

COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA: O EXEMPLO DE SUA EFETIVAÇÃO EM UMA BACIA HIDROGRÁFICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Denilson Burkert

Oceanólogo, Dr., PqC do Polo Regional Alta Paulista/APTA

denilsonb@apta.sp.gov.br

Emílio Carlos Prandi

Geólogo do Departamento de Águas e Energia Elétrica de Marília

Em 1991 foi aprovada a Lei 7663 que estabelece a Política de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo. Entre os instrumentos dessa política são encontrados os Planos de Recursos Hídricos, elaborados para cada bacia hidrográfica e pelo Estado; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga de direito de uso; e o instrumento, possivelmente mais controverso, que é a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Ao ouvir dizer sobre a cobrança pelo uso da água, o público quase que de forma geral fica em dúvida se será atingido ou não por esse tipo de arrecadação. Não são poucas as vezes em que se escuta:

- Vou ter que pagar mais um imposto? Mas eu já pago pela água!
- Quanto vou ter que pagar?
- Para onde vai esse dinheiro?

E muitas vezes nem os técnicos sabem direito como responder a essas dúvidas.

Este artigo traz algumas informações que podem colaborar para o entendimento sobre a questão demonstrando o processo de efetivação da cobrança com base na experiência recente em um comitê de bacias hidrográficas (CBH) no Estado de São Paulo.

O que é a cobrança?

Ao se pagar a conta de água todo o mês o consumidor está ressarcindo os valores de serviços prestados pelas empresas de abastecimento, ou seja, pela captação, tratamento e distribuição da água que chega até a casa ou empresa, de modo que não se paga em nenhum momento pela quantidade de água retirada do rio ou do aquífero ou pela poluição causada pelo lançamento de efluentes nos diferentes corpos d'água.

E é esse o propósito da cobrança, obter recursos pela utilização da retirada da água e usar essa arrecadação para a recuperação ou manutenção dessas fontes permitindo que sejam utilizadas pela geração atual e pelas futuras.

Um dos fundamentos da Lei 9433/1997 que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e da Lei a 7663/1991 que estabelece a Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo é que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observando-se aspectos de sua quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas.

A aplicação da cobrança tem por objetivos gerais incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas de intervenções contemplados nos planos de bacia. A partir disso busca-se garantir um uso mais racional da água e de estímulo em não poluí-la. Em outras palavras, as pessoas que vivem nas bacias hidrográficas e nelas captam a água e a contaminam, devem se responsabilizar financeiramente pela sua recuperação.

A cobrança então se trata de um instrumento de gestão que permite o aporte de recursos para financiar o programa de investimentos na bacia (Pereira e Formiga-Johnsson, 2005).

O exemplo comumente utilizado para se explicar a que se deve a cobrança é o de um condomínio, no qual diferentes moradores pagam uma taxa pela utilização da mesma estrutura do condomínio, mas os mesmos usufruem de forma diferenciada, e ao final do mês repartem os custos por melhorias gerais.

No caso das águas dos rios os usuários devem pagar pela captação e pela sua recuperação, rateando as despesas entre si. Nessa concepção, o valor da cobrança seria pactuado na região, entre os usuários e o principal interlocutor desse pacto será o CBH.

Com a implantação da cobrança busca-se promover a cooperação entre agentes, no sentido da conservação dos recursos hídricos e da indução de mudanças de comportamento da sociedade em geral com o uso mais eficiente da água.

A cobrança pelo uso da água é mais um imposto?

A cobrança difere do tributo chamado imposto na legislação brasileira, por várias razões, entre elas, a da não vinculação da receita (Zago, 2007). O imposto, como uma forma de tributo prevista na Constituição Federal, não pode ter destinação pré-definida, fazendo parte das receitas derivadas do Estado.

Já no caso dos valores arrecadados com a cobrança, estes serão destinados à bacia hidrográfica de onde forem arrecadados, devendo ser aplicados em planos, projetos e obras que tenham por objetivo gerenciar, controlar, fiscalizar e recuperar os recursos hídricos.

Então todos dos usuários de água na bacia hidrográfica serão cobrados pelo uso da água?

Não é bem assim. Primeiramente, somente pagarão os usuários nas bacias hidrográficas em que existir a figura do CBH. Se numa região não existir o comitê, não será realizada a cobrança.

