

## CONTRIBUTO

### Reforma da Fiscalidade Verde

→ **Consulta da reforma do [Anteprojecto](#) (até 15 Agosto 2014)**

O contributo da FENAREG – Federação Nacional de Regantes de Portugal sobre o diploma da reforma da fiscalidade verde, centra-se na proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, referente ao regime económico e financeiro dos recursos hídricos.

#### **O que tem de NOVO para o regime económico e financeiro dos recursos hídricos:**

- Agrava e actualiza valores da TRH – Taxa de Recursos Hídricos;
- O coeficiente de escassez passa a ser ajustado anualmente, consoante a situação de escassez da bacia hidrográfica, com agravamento que pode ir até 1,5;
- Acaba com o coeficiente de eficiência para os sistemas dos aproveitamentos hidroagrícolas, reduzindo-o progressivamente até 2018;
- Reduz 10% para quem tem medidor (utilizadores agrícolas);
- Reduz 5% para quem tem certificação Eco-Management and Audit Scheme (EMAS);
- Introduce a reutilização de águas residuais tratadas;
- Nos sistemas urbanos, o volume de água não fracturado – perdas físicas e comerciais da entidade gestora – vai ser repercutido aos utilizadores finais, agravando até 5% em alta e até 20% em baixa, sendo o valor fixado anualmente pela ERSAR;
- Aumenta a isenção técnica para €25;
- Tenta “tornar mais transparente” a aplicação do FPRH – Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos.

#### **POSIÇÃO DA FENAREG**

***Qualquer aumento da TRH é inaceitável. Tal como antecipámos, aquando do estabelecimento do regime económico e financeiro dos recursos hídricos, a TRH é um imposto e é contrário aos princípios da Directiva Quadro da Água. Provoca distorções económicas interna e externa. Interna porque apenas alguns utilizadores a estão a liquidar e externa porque em poucos países está a ser aplicada. Sendo a actividade agrícola altamente competitiva, quer interna, quer externamente, todo e qualquer imposto que agrave os custos da actividade, desequilibra quem o liquida.***

***É um imposto, uma vez que o retorno do pagamento da TRH, previsto através do FPRH, não foi efectivo, transparente, nem acessível ao potencial universo de beneficiários. O FPRH resulta da contribuição dos utilizadores através do pagamento da TRH, que se iniciou em 2008 e o acesso ao FPRH está condicionado desde que entrou em vigor, a 1 de Janeiro de 2010. Os utilizadores têm o direito a aceder ao FPRH e exigem a contrapartida do pagamento da TRH, através da afectação do FPRH a projectos e investimentos que promovam a utilização racional e a protecção dos recursos hídricos.***

***Antes de se equacionar qualquer aumento da TRH, devem ser acauteladas medidas de equidade e transparência na sua aplicação, bem como o FPRH deve ser posto em funcionamento de forma clara, com critérios de avaliação objectivos e garantida a acessibilidade de candidatura a todo o universo de beneficiários.***

## COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Sobre as alterações ao Decreto-Lei n.º 98/2007, propostas no âmbito da Fiscalidade Verde, a FENAREG emite os seguintes comentários específicos:

### ➔ Aplicação efectiva da TRH através do FPRH. E outros instrumentos financeiros

O retorno do pagamento da TRH, **segundo o princípio do pagamento de uma taxa e não de um imposto** – como a FENAREG sempre defendeu – está previsto através da aplicação do FPRH em investimentos na melhoria e utilização racional dos recursos hídricos nacionais.

O FPRH significa 50% da TRH paga pelos utilizadores desde 1 de Julho de 2008. Seis anos passados desconhece-se onde foi aplicado o FPRH e o acesso ao seu financiamento foi condicionado.

Segundo os dados conhecidos, estima-se que o **valor acumulado do FPRH seja actualmente de 150 milhões de euros**. Os valores de referência são de 2010, publicados nos relatórios das ARH's e do INAG. Os mesmos relatórios especificam ainda que a **aplicação do FPRH ocorreu maioritariamente na zona costeira e em estudos (84%)**, nomeadamente na elaboração dos PGRH – Planos de Gestão de Região Hidrográfica. Os recursos hídricos interiores sofreram, assim, apenas 15% do retorno da TRH.

