



**PRONÚNCIA DA APDA SOBRE O
PENSAARP 2030 EM CONSULTA PÚBLICA**

ÍNDICE

1. AVALIAÇÃO GLOBAL.....	3
2. A CORRETA PRIORIZAÇÃO DOS OBJETIVOS.....	5
3. AS MEDIDAS E A SUA PRIORIDADE	6
4. AS PERSPETIVAS ECONÓMICAS E AS SUAS DIFICULDADES	7
5. DEFINIR POLÍTICAS EM FUNÇÃO DAS PRIORIDADES	8
6. A QUESTÃO DAS ÁGUAS PLUVIAIS.....	10
7. DIFICULDADES CENTRAIS DE EXECUÇÃO DO PENSAARP	11
8. CONCLUSÃO	13
ANEXO 1.....	14
ANEXO 2.....	17

1. AVALIAÇÃO GLOBAL

O **esforço analítico efetuado, o estudo consistente da situação do Setor e a amplitude do diagnóstico resultante são dimensões muito positivas do PENSAARP**. Integra também questões que têm sido menos visíveis, como a adaptação às alterações climáticas, a economia circular no Setor e a reutilização.

O PENSAARP define 4 objetivos estratégicos globais (eficiência, eficácia, sustentabilidade e valorização do Setor), que se desdobram em 20 objetivos específicos, 70 medidas, a que acrescem ainda 12 medidas designadas como Maxx¹, os incentivos correspondentes às medidas e as centenas de ações em que aquelas se desdobram. É de realçar que as medidas incluem ações cujo custo vai de mil euros até 4.216 milhões de euros.

Daí resultam **dificuldades para a valorização da dimensão de estratégia política e a delimitação seletiva das medidas e ações mais importantes para o Setor**.

De facto, designadamente no que concerne aos sistemas em baixa, permanecem várias dificuldades, das quais as principais se prendem com a fragmentação, a dispersão e a falta de escala das entidades gestoras. A consequência é um significativo desperdício de recursos e uma grande dificuldade em obter ganhos de eficiência. Estas entidades são, na sua maioria, de pequena dimensão, sendo o seu âmbito de atuação o próprio município em que estão inseridas.

Deste modo, a maioria das entidades gestoras em baixa sofre de problemas crónicos: falta de capacidade de gestão; perdas de água muito elevadas; tarifas frequentemente muito baixas; incapacidade de pagar às empresas multimunicipais; e, de um modo geral, dificuldade de atingir os valores de referência dos indicadores de desempenho da entidade reguladora.

Os serviços de água e saneamento têm a tendência para atrasar ou reduzir os níveis de investimento, uma vez que não conseguem obter ganhos imediatos através dos (limitados) ajustes tarifários sobre esses mesmos investimentos.

Acresce uma outra questão relevante para a execução do Plano: a restrição de meios financeiros disponíveis.

A procura incansável (e incessante), pela garantia da sustentabilidade económica dos serviços, não se tem revelado compatível com o investimento sustentável nas infraestruturas, uma vez que se demora muito tempo a recuperar os custos e a assegurar as receitas necessárias para garantir a perenidade desses mesmos investimentos.

¹ Medidas MAxx – “Medidas a serem incluídas em sede do Plano Nacional da Água e dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica” (PENSAARP, n.º 4.7, pág. 35)

Definir as necessidades de investimento para renovação da infraestrutura durante um período limitado no tempo (como se de um contrato de prestação de serviços tradicional se tratasse e, não, como é maioria dos casos, do exercício de um monopólio natural) e garantir o seu cumprimento, tem-se revelado muito complexo para as entidades gestoras e essa notória falta de investimento tem implicações graves para a sustentabilidade dos serviços.

A escassez cada vez mais frequente de água e outros eventos relacionados com as alterações climáticas, exigem planeamento estratégico e investimentos urgentes que antecipem essas situações.

O financiamento público continua a ser necessário (quando, não, imprescindível), para garantir a acessibilidade económica a todas as famílias e para garantir a sustentabilidade económica dos serviços.

Este financiamento, para ser elegível, justo e equilibrado, deve corresponder a um esforço partilhado entre o Governo, através da utilização estratégica, mais organizada e mais justa do recurso ao financiamento do Orçamento de Estado e dos fundos comunitários; as entidades gestoras, através de um combate ativo às ineficiências; e do Regulador, através de um papel mais interventivo no estabelecimento das tarifas e na racionalidade do estabelecimento dos investimentos que ainda urge realizar.

Adiante, na análise ao capítulo económico do PENSAARP (n.º 4 infra), serão desenvolvidas as razões pelas quais a APDA considera ser clara a restrição de meios, mas podem desde já resumir-se como **a resultante de várias realidades incontornáveis e conflitantes: o impacto económico da totalidade das medidas, a sua repercussão tarifária, a limitada relevância da subsídio na formação dos preços e o significativo agravamento da conjuntura económica e das correspondentes dificuldades de absorção social.**

Emerge do PENSAARP, por isso, uma questão central: **a necessidade em definir políticas prioritárias para o Setor.**

E da referida questão central emerge outra: **como enfrentar essa necessidade?**

As primeiras respostas não podem ser obviamente as mais fáceis: reduzir os valores alocados a todas as medidas ou pretender que o Setor pode evoluir sem acréscimo médio de tarifas.

A solução poderá ser encontrada em dois planos complementares:

- assumir as prioridades, não apenas em termos reflexivos e organizativos, mas como claras preferências de intervenção (ver, p.f., n.ºs 2 e 3 infra);
- definir opções de política consonantes com as prioridades assumidas (ver, p.f., n.ºs 5 a 7 infra).

