



PARECER DA APDA SOBRE O PROJETO DE REGULAMENTO TARIFÁRIO

MARÇO 2019

I - ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

Diferença de tratamento

Apesar de se ter presente que, no caso de gestão delegada municipal, está em processo de preparação a revisão do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e por isso não se prever a aplicação do Regulamento Tarifário a entidades gestoras (EG) com essa natureza, não é adequado que se preveja a aplicação do Regulamento apenas a uma parte das EG existentes no País (titularidade estatal e gestão direta municipal) e não se aplique a todas as entidades, independentemente da sua forma jurídica, com as necessárias adaptações.

Acresce que, em geral, há uma muito maior proximidade, em termos de dimensão, organização empresarial e preparação técnica, entre os serviços municipalizados e as empresas municipais do que entre os serviços municipalizados e os serviços municipais não especializados, pelo que ainda faz menos sentido um tratamento distinto para entidades gestoras apenas em função da sua natureza. Natureza essa que nem sequer decorre de ser a gestão delegada, uma vez que a gestão delegada estatal está abrangida.

Na prática, as entidades gestoras agora abrangidas transformam-se num campo experimental de aplicação do Regulamento, o que não parece justificar-se, por tal opção envolver objetivamente um benefício para as outras entidades gestoras, não abrangidas, e consequentemente um tratamento objetivamente desfavorável para as entidades agora abrangidas.

Necessidade de tratamento comum e de um período experimental alargado

A necessidade de um tratamento comum (com natural ressalva das especificidades de regime) é uma forte razão para que o Regulamento seja aplicado experimentalmente durante um longo período sem carácter vinculativo, de modo a poderem ser aferidas na prática as suas virtualidades e necessidades de alteração e a permitir às EG um período compatível de preparação e adaptação.

Se assim for, o benefício da aplicação do Regulamento com carácter experimental é geral e evita um conjunto de inconvenientes decorrentes da sua complexidade, inovação e necessidades de adaptação correspondentes.

Por isso e também pelas razões adiante explicitadas na secção III deste parecer, a APDA preconiza a aplicação do regulamento com carácter experimental e não vinculativo durante um longo período.

II - ESTRUTURA TARIFÁRIA

Caráter restritivo do Regulamento

O projeto de Regulamento é muito restritivo na fixação dos escalões para utilizadores domésticos e na ausência de escalões para utilizadores não domésticos.

Assim, quanto a tarifas variáveis para domésticos, prevê quatro escalões progressivos e para os não-domésticos, um único escalão (neste caso, com a evidente exceção relativa a tarifas específicas para o tratamento de águas residuais industriais, constante do n.º 5 do Artigo 29.º e do Artigo 31.º).

Não obstante tal estrutura das tarifas já fosse preconizada pela Recomendação IRAR n.º 01/2009, sem justificação técnica evidente, é uma opção que não atende às especificidades e características dos territórios de cada EG, isto é, destina-se a todo o território nacional independentemente de ser mais urbano ou mais rural, litoral ou interior, em zona de habitação permanente ou sazonal e independentemente de como é constituído o seu tecido empresarial.

Com efeito, o projeto de Regulamento não permite uma tarifa variável para os utilizadores domésticos de, por exemplo, 3 ou 5 escalões e para os utilizadores não-domésticos de mais do que um escalão, neste caso colocando em pé de igualdade, por exemplo, uma tabacaria e uma média ou grande unidade industrial.

Necessidade de atender às características específicas das EG

Entende-se que estabelecendo tais regras sem alternativas é impedir que as EG fiquem vinculadas a uma estrutura de tarifas que não atende às especificidades do seu território, tendo em conta as diferenciações geográficas e socioeconómicas.

Tarifas para famílias numerosas

Os artigos 17.º, n.º 2, e 33.º, n.º 2, preveem, para famílias numerosas, o alargamento dos escalões da tarifa variável em 2 metros cúbicos por cada membro do agregado familiar que ultrapasse os quatro elementos. Uma vez que a prática atual das EG é a de tal alargamento ser efetuado em 3 metros cúbicos, não se vê vantagem na alteração, não só pelos custos burocráticos que envolve, mas também por ser contrária às expetativas desses utilizadores, com os inconvenientes de relacionamento associados.

Por outro lado, conviria explicitar se as tarifas para famílias numerosas são, ou não, tarifas sociais para os fins do n.º 4 dos artigos 16.º e 32.º (financiamento suportado pela entidade titular).

Tarifa de disponibilidade pelo serviço de saneamento prestado através de meios móveis

Considerando-se muito adequada a previsão da tarifa de disponibilidade adicional prevista na alínea c) do Artigo 30.º, já que, nestes casos, os serviços adicionais que sejam prestados não podem ser facilmente ressarcidos apenas pela tarifa variável, não é evidente como deve ser calculada esta tarifa de disponibilidade adicional nos termos dos n.ºs 3 e 4 do Artigo 28.º, considerados aplicáveis.

III - MODELO DE DETERMINAÇÃO DE TARIFAS E DE RENDIMENTOS TARIFÁRIOS

A ERSAR mantém no projeto de Regulamento Tarifário agora em consulta pública o modelo de proveitos permitidos, que era já o adotado no projeto anterior.

A APDA considera que não é já o momento de fazer a análise do projeto a partir da escolha do modelo regulatório, dado o avançado estado de evolução da correspondente opção.

No entanto, este modelo suscita reservas e questões práticas significativas, que suscitam muitas preocupações. Destacam-se algumas questões, que se referem subsequentemente.