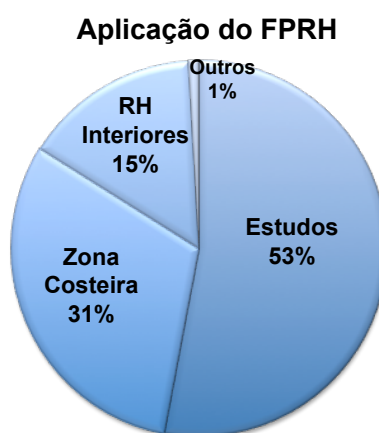
Por todas estas razões, o diploma da Fiscalidade Verde, ao alterar o Decreto-Lei n.º 97/2008, deve por todos os meios ser mais exigente no FPRH: tornar o FPRH acessível a todo o universo de potenciais candidatos, exigir critérios de avaliação objectivos e um funcionamento contínuo e transparente.

Para além do FPRH e da TRH, outro instrumento de grande importância, que o DL 97/2008 disciplina, são **os contratos-programa relativos a actividades de gestão dos recursos hídricos**. Outro instrumento que **também não funcionou**. Estes constituiriam o apoio financeiro a prestar pela administração central em investimentos e acções para melhorar a sustentabilidade da gestão da água, através de acordos de administração com diversos tipos de entidades. Entre estas entidades, estariam as **Associações de Utilizadores** que, em todos estes anos, não houve por parte do Ministério do Ambiente reconhecimento de uma única Associação de Utilizadores, figura jurídica também ela criada à luz da nova Lei da Água e das orientações da DQA – Directiva-Quadro da Água, assente no princípio da delegação de competências nos utilizadores.

**O Estado falhou em todos os instrumentos de retorno pelo pagamento da TRH – FPRH e Contratos-Programa. Estes visam a melhoria dos nossos recursos hídricos e devem ser postos em funcionamento antes de qualquer aumento de TRH.**

### ➔ Agravamento do Coeficiente de Escassez (Componente A)

Prevê-se a aplicação diferenciada do coeficiente de escassez, por bacia hidrográfica, por ano, com base na situação de escassez. Os valores variam entre 1 e 1,5, passando a poder ser mais penalizador – agravando até 50%, quando o limite máximo anterior era 20%. O diploma prevê ainda que, caso o Ministério não fixe o valor do coeficiente, nesse ano, o coeficiente assume, por defeito, o valor 1,25.



Em primeiro lugar, uma breve nota sobre a questão da escassez de água: segundo a informação do INAG – Instituto da Água, relativa a 2001, em Portugal apenas se utilizam cerca de 20% dos recursos hídricos disponíveis. A informação mais recente dos PGRH, de 2013, acrescenta que, para o conjunto das regiões hidrográficas de Portugal Continental, o rácio entre as necessidades totais de água (todos os usos) e as disponibilidades em ano médio é de 11%, o que aponta para que não exista uma situação de escassez. Afigura-se assim **excessiva a possibilidade de agravamento do coeficiente de escassez até 50%, sendo o inverso (redução do coeficiente) tecnicamente muito mais justificado**. A justificação da Comissão, para esta proposta, assenta apenas no reforço do incentivo decorrente da aplicação dos coeficientes de escassez, **não tendo por base qualquer justificação técnica**, tal como, também não existiu em 2008, quando foram fixados estes coeficientes para a TRH, e que levaram a que fossem amplamente contestados. Na prática, simplesmente se pretende através deste factor agravar o imposto, independentemente de qualquer racionalidade técnica para a sua aplicação.

No caso da agricultura de regadio, a FENAREG defende que não faz qualquer sentido estabelecer coeficientes de escassez para a utilização de água, uma vez que o sector tem a particularidade de ser flexível e adaptar-se às situações de escassez de água, sendo o primeira actividade penalizada, reduzindo consumo, reduzindo áreas, optando por culturas menos exigentes, etc. O coeficiente de escassez tem, assim, o resultado prejudicial do aumento dos custos.