2. A CORRETA PRIORIZAÇÃO DOS OBJETIVOS

A APDA sempre entendeu ser fundamental a determinação de prioridades, o que é ainda acentuado pelas dificuldades da conjuntura externa atual.

Os 4 objetivos estratégicos globais, com os quais se pretende alcançar serviços eficazes, eficientes, sustentáveis e com mais valor acrescentado para a sociedade são inquestionáveis, pondo-se apenas a dúvida de como os alcançar.

O estabelecimento de prioridades é condicionado pelos modelos de gestão, pela localização geográfica da zona de intervenção de cada entidade gestora e pelo nível de desempenho atual de cada entidade gestora. Por exemplo, os problemas e necessidades do Setor no interior do país são completamente diferentes das grandes cidades do litoral e, conseqüentemente, as prioridades a estabelecer deveriam ser diferenciadas.

No **ANEXO 1** suscitam-se algumas questões relativas a objetivos específicos.

No entanto, a prossecução dos objetivos específicos selecionados como mais importantes é, globalmente, um passo fundamental.

Por isso, a APDA **congratula-se com a definição de prioridades dos objetivos decorrente do texto do PENSAARP e considera consistente a priorização de objetivos específicos efetuada** (n.º 3.8, pág. 16)² onde “*foram selecionados os objetivos específicos prioritários (prioridade 1), com elevada criticidade e desempenho ainda insatisfatório*”, por esta ordem:

C1: Sustentabilidade económica e financeira;

B1: Governo e estruturação do Setor;

C2: Sustentabilidade estrutural;

B4: Eficiência hídrica;

B3: Gestão e alocação de recursos financeiros;

A4: Segurança, resiliência e ação climática;

C4: Capital humano;

B2: Organização, modernização e digitalização

É essencial assumir as prioridades e desenvolver políticas centradas nestes objetivos específicos, selecionados como mais importantes, tendo presente que a obtenção de resultados nestes, designadamente nos cinco primeiros, é que **permitirá uma sustentada e maleável adaptação dos serviços para desenvolver os restantes objetivos**.

² Assume-se, nesta Pronúncia, a paginação que tem a página 1 coincidente com o n.º 3. Visão e objetivos estratégicos do PENSAARP

3. AS MEDIDAS E A SUA PRIORIDADE

O texto procede também a uma subsequente atribuição de prioridades às medidas (n.º 4.8, pág. 36) e, **igualmente, se consideram adequadas tanto essa ordem de prioridades como a determinação das que são selecionadas como mais relevantes.**

Num outro aspeto, considera-se que é muito importante manter o critério da ordem de prioridade das medidas.

Sendo **as medidas** a resultante fundamental do PENSAARP, considera-se que **deveriam ser sempre apresentadas no Plano**, não em função da numeração dos objetivos, mas **com o escalonamento em função da prioridade atribuída a cada uma** delas, tal como acontece no mencionado n.º 4.8 (pág. 36 e segs.), mas não no quadro final relativo às medidas (pág. 174 e segs.); também aí, as medidas não deveriam ser apresentadas pela ordem numérica dos objetivos, mas antes deviam ser escalonadas em função da prioridade sucessiva atribuída a cada uma. Ganhar-se-ia em simplicidade de perceção de prioridades. Não se trata de uma questão meramente formal, mas da mensagem emergente da atribuição de prioridades.

Um outro aspeto, que também não é meramente formal: **a definição de prioridades de objetivos e medidas está diluída no muito grande texto** do PENSAARP e perde-se, por isso, na dimensão analítica e justificativa do texto. Sendo, afinal, as grandes resultantes do Plano, conviria, portanto, que:

- as medidas e as suas prioridades fossem logo identificadas no Sumário Executivo;
- que os n.ºs 3.8 e 4.8 fossem valorizados graficamente (com uma caixa, por exemplo);
- que o quadro final de medidas no Plano de Ação não ficasse tão minimalista;
- que, como já referido, as medidas fossem **sempre** apresentadas no Plano, não em função da numeração dos objetivos, mas com o escalonamento em função da prioridade atribuída a cada uma delas;
- mas que, além disso, **fossem renumeradas em função da sua prioridade**, passando a mais importante - atual M43 - a ser a M1 e assim sucessivamente: efetivamente, não ajuda nem a perceção pública, nem a execução pelos interessados, ter na enumeração das medidas como M1, M2 e M3 medidas de prioridade 3, a menos importante, e numerar a medida mais importante como M43...

No **ANEXO 2** fazem-se algumas **sugestões concretas de alteração à prioridade das medidas, que se consideram relevantes**, com referência à enumeração final das medidas constantes do Plano de Ação (pág. 174 e segs.).

No entanto, fazem-se já três referências que se consideram importantes, até porque as medidas MA estão ausentes da lista final do Plano de Ação.