Discricionariedade regulatória

Todo o modelo de determinação de proveitos permitidos assenta numa definição de parâmetros pela ERSAR. A questão central para as EG é a seguinte: em que medida essa determinação tem em conta a realidade específica de cada EG e em que medida essa definição normalizada colide com fatores próprios de cada EG, perfeitamente justificáveis em função da sua gestação e situação atual, mas indiferentes perante essa normalização.

Destacam-se como fatores a fixar pela ERSAR o estabelecimento das bases de ativos regulados (Artigo 40.º), a validação dos planos de investimento (Artigo 41.º), a determinação da taxa de remuneração de ativos e a relação aceitável entre capitais próprios e capitais alheios (Artigo 42.º), a aceitação dos custos (Artigo 44.º e Nota Explicativa 2.6), a fixação do fator de eficiência X (Artigo 44.º), do coeficiente de repartição dos benefícios das atividades complementares (Artigo 46.º) e dos indutores de custos (Artigo 48.º), bem como o apuramento dos ajustamentos (Artigo 47.º) e a definição dos mecanismos de incentivo individualizados para cada EG (Artigo 49.º).

Esta grande margem de liberdade de atuação do Regulador é ainda reforçada pela emissão de documentos complementares, que já estão em preparação.

Na prática, as EG ficam sujeitas a um conjunto de decisões do Regulador que, por um lado, tornam este não exatamente a entidade que aprova as tarifas, mas antes a entidade que fixa as tarifas; por outro lado, há uma consequência de ainda maior risco: qualquer determinação do Regulador de um destes parâmetros que se distancie da realidade da EG pode ter graves consequências tarifárias.

Diferenciação do âmbito regulatório

Mas serão todas as EG?

De facto, no Artigo 3.º, n.º 2, alínea j), identifica-se como "entidade competente" para a definição dos proveitos permitidos, no caso dos sistemas de titularidade estatal, a entidade reguladora e, no caso dos sistemas de titularidade municipal, os municípios: sendo assim, parece dever considerar-se que, no caso dos sistemas de titularidade estatal a «entidade competente» para fixar, nos termos do Artigo 40.º, as bases de ativos regulados (BAR) é a ERSAR, enquanto no caso da gestão direta municipal a BAR é fixada pelos municípios e validada pela entidade reguladora. Será assim e, se for, não há aqui uma diferença significativa de tratamento?

Ainda quanto à distinção de tratamento, o Artigo 41.º, n.º 1, dispõe: «Para efeitos de determinação dos proveitos permitidos, as entidades gestoras remetem para aprovação pela entidade competente e validação pela entidade reguladora uma proposta de plano de investimentos...».

No caso dos municípios, a disposição faz pouco sentido, se analisada em conjunto com a citada alínea j) do n.º 2 do Artigo 3.º: a entidade gestora município deve remeter à entidade competente município...

Para além da sujeição, em maior ou menor grau, à determinação tarifária pela ERSAR, e não à aprovação tarifária, convém fazer algumas chamadas de atenção específicas.

Base de ativos regulados e critérios de eficiência

Quanto à referida BAR, dispõe o artigo 40.º:

*«1 – Para cada ano do período regulatório são estabelecidas, pelas entidades competentes, bases de ativos regulados, abreviadamente designadas por BAR, que são constituídas pelos ativos afetos à exploração de cada um dos serviços, considerando as informações prestadas pelas entidades gestoras, nomeadamente as relativas às contas reguladas, previsionais e reais, e aos planos de investimento.
2 - Os ativos que compõem a BAR de partida, no início do primeiro período regulatório, devem ser verificados e validados pela entidade reguladora.»*

A APDA tem, neste âmbito um conjunto de questões.

Não é evidente o que é um ativo afeto à exploração referida no n.º 1, parecendo que haverá discricionariedade da ERSAR a fixar ou a validar a composição das BAR.

Neste plano, a validação da BAR de partida – e, tal como resulta de outras disposições, a validação dos investimentos e a aplicação à luz de critérios atuais do fator de eficiência - suscita ainda maiores preocupações, já que o contexto dos investimentos efetuados desde a década de 90 até aos anos mais recentes obedeceu a critérios que não foram exclusivamente o da maior eficiência imediata, mas antes a realização de investimento com a máxima utilização de fundos europeus disponíveis. Designadamente, no desenho inicial dos sistemas multimunicipais, foi considerado que deveria haver uma projeção dos investimentos então efetuados para as gerações futuras, pelo que o dimensionamento foi por vezes sobrecarregado.

Noutros casos, ainda que tenha havido inadequação de alguns investimentos, a extração das correspondentes consequências tem de ter em conta o esforço efetuado num contexto de grande pressão de realização de investimento, dada a necessidade de alcançar metas, aliás relevantes, de cobertura dos serviços.

Avaliar e validar agora os ativos em função de critérios de eficiência ou, até, através da própria exclusão de investimentos anteriores, pode conduzir a um desrespeito da contextualização histórica e a uma sobreoneração dos acionistas das entidades gestoras.

Por outro lado, a aplicação dos critérios constantes do Regulamento a investimentos anteriores pode suscitar um efeito perverso de castigar iniciativas válidas: poderá um centro de educação ambiental integrar a BAR? E a preparação, que já teve lugar, de uma EG para as tão necessárias atividades de reutilização poderá ser considerada para a BAR?

Investimentos a considerar para o período regulatório

Quanto à aprovação ou validação dos investimentos, a experiência anterior das EG demonstra vários tipos de dificuldades que não devem deixar de ser consideradas.

