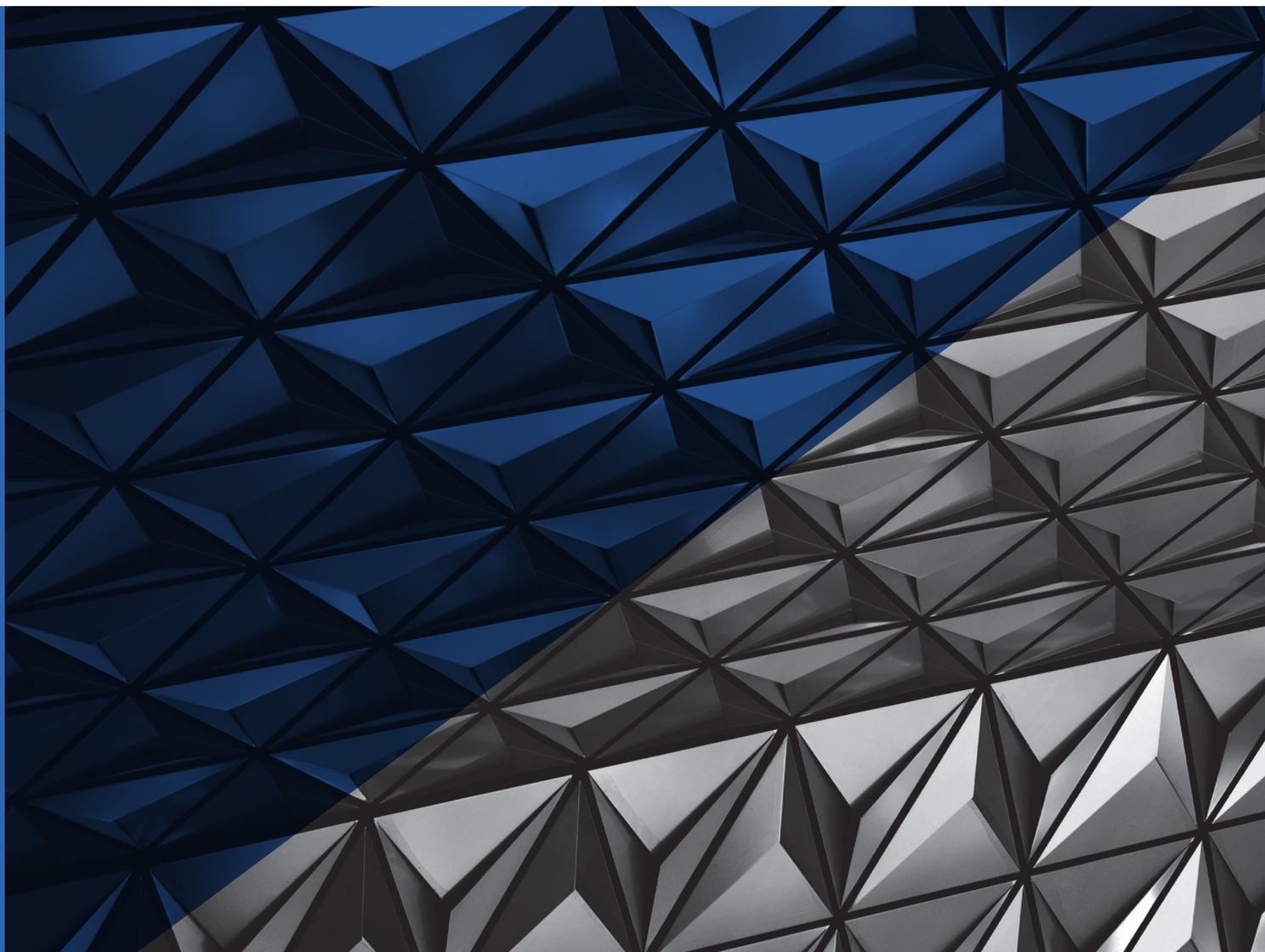


# **O FUTURO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUAS**

## **O CASO PORTUGUÊS**

---

**RUI GODINHO**



## O FUTURO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUAS: O CASO PORTUGUÊS

Rui Godinho  
APDA, Presidente do Conselho Directivo

O sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais em Portugal conheceu uma grande evolução especialmente ao longo do último meio século. Durante décadas, a gestão do sector em Portugal assentou numa base tradicionalmente municipalista. Uma Lei de 1977 impedia a entrada de capitais privados neste sector. A abertura à iniciativa privada só aconteceu em 1993, verificando-se, nos últimos anos, uma entrada crescente de operadores e de capital estrangeiro.