Assim, **o título da primeira** - e, portanto, **mais importante** - de todas as medidas enunciadas (“M43: *Consolidação da regulamentação tarifária nas entidades gestoras*”) parece pobre para a explicação do seu conteúdo, que depois é dada na pág. 193: “*Consiste na consolidação da regulamentação tarifária, de modo a possibilitar uma política sustentável e estável no tempo, através de critérios claros e harmonizados para determinar as tarifas correspondente, e também de transparência nas contas das entidades gestoras, nomeadamente na recuperação de gastos...*”. Crê-se que, perante essa assumida descrição, seria mais evidente o seu âmbito se **o título** fosse este: “*Consolidação e execução da legislação e regulamentação aplicáveis à formação tarifária*”. A responsabilidade da medida **não deveria também ser atribuída apenas às entidades gestoras, mas à Área governamental de tutela, regulador e entidades gestoras.**

Em relação às medidas MA5 e MA6, respetivamente, “*Reforço da fiscalização de licenciamento das captações de água*” e “*Reforço da fiscalização de licenciamento das rejeições das águas residuais*”, crê-se que correspondem as mesmas a um desiderato que tem vindo a ser sustentado pela APDA, ou seja, **a criação de condições para que o esforço económico exigido aos consumidores de água não seja prejudicado pela banalização de captações de terceiros externos aos serviços da água ou pelo facilitismo da rejeição de efluentes nas redes de saneamento.** Mas, tal como descritas, estas medidas parecem ter o efeito contrário, o de aumentar a exigência, também e principalmente, para as entidades gestoras, como acontece frequentemente. Por isso, sugere-se que sejam os seguintes os respetivos títulos: “*Reforço do licenciamento e fiscalização das captações de água não afetas aos serviços de abastecimento de água para consumo humano*” e “*Reforço do licenciamento e fiscalização das rejeições das águas residuais industriais, agrícolas e pecuárias em sistemas de águas residuais urbanas*”.

4. AS PERSPETIVAS ECONÓMICAS E AS SUAS DIFICULDADES

A tarifa média para o conjunto dos dois serviços (AA+AR) prevista no PENSAARP sobe, previsivelmente, de 2,57 €/m³ para valores previstos no Plano entre 2,99 e 3,87 €, conforme os cenários (quadro 7.9 e 7.14, págs. 104 e 118) ou, no caso das tarifas domésticas e excluindo os cenários de reabilitação insuficiente, entre 2,57 € e 3,28 €/m³, conforme os cenários (Quadro 7.10, pág. 105).

O ponto de partida (tarifa média em 2019) assumido no documento para as tarifas domésticas é de 2,06 €/m³ (pág. 105), é compatível com a tarifa média ponderada global de 2,015 €/m³ identificada para 2020 na publicação “Água e Saneamento em Portugal - O Mercado e os Preços”, edição APDA de 2020 (pág. 71).

Configura-se, assim, um crescimento nas tarifas domésticas entre cerca de 25% e cerca de 60%, conforme os cenários.

No entanto, há um maior impacto desses cenários para as pequenas entidades gestoras: as tarifas atuais praticadas pelas EG com menos de 5.000 ou menos de 10.000 clientes (sendo o conjunto de umas e outras mais de metade das EG existentes em Portugal) eram em 2020, respetivamente, de 1,361 e de 1,456 €/m³ (“Água e Saneamento em Portugal - O Mercado e os Preços”, edição APDA de 2020, pág. 72).

Todos os cenários referidos representam, portanto, um significativo agravamento do valor médio (ponderado pelo número de clientes) das tarifas domésticas desses pequenos sistemas, implicando fatores de crescimento da ordem da duplicação, ou mais, dos valores atuais.

Esta constatação é agravada pela relativamente limitada relevância dos diferentes cenários de subsídio na determinação tarifária (mesmo Quadro 7.14, pág. 118): dos 3T's, a tarifa é o suporte fundamental da evolução do esforço económico previsto no Plano.

E é ainda fortemente sublinhada pelo forte agravamento atual e radical da conjuntura (ou estrutura) dos fatores externos (guerra, inflação), cujas repercussões económicas farão subir significativamente o cálculo dos investimentos e custos previstos no Plano (2).

É certo que o PENSAARP apresenta uma análise de risco assente em critérios adequados. Mas a realidade é o que é e o "Risco de ocorrência de conflitos internos ou externos", considerado como médio no documento em discussão pública (pág. 137), já ocorreu. Esta é uma questão muito importante, pois existe uma unanimidade nos especialistas de que a energia, as matérias-primas, a alimentação, etc. irão sofrer de escassez e a inflação é certa; e que a duração das "perturbações" irá, no limite, caracterizar boa parte da corrente década, sendo o aumento do orçamento da defesa certo. Os próximos anos não vão ser nada fáceis e serão, até, bem piores do que o cenário antecipado no PENSAARP.

Acresce que a subida dos custos nas tarifas de água e saneamento implica também a subida correspondente da terceira tarifa paga pelos consumidores de água (resíduos sólidos), que não está (e bem) mencionada no PENSAARP, mas condiciona toda a sua economia e as correspondentes acessibilidade e elasticidade social de absorção do crescimento tarifário.

A APDA **não pretende sustentar a tese de ausência de impactos tarifários** que decorram da execução do PENSAARP, nem mesmo quanto aos sistemas de menor dimensão, que certamente terão de evoluir num sentido e crescimento tarifário.

Mas **há uma efetiva necessidade de tirar consequências da conjugação destes fatores de exiguidade previsível de meios para atingir todas as medidas enunciadas no PENSAARP e das consequências sociais dos acréscimos tarifários.**

5. DEFINIR POLÍTICAS EM FUNÇÃO DAS PRIORIDADES

A APDA vem sustentando, *grosso modo*, que as questões centrais são as que constam dos objetivos e das medidas definidos no PENSAARP como prioritários e mencionados n.º 3.8 (pág. 16) e n.º 4.8 (pág. 36).

Consequentemente, não havendo, estimativamente, meios financeiros e elasticidade social para fazer frente a todas as medidas previstas, **há necessidade de definir políticas que versem sobre as medidas prioritárias e que, no essencial, se resumem a dois grandes grupos de questões:**

- **A tendencial harmonização do Setor**, 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.