A primeira respeita à sujeição dos investimentos a fatores exógenos, designadamente a aprovação pelos ministérios de tutela e/ou aprovação pelas entidades de controlo financeiro (Tribunal de Contas), fator esse que torna extremamente difícil a compatibilização da calendarização para efeitos do Artigo 41.º com essas aprovações tutelares e a oportuna execução dos investimentos.

A segunda respeita à necessidade de a ERSAR ter presente a sua própria dificuldade no processo de apreciação e validação de investimentos, que pode trazer problemas na iteração ERSAR/EG, designadamente quando uma EG, com razão, não concordar com a posição inicial da ERSAR (o que deveria ser considerado e parece não estar) ou nos casos de pedidos de alteração pelas EG (Artigo 41.º, n.º5) ou ainda de investimentos imperativos não previstos (*idem*, n.º7).

A terceira respeita à natureza industrial da atividade das EG. A burocratização da resposta às permanentes solicitações inerentes às múltiplas dimensões dessa atividade impõe um fator de ineficiência evidente.

Esse peso institucional é agora ainda agravado pela exigência de relatório de avaliação emitido por entidade independente (Artigo 41.º, n.º 4) - fator esse de ineficiência que vai acrescer às inúmeras constrições que as EG já sofrem, a nível de autorizações burocráticas e processuais.

É também exemplo dessa difícil adequação do Regulamento à atividade das EG a previsão do n.º 6 do artigo 41.º: os limites apresentados são demasiado baixos para a esmagadora maioria das EG: 25.000€ é um valor irrisório para fazer face a situações de investimento não previsto, como, por exemplo, a substituição de um grupo de elevação. Estes valores devem ser revistos, propondo-se a sua indexação percentual ao plano de investimentos previsto para o período em causa. E devendo essa percentagem de indexação ser tão mais alta quanto mais amplo for o período regulatório, ou então ficar clarificado se os limites de investimento apresentados nessa disposição (e de que se propõe a alteração...) são definidos por valores anuais.

Taxa de remuneração de ativos e remuneração do capital alheio

No que respeita à taxa de remuneração de ativos (Artigo 42.º), não parece adequado que a ERSAR defina, como está explicitado na Nota Explicativa 2.13 – mas apenas para as EG de titularidade estatal – a relação percentual aceitável entre capitais próprios e alheios em cada período regulatório, ignorando o momento em que o financiamento é contratado, as condições de mercado e conjunturais existentes à época, entre outros fatores de contexto que não poderão ser abandonados. Não é claro o alcance desta disposição e julga-se que poderá introduzir graves distorções no cálculo do valor dos proveitos permitidos.

Por outro lado, de acordo com a Nota Explicativa 2.12, a remuneração do capital alheio de cada EG tem por base uma taxa de juro de referência indicada pela ERSAR e não as condições específicas e históricas de remuneração dos financiamentos de cada EG. Admite-se que em alguns casos a discrepância possa ser significativa, tendo em conta a oscilação das condições de financiamento neste século e as repercussões das condições de financiamento a longo prazo em períodos de mais altas taxas de juro. Considera-se que a parametrização da remuneração de capital alheio, se não estiver aberta a uma significativa variação de casos e se for univocamente normalizada, pode agravar significativamente EG com financiamentos de longo prazo pendentes.

Prestação de contas e amortizações

O Artigo 9.º, n.º 3, impõe a prestação de contas reguladas, também certificadas, distintas das que são aplicáveis às EG por força de disposições legais, correspondentes aos modelos contabilísticos aí previstos (POCAL, SNC-AP e SNC), tornando extremamente pesada a elaboração das contas das EG.

Por outro lado, as regras aplicáveis às amortizações constantes do Artigo 43.º e do Documento Complementar n.º 1 são distintas das que são aplicáveis às EG por força de disposições legais em vigor e implicam consequências de risco.

No caso concreto das concessões, está prevista (Nota Explicativa 2.14, último parágrafo), a amortização dos ativos pelo seu período de vida útil, mesmo quando este período seja superior ao período do contrato de concessão, existindo no final da concessão um valor residual do ativo em questão. Quais as implicações desta disposição, nomeadamente a nível tarifário futuro e como serão ressarcidas as empresas concessionárias de sistemas multimunicipais no final do contrato de concessão dos valores das amortizações em falta?

Custos aceites, fator de eficiência e indutores

A ERSAR tornou claro (Nota Explicativa 2.6) que os custos apresentados são sujeitos à sua validação, implicando tal validação um risco adicional para as EG.

De facto, assumidos esses custos em fase de evolução institucional distinta, podem agora as EG ficar sobrecarregadas com custos de que se não libertarão facilmente e já não contribuirão para a formação das tarifas.

Espera-se que o Regulador tenha a sensibilidade de proceder à aplicação desta eventual limitação de custos com grande moderação, sob pena de sujeitar as EG a consequências económicas imprevisíveis à data da assunção desses custos e de se impor uma visão atualista distante da que esteve subjacente à formação dos custos quando foram assumidos.

No que respeita ao fator de eficiência X previsto no artigo 44.º, o projeto de Regulamento estipula: «*Custos exploração unitários associados ao serviço = Custos de exploração unitários associados ao serviço para o ano anterior do período x (1 + ΔIHPC - X)*», sendo o IHPC o índice de inflação e X o fator de eficiência).

