



Abastecimento de água e saneamento de águas residuais

**EXPOSIÇÃO SOBRE AS DIFICULDADES DO  
SETOR, OS NOVOS ENCARGOS E A  
DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES**

**A APDA vem suscitar junto dos Altos Responsáveis pela conformação e governança do setor dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais um conjunto de preocupações com a presente evolução deste setor, na expectativa de que as dificuldades atuais de prestação dos serviços e a presença de novos riscos possam vir a ser minorados.**

**Efetivamente, o setor defronta-se com problemas estruturais que sobreviveram ao grande salto qualitativo ocorrido na última década do século XX e na primeira deste século.**

#### O dualismo do setor

Entre esses problemas, sobressai a permanência de uma percentagem largamente maioritária de entidades gestoras com menos de 10.000 clientes, também na maior parte dos casos coincidente com a prestação em gestão direta sem especialização de serviços. Não sendo a maior parte da população portuguesa abrangida por essas entidades gestoras de menor dimensão, as mesmas cobrem, porém, grande parte do território nacional.

Os indicadores relativos a muitas entidades gestoras continuam, por isso, distantes do benefício concreto das reformas e da grande evolução acima referida, com especial incidência no marcante volume de água não faturada, no deficiente conhecimento das infraestruturas e na ausência de recuperação de gastos, neste caso com as correspondentes repercussões na qualidade dos serviços.

#### Os outros problemas estruturais

Para além desses casos especificamente relacionados com a dimensão dos sistemas, há um conjunto de dificuldades estruturais que são transversais a todo o setor, já que as perdas de água são, em média, ainda muito elevadas, o tratamento e a gestão de lamas, especialmente das provenientes de ETAR, não tem soluções sustentadas e só pode contar com serviços externos em limitadíssima concorrência.

Também o ritmo de reabilitação e renovação das infraestruturas em geral está claramente muito abaixo do desejável, não permitindo compensar o envelhecimento das redes ou, até, as carências progressivas de sistemas de grande dimensão, sobretudo após o reequilíbrio dos sistemas multimunicipais, que consumiu verbas antes alocadas à reabilitação.

Acresce ainda às necessidades de reabilitação e renovação o esforço remanescente de cobertura de saneamento, com os inerentes custos de inovação para soluções práticas de pequenos sistemas de saneamento e soluções baseadas na natureza, bem como o investimento e os gastos de operação. Não se perca de vista também que a cobertura de abastecimento de água não é total, especialmente se se considerar a fiabilidade de vários sistemas em período de seca.

O setor sofreu ainda tensões decorrentes da crise da década passada, com redução de financiamento disponível e de investimento e está sujeito a vetores que agravam as suas circunstâncias, como a emergência climática (quer pelos seus efeitos nas disponibilidades hídricas, quer pelo esforço que imporá aos serviços na racionalização da sua prestação), a necessária revisão da dimensão energética, para obter maior eficiência, e a pressão regulamentar europeia, sobretudo perante a instabilidade de algumas soluções nacionais, como o acima mencionado tratamento de lamas.

Apesar da sua maturidade técnica e da resposta de recursos humanos face à pandemia, o setor sofrerá também as consequências económicas desta, tanto no plano direto do desequilíbrio contratual decorrente da impossibilidade de interrupção de fornecimento (que, obviamente, não se põe em causa, mas tem consequências), como no plano, indireto, das repercussões dos inevitáveis efeitos socioeconómicos.

O recurso, aqui, aos meios de financiamento previstos para o capítulo Ciclo Urbano da Água do PNI - Plano Nacional de Investimentos 2021-2030, revela-se indispensável, seguindo, aliás, as recomendações do Parecer do Conselho Superior de Obras Públicas.

#### A necessária consolidação transversal do setor e os instrumentos para o efeito

É perante este quadro, ainda frágil, do setor, que a APDA vem solicitar a atenção do Governo, do Regulador e também dos outros intervenientes mais relevantes do setor para um conjunto de prioridades.