A recuperação de gastos, ao menos tendencial e sustentada, deve permitir que os gastos com a construção, manutenção, modernização, reabilitação ou substituição de infraestruturas, equipamentos ou meios afetos ao sistema, os gastos operacionais das entidades gestoras, os gastos financeiros imputáveis ao financiamento dos serviços, e os encargos que legalmente impendam sobre a prestação dos serviços, nomeadamente os de natureza tributária, conduzam, com a subsídio equitativa atribuída, ao equilíbrio tarifário.

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 procura de soluções para os pequenos sistemas (a agregação não será a única), 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 desigualdades ou agravamentos fiscais.

- A correção dos défices estruturais: uma reabilitação consistente, a diminuição das perdas de água, a exclusão de rejeições indevidas, contribuições seguras e economicamente sustentáveis para maior circularidade e eficiência energética, assegurando assim a contribuição das entidades gestoras para o combate às alterações climáticas; a que acrescem duas dimensões complementares, onde e quando se justifiquem: a ampliação e fiabilidade da cobertura e de soluções para o efeito e a necessidade de enfrentar as dificuldades relacionadas com o destino de lamas;

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 primazia destes grandes objetivos** e a necessária **concentração nestes da definição e execução de políticas e da atribuição de meios financeiros**, considerando-se, em particular, que **o crescimento das tarifas e a afetação da subsídio disponível devem cobrir fundamentalmente estes objetivos;**

- **a prioridade também no tempo destes objetivos:** no essencial, os objetivos e medidas prioritários **devem ter também prioridade cronológica.**

É preciso retirar consequências da prioridade destes objetivos, nomeadamente no que respeita à prossecução dos equilíbrios tarifários e a correção dos défices estruturais: a manta é curta para o âmbito atual dos serviços, curtíssima para os mais pequenos e será ainda reduzida na presente conjuntura.

6. A QUESTÃO DAS ÁGUAS PLUVIAIS

Há uma grande indefinição no texto sobre a dimensão económica relativa às águas pluviais: nos cenários económicos prevê-se um investimento de 400 M€ (Volume 1, Parte B, Quadro 7.3, pág. 96), mas na Medida 2, refere-se um custo para a construção e renaturalização de redes pluviais entre 1.244 e 4.216 M€ (pág. 174). Note-se que este último valor é sensivelmente idêntico ao valor total do mais alto cenário de investimento total previsto para os sistemas municipais.

A interpretação dos valores de investimento previstos no PENSAARP mais curial parece ser a seguinte: nos quadros 7.3 e 7.5 (págs. 96 e 99) estão considerados 400 M€ de investimentos em infraestruturas pluviais e nos quadros 7.7 e 7.9 (págs. 100 e 104) estão subtraídos estes últimos. Parece assim que nos cálculos das tarifas constantes dos quadros 7.9 e 7.10 (págs. 104 e 105), respetivamente para tarifas médias globais e tarifas médias domésticas, não estão considerados os investimentos em infraestruturas de águas pluviais.

Mas, para além dos cálculos, o texto do PENSAARP é menos claro: admite-se, na pág. 112, que *“Os gastos com os serviços devem ser tendencialmente recuperados por tarifas (T1) para os serviços de abastecimento de água e de águas residuais (e eventualmente pluviais), sendo também prevista utilização dos impostos (T2) para os serviços de águas pluviais...”*.

Não se pode ignorar que o gigantesco valor para águas pluviais mencionado na Medida 2 tem como primeira atribuição de *Responsabilidade às Entidades gestoras* (Medida 2, pág. 174): ainda que não considerada nos cálculos para efeitos tarifários, a referida Responsabilidade, **implicitamente também financeira**, de *“construção das infraestruturas de gestão de águas pluviais”* (idem) **fica em primeiro lugar atribuída às entidades gestoras**.

Por isso, pairam sobre as entidades gestoras e, indiretamente sobre os consumidores, sérios riscos sobre a imputação dos gastos correspondentes à intervenção no investimento em infraestruturas pluviais.

E, **pelo menos, os custos de exploração** terão repercussões tarifárias para as entidades gestoras e para os consumidores. De facto, prevê-se que a *“Melhoria da qualidade das águas pluviais rejeitadas”* (Medida 11, pág. 179) seja integrada nos seus custos de exploração das entidades gestoras (Opex).

Haverá duas consequências: libertação correspondente dos orçamentos municipais; concorrência na atribuição de fundos.

O T de Taxas municipais fica, assim, mais leve e mais sobrecarregado o T de Tarifas e, por concorrência aos fundos, o de Transferências.

A APDA não tem uma oposição de princípio à atribuição às entidades gestoras da responsabilidade técnica pela gestão técnica das redes de águas pluviais.

Discorda-se, contudo, no contexto descrito e nas circunstâncias de restrição para o conjunto das necessidades imediatas dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, da atribuição da responsabilidade às entidades gestoras das medidas relativas às redes pluviais, **na medida em que essa responsabilidade implique responsabilidade financeira e enquanto as questões identificadas como fundamentais do recorte atual dos serviços não estiverem mais equilibradas**. Trata-se de uma questão de oportunidade e risco de generalização, e não de princípio.

Pelas razões referidas, deve ter-se a **maior cautela na imputação generalizada da construção de infraestruturas de águas pluviais às entidades gestoras e devem tirar-se consequências, também cronológicas, da atribuição de prioridade menor (prioridade 3), de forma a evitar o risco de perturbação das outras prioridades**.

