



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL  
Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

## TOMADA DE POSIÇÃO

### PELA DEFESA DA AUTONOMIA DO PODER LOCAL NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Nos termos dos Estatutos da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 06 de março, foi atribuída àquela entidade reguladora a competência para aprovar um regulamento tarifário a estabelecer regras de definição, fixação, revisão e atualização dos tarifários de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas.

Nesse quadro, o Conselho de Administração da ERSAR aprovou um projeto de Regulamento Tarifário dos Serviços de Águas, cujo período de consulta pública terminou no passado dia 15 de março.

A versão agora aprovada traz algumas diferenças relativamente às anteriores, sendo a primeira o seu âmbito. Nos termos do artigo 2.º o regulamento *“obriga todas as entidades gestoras de sistemas de titularidade estatal e de titularidade municipal, em modelo de gestão direta, que prestam serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas”*.

Baseia-se no pressuposto da definição dos proveitos permitidos e da existência de uma banda tarifária entendida como o *“intervalo compreendido entre a tarifa média correspondente ao limiar mínimo e a tarifa média correspondente ao limiar máximo dos proveitos permitidos”*, definindo que a entidade a quem cabe definir os proveitos permitidos totais, no caso de sistemas de titularidade municipal, são os municípios.

Indica ainda que a tarifa média é o *“valor resultante da divisão dos proveitos permitidos totais pelos volumes de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais urbanos previstos faturar, antes da atribuição de subsídios à exploração.”*

Persiste na divisão dicotómica entre utilizadores domésticos e não domésticos, sem possibilitar a subdivisão destes últimos, passando a considerar que os alojamentos locais são considerados não domésticos quando não for na morada fiscal do proprietário.



Introduz nos princípios gerais o princípio da autonomia local que depois é ignorado no seu conteúdo concreto.

Acrescenta que o serviço de águas residuais pode incluir a valorização de subprodutos e que as atividades reguladas podem ainda incluir a gestão dos pluviais, com o que esta última questão comporta de riscos e de transferência de custos, devendo, por isso, ser rejeitada essa possibilidade.

Prevê a possibilidade de as entidades gestoras poderem “*acordar na partilha de infraestruturas, com vista à otimização da capacidade instalada ou a instalar*” o que pode ser concretizado através de acordo de prestação de serviços ou de acordo para a construção e partilha da exploração de infraestruturas.

Refere que as entidades gestoras devem manter atualizada a contabilidade para efeitos de regulação e que as contas reguladas podem ser previsionais ou reais e são auditadas e certificadas por um Revisor Oficial de Contas.

Admite que as tarifas se podem diferenciar em função do período do ano e ou do horário de consumo, nas situações de tarifários sociais e que deve existir um tarifário para famílias numerosas.

Estabelece que o período regulatório nos sistemas de titularidade estatal tem a duração de 3 ou 5 anos e no modelo de gestão direta tem a duração de um ano civil.

No caso do modelo de gestão direta os Proveitos Permitidos Totais são iguais ao Custo de Capital + Custo de Exploração – Receitas Adicionais – Benefícios de Atividades Complementares + Incentivos – Apoios Financeiros Externos.

Para os sistemas de titularidade municipal sob gestão direta a entidade reguladora pode definir componentes dos proveitos permitidos totais de referência padronizados por clusters de entidades gestoras, considerando grupos de entidades homogêneas para efeitos de determinação de custos, e fixar limiares máximos e mínimos para os proveitos permitidos totais.

Os Custos e Capital são iguais à Base dos Ativos Regulados (BAR) x Taxa de Remuneração de Ativos + Amortizações do Exercício, sendo que a BAR é constituída pelos ativos afetos à exploração de cada um dos serviços.



Para efeitos de determinação dos proveitos permitidos totais, as entidades gestoras remetem para aprovação pela entidade competente e validação da entidade reguladora uma proposta do plano de investimentos para cada período regulatório, contendo a respetiva execução física e financeira.

## II

A apresentação deste projeto de regulamento e a forma como está elaborada demonstra que se insiste numa perspetiva de que a política tarifária é a solução mágica para garantir a sustentabilidade do setor e que as autarquias locais são também um alvo preferencial da intervenção da entidade reguladora com políticas discriminatórias que tem vindo a aplicar, quer seja no caso da atuação da entidade reguladora que, no essencial, ajuda a contribuir para o cumprimento das políticas delineadas pelo governo.