Na Nota Explicativa 2.15 afirma-se que para o fator de eficiência X «*...contribuem a eficiência futura prevista para o sector, aferida por via dos custos de referência, resultantes da fronteira de eficiência definida para cada serviço do conjunto das entidades gestoras que prestam serviços em alta, e obtidos por comparação entre entidade gestoras de dimensão semelhante; a fiabilidade do serviço; a qualidade do serviço; os níveis de serviço exigidos; o impacto na posição financeira das entidades; o desempenho histórico das entidades, a tecnologia utilizada e o nível de atividade de cada sistema.*»

Esta Nota Explicativa acentua a liberdade da ERSAR de fixar o fator de eficiência em função de critérios amplos e vagos, com variados “contributos” sem ponderação específica e com grande grau de fluidez, como é, por exemplo o caso da eficiência futura prevista para o setor.

E parece não considerar se a redução contínua dos custos de exploração é decorrente de uma situação histórica difícil, como a degradação de infraestruturas ou limitado investimento de substituição, fatores que podem ter graves distorções no cálculo do fator X para pequenas EG.

Parece imprescindível a existência de uma redução da discricionariedade do Regulador, através de uma concretização de indicadores ou da introdução de uma ponderação dos critérios a considerar, bem como de um fator associado à natureza e história de cada EG.

Também a definição dos indutores de custos (Artigo 48.º) fica na livre decisão do Regulador. Se dúvidas houvesse ficariam submersas pela leitura da Nota Explicativa 2.16: os indutores de custos *«São definidos pela ERSAR, para cada serviço e período regulatório, considerando a estimativa dos custos unitários assente em custos históricos do setor, a variação das quantidades dos indutores, os custos unitários permitidos para um determinado ano, atualizados à taxa de variação prevista do IHPC e pela meta de eficiência (fator X) aplicada aos custos de exploração.»*

Mais uma vez, as EG ficam sob a livre fixação, agora dos indutores, pelo Regulador.

Benefícios das atividades complementares

A redução a metade dos benefícios de atividades complementares diminui o incentivo que as EG têm em promover atividades complementares e pode ser redutora de objetivos ambientais relevantes.

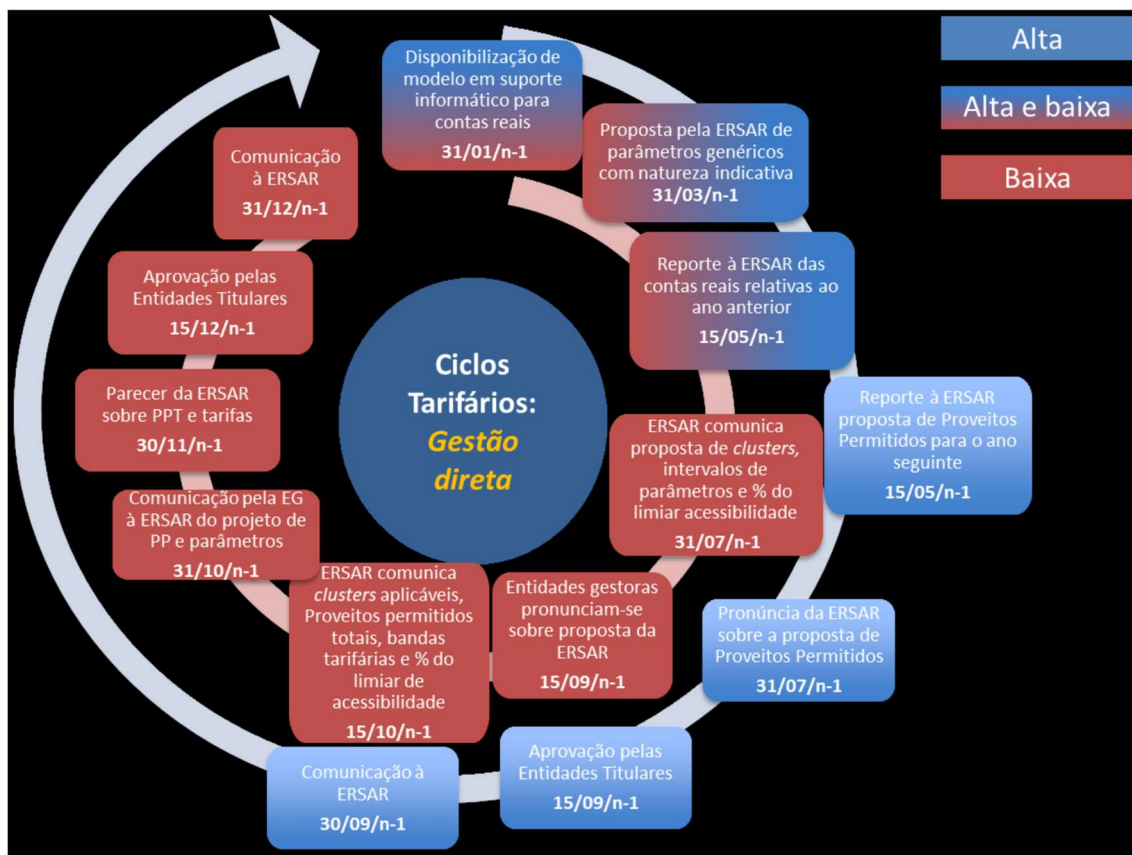
A norma pode ter consequências complexas: por exemplo, se uma EG quiser prosseguir, como decorre da política ambiental definida, investimentos na reutilização de águas residuais, tem de repartir os benefícios decorrentes com os utilizadores do seu serviço de recolha e tratamento de águas residuais e não pode afetar a totalidade dos benefícios à continuidade desse esforço de reutilização?