Ou seja, a APDA mantém todas as reservas a uma aplicação imediata do PensaARP conducente, na prática, à generalização de uma quarta tarifa a suportar pelos consumidores de água, ainda que “escondida” na tarifa de águas residuais.

E volta a sublinhar, como o fez em documentos anteriores, a necessidade de dar primazia às ações estruturantes do Setor, tal como agora se configura, designadamente respeitantes à superação do dualismo entre sistemas equilibrados e desequilibrados e aos investimentos para a sua reabilitação e a sua sustentação.

7. DIFICULDADES CENTRAIS DE EXECUÇÃO DO PensaARP

A estratégia do Setor para a década aponta para o reforço das entidades gestoras com maiores fragilidades até atingirem níveis adequados de qualidade de serviço, sustentabilidade e resiliência.

Analisando os relatórios anuais da ERSAR, facilmente se conclui que a grande maioria das entidades gestoras com mais fragilidades são as que estão sujeitas à gestão direta, ou seja, os próprios municípios que fazem a gestão direta dos serviços de águas, que, objetivamente, são tão poucas vezes são mencionados no documento em análise, quando lhes está atribuída a responsabilidade de garantir a prestação dos serviços de águas à população, podendo eles fazê-lo na qualidade de entidade delegante ou concedente e, quando assume a gestão direta, ainda na qualidade de entidade gestora.

Assumindo-se, como o faz o PensaARP que se considera **“essencial para esta medida a alteração da legislação sobre tarifários de serviços aplicável a todos os modelos de gestão e sobre aplicação das receitas nas atividades de prestação de serviços, bem como a penalização do incumprimento do princípio de recuperação tendencial de gastos”**, é necessário dar primazia a passos seguros neste âmbito, para encontrar os indispensáveis equilíbrio e entendimento sobre a estratégia de desenvolvimento do Setor.

Tendo sido a grande dificuldade, na última década, de concretização desses projetos, para conseguir a adesão dos municípios, serão fundamentais as políticas e os instrumentos legais e regulatórios que permitam superar a situação, sob pena de se manter o Setor estagnado, a várias velocidades e com acréscimos das assimetrias.

Noutro plano, a listagem do documento evidencia os problemas económico-financeiros relacionados com a dificuldade em apurar custos reais e a sua insuficiente recuperação através das tarifas, a ineficiente gestão de ativos, que é origem das significativas perdas de água e de aflúncias indevidas, frequentes descontinuidades do serviço e roturas de condutas e coletores, mas também identifica outras já antigas (descargas industriais sem pré-tratamento) e outras emergentes (micro-plásticos e diversos poluentes, como os farmacêuticos).

Para apoiar a superação destas fragilidades são quantificadas as necessidades de investimento para esta década, estimando-se, para um cenário central ou moderado, um valor total de cerca de 5,5 M€ e um cenário ideal de 6,6 M€, em que se incluem 400 milhões para águas pluviais.

No documento também são indicados os valores dos investimentos realizados entre 1993 e 2020, ou seja, durante 27 anos, cujo valor total ascende a 13,2 M€.

Mantendo a APDA a sua posição de necessidade clara de aumentar os ritmos de investimento, designadamente em reabilitação, não pode deixar de ser colocada a questão: tem o mercado nacional da construção, obras públicas e serviços, depois de década e meia de atividade muito reduzida, durante o qual ocorreram inúmeras insolvências, capacidade e tempo para se reestruturar e dar resposta ao volume de obras subjacente àquele montante de 5,5 M€? Acresce a essa dificuldade a enorme escassez de mão de obra no Setor e o facto de parte significativa dos investimentos ser em reabilitação de ativos existentes, o que, para assegurar a continuidade dos serviços, implica produtividade bem inferior às da construção de novos ativos.

Terá que ser assegurado **um ritmo de construção médio**, em valor, durante os próximos 10 anos (e já estamos em 2022), 12,4% superior ao ritmo médio de construção alcançado naqueles 27 anos, o que parece inviável, podendo ser ainda mais agravado se a intenção de concentrar o investimento nos primeiros 5 anos se consumir.

Acrescem ainda a estes factos as atuais dificuldades dos mercados mundiais em assegurar a continuidade da produção e fornecimento dos materiais e equipamentos indispensáveis à concretização dos investimentos, tendo a guerra em curso na Ucrânia vinda ainda mais a gravar o problema.

Por outro lado, a manterem-se os valores atuais da taxa de inflação, será necessário adotar o cenário maximalista (“ideal”) ou mesmo rever os montantes previstos no Plano, sob pena de muitos dos objetivos não poderem ser prosseguidos.

Levanta-se também, em geral, a necessidade de, nas circunstâncias atuais, manter ao longo da execução do Plano um olhar crítico para as métricas dos objetivos, designadamente aquelas que respeitam a indicadores que tem vindo a ser difícil atingir, mesmo por entidades gestoras de maior arcaboço.

Também aqui a APDA mantém a sua posição, há muito assumida: **é mais importante ter objetivos e métricas razoáveis do que sustentar sistematicamente métricas de excelência**, especialmente difíceis para os pequenos serviços e ainda mais difíceis no contexto atual.

8. 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.