A actual arquitectura geral do sector da água e saneamento em Portugal encontra-se segmentada em sistemas “em alta” (a vertente grossista, desde a captação até às entidades distribuidoras) e sistemas “em baixa” (a vertente retalhista, que faz a distribuição/recolha ao consumidor).

O sector da água e saneamento em Portugal é presentemente caracterizado por uma grande diversidade em termos dos modelos de gestão existentes: serviços municipais, serviços municipalizados, empresas públicas, concessões privadas, parcerias público-privadas, entre outros.

De acordo com os dados constantes da publicação “Água e Saneamento em Portugal – O Mercado e os Preços” (APDA, 2011), a distribuição das entidades gestoras de água por tipo (modelo de gestão) e dimensão é a apresentada nas seguintes tabelas:

Quadro 1 – Tipo e dimensão das entidades gestoras de abastecimento de água (Fonte: APDA, 2011)

| Entidade Gestora             | Abastecimento de Água |            |            |
|------------------------------|-----------------------|------------|------------|
|                              | 2005                  | 2007       | 2009       |
| Câmara Municipal             | 234                   | 232        | 220        |
| Serviços Municipalizados     | 31                    | 29         | 28         |
| Empresa Pública ou Municipal | 14                    | 18         | 22         |
| Concessão                    | 22                    | 22         | 26         |
| <b>Total</b>                 | <b>301</b>            | <b>301</b> | <b>296</b> |

Quadro 2 – Tipo e dimensão das entidades gestoras de abastecimento de água (Fonte: APDA, 2011)

| Entidade Gestora             | Nº de Entidades |       | População Residente Abrangida (INE 2009) |       | Nº de Clientes Domésticos (2009) |       |
|------------------------------|-----------------|-------|--|-------|----------------------------------|-------|
|                              | Nº              | %     | Nº                                       | %     | Nº                               | %     |
| Câmara Municipal             | 220             | 74,3% | 3 827 316                                | 36,0% | 1 727 983                        | 37,1% |
| Serviços Municipalizados     | 28              | 9,5%  | 2 757 237                                | 25,9% | 1 209 488                        | 25,9% |
| Empresa Pública ou Municipal | 22              | 7,4%  | 2 162 169                                | 20,3% | 1 044 722                        | 22,4% |
| Concessão                    | 26              | 8,8%  | 1 890 991                                | 17,8% | 679 089                          | 14,6% |

A distribuição da dimensão das entidades gestoras de água – por número de clientes – é a seguinte:

Quadro 3 – Dimensão das entidades gestoras de abastecimento de água (Fonte: APDA, 2011)

| Dimensão da Entidade Gestora | Nº de Entidades |       | População Residente | Clientes Doméstic |
|------------------------------|-----------------|-------|---------------------|-------------------|
| < 5.000 clientes             | 98              | 33,1% | 6,1%                | 6,5%              |
| 5.000 a 20.000 clientes      | 130             | 43,9% | 28,7%               | 26,2%             |
| 20.000 a 50.000 clientes     | 47              | 15,9% | 26,2%               | 26,4%             |
| 50.000 a 100.000 clientes    | 13              | 4,4%  | 21,9%               | 21,3%             |
| > 100.000 clientes           | 8               | 2,7%  | 17,0%               | 19,6%             |

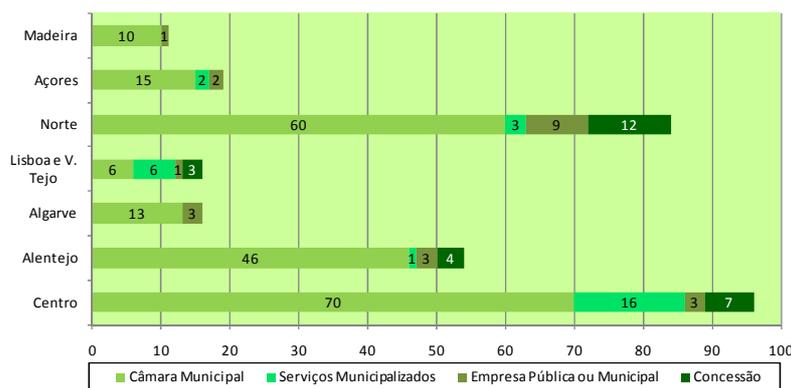


Figura 1 – Distribuição das entidades gestoras de abastecimento de água por modelo de gestão e por regiões (Fonte: APDA, 2011)