Esta iniciativa é parte de um processo de vários anos de imposição musculada da ERSAR por via legislativa e por atos de gestão da própria (de entidade reguladora que supervisiona, recomenda e sugere a entidade gestora que dirige ou quer dirigir os serviços).

Tal âmbito de intervenção viola a autonomia do poder local, retirando margem de decisão e opção, procurando afastar este serviço central das populações dos projetos de desenvolvimento local. A gestão da água e do saneamento deve ser parte do processo de desenvolvimento local. Os eleitos autárquicos e a população têm direito a tomar decisões sobre elementos centrais e não meros executantes em nome da entidade reguladora ou da tutela.

Não podem ser os consumidores ou utilizadores o suporte único dos sistemas assegurando rendimentos adequados para as entidades gestoras, com destaque para a preocupação em garantir que as entidades em alta se robusteçam. E são vários os instrumentos que estão a ser utilizados para o efeito, de que é exemplo recente o Decreto-Lei sobre Acordos de Regularização de Dívidas com as cláusulas leoninas que são impostas, quer seja com mais este instrumento regulamentar.

Em defesa do princípio da autonomia das autarquias locais, entende-se que estas não devem estar sujeitas ao cumprimento de regulamentos tarifários. A ERSAR deve limitar-se a



**MUNICÍPIO DO SEIXAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL**

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

emitir recomendações, a acompanhar o sector e a servir de instrumento de apoio à atividade dos municípios, tendo por base o cumprimento das suas atribuições e competências, a melhoria da eficiência na gestão dos sistemas e a garantia da acessibilidade económica e física dos utilizadores e sempre numa perspetiva de gestão pública.

É inaceitável que se imponha um modelo de regulamento com este grau de determinação e obrigação de reporte de informação, dando ainda à entidade reguladora a decisão sobre elementos centrais de opções e desenvolvimento, incluindo as opções de investimento.

Qualquer sistema de regulação deve incidir prioritariamente sobre a gestão privada, tendo em conta as características de monopólio natural deste setor, assegurando aí a defesa do interesse público, porque a água não pode ser um negócio em que a garantia de remuneração do capital constitua uma das prioridades. Curiosamente este projeto de regulamento vai precisamente no sentido inverso do que aqui se defende, pelo que se entende que o mesmo não deve ser aprovado, ou então deve ser profundamente reformulado para dar resposta a esta ideia. A ERSAR deve assumir um papel diferente face aos diversos intervenientes, tendo em conta o papel de cada um e as “balizas” que se devem colocar às entidades gestoras.

Por tudo isto se reitera que o projeto de regulamento põe em causa a autonomia do Poder Local, aumentando o grau de ingerência que tem sido uma marca da atuação do regulador, expresso nas obrigações de reporte já em vigor, na forma como estas são apreciadas, indo ao ponto de não validar contas, até à intenção de revisão de tarifários no sentido do seu aumento. O único aspeto positivo é a ideia de melhoria da eficiência que depois não tem sequência na forma como a ERSAR se posiciona face aos instrumentos financeiros criados pelo POSEUR, surgindo sobretudo como um fator de pressão e de criação de obstáculos às candidaturas de municípios que ainda não atingiram determinados níveis de grau de recuperação de gastos, ou que, por questões circunstanciais, não tiveram as suas contas validadas.

A matéria tarifária é determinante nas políticas de acessibilidade a bens e serviços essenciais, cabendo legitimamente aos municípios poderem definir as mesmas, em função da sua visão e não apenas em função de rácios de recuperação de custos impostos pelo regulador.



**MUNICÍPIO DO SEIXAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL**

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

Devem ser os municípios a definir a quem deverão ser aplicadas as tarifas e quem pode aceder a medidas de discriminação positiva, como as tarifas sociais e qual a extensão destas, questão que também teve um caminho errado com as regras imperativas do decreto-lei que foi aprovado pelo governo, numa medida mais uma vez violadora da autonomia.

Em termos mais concretos, o presente projeto de regulamento agrava fortemente a ingerência na esfera municipal obrigando os municípios a apresentar para validação o plano de investimentos e a submeter a nova validação qualquer alteração ao mesmo. Significa isto que quer as Grandes Opções do Plano, quer as respetivas alterações, passam a ter de ser validadas pelo regulador.