No caso de São Paulo seu território foi dividido em 22 unidades de gerenciamento de recursos hídricos, as quais têm em totalidade comitês de bacia em atividade fazendo com que a cobrança seja estabelecida no futuro próximo em todo o Estado.

Outro aspecto que se deve salientar é que a cobrança não atingirá a todos os usuários, ela atinge o conjunto de usuários submetidos à exigência da outorga pelo uso dos recursos hídricos. Deste modo, aqueles usuários que não precisarem de outorga estarão livres da arrecadação.

Conforme o [Decreto Estadual nº 50.667, de 30 de março de 2006](#) que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005 sobre a cobrança pelo uso da água, estão isentos dela:

- os usuários que se utilizam da água para uso doméstico de propriedades ou pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural quando depender de outorga, reconhecidos pelo CBH;

- os usuários com extração de água subterrânea em vazão inferior a cinco metros cúbicos por dia (volume não pode ultrapassar 5m³ por dia), que nesse caso, independem de outorga.

No caso do abastecimento público, a cobrança pelo uso da água não deve incidir no usuário final. Mas, a empresa de abastecimento do município é que será cobrada. Essas empresas poderão repassar esse custo “extra” para os consumidores, exceto aqueles que comprovarem viver com baixa renda, isto é, aqueles classificados na “tarifa social” pelas empresas de saneamento ou os inscritos em programas sociais do Governo.

Outros critérios específicos de vazões ou acumulações de volume de água que possam ser considerados insignificantes para a cobrança, em virtude de suas características regionais deverão ser deliberados pelos CBH's para avaliação de suas peculiaridades.

Qual a participação dos comitês de bacia na cobrança?

Os CBH's têm papel fundamental na implementação da cobrança. Para que seja efetivamente aplicada é necessário anteriormente um grande processo de negociação dentro dos comitês de bacia, no qual serão indicados quais usuários deverão pagar, o valor a ser cobrado e como os recursos obtidos serão utilizados.

Essas discussões não são iniciadas a esmo, ou seja, sem critérios prévios estabelecidos. O comitê deve de alguma forma gerar informações que dêem suporte para a tomada de decisões e, a partir de então, começar a debater a sua formulação. Dessa forma, a cobrança ocorrerá de acordo com as características específicas do uso água e da conservação dos recursos hídricos de cada bacia hidrográfica no Estado.

Além de deliberar alguns tipos de usos que eventualmente possam não ser cobrados, o CBH deverá também indicar os parâmetros, valores e usuários que serão cobrados. Assim espera-se que inicialmente os usuários que mais afetam os recursos hídricos sejam cobrados e posteriormente, ao longo do tempo, os demais venham também a contribuir.

Para que isso aconteça é necessário que o comitê de bacias tenha também a Agência de Bacia que é a entidade executiva do comitê de bacias responsável por aplicar os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Nos casos dos comitês de bacia do Estado de São Paulo que ainda não detenham uma Agência de Bacia constituída, estes poderão recorrer ao auxílio de um órgão estadual para

que os auxilie nesse processo. Nesse caso o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) tem sido o órgão responsável pela gestão da cobrança.

A efetivação da cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica dos rios Aguapeí e Peixe

A lei Estadual 9.034 de 1994 estabeleceu o Plano Estadual de Recursos Hídricos e propôs a divisão do Estado de São Paulo em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI's. Atualmente o Estado conta com 21 Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's).

As bacias hidrográficas dos rios Aguapeí e Peixe (UGRHI's 20 e 21) localizam-se no Oeste de Estado e são as únicas no Estado gerenciadas por um único comitê de bacias o qual foi criado em 1995. As UGRHI's 20 e 21 (Figura 1) juntas detêm área de drenagem de 23.965km² relativa aos 58 municípios que as compõem (Plano das Bacias Hidrográficas dos rios Aguapeí e Peixe, 2008).

Os estudos sobre a cobrança no comitê foram iniciados em 2007 e posteriormente em 2010 foi criado o Grupo de Trabalho (GT), o qual é formado por representantes dos usuários públicos e privados na bacia e também por entidades civis interessados no tema. A partir de então, o GT começou dar apoio técnico ao comitê de bacias suprindo-o com informações. Além disso, internamente discute aspectos relacionados à implantação tendo como orientador o [decreto Estadual nº 50.667/06](#). Esse decreto regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005, que trata da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo estabelecendo procedimentos para fixação de limite, condicionantes e valores.