Em Portugal, constata-se que a acessibilidade física do abastecimento e a qualidade da água têm melhorado muito ao longo dos últimos anos.

Mais 1.500.000 habitantes foram servidos com abastecimento de água desde 1993, o que significa que o objectivo do PEAASAR foi atingido antes de 2013.

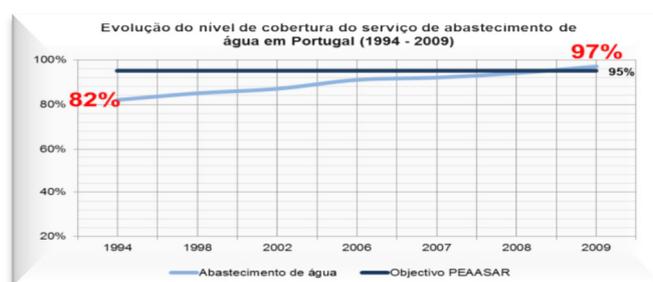


Figura 2 – Evolução do nível de cobertura do serviço de abastecimento de água em Portugal (1994 – 2009) (Fonte: ERSAR, 2011)

Mais 4.800.000 habitantes foram servidos com “água segura” desde 1993. Prevê-se atingir cerca de 99% em 2013.



Figura 3 – Evolução da percentagem de água controlada e de boa qualidade em Portugal (1993 – 2010) (Fonte: ERSAR, 2011)

No que concerne à acessibilidade física do saneamento, a mesma tem melhorado, mas ainda longe do objectivo.

Mais 4.000.000 habitantes foram servidos com saneamento e tratamento de águas residuais desde 1993. Prevê-se atingir cerca de 80% em 2013.

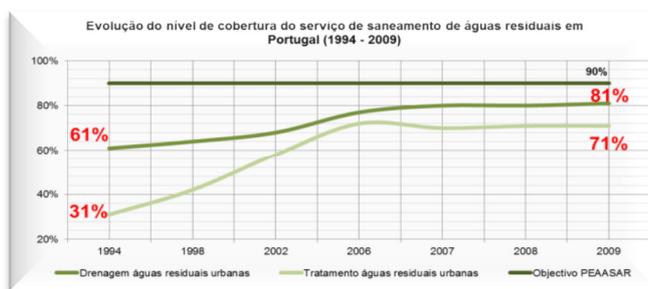


Figura 4 – Evolução do nível de cobertura do serviço de saneamento de águas residuais em Portugal (1994 – 2009) (Fonte: ERSAR, 2011)

Verifica-se que no abastecimento de água estamos próximos dos objectivos, mas no saneamento ainda não. Os restantes indicadores de qualidade de serviço têm vindo a melhorar gradualmente. O País encontra-se presentemente em evolução de uma fase de “infra-estruturação” para uma fase de “gestão patrimonial”.

Presentemente em Portugal coexistem entidades gestoras:

- prósperas e financeiramente desequilibradas;
- bem e mal dimensionadas;
- eficientes e ineficientes;
- com custos muito diferentes para serviços idênticos;
- com práticas de recuperação integral de custos e cobertura de custos dependente da subsídio;
- com preços no consumidor economicamente acessíveis e outras com valores desproporcionados.

No sector da água e saneamento são múltiplos os factores que concorrem para o actual panorama:

- Vultuosos investimentos em poucos anos para superar atrasos de desenvolvimento;
- Maior esforço de investimento em regiões com condições naturais, demográficas, económicas e sociais mais adversas: baixa densidade e dispersão da população, orografia mais acidentada, menores disponibilidades de água;
- Custos operacionais mais elevados e menores capacidades de gestão à partida.

