



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Praia, 3 de Novembro de 2015

Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração da
AGÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÓMICA
Avenida Cidade Lisboa – Praia

Assunto: Cálculo da factura de água de consumo doméstico por parte da ELECTRA

PROPOSTA N.º 01/2015

O Provedor de Justiça tem recebido queixas contra o método de cálculo aplicado pela ELECTRA, SARL – Empresa Pública de Electricidade e Água - para determinar a factura mensal do consumo doméstico de água, para além de outras queixas alegando «cortes de água sem aviso prévio» e «cortes de água aos fins-de-semana». Estas reclamações por vezes são retomadas em público, nomeadamente na comunicação social.

O presente documento é uma tomada de posição do Provedor de Justiça sobre a questão específica do método de cálculo aplicado pela ELECTRA para determinar o valor da factura de água.

I PARTE - AS TARIFAS DE ÁGUA NA LEGISLAÇÃO APLICADA EM CABO VERDE

1. Legislação anterior à Independência Nacional

Algumas das concepções que fundamentam o método de cálculo da factura de água para consumo doméstico aplicado durante muito tempo depois da Independência Nacional, já estão esboçadas na Portaria n.º 4869, de 29 de Outubro de 1955, que aprovou o Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água à cidade da Praia, há quase 60 anos, e que doravante passa a ser designado Regulamento. Segundo o Regulamento, o fornecimento de água potável era obrigatório (artigo 1º) e ininterrupto (artigo 3º). A ligação à rede pública era obrigatória (artigo 4º) sob certas condições. A entidade responsável pela qualidade da água (artigo 1º), era também entidade distribuidora (artigo 82º) - Câmara Municipal da Praia.

A tarifa da água da rede pública foi fixada em 4\$00 por metro cúbico, sendo o pagamento proporcional ao consumo. «Para garantia do equilíbrio económico da exploração», o artigo 84º do Regulamento previa 4 consumos mínimos que seriam pagos obrigatoriamente em cada mês, fixados segundo o rendimento colectável do prédio (consumo doméstico) ou segundo a contribuição industrial (consumo industrial) o que mostrava a preocupação em garantir um pagamento mais



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

elevado a quem desse indícios objectivos (rendimento colectável do prédio) de poder pagar mais pelo serviço prestado e que se levava em conta a conhecida tendência das famílias de maiores rendimentos para consumirem mais água. Estes dados sobre o consumo doméstico estão resumidos no quadro 1.

Quadro 1 - RESUMO DO ARTIGO 84º DO REGULAMENTO (1955)

Rendimento colectável do prédio	Consumo mínimo a ser pago obrigatoriamente	Tarifa
100\$00 a 200\$00	5m ³	4\$00/m ³
200\$01 a 400\$00	6m ³	
400\$01 a 700\$00	8m ³	
Superior a 700\$00	10m ³	

Dezoito anos depois da sua publicação, o Regulamento foi alterado pela Portaria nº 85/73 de 16 de Junho, tendo sido revistos 28 dos 89 artigos (mais de 31%). Verifica-se que a tarifa passou para o valor fixo de 4\$50 por metro cúbico. Mas, o mais importante a destacar é que: i) o artigo 84º foi alterado, passando a haver um único volume mínimo mensal a ser pago obrigatoriamente como consumo doméstico, em vez de 4 como anteriormente; ii) este mínimo é de 5m³ independentemente do «rendimento colectável do prédio», logo é para todos e, «*para garantia do equilíbrio económico da exploração*»; iii) o artigo 80º (adiante transcrito) não foi alterado.

O facto de não se ter alterado o artigo 80º é muito relevante, pois abre a possibilidade de incentivo à poupança de água pela via do agravamento tarifário, como se vê pela transcrição que se segue: «*Se, por redução do caudal fornecido pela captação, se tornar indispensável limitar o consumo da água, poderá a entidade responsável pela exploração do serviço, agravar a tarifa da venda de água, agravamento que incide apenas sobre o consumo excedente dos mínimos mensais obrigatórios*» (sublinhado nosso). Repare-se que não seria revogada a tarifa existente no momento em que eventualmente ocorresse uma redução do caudal fornecido pela captação. Haveria sim uma nova tarifa, de valor superior à existente, e que só incidiria sobre o volume que excedesse o consumo mínimo. Assim, e pelo menos desde a publicação daquelas duas Portarias, admitiu-se em Cabo Verde:

- A possibilidade legal de um agravamento da tarifa paga pelo consumidor conforme o aumento do volume de água consumida;
- A justificação do agravamento da tarifa seria a ocorrência de uma situação anormal, como «uma redução do caudal fornecido pela captação»;
- Que o objectivo desse agravamento de tarifa é limitar o consumo de água, ou seja, atender ao interesse público na poupança da água;
- O preço total a pagar pelo consumidor, não é o produto da nova tarifa pelo volume consumido, mas a soma de duas parcelas - uma, correspondente ao valor do mínimo para todos e paga conforme a tarifa anterior, e outra parcela que só considera o valor do consumo excedente dos mínimos (a nova tarifa vezes o volume excedente).



