



REFLEXÃO DA APDA SOBRE O CAPÍTULO
RESPEITANTE À DIMENSÃO ECONÓMICA
DO PENSAARP

1. CONTEXTO

A APDA efetuou as seguintes contribuições anteriores para o PENSAARP 2030:

- Contributo para o Enquadramento do PENSAARP 2030 (31 de julho de 2020);
- Propostas incorporadas no n.º 1.3. e de acréscimo de um novo n.º 4.2. ao Volume 1 do projeto de PENSAARP (23 de junho de 2021);
- Comentário sobre prioridades a atribuir no PENSAARP (23 de junho de 2021).

Nestas contribuições foram sempre privilegiados os seguintes objetivos, considerados estruturais:

a) recuperação de gastos, ao menos tendencial, como meio de superar o presente dualismo de entidades modernizadas e sustentáveis e, por outro lado, entidades com tarifários inadequados, sem recuperação de gastos e menores níveis de qualidade de serviços;

b) prioridade de solução para problemas transversais, como as perdas de água, necessidades de reabilitação e gestão de lamas;

c) consequente reforço do quadro legal e da intervenção institucional e regulatória para atingir esses objetivos, com **soluções** efetivamente **coercivas** (depois de décadas de adiamento), **simples** (porque também destinadas a entidades gestoras de reduzidos meios) e **progressivas** (porque são pequenas a elasticidade social e a disponibilidade política para crescimento abrupto de tarifas);

d) consequente necessidade de contenção de desafios complementares, cuja generalização deve ficar para um tempo subsequente, quer no que respeita à ampliação geral de novas atribuições (**reutilização sem retorno, pluviais sem receitas próprias**), quer no que respeita à sujeição das entidades gestoras a exigências perfeccionistas de qualidade do serviço ou de resposta a complexos instrumentos regulatórios;

e) consequente afetação dos meios financeiros disponíveis (tarifas, subsídios e taxas) para fazer frente aos desafios centrais mencionados em a) e b), tanto pela essencial necessidade da sua superação, como para evitar que os consumidores de água vejam para si deslocada a cobertura de gastos que têm sido e podem ser suportados por outras fontes de receitas municipais.

É neste contexto que se procede a alguns comentários ao Capítulo 8 do Volume I do PENSAARP proposto.

2. DETERMINAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

O Capítulo 8 apresenta, **nos quadros do seu n.º 1.3, os grandes grupos agregados de investimentos.**

A APDA tem dúvidas sobre os valores imputados alguns desses grupos, parecendo muito insuficientes para a década um valor global de 89 M€ relativo à conclusão dos ativos associados ao tratamento de lamas e um valor global de 400 M€ para a gestão de águas pluviais.

A este défice de investimento global **acresce uma insuficiência de alguns pressupostos admitidos no ponto 1.3. Necessidades de Investimento, nomeadamente nos custos médios unitários de construção de redes.** De facto, os valores preconizados para a construção de condutas e coletores nos vários ambientes (predominantemente urbanos medianamente urbanas e predominantemente rurais) estão completamente desajustadas dos valores de mercado de construção civil dos últimos anos, que hoje vive uma nova inflação provocada pela escassez de mão-de-obra e matérias-primas, e pela crise de transportes que atravessamos. Em alguns casos, os valores reportados pelas entidades gestoras de titularidade municipal chegam a ser **duas a três vezes superiores aos valores utilizados na análise económico-financeira do PENSAARP**, o que torna a **análise das necessidades de investimento da próxima década extremamente deficitária.**

3. NÍVEIS DE SUBSIDIAÇÃO

A análise económica e financeira é indissociável do volume de subsídios disponível, ainda relativamente indeterminado.

Ainda assim, sem pôr em causa o estudo subjacente, **a APDA manifesta alguma surpresa pela baixíssima relevância para as tarifas** da oscilação dos fundos disponíveis. Efetivamente, de acordo com o quadro constante do ponto 1.5.4, a oscilação entre um contributo nulo de subsídios e uma afetação de transferências de 40% do investimento total traduz-se sempre em variações inferiores a 2% do valor da tarifa média.

A este propósito, lembra a APDA que o Programa Nacional de Investimentos 2030 reconhece a prioridade correspondente para o Ciclo Urbano da Água e prevê vários eixos de investimento, bem estruturados, que totalizam 2.000 milhões de euros (Anexo A1, Fichas de Investimento - Ciclo Urbano da Água, pág. 59 e segs.):

Programa de Promoção da reabilitação de ativos 480 M €

Programa de Aumento da resiliência dos sistemas de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de drenagem de águas pluviais 724 M€

Programa de Promoção da transição para a economia circular 109 M €

Programa de Eficiência de tratamento para melhorar a qualidade das massas de água 483 M€

Programa de descarbonização do setor da água 204 M €.

4. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

A muito limitada relevância do volume de subsídios para determinação da tarifa média sublinha a necessidade de extrema cautela na seleção de prioridades, de modo que não se transforme o PENSAARP num suporte “à la carte” de investimentos, até secundários, quando os patamares essenciais não estão ainda atingidos.