Em nosso entender, foram cometidos ao longo dos anos alguns erros, de entre os quais há a salientar:

- Situações de planeamento inadequado face a um rápido afluxo de fundos comunitários;
- Sobredimensionamento de sistemas devido a projecções irrealistas de populações e respectivas necessidades;
- Constituição de activos dimensionados para situações de ponta – capacidade ociosa;
- Activos com vida económica longa – perspectiva de prazo longo de recuperação do capital investido;
- Selecção de soluções técnica e economicamente pouco eficientes;
- Criação de entidades gestoras do mesmo tipo em realidades demográficas e sócio-económicas diferentes, tratando do mesmo modo o que era diferente.

São, pois, de vária ordem as dificuldades sentidas no sector da água e saneamento em Portugal:

- Não são exclusivas dos sistemas multimunicipais mais referidos;
- Há concessões municipais em situação grave, entre concedente e concessionário, verificando-se fortes pressões para renegociar tarifas, prazos de concessão, diminuição de investimentos, valor das rendas (ex. Barcelos);
- Casos de gestão directa com insustentabilidade não visível porque camuflada nos orçamentos municipais, através de “subsídios”;
- A complexa situação financeira do sector afecta operadores públicos e privados, modelos de gestão de administração directa ou indirecta, entidades municipais ou supra municipais;
- No entanto, a gama e a qualidade do serviço prestado pelas EG é substancialmente diferente, para mais e melhor, do que há duas décadas.

O estudo da APDA “Água e Saneamento em Portugal – O Mercado e os Preços” assenta nas seguintes condições prévias.

- Consumo de 120 m<sup>3</sup>/ano e 200 m<sup>3</sup>/ano;
- Preço de saneamento calculado a partir de tarifa fixa e variável;
- Quota de serviço – contador com diâmetro de 15 mm;
- Preço médio e preço médio ponderado em análise por grupos de entidades gestoras.

Quanto ao abastecimento de água, os preços médio e médio ponderado (por NUT II) são os que constam da tabela seguinte:

Quadro 4 – Preços médio e médio ponderado (por NUT II) de abastecimento de água (Fonte: APDA, 2011)

|                       | 120 m <sup>3</sup>              |           |   |           | 200 m <sup>3</sup>              |           |   |           |
|-----------------------|---------------------------------|-----------|---|-----------|---------------------------------|-----------|---|-----------|
|                       | Preço médio (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio ponderado (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio ponderado (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) |
| <b>Nacional</b>       | 0,741                           | 88,91     | 0,898                                     | 107,77    | 0,853                           | 170,70    | 0,989                                     | 197,79    |
| Norte                 | 0,796                           | 95,51     | 0,971                                     | 116,58    | 0,890                           | 177,92    | 1,060                                     | 212,10    |
| Centro                | 0,810                           | 97,17     | 0,931                                     | 111,76    | 0,937                           | 187,39    | 1,064                                     | 212,84    |
| Lisboa e Vale do Tejo | 0,870                           | 104,42    | 0,938                                     | 112,54    | 0,962                           | 192,48    | 0,998                                     | 199,52    |
| Alentejo              | 0,631                           | 75,71     | 0,694                                     | 83,33     | 0,805                           | 160,96    | 0,834                                     | 166,84    |
| Algarve               | 0,667                           | 80,00     | 0,677                                     | 81,21     | 0,713                           | 142,69    | 0,731                                     | 146,11    |
| Açores                | 0,558                           | 66,99     | 0,694                                     | 83,25     | 0,612                           | 122,36    | 0,790                                     | 157,95    |
| Madeira               | 0,487                           | 58,42     | 0,641                                     | 76,95     | 0,516                           | 103,21    | 0,638                                     | 127,62    |

A evolução registada nos preços do abastecimento de água entre 2006 e 2009 foi a seguinte:

Quadro 5 – Evolução dos preços de abastecimento de água entre 2006 e 2009 (Fonte: APDA, 2011)

|                 | 2006/7 | 2007/8 | 2008/9 | 2006/9 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Nacional</b> | 6,05%  | 2,56%  | 1,98%  | 3,52%  |
| Norte           | 4,54%  | 2,74%  | 1,83%  | 3,03%  |
| Centro          | 10,69% | 5,55%  | 0,86%  | 5,62%  |
| LVT             | 4,41%  | -0,53% | 3,26%  | 2,36%  |
| Alentejo        | 5,26%  | 5,37%  | 3,68%  | 4,77%  |
| Algarve         | 2,66%  | 2,67%  | -1,77% | 1,17%  |
| Açores          | 12,25% | 4,67%  | 1,16%  | 5,93%  |
| Madeira         | 9,00%  | 0,46%  | 2,19%  | 3,82%  |

No que diz respeito ao saneamento de águas residuais, os preços médio e médio ponderado (por NUT II) são os que mostram na seguinte tabela:

Quadro 6 – Preços médio e médio ponderado (por NUT II) de saneamento de águas residuais (Fonte: APDA, 2011)

|                       | 120 m <sup>3</sup>              |           |   |           | 200 m <sup>3</sup>              |           |   |           |
|-----------------------|---------------------------------|-----------|---|-----------|---------------------------------|-----------|---|-----------|
|                       | Preço médio (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio ponderado (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) | Preço médio ponderado (€/m <sup>3</sup> ) | Valor (€) |
| <b>Nacional</b>       | 0,315                           | 37,77     | 0,472                                     | 56,64     | 0,312                           | 62,30     | 0,466                                     | 93,21     |
| Norte                 | 0,387                           | 46,49     | 0,462                                     | 55,45     | 0,369                           | 73,83     | 0,433                                     | 86,56     |
| Centro                | 0,334                           | 40,04     | 0,457                                     | 54,82     | 0,321                           | 64,20     | 0,443                                     | 88,57     |
| Lisboa e Vale do Tejo | 0,510                           | 61,18     | 0,605                                     | 72,57     | 0,537                           | 107,39    | 0,617                                     | 123,48    |
| Alentejo              | 0,211                           | 25,27     | 0,250                                     | 30,02     | 0,228                           | 45,60     | 0,274                                     | 54,80     |
| Algarve               | 0,363                           | 43,57     | 0,437                                     | 52,42     | 0,363                           | 72,59     | 0,428                                     | 85,50     |
| Açores                | 0,094                           | 11,28     | 0,218                                     | 26,13     | 0,110                           | 21,92     | 0,257                                     | 51,46     |
| Madeira               | 0,124                           | 14,93     | 0,169                                     | 20,31     | 0,128                           | 25,53     | 0,154                                     | 30,89     |

A evolução dos preços médios ponderados para 120 m<sup>3</sup>, por NUT II, foi a seguinte:

Quadro 7 – Evolução dos preços médios ponderados do saneamento para 120 m<sup>3</sup>, por NUT II, entre 2006 e 2009 (Fonte: APDA, 2011)

|                 | 2006/7 | 2007/8 | 2008/9 | 2006/9 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Nacional</b> | 10,68% | 6,40%  | 4,63%  | 7,21%  |
| Norte           | 9,71%  | 11,11% | 3,97%  | 8,22%  |
| Centro          | 17,30% | 13,59% | 7,18%  | 12,61% |
| LVT             | 5,85%  | -2,06% | 2,90%  | 2,18%  |
| Alentejo        | 16,63% | 14,60% | 14,79% | 15,34% |
| Algarve         | 25,90% | 17,81% | 0,61%  | 14,27% |
| Açores          | 50,14% | 5,86%  | 17,32% | 23,08% |
| Madeira         | 36,18% | 5,58%  | 2,88%  | 13,94% |

Em Portugal, o preço unitário de venda de água em “alta” varia no intervalo entre 0,29 Eur/m<sup>3</sup> (mínimo) e 0,61 Eur/m<sup>3</sup> (máximo). O valor máximo é, assim, cerca do dobro do valor mínimo.

Por seu turno, o preço unitário de venda de água em “baixa” varia no intervalo entre 0,15 Eur/m<sup>3</sup> (mínimo) e 1,88 Eur/m<sup>3</sup> (máximo). O valor máximo é, assim, cerca de doze vezes o valor mínimo.

O peso do custo com a aquisição de água na factura do consumidor varia no intervalo entre 44% (mínimo) e 129% (máximo).

Por outro lado, verifica-se que, em média, o utilizador final do serviço de saneamento continua a não pagar, sequer, a factura do serviço em “alta”.

