

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 352/XII/1ª

Promove a acessibilidade, a sustentabilidade e qualidade dos serviços de abastecimento de água e de saneamento

I - Exposição de Motivos

No início da primeira sessão legislativa da atual XII legislatura a Comissão permanente da Assembleia da República para o Ambiente, Ordenamento do Território e do Poder Local (CAOTPL) realizou, por proposta do Partido Social Democrata (PSD), um conjunto de 13 audições “sobre a sustentabilidade económica, social, ambiental e financeira do sistema de abastecimento e saneamento de água, bem como os respectivos níveis de qualidade, eficiência, atendimento e sobrecapacidade”.

Ao longo das várias audições, as entidades e especialistas ouvidos revelaram um retrato bastante consensual do sector, seja quanto aos seus aspectos positivos, seja quanto aos negativos (cfr. Relatório das Audições aprovado pela CAOTPL em 20 de Março de 2012).

Assim, e em sintonia com os contributos transmitidos pelas entidades e pelos especialistas ao longo daquele conjunto de audições, é possível destacar as seguintes marcas positivas do sistema português de abastecimento de águas e de saneamento de águas residuais: aumento extraordinário dos níveis de atendibilidade ao longo dos últimos 30 anos, atingindo valores muito elevados no abastecimento (cerca de 95% dos portugueses abrangidos); excelente nível de qualidade da água na torneira do consumidor (mais de 97% de cumprimento dos valores paramétricos); reconhecida capacidade e desempenho da Entidade

Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), que viu em 2011 ser alargado significativamente o universo das entidades gestoras abrangidas pelos seus poderes de regulação; interessante capacitação das entidades empresariais do sector e desde logo das do Grupo Águas de Portugal (AdP).

Sem prejuízo de se reconhecerem os méritos da experiência portuguesa nos serviços de águas, tornou-se muito evidente nos tempos recentes e em particular ao longo daquelas audições que o setor sofre de alguns problemas bastante graves, como sejam: a sua insustentabilidade financeira, desde logo ao nível de alguns sistemas e entidades gestoras, mas também com o aumento do risco ao nível do Grupo AdP por força do incumprimento pelos municípios das suas dívidas a este Grupo; a heterogeneidade de sistemas e das suas características e realidades; a enorme disparidade tarifária entre sistemas e entre regiões; o incumprimento das exigências legais e comunitárias em matéria tarifária, visto que muitas entidades gestoras cobram tarifas que não cobrem os custos de prestação dos serviços; os níveis demasiado elevados de perdas de água em diversos sistemas; várias situações de excesso de capacidade instalada por via de sobredimensionamento na fase do planeamento e investimento; o elevado desperdício de água ao nível dos consumos doméstico e industrial e da infiltração de águas pluviais nos coletores.

Em suma, se por um lado cumpre reconhecer a ambição, a enorme evolução e os sucessos das políticas públicas dos serviços de águas nas últimas décadas em Portugal, por outro lado é imperioso reconhecer e atacar os problemas ainda remanescentes. Neste momento está mesmo em causa a sustentabilidade do próprio setor na perspetiva económico-financeira, em que algumas entidades gestoras correm efetivamente risco de colapso.

Importa por isso enfrentar os problemas essenciais do setor, conferindo-lhe a necessária sustentabilidade económica e financeira, ao mesmo tempo que se assegura a acessibilidade física e económica pelas populações e a sustentabilidade ambiental.

Assim, a defesa dos serviços já conseguidos torna indispensável um ajustamento das políticas públicas e uma reestruturação do sector.

O XIX Governo Constitucional inscreveu no seu programa um ambicioso plano de reforma no sector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais cuja execução está já em curso. Os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP consideram fundamental que a Assembleia da República possa discutir, fiscalizar e propor soluções nesta matéria da reforma do sector das águas.

Assim, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP consideram que a reforma do sector e das políticas públicas para os serviços de águas deve observar os seguintes princípios essenciais: propriedade pública do bem água e dos recursos hídricos em geral; acessibilidade económica e social dos serviços de águas para as pessoas, independentemente da sua condição económica; coesão territorial e correção da disparidade territorial das tarifas; sustentabilidade ambiental dos recursos hídricos; reestruturação do sector de modo a melhorar eficiência e desempenho; flexibilidade e pluralidade das formas de gestão, assegurando a titularidade pública dos ativos e dos serviços e admitindo a empresarialização e o envolvimento dos particulares na gestão operacional dos serviços.

A reforma dos serviços de abastecimento de água e de saneamento envolve opções fundamentais em diversas áreas.