Por outro lado, se alguns grupos de investimentos previstos estiverem suborçamentados - o que, pelas razões acima referidas, se teme - as verbas e os subsídios previstos para objetivos complementares não serão, por um lado, suficientes para esses objetivos, e serão, por outro lado, bem necessários para complementar objetivos essenciais.

Por isso, desde o início da sua perspetivação do PENSAARP, a APDA tem insistido na definição de prioridades e na prioridade de uns objetivos sobre outros, tanto na definição e proteção

da sua relevância como na prevalência cronológica da sua prossecução e da atribuição dos correspondentes apoios.

5. DUALISMO DO SETOR

Se há tema que parece merecer consenso, é certamente o dualismo de entidades gestoras modernizadas e sustentáveis e de entidades que o não são, sendo estas últimas o maior desafio remanescente do Setor.

É, por isso, necessária cautela com uma análise apenas baseada nas médias gerais, incluindo as tarifárias.

Nota-se que em 2020 eram os seguintes os **preços médios, ponderados pelo número de clientes domésticos**, conjuntos para o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais (cf. *Água e Saneamento em Portugal - O Mercado e os Preços – 2020*, edição APDA, pág. 70 e segs.):

- nacional (pág. 70 - 241,83 €: 120m3)	2,015 €
- nacional (conforme PensaARP, Capítulo 8)	2,06 €
- tipo de entidade gestora “Câmara Municipal” (pág. 72)	1,582 €
- ent. gestora com menos de 5.000 clientes (idem)	1,361 €
- ent. gestora com menos de 10.000 clientes (idem)	1,456 €
- ent. gestora com menos de 20.000 clientes (idem)	2,078 €
- entidades gestoras com menos de 50.000 clientes, menos de 100.000 e mais de 100.000 (idem)	valores entre 2,067 € e 2,146 €
- média prevista para subcenário intermédio do cenário de investimento 2	2,71 €
- média prevista para subcenário intermédio do cenário de investimento 3	2,90 €

Nota: em relação aos últimos dois valores, está a admitir-se que os valores constantes do último quadro do ponto 1.4 do Capítulo 8 também são médias ponderadas.

Ou seja, há um grande salto entre as atuais médias das entidades com menos de 5.000 ou menos de 10.000 clientes e as atuais médias das outras entidades.

Simetricamente, há uma proximidade entre a média nacional e as médias relativas a entidades gestoras com mais de 10.000 clientes.

A diferença entre as médias atuais respeitantes às entidades mais pequenas e as tarifas previstas nos cenários constantes do Capítulo 8 é **ainda mais acentuada, passando a ser quase de 1 para 2, mesmo nos subcenários intermédios dos cenários 2 e 3.**

Ou seja, a aplicação destes cenários implica dobrar as atuais tarifas médias das entidades gestoras com menos de 5.000 ou menos de 10.000 clientes.

A situação é **ainda agravada** se, como parece, no mencionado quadro do n.º 1.4 do Capítulo 8, **não foi considerada a repercussão dos investimentos relativos à gestão de águas pluviais no cálculo das tarifas.**

6. RECUPERAÇÃO DOS GASTOS

Os valores acima referidos acentuam a necessidade de resolver a situação específica dos municípios com menos de 5.000 ou menos de 10.000 clientes, que abrangem apenas 13% (AA) ou 15% (AR) do total nacional de clientes domésticos, mas correspondem a 55% (AA) ou 63% (AR) de todas as entidades gestoras! (cf. *Água e Saneamento em Portugal - O Mercado e os Preços – 2020*, edição APDA, págs. 28 e 31).

Uma análise mais fina poderia justificar a inclusão de alguns municípios com mais de 10.000 e menos de 20.000 clientes, em função de critérios concretos.

A APDA preconiza uma abordagem assente em cinco planos de atuação:

- consideração deste problema com **prioridade nacional**, a sustentar pelo PensaARP;
- **reforço, coercibilidade efetiva e excecutoriedade** das obrigações legais e regulatórias de transparência contabilística e de tendencial recuperação de gastos, independentemente da natureza da entidade gestora e da sua dimensão;
- **progressividade** da exigência da recuperação de gastos, quando não exista;
- **afetação prevalente** de subsídios;
- análise sustentada da hipótese de **criação de um “fundo de equilíbrio tarifário”** que permita “almofadar” o esforço para recuperação de gastos, a ser gerido pela ERSAR.

Este fundo de equilíbrio poderia ser alimentado pela **afetação de verbas do Fundo Ambiental**, por **limitadas contribuições de entidades gestoras sustentáveis** (naturalmente, não em estrita função da sua sustentabilidade concreta, mas de critérios determinativos da sustentabilidade, como a demografia, a área do serviço e outros a determinar), ou até por **empréstimos de fomento, a longo prazo**, com taxas de juro interessantes, que pudessem estar disponíveis. A sua afetação seria necessariamente **limitada no tempo e degressiva**.