O preço unitário do saneamento em “alta” varia no intervalo entre 0,31 Eur/m<sup>3</sup> (mínimo) e 0,93 Eur/m<sup>3</sup> (máximo). O valor máximo é, assim, o triplo do valor mínimo.

Já o preço unitário de saneamento em “baixa” varia no intervalo entre 0,0 Eur/m<sup>3</sup> (mínimo) e 1,31 Eur/m<sup>3</sup> (máximo).

O peso do custo com o tratamento de água residual na factura do consumidor varia no intervalo entre 48% (mínimo) e 268% (máximo).

Os sistemas tarifários praticados permitem apenas a recuperação parcial dos custos não financiados por subsídios comunitários.

Dados do INSAAR (2009), permitem concluir que se verificam níveis de recuperação de custos de 90% para os serviços de águas e apenas 46% para os serviços de saneamento de águas residuais.

De acordo com a ERSAR, a dispersão de valores dos tarifários dos serviços de águas e saneamento constitui uma forte distorção na sua racionalidade, equidade e sustentabilidade. Nos 308 municípios portugueses, apenas em 5, o custo dos serviços de água e saneamento excede 1% do rendimento médio familiar. A média ponderada é 0,5%.

Foi introduzido pela ERSAR o indicador de acessibilidade económica ao serviço, definido como se segue:

$$Iae(\%) = \frac{\text{Encargo médio do agregado familiar com os serviços}}{\text{Rendimento médio disponível por agregado familiar}}$$

A situação portuguesa é em média confortável, embora com pressão de subida. A acessibilidade económica destes serviços de águas em Portugal é actualmente de 0,5%. Portugal (ERSAR) recomenda valores deste índice inferiores 1% (máximo 2%). Diversos países europeus recomendam valores inferiores a 2%, enquanto que os EUA recomendam valores inferiores a 2,5%. Já a OCDE recomenda valores inferiores a 3%.

Os dados do estudo ECSI Portugal (sistema de medida da qualidade dos bens e serviços disponíveis no mercado nacional, por via da satisfação do cliente, criado com o objectivo de fornecer às empresas meios que lhes permitam analisar anualmente a percepção dos seus clientes relativamente aos bens/serviços fornecidos, tornando-se num indicador de medida da performance) mostram que a água ocupa o quarto lugar no *ranking* dos sectores.

O ECSI Portugal é já desenvolvido nos seguintes sectores de actividade: água, banca, seguros, combustíveis, gás, transportes de passageiros, rede telefónica fixa, rede telefónica móvel, televisão por cabo, fornecimento de internet e comunicações postais.

Ranking ECSI dos Sectores em 2010



Figura 5 – Ranking ECSI dos sectores (Fonte: APQ/IPQ/ISEGI, 2011)

Quanto a propostas para melhorar o sector, salientamos as seguintes:

- Melhorar a “eficiência estrutural do sector”, excessivamente fragmentado e desarticulado;
- Melhorar a “eficiência orgânica das entidades gestoras” – reclama boa informação interna e externa;
- Assegurar a sua sustentabilidade económica e financeira com um adequado nível de recuperação de custos;
- Sistemas em “alta” – Reorganização já feita, ou em curso, em parte do território;
- Sistemas em “baixa” – Reorganização através da integração horizontal, aglomeração de vários municípios criando entidades gestoras de dimensão suficiente para obtenção da “escala mínima eficiente”;
- É necessário um “município-âncora” para conferir escala à entidade gestora e racionalidade à formatação de cada caso;
- Soluções especiais – simples e apropriadas – para os espaços rurais e de montanha;
- Os mais elevados “custos de dimensão de mercado” ou de “baixa densidade demográfica” verificados nas entidades gestoras do interior devem ser compensados com a introdução de mecanismos de perequação – criação e implementação de um Fundo de Equilíbrio Tarifário;
- O Fundo de Equilíbrio Tarifário conferirá mais equidade e racionalidade aos preços e tarifas praticadas e condições de sustentabilidade de várias entidades gestoras;
- Fusão de operadores do litoral e do interior, abrangendo grandes e pequenos municípios e espaços de alta e baixa densidade territorial.

