



Política da Água: da progressiva harmonização do quadro legal e institucional à operacionalização das estratégias de intervenção



## BREVE BALANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SECTOR

PEDRO CUNHA SERRA

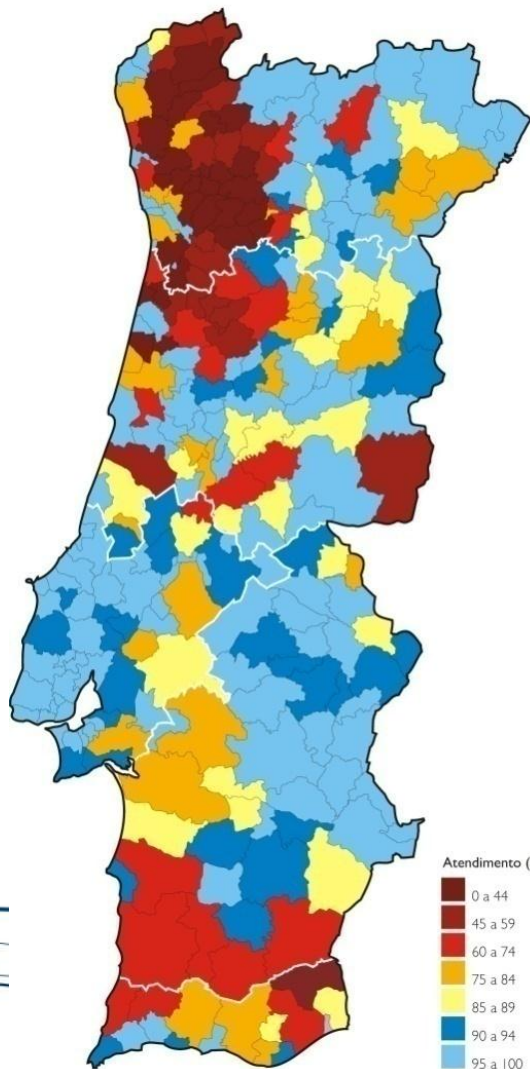
4 DE MAIO 2011

O Código Administrativo de 1936 incluiu o abastecimento público de água entre as atribuições autárquicas de *exercício obrigatório*, as quais passaram então a constituir um *encargo legal de que os órgãos municipais tinham de desonerar-se antes de quaisquer outras*.

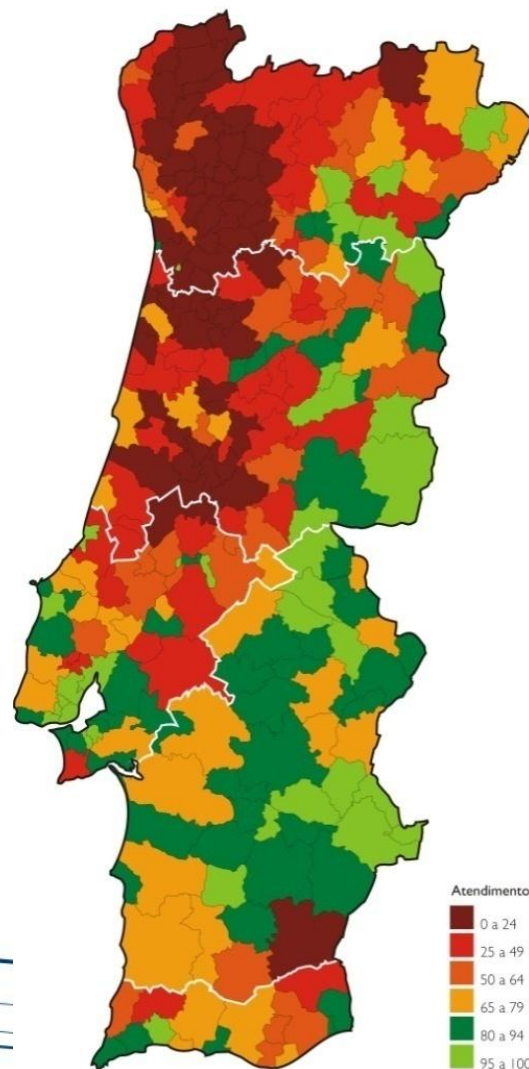
As suas tarifas deviam ser fixadas “*de modo a cobrir os gastos de exploração e de administração, bem como a permitir a constituição das reservas necessárias*” e não com base em critérios políticos.