Esta regra tem de ser revista de forma a que se não transforme num fator de desinteresse para as EG e venha a ser indiretamente penalizadora para estas, por concorrer uma atividade complementar útil ou até necessária para a limitação dos proveitos permitidos.

Complexidade da regulação e colisão com disposições legais aplicáveis

A complexidade na atividade regulatória que é introduzida por este modelo dos proveitos permitidos é um forte *handicap* à sua correta operacionalização.

Confronte-se o modelo constante da Nota Explicativa 3.1:



A significativa exigência do ciclo regulatório, sobretudo quando for anual (no caso dos modelos de gestão direta), a correspondente preparação técnica e de recursos humanos e os custos regulatórios para as entidades gestoras serão muito significativos e gerarão inevitavelmente radicais necessidades de adaptação das EG, com especial relevância no caso de todas as que não são de grande dimensão.

Aponta-se também o grau de dificuldade da definição dos parâmetros necessários à concretização desta regulação em cada período regulatório, especialmente quando for anual, bem como como da definição dos níveis de retorno considerados aceitáveis para cada uma das EG.

A APDA manifesta preocupação sobre a eventual repercussão desse grau de dificuldade nas EG, tendo em conta que a mencionada definição dos parâmetros e níveis de retorno respeita individualmente a mais de duas centenas de EG, correndo-se o risco de uma insuficiente disponibilidade de tempo para consideração de cada caso individual.

Por outro lado, as normas constantes das alíneas d) e e) do n.º 3 e do n.º 4 do Artigo 61.º do projeto de Regulamento, ao preverem a conclusão da fixação das tarifas até 15 de dezembro, entram em colisão com a data limite da proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte, constante da Lei de Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Artigo 45.º): 31 de outubro.

Clusters

Os clusters são definidos no Artigo 38.º (e não 39.º, como referido no Artigo 61.º, n.º 3) como «componentes de proveitos permitidos padronizados por grupos de entidades homogéneas para efeitos de determinação de custos».

A previsão de *clusters*, apenas aplicável às EG de titularidade municipal, poderá representar um remédio para as dificuldades de individualização acima referidas, bem como para as dificuldades de adaptação também já mencionadas, mas esta solução não pode deixar de ser considerada como uma medida paliativa dessas dificuldades e comporta óbvios riscos de tratamento objetivamente discriminatório.

Efetivamente, as semelhanças de operação de várias EG são muitas vezes aparentes, não bastando a dimensão e a densidade demográfica para constatar a sua proximidade.

São essenciais, entre outras, a determinação das suas características socioeconómicas, a sua evolução institucional e técnica, o investimento realizado e por realizar e os níveis de conservação das infraestruturas.

Não estando explicitados os «*denominadores comuns*» mencionados no n.º 7 do Artigo 38.º, mesmo que os mesmos venham a determinar um “fine tuning” dos *clusters* e o conseqüente crescimento do seu número, a aplicação concreta dos *clusters* implicará sempre uma normalização de diferenças significativas entre EG abrangidas pelo mesmo *cluster*.

E a aplicação do Regulamento a EG enquadradas em intervalos de valores com pouca adesão à realidade da prestação dos serviços não é consentânea com o primeiro princípio geral que rege o próprio Regulamento, da “igualdade de tratamento e de oportunidades” (Artigo 5.º, alínea a).

Por isso, a solução dos *clusters* entende-se como minimização das enormes dificuldades de adaptação ao Regulamento, mas deve ser entendida como remédio. E, fundamentalmente, como solução facultativa para evitar dificuldades de adaptação das EG.

Embora a redação do n.º 6 do Artigo 38.º do projeto de Regulamento pareça impor a existência de *clusters*, a alínea d) do n.º 3 do Artigo 61.º prevê que uma EG em modelo de gestão direta municipal possa obter uma regulação individualizada. Conviria que não pudesse haver dúvidas sobre a natureza facultativa da integração em *clusters*.

Daqui decorrem três conseqüências:

- a necessidade de reforçar a natureza facultativa, e não obrigatória, de integração num *cluster*;
- a necessidade de uma grande cautela e de uma significativa desagregação dos *clusters* a considerar;
- a necessidade de a leitura do Regulamento ser efetuada como se tal solução for transitória, sob pena de a regulação introduzir um tratamento igual do que é essencialmente desigual, devendo a aplicação do Regulamento e as suas grandes exigências ser perspectivadas— pela ERSAR e pelas EG - como se, em velocidade de cruzeiro, já não houvesse necessidade de *clusters*.

Instabilidade regulatória

Um dos princípios enunciados pela ERSAR, como estando subjacente ao RTA, é o da estabilidade regulatória e tarifária. Ora, a proposta de regulação económica da ERSAR, por via dos proveitos permitidos, irá introduzir em cada período regulatório, instabilidade na projeção das tarifas. Este modelo promove, na prática, grandes oscilações tarifárias em cada período regulatório, uma vez que a definição da BAR estabelecida em cada um destes períodos influenciará fortemente esse limite de proveitos permitidos.

A aplicação deste modelo na regulação do setor dos resíduos tem criado uma grande instabilidade e dado origem a áreas significativas de litigância entre o regulador e as EG, pelo que se considera que deverão ser retiradas as devidas consequências antes da plena implementação do Regulamento.