A consagração do princípio do utilizador-pagador colide com a necessidade de nos casos em que a situação é adequada se poder subsidiar o sistema. O princípio da promoção tendencial da universalidade não pode servir de pretexto para pôr em causa o direito à água e ao saneamento que são direitos humanos fundamentais, devendo ser assegurados a todos, porque são condições básicas de existência humana.

Acresce que se estabelece o princípio da definição de clusters por afinidade de indicadores para os quais são previamente estabelecidos os proveitos permitidos aos quais o município passa a ficar sujeito, podendo ser impostos critérios que não têm em conta os custos reais do serviço e a liberdade do município em suportá-los, a bem da equidade e da solidariedade territorial e social.

Na análise desta questão e numa perspetiva de padronização por cima, tem de se atender às questões concretas e não se pode confundir o que é a ineficácia que é inerente ao monopólio natural e a ineficiência na gestão. Os custos de ineficácia devem ser suprimidos da equação e faz todo o sentido insistir na criação de um Fundo de Equilíbrio Tarifário com financiamento do Orçamento do Estado.

A forma implícita como a questão do equilíbrio está presente neste projeto com a admissibilidade de recurso de determinados sistemas ao Fundo Ambiental e a consagração da Componente Tarifária Acrescida (CTA) não são o caminho adequado, pois na sua base de financiamento estão sempre os consumidores, através da Taxa de Recursos Hídricos (TRH) ou através de uma tarifa mais alta. Esta questão exige um debate mais amplo e regras que todos conheçam, a que todos os que reúnam condições para o efeito possam



**MUNICÍPIO DO SEIXAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL**

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

aceder e com base no financiamento fiscal, cumprindo a função orçamental de redistribuição.

Ainda em matéria de equilíbrio tarifário também não se perfilha a existência de dois pesos e duas medidas: no caso dos sistemas multimunicipais o período regulatório é de 3 ou 5 anos e no caso dos sistemas de gestão direta o período regulatório é de 1 ano. Ora o equilíbrio tarifário deve ser visto numa perspetiva plurianual, tal como deve acontecer com o investimento cujos reflexos se fazem ao longo do tempo. Tal como não ser possível no caso de gestão direta ter em conta os ajustamentos, a variação do desvio de recuperação de gastos e o saldo regulatório.

As alterações previstas com a introdução do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) poderão ocasionar, de acordo com o princípio do justo valor, alterações no valor patrimonial do imobilizado, com consequências a nível das amortizações, alterando o total dos gastos e produzindo, sem que tenha ocorrido qualquer fluxo financeiro, uma variação no grau de recuperação de gastos.

Uma referência também aos tipos de consumidores e aos escalões: o valor, domésticos e social, deve estar associado ao Rendimento Disponível das Famílias. Deve haver liberdade de determinação dos escalões, bem como na definição de sub-categorias no caso dos não-domésticos. Ou seja, a estrutura tarifária deve atender ao perfil de consumo de cada sistema e ter elasticidade contra o modelo único que se pretende impor.

Relativamente aos sistemas multimunicipais continua a insistir-se num modelo que se caracteriza sobretudo por assegurar a remuneração do capital investido, calculado agora não na relação direta com o Capital Próprio, mas relacionado com a Base de Ativos Regulados, o que vai provocar ainda maior pressão sobre as tarifas. Não é admissível que em entidades públicas seja considerada uma remuneração de capital seja sob que forma for. Trata-se da prestação de um serviço público que o Estado deve assumir como obrigação no caso em que a ela se vinculou ao expropriar os municípios dessa competência.



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

Algumas questões específicas:

Nesta matéria não se abrange aqui as matérias que já foram impostas em regulamentos da ERSAR como seja os casos dos recém publicados Regulamentos dos Procedimentos Regulatórios e Regulamento de Relações Comerciais que contêm matérias que agora também surgem neste Regulamento, diminuindo a sua utilidade tendo em consideração o que já se expôs.

Princípios: A maioria dos 11 princípios inscritos no Regulamento estão considerados numa lógica económica e financeira, ficando para segundo plano os aspetos sociais (que se restringe a valor social da água e igualdade de tratamento e oportunidades) e o respeito pela autonomia do poder local que não se compagina com a frase de “autonomia local”.