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Caso se verificasse uma redução do caudal fornecido pela captação, o método de cálculo decorrente do artigo 80º após a publicação da Portaria nº 85/73, é ilustrada no quadro seguinte, em que se supõe uma alteração de 4\$50/m³ para 5\$00/m³.

Quadro 2 - VALOR DA FACTURA DE ÁGUA SIMULANDO AS CONDIÇÕES DO ARTIGO 80º DO REGULAMENTO (1973)

Colunas	1	2	3	4	5	6
	Consumos (m ³ /mês)	Tarifas (\$/m ³)	Consumo excedente (m ³)	Valor do excedente (\$)	Valor do limite anterior (\$)	Total (\$)
(mínimo)	5,00	4\$50	0,00	0,00	0,00	22\$50
	6,00	5\$00	1,00	5\$00	22\$50	27\$50
	7,00	5\$00	2,00	10\$00	22\$50	32\$50
	8,00	5\$00	3,00	15\$00	22\$50	37\$50
	9,00	5\$00	4,00	20\$00	22\$50	42\$50

O consumo mensal mínimo era de 5m³. O valor da factura por este consumo mínimo, indicado na 1ª linha (coluna 6) é o produto deste volume (na coluna 1) pela tarifa (na coluna 2). Se o consumo de água for de 6m³ (ou mais), há excedentes (na coluna 3), cujos valores (na coluna 4) resultam do produto deste excedente (na coluna 3) pela nova tarifa (na coluna 2). A factura (na coluna 6), resulta da soma do valor do excedente de consumo (coluna 4) com o valor máximo do escalão anterior (coluna 5)¹.

Concebe-se assim uma tarifa progressiva, na modalidade de «*progressividade graduada*»². Verifica-se que, e como informa a ELECTRA através do seu site, «o valor da factura é igual ao produto do consumo verificado pela tarifa do escalão atingido». É a «*progressividade simples*».

O conceito de *escalão de consumo*, entendido como faixa de diferentes consumos com o mesmo preço unitário (tarifa), não está explicitado nas duas Portarias, sendo no entanto óbvio, que há uma faixa mínima (0 a 5m³) cuja tarifa é inalterável, e por isso previsível e de valor a ser pago por todos. Implicitamente, nas condições excepcionais que justificassem aumento da tarifa a pagar pelos excedentes de consumo acima dos 5m³, passaria a haver duas faixas de consumo (dois escalões), uma faixa mínima a preço já estipulado, e a outra faixa constituída pelos volumes acima dos 5m³, cuja tarifa corresponderia a um agravamento do valor da tarifa normal.

No entanto, podia-se conceber um terceiro escalão no quadro 2, mediante fraccionamento da segunda faixa, por exemplo, criando uma outra acima dos 8m³ e com tarifa mais elevada. Neste momento, a ELECTRA trabalha exactamente com três escalões de consumo, um mínimo de 6m³, outro entre 6 e 10m³ e o terceiro acima de 10m³.

¹ Note-se, como curiosidade, que, na electricidade, a ELECTRA aplicou método similar mesmo no século XXI.

² Segundo terminologia brasileira



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em suma, há pelo menos 60 anos que a concepção de uma «progressividade graduada» foi admitida em Cabo Verde, e teve uma primeira consolidação com a Portaria n° 85/73, de 16 de Junho, concepção aplicada mesmo depois da Independência Nacional, neste caso com a particularidade do limite do menor escalão ter deixado de ser um volume de água a ser pago obrigatoriamente.

Prevía o parágrafo único do artigo 80° do Regulamento, que *«o agravamento a que se refere este artigo cessará logo que deixe de verificar-se a causa que lhe deu origem»*. A expectativa da parte final deste parágrafo infelizmente não se verificou. A seca que assolou o país na década de 70 e parte da década de 80 do século passado, associada com o crescimento populacional galopante da cidade da Praia depois de 1975 (5% a 5,5% ao ano, população praticamente duplicando-se a cada 14-15 anos) provocou uma redução drástica do caudal de água disponível por habitante; este resultado e mesmo esta circunstância cabem na condição posta expressamente no artigo 80° do Regulamento, embora este os tivesse encarado apenas como situação de excepção. A par destas condições nacionais de seca e alguma desertificação, agudizou-se a nível mundial a consciência da importância da água e da necessidade da sua preservação em qualidade e em quantidade (poupança) o que foi traduzida nas resoluções e recomendações das grandes conferências mundiais sobre a Água e Meio Ambiente que consolidaram os principais fundamentos e a prática da tarifação da água, incluindo os fundamentos do cálculo da factura feito conforme o artigo 80° e ilustrado no quadro 2.

