



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CAOTPL	
Nº Único _____	
Entrada/Saida <u>247</u>	Data <u>25/3/13</u>

Exmo. Senhor
Dr. António Ramos Preto
Presidente da
Comissão do Ambiente, Ordenamento do
Território e Poder Local
Assembleia da República,
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

N/Ref. 21/13.c.

Lisboa, 15 de Março de 2013

Assunto: Comentários da AEPESA a:
Proposta de Lei n.º 123/XII
Proposta de Lei n.º 125/XII
Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012
Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012

Exmo. Senhor, *Caro Dr. António Ramos Preto*

Vimos agradecer a oportunidade concedida à AEPESA na Audição que teve lugar no passado dia 13 de Março de 2013.

Conforme acordado na mencionada Audição, vem a AEPESA enviar a V. Exas. os seguintes documentos:

1. Apresentação da AEPESA na Audição de 13 Março de 2013;
2. Comentários à Proposta de Lei n.º 123/XII, que altera o Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas;
3. Comentários à proposta de Lei n.º 125/XII, que altera o Estatuto Jurídico da ERSAR;
4. Comentários à Projeto de Decreto-Lei N.º 613/2012, que altera o regime jurídico dos serviços dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos;



5. Comentários à Proposta de Lei N.º 602/2012, que procede à alteração regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água residuais e de gestão de resíduos urbanos.

Colocando-nos ainda ao dispor para a realização de uma reunião para debate destas questões que consideramos fundamentais para as empresas nossas associadas, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos, *de elevada consideração*

O Presidente da Direcção

Diogo Faria de Oliveira



AEPSA

Audição sobre as PPL 123/XII (GOV) e 125/XII (GOV)

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E
PODER LOCAL

13 de Março de 2013



AGENDA

1. Apresentação da AEPSA
 - a) A AEPSA em Portugal
 - b) Estratégia da AEPSA para o triénio 2012-2014
2. A Proposta de Lei n.º 123/XII
3. A Proposta de Lei n.º 125/XII
4. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012
5. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII e da Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 com a Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012



1. Apresentação da AEPSA | *AEPSA em Portugal*

- ❖ Criada em 1994, a AEPSA – Associação das Empresas Portuguesas do Setor do Ambiente, representa 65 associados que se traduzem num volume de negócios anual de cerca de 1.500 milhões de euros.
- ❖ Com a recente fusão, por integração da ANAREPRE (Associação Nacional dos Recuperadores de Produtos Recicláveis), a AEPSA tem agora por objeto a representação e a defesa dos interesses coletivos das empresas privadas em toda a cadeia de valor do ambiente em Portugal.
- ❖ Entre os seus associados, a AEPSA conta com as empresas representantes de concessionárias de:
 - Sistemas de abastecimento de água;
 - Saneamento de águas residuais, e de;
 - Recolha de resíduos sólidos urbanos
- ❖ Aquelas concessionárias prestam um serviço público a mais de dois milhões de Portugueses, em 41 municípios do País.



1. Apresentação da AEPSA | *Estratégia da AEPSA para o triénio 2012-2014*

A AEPSA defende um sector mais eficiente e mais profissional, baseado na seguinte Estratégia para o País:

- ❖ Reestruturar o sector, procurando um *preço dos serviços mais justo*, com menos assimetrias regionais e mais sustentável;
- ❖ Investir com critério, promovendo a construção de novas infra-estruturas sempre que a disponibilização do serviço seja uma necessidade sentida pela população, e renovando as redes e infra-estruturas Municipais sempre que necessário;
- ❖ Gerir adequadamente o ciclo de vida dos activos, garantindo adequada operação, manutenção e *gestão patrimonial* de infra-estruturas e equipamentos;
- ❖ Criar um modelo económico-financeiro *equilibrado*, com tarifas justas e expurgadas de ineficiências, que cubram os custos do serviço, mas que sejam socialmente comportáveis;
- ❖ Garantir a prestação de serviços com elevados níveis de qualidade;
- ❖ Garantir a sustentabilidade dos sistemas para as gerações futuras;

A estratégia proposta abrange, água, saneamento de águas residuais e resíduos sólidos urbanos.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos

No caso de sistemas Multimunicipais (1)

- ❖ As concessões relativas às atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos (RSU), são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas:
 - A empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por *entidades do setor público*, nomeadamente autarquias locais; ou
 - A empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por *entidades do setor privado*.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos

No caso de sistemas Multimunicipais (2)

- ❖ A concessões de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, mantem-se a situação de origem, isto é:
 - São outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por *entidades do setor público*, nomeadamente autarquias locais.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos

No caso de sistemas Multimunicipais (2)

- ❖ A concessões de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, mantem-se a situação de origem, isto é:
 - São outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais.

- Mas podem ser *subconcessionadas* a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos

No caso de sistemas Multimunicipais (3)

- ❖ Os sistemas multimunicipais, que exigiam um investimento predominante a efetuar pelo Estado, passam somente a exigir a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional.
- A definição é mais ampla, agora associado a razões de interesse nacional e desligado das necessidades de investimento, o que permite reconduzir a esse conceito sistemas cuja titularidade estatal assenta em outras razões de interesse nacional.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ Podem ser concessionadas as atividades de:
 - Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - Recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos

No caso de sistemas Multimunicipais (3)

- ❖ Os sistemas multimunicipais, que exigiam um investimento predominante a efetuar pelo Estado, passam somente a exigir a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional.
- A definição é mais ampla, agora associado a razões de interesse nacional e desligado das necessidades de investimento, o que permite reconduzir a esse conceito sistemas cuja titularidade estatal assenta em outras razões de interesse nacional.

No caso de sistemas Municipais

- ❖ Eram considerados sistemas municipais "todos os outros, incluindo os geridos através de associações de municípios".
- ❖ Agora são considerados sistemas municipais: "todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais".



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ ASSIM, QUANTO AO SUBSECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO:

- ❖ Prevê-se a reorganização, sem alteração da natureza das entidades gestoras, que permanece maioritariamente pública.
- ❖ A estratégia definida de maior abertura do subsector aos privados concretiza-se, através da possibilidade das atuais concessionárias dos sistemas de titularidade estatal poderem *subconcessionar* tais atividades a privados.
- ❖ Aparentemente, a EPAL, que não opera sob o regime de concessão, não é abrangida pelas alterações em apreço.
- ❖ De facto, por não ser uma concessão, também não pode ser *subconcessionada*.
- ❖ Na prática, os municípios abrangidos pela EPAL terão uma limitação diferente dos municípios do resto do País: não é aplicável a hipótese do regime de *subconcessão* a entidades dos setor privado.



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

Análise às alterações

- ❖ QUANTO AO SUBSETOR DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS :
 - ❖ É criada a oportunidade de privatização, abrindo-se a possibilidade das concessões virem a ser geridas por entidades privadas.
 - ❖ Prevê-se, assim, a sua autonomização do subsector no grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao setor privado.
 - ❖ Tal estratégia implica a entrada maioritária de entidades privadas nas atividades de recolha e tratamento de RSU, através da alienação das participações sociais do Estado nas concessionárias dos sistemas multimunicipais.
 - ❖ Da conjugação do nº 1 com o nº 5 (ambos do Artigo 1º), não é claro qual o regime aplicável aos sistemas intermunicipais.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII



2. A Proposta de Lei nº 123/XII

- ❖ Na generalidade, a AEPSA concorda com a presente Proposta de Lei.
- ❖ Na especialidade:
 - Não se compreende a exceção feita à EPAL e, por conseguinte, à sua área geográfica de abrangência.
 - Da conjugação do nº 1 com o nº 5 (ambos do Artigo 1º), não é claro qual o regime aplicável aos sistemas intermunicipais.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII

- ❖ No entender da AEPSA, o grau de abrangência das Entidades Reguladas é amplamente vasto, abrangendo todas as entidades gestoras, o que se considera muito positivo (Artigo 4º dos Estatutos).
- ❖ De facto, a AEPSA considera que um Regulador Independente, proactivo e com amplos poderes introduz transparência, credibilidade e confiança no setor e, por conseguinte, nas entidades gestoras.
- ❖ Pelo exposto, a AEPSA, na generalidade emite o seu parecer favorável.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII

❖ Na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

- ❖ Artigo 8º Não compreendemos a intenção da Proposta de Lei.
 - Nesse Artigo é referido que a “*extensão do disposto nos estatutos da ERSAR, aprovados em anexo à presente lei, no que concerne ao n.º 3 do artigo 5.º e ao artigo 14.º, aos sistemas de gestão delegada de serviços de titularidade estatal fica dependente da revisão dos respectivos diplomas e daqueles que fixam o modelo de transferências entre esses e os sistemas multimunicipais.*”
 - Ora, neste caso (que na prática se resume à EPAL), afinal a ERSAR não atua como Regulador de amplos poderes.
 - Pelo menos, a EPAL fica excluída até que se verifique a “revisão dos respectivos diplomas”, cujo prazo não se encontra estabelecido.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII

❖ Na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

- ❖ Artigo 8º Não compreendemos a intenção da Proposta de Lei.
 - Salvo melhor opinião, tal situação, a perdurar no tempo, poderá configurar uma desigualdade de tratamento, de direitos e de deveres, entre as entidades gestoras e os consumidores abrangidos pela área geográfica da EPAL, face ao resto do País.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII

❖ Na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

Quanto aos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

- ❖ Artigo 5º, nº 3, alíneas d) e f)
 - Em nossa opinião, não está claro na presente Proposta, nem na conjugação com a restante legislação em vigor, a forma e tipo de intervenção da ERSAR junto dos municípios ou das entidades gestoras nas quais são delegados os sistemas municipais.
 - Preocupa-nos especialmente a presente disposição legal no quadro das concessões de sistemas municipais ou intermunicipais.
 - Recordamos que um dos pressupostos de uma concessão de longo prazo é a sua estabilidade e previsibilidade nas trajetórias de tarifas ao longo do período das concessões.



3. A Proposta de Lei nº 125/XII

❖ Na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

Quanto aos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

- ❖ Artigo 5º, nº 3, alíneas d) e f)
 - Os contratos de concessão foram celebrados entre os Municípios e as Concessionárias após um processo de concurso público internacional. Esses contratos respeitaram a legislação e as regras de concorrência à data de lançamento e adjudicação do respetivo procedimento.
 - Fazemos notar que as alterações unilaterais de tarifas implicam modificações nos contratos e podem implicar alterações ao seu financiamento, já que os contratos de financiamento das concessões, estabelecidos entre as instituições financeiras e os operadores privados, não previam este tipo de alterações às tarifas.



3. A Proposta de Lei n.º 125/XII

❖ Na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

Quanto aos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

❖ Artigo 5.º, n.º 3, alínea g)

- Não está claro como é que o Regulador possa dar as garantias aqui definidas.
- Tal disposição requer profundas alterações de funcionamento económico de todas as entidades gestoras (sem exceção) e altera completamente os pressupostos de livre contratação entre Municípios e Concessionárias, bem como o valor dos contratos.
- Este ponto é, em nosso entender, muito sensível e deveria ser debatido e aprofundado num quadro legislativo e regulamentar mais amplo que a presente Proposta de Lei.



3. A Proposta de Lei n.º 125/XII

❖ Pelo que a apreciação da Proposta de Lei n.º 125/XII, que altera o Estatuto Jurídico da ERSAR deve ser precedida da análise de todo o pacote de alterações preconizado pelo Governo.



3. A Proposta de Lei n.º 125/XII

❖ Fazemos notar que há ainda mais dois Diplomas em preparação:

- A Proposta de Lei N.º 602/2012, que procede à alteração regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água residuais e de gestão de resíduos urbanos;
 - O Projeto de Decreto-Lei N.º 613/2012, que altera o regime jurídico dos serviços dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.
- ❖ No caso do primeiro diploma, em vez de introduzir alterações de fundo no DL 194/2009, o Governo optou por fazer uma alteração cirúrgica onde só mexe na possibilidade dos sistemas multimunicipais e intermunicipais poderem cobrar diretamente a factura ao cliente final.
- ❖ Ora, a proposta de alterações do DL 194/2009 merece muitas dúvidas. Em nossa opinião, algumas matérias são confusas e outras impraticáveis.



4. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012



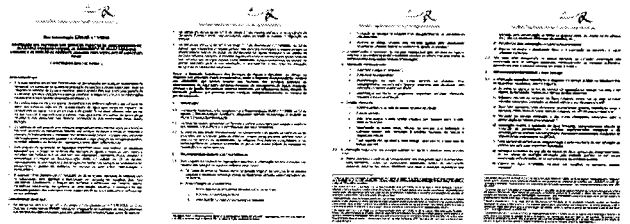
4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ O Artigo 5º, nº 3, alínea g) do novo Estatuto da ERSAR refere o seguinte:
 - o São atribuições da ERSAR de regulação económica: *"Garantir a faturação detalhada pelas entidades prestadoras dos serviços, num quadro de identificação decomposta das várias parcelas que compõe o valor final do factura, visando a desagregação, perante o utilizador final, das diferentes componentes dos custos respeitantes às atividades de águas, saneamento, gestão de resíduos e outros, a qual deve possibilitar o acesso direto dos fornecedores à sua parcela de custos na fatura detalhada."*
- ❖ Estas disposições são densificadas na Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012, a qual merece muitas dúvidas.



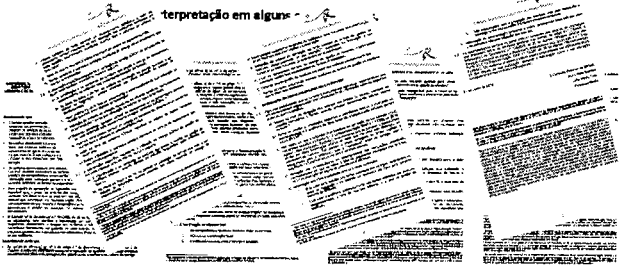
4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ As faturas atualmente enviadas ao consumidor final já são extensas, complexas e muitas vezes incompreensíveis para alguns consumidores.
- ❖ Recorde-se que a ERSAR emitiu uma Recomendação nº01/2010 sobre os conteúdos das faturas que exige um elevado grau de detalhe das faturas e que, por vezes gera dúvidas de interpretação em alguns consumidores.

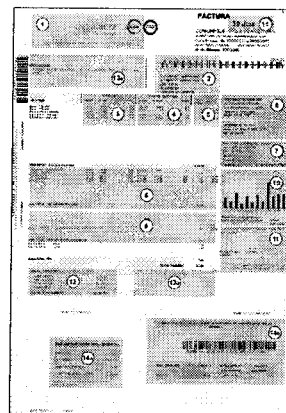


4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ As faturas atualmente enviadas ao consumidor final já são extensas, complexas e muitas vezes incompreensíveis para alguns consumidores.
- ❖ Recorde-se que a ERSAR emitiu uma Recomendação nº01/2010 sobre os conteúdos das faturas que exige um elevado grau de detalhe das faturas e que, por vezes gera dúvidas de interpretação em alguns consumidores.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012



- 1) Identificação da Empresa (cliente)
- 2) Nome e endereço correto para as faturas
- 3) Valores transacionados para empresas (Água e Saneamento)
- 4) Cotação das águas (incluindo por individual ou abastecimento coletivo)
- 5) Valor a pagar com indicação de IVA
- 6) Cálculo da fatura
- 7) Menção do ICA (Índice de Consumo de Água)
- 8) Utilização e custo de outras atividades
- 9) Tarifas aplicadas para empresas
- 10) Obrigações para clientes (12 meses)
- 11) Período a que se refere a fatura e as faturas
- 12) Cálculo do cliente
- 13) Mensagem e recomendação com o símbolo de qualidade e normas
- 14) Mensagem e recomendação com o símbolo de qualidade e normas
- 15) Local para pagamento da fatura e/ou de dados por transferência
- 16) Direção para pagamento da fatura e/ou de dados por transferência da empresa e/ou correção de faturas e/ou dados



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ Ora, o que se pretende com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 é acrescentar na actual fatura a decomposição das componentes de custos em "alta", incluindo a autonomização do valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento ou recolha de resíduos, para além do actual valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas municipais.
- ❖ Em nossa opinião, esta situação vai causar ainda mais dúvidas junto dos consumidores.
- ❖ A fatura vai ser mais extensa, mais complexa e incompreensível para qualquer pessoa que não esteja informada sobre a organização do sector das águas e dos resíduos.
- ❖ Mesmo que o detalhe da fatura não acarretasse sobrecustos para o consumidor (e a verdade é que haverá sobrecustos para o consumidor), a percepção do consumidor será necessariamente de um aumento do custo do serviço o que resultará, inevitavelmente, em milhares de reclamações por todo o País.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ Mas a decomposição da fatura poderá ter ainda outros problemas que a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 não aborda:
 - Os caudais mínimos obrigatórios cobrados por alguns sistemas multimunicipais deixam de existir?
 - Como é que se imputam as perdas de água e/ou os caudais pluviais de infiltração na fatura do consumidor?
 - O que acontece aos valores de clientes incobráveis?
 - E aos clientes de consumo "zero" (ex: emigrantes, casas de verão, etc.)?
 - Como se imputam os custos dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos fontanários e outros pontos de entrega de água gratuita (ex.: bombeiros)?
 - Qual o desconto dos sistemas multimunicipais e intermunicipais a praticar no caso de tarifários sociais e de famílias numerosas?
 - Como se pondera a utilização de água para incêndios entre os sistemas municipais e multimunicipais ou intermunicipais? Certamente eles não podem constituir um custo dos primeiros e, simultaneamente, uma receita dos segundos.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

- ❖ Suponha-se, por exemplo, a nova fatura em Cascais, Oeiras ou Sintra.

De futuro, a fatura terá de incluir:

- O valor faturado pela Águas de Cascais (ou SMAS de Oeiras, ou SMAS de Sintra) pelos serviços de água;
- O valor faturado pela Águas de Cascais (ou SMAS de Oeiras, ou SMAS de Sintra) pelos serviços de saneamento;
- O valor devido à Câmara Municipal de Cascais (ou CM Oeiras, ou CM Sintra) pelos serviços de recolha de Resíduos Sólidos Urbanos;
- O valor devido à APA – Agência Portuguesa do Ambiente, pela Taxa de Recursos Hídricos;
- O valor devido à ERSAR pela Taxa de Controlo de Qualidade da Água;
- O valor devido à EPAL pelo fornecimento de água;
- O valor devido à SANEST pelo tratamento das águas residuais;
- O valor devido à TRATOLIXO pelo tratamento e deposição final dos RSU.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

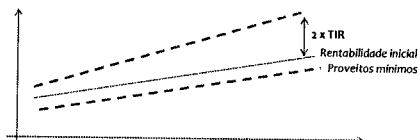
- ❖ Em resumo, a AEPSA considera que a proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 não é exequível, nem justa, não defende o interesse público nem dos consumidores.
- ❖ A AEPSA considera ainda que o D.L. 194/2009 deveria ser profundamente revisto, adiantando seguidamente algumas sugestões.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

❖ Proveitos mínimos e atualização das tarifas

- No modelo de concessão cabe ao concedente pagar o défice relativo ao direito a proveitos mínimos a que o concessionário tem, durante o período da concessão, na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos.



- Mas a concedente só pode exigir a revisão do contrato de concessão caso se perspetive uma taxa interna de rentabilidade (TIR) para o investimento acionista superior ao dobro daquela que consta no contrato de concessão inicial.



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

❖ Outras situações que a AEPSA considera que devem ser revistas no DL 194/2009

- | | |
|---|---|
| ○ Ligação à rede | ○ Tarifas de saneamento |
| ○ Fontanários | ○ Contrato de Gestão de Delegada |
| ○ Tarifários especiais | ○ Participação de capitais privados |
| ○ Serviços de incêndio | ○ Revisão do contrato de concessão |
| ○ Ramais de ligação | ○ Resgate |
| ○ Consumos de água que não contribuem para a coleta de águas residuais | ○ Taxa de inflação e taxa de juro sem risco |
| ○ Abastecimento de sistemas prediais comunitários ou com múltiplos utilizadores | ○ Inspeção aos sistemas prediais |



4. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII com a Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

❖ Proveitos mínimos e atualização das tarifas

- Dito de outra forma, a rentabilidade do concessionário privado está garantida (inferiormente) pelos proveitos mínimos e limitada (superiormente) por uma TIR duas vezes superior à inicial. A AEPSA considera que esta situação não defende o interesse público, pois não reflete uma adequada transferência de riscos para o Privado.
- Pergunta-se: não seria mais justo do ponto de vista do interesse público que os contratos de concessão fossem revistos periodicamente – de 5 em 5 anos – tal como nos restantes modelos de gestão?
- Nessa situação ambos os interesses – público e privado – estariam equilibrados e salvaguardados na medida em que as partes teriam de rever os pressupostos da concessão e ajustá-los à realidade de 5 em 5 anos.
- Mas há outras soluções, justas e defensoras do interesse público, que a AEPSA desde já se disponibiliza a apresentar e discutir com o Governo.



5. Conjugação da Proposta de Lei nº 125/XII e da Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 com a Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012



4. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII e da Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 com a Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012

❖ Na generalidade:

- Com esta alteração, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, concentra-se no regime aplicável aos sistemas multimunicipais. Em nossa opinião parece adequado excluir do Decreto -Lei n.º 379/93 as normas respeitantes aos sistemas municipais que, de resto, se encontram já no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, dedicado ao regime de exploração e gestão dos sistemas municipais.
- No entanto, o documento contém várias disposições vagas e que podem gerar mais do que uma interpretação.



4. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII e da Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 com a Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012

Destacam-se aqui algumas dúvidas que esta proposta suscita:

❖ Artigo 2º, n.º2 e n.º4

- Em situações onde os sistemas multimunicipais fornecem água diretamente a utilizadores finais esses sistemas multimunicipais estão obrigados ao regime jurídico aplicável, ou seja ao D.L. 194/2009. É correta esta interpretação?
- Deve ser salvaguardada a situação de exclusividade atribuída a concessões (ou qualquer outro regime de gestão delegada).
- Deve também ser salvaguardada a situação de contratos de concessão (ou qualquer outro regime de gestão delegada) estabelecidos em data anterior à criação, ou integração, de sistemas multimunicipais, prevendo-se na Lei a forma de compensação ou de equilíbrio económico-financeiro face à nova realidade.
- Finalmente, alertamos para os riscos financeiros e potenciais alterações nos contratos de financiamento existentes.



4. Conjugação da Proposta de Lei n.º 125/XII e da Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012 com a Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012

❖ Artigo 5º, n.º6

- É retirado o direito de voto aos municípios?

❖ Artigo 8º

- O prazo das concessões multimunicipais é de 50 anos. O prazo máximo admitido no D.L. 194/2009 é de trinta anos, não prorrogáveis.
- Não se compreende a desigualdade de tratamento entre entidades gestoras.

❖ Artigo 11º, n.º1

- Não se compreende porque é que o presente diploma não é aplicável à EPAL e à Águas de Santo André.

❖ Sobre o Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto

- Não se compreende porque é que o Decreto-Lei n.º 195/2009 não é sequer mencionado na presente Proposta de Decreto-Lei.



AEPSA

Audição sobre as PPL 123/XII (GOV) e 125/XII (GOV)

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E
PODER LOCAL

OBRIGADO

13 de Março de 2013



COMENTÁRIO À PROPOSTA DE LEI

Proposta de Lei n.º 123/XII

ALTERAÇÃO DO REGIME DE ACESSO DA INICIATIVA ECONÓMICA PRIVADA A DETERMINADAS ATIVIDADES ECONÓMICAS

A Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas, estabelece que:

Artº 1º, nº1: É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas, salvo quando concessionadas:

a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso de sistemas multimunicipais e municipais;

Artº 1º, nº2: Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se, respectivamente, sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de associações de municípios.

Artº 1º, nº3: No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às actividades referidas na alínea a) do nº 1 serão outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais.

A nova Proposta de Lei vem introduzir as seguintes alterações:

Artº 1º, nº 2: Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se, respectivamente, sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e, exijam a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional, e sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais.



Artº 1º, nº3: No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais.

O nº 5 do Artº 1º, relativo à outorga de concessão de transportes ferroviários explorados em regime de serviço público deixa de existir e aquele número passa a ter a seguinte redação:

Artº 1º, nº5: No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos referidas na alínea a) do n.º 1 são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas:

- a) A empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais; ou*
- b) A empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado.*

É criado um novo ponto:

Artº 1º, nº6: Mediante autorização do concedente, as concessões relativas às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas referidas na alínea a) do n.º 1 podem ser subconcessionadas, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado.