A proposta leva a questionar ainda, **quais os critérios de fixação de cada patamar do coeficiente de escassez?** Os critérios de fixação do coeficiente, da forma como constam na actual proposta da Fiscalidade Verde, **são tecnicamente vagos** e remetem o assunto para futura publicação de portaria. A Comissão, na razão da sua actual proposta, deve indicar a métrica e o conjunto de indicadores de base para cada valor do coeficiente de escassez.

A Comissão estabelece ainda que, na falta de fixação do valor do coeficiente de escassez por parte do Ministério, o valor é 1,25. Ou seja, caso a Administração não fixe o valor para o coeficiente, os utilizadores, nesse ano, são penalizados com pagamento agravado em 25%. Ora, o coeficiente de escassez deve **reflectir a realidade da bacia hidrográfica em cada ano hidrológico** e não ser fixado, à partida, em 1,25 por falta de comunicação da Administração. Nesse sentido, **o valor do coeficiente de escassez, por defeito, deve ser 1**.

Por outro lado, o **impacto estimado** pela Comissão para o alargamento do intervalo de valores a aplicar, está muito abaixo do valor real. A Comissão limitou o universo aos valores sujeitos ao coeficiente de escassez 1,2, esquecendo os restantes: 1,1 e 1, ou seja, aqueles cujo agravamento será de 40% e 50%, respectivamente e que, no conjunto, representam mais de metade da área das bacias hidrográficas do nosso território.

O diploma prevê ainda a possibilidade do coeficiente de escassez ser fixado ao nível da sub-bacia, “quando estiver feita a **delimitação das sub-bacias**, nomeadamente no quadro dos PGRH”. Ora, esta possibilidade já se encontrava prevista no original Decreto-Lei n.º 97/2008 e entretanto, em 2013, os PGRH foram publicados, o que leva a questionar: Porque não foi feita a delimitação das sub-bacias nos actuais PGRH? A delimitação está a ser realizada no âmbito da 2.ª geração dos PGRH, que estão em desenvolvimento? Defendemos que, ultrapassada esta delimitação, a aplicação do coeficiente de escassez a cada sub-bacia, deve também ela seguir os mesmos princípios atrás referidos: reflectir, em cada ano, o estado hidrológico e caso o Ministério não fixe o valor, este deve ser, por defeito, igual a 1.

#### **→ Acabar com o Coeficiente de Eficiência para a Agricultura**

Prevê-se o agravamento do coeficiente de eficiência – actual de 0,6 – para 0,7 em 2015, 0,8 em 2016, 0,9 em 2017 e 1 em 2018. Este escalonamento do coeficiente de eficiência e

consequente término, não faz qualquer sentido, sobretudo porque **não tem por base qualquer princípio de eficiência**. A Comissão baseia a sua proposta apenas no facto da falta de justificação, por parte da Administração, por ter “estendido” a aplicação do valor 0,6 e na “dificuldade de identificar um valor de eficiência global que sirva de referência”.

**A falta de resposta da Administração e o desconhecimento técnico não pode dar origem a esta proposta de escalonamento, nem servir de justificativo para acabar com o coeficiente de escassez.** O Decreto-Lei 97/2008, estipula no n.º 2 do art.º 32 que “a TRH aplicável às águas utilizadas nos aproveitamentos hidroagrícolas ou em empreendimentos de fins múltiplos de natureza predominantemente hidroagrícola **será objecto de correcção por meio de coeficientes de eficiência que tenham em conta a adopção de medidas para o uso eficiente da água e a sustentabilidade económica, a aprovar por meio de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente, da agricultura e do desenvolvimento rural.**” Por outro lado, o n.º 3 do mesmo artigo, determina que “até 31 de Dezembro de 2009, o valor a aplicar é de 0,60”. Em 2011, por Despacho (n.º09/PRES/2011), a Senhora Ministra do Ambiente determinou que **essa portaria conjunta será publicada quando estiverem disponíveis as versões finais dos PGRH e/ou do PNA 2010** e que enquanto não fossem estabelecidos outros valores, seria aplicado 0,6. Ora, os PGRH estão concluídos e publicados desde Março de 2013, tendo a Administração bases suficientes para estabelecer estes coeficientes. A Comissão deve propor que seja feito este trabalho.