Antes de mais e pelas razões acima referidas, o setor precisa de uma consolidação transversal, dirigida à superação dos seus desequilíbrios internos, que lhe permita criar generalizadamente resiliência e escapar às fragilidades parciais ainda muito presentes. Para obter consistência, é necessário criar condições para a recuperação de gastos, progressivamente, mas sem tergiversações. Esta recuperação de gastos é fundamental para a modernização do setor, a constância da qualidade de serviço e a garantia da sua sustentabilidade. Mas é também condição de justiça social, pois a subsídio escondida dos serviços representa, na prática, a redução da tarifa adequada para todos e implica, portanto, o conseqüente financiamento dos mais ricos pelos mais pobres. Não menos importante, a recuperação de gastos é uma regra sempre constante da lei portuguesa, desde a Lei das Finanças Locais à legislação específica do setor.

Para sua prossecução, a APDA nem considera como objetivo mais imediato, até por razões conjunturais, a sua efetiva verificação, mas apenas a transparência das contas, distintas e rigorosas para cada atividade e com evidência da subsídio, quando exista. É este um primeiro passo para que todos, desde as entidades gestoras aos utilizadores, se apercebam da realidade económica subjacente aos serviços prestados e fiquem claras as necessidades dos serviços e os meios disponíveis; ou para se tornar evidente a ausência desses meios.

Para atingir esse desiderato, porém, a APDA tem vindo a sustentar que os instrumentos mais relevantes são a exigência de transparência analítica da contabilidade, com base na legislação existente e nos poderes regulatórios que, a esse nível, não foram prejudicados pelo Artigo 428.º da Lei n.º 75-B/2020, na medida em que o Regulador ainda dispõe da atribuição de «...fiscalizar e sancionar o incumprimento das normas legais aplicáveis...» (Artigo 5.º, n.º 3, dos Estatutos da ERSAR).

Continua a manter a APDA que o recurso a um regulamento tarifário complexo e dificilmente adaptável ao tecido da maioria das entidades gestoras - que é frágil em termos de capacidade humana e técnica - não é o meio adequado para tão importante desiderato: a sua aplicação contraria a simplicidade necessária para uma leitura escoreita do setor e pode, até, ter efeitos perversos, ao implicar uma abordagem técnico-financeira que tapa a essência das questões da recuperação de gastos. Por outro lado, com um regulamento tarifário inadequado, as disparidades internas do setor poderão ser agravadas, dadas as recentes limitações aos poderes regulatórios em matéria tarifária resultantes da lei orçamental.

### A disparidade setorial

Um outro plano essencial é o que respeita à sobrecarga tarifária.

Convém não deixar de prestar atenção a um desequilíbrio notório em Portugal, que corresponde a um nível de esforço dos consumidores de água e dos utilizadores de águas residuais muito mais intenso do que é exigido a atividades paralelas. É o caso da manifesta facilidade de acesso e baixo custo fiscal com que vão tendo lugar captações particulares de água subterrânea. E é também o caso da enorme disparidade entre o desenvolvimento do subsetor de águas residuais urbanas, com custos repercutidos nos consumidores de água, e o grau de exigência às atividades pecuária e industrial.

Ambas a situações (captações e terceiros poluidores), além de gerarem grande diferença de gastos entre grupos sociais distintos, são também veículo de significativas perturbações ambientais em aquíferos e meios recetores, tornando o esforço de entidades gestoras e consumidores improfícuo e impondo contenção, pelo menos ao crescimento de tal esforço.

Por isso, é importante que haja uma cuidadosa reflexão sobre as adequadas medidas de política pública, bem como sobre as consequências económicas de novas componentes de carga tarifária.

### A questão das águas pluviais

A APDA não tem uma objeção de princípio, em termos técnicos e de gestão, à atribuição das águas pluviais às entidades gestoras de águas residuais, reconhecendo-se os benefícios ambientais que podem decorrer de uma gestão integrada, como resulta de várias experiências em todo o País.