Em resumo:

A nova Proposta de Lei, que procede à segunda alteração da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, alterada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, visando a reorganização do setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos, pode resumir-se da seguinte forma:

- i) Podem ser concessionadas as atividades de:
 - captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e
 - recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos,no caso de sistemas:
 - multimunicipais e
 - municipais;



- ii) No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às atividades de **recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos**, são outorgadas pelo Estado e podem ser atribuídas:
- A empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais; ou
 - A empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado.
- iii) No caso de sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de **água para consumo público**, recolha, tratamento e rejeição de **águas residuais** urbanas, mantem-se a situação de origem, isto é:
- são outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do setor público, nomeadamente autarquias locais.
- iv) Mas, mediante autorização do concedente, aquelas concessões podem ser **subconcessionadas**, total ou parcialmente, a empresas cujo capital seja maioritária ou integralmente subscrito por entidades do setor privado.
- v) Os sistemas multimunicipais, que exigiam um investimento predominante a efetuar pelo Estado, passam somente a exigir a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional. A definição é mais ampla no conceito de sistema multimunicipal, agora associado a razões de interesse nacional e desligado das necessidades de investimento predominante a realizar pelo Estado, o que permite reconduzir a esse conceito sistemas cuja titularidade estatal assenta em outras razões de interesse nacional.
- vi) Eram considerados sistemas municipais “todos os outros, incluindo os geridos através de associações de municípios”. Agora são considerados sistemas municipais: “todos os outros, incluindo os geridos através de entidades intermunicipais ou associações de municípios para a realização de finalidades especiais”.
- vii) Aparentemente deixa de haver referência à forma de outorga de concessões de transportes ferroviários explorados em regime de serviço público (embora a presente alteração de lei vise somente a reorganização do setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos).



Assim, quanto ao subsector da Água e Saneamento:

No que respeita as atividades de captação, tratamento, distribuição e abastecimento de águas e saneamento de águas residuais, prevê-se a reorganização, sem alteração da natureza das entidades gestoras, que permanece maioritariamente pública.

No domínio deste subsector, a linha de atuação projetada pelo Governo assenta:

- a) na promoção do equilíbrio tarifário;
- b) na resolução dos défices tarifários;
- c) na implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais;
- d) na agregação dos sistemas multimunicipais existentes, os quais podem ser *subconcessionados*, total ou parcialmente, por território e por áreas de negócio, a empresas cujo capital seja integral ou maioritariamente subscrito por entidades do setor privado.

A estratégia definida de maior abertura do subsector aos privados concretiza-se, pois, através da possibilidade das atuais concessionárias dos sistemas de titularidade estatal, relativamente às quais o Estado mantém os poderes de direção, autorização, aprovação, fiscalização e suspensão de atos, poderem *subconcessionar* tais atividades a privados.

Aparentemente, a EPAL, que não opera sob o regime de concessão, não é abrangida pelas alterações em apreço.

De facto, por não ser uma concessão, também não pode ser *subconcessionada*.

Na prática, e salvo melhor opinião (ou outra interpretação que neste momento não vislumbramos), os municípios abrangidos pela EPAL terão uma limitação diferente dos municípios do resto do País: à EPAL e, por conseguinte, à sua área geográfica de abrangência não é aplicável a hipótese do regime de *subconcessão* a entidades do setor privado.

Quanto ao subsector dos Resíduos Sólidos Urbanos:

É criada a oportunidade de privatização, abrindo-se a possibilidade das concessões virem a ser geridas por entidades privadas.

Prevê-se, assim, a sua autonomização do subsector no grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao setor privado.



Tal estratégia implica a entrada maioritária de entidades privadas nas atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, através da alienação das participações sociais do Estado nas concessionárias dos sistemas multimunicipais.

Da conjugação do nº 1 com o nº 5 (ambos do Artigo 1º), não é claro qual o regime aplicável aos sistemas intermunicipais.

Na generalidade, a AEPASA concorda com a presente Proposta de Lei.

Na especialidade, não se compreende a exceção feita à EPAL e, por conseguinte, à sua área geográfica de abrangência.

E da conjugação do nº 1 com o nº 5 (ambos do Artigo 1º), não é claro qual o regime aplicável aos sistemas intermunicipais.



COMENTÁRIO À PROPOSTA DE LEI

Proposta de Lei n.º 125/XII

ALTERAÇÃO DO ESTATUTO JURIDICO DA ERSAR

A Proposta de Lei em apreço visa a alteração da natureza jurídica da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, adiante designada ERSAR, como entidade administrativa independente.

Esta proposta de diploma visa reconhecer e acentuar a autonomia do regulador face ao poder executivo, concedendo-lhe um estatuto e os meios para defender o interesse geral e os interesses dos utilizadores dos serviços regulados, com salvaguarda da viabilidade económica das entidades gestoras e dos seus legítimos interesses.

O presente diploma procede ao reforço da independência da ERSAR no exercício das respetivas funções, designadamente, através da redução dos poderes de tutela a atos específicos que não contendem com a intervenção de regulação e supervisão, nos termos da lei e dos estatutos, e, ainda, mediante a alteração do estatuto dos membros do conselho de administração quanto ao processo de designação, ao período dos mandatos, às garantias de inamovibilidade e às regras de cessação dos mandatos.

São reforçados os poderes de autoridade, sancionatórios e regulamentares da ERSAR, para potenciar a sua capacidade de atuação nos setores regulados através da atribuição e robustecimento de instrumentos fundamentais para a atividade de regulação e supervisão das entidades prestadoras dos serviços de águas e resíduos.



Estabelece a consagração de novas regras quanto ao regime jurídico subsidiariamente aplicável à ERSAR, que passa a ser o das entidades públicas empresariais.

A entrada em vigor desta lei não implica o termo dos atuais mandatos dos titulares dos órgãos da ERSAR, I.P., que se encontrem em curso.

No entender da AEPSE, o grau de abrangência das Entidades Reguladas é amplamente vasto, abrangendo todas as entidades gestoras, o que se considera muito positivo (Artigo 4º dos Estatutos).

De facto, a AEPSE considera que um Regulador independente, proactivo e com amplos poderes introduz transparência, credibilidade e confiança no setor e, por conseguinte, nas entidades gestoras.

Pelo exposto, a AEPSE, na generalidade emite o seu parecer favorável.

No entanto, na especialidade, algumas disposições suscitam-nos as seguintes dúvidas:

1. Não compreendemos a intenção e alcance do Artigo 8º da Proposta de Lei.

Nesse Artigo é referido que a *“extensão do disposto nos estatutos da ERSAR, aprovados em anexo à presente lei, no que concerne ao n.º 3 do artigo 5.º e ao artigo 14.º, aos sistemas de gestão delegada de serviços de titularidade estatal fica dependente da revisão dos respectivos diplomas e daqueles que fixam o modelo de transferências entre esses e os sistemas multimunicipais.”*

Ora, neste caso (que na prática se resume à EPAL), afinal a ERSAR não atua como Regulador de amplos poderes. Pelo menos, a EPAL fica excluída até que se verifique a *“revisão dos respectivos diplomas e daqueles que fixam o modelo de transferências entre esses e os sistemas multimunicipais”*, cujo prazo não se encontra estabelecido.

Salvo melhor opinião, tal situação, a perdurar no tempo, poderá configurar uma desigualdade de tratamento, de direitos e de deveres, entre as entidades gestoras e os consumidores abrangidos pela área geográfica da EPAL, face ao resto do País.

2. Quanto aos Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, concretamente o seu Artigo 5º, nº 3, alíneas d) e f):



Em nossa opinião, não está claro na presente Proposta, nem na conjugação com a restante legislação em vigor, a forma e tipo de intervenção da ERSAR junto dos municípios ou das entidades gestoras nas quais são delegados os sistemas municipais. Preocupa-nos especialmente a presente disposição legal no quadro das concessões de sistemas municipais ou intermunicipais.

Recordamos que um dos pressupostos de uma concessão de longo prazo é a sua estabilidade e previsibilidade nas trajetórias de tarifas ao longo do período das concessões.

Os contratos de concessão foram celebrados entre os Municípios e as Concessionárias após um processo de concurso público internacional. Esses contratos respeitaram a legislação e as regras de concorrência à data de lançamento e adjudicação do respetivo procedimento.

Fazemos notar que as alterações unilaterais de tarifas implicam modificações nos contratos e podem implicar alterações ao seu financiamento, já que os contratos de financiamento das concessões, estabelecidos entre as instituições financeiras e os operadores privados, não previam este tipo de alterações às tarifas.

3. Ainda no Artigo 5º, nº 3, alínea g):

Não está claro como é que o Regulador possa dar as garantias aqui definidas.

Tal disposição requer profundas alterações de funcionamento económico de todas as entidades gestoras (sem exceção) e mais uma vez altera completamente os pressupostos de livre contratação entre Municípios e Concessionárias, bem como o valor dos contratos.

Este ponto é, em nosso entender, muito sensível e deveria ser debatido e aprofundado num quadro legislativo e regulamentar mais amplo que a presente Proposta de Lei.

Fazemos notar que há ainda mais dois Diplomas em preparação:

- O Projeto de Decreto-Lei N.º 613/2012, que altera o regime jurídico dos serviços dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, e ;



- A Proposta de Lei N.º 602/2012, que procede à alteração regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água residuais e de gestão de resíduos urbanos.

No caso do primeiro diploma, em vez de introduzir alterações de fundo no DL 194/2009, o Governo optou por fazer uma alteração cirúrgica onde só mexe na possibilidade dos sistemas multimunicipais poderem cobrar diretamente a factura ao cliente final.

Ora, a proposta de alterações do DL 194/2009 merece muitas dúvidas. Em nossa opinião, algumas matérias são confusas e outras impraticáveis.

Por outro lado, em nossa opinião, o Governo pode perder aqui uma excelente oportunidade de corrigir um conjunto de situações daquele Decreto-Lei que mereciam revisão.

Pelo que a apreciação da Proposta de Lei n.º 125/XII, que altera o Estatuto Jurídico da ERSAR deve ser precedida da análise de todo o pacote de alterações preconizado pelo Governo.



COMENTÁRIO À PROPOSTA DE LEI

Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012

PROCEDE À SEGUNDA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 194/2009, DE 20 DE AGOSTO

A análise aqui efetuada pela AEPESA será dividida em dois capítulos:

1º Análise crítica à presente Proposta de Lei nº 602/2012

2º Análise ao D.L. 194/2009 e sugestões de revisão e melhoria deste diploma

1º Análise crítica à presente Proposta de Lei nº 602/2012

Referem os novos nºs 9 e seguintes do Artº 67º da Proposta de Lei que:

9 - As entidades gestoras de sistemas municipais devem emitir faturas detalhadas aos utilizadores finais, nos termos previstos nos números seguintes, que incluam a decomposição das componentes de custo que integram a atividade em causa, seja de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou de gestão de resíduos.

10 - A obrigação de decomposição prevista no número anterior abrange apenas os principais custos agregados, incluindo, no caso de entidades gestoras de sistemas municipais vinculadas a sistemas multimunicipais ou intermunicipais, a autonomização entre o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento ou recolha de resíduos e o valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas municipais.

11 - A decomposição referida nos números anteriores deve ser suficientemente clara e rigorosa de maneira a permitir a afetação das receitas constantes da fatura pelas diferentes entidades a quem as mesmas receitas sejam devidas.



12 - Para efeitos do disposto no número anterior, as componentes da tarifa correspondentes aos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos sistemas municipais e equiparados, conforme fixada pela entidade reguladora, constitui receita própria das entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, independentemente da entidade responsável pela cobrança aos utilizadores finais.

13 - As entidades gestoras de sistemas municipais são solidariamente responsáveis perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais pelas importâncias que sejam devidas a estas nos termos do número anterior, sempre que os utilizadores finais não efetuem o respetivo pagamento no prazo legalmente fixado aplicando-se-lhes o regime de mora previsto no n.º 3 da Base XX aprovada pelo Decreto-Lei n.º 294/2009, de 16 de novembro, n.º 3 da Base XXXI aprovada pelo Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de dezembro, e n.º 3 da Base XXXIX aprovada pelo Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 223/2003, de 20 de setembro, e 195/2009, de 20 de agosto.

14 - A responsabilidade pelas atividades de cobrança e distribuição das receitas referidas nos números anteriores, ou por ambas, pode ser atribuída a uma entidade autónoma em relação às entidades gestoras dos sistemas municipais e dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, sendo o respetivo regime fixado por decreto-lei.