2. Legislação posterior à Independência Nacional

Depois de 1975, muita legislação foi produzida para regulamentar o sector da água. Por exemplo, o Decreto n° 167/87, de 31 de Dezembro, *«fixa as normas pelas quais se deve orientar a determinação, pagamento e cobrança de cânonos, taxas, tarifas e emolumentos relacionados directamente com a utilização dos recursos hídricos...»*. Este âmbito é relativamente alargado. De acordo com o artigo 23° daquele Decreto, as propostas de tarifas e taxas de abastecimento de água às populações feitas pelas entidades de abastecimento, poderão conter *«a) Tarifas progressivas segundo as quantidades consumidas durante um determinado período»; b) Tarifas diferenciadas segundo a natureza ou qualidade do beneficiário»*. A progressividade e diferenciação previstas, não contrariam o método de cálculo concebido em 1973, e aplicado depois da Independência Nacional. O Decreto n° 167/87, deixará de estar em vigor só a partir de 19 de Dezembro próximo, data em que passará a vigorar o Decreto Legislativo n° 3/2015, de 19 de Outubro, mas nada há nos pressupostos deste último diploma que contrarie o Decreto ora revogado.

Por outro lado, o Decreto n° 168/87, de 31 de Dezembro, *«estabelece as normas pelas quais se regem os serviços públicos de distribuição de água potável e esgotos»*. Tem um âmbito mais delimitado e restrito, introduz a actualização técnica e construtiva sobre a distribuição de água potável e drenagem de águas residuais, e procura responder à situação prevalecente em Cabo Verde quanto às disponibilidades hídricas. Para além dessa actualização, o Decreto n° 168/87, retoma princípios esboçados nas normas de 1955 e 1973, a saber, as obrigações do concessionário (artigos 6° a 18°), e sobre o fornecimento de água (artigos 61° a 70°)

 4



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Já o Decreto-Lei n.º 75/99, de 30 de Dezembro, «define o regime jurídico de licenças ou concessões de utilização de Recursos Hídricos». O seu âmbito vai além da mera distribuição ao domicílio, antes abrange toda a produção e distribuição de água potável, bem como os serviços de recolha, tratamento e reutilização de efluentes líquidos. Mas também traz indicações sobre a tarifação, nomeadamente na alínea c) do n.º 1 do seu artigo 9.º, onde se lê que «[...]o regime de tarifas tomará em consideração a necessidade de consumidores de baixo rendimento, áreas rurais e outros casos especiais, incluindo o uso racional da água». De notar que isto é dito no quadro do princípio da igualdade e solidariedade abordado nessa alínea c). Ainda sobre este Decreto-Lei, o artigo 51.º retoma, no conjunto dos seus números, o princípio do equilíbrio económico, financeiro e sustentabilidade de uma concessão; o número 3 em particular, reafirma o princípio da tarifa poder ser dissuasora de desperdício de água (forçar a poupança). O artigo 52.º amplia o conteúdo desse número 3, alargando-o ao efeito de conservação do recurso e incentivo à reutilização da água.

O Decreto-Legislativo n.º 3/2015, de 19 de Outubro, publicado recentemente, não revoga expressamente o Decreto-Lei n.º 75/99, ao contrário do que faz com o Decreto n.º 167/87. É de salientar que a alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Legislativo n.º 3/2015 estabelece como princípio, «(...) o direito universal à água para as necessidades básicas, a custo socialmente aceitável e sem constituir factor de exclusão ou discriminação», traduzido num dos critérios da fixação das tarifas, indicado na alínea e) do artigo 276.º que é «garantir a aplicação de uma tarifa a pagar pelo consumidor que progrida em função da intensidade da utilização dos recursos hídricos, preservando ao mesmo tempo o acesso ao serviço dos utilizadores domésticos, tendo em conta a sua condição económica em relação a determinados consumos». Tudo isto no quadro de princípios mais amplos, aliás enunciados no preâmbulo do Decreto Legislativo n.º 3/2015, pelo que este diploma não introduz qualquer alteração de princípio quanto à tarifação.

Em síntese:

O método de cálculo da factura de água de consumo doméstico esboçado na Portaria n.º 4869, de 29 de Outubro de 1955 e consolidado pela Portaria n.º 85/73, de 16 de Junho, aplica a *progressividade graduada* que consiste em fazer um somatório de parcelas, sendo a primeira correspondente ao consumo do menor escalão e, caso necessário, as outras parcelas serão correspondentes a volumes excedentes sobre os escalões de consumo que forem ultrapassados. Curiosamente, a *progressividade graduada* é aplicada ainda no século XXI pela ELECTRA - a empresa concessionária do serviço público de distribuição de água - no sector da electricidade.

A legislação cabo-verdiana produzida depois da Independência Nacional retoma e desenvolve conceitos e princípios de política tarifária no sector da água, alguns deles já presentes em legislação anterior, como sejam: i) o princípio do «equilíbrio económico da exploração»; ii) o pressuposto do aumento de consumo com o aumento dos rendimentos das famílias; iii) a utilização da política tarifária como meio de incentivar à poupança de água.

Não houve revogação expressa do cálculo segundo a *tarifação progressiva graduada*, apenas o pagamento do limite do escalão mais baixo deixou de ser obrigatório. Pelo contrário, ao consolidar



REPÚBLICA DE CABO VERDE PROVEDOR DE JUSTIÇA

os princípios acima referidos, a legislação produzida manteve essa forma de cálculo em vigor, a qual aliás foi aplicada.