No que respeita à reestruturação institucional do sector dever-se-á avançar nos seguintes caminhos, salvaguardando a propriedade pública quer dos recursos hídricos, quer dos activos associados à prestação de serviços de água:

Desde logo, importa avançar na consolidação de sistemas em alta e em baixa, com fusão de entidades gestoras. A agregação de sistemas multimunicipais permitirá ganhos de eficiência operacional obtidos através das economias de escala e de gama (juntando abastecimento e saneamento) decorrentes das sinergias existentes. Estes ganhos de eficiência permitirão uniformizar as tarifas em “alta” na área territorial abrangida por cada uma das entidades gestoras resultantes da agregação.

Por outro lado, é essencial prosseguir a verticalização dos sistemas, integrando a totalidade do ciclo urbano da água (abastecimento e saneamento, simultaneamente em “alta” e baixa”). A integração dos serviços de água irá fomentar as economias de processo, permitindo um equilíbrio tarifário entre

municípios de uma mesma região do país e uma convergência gradual das tarifas entre todos os municípios do país. A gestão de todo o ciclo urbano da água por uma mesma entidade gestora permitirá eliminar o atual risco de cobrança, o que contribuirá para o acesso ao cash-flow, elemento fundamental para financiar novos investimentos no setor e libertar a pressão na tesouraria, diminuindo assim o endividamento de curto prazo das entidades gestoras. A verticalização gerará também maior eficiência técnica com impacto direto e imediato no combate às perdas de água.

Finalmente, deverá aprofundar-se a abertura a diferentes modelos de gestão operacional, em que a empresarialização e a concessão da gestão operacional a entidades privadas sejam soluções possíveis. Note-se que quer a empresarialização, quer a concessão da gestão a empresas privadas já são realidades existentes em Portugal. Se a primeira existe já tanto nos sistemas multimunicipais como nos municipais, a segunda é já praticada em muitos municípios portugueses.

Uma outra dimensão em que é imprescindível actuar é a do regime de tarifas. A revisão do regime de tarifas, inevitavelmente associado a um reforço dos poderes da ERSAR nesta matéria deverá prosseguir cumulativamente diversos objectivos. Em primeiro lugar. Importa assegurar a acessibilidade universal aos serviços de água, independentemente da condição económica dos utilizadores, o que deverá concretizar-se pela implementação generalizada de uma tarifa social. Esta tarifa social é particularmente importante para assegurar a justiça social no cumprimento da exigência legal e comunitária de que as tarifas cubram integralmente os custos de prestação dos serviços de águas, como forma de assegurar quer a sustentabilidade económico-financeira, quer a sustentabilidade ambiental dos serviços de água.

Por outro lado, é fundamental corrigir a atual disparidade tarifária entre as várias regiões do país e que afeta particularmente as populações residentes no interior.

Simultaneamente, é importante que os objetivos tarifários anteriores sejam acompanhados de mecanismos que incentivem a eficiência quer na prestação do serviço, quer na utilização da água.

A preocupação com a eficiência deve aliás ser um verdadeiro desígnio nacional no domínio das políticas públicas para os serviços de água. Desde logo ao nível do funcionamento dos serviços deve ser realizado um efetivo combate às perdas de água nos sistemas e à capacidade ociosa dos sistemas, assim como se deve apostar na eficiência energética dos sistemas e no reaproveitamento das águas pluviais. Ao nível da utilização da água há uma enorme tarefa a empreender, desde logo pela implementação efetiva de um Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água que enfrente a escassez e degradação dos recursos hídricos vinculando todos os sectores a metas de redução do consumo.

Eficiência significa gastar menos (água ou dinheiro) para o mesmo nível de serviço. Em tempos de particular dificuldade económico-financeira a aposta na eficiência nos serviços e na utilização da água tem que se assumir como desígnio nacional.

Esse mesmo quadro de crise económica e financeira, de dificuldade das finanças públicas e de diminuição do crédito disponível impõe uma revisão das políticas de investimento nos sistemas de água. Importa desde logo proceder a uma revisão das metas (quantitativas e cronológicas) de atendimento fixadas no PEAASAR II que reflita quer os constrangimentos financeiros e de crédito, quer as estimativas mais atualizadas da população e suas necessidades. Por outro lado, no planeamento dos investimentos deve ponderar-se a adoção de soluções de atendimento descentralizadas, assim como a conjugação das necessidades de expansão da rede com as de manutenção da rede já construída e em funcionamento.

Finalmente, Portugal não pode esquecer também a dimensão internacional do problema do acesso água. Embora se encontre no conjunto de países com serviços mais avançados, o Estado Português tem o dever de participar construtivamente no debate internacional curso. Assim, no plano internacional e em particular na próxima Conferência Rio+20, o Estado português deverá apoiar

o reconhecimento do direito à água potável e ao saneamento de águas residuais como um direito humano, que é essencial para a saúde pública, a qualidade de vida e o ambiente. Note-se que esse reconhecimento foi já feito pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 2010.