Mas, independentemente das questões de natureza jurídica à luz da diretiva europeia aplicável à gestão de águas residuais, a generalização da sua assunção pelos consumidores de água traz, em termos de investimentos e gastos, dois problemas muito sérios. De facto, poder-se-á abrir a porta à generalização de uma grande sobrecarga orçamental para as entidades gestoras de serviços de águas residuais, pondo até em causa os objetivos de recuperação sustentável dos gastos; e haverá a inerente repercussão nos consumidores de um quarto serviço a seu cargo, se se considerarem os resíduos sólidos pagos na fatura da água.

Por outro lado, a generalização desse encargo para os consumidores de água, incluindo o respeitante às águas pluviais separativas, permitiria que os municípios viessem a afetar meios financeiros, então livres, a outros fins, à custa dos consumidores.

### O enquadramento da reutilização

Quanto à reutilização de águas residuais, a APDA considera-a certamente uma prioridade, como complemento das políticas de combate à escassez de água, agravada pelas alterações climáticas, não devendo a necessidade de reutilização e o reforço do seu uso eficiente serem aferidos apenas em termos passivos, mas antes envolverem uma crescente habituação dos consumidores/utilizadores, através de ações concertadas de sensibilização.

No entanto, convém não perder de vista que os objetivos relativos à reutilização devem ser estruturados de forma que as suas previsíveis executoras, as entidades gestoras de águas residuais, não venham a ser oneradas com sobrecustos sem contrapartidas económicas adequadas. Devem, por isso, evitar-se medidas de carácter genérico, independentes da aferição das necessidades locais e dos utilizadores efetivos; e é necessário ter em conta o equilíbrio financeiro da exploração e a existência ou viabilidade de redes de distribuição reais. Também aqui se considera que os consumidores de água não podem ser os destinatários principais ou subsidiários do esforço económico correspondente, a não ser na medida em que sejam efetivos utilizadores.

Decerto que, também neste âmbito, os montantes inscritos no acima referido PNI - Plano Nacional de Infraestruturas (Ciclo Urbano da Água), deverão ser cobertos, em condições financeiras que não onerem os utilizadores, recorrendo-se, para o efeito, aos meios de financiamento sem custos (subsídios) disponíveis no “Plano de Recuperação e Resiliência 2021-2026”, agora tornado público (€ 16 643 milhões).

#### A variação fiscal

O regime tarifário é agravado, num outro plano, pela disparidade do regime fiscal entre as várias entidades gestoras, o que é um fator de crónica desigualdade para as próprias, em matéria de aplicabilidade de IRC e de IVA, e inerentemente para os consumidores.

Efetivamente, as entidades gestoras de natureza empresarial estão sujeitas ao pagamento de IRC, enquanto as demais entidades que operam em modelo de gestão direta não estão; por outro lado, a incidência de IRC é agravada pela especificidade do regime das IFRS para as concessionárias, municipais ou multimunicipais.

Também no IVA há diferentes regimes e instabilidade de interpretações, havendo várias situações em que uma rua separa um consumidor a quem é cobrado IVA de outro a quem não é, por ser distinta a natureza jurídica da entidade que o serve.

Esta disparidade conduz a casos preocupantes: por exemplo, enquanto o Regulador sempre sustentou, e a própria Autoridade Tributária também, que as empresas municipais deveriam cobrar IVA pela prestação do serviço de saneamento, a Autoridade Tributária entende agora que esse serviço, quando prestado por empresas municipais, se encontra fora do âmbito de incidência do imposto. As consequências são graves: por um lado, os serviços “em alta” cobram IVA a essas empresas, pelo que estas deixam de poder repercuti-lo nos seus consumidores; por outro lado, a cobrança aos consumidores fez parte dos seus estudos de viabilidade que sustentam a respetiva gestão e a ausência de cobrança corresponde a um emagrecimento pelo valor do IVA pago e não cobrado, sem vantagem para os consumidores, porque haverá, naturalmente, repercussão tarifária. Neste caso, uma das consequências é a geração de riscos económicos muito sérios para as empresas municipais mais antigas que, de acordo com orientações - antes uniformes - recebidas, cobraram IVA ao longo dos anos. Outra consequência é diminuir ou anular o equilíbrio de empresas municipais resultantes do esforço de agregação, exatamente quando estas estão a iniciar a sua operação e a procurar afirmar-se.