IV - EVENTUAL ABRANGÊNCIA DE ÁGUAS PLUVIAIS

Enquadramento da norma

O projeto de Regulamento Tarifário vem dispor, no n.º 3 do seu Artigo 7.º, que «*As atividades reguladas do serviço de saneamento de águas residuais podem ainda incluir a gestão de pluviais.*»

A disposição, não referida na Nota Justificativa do projeto de Regulamento suscita várias questões.

Os serviços de saneamento de águas residuais são conceptualmente diferenciados da recolha e rejeição de águas pluviais, quando uns e outros são suportados por redes distintas de águas residuais urbanas e de águas pluviais.

De facto, a mistura de águas residuais domésticas com águas pluviais - ou seja, as águas pluviais unitárias ou não separativas - integra o conceito de águas residuais urbanas, de acordo com a Diretiva 91/271 e o Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de junho.

Mas os mesmos diplomas não incluem no conceito de águas residuais urbanas as águas pluviais não misturadas ou separativas.

Interpretação da norma

Sendo distintos os conceitos, a primeira dúvida que se coloca é a interpretação a dar ao referido Artigo 7.º, n.º 3, do projeto de Regulamento.

Efetivamente, a interpretação mais consentânea com as disposições legais acima citadas é a de que a nova norma do regulamento se contém dentro do âmbito das mesmas, ou seja, abrange apenas «*as águas residuais domésticas ou a mistura destas com águas residuais industriais e ou com águas pluviais.*»

Ou seja, a disposição, não abrangendo as águas pluviais separativas, não acrescentaria nada às previsões anteriores, o que seria tanto mais lógico quanto a sua natureza meramente regulamentar não poderia alterar essas disposições com força de lei.

Se assim for, porém, será preferível optar por uma redação idêntica à de tais disposições, para evitar dúvidas de interpretação e as suas complicadas consequências.

Mas crê-se, pela pontual divulgação das intenções do Regulamento nesta matéria, que se pretenderá antes permitir a interpretação de que «*As atividades reguladas do serviço de saneamento de águas residuais podem ainda incluir a gestão de...*» todas as águas «... pluviais», ainda que separativas.

Se for esse o caso, tem de se colocar a questão de que a fonte regulamentar não é a adequada para o efeito, na medida em que se não poderá sobrepor aos conceitos constantes da lei; e a adoção da prática correspondente pode trazer dificuldades práticas de implementação às entidades gestoras.

Por outro lado, se as águas pluviais não misturadas não são águas residuais urbanas, coloca-se grande dúvida sobre o regulamento o poder fazer, como resulta até da delimitação das atribuições da ERSAR constantes do n.º 1 do Artigo 5.º dos Estatutos da ERSAR aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março. Efetivamente, este só define como atribuições genéricas da ERSAR *assegurar a regulação e a supervisão dos serviços de águas, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.*

E, ainda que se quisesse, com esforço, atribuir à expressão “*serviços de águas*” um âmbito que incluísse as águas pluviais, o Artigo 13.º do Regulamento, exatamente o que trata os regulamentos tarifários, torna claro que estes devem respeitar *aos tarifários de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos* (alínea a) do n.º 1), não incluindo, portanto, outros serviços.

Sendo assim, admite-se que a norma em causa do projeto de Regulamento Tarifário, se pretender abranger todas as águas pluviais, não seja consentânea com as disposições mencionadas.

Atribuição da gestão

Para além dos aspetos jurídicos referidos, qual será a melhor solução em termos de atribuição da gestão de águas pluviais?

As práticas têm variado em Portugal, desde a sua assunção por serviços municipais até à clara distinção da gestão das águas pluviais e dos serviços de saneamento de águas residuais, quando estas últimas são concessionadas, passando por soluções nos serviços municipalizados ou empresas municipais com ou sem transferência daquela gestão das águas pluviais para a entidade gestora de águas residuais urbanas.

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

Por outro lado, a diferenciação de soluções entre os casos em que há um claro investimento em soluções separativas e de outros em que se mantêm soluções de natureza unitária justifica um tratamento global que não penalize aqueles municípios em que o investimento em soluções separativas foi mais assumido.

Assunção dos custos

Independentemente das dúvidas sobre a possibilidade de inclusão do âmbito tarifário das águas pluviais no regulamento tarifário, como são, ou devem ser suportados os custos da gestão das águas pluviais pelas entidades gestoras dos serviços de águas residuais? Por transferências dos orçamentos municipais para as entidades gestoras de águas residuais, continuando os municípios a afetar receitas próprias para a gestão de águas pluviais? Ou pelo orçamento das entidades gestoras dos serviços de águas residuais, ou seja, na prática, pelos utilizadores destes serviços através da sua fatura de água?

Esta é a questão central, que tem de ser ponderada, pois, se a solução for a assunção de custos pelas entidades gestoras dos serviços de águas residuais, poder-se-á abrir a porta a uma generalização de uma relevante sobrecarga orçamental destas, pondo até em causa os objetivos assumidos no PENSAAR2020 de recuperação sustentável dos gastos. E determinando uma conseqüente repercussão nos utilizadores, tendo sobretudo em conta a dimensão económica que o esforço correspondente pode atingir.

Por outro lado, não parece que a inclusão da gestão de águas pluviais no âmbito dos serviços de saneamento de águas residuais, através de uma simples norma genérica, seja, também no plano da regulação económica, compatível com as atribuições da ERSAR constantes da alínea e) do n.º 3 do mencionado Artigo 5.º dos Estatutos da ERSAR: «*Garantir a faturação detalhada... visando a*

desagregação, perante o utilizador final, das diferentes componentes dos custos respeitantes às atividades de águas, saneamento de águas residuais, gestão de resíduos e outros.»