15 - Na ausência da entidade autónoma a que se refere o número anterior, as entidades gestoras dos sistemas municipais são responsáveis pela entrega às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais das quantias que lhe são devidas em resultado do funcionamento do mecanismo de faturação detalhada, devendo tais quantias ser transferidas para estas entidades até ao 30º dia do mês seguinte ao seu registo, devendo-lhes ser fornecida informação trimestral atualizada e discriminada dos montantes cobrados.

16 - As transferências operadas nos termos do número anterior determinam, no correspondente valor, a extinção parcial da dívida da entidade gestora do sistema municipal à entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal.

17 - Nos casos em que a tarifa praticada pelo sistema municipal seja suficiente para a cobertura da totalidade dos custos decorrentes da prestação do serviço em causa aos utilizadores finais a componente da tarifa a afetar à entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal corresponde à tarifa do respetivo sistema multimunicipal ou intermunicipal.

18 - Sempre que a tarifa praticada não seja suficiente para a cobertura da totalidade dos custos decorrentes da prestação do serviço em causa aos utilizadores finais, a entidade reguladora do sector deve fixar uma percentagem do valor unitário da tarifa a ser imputada à prestação do serviço pela entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal.

19 - À percentagem prevista no número anterior aplica-se o disposto nos n.os 11 a 14 do presente artigo.



20 - O sistema de faturação detalhada referido nos números anteriores deve ser implementado no prazo máximo de 3 meses a contar da respetiva regulamentação pela entidade reguladora do sector, a emitir no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do presente diploma.

Ora, a proposta de alterações do Artº 67º, acima descrita, merece muitas dúvidas.

Em nossa opinião, algumas matérias são confusas e outras impraticáveis.

Nos parágrafos seguintes, a AEPESA questiona o Governo sobre o seguinte:

Pontos 9., 10 e 11. do Artº 67º

As faturas atualmente enviadas ao consumidor final já são extensas, complexas e muitas vezes incompreensíveis para alguns consumidores.

Recorde-se que a ERSAR emitiu uma Recomendação nº01/2010 sobre os conteúdos das faturas que exige um elevado grau de detalhe das faturas e que, por vezes gera dúvidas de interpretação em alguns consumidores.

Ora, o que se pretende com os novos números 9. e 10. é acrescentar na atual fatura a decomposição das componentes de custos em “alta”, incluindo a autonomização do valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais de abastecimento de água, saneamento ou recolha de resíduos, para além do atual valor da tarifa devido às entidades gestoras dos sistemas municipais.

Em nossa opinião, esta situação vai causar ainda mais dúvidas junto dos consumidores.

A fatura vai ser mais extensa, mais complexa e incompreensível para qualquer pessoa que não esteja informada sobre a organização do sector das águas e dos resíduos.

Suponha-se, por exemplo, a nova fatura em Cascais, Oeiras ou Sintra.

De futuro, a fatura terá de incluir:

- O valor faturado pela Águas de Cascais (ou SMAS de Oeiras, ou SMAS de Sintra) pelos serviços de água;

- O valor faturado pela Águas de Cascais (ou SMAS de Oeiras, ou SMAS de Sintra) pelos serviços de saneamento;

- O valor devido à Câmara Municipal de Cascais (ou CM Oeiras, ou CM Sintra) pelos serviços de recolha de Resíduos Sólidos Urbanos;



- O valor devido à APA – Agência Portuguesa do Ambiente, pela Taxa de Recursos Hídricos;
- O valor devido à ERSAR pela Taxa de Controlo de Qualidade da Água;
- O valor devido à EPAL pelo fornecimento de água;
- O valor devido à SANEST pelo tratamento das águas residuais;
- O valor devido à TRATOLIXO pelo tratamento e deposição final dos RSU.

Mesmo que o detalhe da fatura não acarretasse sobrecustos para o consumidor (e a verdade é que haverá sobrecustos para o consumidor), a perceção do consumidor será necessariamente de um aumento do custo do serviço o que resultará, inevitavelmente, em milhares de reclamações por todo o País.

Acresce que não é claro se a autonomização da cobrança devida aos sistemas multimunicipais ou intermunicipais é assimilável a:

- Taxa de Recursos Hídricos;
- À cobrança do Resíduos Sólidos Urbanos, praticada pelos Municípios;
- E como é que os ganhos de eficiência na redução de perdas de água e das aflúncias de águas pluviais (sempre procurados pelos sistemas municipais) se vão refletir nesta nova realidade.

Finalmente, a autonomização entre o valor da tarifa devido às entidades gestoras em “alta” e o valor da tarifa devido às entidades gestoras em “baixa” ditará definitivamente o fim da cobrança de caudais mínimos obrigatórios praticada por alguns sistemas multimunicipais.

Ponto 12. do Artº 67º

Em nosso entender, na prática, este ponto tem a seguinte leitura:

1. As entidades gestoras dos sistemas municipais limitam-se a cobrar aos utilizadores os valores por eles consumidos e devidos aos sistemas multimunicipais ou intermunicipais;
2. Aqueles valores constituem receita própria dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais;
3. E nesse caso, os sistemas multimunicipais ou intermunicipais não podem emitir duas faturas sobre o mesmo bem consumido (não podem faturar duplamente ao



- consumidor final e ao sistema municipal). Ou seja, os custos em “alta” deixam de ir à rubrica “gastos” dos sistemas municipais. Deixam de estar refletidos nas demonstrações financeiras dos sistemas municipais;
4. Consequentemente, deixa de haver uma relação cliente-fornecedor entre as entidades em “alta” e em “baixa”. De facto, os “clientes” dos sistemas multimunicipais e intermunicipais passam a ser os consumidores finais, em vez de serem as entidades gestoras dos sistemas municipais.

Em nossa opinião isso irá desvirtuar a cadeia de valor económico do setor. E irá afastar e desresponsabilizar o relacionamento entre entidades em “alta” e em “baixa” (o que não é saudável numa relação cliente-fornecedor).

5. Ainda consequentemente, os sistemas municipais são meros veículos de cobrança das receitas dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais;
6. Isto significa que, para além de cobrarem os valores da TRH, TCQA e RSU, passam também a cobrar os valores dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais.
7. E, como tal, os sistemas municipais estão a “cobrar por conta” das entidades gestoras em “alta”.

Acresce que os “serviços prestados” e a “receita própria” aqui prevista não antevêm a água não faturada com fugas e perdas de água e os caudais pluviais de infiltração nas redes de saneamento.

E, novamente, os “serviços prestados” não incluem os caudais mínimos obrigatórios que correspondam a serviços não prestados e custos não incorridos sobre bens não consumidos.

Ponto 13. do Artº 67º

Este ponto refere que as entidades gestoras de sistemas municipais passam a ser solidariamente responsáveis perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais.

Na realidade isso é o que acontece atualmente. Isto é, hoje transfere-se o risco de cobrança das “altas” para as “baixas”. Se um consumidor final não pagar a fatura (consumidor em situação de incobrável), as entidades gestoras dos sistemas municipais são, ainda assim, obrigadas a pagar o respetivo consumo aos sistemas multimunicipais ou intermunicipais.

No entanto, de acordo com a Proposta de Lei, as entidades de sistemas municipais configuram-se como cobradores dos serviços em “alta”. Tal situação é exatamente igual ao que acontece com as tarifas de RSU. Mas em relação a estas, (e porque as



entidades gestoras de sistemas municipais são meros cobradores), o risco de cobrança está do lado das Câmaras.

Ou seja, se um cliente não paga a fatura, a entidade gestora do sistema municipal não transfere o montante para a Câmara.

Pelo exposto nos pontos anteriores, a partir de agora, não nos parece que as entidades gestoras de sistemas municipais possam ser solidariamente responsáveis perante as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais.

Suponha-se, por exemplo, um consumidor em Cascais, Oeiras ou Sintra.

Salvo melhor opinião, esse consumidor estará no direito de querer pagar os serviços em “baixa” e os custos com a TRH, com a TCQA, e com a EPAL, mas poderá não querer pagar os serviços com a SANEST e com a TRATOLIXO.

Como proceder nessa situação?

Ponto 14. do Artº 67º

A AEPESA chama a atenção para os custos que esta situação pode acarretar.

Chama ainda a atenção para o número 3 do Artigo 35º do D.L. 194/2009:

Devem ser reflectidos no tarifário aplicado aos utilizadores os impactes decorrentes da verificação dos seguintes riscos:
a) Alterações legislativas ou regulamentares;

Ou seja, os sobrecustos decorrentes de alterações legislativas recaem sobre os utilizadores.

Ponto 15. do Artº 67º

Questionamos o prazo estipulado de 30 dias para entrega dos montantes cobrados.

Um processo de faturação e cobrança pode demorar mais de 60 dias desde a emissão da fatura e até à cobrança efetiva.

O ciclo de cobrança passa por:

- Emissão e envio de Fatura - 10 dias (5 Emissão Fatura + 5 Correios) após o ultimo dia do serviço prestado , ou seja, 15 dias de calendário;



- Prazo para Pagamento - 10 dias úteis, ou seja, 15 dias de calendário;
- No caso de não pagamento naquele prazo: emissão de carta de Aviso de Corte, ao 40º Dia (30 dias de prazo para Pagamento + 10 dias integração de Ficheiros de pagamentos Via MB e outros);
- E caso o Cliente não regularize o pagamento: possibilidade de corte no abastecimento, aos 65 dias;
- De acordo com a legislação, a carta Aviso de Corte deverá conceder um mínimo de 20 dias ao Cliente para regularizar a situação de incumprimento ;
- Alguns Clientes não regularizam a situação de incumprimento.

Além disso, muitas entidades gestoras de sistemas municipais têm procedimentos de faturação diária (após as leituras diárias, são emitidas as respetivas faturas).

Ou seja, em 30 dias os montantes cobrados serão muito baixos face aos montantes efetivamente faturados.

Este prazo deve ser revisto em função da legislação relativa à defesa dos consumidores e aos regulamentos de serviço dos sistemas municipais.

Mas não pode ser inferior a 90 dias. Aliás face à realidade do País (muitos municípios têm sistemas de cobrança com longos procedimentos) a fixação desse prazo teria de ser superior a 120 dias para entrega dos montantes cobrados.

Note-se que este prazo só tem impacto nos primeiros 120 dias de cobrança. Depois as relações de transferência de valores entre as entidades gestoras entram em rotina e os montantes podem ser transferidos de 30 em 30 dias (mas sempre com referência à faturação dos 120 dias anteriores).

Acresce que a eficiência no ciclo de cobrança não passa só pelos prazos. Há outros fatores que contribuem para essa eficiência.

Recorde-se que em muitos municípios, a entidade gestora do sistema de abastecimento de água não é a mesma que a entidade gestora do sistema de saneamento de águas residuais.

Recorde-se ainda que o n.º 4, do ponto 3.3.1.3, da Recomendação n.º 1/2009, prevê que “quando os sistemas de abastecimento e de saneamento se encontrem sob a responsabilidade de entidades gestoras diferentes, a entidade gestora do sistema de abastecimento deve comunicar à entidade gestora do sistema de saneamento o



volume de água fornecida a cada utilizador no prazo de 30 dias após o respetivo apuramento”.

Nestas situações como proceder com a proposta de decomposição da fatura? E como proceder com a respetiva cobrança?

Finalmente:

1. O que significa “30º dia do mês seguinte ao seu registo”?
2. O que acontece aos valores de clientes incobráveis?
3. E aos clientes de consumo “zero” (ex: emigrantes, casas de verão, etc.)?
4. Como se imputam os custos dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais aos fontanários e outros pontos de entrega de água gratuita (ex.: bombeiros)?
5. Qual o desconto dos sistemas multimunicipais e intermunicipais a praticar no caso de tarifários sociais e de famílias numerosas?
6. Como se pondera a utilização de água para incêndios entre os sistemas municipais e multimunicipais ou intermunicipais? Certamente eles não podem constituir um custo dos primeiros e, simultaneamente, uma receita dos segundos.

E em suma consideramos que:

A opção das entidades gestoras dos sistemas municipais cobrarem por conta as receitas dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, mas onde aquelas assumem a responsabilidade solidária pela entrega a estas dos montantes não é equilibrada nem justa, pois viola claramente a hierarquia da cadeia contratual de responsabilização dos intervenientes no processo. Razão pela qual, tanto quanto sabemos, nenhum modelo igual ou semelhante está implementado em qualquer outro sector de serviços públicos essenciais (dito de outra forma: não se conhecem faturas onde haja uma discriminação parcial dos custos operacionais do operador).