Mas, para isso, **são necessários**:

- **coerência na definição das políticas prioritárias, instrumentos simples de regulação, contenção na busca da excelência (investindo, no entanto, na inovação tecnológica e organizacional e nas “soluções baseadas na natureza”), progressividade e coercibilidade da recuperação de gastos, apoios transitórios às entidades gestoras mais frágeis e políticas de subsídio exigentes, mas aplicáveis.**
- **uma forte política de comunicação, que ajude a vencer os preconceitos relativos ao preço da água e reforce a perceção nas várias componentes do “valor da água”.**
- **não alargar as responsabilidades económicas das entidades gestoras e dos consumidores, para além dos serviços atualmente existentes;**
- **definir algumas, não muitas, políticas para fazer face às medidas de prioridade 1.**

Só as prioridades claras já implicam significativos agravamentos tarifários.

Os saltos qualitativos decorrentes do PENSAARP que se consideram fundamentais (equilíbrio económico do Setor, socorro aos pequenos municípios, maiores taxas de reabilitação e redução de perdas, circularidade sustentada, inovação e eficiência energética para contribuir para a adaptação às alterações climáticas, 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; e, ainda, sem excessiva concorrência aos fundos disponíveis para as medidas essenciais dos serviços atuais.

ANEXO 1

QUESTÕES RELATIVAS A OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Objetivo A1: Acessibilidade física

Com este objetivo pretende-se que todos os alojamentos tenham acesso efetivo aos serviços, preferencialmente com possibilidade de ligação à infraestrutura física da entidade gestora, desde que viável técnica, económica e socialmente, ou com pequenos sistemas públicos coletivos ou mesmo soluções autónomas nos restantes casos, por exemplo, através de furos ou fossas séticas.

Acontece que, na generalidade, parte significativa dos alojamentos já existia antes da expansão dos serviços, realizada nos últimos 30 anos, e grande parte deles já dispunham de soluções autónomas. A questão que permanece sem solução é a intervenção das entidades gestoras no apoio ao controlo e na sua manutenção, já que até a aprovação ou aceitação dessas soluções desde longa data estava incluída no processo de licenciamento da construção dos edifícios. É exceção na manutenção de fossas séticas, nos casos em que era difícil infiltrar o efluente final, o serviço de limpeza de fossas assegurado pelos municípios ou pelas entidades gestoras.

Aliás, a existência de soluções autónomas constitui um sério problema na gestão dos serviços de águas, porque muitas captações existentes nos alojamentos já ligados aos sistemas públicos continuam a ser exploradas, fazendo com que muitos clientes não consumam água da rede pública durante o período mais húmido, quando as captações produzem água em abundância, e descarregando águas residuais sem contrapartida por consumo de água, logo sem remunerar o serviço de saneamento. Acresce que esta realidade constitui um perigo para a salubridade pública pela falta de controlo da qualidade da água dessas captações.

Por outro lado, o cálculo do indicador de acessibilidade física está distorcido, pois que é feito com base no número de alojamentos total, não considerando a redução dos alojamentos devolutos que são cerca de 20% a nível nacional, embora alguns deles tenham ocupação sazonal ou em períodos festivos.

Resulta que a melhoria do indicador de acessibilidade física possa ser conseguida pela construção de pequenos sistemas ou pela adoção de modelos de exploração que permitam integrar as soluções autónomas no âmbito de intervenção das entidades gestoras.

Objetivo B1: Governo e estruturação do Setor

Que a eficiência do Setor se coloca ao nível da capacidade para se aproveitar as potenciais economias de escala (agregação espacial) e de gama (integração dos serviços de abastecimento de água, de gestão de águas residuais e eventualmente de gestão de águas pluviais) é inquestionável, mas o valor de referência utilizado para os processos de agregação é muito questionável, pois a dimensão ótima também é condicionada pela área de intervenção e pela morfologia do território.

Por outro lado, o modelo de agregação pode ser diversificado, especialmente quanto ao nível de centralização das atividades de gestão, comercial e exploração. Poderão ser adotados modelos centralizados intermédios que poderão potenciar a adesão dos municípios à solução, sem prejuízo da qualidade do serviço.

Objetivo C1: Sustentabilidade económica e financeira

O objetivo é que as entidades gestoras tendam para a sustentabilidade económica e financeira, através da recuperação de gastos por rendimentos provenientes essencialmente de tarifas, e, subsidiariamente, de impostos e transferências. Aquilo que hoje é muito praticado é a cobertura desse défice através do orçamento municipal, de forma não transparente, ou seja, sem quantificação desse valor.

A possibilidade de demonstrar o desempenho económico e financeiro naqueles casos depende da capacidade de fazer um reporte contabilístico autónomo, adequado e rigoroso, o que se afigura muito difícil perante o sistema de contabilidade municipal legalmente estabelecido e ainda mais pela imputação dos meios partilhados entre todos os serviços municipais, incluindo os serviços gerais de cada autarquia.

Quanto ao objetivo de baixo nível de endividamento, sendo estas atividades de capital intensivo e de longo tempo de imobilização de capital, o critério de baixo endividamento parece inadequado. O serviço da dívida adequado à estrutura de proveitos e custos é que deveria ser o referencial.

Objetivo C2: Sustentabilidade estrutural

Sendo muito relevante para todas as entidades gestoras a sustentabilidade estrutural, reconhece-se a previsão de medidas (Medida 45) de âmbito nacional e de - muito necessárias medidas específicas - dirigidas aos pequenos sistemas, na maior parte dos casos de gestão direta municipal e especialmente relevantes quanto ao desenvolvimento do nível de conhecimento cadastral.

Objetivo C4: Capital humano

Os critérios que devem nortear as entidades gestoras em termos de gestão do capital humano estão claros e bem definidos, residindo o problema na necessidade de haver estabilidade no quadro de pessoal e as entidades gestoras serem competitivas no recrutamento de novos colaboradores devidamente qualificados.