A tarifação da água e a própria legislação que a suporta também devem ser avaliadas à luz dos princípios que fundamentam e enquadram as políticas para o sector, incluindo os princípios constitucionais. Alguns desses fundamentos são evocados na II Parte deste documento.

II PARTE - ALGUNS FUNDAMENTOS DA TARIFICAÇÃO DA ÁGUA PARA CONSUMO DOMÉSTICO

DIREITO À VIDA

A água é um bem essencial à vida e, de entre os elementos comuns do nosso dia-a-dia, é aquele que, juntamente com o ar que respiramos, está ligado ao nosso *direito à vida* de forma mais directa e imediata. Uma pessoa pode sobreviver semanas sem se alimentar, mas, em certas circunstâncias, «*estar dois ou três dias sem acesso à água de beber é uma sentença de morte*»³; pode-se abster de beber qualquer outro líquido; para qualquer alimento se pode encontrar um substituto para comer, mas a água é insubstituível para a maior parte dos seus usos.

É consensual entre os técnicos do sector da água, sobretudo a partir de observações de terreno que, matar a sede, cozer os alimentos, fazer a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa e utensílios domésticos são as primeiras prioridades de consumo de água que as famílias estabelecem, pelo menos dentro de prazos curtos. A prioridade destes consumos domésticos ora enumerados, deriva da importância da água na própria fisiologia humana, o que faz dela condição sem a qual não há vida. O acesso à água potável insere-se assim na problemática constitucional do direito à vida, «*pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais*»⁴ no dizer de Rui Medeiros e Jorge Pereira Silva. Estes autores, nas suas anotações ao artigo 24º da Constituição da República Portuguesa, cuja epígrafe é «direito à vida», artigo semelhante ao artigo 28º da Constituição da República de Cabo Verde – CRCV - (com a epígrafe «direito à vida e à integridade física e moral») realçam o carácter ímpar do direito à vida, motivo pelo qual se transcreve a seguir parte das referidas anotações, mas indicando entre parêntesis recto os artigos da CRCV em relação aos quais elas são pertinentes.

«O artigo [28º] desempenha, entre os direitos fundamentais, um papel absolutamente ímpar. Membro do clube restrito dos direitos insusceptíveis de suspensão [artigo 274º da CRCV], o direito à vida surge (...) não apenas na sua dimensão puramente subjectiva, como o primeiro dos direitos fundamentais – mais do que um direito, liberdade e garantia, ele constitui o pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais – mas como valor objectivo e como princípio estruturante de um Estado de Direito alicerçado na dignidade da pessoa humana [artigo 1º da CRCV]».

³ Ver Liesl Granz in «Water and War», Revista FORUM, publicação do ICRC, 1999.

⁴ In, CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA, Tomo I, 2ª Edição, por Jorge Miranda – Rui de Medeiros



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

«O direito à vida é inerente à pessoa humana»⁵ e, por isso, a garantia do acesso à água é remetida para o rol das mais altas responsabilidades impostas ao Estado e autoridades públicas pela alínea b) do artigo 7º e pelo artigo 15º, ambos da CRCV⁶. A política tarifária não pode então erigir-se, sob forma alguma, em obstáculo ao acesso à água de consumo doméstico, antes impõe-se às autoridades públicas a universalização desse acesso em defesa da vida humana e em nome do princípio da igualdade.

DIREITO À SAÚDE

O acesso à água para os consumos prioritários a que se tem referido, não é, por si só, garantia de saúde como «... estado de completo bem-estar físico, mental e social...» (O.M.S. 1946), mas é, um pressuposto incontornável do bem-estar físico. Mais ainda, o impacto da higiene na saúde é reconhecido pela Ciência, e fez desaparecer grande parte da fronteira entre cuidar da saúde individual e proteger a saúde pública, entre a segurança individual contra a doença e a protecção colectiva contra o risco de epidemias. Veja-se que os maiores avanços na saúde pública ocorreram em vários países quando as pessoas, sobretudo nas grandes cidades puderam passar a lavar-se e lavar as suas roupas com água limpa com uma frequência razoável.

Para ser efectivo «...o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir», constante do artigo 12º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais a que Cabo Verde aderiu em 1993, o acesso à água para os consumos prioritários é o aspecto primordial e «estruturante» de um direito – o direito à saúde – cuja deficiente efectivação é a ameaça mais comum ao direito à vida que lhe dá sentido, isto sem descurar a protecção específica que a CRCV concede ao direito à saúde nos seus artigos 70º, 71º e 81º.

JUSTIÇA SOCIAL

Sobre a ordem de prioridades dos consumos domésticos, é consensual nos meios mais afectos à distribuição de água a nível mundial, que o volume para matar a sede não tem preço, significando isso que as pessoas estarão prontas a praticar todos os actos necessários para acederem à água de beber. Disto deriva um outro consenso, segundo o qual o mais avisado é assegurar a todos o acesso a um mínimo de consumo doméstico de água, capaz de cobrir as prioridades em causa. Tal «recomendação» mais não é do que a «oficialização», a «actualização» de um princípio de certo modo «ancestral»⁷.

⁵ Artigo 6º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos a que Cabo Verde aderiu em 1993.