O fundo de equilíbrio tarifário envolve um risco significativo: o de poder gerar casos de injustiça relativa, protegendo aquelas entidades gestoras que não resolveram os seus problemas em detrimento de outras, com características idênticas, que os resolveram. Haveria necessidade de avaliar os meios de limitar esse risco ou de compensar as entidades virtuosas com as mesmas características.

Este risco parece mais significativo do que o da eventual promoção da ineficiência, uma vez que o recurso ao fundo deveria ficar dependente de um conjunto de critérios e metas exigentes.

Sublinha-se o **caráter transitório e excecional dos apoios** a considerar e a necessidade da sua **sujeição a critérios e controlos precisos e eficazes, sob orientação e tutela da ERSAR**.

Mas também se sublinha a **necessidade desses apoios**, se se pretender abordar com realismo a **efetiva exigência e obtenção generalizada da recuperação de gastos**.

Note-se que a progressividade da recuperação de gastos e os apoios que se entendem necessários para enfrentar estas situações têm sobretudo a ver com a dificuldade social de absorção de tarifas duplicadas, com inevitáveis extensões políticas a nível municipal da falta de elasticidade social para essa absorção.

Estes riscos são ainda superiores à dificuldade especificamente económica desse salto ou até de questões objetivas de acessibilidade económica.

7. CRITÉRIOS DE SUBSIDIAÇÃO

A APDA está de acordo com os critérios de subsidiação constantes do ponto 1.5.5 do Capít. 8.

8. REABILITAÇÃO E CENÁRIOS DE INVESTIMENTO

A APDA congratula-se pela relevância atribuída no Capítulo 8 à reabilitação de ativos, essencial para a sustentabilidade do setor.

Considera-se que o **cenário 1** (taxa de reabilitação anual da ordem de 0,5% - AA - ou 0,3% -AR) **é claramente insuficiente**; aliás, a APDA tem vindo a chamar sistematicamente a atenção para essa insuficiência.

Por outro lado, o **cenário 4**, com taxas de reabilitação anual superiores a 2%, **parece claramente irrealista**.

A APDA entende que o Grupo de Trabalho e a Comissão Consultiva devem **assumir uma proposta concreta de preferência** por opções de sequência económica para o PENSAARP e, por isso, transformar um ou mais cenários em propostas concretas.

Assim, admite-se que seja proposto o **atual cenário 2 (taxa de reabilitação anual de 1%) como mínimo aplicável a todas as entidades gestoras**.

Mas, para entidades gestoras cuja solvência permita a aplicação do cenário 3 (taxa de reabilitação anual entre 1,5% e 2%) sem acréscimos tarifários maiores do que os que resultam para a média das entidades gestoras da aplicação do cenário 2, considera-se que deve ser aquele cenário 3 o exigível.

A opção por subcenários implica dados que não parecem patentes.

Considera-se também que essas taxas de reabilitação **não devem ser exigidas imediatamente, mas só a partir de 2024, para permitir, em termos de efetiva obrigatoriedade de execução, tempos de adaptação e preparação dos trabalhos correspondentes**. De facto, a experiência prova que os prazos de adequação económico-financeira e de seleção e preparação dos investimentos não são compatíveis com alterações de ritmos de obras muito otimistas.

9. CONCLUSÃO

A APDA congratula-se com a **qualidade do projeto de PENSAARP 2030, a sua amplitude e a sua profundidade**, e espera que o PENSAARP seja o veículo para um equilíbrio do setor em Portugal.

Para isso, são necessários **coerência política, instrumentos simples de regulação, contenção na busca da excelência, progressividade e coercibilidade da recuperação de gastos, apoios transitórios às entidades gestoras mais frágeis e políticas de subsidiação exigentes, mas aplicáveis**.

Tal como uma **forte política de comunicação**, que ajude a vencer os preconceitos relativos ao preço da água.

Antes de mais, para tudo isso, é preciso:

- **não alargar as responsabilidades económicas das entidades gestoras e dos consumidores;**
- **definir algumas, não muitas, prioridades claras.**

Só estas prioridades claras, como se vê do capítulo 8, já implicam significativos agravamentos tarifários.

As previsões serão ainda mais gravosas para as entidades gestoras, se algumas das estimativas desse Capítulo estiveram subavaliadas e, além disso, se forem acrescentados aos cenários os gastos com águas pluviais.

Os saltos qualitativos decorrentes do PENSAARP (socorro aos pequenos municípios, ampliação da cobertura, maiores taxas de reabilitação e redução de perdas, investimentos urgentes na gestão de lamas) imporão às entidades gestoras e, por extensão, aos consumidores, um grande esforço.

Consequentemente, os outros objetivos, ainda que desejáveis, terão de vir depois; ou terão de vir com suporte financeiro, na maior parte dos casos, externo às receitas tarifárias e ao esforço económico dos consumidores de água.

Lisboa, 21 de julho de 2021