A Comissão assenta ainda a proposta na “dificuldade de identificar um valor de eficiência global” e como “sendo reconhecida como excessivamente simplista a utilização na agricultura de indicadores de eficiência no transporte e distribuição”. Ora tecnicamente, o que a Comissão não tem em consideração, é que é precisamente sobre esta componente do sistema de transporte distribuição de água que o coeficiente de eficiência é aplicado, ou seja, sobre o sistema de transporte e distribuição de água das obras públicas de regadio colectivo – denominados por aproveitamentos hidroagrícolas. **O valor da eficiência global desta componente do sistema é facilmente conhecida** – como aliás a Comissão revela na sua proposta. Concretamente, o nível de ineficiência, de acordo com a informação do INAG, em 2001, era de 40% e que, dez anos passados, diminuiu para 37%. Ou seja, **a agricultura foi o único sector de actividade que reduziu o volume global de água utilizada** (cerca de 33%) ao mesmo tempo que a produtividade económica da água de rega subia mais do que 30%. Olhando para o futuro, a APA aponta ainda para um objectivo mais ambicioso, no programa de implementação do PNUEA 2012-2020, de reduzir as perdas de água nos sistemas de transporte e distribuição de água da agricultura para os 35%. É bem verdade que estes valores são globais e que **o coeficiente de eficiência pode ser ajustado, nomeadamente ao tipo de sistema de distribuição de água: em gravidade e/ou em pressão.**

Os nossos aproveitamentos hidroagrícolas foram construídos, a sua maioria, nas décadas de 60 e de 70, necessitando de intervenções de reabilitação e de modernização para atingir os níveis de eficiência propostos no PNUEA 2012-2020 e, concretamente o actual Programa de Desenvolvimento Rural, para 2014-2020, prevê apoios nesse sentido, contribuindo assim para o aumento dos níveis de eficiência dos sistemas e para a competitividade do sector. Mas tecnicamente, atingir uma eficiência de 100%, como propõe a Comissão, é hidraulicamente impossível.

Por outro lado, a Comissão indica que “é fundamental conhecer os volumes efectivamente utilizados na agricultura” e portanto cria uma redução para quem tiver sistemas de medição instalados. No entanto, como sabemos, **medir é importante mas não significa eficiência**. Esta medida da Comissão, conjugada com o retirar do coeficiente de eficiência, dá como sinal: “pode usar mais, desde que seja medido”. Concordamos com a proposta de redução

de 10%, como medida incentivadora para quando são usados caudalímetros, embora deva ser salvaguardado onde tal é **tecnicamente possível**, tal como previsto no actual PDR2020 e, ao mesmo tempo, deve haver o cuidado de ser mantido e **alargado o conceito o coeficiente de eficiência a todos os sistemas de regadio, sujeitando-o às especificações técnicas do sistema**. Na estimativa do impacto desta medida, questionamos a Comissão se foi tido em conta que a liquidação da TRH é realizada maioritariamente sobre os agricultores dos aproveitamentos hidroagrícolas.

#### **→ Diferenciação das componentes A, E e U de acordo com a eficiência na utilização**

Prevê-se a redução em 5% para quem tem certificação Eco-Management and Audit Scheme (EMAS). No entanto, este sistema de certificação não está adaptado para os sistemas agrícolas, pelo que, os agricultores ficam fora deste incentivo para a gestão eficiente da água.

Nesse sentido, sugerimos assim, o **alargamento a outros esquemas de certificação que abranjam a agricultura**, nomeadamente aqueles previstos no PDR 2020: o reconhecimento da classe de regante da medida “uso eficiente da água”, a certificação em produção integrada e em agricultura biológica e outros esquemas aplicados à produção agro-alimentar, como o *GlobalGap*, reconhecida para as Boas Práticas Agrícolas a nível mundial.

#### **→ Incentivar a reutilização de águas residuais tratadas (Componente E)**

Prevê-se a redução da componente E, caso haja reutilização, especificando redução para a entidade gestora sobre o “**volume vendido de águas residuais tratadas para reutilização**”. Esta medida introduz o pagamento de TRH sobre o volume vendido de água reutilizada. Entendemos que esta medida tem efeito contrário ao pretendido e que muito há a fazer – e deve ser feito – para o uso efectivo da água residual tratada.