⁶ Alínea b) do artigo 7º: «Garantir o respeito pelos direitos humanos e assegurar o pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais a todos os cidadãos».

Artigo 15º, nº1 - «O Estado reconhece como invioláveis os direitos e liberdades consignados na Constituição e garante a sua protecção»; nº2 - «Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitar e de garantir o livre exercício dos direitos e das liberdades e o cumprimento dos deveres constitucionais ou legais».

⁷ «The physiological imperative of water is mirrored in its symbolic importance: Hindus achieve purification by bating in de Holy Ganges, wich also receives the ashes of the dead;the Christian is reborn in baptism; Muslims perform sacred ablutions before prayer; ritual baths form a significant element of Jewish observance - Liesl Granz , in War and Water», Revista FORUM, publicação do ICRC, 1999.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Um sistema de tarifas por escalões de consumo, estabelece-se com base nos princípios anteriormente referidos. O primeiro escalão deve ter um preço relativamente comportável para as famílias, para lhes dar acesso a um volume de água que chegue para (repita-se) matar a sede, cozer os alimentos, garantir a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa, lavar utensílios domésticos. Trata-se de um mínimo a ser garantido para todos. Ressalve-se, no entanto, que as demandas acabadas de enumerar formam apenas uma parte do volume mínimo de água necessário para as pessoas pois, outros direitos efectivados pelo acesso à água estão consagrados em Convenções Internacionais, como o Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Por cada escalão acima do primeiro estabelece-se um agravamento de tarifa, «penalizador» do correspondente aumento de consumo, objectivo este já implícito no artigo 80º da Portaria 4869. Verifica-se que o consumo da água tende a aumentar com os rendimentos das famílias. Dentro de certos limites, estas poderão absorver os agravamentos e, assim, contribuir para o objectivo do equilíbrio económico da exploração, também já explícito em 1955, reafirmado na legislação produzida depois da Independência Nacional.

A distribuição social dos rendimentos é então um factor tido em conta em quase todos os países, seja para fixar o número e os níveis dos escalões de consumo doméstico de água, seja para fixar as respectivas tarifas. Já no Regulamento de 1955, esta ideia vinha implícita, ao se associar o consumo de água com o rendimento colectável do prédio, um indício objectivo dos rendimentos da família.

No fundo, procura-se ter uma curva de distribuição do consumo doméstico de água, à imagem da distribuição social dos rendimentos das famílias, mas com correcção das grandes disparidades. Por isso, para muitos técnicos desta área, um esquema tarifário bem-sucedido na procura da justiça social, conduz a uma curva de distribuição social do consumo doméstico de água, parcialmente homóloga da chamada curva de Lorentz⁸.

PRESERVAÇÃO DO RECURSO E SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA DO SERVIÇO

Outro factor a ter em conta na fixação das tarifas, é que a água é um bem escasso que é preciso poupar por múltiplas razões, hoje conhecidas a partir da mera formação cívica. O agravamento das tarifas pelos diferentes escalões de consumo acima do mínimo, visa conter o aumento de consumo de água com os rendimentos das famílias; o equilíbrio a estabelecer é ter um agravamento da tarifa suficiente e adequado para induzir a um menor consumo (há «elasticidade negativa...») e evitar simultaneamente, grande sobrecarga nos seus rendimentos. Refira-se finalmente que a poupança de água alivia a pressão para mais investimentos imediatos na sua produção, «diferindo-os» no tempo, aliando assim a preservação do recurso com o equilíbrio económico e financeiro da exploração.

⁸ Curva de percentagens de população versus percentagens do rendimento bruto.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em síntese:

Tendo em conta a específica importância da água, as políticas da distribuição para consumo doméstico têm de merecer do Estado e de todas as autoridades públicas uma atenção particular derivada dos limites e obrigações impostos pelo artigo 15º da Constituição da República de Cabo Verde,⁹ pois, estão em causa nessas políticas, o respeito pelo direito à vida (artigo 28º da CRCV e artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos). Trata-se de um direito estruturante dos outros direitos, nomeadamente o direito à saúde (nºs 1 e 2 do artigo 71º da CRCV). Estes direitos básicos são os mais sensíveis à observância do princípio da igualdade, também estruturante da CRCV (nº 2 do artigo 1º e artigo 24º).

Portanto, objectivos de gestão, como o equilíbrio económico e sustentabilidade financeira do serviço (incluindo normas sobre o tarifário), a preservação do recurso e demais princípios da legislação que vigora em Cabo Verde, compatibilizam-se neste quadro constitucional.

Como se verá na III parte, enquanto a tarifação aplicada segundo o método de *«progressividade graduada»* conforma-se com os fundamentos e objectivos acima enunciados, a *progressividade simples* utilizada pela ELECTRA tem implícitas consequências que os contrariam.

