



**Audição na Comissão Parlamentar de Ambiente,
Ordenamento do Território e Poder Local**

Proposta de Lei nº 123/XII e Proposta de Lei nº 125/XII

Assembleia da República, 13 de Março de 2013

1. Projecto de Proposta de Lei nº 123/XII

Procede à segunda alteração às leis que vêm regulando o “ **regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas, visando a reorganização do sector da água e do saneamento de águas residuais e recolha e tratamento e resíduos sólidos urbanos**”.

As Leis alteradas ou a alterar: Lei nº 88-A/97 de 25 de Julho e Lei nº17/2012 de 26 de Abril.

Comentários

a) **Como nota prévia**, o articulado do que agora é proposto, parece também vir alterar, nos fundamentos e no alcance, os Decretos- Lei nº 372/93 e 379/93, ambos de 5 de Novembro, respeitando, respectivamente, à “**alteração da Lei de Delimitação de Sectores**” e abrindo à iniciativa económica privada o acesso à gestão e exploração dos sistemas de águas, saneamento e resíduos” e ao estabelecimento do “**regime legal de gestão e exploração dos sistemas de águas, saneamento e resíduos**”, criando os “**sistemas multimunicipais,**” com o Estado a deter a maioria do capital nas entidades gestoras respectivas, atribuindo-se por decreto-lei a gestão e exploração. Mantiveram-se no entanto os sistemas municipais.

Ao separar, neste projecto de diploma, os sistemas multimunicipais e municipais – relegando estes exclusivamente para o **Decreto Lei nº 194/2009** – parece detectar-se no legislador a ideia de que está assegurado que o futuro modelo institucional de organização do sector incluirá a “**total verticalização**”, com a inclusão dos sistemas municipais nos futuros sistemas multimunicipais e consequente eliminação progressiva daqueles.

Ora, o que se sabe sobre a evolução do processo de reestruturação do sector da água é que a componente “verticalização” levanta muitas reservas em diversos municípios.

Acresce que, estando prevista a participação dos municípios nos futuros “sistemas multimunicipais agregados”, estes não terão direito de voto nas Entidades Gestoras respectivas, o que pode levantar problemas quanto à verificação da garantia do princípio da “autonomia local”.

- b) Para além do referido atrás, o sentido geral do diploma aponta para o alargamento das concessões a atribuir a “empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público”, exceptuando-se o caso dos resíduos onde as concessões poderão ser atribuídas a “empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do sector privado”.

Abre também a sub-concessões os Sistemas de Águas e Saneamento, mediante autorização do concedente Estado, os Sistemas Multimunicipais de Águas e Saneamento resultantes de processos de fusão/agregação dos existentes, os quais já terão antes beneficiado da outorga de uma concessão directa por Decreto-Lei.

Se as concessões a entidades privadas não são uma novidade (são possíveis desde 1993, tendo-se concretizado 25, 18 em “baixa” e 7 em “alta”), o que esta proposta de lei levanta é esclarecer o que é uma **sub-concessão**, sendo útil que, em sede legislativa, se clarifique o que se pretende com esta nova figura.

De facto, da análise da proposta de lei, parece poder concluir-se que, no âmbito da sub-concessão se pode ir do **“máximo ao mínimo”**, isto é, da atribuição ao operador privado da totalidade do sistema multimunicipal ou só parte deste, ou ainda de um subsector dos que integram os sistemas de produção, transporte, distribuição de água ou colecta, intercepção e/ou tratamento de águas residuais.

Acresce que o conteúdo do nº 3 e do nº 6 do artigo 1º são opostos, com excepção do facto de o primeiro se referir a concessões e o segundo se referir a sub-concessões. Por isso se insiste, que é essencial tornar claro o significado de sub-concessão. Se assim não for, com âmbito exactamente idêntico e se a sub-concessão for total, permite-se a adopção de um ou outro dos regimes contrários.

Quanto à sua concretização, estará prevista, por exemplo a possibilidade de adoptar a figura de **“affermage”**- investimentos a cargo do concedente e gestão entregue ao concessionário privado?

Ou, ainda, a modalidade **“BOT – Built Operator Transfer”** – entidade privada constrói um equipamento ou infraestrutura, de acordo com as especificações estabelecidas pela entidade pública, opera esse equipamento ou infraestrutura por um periodo de tempo contratado com essa entidade pública, e no final do contrato transfere esses bens para a entidade pública, que prosseguirá com a operação e gestão pela forma e periodo que melhor entender.

Nenhuma destas modalidades se acomodam integralmente na figura de subconcessão.

Pelo que, a proposta de extensão da entrada de entidades privadas nestes sectores, justificar-se-á se, inequivocamente, for portadora de acréscimo de racionalidade, eficiência operacional e de gestão económica e sustentabilidade – entendida em sentido amplo – aos sectores em causa.