Na essência da questão, convergem duas situações estranhas.

Por um lado, tem havido variação da interpretação da Autoridade Tributária, com sérios riscos de graves repercussões para as entidades gestoras em causa. Por outro, a Autoridade Tributária, ao entender que não deve ser cobrado IVA, não está, agora, a tirar consequências do facto de que, havendo personalidade jurídica autónoma das empresas municipais, há também a delegação dos serviços de saneamento a uma entidade terceira, juridicamente distinta do município que delega os serviços, ou seja, uma atribuição a terceiros, tal como acontece nas concessões. O que é ainda reforçado pelo facto de as empresas municipais serem pessoas coletivas de direito privado.

Reconhece-se a dificuldade de harmonização, tendo em conta a natureza jurídica dos municípios com gestão direta: mas já não é aceitável e compreensível a extensão automática do mesmo regime de IVA em casos em que os serviços são atribuídos a empresas com personalidade jurídica própria.

### Os encargos recentes

A dimensão tarifária 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.

### A sobrecarga tarifária

Portanto, as entidades gestoras estão sujeitas 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 agrava a situação.

### As prioridades centrais: o equilíbrio transversal do setor

Considera, por isso, a APDA que a primeira prioridade do desenvolvimento do setor deve ser a tendencial harmonização deste, especialmente através da disponibilização de meios e da criação de incentivos 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 consequências, 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 consequências económicas da pandemia, faz sentido analisar com o setor 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 de serviço que as exponham a gravosos níveis sancionatórios ou indemnizatórios, de resto desfasados com os 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 mencionados défices estruturais: diminuição das perdas de água e dos consumos ilícitos, solução segura para o tratamento e gestão sustentável de lamas, eficiência hídrica e energética e ampliação e fiabilidade da cobertura dos serviços prestados.

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 e alocação de meios financeiros, considerando-se, em particular, a possibilidade de afetação de fundos europeus, como, por exemplo, os atrás mencionados; 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.

### Os apoios imediatos

É também essencial obter dos intervenientes no setor a colaboração para fazer frente, designadamente no plano tarifário, aos novos encargos já presentes, como o subsídio de penosidade e as variações de critérios fiscais acima mencionados.

### A gradação e a progressividade dos restantes objetivos

A ausência de resiliência do setor, pelas razões mencionadas, e o seu agravamento conjuntural decorrente da pandemia impõem também, com muita nitidez, a exclusão ou gradação dos restantes objetivos a prosseguir, designadamente no âmbito do PENSAARP 2030, de modo a que o setor possa crescer harmoniosamente e não seja sujeito a demasiadas tensões confluentes nas entidades gestoras e, indiretamente, nos consumidores. Ou seja: considera-se que é preciso fazer uma seleção cuidadosa dos objetivos, com prioridades claras e adiamento para uma segunda fase dos secundários, depois de obtida a resiliência do setor. Antes de novos reptos ou, sempre que adequado, em convergência com os serviços da água e saneamento, estes carecem de um segundo salto qualitativo, que complete o anterior. Só assim estarão em condições estruturais para, no seu conjunto, enfrentarem tais desafios e pouparem os consumidores a outros agravamentos tarifários, para além dos que decorrerem das necessidades essenciais do fortalecimento do setor.

Também por isso, se alguns outros objetivos vierem a ser considerados, deve determinar-se que a sua prossecução pode ter início em fase mais avançada da década, bem como devem fixar-se metas progressivas e moderadas.

Lisboa, 18 de fevereiro de 2021

#### **O Conselho Diretivo da APDA**

Rui Godinho

Frederico Fernandes

José Henrique Salgado Zenha

Rui Marreiros