III PARTE - OS DOIS MÉTODOS DE CÁLCULO DA FACTURA DE ÁGUA FACE A ESTES FUNDAMENTOS

1. Cálculo da factura de água segundo a ELECTRA (progressividade simples) e suas consequências

As actuais tarifas de água, são fixadas pela ARE. A ELECTRA informa, através do seu site, que *«o valor da factura é igual ao produto do consumo verificado pela tarifa do escalão atingido»*. É a *progressividade simples*. As consequências dos dois métodos são determinadas e analisadas a partir do quadro de cálculo elaborado mais à frente, tendo-se considerado os escalões e os valores das tarifas (IVA incluído) estabelecidos no Despacho nº 3/2015, de 31 de Março, da ARE. Os valores cobrados pela ELECTRA estão na coluna 4, os que deveria cobrar se utilizasse o método da *progressividade graduada* estão na coluna 8 e na coluna 9 está a diferença, em escudos cabo-verdianos (\$), a favor da ELECTRA.

⁹ «1. O Estado reconhece como invioláveis os direitos liberdades e garantias consignados na Constituição e garante a sua protecção; 2. Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitar e de garantir o livre exercício dos direitos e das liberdades e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais»



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Quadro 3 - CÁLCULO COMPARATIVO DA FACTURA DE ÁGUA

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dados			<i>Progressividade de simples</i> (ELECTRA)	<i>Progressividade Graduada</i>				
Escalões de Consumo	Consumo (m ³)	Tarifas (\$/m ³)	Total (\$)	Excedente de consumo (m ³)	Valor do excedente (\$)	Valor do escalão anterior (\$)	Total (\$)	Diferença (\$)
1°	6,00	259,06	1.554,36	0,00	0,00	não aplicável	1.554,36	0,00
2°	7,00	381,26	2.668,82	1,00	381,26	1.554,36	1.935,62	733,20
	8,00	381,26	3.050,08	2,00	762,52	1.554,36	2.316,88	733,20
	9,00	381,26	3.431,34	3,00	1.143,78	1.554,36	2.698,14	733,20
	10,00	381,26	3.812,60	4,00	1.525,04	1.554,36	3.079,40	733,20
3°	11,00	508,13	5.589,43	1,00	508,13	3.079,40	3.587,53	2.001,90
	12,00	508,13	6.097,56	2,00	1.016,26	3.079,40	4.095,66	2.001,90
	13,00	508,13	6.605,69	3,00	1.524,39	3.079,40	4.603,79	2.001,90
	14,00	508,13	7.113,82	4,00	2.032,52	3.079,40	5.111,92	2.001,90
	15,00	508,13	7.621,95	5,00	2.540,65	3.079,40	5.620,05	2.001,90

Pode-se verificar que:

- Pelo método que aplica, a ELECTRA cobra um valor indicado na coluna 4 do quadro 3, obtido simplesmente multiplicando, na mesma linha, o consumo (coluna 2) pela tarifa do escalão (coluna 3);
- Vê-se que o consumidor de volumes de 7, 8, 9 ou mais m³ de água, paga tudo por uma tarifa de 381\$26/m³, podendo mesmo pagar todo o consumo por 508\$13/m³ caso ultrapasse os 10m³, nada pagando ao preço de 259\$06/m³;
- Logo, o consumo do escalão mais baixo (até 6m³ de água), tanto pode ser pago a 259\$06 como pode ser pago a 508\$13, dependendo do escalão de consumo a que a família chegar; a ELECTRA anula então a garantia de preço mais baixo para os primeiros 6m³ de consumo doméstico de água para matar a sede, cozer os alimentos, fazer a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa e utensílios domésticos que, como se verá, é respeitada no método da *progressividade graduada* (dos excedentes);
- Pelo que se viu na II Parte, decorre do ponto anterior que são anuladas bases para direitos fundamentais como o direito à vida e à saúde, já que aqueles consumos da água respondem a demandas da própria fisiologia humana ou com impacto na fisiologia humana;
- O conceito de agravamento tarifário aplicado na *tarifificação progressiva graduada*, implica um aumento do valor unitário da água para um montante que representará o valor a pagar por cada m³ consumido a mais, seja qual for o consumo e o escalão;
- Quando se passa de um escalão de consumo para outro, a *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA provoca uma distorção ao referido no ponto anterior, como se pode verificar na passagem do 1° escalão (6m³) para o 2° escalão (7m³), pois o valor a pagar por esse m³ de água a mais é de 1.114\$46 (de 1.554\$36 para 2668\$82 - ver coluna 4), quase o triplo da tarifa



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

indicada na coluna 3 que é de 381\$26; a distorção também se verifica analisando a mudança do 2º para o 3º escalão, caso em que o valor a pagar por esse m³ de água a mais, é de 1.776\$83 (de 3.812\$60 para 5.589\$43 - ver coluna 4), quase 3,5 vezes o valor da nova tarifa que é de 508\$13.

A aplicação da *progressividade simples* pela ELECTRA tem outra consequência que é poder ampliar a diferença entre os cidadãos de duas famílias de perfis de consumo similares. Com efeito, um número diferente de pessoas (4 e 6 por exemplo) nas famílias, pode provocar a passagem de um escalão de consumo para outro. Esta hipótese está esquematizada no quadro 4, analisado a seguir.