II - Recomendações

Assim, em coerência com as razões anteriormente expostas, ao abrigo do disposto na alínea b) do art. 156º da CRP e da alínea b), do n.º 1, do art. 4º, do Regimento, a Assembleia da República recomenda ao Governo o seguinte:

1. Adote a acessibilidade, a sustentabilidade económico-financeira e ambiental e a qualidade dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais como objetivos essenciais das políticas públicas sectoriais a prosseguir pela administração pública e pelo sector empresarial do Estado;
2. Promova uma reestruturação do sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais tendo em conta os seguintes princípios e orientações essenciais:
 - a) Manter os recursos hídricos, i.e. a água, na propriedade pública;
 - b) Manter como pública a titularidade dos ativos associados à prestação de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais;
 - c) Proceder à consolidação de sistemas na alta e na baixa, designadamente pela fusão entre entidades gestoras, desde logo ao nível das que pertencem ou são participadas pelo Grupo Águas de Portugal;
 - d) Promover a verticalização dos serviços de abastecimento de águas e de saneamento de águas residuais, designadamente pela integração dos sistemas em baixa nos sistemas de alta;

- e) Assegurar abertura a diferentes modelos de gestão operacional dos serviços, criando condições para eventuais concessões da gestão operacional de sistemas em alta ou verticalizados;
 - f) Promover a coesão territorial ao nível das condições de oferta e tarifas dos serviços de água, diminuindo as assimetrias entre as diferentes regiões do território nacional;
 - g) Alcançar a sustentabilidade económico-financeira dos sistemas e resolver o défice tarifário que se tem acumulado no sector e que se vem agravando com o não pagamento por vários municípios das suas dívidas aos respetivos sistemas multimunicipais.
3. Assegure a acessibilidade económica dos serviços de abastecimento e saneamento, através de uma revisão do sistema de tarifas que cumpra os seguintes pressupostos ou objetivos:
- a) Estabelecimento de uma tarifa social para as famílias mais carenciadas que assegure que ninguém fique privado de acesso à água e ao saneamento por força da respetiva situação económica ou social;
 - b) Atenuação das disparidades de tarifas entre as várias regiões do País, implementando mecanismos de solidariedade tarifária;
 - c) Recuperação integral dos custos dos serviços pelas tarifas, evitando a subsidiação cruzada ou pelos contribuintes e a formação de défices tarifários;
 - d) Incentivo à eficiência quer do lado da oferta (dos sistemas) quer da procura (poupança no uso da água);
4. Promova a sustentabilidade ambiental dos recursos hídricos, procurando que através de instrumentos como o planeamento, o licenciamento de utilização dos recursos hídricos, as taxas e os mecanismos tarifários e as normas de qualidade se proteja a qualidade e a integridade dos recursos hídricos, se assegure a sua recarga e se racionalize e discipline os usos de água;

5. No quadro da forte diminuição da disponibilidade financeira, reavalie as políticas de investimento nos sistemas de abastecimento e saneamento, designadamente revendo as metas (quantitativas e cronológicas) de atendimento fixadas no PEAASAR II, ponderando a adoção de soluções de atendimento descentralizadas, conjugando as necessidades de expansão da rede com as de manutenção da rede existente e considerando no planeamento da expansão estimativas mais atualizadas da população e suas necessidades;
6. Prossiga e aprofunde a aposta na regulação administrativa independente do sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais, assegurando os mecanismos de gestão orçamental, financeira e de recursos humanos necessários à sua concretização;
7. Promova a eficiência ao nível da oferta e do consumo de água, apostando designadamente nos seguintes vetores:
 - a) Eficiência dos sistemas – com redução das perdas de água, maior eficiência energética e aproveitamento das águas pluviais;
 - b) Implementação efetiva de um Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água que enfrente a escassez e a degradação dos recursos hídricos vinculando todos os sectores a metas de redução do consumo.
8. No plano internacional, incluindo na Conferência Rio + 20, apoie o reconhecimento do direito à água potável e ao saneamento de águas residuais como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.

Os Deputados do
Grupo Parlamentar do PSD

António Leitão Amaro
Carlos Abreu Amorim
Mário Magalhães
Maurício Marques
Bruno Coimbra
António Proa
Fernando Marques
Ângela Guerra
Jorge Paulo Oliveira
Emília Santos
Bruno Vitorino
Paulo Cavaleiro
Pedro Pimpão
Odete Silva
Cristóvão Norte
Carlos Santos Silva

Os Deputados do
Grupo Parlamentar do CDS-PP

Altino Bessa
Artur Rego
Margarida Netto
João Gonçalves Pereira