Entendemos que só podem haver dois modelos opcionais:

- a) O modelo atual, onde o custo do fornecimento em “alta” é encarado como qualquer outro custo operacional (ex: energia, combustível, reagentes, etc.) e que deve ser repercutido pela entidade responsável pela relação contratual do serviço com o utilizador final, nas tarifas dos serviços;
- b) O modelo de “cobrança por conta” idêntico, por exemplo, ao modelo da cobrança das tarifas dos RSU onde as entidades gestoras do fornecimento de água entregam aos municípios o produto da cobrança daqueles serviços de RSU.

Este modelo b) terá porém implicações ao nível da perda de valor do negócio dos sistemas municipais, em especial as de génese privada, na medida em que perdem



escala. Pois a subtração das receitas e respetivos custos relacionados com o fornecimento de serviço em "alta" reduzirá a dimensão das empresas, sendo a redução do seu nível de volume de negócios o aspeto mais preocupante. E afetará os seus indicadores económico-financeiros, levando a uma reanálise do risco do negócio por parte da banca, com consequências nefastas ao nível do agravamento do custo de capital alheio.

Neste sentido, a AEPSPA alerta para as consequências negativas que a presente alteração legislativa terá nos contratos de concessão em vigor.

A AEPSPA já se disponibilizou (perante o MAMAOT - por mais de uma vez) a analisar e discutir estes temas com o Governo, e reitera novamente essa disponibilização.

Ponto 16. do Artº 67º

Não se compreende o alcance deste ponto.

Se há uma fatura detalhada (ponto 9.), decomposta e autónoma (ponto 10.), com afetação das receitas constantes da fatura pelas diferentes entidades gestoras (ponto 11.), e que constitui receita própria das respetivas entidades gestoras (ponto 12.), que dívida é esta?

Ponto 17. do Artº 67º

Quando se refere a “tarifa do respetivo sistema multimunicipal ou intermunicipal” que tarifa é esta? Inclui as perdas de água dos sistemas municipais?

É que o consumidor final irá pagar pelo valor efetivamente lido nos instrumentos de medição instalados. Pelo que, ou a tarifa é ponderada com as perdas de água ou haverá automaticamente um incumprimento do ponto 11 do Artigo 67º em apreço.

E quanto aos consumos mínimos obrigatórios fixados muito acima dos valores reais de consumo e cobrados por alguns sistemas multimunicipais? Deixam de existir? Mais uma vez, pode haver um incumprimento do ponto 11 do Artigo 67º em apreço.

Ponto 20. do Artº 67º

O prazo de 3 meses aqui referido parece-nos manifestamente curto.



Fazemos notar que uma alteração desta envergadura requer:

- Adaptação dos sistemas de informação, criação de módulos independentes de faturação, testes, simulações e auditorias ao software;
- Definição, criação, e aprovação de novos modelos de faturas para todas e cada uma das entidades gestoras de sistemas municipais (como é sabido, cada Município tem o seu modelo de fatura personalizado);
- Testes de “finishing” de impressos de faturas;
- Testes de envio de faturas virtuais.

O conjunto destes processos demora vários meses, mesmo para entidades gestoras preparadas e bem dimensionadas. As Câmaras mais pequenas e com quadros de pessoal especializado reduzidos terão muitas dificuldades na implementação destes sistemas.

Adicionalmente, tudo isto acarreta elevados custos.

A esses custos acrescentam ainda os custos com a nova fatura, que terá mais folhas de papel e por isso será mais cara.

E acrescentam também os custos com o novo processo de cobrança, que implica módulos de separação de receitas por entidade gestora.

E por isso, uma vez mais, a AEPASA alerta para o número 3 do Artigo 35º do D.L. 194/2009:

Devem ser reflectidos no tarifário aplicado aos utilizadores os impactes decorrentes da verificação dos seguintes riscos:
a) Alterações legislativas ou regulamentares;

Ou seja, salvo melhor opinião, o consumidor final sairá penalizado com todo este processo.

Em resumo, a AEPASA considera que a proposta de Decreto-Lei em apreço não é exequível, nem justa, não defende o interesse público nem dos consumidores.

A AEPASA considera ainda que o D.L. 194/2009 deveria ser profundamente revisto, adiantando seguidamente algumas sugestões.



2ª Análise ao D.L. 194/2009 e sugestões de revisão e melhoria deste diploma

Introdução

As atividades de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos constituem serviços públicos de carácter estrutural, de interesse geral, essenciais ao bem-estar, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas, ao desenvolvimento do território e à proteção do ambiente.

Estes serviços devem pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço e de eficiência e equidade dos tarifários aplicados, sem prejuízo da garantia da sustentabilidade económico-financeira, infraestrutural e operacional dos sistemas, conforme consagrado na Lei da Água (lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro).

O decreto-lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto, visou o cumprimento daqueles princípios e assegurar uma correta proteção e informação do utilizador, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio.

Pretendeu também assegurar, quando aplicável, condições de igualdade e transparência no acesso à atividade, no respetivo exercício e nas relações contratuais.

A ERSAR (à data IRAR) publicou a Recomendação n.º 1/2009, seguida das Recomendações n.º 1 e 2/2010, na intenção de definir orientações que permitissem concretizar os princípios consagrados na legislação acima citada, e fazer face à disparidade existente nos tarifários em vigor por todo o país, harmonizar as estruturas tarifárias, dotá-los de racionalidade económica e financeira, na intenção de assegurar viabilidade técnico-financeira aos serviços.

Três anos após a publicação do Decreto-Lei n.º 194/2009, um ano após o limite de prazo para a sua aplicação a todas as entidades gestoras sem que se sintam os seus efeitos, acreditamos que é dever da AEPESA proceder à análise daqueles documentos, formulando críticas e sugestões que esperamos possam merecer acolhimento neste processo de alteração do D.L. 194/2009.



Atualização de tarifas

O processo de fixação e atualização das tarifas de prestação dos serviços, deve refletir a realidade do mercado em termos de evolução e equilíbrio de proveitos e custos, no pressuposto que a gestão e exploração dos sistemas são eficazes, que todas as partes cumprem os seus deveres e obrigações, não podendo em caso algum esse processo ser solução para as ineficiências que possam persistir.

O DL 194/2009 aborda a questão em três perspetivas, segundo o modelo de gestão ao qual se aplica a solução: [1] Gestão delegada sem participação de capitais privados; [2] com participação de capitais privados e; [3] concessão.

[1] - No primeiro modelo, o contrato de gestão delegada apenas define vinculativamente o tarifário e a sua trajetória temporal para os primeiros 5 anos, conforme disposto no n.º 5, do art.º 20.º;

[2] - No segundo modelo, conforme resulta da alínea e), do n.º 1, do art.º 27.º, que apenas define mapas de quantidades de serviços a prestar para os primeiros 5 anos e da alínea a), do n.º 4, do mesmo artigo, que define que um dos aspetos que poderá ser deixado à concorrência pelas peças do procedimento de seleção de capitais privados é o “valor atualizado à taxa de juro sem risco dos proveitos tarifários para os primeiros cinco anos, englobando todos os serviços a prestar pela empresa municipal delegatária”;

[3] - No terceiro modelo, a alínea a), do n.º 3, do art.º 39.º, impõe que a proposta a apresentar pelos concorrentes em sede de concurso para seleção de uma concessionária é “o valor atualizado, à taxa de juro sem risco, dos proveitos tarifários para o período da concessão, ...”.

Estas diferenças de abordagem do fator tempo, podem também ser observadas através da leitura comparada do art.º 29.º, que regula o processo de revisão do contrato de gestão, designadamente quando, no seu n.º 4, refere “os elementos descritos no número anterior devem incluir os dados históricos reportados aos últimos 5 anos, quando aplicável, e os dados previsionais para um horizonte temporal de 15 anos, sendo os aspetos referidos nos n.º 3 e 4 do artigo 20.º definidos vinculativamente para o período subsequente de 5 anos”, e do art.º 54.º, que também regula o processo de revisão, agora, do contrato de concessão, mas que apenas contempla, no seu n.º 1, a possibilidade de “o concedente poder exigir a revisão do contrato de concessão caso se perspetive uma taxa interna de rentabilidade para o investimento acionista relativa a todo o período da concessão superior ao dobro daquela que consta do caso base do modelo financeiro vertido no contrato de concessão inicial”, impondo no seu n.º 2 que “nos casos previstos no número anterior, a revisão do contrato de concessão deve traduzir -se numa trajetória tarifária futura mais favorável para os utilizadores”.



Conclui-se que a revisão periódica do tarifário e trajetória tarifária, a cada período de 5 anos ou até inferior, está contemplada no modelo de gestão delegada, não estando prevista, em qualquer momento, no caso do modelo concessão, salvo em situações muito particularmente favoráveis à concessão e por iniciativa da concedente.

No entanto, no modelo de concessão cabe ao concedente pagar o défice relativo ao direito a proveitos mínimos a que o concessionário tem, durante o período da concessão, na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos; (Artº 39º, nº3, c) e nº 4 e Artº 40º, nº1, d)).

Ou seja, no modelo de concessão, a concedente pode exigir a revisão do contrato de concessão caso se perspetive uma taxa interna de rentabilidade (TIR) para o investimento acionista superior ao dobro daquela que consta no contrato de concessão inicial. Mas a concessionária tem direito a proveitos mínimos anuais, durante o período da concessão, na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos.

Dito de outra forma, a rentabilidade do concessionário privado está garantida (inferiormente) pelos proveitos mínimos e limitada (superiormente) por uma TIR duas vezes superior à inicial.

Pergunta-se: não seria mais justo do ponto de vista do interesse público que os contratos de concessão fossem revistos periodicamente – de 5 em 5 anos – tal como nos restantes modelos acima analisados?

Nessa situação ambos os interesses – público e privado – estariam equilibrados e salvaguardados na medida em que as partes teriam de rever os pressupostos da concessão e ajustá-los à realidade de 5 em 5 anos.

Ligação à rede

As dificuldades de formulação dos modelos de procura dos serviços e controlo dos riscos associados, que já provêm do anterior DL 379/93, de 5 de Novembro, justificaram uma atenção especial da parte do legislador, no DL 194/2009, na tentativa de encontrar uma solução que minimizasse os seus efeitos, impondo um processo de resolução simples e eficaz.

Acontece que essa eficácia suscita-nos grandes dúvidas e preocupações e, além disso, mereceu uma aplicação diferenciada, ou mesmo distorcida, entre as diversas entidades gestoras de serviços municipais.

Na prática, os problemas relacionados com a ligação à rede subsistem e o DL 194/2009 não os conseguiu resolver.



Esses problemas assumem particular gravidade nas regiões onde é ainda necessário realizar vultuosos investimentos para incrementar as taxas de cobertura, cujas populações, ao longo do tempo, investiram na execução de soluções individuais, alternativas ao serviço público, para garantir a satisfação das suas necessidades essenciais e minimizar os impactos ambientais nas zonas onde residem.

Recordamos aqui a disposição do n.º 4, do art.º 62.º, da Lei da Água (Lei 58/2005, de 29 de Dezembro) que refere que “a captação de águas particulares exige a simples comunicação do utilizador à entidade competente para a fiscalização de utilização de recursos hídricos quando os meios de extração não excedam os 5 CV, salvo se a referida captação vier a ser caracterizada pela autoridade competente para o licenciamento como tendo um impacto significativo no estado das águas”, acrescentando-lhe que, aquela mesma comunicação, foi tornada não obrigatória, para as captações existentes à data de 31 de maio de 2007, pelo Despacho n.º 14.872/2009, de 2 de Julho, ou seja, as que servem a generalidade dos prédios existentes.

Por outro lado, a obrigatoriedade de ligação está consagrada no DL 194/2009. No entanto, as dificuldades de aplicação daquela obrigatoriedade subsistem e resultam, em parte, do critério distância à rede pública, previsto no DL 194/2009, mas também de outros, como sejam a complexidade técnica das ligações, muito frequente nas ligações de saneamento. Importa aqui lembrar que, os custos da ligação vão muito para além dos custos do ramal, sendo normal os custos de adaptação das redes interiores (a suportar pelos consumidores) serem os mais significativos.

O próprio conceito de ligação continua a carecer de clarificação, já que permanece a dúvida acerca de esta se efetivar com a execução do ramal ou com a celebração do contrato e instalação do equipamento de medida, quando exigível, o que gera dificuldades na atribuição da responsabilidade pelo incumprimento da ligação, já que no primeiro caso será esta do proprietário ou usufrutuário e no segundo da responsabilidade dos residentes, sejam eles proprietários, usufrutuários ou inquilinos.