Quadro 4 - AMPLIAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE FAMÍLIAS COM PERFIS DE CONSUMO SIMILARES

		Consumo de água					
	Pessoas	Por pessoa por dia (litros) ¹⁰	Por família, por mês (m ³)	Escalão	Factura (\$)	(\$ por pessoa)	Observação
Família A	4	50	6	1º	1554,36	388,59	
Família B	6	40	7,2	2º	2745,07	457,51	+ 68\$92 (+17,7%)

A diferença no agregado familiar (6 pessoas em vez de 4) provoca a passagem do consumo mensal da família B para o 2º escalão, apesar do consumo por pessoa e por dia até ser inferior em 20% à média na família A. No entanto, vê-se pelo quadro que cada pessoa da família B, ainda por cima paga 17,7% a mais que cada membro da família A, o que é injusto! Há um afastamento grave do princípio constitucional da igualdade entre cidadãos, em consequência da distorção referida na linha g) mais atrás.

2. Cálculo do valor da factura pelo método da *progressividade graduada* (excedentes de consumo)

O cálculo do valor da factura de água, elaborado conforme a *progressividade graduada (excedentes de consumo)* envolve as colunas 5, 6, 7 e 8 do quadro 3. No primeiro escalão, não há excedentes, o valor máximo a pagar (dispensou o cálculo para valores inferiores a 6m³) coincide com o total na coluna 8, e provém da multiplicação do consumo (coluna 2) pela tarifa que é de 259\$06 (na coluna 3); acima do volume do 1º escalão, há volumes excedentes indicados na coluna 5, que, multiplicados pela nova tarifa (na coluna 3), dão os valores dos excedentes (coluna 6); na coluna 7 está o valor máximo pago no escalão anterior; somando o valor dos excedentes (coluna 6) com o valor máximo do escalão anterior (coluna 7), obtém-se o valor da factura a pagar em escudos cabo-verdianos (coluna 8).

Analisando o quadro 3, verifica-se que:

- Há um mínimo de consumo que pode chegar aos 6 m³, que é pago à tarifa mais baixa de 259\$06/m³, e logo à tarifa mais acessível, com um máximo fixo de 1.554\$36 (coluna 7);
- Na passagem do 1º (6m³) para o 2º escalão (7m³), o total a pagar (coluna 8) é a soma daquele valor (1554\$36) com o valor do excedente de consumo (coluna 6);

¹⁰ O mínimo proposto pela OMS que é de 50 litros por pessoa por dia e a família B está abaixo do mínimo



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

- c) O valor fixo no 3º escalão (3.079\$40), contém aquele valor fixo do 1º escalão (1.554\$36) mais o valor do excedente máximo de 4m³ (1.525\$04) necessário para se chegar aos 10m³ com que termina o 2º escalão;
- d) Utilizando a *progressividade graduada*, é então sempre garantida a tarifa mais baixa para o volume mínimo até 6m³ de água para consumo doméstico, independentemente do escalão que for atingido, o que permite satisfazer as exigências do direito à vida e possibilitar aos seus membros o equilíbrio físico imprescindível para o direito à saúde, independentemente dos seus rendimentos;
- e) O agravamento aplicado na *tarifificação progressiva graduada*, é um aumento do valor unitário da água até um montante que será o valor a pagar por cada m³ consumido a mais; isto pode ser verificado na passagem do 1º escalão (6m³) para o 2º escalão (7m³), pois o valor a pagar por 7m³ de água (coluna 8) é a soma do valor na coluna 7 com o valor do excedente de 381\$26 (coluna 6), que é igual à própria tarifa do novo escalão; o mesmo se passa na passagem do 2º para o 3º escalão (de 10 para 11m³), em que o total a pagar por 11m³ de água (coluna 8) é a soma do valor do escalão anterior (coluna 7) com valor do excedente de 508\$13, (coluna 6) exactamente o valor da própria tarifa do novo escalão – não há qualquer distorção;
- f) A *progressividade graduada* pode atenuar as diferenças entre famílias de perfis de consumo similares mas com número de pessoas diferentes se houver mudança de escalão; para demonstrar o que se acaba de dizer, o método vai ser aplicado no quadro 5 a seguir, repetindo a hipótese das famílias A e B com 4 e 6 pessoas, respectivamente.

Quadro 5 - ATENUAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE FAMÍLIAS COM PERFIS DE CONSUMO SIMILARES

		Consumo de água					
	Pessoas	Por pessoa/dia (litros) ¹¹	Por família, por mês (m ³)	Escalão	Factura (\$)	(\$ por pessoa)	Observação
Família A	4	50	6	1º	1554,36	388,59	
Família B	6	40	7,2	2º	2011,82	335,31	-53\$28 (-13,7%)

Também neste caso, é a diferença no agregado familiar (6 pessoas em vez de 4) que provoca a passagem do consumo mensal da família B para o 2º escalão, apesar do consumo por pessoa e por dia ser inferior em 20% à média na família A. Em contrapartida, os pagamentos médios por pessoa da família B são de 335\$31 por cada m³, inferior aos 388\$59 por cada m³ na família A: menos consumo médio (-20%) e, por isso, menos pagamento médio (-13,7%). O cálculo segundo a *progressividade graduada*, tem por efeito mitigar as desigualdades, em vez de as ampliar como faz a *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA.