Na actual situação de carência de meios financeiros e de fortes dificuldades de acesso aos mesmos é, sem dúvida, o modelo “affermage” que mais agradará aos “**players**” privados, o que coloca dificuldades de ver cumpridos os objectivos de canalizar capitais privados para financiar os investimentos ainda a realizar (**€ 4,5 mil milhões na água e saneamento e 1,0 mil milhões nos resíduos sólidos urbanos**). A não ser que se esteja a pensar em capitais estrangeiros provenientes de paragens onde, a par de abundante liquidez, se verificam fortes carências de “know how” e de capacidade técnica e tecnológica.

É, assim, importante aqui referir que, nestas ou afinal, em todas as circunstâncias futuras que venham a ocorrer, **será imperioso garantir a defesa e valorização dos centros de competência e de excelência construídos nestes sectores, pelo menos nas últimas duas décadas, predominantemente na área pública, que aliás nos colocam bem em qualquer exercício de benchmarking internacional.**

Portanto, é nosso entendimento que, no futuro próximo teremos que nos entender em Portugal, sobre se a água deverá ser gerida como uma “utilitie” (indústria de rede) ou uma “commoditty”.

2. Projecto de Proposta de Lei nº 125/XII

Procede à alteração da Lei Orgânica e dos Estatutos da ERSAR, que passa a ter o estatuto de **Entidade Administrativa Independente**.

Comentários

- a) **Como nota prévia, deve afirmar-se que, para a APDA, esta alteração do estatuto da ERSAR é bem vinda.**

- b) **A APDA, como vem afirmando de há muito, reconhece como positivo o princípio da universalidade da regulação e as suas decorrências na determinação das tarifas e na consolidação dos progressos verificados na qualidade de serviço das entidades gestoras.**

- c) **A APDA considera, no entanto, que a sua aplicação deverá ser simultânea em todos os sistemas, independentemente da sua natureza jurídica, dimensão territorial e complexidade técnica.**

Excepcionando a EPAL deste critério, por razões verdadeiramente não esclarecidas, o projecto de diploma fere, desde logo, a aplicação do princípio da universalidade, “desviando” da regulação quase 30% do sector da água e saneamento em Portugal, tal é a dimensão da EPAL em termos população servida, em “alta” e “baixa” (Lisboa).

A dependência da “revisão dos respectivos diplomas” – a EPAL é uma “**gestão delegada**” – não parece ser argumento válido pois, com os actuais estatutos a EPAL preparou-se nos últimos anos para entrar no sistema de regulação económica, ambiental e social, independentemente do modelo regulatório a adoptar: **base “Capital Cost” (Custos de Capital) ou base “Capitais Próprios”**.

Os procedimentos regulatórios desenvolvidos internamente, tanto em matéria de capacitação técnica como de recursos humanos e eficácia no manuseamento das ferramentas da regulação, ao contrário do que prescreve o projecto de diploma, **recomendam que a EPAL não seja excluída deste processo.**

Aliás, a questão da regulação da “gestão delegada de serviços de titularidade estatal” está claramente em aberto como se pode constatar em diversos artigos do projecto de diploma, importando clarificar este ponto.

- d) **A APDA** considera também que a fixação de tarifas pelo regulador, associada à penalização por incumprimento por parte de algumas entidades gestoras deverá estar relacionada com uma aplicação cautelosa da lei, que não ponha em causa políticas de índole social ou políticas assumidas e transparentes de subsidiação tarifária ou outras de alcance semelhante que garantam a acessibilidade económica a todos os consumidores e ou utilizadores.

- e) **A APDA** considera ainda que a **transparência na formação dos preços e no cálculo dos custos** terá que ser intransigentemente seguida, por forma a que o consumidor saiba o que está a pagar e que no caso de se verificarem estratégias de fixação de tarifas como instrumento de equilíbrio territorial, as entidades gestoras respectivas o façam através de subsídios aos serviços de água e saneamento, claramente assumidos, e não do preço pago pelo consumidor.

- f) Quanto à tarifação, a **APDA** defende que a política de fixação das tarifas deverá seguir o princípio da “recuperação sustentável de custos” em detrimento de uma aplicação imediata do princípio da “recuperação integral de custos”, associado a um período de convergência de alguns anos (5 a 10), apoiado por um instrumento tipo Fundo de Equilíbrio Tarifário.
- g) Para garantia da independência do Regulador torna-se necessário que o mesmo possa dispor de **autonomia em matéria de recursos humanos e financeiros**.

Torna-se, assim, necessário afastar o “conflito”/”entorse” entre a autonomia e independência do Regulador com normas da Lei do Orçamento de Estado que permitem ao Ministério das Finanças intervir em matérias de cativação de verbas que não constituem receitas do Orçamento de Estado, pois as receitas da ERSAR só dependem das taxas de regulação pagas pelas entidades gestoras.

- h) **Como reforço da independência do Regulador** (de todos os Reguladores), a designação dos seus órgãos de direcção deverá ser avalizada por uma **validação da Assembleia da República por uma maioria qualificada de 2/3**, à qual deverão ser apresentados relatórios periódicos referentes à acção do regulador perante o sector e o respectivo andamento dos procedimentos regulatórios que garantam a transparência e a sustentabilidade do sector, bem como a **avaliação da qualidade dos serviços das entidades gestoras e do sector em geral**.

Lisboa, 13 de Março de 2013

O Conselho Directivo da APDA