Para se estabelecer as bases da cobrança foi necessário buscar informações do uso da água da bacia.

Os dados para a elaboração da cobrança são oriundos de informações colhidas pelo DAEE, em articulação com a CETESB, os quais elaboraram um cadastro de usuários de recursos hídricos em função de suas captações, emissões e cargas geradas.

Além destes, foram obtidos dados de captação e lançamento de água dos municípios abastecidos pela SABESP e visitas a campo para obtenção de dados de captação e lançamento de água dos municípios não operados pela SABESP.

O valor total da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, de cada usuário será definido pelo CBH, sendo obtido pela soma dos preços unitários finais referentes aos

- o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
- o volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação;
- o consumo efetivo ou volume consumido;
- a finalidade do uso; a sazonalidade;
- as características dos aquíferos;
- as características físico-químicas e biológicas da água;
- a localização do usuário na bacia;
- as práticas de conservação e manejo do solo e da água e
- a transposição de bacia.

Para os valores referentes à cobrança lançamento serão consideração 9 coeficientes ponderadores:

- a classe de uso preponderante do corpo d'água receptor;
- o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
- a carga lançada e seu regime de variação;
- a natureza da atividade; a sazonalidade; a vulnerabilidade dos aquíferos;
- as características físico-químicas e biológicas do corpo receptor no local do lançamento;
- a localização do usuário na bacia e
- as práticas de conservação e manejo do solo e da água.

Outra valoração que pode ser dada à água será em função de seu consumo, ou seja, para a água que é captada e que não retorna ao recurso, sendo consumida pelas atividades desenvolvidas pelo usuário e que pode variar em função do tipo de usuário. Para obter os

valores o comitê utilizará a informação sobre o consumo de água fornecido pelo consumidor aos órgãos reguladores.

Nas discussões sobre os valores a serem cobrados serão avaliadas outras informações para chegar-se à proposta final. Serão discutidos, por exemplo, a progressividade da cobrança, ou seja, se ela será feita em seu valor integral logo no primeiro ano de sua aplicação, ou se os valores podem representar apenas percentuais do valor total nos primeiros anos de forma que os usuários possam se adequar à cobrança paulatinamente.

Outros aspectos ainda serão discutidos, como, a forma de cobrança (se por boleto ou enviada pelo correio), a frequência com que a cobrança será realizada (mensal, semestral ou anual) e a definição de um valor mínimo para que a emissão do boleto seja viável. Todo esse complexo administrativo-financeiro terá influência sobre a aplicação da cobrança.

A cobrança deve incidir sobre os principais usos e usuários da água na bacia, pois são os que mais interferem sobre a sua qualidade e a sua quantidade.

Em estudo realizado para o CBH dos rios Aguapeí e Peixe sobre o perfil dos usuários da água em sua área de abrangência observa-se que as indústrias (incluindo-se as usinas de álcool) e usuários urbanos (aqueles que usam águas da rede pública) são os mais importantes utilizadores. Sendo assim, o GT deverá recomendar ao comitê que esses tipos de usuários devam ser cobrados. Por outro lado, o mesmo GT deverá indicar que os usuários rurais não devam pagar pelo uso da água em qualquer nível de consumo devido ao seu baixo impacto sobre os recursos da região. Cabendo posteriormente ao comitê validar ou não essas recomendações.

Antes que a cobrança comece efetivamente, o CBH deve informar aos futuros pagadores a necessidade de sua participação no que se chama "Ato Convocatório". Esse ato é o momento em que os usuários cobrados terão a oportunidade de fazer ajustes finais em seus consumos descritos na outorga do uso da água ou no licenciamento ambiental. Isso se deve ao fato que muitos usuários descrevem nesses processos valores superiores aos que usam no dia-a-dia e que se forem mantidos pagarão mais.

Ao final dos estudos realizados pelo GT de cobrança será elaborada uma proposta a qual será submetida à análise do CBH o qual deverá deliberar sobre o assunto. Uma vez aprovada a proposta da cobrança segue ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos que

concordará ou não como seu conteúdo. Após a concordância a cobrança já pode ser efetivada.

Quanto será cobrado?

