



**COMENTÁRIO DA APDA SOBRE A
ATRIBUIÇÃO DE PRIORIDADES ÀS MEDIDAS
DO PENSAARP**

A sobrecarga tarifária

A dimensão tarifária, para além de inúmeros casos de insuficiência de recuperação de gastos e dos défices estruturais do setor (perdas de água, tratamento de lamas, insuficiências de cobertura, reabilitação adiada), vai-se defrontando ainda com novos encargos, inerentes a disposições legais com repercussão económica.

É o caso, entre outros, da criação de um subsídio de penosidade que abrange, obviamente, número significativo de colaboradores das entidades gestoras e implica mais um esforço económico para todas estas e as variações e alterações de interpretação relativas ao regime do IVA.

As entidades gestoras e, conseqüentemente, os seus utilizadores estão sujeitos a tensões económicas crescentes, que resultam: do esforço díspar que lhes é exigido em relação a outros intervenientes na captação de água e de rejeição de águas residuais; dos vários vetores de dificuldades estruturais que impõem ainda grandes investimentos e gastos de exploração complementares; do agravamento conjuntural atual, emergente da pandemia e de novos encargos; e, em múltiplos casos, de falta de dimensão e estrutura adequadas à resposta dos serviços. A disparidade de regimes jurídicos para aspetos parcelares da organização do setor e a insuficiente articulação dos *stakeholders* agravam a situação.

As prioridades centrais: o equilíbrio transversal do setor

Considera a APDA que a primeira prioridade para o desenvolvimento do setor deve ser a tendencial harmonização deste, especialmente através da criação de meios e incentivos para a melhoria da qualidade do serviço e para a obtenção do equilíbrio económico das entidades gestoras ou, pelo menos, da transparência das suas contas que permita a racionalização dos serviços.

E que esse macro-objetivo implica, pela positiva, a concentração de esforços em meios simples e eficazes de cumprimento da lei, em atuação concertada de Governo e Regulador, a remoção de obstáculos inerentes a regimes diferenciados, a omissão de qualquer espécie de intervenção legislativa ou regulamentar que incremente tal diferenciação, a fluência para o setor de fundos dirigidos à superação de carências estruturais e o apoio ao setor na contenção das dificuldades pontuais descritas, como a digestão do subsídio de penosidade ou de agravamentos fiscais.

Mas o mesmo macro-objetivo impõe, por acréscimo, várias conseqüências, sendo a primeira delas a sua prioridade também no tempo: só depois de a quase totalidade das entidades gestoras estar sustentada e racionalizada e só depois de ultrapassadas as conseqüências económicas da pandemia, faz sentido onerar o setor com novas exigências de fôlego, como grandes saltos na generalização automática das dimensões pluvial e de reutilização, na medida em que estas recaiam sobre os consumidores de água, ou a sujeição das entidades gestoras a exigências de qualidade que as exponham a gravosos níveis sancionatórios ou indemnizatórios, até desfasados de outros serviços públicos essenciais.

As prioridades centrais: corrigir os défices estruturais

A outra prioridade central é a de estabilizar todo o setor quanto aos seus défices estruturais: diminuição das perdas de água, solução segura para o tratamento de lamas, eficiência energética e ampliação e fiabilidade da cobertura.

O mais importante não é a enumeração destes necessários esforços, dada a sua evidência. O mais importante é a reflexão sobre a magnitude económica desses esforços, com duas decorrências: a necessária concentração na procura de meios financeiros, considerando-se, em particular, a possibilidade de afetação de fundos europeus destinados à correção da interioridade; por outro lado, a prevalência da sustentação económica destes grandes objetivos em relação aos restantes, tanto no plano temporal e na contenção de outras exigências com sobrecargas económicas às entidades gestoras, como na prevalência da atribuição de fundos.

A gradação, a progressividade e a sequência dos restantes objetivos

A amplitude e a profundidade dos volumes conhecidos do PENSAARP têm o enorme mérito de incorporar uma avaliação exaustiva das questões com que o setor se defronta atualmente e ainda das questões que, não sendo centrais na sustentação infraestrutural e económica dos serviços, integram componentes ditas de “excelência”.

Mas estas últimas componentes, exatamente pela sua extensão e pela abrangência e multiplicidade dos correspondentes objetivos, podem transformar-se, simetricamente, no seu maior inconveniente.