No caso dos modelos de gestão direta, pela existência de uma tabela de vencimentos que tem que ser cumprida e o processo de admissão ser público para as categorias de início de carreira, retira competitividade no mercado de recrutamento a essas entidades gestoras e condiciona muito o recrutamento de pessoal qualificado e com experiência.

Objetivo D1: Valorização empresarial e económica

O plano apresenta-se pouco ambicioso em termos de internacionalização do Setor, designadamente em termos de diplomacia comercial. Faria sentido definir como objetivo a definição de uma estratégia de intervenção no mercado internacional que maximizasse a cooperação com os países estrangeiros, mas também entre as empresas que intervenham em cada mercado.

O objetivo de promover a competitividade, o crescimento e o emprego, monitorizados através de indicadores, é correto, mas deve obedecer a princípios de interesse nacional, evitando-se a competição desenfreada que atualmente ocorre entre empresas portuguesas em alguns mercados internacionais, contemplando a cooperação e o bom relacionamento entre as empresas portuguesas.

Fluxo de recursos humanos

A contabilização dos recursos humanos afetos ao Setor resulta numa boa avaliação do impacto dele no mercado de emprego nacional.

Quanto à estratégia de renovação e formação complementar, parece estar subdimensionada. Havendo no Setor 14.000 profissionais e considerando que têm uma carreira profissional no Setor, em média, de 35 anos, só para substituir os que a completam seria necessário recrutar cerca de 500 novos profissionais anualmente, não contemplando qualquer alargamento dos quadros de pessoal.

Quanto à necessidade de formação complementar e continuada, a lei obriga a serem ministradas 100 h/ano de formação, o que não parece ser compatível com um ritmo médio de 1.500 profissionais por ano.

ANEXO 2

SUGESTÕES CONCRETAS RELATIVAS A ALGUMAS MEDIDAS

*Nota inicial importante: neste Anexo, para facilidade de comparação com o texto de págs. 174 e segs. do PENSAARP, segue-se a ordem de medidas constante dessas páginas, embora, como já referido no texto principal desta Pronúncia, se considere que a ordem deverá ser - e até a numeração - sempre em função das prioridades **das medidas e não** em função da numeração inicialmente atribuída aos objetivos específicos.*

Medidas:

1. *Construção de infraestruturas de abastecimento de água e de águas residuais (prioridade 3)*

9. *Melhoria da qualidade de água para consumo público (prioridade 3)*

Em ambos os casos, atribuição de prioridade correta, mas devem ser salvaguardados casos gritantes de falta de reservatórios ou redes de abastecimento ou de falta de cobertura de águas residuais.

É óbvio, mas deve ficar expresso.

2. *Construção e renaturalização de infraestruturas de águas pluviais (prioridade 3)*

11. *Melhoria da qualidade das águas pluviais rejeitadas (prioridade 3)*

Em ambos os casos, atribuição de prioridade correta, mas incoerência seguinte, ao considerar-se logo desde 2022 a previsão de custos significativos das EG, o que implica um sinal de prioridade cronológica imediata.

Por outro lado, a previsão desse investimento, até (!!) 4 mil milhões (Medida 2), se relacionada com o baixo impacto da subsidiação na evolução tarifária e a imputação às EG do suporte integral em Opex (Medida 11), representa uma imediata legitimação desses investimentos e custos operacionais com águas pluviais, com inevitáveis e pesadíssimas repercussões tarifárias, que prejudicam a efetividade das prioridades de nível 1 e 2 atribuídas às outras medidas.

Estes riscos são ainda mais evidentes, ao ter-se em conta que as Medidas 37. *Redução das afluências indevidas aos sistemas de águas residuais (prioridade 1)* e 38. *Redução de afluências indevidas/indesejadas aos sistemas de águas pluviais (prioridade 1)* têm também o seu suporte económico atribuído exclusivamente às EG (custos Opex) e são, só por si, um muito significativo fator de pressão sobre as tarifas.

14. Responsabilização ambiental de rejeição de águas residuais industriais nos sistemas públicos (prioridade 2)

O PensaARP acentua, em geral, o enorme leque de exigências ambientais e de gestão que incidem sobre as EG e não se compreende como se considera apenas de prioridade 2 a criação de condições para uma maior eficácia na responsabilização ambiental – e, diga-se, na proteção da eficácia e da economia das EG – quanto à drenagem de efluentes industriais em sistemas de drenagem de águas residuais urbanas.

Tem relação com esta medida a MA5, “*Reforço da fiscalização de licenciamento das rejeições das águas residuais*”, e crê-se que corresponde esta última a um desiderato que tem vindo a ser sustentado pela APDA, ou seja, **a criação de condições para que o esforço económico exigido aos consumidores de água não seja prejudicado pelo facilitismo da rejeição de efluentes nas redes de saneamento**. Mas, tal como descrita, esta medida parece ter o efeito contrário, o de aumentar a exigência, também e principalmente, para as entidades gestoras, como acontece frequentemente. Por isso, sugere-se que seja o seguinte o título: “**Reforço do licenciamento e fiscalização das rejeições das águas residuais industriais, agrícolas e pecuárias em sistemas de águas residuais urbanas**”.

16. Reforço da segurança e resiliência dos sistemas (prioridade 2)

Atribuição desta prioridade 2 também aos sistemas de águas pluviais, conforme se escreve no texto explicativo da medida, é incoerente com a prioridade 3 atribuída nas Medidas 2 e 11.