O preço da água também é definido pelos CBH's de acordo com a necessidade de custeio dos planos e projetos aprovados para um período de quatro anos. Também são levados em consideração a quantidade de água disponível, o número de consumidores pagadores e sua média de consumo. Isto é, cada comitê estabelece seu Plano de Ação e pode contar com os recursos recebidos através da cobrança pelo uso da água para financiá-lo. Desta forma, o preço cobrado pela água pode ser diferente em cada bacia hidrográfica.

Segundo o Decreto 50.667/06 a fixação dos valores a serem cobrados terão por base o volume captado, extraído, derivado, consumido, e a carga dos efluentes lançados nos corpos d'água.

Os CBH's poderão propor diferenciação dos valores a serem cobrados, em função de créditos e parâmetros definidos em regulamento, que abranjam a qualidade e disponibilidade de recursos hídricos, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas.

Durante o processo de efetivação da cobrança os comitês de bacia têm levado em referência para a elaboração de seus valores aqueles já executados por comitês em que a cobrança já é realidade. No estudo realizado para o GT de cobrança do CBH dos rios Aguapeí e Peixe foi descrito um levantamento dos 16 comitês de bacia estaduais que já aprovaram a cobrança pelo uso da água (Tabela 1). Os valores diferenciados refletem as condições de uso e poluição de cada unidade de gerenciamento. Aqueles em que os valores são maiores têm mais problemas com poluição ou então a capacidade de oferta de água já se encontra próxima ao limite.

Tabela 1. Valores máximos e mínimos dos segmentos da cobrança pelo uso da água aprovados por 16 comitês de bacia do Estado de São Paulo.

	Captação R\$/m ³	Consumo R\$/m ³	Lançamento R\$/DBO
Valores Máximos	0,012	0,029	0,13
Valores Mínimos	0,01	0,02	0,07

Existem também valores máximos a serem praticados. No caso da cobrança pela captação esta é limitada a 0,001078 UFESP's /m³. No caso o valor cobrado para lançamento é limitado a 3 vezes o valor pago pela captação somado ao consumo.

Para onde irá o dinheiro?

O montante dos recursos arrecadados com a cobrança deverão ser destinados para:

- Pagamento de desembolsos relativos a investimentos aprovados pelo CBH e financiados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO);
- Até 7,5% para o desenvolvimento de bases técnicas e instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos;
- Pagamento dos agentes técnicos e financeiros do FEHIDRO;
- Operação e manutenção dos sistemas de controle da cobrança - DAEE e CETESB;
- Até 10% serão destinados à agência de bacias, ou na sua ausência, ao DAEE, para a cobertura de custos operacionais da cobrança e o custeio da Secretaria Executiva do CBH.

Os valores arrecadados serão somados aos recursos do FEHIDRO, o qual constitui o braço financeiro do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.

O FEHIDRO tem por objetivo financiar programas e ações na área de recursos hídricos, de modo a promover a melhoria e a proteção dos corpos d'água e de suas bacias hidrográficas. Esses programas e ações devem vincular-se diretamente às metas estabelecidas pelo Plano de Bacia Hidrográfica e estar em consonância com o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Além do FEHIDRO, parte dos recursos obtidos pela cobrança será destinada à manutenção da Agência de Água para que essa possa manter sua estrutura funcional.

Dessa forma, a arrecadação proveniente da cobrança pelo uso da água em uma bacia hidrográfica será usada em projetos destinados à gestão, recuperação e proteção dos recursos hídricos dentro dessa mesma bacia.

Referências

[Decreto Estadual Nº 50.667, de 30 de março de 2006](#). Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005, que trata da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.comiteap.sp.gov.br>>. Acessado em 02/11/2011.

PEREIRA, D.S.P.; FORMIGA-JOHNSSON, R.M. Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil. Revista de Gestão de Águas da América Latina, Santiago, v. 2, n.1, p. 53-72, 2005.

Plano das Bacias Hidrográficas dos rios Aguapeí e Peixe – Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs 20/21. Estado de São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://www.comiteap.sp.gov.br>>. Acessado em 02/11/2011.

ZAGO, V.C.P. A valoração econômica da água - uma reflexão sobre a legislação de gestão dos recursos hídricos do Mato Grosso do Sul. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v. 8, N. 1, p. 27-32, 2007.