De facto, o projeto de Regulamento Tarifário prossegue, em geral, com grande rigor, a atribuição constante da alínea e) do n.º 4 do mesmo Artigo 5.º: «Assegurar a salvaguarda dos direitos e interesses dos utilizadores em relação a tarifas...»

São disso exemplo, entre tantas outras, as normas relativas a tarifas de serviços auxiliares, constantes dos artigos 18.º e 34.º do projeto de Regulamento, em que se consideram objeto de tarifas específicas, entre outros, a leitura extraordinária de consumos de água ou a instalação de contadores para usos que não deem origem a águas residuais urbanas.

Ou seja, quando há alguma atividade auxiliar ou extraordinária que pode onerar a generalidade dos utilizadores, externa ao serviço corrente de abastecimento de água ou ao próprio serviço de saneamento de águas residuais, a mesma é objeto de tarifas específicas, ainda que tenham um impacte económico relativamente restrito, como a leitura de consumos.

Admite-se, por isso, o risco de ser menos coerente com as normas estatutárias e até com o grau de exigência do projeto de Regulamento Tarifário a atribuição aos utilizadores, sem discriminação ou justificação, dos custos inerentes à inclusão da gestão - e correspondente investimento - de todo o acervo de infraestruturas de águas pluviais.

Outras questões suscitadas pela eventual repercussão dos custos nos utilizadores

Há que ter desde logo em conta a disparidade de situações com que os utilizadores dos serviços de águas residuais são confrontados, já que nuns municípios os utilizadores poderão estar a suportar os custos da gestão de águas pluviais e noutros não, ao menos enquanto utilizadores daqueles serviços. Decorre daqui a consequência de que o Regulamento Tarifário estaria a tutelar uma disparidade de encargos atribuíveis aos consumidores de água, podendo esta ser afetada numas zonas do País por encargos com águas pluviais e noutras não.

Mas outra disparidade pode surgir: dado que qualquer município fica com inteira liberdade de atribuir todos os encargos inerentes à gestão de águas pluviais, gerando um sobrecusto na fatura da água para os utilizadores, essa opção implica uma correlativa desoneração das outras fontes de financiamento municipal em relação aos custos das águas pluviais e um indireto acréscimo das disponibilidades municipais para outros fins.

Também por isso, parece que a atribuição aos utilizadores de custos da gestão de águas pluviais, a assumir-se em sede de regulamento tarifário, deveria ser objeto de um cuidado tratamento da delimitação, cálculo e imputação dos custos, como ocorre para os serviços aí já regulados e não apenas objeto de uma norma genérica e facultativa.

V – CONCLUSÕES

Em conclusão, considera a APDA que:

I - quanto ao âmbito de aplicação do Regulamento:

a) não é adequado que se preveja a aplicação do Regulamento apenas a uma parte das EG existentes no País (titularidade estatal e gestão direta municipal) e não se aplique a todas as entidades, independentemente da sua forma jurídica, com as necessárias adaptações.

b) tanto mais que há uma muito maior proximidade, em termos de dimensão, organização empresarial e preparação técnica, entre os serviços municipalizados e as empresas municipais do que entre os serviços municipalizados e os serviços municipais não especializados;

c) na prática, as entidades gestoras agora abrangidas transformam-se num campo experimental de aplicação do Regulamento, o que não parece justificar-se, por tal opção envolver um tratamento objetivamente desfavorável para as entidades gora abrangidas;

d) a necessidade um tratamento comum (com natural ressalva das especificidades de regime) é uma forte razão para que o Regulamento seja aplicado experimentalmente durante um longo período sem caráter vinculativo, de modo a poderem ser aferidas na prática as suas virtualidades e necessidades de alteração e a permitir às EG um período compatível de preparação e adaptação;

II - quanto à estrutura tarifária:

e) o projeto de Regulamento é muito restritivo na fixação dos escalões para utilizadores domésticos;

f) e, ao prever apenas um escalão para consumidores não domésticos, obriga à inclusão nesse escalão de realidades muito distintas, em geografias ou com condições socioeconómicas muito distintas;

g) O Regulamento deveria ser mais maleável na previsão da fixação de escalões, incluindo para os consumidores não-domésticos;

h) não se vê vantagem na alteração, configurada pelos artigos 17.º, n.º 2, e 33.º, n.º 2 da prática atual de alargamento dos escalões para famílias numerosas em 3 metros cúbicos, dados os custos burocráticos para as EG e por ser contrária às expetativas dos utilizadores;

i) conviria explicitar se as tarifas para famílias numerosas são, ou não, tarifas sociais para os fins do n.º 4 dos artigos 16.º e 32.º (financiamento suportado pela entidade titular);

j) não é evidente como deve ser calculada a, muito adequada, tarifa de disponibilidade adicional constante do Artigo 30.º, alínea c), para efeitos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do Artigo 28.º, considerados aplicáveis;