Em primeiro, uma breve nota sobre a reutilização: de acordo com o PENSAAR, apesar dos elevados investimentos (680M€) no período 207-2013, em projectos que contemplaram a reutilização de águas residuais, o objectivo estabelecido de 10% foi claramente falhado. **Apenas 1% foi reutilizado** e na sua maioria pelas próprias entidades gestoras (EG) dos sistemas urbanos de águas. Os motivos apontados pela Administração foram: “a disponibilidade de outras opções de água bruta a preços mais reduzidos, os custos elevados associados ao transporte e garantia de qualidade da água reutilizada e a falta de legislação adequada”. Para além destes, no nosso entender, outros dois motivos contribuíram para o fraco resultado:

- o não alargamento a outros sectores, nomeadamente à agricultura onde existe um elevado potencial e, simultaneamente;
- a problemática dos custos, sendo encarado pelas EG o fornecimento destas águas como fonte de receita e/ou recuperação dos custos de tratamento.

Entendemos que a agricultura, pelos volumes que utiliza, poderá dar um aporte significativo na reutilização destas águas. No entanto, **a reutilização deve ser encarada, não como fonte de receita para as entidades gestoras dos serviços urbanos** (por forma a serem compensadas do custo do tratamento destas águas) **ou para a administração** (através da TRH), mas deve ser encarada, sim, como um serviço ambiental prestado, neste caso, pela agricultura.

O custo do uso destas águas deve ser enquadrado nos princípios da DQA do utilizador–pagador e do poluidor–pagador, sendo prestado pela agricultura o **serviço ambiental de evitar a “poluição” do meio hídrico natural, pela incorporação de águas residuais tratadas na rega**. Deve ter em conta, que o reutilizador, neste caso a agricultura, tem ainda o risco da qualidade associado à reutilização do efluente tratado.

Por estas razões, o custo do uso destas águas deve ser nulo, como medida incentivadora da reutilização e, ao mesmo tempo, compensadora do risco associado à reutilização, pois existe, no caso da agricultura, o encargo com a monitorização constante para garantia da segurança na produção agrícola, devido à incorporação do volume de água residual tratada nos caudais do sistema de distribuição de água para rega.

#### **→ Repercussão das perdas ao utilizador final**

Prevê-se que o volume de água não fracturado – perdas físicas e comerciais da entidade gestora – seja repercutido aos utilizadores finais, agravando até 5% em alta e/ou até 20% em baixa, sendo o valor fixado anualmente pela ERSAR.

Aparentemente esta medida é aplicada para águas tratadas nos sistemas de distribuição urbanos e/ou industriais, embora seja necessária clarificação de incidência do ponto 1 do novo artigo 5.º-A, aditado ao Decreto-Lei 97/2008.

Sobre o princípio da medida, não se compreende de que forma ela é incentivadora da redução de perdas. Aparentemente **terá um efeito contrário** ao objectivo traçado e **penalizará os utilizadores finais** que não têm qualquer responsabilidade sobre as ineficiências da entidade gestora ou capacidade para reduzir as perdas desta.

Também não se compreende para “quem” ou para “o que” reverte a receita “extra” da TRH: se para a Administração ou se para a Entidade Gestora, questionando-se assim o princípio da Lei da Água em que esta medida se fundamenta e a **dupla facturação pelo mesmo volume de perdas** – primeiro ao utilizador passivo e depois, agravado em fracção, ao utilizador final.

#### **→ Agravar a componente E para as utilizações de água em meios sensíveis**

Prevê-se o agravamento da componente E, até 50%, nas descargas de efluentes em zonas hídricas vulneráveis e/ou sensíveis, de acordo com a classificação constante no PGRH. A Comissão remete para o futuro e deixa este assunto para publicação de portaria.

Ora não **se reconhece esta classificação** nos PGRH, devendo ser **clarificada a incidência** desta medida, para possível apreciação desta proposta.

#### **→ Valores de base da TRH a aplicar em 2015**

No Anexo I, proposta de aditamento do Decreto-Lei n.º 97/2008 é apresentada a tabela de valores actualizados de acordo com a proposta da Comissão. Nesta, **os valores da componente U não estão de acordo com a proposta da Comissão**, apresentando valores diferenciados entre “sistemas de abastecimento público”, os “demais casos”.

14 de Agosto de 2014