Proveitos mínimos

A disponibilização destes serviços à população exige montantes de investimento e de financiamento muito elevados.

Adicionalmente, a gestão e operação, também se caracteriza por uma elevada percentagem de encargos fixos, que não dependem dos volumes de água consumidos (leitura, e faturação, manutenção da rede, avarias, pessoal, stocks de consumíveis, etc.).



Para obviar a estes problemas, entendeu o legislador garantir a sustentabilidade das concessões através dos orçamentos municipais, suportando estes o diferencial entre os proveitos reais e o montante dos proveitos mínimos contratualmente definidos.

Refere o DL 194/2009 que:

Artº 39º, nº1: A selecção dos concorrentes obedece ao princípio geral de que os utilizadores devem dispor, ao menor custo, de um serviço com a qualidade especificada nos documentos do procedimento e exigida por lei, tendo por base os critérios de adjudicação definidos no programa do procedimento.

Artº 39º, nº2: A entidade reguladora pode emitir recomendações genéricas relativas aos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação e respectivas ponderações.

Artº 39º, nº3: Dos factores referidos no número anterior deve constar:

c) O valor actualizado, à taxa de juro sem risco, dos proveitos mínimos a que o concessionário tem direito durante o período da concessão na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos;

Artº 39º, nº4: No caso previsto na alínea c) do número anterior, cabe ao concedente pagar o défice correspondente ao concessionário.

Artº 40º, nº 1: Do contrato de concessão constam obrigatoriamente:

d) Os proveitos mínimos anuais, expressos a preços constantes, a que o concessionário tem direito durante o período da concessão na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos.

Em nossa opinião, esta disposição será sempre de difícil aplicação prática, para além de não refletir uma efectiva transferência de riscos para os operadores privados que, de resto, resulta da própria razão de ser de uma concessão.

Efetivamente, as leis sobre Enquadramento Orçamental e sobre Compromissos e Pagamentos em Atraso, vieram suscitar outras dúvidas à solução preconizada no DL 194/2009. Este é o caso do n.º 3, do art.º 5.º, da republicada Lei n.º 91/2001, ao dispor que os orçamentos “devem apresentar, nos termos do artigo 32.º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais, cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os compromissos são assumidos ...”. Sendo os valores a suportar pelos municípios, a título de garantia dos proveitos mínimos, incertos e imprevisíveis, como e quando poderão ou deverão ser inscritos?



Por outro lado a Lei n.º 8/2012, na alínea a), do seu art.º 3.º, define o conceito de “compromisso” como sendo “as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo...” e na alínea f), o conceito de “fundos disponíveis” como sendo “as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos”.

No n.º 1 do seu art.º 5.º dispõe ainda, que “os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º” e, no seu n.º 3, que “os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos”. Por sua vez, o n.º 2, do art.º 9.º, atribui aos “agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma”. Por último, perante os critérios de prevalência constantes do seu art.º 13.º, “o disposto nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário”.

Como interpretar e aplicar as obrigações das Entidades Delegantes ou Concedentes em matéria de garantia de proveitos mínimos às empresas municipais e às concessionárias, respetivamente consagradas na alínea f), do n.º 4, do art.º 27.º e na alínea d), do art.º 40.º, ou o exercício do direito de opção de venda constante do n.º 3, do art.º 26.º?

Se aquela Lei n.º 8/2012 prevalece sobre qualquer outra, inclusivamente sobre o DL 194/2009 ou qualquer outra que lhe suceda, e se aos agentes económicos envolvidos em situações de incumprimento pode ser-lhes negado o direito de reclamar os pagamentos devidos ou quaisquer direitos de ressarcimento, como é possível garantir a validade dos contratos de gestão e sociedade ou os contratos de concessão ou, mesmo, o ressarcimento dos valores pagos?

Perante estas incertezas e insegurança, quais são as entidades bancárias disponíveis para financiar estes projetos?

Face ao exposto, julgamos que a alternativa de revisão contratual periódica – de 5 em 5 anos – defende melhor os interesses de ambas as partes.



Mas há outras soluções, justas e defensoras do interesse público, que a AEPESA desde já se disponibiliza a apresentar e discutir com o Governo.

Fontanários

A alínea a), do n.º 1, do art.º 2.º, do DL 194/2009, integra na gestão dos sistemas municipais a gestão dos fontanários não ligados à rede pública de distribuição de água que sejam origem única de água para consumo humano.

Torna-se necessário densificar o conceito de “origem única de água”, a fim de ser estabelecido um regime de responsabilidade legal claro e objetivo.

Tarifários Especiais

No seu art.º 5.º, o DL n.º 194/2009 dispõe que, as atividades compreendidas nestes serviços devem ser prestadas em obediência a vários princípios gerais, entre eles a promoção da solidariedade económica e social.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, na alínea h), do n.º 1, do seu art.º 13.º, dispõe a Ação Social como atribuição dos Municípios, especificando no n.º 3, do seu art.º 23.º, que “compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos de ação social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social”, para o que dispõe de um conjunto de receitas elencadas no art.º 10.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro). Entre essas receitas, na alínea c) consta “o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 15.º e 16.º”, mas o n.º 1, do mencionado art.º 16.º, refere que “os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais ou pelos serviços municipalizados não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”.

Então, devem as entidades gestoras suportar os tarifários sociais? Ou devem ser os municípios a suportá-las?

Julgamos que estas matérias carecem de compatibilização e aprofundamento legislativo.



Serviço de Incêndio

De modo semelhante ao descrito para o caso dos tarifários especiais e adotando os mesmos princípios, impõe, corretamente, o DL 194/2009, respetivamente nas alíneas b) e c), do art.º 32.º, que “o concessionário deve ser diretamente remunerado pelo concedente” pela gestão das águas pluviais e pela execução da limpeza urbana.

Questionamos se a instalação de bocas e marcos-de-incêndio e fornecimento de água para aquele fim e outros, não se integram também no exercício das competências que lhes são conferidas pela mesma Lei n.º 159/99 em matéria de proteção civil e como podem os seus custos relevar para efeito de cálculo das tarifas a aplicar aos utilizadores pela prestação dos serviços?

Estes encargos não constituem custos diretos ou indiretos associados à prestação do serviço de abastecimento de água já que são fundamentalmente imputados ao combate a incêndios em áreas industriais e florestais.

Adicionalmente, não se compreende como é que a disponibilidade de água para o combate a incêndios seja uma receita dos sistemas multimunicipais e um custo dos sistemas municipais.

Ramais de ligação

Apesar de integrados nas infraestruturas públicas cuja responsabilidade de construção, manutenção e conservação é da entidade gestora, o Regulamento Geral dos Sistemas Públicos e Prediais de Distribuição de Água e Drenagem de Águas Residuais, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de Agosto, dispõe no n.º 1, do art.º 32.º que os ramais de ligação de água asseguram o abastecimento predial de água, desde a rede pública até ao limite da propriedade a servir e, no art.º 146.º, que os ramais de ligação de saneamento têm por finalidade assegurar a condução das águas residuais prediais, desde as câmaras de ramal de ligação até à rede pública, pelo que são equipamentos de uso privativo dos respetivos prédios.

Ao abrigo desta disposição e de outras semelhantes que anteriormente vigoraram, os Regulamentos Municipais sempre dispuseram que a instalação e a ligação do ramal domiciliário eram efetuadas pela entidade gestora a expensas do proprietário e que por cada ramal a entidade gestora cobraria os serviços prestados, com base no preçário em vigor. A sua conservação, remodelação ou renovação, desde que não decorresse de solicitação do utente por alteração das condições de utilização, seria da responsabilidade da entidade gestora.

Ainda que os regulamentos específicos do ciclo urbano da água nos diversos Programas Operacionais possam dispor que a execução de ramais de ligação possa ser considerada



despesa elegível para efeitos de comparticipação dos fundos comunitários, esses programas são limitados no tempo.

Com base nestas disposições sempre foram debitados aos proprietários os valores devidos pela prestação destes serviços, relevando os valores despendidos e recebidos pelas entidades gestoras para efeito de determinação da sua sustentabilidade económica e, conseqüentemente, no cálculo dos tarifários a aplicar pelo fornecimento dos serviços de água e saneamento.

Na Recomendação n.º 1/2009 da ERSAR é recomendado que, em virtude da aplicação das tarifas de abastecimento e de saneamento, as entidades gestoras devem ficar obrigadas a realizar a execução, manutenção e renovação de ramais, incluindo a ligação do sistema público ao sistema predial, não as devendo faturar de forma específica.

Atendendo à dificuldade de progressão do processo de adesão aos serviços, compreendemos a bondade da recomendação mas parece-nos inexequível pela injustiça e falta de equidade que apresenta a sua aplicação. A própria recomendação fere os direitos individuais dos futuros proprietários quando, no n.º 5, dos pontos 3.2.1.1 e 3.3.1.1 prevê a “admissibilidade da cobrança de tarifas pela execução de ramais quando a mesma não seja da responsabilidade da entidade gestora, nomeadamente em virtude de condições impostas no licenciamento urbanístico”, como se os valores cobrados nestas operações não relevassem no preço final pago por aqueles proprietários ao promotor imobiliário. Mas de igual ou maior injustiça e gravidade será a situação dos atuais utilizadores, que pagaram o serviço de execução e ligação do seu ramal, e que no futuro terão que suportar, através das tarifas de abastecimento de água e saneamento, os custos de execução dos ramais de outros utilizadores mais recentes.

Mesmo a aplicação gradual da redução do preço a pagar afigura-se-nos contraproducente pelo efeito de retardamento do pedido de ligação, pois os consumidores vão atrasar a ligação, dois ou três anos, com a intenção da poupança conseguida por o fazer depois da fase transitória.

Questionamos o Governo se não se poderá correr o risco de todos aqueles que suportaram o custo do serviço de execução e ligação dos seus ramais solicitarem o reembolso dos valores pagos, com base na dupla tributação daquele encargo?

Acreditamos que as soluções, genericamente adotadas, de aceitação dos pedidos de pagamento em prestações e em prazos alargados, continuarão a ser soluções mais justas e equilibradas, evitando-se ainda o sobrecusto que incidiria nas tarifas de prestação do serviço.

Consumos de água que não contribuem para coleta de águas residuais



A Recomendação n.º 1/2009, prevê no n.º 4, do seu ponto 3.2.2.2, que “os utilizadores domésticos devem poder requerer a instalação de um segundo contador para usos que não deem origem a águas residuais recolhidas pelo sistema público de saneamento, devendo ser aplicadas aos consumos desse contador as tarifas variáveis de abastecimento previstas para os utilizadores não-domésticos, e não devendo servir o correspondente consumo para o cômputo das tarifas de saneamento e resíduos, quando exista tal indexação”.

A adoção desta recomendação torna necessário regulamentar que tipos de utilizações poderão beneficiar deste segundo contador. Em nossa opinião parece-nos necessário considerar aqui a utilização para usos agrícolas e rega de jardins, mas deverá ser estabelecida qual a área mínima que poderá dar origem à instalação do segundo contador. Lembramos que a instalação de dois contadores tem custos com ramos (que são imputados nas tarifas dos consumidores, como vimos anteriormente) e implicará a implementação de procedimentos de fiscalização para controlo de interligações entre as duas redes.

Uma vez que existem sistemas municipais em que a percentagem do valor de águas residuais domésticas é bastante inferior ao da recomendação (90%) a possibilidade da instalação de contadores sem serviço de águas residuais domésticas apenas deverá ocorrer com a alteração da referida percentagem.

Abastecimento de sistemas prediais comunitários ou com múltiplos utilizadores

Sugerimos que, tal como para os usos nos espaços comuns acima analisado, o consumidor seja considerado não-doméstico, sendo as tarifas fixas determinadas por idêntico critério já que, em princípio, estaríamos em presença de um único contador para os espaços comuns e para fornecimento aos múltiplos utilizadores, sendo que não se verificaria uma situação de dupla-incidência da tarifa.

Tarifas de saneamento

Discordamos com a possibilidade de ser aplicado o disposto no n.º 2, do ponto 3.3.2.2 da Recomendação: “a tarifa variável do serviço deve ser determinada pela aplicação de um coeficiente de custo, específico a cada entidade gestora, à tarifa variável média do serviço de abastecimento devida pelo utilizador final doméstico”.