17. Adaptação dos serviços às alterações climáticas (prioridade 1)

48. Utilização de origens alternativas de água (prioridade 3)

59. Promoção gradual da circularidade e valorização ambiental nas infraestruturas (prioridade 3)

Parecem pouco compatíveis as prioridades atribuídas a estas três medidas, já que as principais contribuições dos serviços para a adaptação às alterações climáticas poderão resultar de medidas de economia circular, designadamente, aproveitamento das águas para reutilização - onde e quando se justificar - e de águas cinzentas, bem como medidas de maior eficiência energética. A evolução do tradicional conceito de gestão de serviços de águas, que utiliza recursos para produzir serviços, para um novo conceito de gestão mais circular justificaria a atribuição de maior prioridade.

Propõe-se a atribuição **pelo menos de prioridade 2 às Medidas 48 e 59, para não ficar um pouco esvaziada a prioridade 1 atribuída à Medida 17.**

18. Aperfeiçoamento da estrutura tarifária dos serviços (prioridade 2)

43. Consolidação da regulamentação tarifária nas entidades gestoras (prioridade 1)

Pelas razões constantes do texto inicial desta Pronúncia, esta Medida 43 devia ser a primeira a ser enunciada, em vez da Medida 1 atual, e deveria até ser renumerada como Medida 1.

Tendo em conta a explicação do seu conteúdo, dada na pág. 193 - “*Consiste na consolidação da regulamentação tarifária, de modo a possibilitar **uma política sustentável e estável no tempo, através de critérios claros e harmonizados para determinar as tarifas correspondente, e também de transparência nas contas das entidades gestoras**, nomeadamente na recuperação de gastos...*” - crê-se que, perante essa assumida descrição, seria mais evidente o seu âmbito se **o título** fosse este: “**Consolidação e execução da legislação e regulamentação aplicáveis à formação tarifária**”. A responsabilidade da medida não deveria também ser atribuída apenas às entidades gestoras, mas à **Área governamental de tutela, regulador e entidades gestoras**.

Tendo em atenção a explicação da medida 18, as referências aí feitas à sua contribuição para a coesão social, para a distribuição de gastos e, sobretudo, **para a previsão de harmonização do sistema fiscal**, não é muito evidente a distinção da Medida 43, mas, a manterem-se distintas, **deveriam ambas ter prioridade 1**.

Também não se entende como, nos dois casos, não é atribuída **responsabilidade ao regulador**, mas apenas às EG.

21. Reforço do compromisso dos órgãos políticos (prioridade 1)

22. Reforço do compromisso do regulador dos serviços (prioridade 1)

24. Reforço do compromisso das entidades gestoras de titularidade municipal (prioridade 1)

Estas medidas, mais do que de prioridade 1, são pressupostos do desenvolvimento e equilíbrio do Setor. A sua arrumação no meio – e não antes – de todas as outras medidas representa uma insuficiente valorização da sua natureza essencial.

A Medida 21 deveria incorporar ainda uma referência à necessidade de harmonização do tratamento fiscal dos serviços.

31. Melhoria dos contratos para apoio à gestão de serviços (prioridade 3)

O Setor está pouco fluído na aplicação dos modelos de gestão existentes. A disponibilidade de modelos contratuais **de aplicação facultativa**, preparados em articulação com todos os intervenientes do Setor (regulador, EG e Setor privado) pode potenciar uma evolução, pelo que a prioridade deveria ser superior a 3.

29. Modernização e digitalização dos serviços (prioridade 2)

41. Melhoria da eficiência energética dos sistemas (prioridade 2)

Parecendo adequada a atribuição do nível de prioridade nos dois casos, convém ter presente que o Setor, em geral, só poderá beneficiar do PRR pela via da transição digital ou da transição climática/eficiência energética, pelo que se justificaria prever nos “Incentivos adequados”, já para 2022, conforme os casos, uma **“Avaliação dos fundos disponíveis para suportar a modernização e digitalização dos serviços”** e uma **“Avaliação dos fundos disponíveis para suportar a melhoria da eficiência energética”**.

44. Melhoria do desempenho económico e financeiro das entidades gestoras (prioridade 1)

Esta Medida **deveria ser a M2** e não a M44, já que o PensaARP assume ser esta a segunda mais importante.

Preferir-se-ia como título: **“Reforço das condições para o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras (prioridade 1)”**

De facto, embora o título da medida seja inócuo, o que está em causa é o **enforcement da lei relativa à transparência contabilística e à determinação dos gastos dos serviços**.

Sublinha-se a prioridade 1, mas parece demasiadamente diluída a atribuição de vários “Incentivos recomendados” a “Agentes do Setor”, em geral: se ninguém - Área governamental ou regulador é especificamente responsável...

49. Gestão e valorização de lamas urbanas e produtos resultantes do tratamento (prioridade 2)

Esta medida deve ter prioridade 1, **dado que a disposição das lamas tem sido um dos parentes pobres do desenvolvimento do Setor, que há enormes constrições à concorrência no mercado de prestadores, que os custos associados para as EG são muito elevados e que surgirão obrigações mais pesadas na regulamentação previsível**.

62. Reforço da valorização societal dos serviços e da transformação dos comportamentos (prioridade 3)

Sendo uma das origens das dificuldades atuais do desequilíbrio do Setor a limitada perceção pública do triplo esforço já exigido às EG, não se entende a atribuição desta falta de prioridade. Ao contrário, esta medida deve ser, inequivocamente, de prioridade 1: se tiver algum sucesso, muitas das outras medidas tornar-se-ão de muito mais fácil execução.

Lisboa, 12 de maio de 2022