É necessário, portanto, evoluir para uma harmonização tarifária no todo nacional, através da aplicação de instrumentos do tipo Fundo de Equilíbrio Tarifário associado a mecanismos de perequação.

São igualmente necessárias progressivas correcções tarifárias, associadas a acções de reestruturação na geometria dos sistemas existentes e integração horizontais e verticais, com o objectivo de conferir perspectivas de viabilidade a entidades gestoras em risco.

Situações haverá que recomendarão uma evolução da aplicação do conceito de “recuperação total dos custos” (*full cost recovery*), para o conceito de “recuperação sustentável dos custos” (*sustainable cost recovery*), ferramenta que pode revelar-se mais ajustada à necessidade de considerar devidamente as componentes sociais, ambientais e outras.

É provável, contudo, que ocorram movimentos de integração e de harmonização do sector, decorrentes não tanto da vontade dos actores em presença, mas antes da indispensável necessidade de pôr termo à insustentabilidade de várias situações.

Para assegurar uma gestão sustentável dos serviços, há que ter em conta um conjunto de aspectos, de entre os quais se destacam:

- Adaptação à mudança e inovação;
- Criação de novos modelos de gestão, envolvendo o ciclo urbano da água completo;
- Especialização das entidades gestoras;
- Generalização de uma prática de gestão realmente profissional;
- Manter qualidade de serviço, preservar recursos naturais, qualificar o ambiente.

A gestão em ambiente de carência de meios financeiros obriga a uma particular atenção à produtividade dos recursos naturais, financeiros, humanos (eficiência produtiva), implica um maior nível de eficiência económica e reforça a aplicação do princípio da subsidiariedade (só fazer a um nível mais elevado o que se não pode fazer bem a um nível mais baixo), sempre com o objectivo central de melhoria da governação das entidades gestoras.

Quanto ao modelo de organização do sector, torna-se indispensável clarificar o papel pretendido para os diferentes actores:

- Estado – Accionista, regulador, tutela ambiental;
- Municípios – SMM (accionistas e clientes);
  - “baixas” (entidades gestoras, concedentes, clientes).
- Privados – Concessionários, accionistas (?)
  - “alta” e/ou “baixas” (?)

Há que clarificar e redefinir o modelo global em que assenta a criação dos Sistemas Multimunicipais, nomeadamente os Contratos de Concessão que lhes estão atribuídos.

Num sector com estas características (monopólio natural), as políticas públicas são fundamentais, uma vez que o mercado apresenta muitas limitações.

Algumas questões têm que, pois, ser levantadas:

Que políticas sectoriais e globais deverão ser praticadas, em ordem a garantir-se a sustentabilidade do sector como um todo e das entidades gestoras cada uma *de per si*?

Quais deverão ser os actores principais e que papel deverão desempenhar na concretização das medidas que permitam disponibilizar serviços de águas e saneamento de qualidade em todo o País, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores?

Caminhar com segurança para indiscutíveis patamares de sustentabilidade implica, assim, que não se retroceda no essencial quanto ao que nos conduziu aos elevados níveis de atendimento em abastecimento de água e saneamento de águas residuais, como obriga à tomada de novas

medidas que, corrigindo erros cometidos, garantam a continuação dos indiscutíveis progressos já alcançados.

As respostas contemplam, portanto, a necessidade de uma abordagem ampla, profunda, informada e politicamente esclarecida da situação do sector, e a tomada de decisões articuladas e coerentes – e não casuísticas – sobre os novos desafios para os serviços de águas em Portugal, com que estamos e estaremos confrontados no futuro próximo.

Quanto à regulação do sector, a universalização regulatória da ERSAR é portadora de perspectivas de introdução de racionalidade nas tarifas e no desempenho dos diversos tipos de operadores. É indispensável o reforço da independência e meios de funcionamento da ERSAR, enquanto Entidade Administrativa Independente, com intervenção da Assembleia da República.

Há que fixar indicadores de desempenho, reforçar a eficiência técnica, económica, social e ambiental dos serviços, adoptando boas práticas de gestão (combate às perdas, entre outras) e prosseguindo e aprofundando a comparação a nível internacional, através de exercícios de *benchmarking*, analisando outras situações e mercados de serviços de águas e saneamento que tiveram de se reestruturar.