¹¹O mínimo proposto pela OMS é de 50 litros por pessoa por dia e a família B está abaixo do mínimo



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em síntese:

A *tarificação progressiva simples* aplicada pela ELECTRA anula a garantia de preço mais baixo, e portanto mais acessível a todos, para os primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água, garantia que, pelo contrário, é respeitada no método decorrente da *tarificação progressiva graduada* que nunca foi revogado.

Em consequência, a *tarificação progressiva simples* usada pela ELECTRA, põe em causa os direitos fundamentais à VIDA e à SAÚDE, já que aquela garantia de volume de água acessível a todos, inclui a água para satisfazer e ajudar a satisfazer exigências da fisiologia humana.

Além disso, para famílias de perfis de consumo similares mas com diferente número de pessoas, o cálculo segundo a *progressividade graduada* mitiga o efeito desta diferença relativamente ao pagamento médio por pessoa, ao passo que a *progressividade simples* usada pela ELECTRA, amplia a diferença de pagamento médio por pessoa, ferindo gravemente o princípio constitucional da igualdade (veja-se nomeadamente o n.º 2 do artigo 1.º e o artigo 24.º, ambos da CRCV).

IV PARTE - CONCLUSÃO

Confrontados entre si e com os fundamentos de política tarifária, incluindo os fundamentos constitucionais, os resultados dos cálculos, seja com a *progressividade simples*, seja com a *progressividade graduada*, permitem chegar às conclusões sintetizadas nos pontos abaixo.

- A. Aplicando-se a *tarificação progressiva graduada* ficam garantidos os primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água ao preço mais baixo e, por isso, mais acessível para todos, volume de água esse que inclui os consumos prioritários mais conexos com a fisiologia humana, pelo que a sua aplicação está em conformidade com o respeito pelo direito à vida previsto no artigo 28.º CRCV e à saúde previsto nos artigos 70.º, 71.º e 81.º, também da CRCV. Além disso, respeita o princípio da igualdade (artigo 24.º da CRCV) bem como os limites e obrigações do Estado e demais autoridades públicas relativamente aos direitos fundamentais (artigo 15.º da CRCV).

A *tarificação progressiva simples* aplicada pela ELECTRA anula a garantia dos primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água ao preço mais baixo, e em consequência:

- i. Faz dos rendimentos, sobretudo para as famílias de rendimentos mais baixos, um obstáculo ao acesso à água;
- ii. Põe em causa os direitos fundamentais à vida e à saúde;
- iii. Viola o princípio da igualdade (artigo 24.º da CRCV);
- iv. Não garante o respeito pelos limites e obrigações do Estado e demais autoridades públicas relativamente aos direitos fundamentais impostos pelo artigo 15.º da CRCV.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDOR DE JUSTIÇA

- B. O novo valor da tarifa, quando se muda de escalão de consumo, corresponde ao aumento a pagar por cada metro cúbico consumido a mais sobre o anterior escalão, desde que se aplique a *progressividade graduada*; pelo contrário, na passagem de um escalão para outro superior, o novo valor a pagar por esse metro cúbico consumido a mais sobre o anterior pode ser duas, três ou mais vezes o valor da nova tarifa, uma distorção introduzida pela *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA.
- C. A passagem de um escalão para outro superior, não significa necessariamente alteração no perfil de consumo das famílias. O cálculo segundo a *progressividade graduada* mitiga o efeito da diferença entre famílias com perfis de consumo similares mas com agregados diferentes e, pelo contrário, o método da *progressividade simples* aplicado pela ELECTRA, amplia o efeito daquela diferença no que respeita ao pagamento por pessoa, em decorrência da distorção referida em B. A ampliação da diferença no pagamento entre pessoas com condições económicas similares, fere o princípio constitucional da igualdade (veja-se nomeadamente o n.º 2 do artigo 1.º e o artigo 24.º da CRCV).

V PARTE - PROPOSTA

O n.º 1 do artigo 15.º da Constituição da República de Cabo Verde impõe os direitos e garantias individuais como limites aos poderes do Estado, e torna imperativo a todas as autoridades públicas o propósito da sua salvaguarda. No caso que nos ocupa - o acesso de todos à quantidade de água imprescindível à Vida e à Saúde - significa que as políticas de gestão, incluindo a tarifação, não só não se podem erigir em obstáculo ao acesso a esse bem insubstituível à vida e decisivo sob todos os pontos de vista para o direito à saúde, como também impõe que tais políticas zelem pela sua garantia. Sendo a ARE, Agência de Regulação Económica, a autoridade a quem compete a fixação das tarifas em apreço, permito-me, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de Agosto, formular a seguinte proposta:

Que a ARE instrua a ELECTRA, concessionária do serviço público de distribuição de água, no sentido da aplicação do método da *tarifação progressiva graduada*, para efeito de cálculo da factura mensal de consumo doméstico de água potável.

Melhores cumprimentos


O Provedor de Justiça
António do Espírito Santo Fonseca
António do Espírito Santo Fonseca