III - quanto ao modelo de rendimentos tarifários:

k) o modelo regulatório de proveitos permitidos envolve zonas de grande discricionariedade do Regulador, patentes nos fatores a fixar pela ERSAR, como o estabelecimento das bases de ativos regulados (Artigo 40.º), a validação dos planos de investimento (Artigo 41.º), a determinação da taxa de remuneração de ativos e da relação entre capitais próprios e alheios (Artigo 42.º), a aceitação dos custos (Artigo 44.º e Nota Explicativa 2.6), a fixação do fator de eficiência X (Artigo 44.º), do

coeficiente de repartição dos benefícios das atividades complementares (Artigo 46.º) e dos indutores de custos (Artigo 48.º), bem como o apuramento dos ajustamentos (Artigo 47.º) e a definição dos mecanismos de incentivo individualizados para cada EG (Artigo 49.º);

l) o modelo regulatório introduz divergências de tratamento entre sistemas de titularidade estatal e municipal que nem sempre parecem decorrer de limitações constitucionais ou legais, com acontece, por exemplo, no estabelecimento das bases de ativos regulados;

m) no estabelecimento da base de ativos regulados de partida, na validação dos investimentos, na aceitação dos custos e na aplicação do fator de eficiência deverão ser tidas em conta as circunstâncias específicas de criação e evolução das EG, sob pena de uma penalização decorrente da aplicação de critérios atuais a realidades pretéritas;

n) a validação dos investimentos tem demonstrado uma grande dificuldade de obtenção atempada das autorizações tutelares ou aprovação pelas entidades de controlo financeiro, grandes constrições processuais de contratação, bem como pouco fluída iteração EG/ERSAR, pelo que a determinação dos investimentos a considerar para o período regulatório terá de ser extremamente cautelosa e maleável;

o) são insuficientes, em função da realidade empresarial, os valores permitidos para investimentos não validados constantes do n.º 6 do artigo 41.º e é burocrática e economicamente pesada a exigência de relatório emitido por entidade independente constante do n.º 4 do mesmo artigo, devendo ser revista, já que a própria ERSAR pode fazer essa validação;

p) não se considera adequada a fixação pela ERSAR do *ratio* de capitais próprios e capitais alheios e da taxa de juro para remuneração do capital alheio, em ambos os casos em função de critérios genéricos que podem distanciar-se significativamente da realidade da evolução financeira e das circunstâncias económicas específicas de cada EG;

q) a prestação de contas reguladas, também certificadas, mas distintas das que são aplicáveis às EG por força de disposições legais correspondentes aos modelos contabilísticos previstos (POCAL, SNC-AP e SNC), torna extremamente pesada a elaboração das contas das EG;

r) as regras aplicáveis às amortizações constantes do Artigo 43.º e do Documento Complementar n.º 1 são distintas das que são aplicáveis às EG por força de disposições legais em vigor e implicam consequências de risco;

s) os critérios de aceitação de custos não podem ser atualistas e divergir do enquadramento histórico dos custos assumidos pelas EG;

t) na apreciação da aceitação dos custos e na fixação do fator de eficiência e dos indutores de custos, parece imprescindível a existência de uma redução da discricionariedade do Regulador;

u) no caso do fator de eficiência, seria desejável uma concretização de indicadores ou da introdução de uma ponderação dos critérios a considerar e da natureza e história de cada EG;

v) a regra relativa à repartição dos benefícios de atividades complementares deve ser revista, de forma a que se não transforme num fator de desinteresse para as EG e venha a ser indiretamente penalizadora para atividades complementares úteis ou até necessárias, como é o caso da reutilização;

w) o modelo regulatório é extremamente complexo, gerando custos regulatórios para as entidades gestoras muito significativos e radicais necessidades de adaptação das EG;

x) as normas constantes das alíneas d) e e) do n.º 3 e do n.º 4 do Artigo 61.º do projeto de Regulamento, ao preverem a conclusão da fixação das tarifas até 15 de dezembro, entram em colisão com a data limite da proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte, constante da Lei de Finanças Locais;

y) a integração de uma EG num *cluster* tem natureza facultativa e os *clusters* devem ser suficientemente desagregados para evitar uma excessiva distância da realidade de cada EG em relação às estimativas médias dele constantes;

z) o modelo regulatório adotado gera uma significativa instabilidade tarifária, com repercussões negativas na relação das EG com os utilizadores e o modelo de igual natureza aplicado aos resíduos sólidos tem envolvido litigância frequente;

aa) na prática, com este modelo regulatório, o Regulador não é exatamente a entidade que aprova as tarifas, mas antes a entidade que fixa as tarifas, podendo qualquer determinação do Regulador de um dos vários parâmetros - que se distancie da realidade de uma EG - ter graves consequências para esta;

bb) tendo em conta a natureza radicalmente inovadora deste Regulamento, é essencial que o mesmo, a ser aprovado, seja aplicado experimentalmente durante um longo período sem carácter vinculativo, de modo a poderem ser aferidas na prática as suas virtualidades e necessidades de alteração e a permitir às EG um período compatível de preparação e adaptação;

cc) este período experimental deveria corresponder a uma situação de aplicação do Regulamento, mas apenas com carácter experimental e não vinculativo, **coincidindo o início desta fase experimental e não vinculativa com o início do segundo ano civil subsequente** à publicação do Regulamento prevista nos artigos 65.º e 66.º do projeto;

IV - quanto à inclusão da gestão de pluviais:

dd) há significativas virtualidades na gestão integrada de águas residuais urbanas e de águas pluviais;

ee) se for essa a intenção, parece inadequado o Regulamento Tarifário para ampliar o âmbito das responsabilidades das entidades gestoras de águas residuais definidas pela Diretiva e pela lei aplicáveis;

ff) a questão relativa às águas pluviais carece de um desenvolvimento que permita o equilíbrio da melhor solução de gestão e da melhor atribuição de custos;

gg) a subsequente regulação económica da gestão de águas pluviais precisa de um cuidado tratamento, de forma a não pôr em causa a recuperação sustentável dos gastos pelas entidades gestoras e a não onerar excessivamente os utilizadores.