Este conceito de “tarifa variável média do serviço de abastecimento devida pelo utilizador final doméstico” é um conceito tão complexo quanto o demonstra a definição que foi necessário introduzir no n.º 3, do mesmo ponto: “o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento é o que resulta do rácio, apurado em cada fatura, entre o somatório dos



valores da componente variável do serviço faturados em cada escalão e o somatório dos volumes faturados em cada escalão, corrigidos de eventuais acertos”.

Tal complexidade não faz sentido, é pouco clara e só pode gerar dúvidas e reclamações por parte dos utilizadores.

Quanto à determinação do volume de águas residuais recolhidas, colocada no n.º 1, do ponto 3.3.1.3 da Recomendação, salvo a situação de utilizadores especiais cujo volume descarregado não tenha relação com o volume de água consumido, o fato da relação entre volumes consumidos e descarregados resultar num coeficiente de recolha inferior à unidade, é meramente um problema matemático, já que resulta no mesmo valor a faturar pois se não for por via do volume consumido será por via da formação do preço da tarifa.

Entretanto, parece-nos que a consideração de diferentes volumes no consumo e na descarga poderá ser fonte de muitas dúvidas e reclamações, já que o valor do coeficiente de recolha passará a ser alvo de análise mensal e irá suscitar dúvidas e reclamações de muito difícil resolução: Lembremo-nos apenas das evidentes variações sazonais deste coeficiente! Aliás, esta situação é reconhecida na própria Recomendação, quando, no n.º 2 do mesmo ponto, refere que “a pedido dos utilizadores finais, a entidade gestora deve definir para os mesmos um coeficiente de recolha diferente do previsto no número anterior, sempre que o justifiquem o local e o perfil do consumo, sendo que para o efeito deve assistir ao utilizador final o direito de solicitar à entidade gestora uma vistoria ao local de consumo por forma a ajustar a faturação do serviço de saneamento às circunstâncias específicas do local de consumo”.

No limite não haverá dois coeficientes iguais. E cada utilizador terá um preço diferente do seu vizinho.

Quanto ao tarifário a aplicar, tal como já referimos no capítulo 2, defendemos a aplicação de tarifa fixa e variável, sendo esta progressiva, por escalões, não tendo que ser exatamente proporcional ao tarifário do serviço de água porque as estruturas de custos não são iguais.

Mas sobre este tema, há várias alternativas possíveis e, em nossa opinião, mais justas.

Contrato de Gestão de Delegada

Refere o n.º 5, do art.º 20.º, do DL 194/2009, que “os dados previsionais referidos nos números anteriores incidem sobre um horizonte temporal de 15 anos, sendo os aspetos constantes do n.º 3 e do número anterior definidos vinculativamente para os primeiros 5 anos”, ou seja, aqueles dados previsionais deveriam constar do n.º 1 e 2, onde não se incluem referências a dados previsionais.



Entretanto, o n.º 1, do art.º 9.º, da Lei n.º 53-F/2206, de 29 de Dezembro, impõe que “sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira, a decisão de criação das empresas, bem como a decisão de tomada de uma participação que confira influência dominante, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial”.

Por forma a completar a disposição daquele n.º 1 e clarificar a relação contratual, onde o Município terá sempre participação dominante e bilateral, impõe-se que os estudos técnicos, pressupostos e estudos de viabilidade económica que serviram de base à decisão de criação das empresas, ou os que lhe sucedam, por via da revisão do contrato de gestão ou no decurso do procedimento para seleção do parceiro privado, conforme impõe o n.º 2, do art.º 27.º do DL 194/2009 e os que tenham sido submetidos à concorrência conforme disposto no n.º 3 do mesmo art.º 27.º, que de forma detalhada deverão conter informações sobre:

Procura dos serviços

Evolução das tarifas

Proveitos operacionais

Investimentos detalhados

Custos operacionais detalhados

Financiamento

Demonstração dos Resultados

Balanços

Mapa de cash-flow

Folha descritiva com os pressupostos assumidos

Outros elementos considerados relevantes para a sua interpretação

Quanto ao Art.º 22.º, do DL 194/2009, que dispõe sobre a repartição de riscos entre as entidades delegante e delegatária de forma equilibrada, mas a exceção feita na alínea b), do seu n.º 1, acerca das modificações unilaterais impostas ao plano de investimentos e a maneira como a regula no seu n.º 3, reportando a reflexão dos seus efeitos para o período vinculativo seguinte sempre foi desequilibrada, mas por todas as razões já invocadas torna-a, agora, completamente inexecutável.



Prevê a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, no seu art.º 30.º, n.º 1, a obrigatoriedade de constituição de reservas e fundos previstos nos respetivos estatutos, bem como a reserva legal imposta no Código das Sociedades Comerciais, e no seu n.º 2 impõe que “à constituição da reserva legal deve ser afetada uma dotação anual não inferior a 10 % do resultado líquido do exercício deduzido da quantia necessária à cobertura de prejuízos transitados”.

É nosso entendimento que, apenas na medida em que o Código das Sociedades Comerciais o permita, essa reserva poderá ser afetada para fazer face aquelas modificações unilaterais do plano de investimentos, devendo o valor remanescente ser obrigatoriamente suportado, através de dotação específica para lhe fazer face, pela entidade delegante, podendo, na medida em que tal seja possível e viabilizado, ser orçamentado o reembolso programado dessa dotação na revisão tarifária para o período subsequente.

Participação de capitais privados

Prevê o n.º 1, do art.º 21.º, do DL 194/2009, que “a trajetória tarifária prevista no contrato de gestão delegada deve permitir previsionalmente que, no decurso de cada período vinculativo, os acionistas auferam uma adequada remuneração dos capitais próprios”.

O n.º 5, do art.º 20.º, do mesmo decreto-lei, refere que “os dados previsionais referidos nos números anteriores incidem sobre um horizonte temporal de 15 anos, sendo os aspetos constantes do n.º 3 e do número anterior definidos vinculativamente para os primeiros 5 anos”. Consta-se um desalinhamento temporal com os prazos definidos no art.º 26.º para a permanência mínima da participação privada (10 anos) e para os prazos em que poderão ser exercidos os direitos de opção de compra ou venda (múltiplos de 10 anos).

As decisões sobre a participação de capitais privados em qualquer empresa obedecem ao estabelecimento de pressupostos económico-financeiros, à sua capacidade sobre as decisões estratégicas da empresa e aos modelos de controlo de risco a eles associados. Sendo a participação de capitais privados nas empresas públicas minoritária e sendo a definição dos pressupostos da responsabilidade da entidade delegante, apenas o estabelecimento dos modelos de controlo de risco compete aos parceiros privados, os quais estão relacionados com várias variáveis, entre elas o período de tempo que poderá durar a participação e o grau de estabilidade dos compromissos. Resulta daí que seria de todo importante que, nos momentos em que haja revisão ou redefinição dos compromissos, as opções de compra ou venda pudessem ser exercidas e que a duração da participação esteja limitada ao limite temporal a que se reportam os dados previsionais definidos, embora possa ser previsto um regime opcional de prolongamento da participação no tempo. A ser assim, as regras de exercício daquelas opções poderão ser definidas de forma bem mais rigorosa, podendo mesmo o procedimento de seleção do parceiro privado exigir a valorização anual da participação de



cada parte, cujo valor deverá ser atualizável em função dum critério que reflita a evolução do valor do dinheiro, fazendo incidir sobre esse valor atualizado um coeficiente maior ou menor conforme se trate do exercício da opção de compra ou de venda.

Mas há outras incoerências entre as normas do DL 194/2009, no âmbito do modelo de gestão delegada, como as que prevêem, por exemplo, a obrigatoriedade de um período mínimo de permanência dos capitais privados e, bem assim, as que consagram opções de compra e de venda decorrido que esteja aquele período (cf. artigo 26º). É relativamente a estas normas e à sua interpretação que encontramos divergências no entendimento, em concreto no que respeita ao conceito de “valor de aquisição” aí referido.

Parece-nos indubitável que a lei não define o que se deve entender por “valor de aquisição”, sendo certo que tal se trata de um conceito essencial, já que sobre ele incidirão as percentagens definidas para o exercício das opções de compra e de venda acima mencionadas.

Perante a omissão legal, seria importante definir o referido conceito de forma a conjugá-lo com outros pressupostos financeiros, designadamente, ao nível do investimento (e respetivo risco) de aquisição da posição da entidade privada e do financiamento a assumir pelos acionistas da Empresa Delegatária.

Em nossa opinião, o preço a pagar no seguimento do exercício de qualquer uma das opções, deverá corresponder a uma percentagem que incidida sobre o valor de aquisição da participação, acrescida de todos os fundos investidos pelo parceiro privado, ainda não reembolsados.

Assim, o preço a pagar pelo Município caso entenda exercer o seu direito de opção de compra da participação do parceiro privado no fim de um período de permanência, corresponderá, então, a 130% do valor da aquisição, sendo que, para esse efeito, deve-se prever uma atualização anual desse valor. Pois de facto, a lei não o prevê expressamente mas também não o proíbe.

O referido conceito aplica-se às duas “opções”, não tendo por objectivo favorecer nenhuma das partes – pública ou privada - , nem tampouco criar qualquer desigualdade entre as mesmas.

Quanto à natureza da opção de compra das acções do parceiro privado, pelo Município, a qual poderá ser exercida, como já referido, no fim do período mínimo de permanência, mediante o pagamento de 130% do “valor de aquisição”. Na prática, esta compra poderá consubstanciar uma situação de aquisição forçada da participação do parceiro privado, sem que este tenha necessariamente intenção de proceder à referida alienação. Compreende-se, por isso, que a lei fixe uma percentagem superior a 100% do “valor de aquisição” da referida participação, atribuindo assim, a este tipo de mecanismos uma natureza sancionatória, ou, pelo menos, compensatória, valorizada, neste caso, em 30% sobre o valor de referência.



Entendimento idêntico vale, aliás, para justificar que no caso inverso a percentagem para o exercício da opção de venda pelo parceiro privado seja inferior a 100% do valor de aquisição da respectiva participação. Do mesmo modo, a dimensão sancionatória pela saída “forçada” por vontade do parceiro privado, faria com que o mesmo tivesse que suportar uma perda de 30% relativamente ao “valor de aquisição” da sua participação.

Mas as referidas “sanções” só existem com a actualização no tempo do “valor de aquisição”.

Já o contrário parece desvirtuar qualquer racional de investimento, bem como o próprio D.L. 194/2009, na medida em que os valores de compra e venda de 130% e de 70%, respetivamente, só teriam aquelas percentagens no dia da constituição da parceria. Com efeito, a depreciação e a inflação encarregar-se-iam de reduzir aquelas percentagens logo a partir do dia seguinte.

O art.º 38.º, do DL 149/2009, dispõe acerca do conteúdo obrigatório e facultativo dos cadernos de encargos. As imposições relativas aos elementos constantes das alíneas a) e e), do n.º 2, respetivamente objetivos e as condições a atingir e datas limite para a entrada em exploração de investimentos a cargo do concessionário, poderiam ser substituídas pela imposição de um plano de investimentos conforme previsto na alínea a) do seu n.º 2.

Ainda relativamente à alínea f), do n.º 4, do art.º 27.º e alínea c), do art.º 39.º, ambos do DL149/2009, relativa ao “valor atualizado à taxa de juro sem risco dos proveitos mínimos a que a empresa municipal delegatária tem direito durante os primeiros cinco anos na eventualidade dos proveitos tarifários reais serem inferiores àqueles mínimos”, reportamo-nos aos nossos comentários acima efetuados sobre o mesmo tema.

Mas, a manter-se esta disposição, deveria ser contemplada a definição das condições de pagamento daquele diferencial.

Além disso, e relativamente ao seu n.º 3, onde são enunciados os elementos que deverão constar em anexo ao caderno de encargos, deveriam ser acrescentados: informação relativa aos dados históricos de gestão e exploração, no mínimo, referentes aos últimos 3 anos; cadastro das infraestruturas existentes e planos, estudos e projetos de execução previamente elaborados e que possam ter servido de base à elaboração do Plano de Investimentos; lista do pessoal que a entidade delegante tem afeta à prestação dos serviços, quais os que pretende transferir para a entidade delegatária e respetivo regime contratual.

Revisão do contrato de concessão

O n.º 4, do art.º 54.º, do DL 149/2009, enumera um conjunto de situações em que não pode ocorrer a revisão do contrato, que nos parecem ser demasiado limitativas após a celebração



do contrato de concessão e que podem ser muito penalizadoras para o interesse público, nomeadamente, a situação da limitação do valor acumulado de obras para além dos investimentos inicialmente previstos. Caso sejam disponibilizados meios de financiamento a fundo perdido, como sejam os fundos comunitários, tal disposição configuraria a negação do acesso a tais fundos e um efetivo prejuízo para os municípios que seriam beneficiados caso o apoio fosse assegurado.