Tarifa para famílias numerosas: Nesta matéria coloca-se a questão da autonomia do Poder Local: devem ser os municípios, no quadro da sua autonomia a determinar a existência ou não de tarifários para famílias numerosas e o tipo de abrangência e forma que devem ter.

Subsidação da tarifa: O mesmo se coloca em matéria de subsidação da tarifa, obrigatoriamente suportada pela entidade titular, apenas admitida em função da acessibilidade económica. Sendo que é a ERSAR que anualmente fixa o limiar de acessibilidade económica que constitui, para os utilizadores finais domésticos, um limite máximo à determinação da subsidação da tarifa. Ou seja, uma vez mais, o grau de autonomia do Poder Local é fortemente condicionado, por uma entidade reguladora que quer determinar os limites à subsidação, como se tal não fosse uma competência dos órgãos autárquicos democraticamente eleitos.

Modelo de Determinação de tarifas e de rendimentos tarifários: Assumindo-se a importância da existência de uma contabilidade de custos articulada com a existência de contas próprias para os sistemas de AA, SAR e RSU já não se considera adequada que as mesmas tenham de ser auditadas e certificadas por um ROC tendo em conta que as contas dos municípios já são objeto de Certificação Legal de Contas.

Procedimentos para a definição dos proveitos permitidos totais, tarifas e rendimentos tarifários: Todo este título e seus capítulos estão em confronto com a autonomia do poder local, por mais que se diga que a mesma está a ser respeitada.



MUNICÍPIO DO SEIXAL  
CÂMARA MUNICIPAL

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

Alteração das tarifas em função do período do ano e do horário: Não parece correta a situação, pois não será por pagar mais que alguns deixarão de usar, os que mais dinheiro têm, e certamente penalizará os mais pobres. A questão da racionalização não deve ser feita pelo preço. Relativamente ao horário obrigaria a ter contadores com essa condição de registo e comunicação, que parece não ser exequível, pelo investimento envolvido, a médio prazo.

Caudais desfasados: no serviço de saneamento de águas residuais em alta a ERSAR impõe a metodologia dos caudais desfasados para a definição dos rendimentos tarifários aplicados a cada utilizador em função dos respetivos volumes de água residual recolhidos. Também aqui, sem discutir as vantagens e desvantagens desta metodologia, impõe-se questionar o porquê desta opção e porque não se deixa aos serviços de saneamento de águas residuais em alta, na relação com os seus clientes (municípios), a definição da metodologia mais adequada.

Água para combate a incêndios: parece bem a não aplicação de tarifa, mas há mais usos públicos que devem ter a mesma consideração, ainda que se deseje, nalguns casos, passar a outras formas, como é exemplo a lavagem de ruas. Naturalmente que queremos todos passar a usar água residual tratada, mas até lá, teremos que usar água potável. Colocar a Câmara Municipal a pagar estas faturas parece-me excessivo. Pagar a água para fins “privados” do tipo gastos nos edifícios municipais é adequado. Pagar para lavar ruas, claramente fins públicos de resposta a todos, e de preservação da saúde pública, dando salubridade a espaços, pode e dever ser isento, tal como o combate a incêndios.

Não se entende qual é o alcance e quais são os incentivos que podem ser tidos em conta.

Os prazos previstos no artigo 61.º não podem de forma alguma ser imperativos, pois devem estar ajustados à programação municipal e à articulação da definição da política tarifária com os procedimentos de elaboração dos documentos previsionais.

Nestes termos, a Câmara Municipal do Seixal, reunida a 10 de abril de 2019:

1. Afirma que estamos perante um regulamento que se apresenta como um instrumento da ERSAR, em articulação com a tutela, que tem em vista uma intromissão excessiva na gestão das entidades do setor;



**MUNICÍPIO DO SEIXAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL**

Alameda dos Bombeiros Voluntários 45, 2844-001 Seixal  
Tel. 351 21 227 67 00 - Fax 351 21 227 67 01  
NIPC 506 173 968

2. Afirma que o presente regulamento viola a autonomia do poder local, das entidades gestoras e das entidades titulares.
3. Entende que este projeto de regulamento não pode ser aprovado e que deve ser, quando muito, transformado em recomendação;
4. E reitera a sua intransigente defesa da autonomia do poder local, constitucionalmente consagrada.

Seixal, 10 de abril de 2019

Joaquim Cesário Cardador dos Santos  
Presidente da Câmara Municipal do Seixal