Por isso, a ausência de resiliência global do setor, pelas razões mencionadas (ainda agravada pela pandemia) impõe, com muita nitidez, várias cautelas sucessivas:

- A) Uma avaliação muito cautelosa dos meios financeiros disponíveis, sempre tendo presente a limitada amplitude do crescimento tarifário e a necessidade de esse crescimento ser dirigido às questões que correspondem ao *core* dos serviços;
- B) Evitar a tentação perfeccionista de transformar os serviços da água em serviços de imediata excelência, com indicadores, metas e métricas exigentes para objetivos exaustivos, como se estes serviços não fossem já os maiores contribuintes, em termos de esforço e de resultados ambientais, para a racionalização do acesso às origens de água e a qualidade das massas de água, enquanto outros utilizadores têm contribuições e controlos muito mais lassos ou quase inexistentes; tendo sempre presente que o esforço económico dos consumidores terá de ser crescente, mesmo para resolver as questões essenciais do setor e que, naturalmente, as entidades gestoras com menos capacidade terão de fazer um esforço ainda maior e de consumir mais apoios para atingir qualidade de serviço sem excessos tarifários.
- C) Uma gradação, ou atribuição de prioridades muito precisa aos objetivos, de modo a que não possam as entidades gestoras fazer uma escolha *à la carte* de objetivos complementares sem resolver objetivos centrais (por exemplo, com base no objetivo gestão de águas pluviais, uma câmara municipal dar prioridade à sobrecarga dos consumidores com os respetivos custos, libertando desses o seu orçamento, em vez de solucionar os seus problemas de perdas de água); é necessária uma avaliação muito cautelosa da prioridade dos objetivos que não integrem o *core* do sistema, de modo a que o setor possa crescer harmoniosamente e não seja sujeito a demasiadas tensões confluentes nas entidades gestoras e, indiretamente, nos consumidores.

- D) Adiamento para uma segunda fase, obtida a resiliência do setor, de objetivos menos próximos do *core* do sistema e da sua sustentação infraestrutural e económico-financeira. Antes de novos reptos, os serviços da água carecem de um segundo salto qualitativo, que complete o alcançado em décadas anteriores (apenas para parte do sistema). Só depois estarão em condições estruturais para, no seu conjunto, enfrentarem tais desafios e pouparem os consumidores a sérios e arriscados agravamentos tarifários, para além dos que decorrerem das necessidades essenciais de fortalecimento do setor. Por isso, a prossecução de outros objetivos deve ser concentrada em fase mais avançada da década, depois de equilibrado o setor, bem como devem fixar-se metas progressivas e muito moderadas para esses objetivos.
- E) Ajustar a subsidiação ao cumprimento dos objetivos essenciais, evitando sua dispersão e a concomitância no tempo de transferências para objetivos não primários, quando os primários não estão ainda em progresso significativo.

Concretizando essa distinção entre objetivos que integram o *core* do sistema e os outros, podem identificar-se dois grandes grupos.

Um primeiro, de maior importância, por se afigurar imperativo para o desenvolvimento de todo o setor para um nível mínimo de exigência, em que se incluem:

- O foco nos aspetos relacionados com as ineficiências operacionais (perdas de água, gestão sustentável de lamas, aflúências indevidas, eficiência energética) pelos custos, financeiros e ambientais, que acarretam. De facto, a eficiência operacional, a sustentabilidade infraestrutural e a sustentabilidade financeira serão sempre um ponto de partida para patamares e desafios mais elevados. De realçar que, apesar de estes investimentos estarem frequentemente associados a entidades gestoras menos eficientes, será incontornável assegurar o investimento na substituição de infraestruturas em todas as entidades gestoras, incluindo as que possuem melhor desempenho, sob pena de estas virem a sua eficiência de longo-prazo ameaçada na próxima década.
- A promoção da inovação, como eixo estratégico de apoio à sustentabilidade dos serviços.
- A necessidade de privilegiar a cobertura pelos serviços, incluindo com recurso a soluções inovadoras que tenham em conta a reduzida dimensão de muitas entidades gestoras.
- A necessidade de promover um levantamento rigoroso e universal de todos os custos das entidades gestoras.
- A criação de condições para o *enforcement* da lei e o exercício dos poderes regulatórios, com a cautela de recorrer a instrumentos simples e não demasiado complexos e de difícil digestão pelas entidades gestoras (como um regulamento tarifário pesado) ou demasiado invasores (como a interferência regulatória para além da aprovação de contas e fixação de metas, por exemplo nos planos e aprovação dos investimentos, quando é necessariamente distante da realidade local).
- A exigência quanto à relação entre entidades gestoras e os seus clientes: equilíbrio tarifário, transparência na gestão, qualidade do serviço e tarifas sociais devem estar no primeiro eixo de prioridades, não apenas pela importância do serviço essencial que representa (e consequente importância da defesa do consumidor), mas também por ser necessário continuar a credibilizar o setor junto da opinião pública.

Num segundo eixo de prioridades, estariam todas as componentes ditas de “excelência”, hoje apenas ao alcance das entidades gestoras mais avançadas. Questões como a reutilização de água, a economia circular, a digitalização ou a generalização prioritária da gestão das águas pluviais devem ser vistas como linhas de ação para um patamar subsequente de excelência.

Justifica-se, até, que a disponibilização de subsídios seja dividida nestes dois grupos, abrindo-se apenas o segundo grupo a quem possa demonstrar resultados mínimos no primeiro.

Lisboa, 23 de junho de 2021