Resgate

O art.º 422.º, do Código dos Contratos Públicos, regula o modo como o concedente pode exercer o direito de resgate, dispondo no seu n.º 5 que “em caso de resgate, o concessionário tem direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos”. Refere ainda no seu n.º 6 que “a indemnização referida no número anterior é determinada nos termos do contrato ou, quando deste não resulte o respetivo montante exato, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil”.

Perante a complexidade e dificuldade no apuramento desses valores, até para as partes terem consciência nas obrigações em que incorrem quando tal decisão é tomada, atente-se aqui a importância deste conhecimento para os efeitos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, deveria o art.º 57.º, do DL 149/2009, ser aditado com a imposição de uma fórmula para o seu cálculo e de no modelo económico-financeiro obrigatoriamente constar o valor do resgate, ano a ano, caso esse direito eventualmente seja exercido, calculado de acordo com os pressupostos do modelo. Esse será o primeiro valor da indemnização, sem prejuízo de posteriormente ser apurado um valor mais correto em função do desajustamento da realidade aos pressupostos.

Taxa de inflação e taxa de juro sem risco

Perante a volatilidade que atualmente se regista na taxa de rentabilidade das Obrigações do Tesouro Portuguesas a 10 anos, sugere-se que o n.º 2, do art.º 75.º, do DL149/2009, seja corrigido.

Inspeção aos sistemas prediais

O n.º 2, do art.º 70.º, do DL 149/2009, dispõe acerca da obrigatoriedade de permitir o livre acesso à entidade gestora, desde que avisado por carta registada ou outro meio equivalente, para os sistemas prediais serem sujeitos a ações de inspeção. Acontece que o n.º 2, do art.º 72.º, não constitui o seu incumprimento como contraordenação e, conseqüentemente, não estabelece a respetiva coima, tornando ineficaz aquela obrigatoriedade.



COMENTÁRIO À PROPOSTA DE LEI

Proposta de Decreto-Lei n.º 613/2012

PROCEDE À REVISÃO DO DECRETO-LEI Nº 379/93, DE 5 DE NOVEMBRO

Introdução

O quadro legal dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, consta do Decreto - Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, que enuncia sumariamente o regime de exploração e gestão dos sistemas municipais e multimunicipais, ao qual se seguiram os regimes legais especiais para a concessão da gestão e da exploração dos sistemas multimunicipais em cada um dos sectores de atividade, que aprovaram as respetivas bases (Decretos -Leis n.os 294/94, de 16 de Novembro, 319/94, de 24 de Dezembro, e 162/96, de 4 de Setembro).

No âmbito do Programa de Assistência Financeira acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, e particularmente no contexto da terceira atualização ao Memorando de Entendimento entre as partes envolvidas ocorrida em 15 de Março de 2012, foi assumido que Governo iria delinear uma estratégia visando a entrada de capital privado e a adoção de práticas de gestão privada na empresa Águas de Portugal.

Em consonância com o diagnóstico realizado, o Programa do XIX Governo Constitucional preconiza caminhos distintos para o sector das águas e dos resíduos: para o subsector dos resíduos prevê-se a sua autonomização no Grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao sector privado; diferentemente, no que respeita ao subsector do abastecimento de água e saneamento, prevê-se simplesmente a sua reorganização, sem alteração da natureza pública das entidades gestoras.

No subsector dos resíduos, tal estratégia passa pela abertura das concessões multimunicipais à participação maioritária de entidades privadas através da alienação das participações sociais do Estado nessas concessionárias.



No domínio do subsector do abastecimento de água e saneamento, a linha de atuação projetada pelo Governo assenta, designadamente:

- (i) na promoção do equilíbrio tarifário;
- (ii) na resolução dos défices tarifários,;
- (iii) na implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais e, em última análise;
- (iv) na agregação dos sistemas multimunicipais existentes em sistemas novos de maior dimensão;
- (v) mantendo, contudo, a natureza pública das respetivas concessionárias.

Um tal esforço deveria cobrir todo o território nacional abrangido por sistemas de titularidade estatal.

Contudo, as empresas concessionárias de sistemas municipais, que prestam um serviço público a mais de dois milhões de Portugueses, em 41 municípios do País, não foram ouvidas.

E desconhecem como é que o “esforço” do Governo as abrangerá.

Não obstante, a AEP SA considera ser, desde já, seu dever questionar o Governo sobre as seguintes matérias:

Artigo 1º, nº2

É introduzida uma definição mais ampla do conceito de sistema multimunicipal, agora associado a razões de interesse nacional e desligado das necessidades de investimento predominante a realizar pelo Estado.

Tal definição é vaga e, em nossa opinião, apenas afasta a exigência de “um investimento predominante a efetuar pelo Estado”.

Artigo 2º, nº2 e nº4

Recorde-se que nalgumas situações os sistemas multimunicipais fornecem água diretamente a utilizadores finais.

Em situações como esta os sistemas multimunicipais estão obrigados ao regime jurídico aplicável, ou seja ao D.L. 194/2009. É correta esta interpretação?

Deve ser salvaguardada a situação de exclusividade atribuída a concessões (ou qualquer outro regime de gestão delegada) que operam nos municípios em regime de exclusividade. Nestes casos, entendemos que a obrigatoriedade de ligação só pode ser aplicada aos



próprios municípios, excluindo qualquer obrigatoriedade de ligação das pessoas singulares ou coletivas de natureza privada.

Deve também ser salvaguardada a situação de contratos de concessão (ou qualquer outro regime de gestão delegada) estabelecidos em data anterior à criação, ou integração, de sistemas multimunicipais, prevendo-se na Lei a forma de compensação ou de equilíbrio económico-financeiro face à nova realidade.

Finalmente, alertamos para os riscos financeiros e potenciais alterações nos contratos de financiamento existentes.

Artigo 2º, nº3

A menção a “razões ponderosas de interesse público” não se compreende no contexto dos números 2 e 3 deste Artigo.

Artigo 3º, nº4 e 5

Para efeito da contagem do prazo da concessão, que pode ser até 50 anos, não está claro que o prazo deve continuar a correr, não podendo ser interrompido nem acrescido ao prazo máximo previsto no Artigo 8º.

Artigo 5º, nº1

Mais uma vez, o texto é vago e ambíguo.

As atividades aqui referidas devem-se limitar ao objeto essencial do sistema multimunicipal, já que o nº 2 esclarece que outras atividades têm (ou devem) de ser consideradas “acessórias ou complementares”.

Artigo 5º, nº4

Novamente, o texto é vago e confuso.

Artigo 5º, nº5

Qual é o papel reservado à ERSAR?

Este texto é compatível com o novo Estatuto da ERSAR, recentemente aprovado?

Artigo 5º, nº6

É retirado o direito de voto aos municípios?

Artigo 8º



O prazo máximo admitido no D.L. 194/2009 é de trinta anos, não prorrogáveis.

Não se compreende a desigualdade de tratamento entre entidades gestoras.

Com efeito, em especial nas concessões que implicam avultados planos de investimento de expansão, e cujos valores deverão ser repercutidos na tarifa a pagar pelo consumidor final, o prazo de 30 anos é manifestamente curto para o efeito quando comparado com o prazo aqui definido de 50 anos.

Efetivamente, o prazo máximo de trinta anos (de concessões de sistemas municipais) não está adaptado nem à duração do período de depreciação técnica destes investimentos (40 a 50 anos), nem à maturidade de captação de novos utilizadores para o sistema.

Se considerarmos que a execução do plano de investimento dura em média 4 anos, sobram apenas 26 anos para recuperar o investimento na tarifa (ao invés dos 46 anos aqui admitidos).

E se considerarmos que haverá, depois desses quatro anos, um período longo para captar novos clientes para a ligação às redes de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais onde, no contexto legal actual, as taxas de ligação são muito reduzidas, passam a não estar reunidas as condições mínimas de sustentabilidade e recuperação do capital investido pelas concessionárias de sistemas municipais (ao invés das concessionárias de sistemas multimunicipais).

Consequentemente, o financiamento destes projetos torna-se desigual, (mais difícil e complexo no caso de sistemas municipais) e nas atuais concessões, esta limitação temporal poderá provocar uma situação de pressão para maiores aumentos tarifários num curto espaço de tempo.

Artigo 11º, nº1

Não se compreende porque é que o presente diploma não é aplicável à EPAL e à Águas de Santo André.

Aliás, a EPAL surge excluída (ou excepcionada) em todo o pacote legislativo que o Governo está agora a apresentar:

- Na Proposta de Lei N.º 123/XII, que altera o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas, a EPAL, que não opera sob o regime de concessão, não é abrangida pelas alterações nele enunciadas. De facto, por não ser uma concessão, também não pode ser subconcessionada. Na prática, e salvo melhor opinião (ou outra interpretação que neste momento não vislumbramos), os municípios abrangidos pela EPAL terão uma limitação diferente dos municípios do resto do País: à



EPAL e, por conseguinte, à sua área geográfica de abrangência não é aplicável a hipótese do regime de subconcessão a entidades dos setor privado.

- Na Proposta de Lei n.º 125/XII, que altera o Estatuto jurídico da ERSAR, exclui a EPAL da regulação económica e dos regulamentos tarifários;

- Esperamos, ao menos, que a EPAL se encontre abrangida pela Proposta de Decreto-Lei n.º 602/2012, que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei N.º 194/2009, de 20 de agosto.

Sobre o Decreto-Lei nº 195/2009, de 20 de Agosto

Não se compreende porque é que o Decreto-Lei nº 195/2009 não é sequer mencionado na presente Proposta de Decreto-Lei.

Esta proposta vem alterar um diploma de 1993 sem aluir às alterações efetuadas em 2009 (que introduziu alterações profundas aos Decretos -Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro e n.º 319/94, de 24 de Dezembro) e que aqui se recordam:

- (1) O Decreto-Lei nº 195/2009, eliminou a obrigação de constituição e manutenção do fundo de renovação, por considerar que o mesmo:
 - acarreta custos financeiros desnecessários para as concessionárias;
 - impõe a estas, ao concedente e à entidade reguladora custos administrativos em torno de procedimentos formais sem evidente valor acrescentado, e
 - se revela um instrumento sem eficácia aparente quanto à prossecução da intenção que presidiu à sua criação.
- (2) Introduziu a possibilidade de estabelecer trajectórias tarifárias plurianuais adequadas a concessionárias de sistemas multimunicipais com um grau de maturidade, estabilidade e robustez financeira que tornam a sua actividade mais previsível, com um menor grau de incerteza, para horizontes temporais mais alargados. Tal disposição teve muito pouca adesão prática.
- (3) Alterou ainda outros procedimentos como a elaboração do inventário, a alienação de bens afetos à concessão ou a contratação do seguro de responsabilidade civil



extracontratual, bem como alteradas algumas bases de forma a garantir a sua coerência com a legislação entretanto publicada.

- (4) A Base XXXI, estabelece no n.º 3 que às dívidas dos Utilizadores em mora, incluindo-se aqui os utilizadores finais, é aplicável o regime de juros comerciais, bem como o prazo de prescrição de dois anos após a emissão das respectivas facturas. Esta norma, no que concerne ao prazo de prescrição contraria o estabelecido na Lei 23/96, com as alterações introduzidas pela lei 12/2008, beneficiando de forma inexplicável as entidades gestoras multimunicipais em detrimento das entidades gestoras municipais às quais se aplica um prazo de prescrição de seis meses contados a partir da data da prestação de serviços.
- (5) Já no que toca à taxa de juro de mora aplicável (taxa de juros comerciais), esta base contraria a posição da ERSAR, que tem defendido que se deve aplicar a taxa de juro civil, que à data é de 4% ao ano, nos termos da portaria n.º 291/03, de 08.04. Mais uma vez as entidades gestoras multimunicipais são beneficiadas em detrimento das entidades gestoras municipais.

Na generalidade:

O documento contém várias disposições vagas e que podem gerar mais do que uma interpretação.

Com esta alteração, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, concentra-se no regime aplicável aos sistemas multimunicipais. Em nossa opinião parece adequado excluir do Decreto -Lei n.º 379/93 as normas respeitantes aos sistemas municipais que, de resto, se encontram já no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, dedicado ao regime de exploração e gestão dos sistemas municipais.