o CEIVAP se constitui na primeira experiência do Brasil, na qual o processo da cobrança pelo uso da água deve ser seguido pelos diversos Comitês que se instalam. Entretanto, **a situação atual da cobrança pelo uso da água no CEIVAP não é inspiradora, podendo, num efeito contrário, abortar outras iniciativas promissoras.** Outrossim, quando se multiplicarem as experiências no País, apenas a dotação orçamentária da ANA não fará frente ao seu compromisso de não contingenciamento dos recursos, reforçando a conclusão de que é necessário implementar uma solução mais permanente.

Segundo, a questão do não reconhecimento da cobrança como um recurso diferenciado do processo orçamentário rotineiro vem também ocasionando **dificuldades para o**

reconhecimento das Agências de Água das respectivas bacias, em especial o reconhecimento da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, como uma unidade executiva descentralizada de gestão dos recursos hídricos, passível, portanto, de receber delegação das funções da ANA, em especial o recebimento e aplicação dos recursos oriundos da cobrança.

Isto posto, entende-se que o **processo de implantação da cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União, no Brasil, está ameaçado**, especialmente o processo iniciado no CEIVAP.

A partir da análise do PL LDO/2004, verifica-se que com empenho e vontade política é possível estabelecer uma rotina orçamentária diferenciada para os recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Na definição da Estrutura e Organização dos Orçamentos (Capítulo II da LDO/2004) pode-se incluir, como já acontece para as unidades descentralizadas da saúde e educação, vários artigos respaldados na Constituição e nas Leis N.º 9.433/97 e N.º 9.984/2000, que darão possibilidade para a tramitação desses recursos de modo a atender suas especificidades. A CTCOB tem consciência de que a **LDO/2004 se constitui em um Projeto Lei, portanto em momento adequado para receber emendas** e que as diretrizes orçamentárias são mudadas ano a ano. Entretanto, no desenvolvimento de suas análises, a **Câmara percebeu que ao se criar uma rotina orçamentária, essa se repete ano após ano, sem modificações.**

Assim, a CTCOB definiu, por consenso, em sua reunião ordinária, a necessidade de se convocar uma reunião extraordinária do CNRH para tratar o assunto, encaminhando sua proposição ao Secretário-Executivo do CNRH, que compreendendo a gravidade da situação, imediatamente acatou a sugestão, procedendo aos encaminhamentos adequados. A CTCOB propôs, ainda, como uma primeira solução, a aprovação pelo CNRH e o encaminhamento em audiência, à Presidência da República e aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Meio Ambiente, através da constituição de um grupo de Conselheiros, de uma Moção com vistas a formalizar e sensibilizar as diversas instâncias dos poderes públicos e os demais segmentos da sociedade, que num processo integrado, possam definir e aplicar os caminhos adequados ao cumprimento dos fundamentos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.