Não foi, pois, por falta de visão estratégica que, chegados a 1993, os níveis de atendimento destes serviços entre nós eram mais dignos de um país do terceiro mundo do que de um Estado-membro da EU.

Abastecimento de Água  
Níveis de Atendimento em 1994



Saneamento de Águas Residuais  
Níveis de Atendimento em 1994

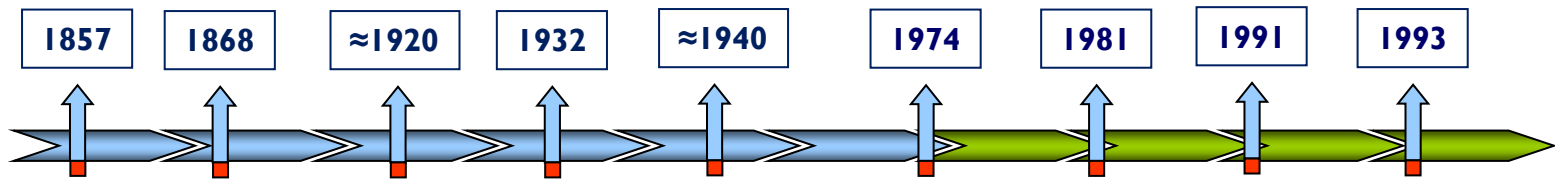


Em 1993 foi aprovada uma reforma do quadro legal da gestão dos serviços de água e saneamento cujo vector mais importante consistiu na sua empresarialização:

- Foram criados os sistemas multimunicipais de água e saneamento, de titularidade estatal, na forma empresarial;
- Foi aberto o sector às empresas privadas, no segmento dos serviços municipais, de titularidade municipal, por concessão.

Estas medidas tiveram como consequência a segmentação dos serviços em

- “Alta” e “baixa”,
- Municipais e estatais,
- Públicos e privados,
- Água e saneamento de águas residuais.



**1857:** Contrato de concessão do abastecimento de água à cidade de Lisboa

**1868:** Fundação da Companhia de Águas de Lisboa (CAL). Substitui anterior empresa, com mesmo nome e que perdeu a concessão por incumprimento contratual.

**≈1920:** Capacidade do sistema limita consumos diários de água per capita a 22 litros (150 litros nas capitais europeias). Água inquinada distribuída com impacto na mortalidade.

**1932:** Novo contrato de concessão, que marca o início da intervenção do Estado, alargando a área servida e com um plano de obras consistente com os objectivos.

**≈1940:** Reformulação do contrato de concessão, com termo previsto em 1974. Caixa Geral de Depósitos informa Governo do peso considerável dos empréstimos para o abastecimento de água.

**1974:** Termo da concessão e fundação da EPAL como empresa pública.

**1981:** Publicação dos estatutos da EPAL, criando as bases para o alargamento da área servida.

**1991:** Transformação da EPAL em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

**1993:** Integração da EPAL no Grupo Águas de Portugal.



**Operários da CAL junto de máquina a vapor**



**Novos laboratórios da EPAL**

## Modelo de gestão:

- ✓ Liberdade de contratualizar fornecimento de água com Municípios.
- ✓ Regime de preços inclui uma componente fixa (“quota de serviço”) e outra variável função dos volumes consumidos.
- ✓ Princípios de aplicação desses preços a fixar por convenção entre o Estado, representado pela Direcção Geral da Concorrência e Preços, e a EPAL.
- ✓ Os preços de venda da água e dos serviços prestados devem assegurar as receitas necessárias à cobertura dos custos de exploração, bem como à garantia de um nível adequado de autofinanciamento e de remuneração do capital investido.
- ✓ Todos os consumidores, públicos ou privados, devem pagar a água que consomem e os serviços que lhes são prestados.



Municípios servidos	33
População servida	2,8 (milhões de habitantes)
Cientes directos em Lisboa	348 (milhares de clientes)

# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

## Modelo de gestão:

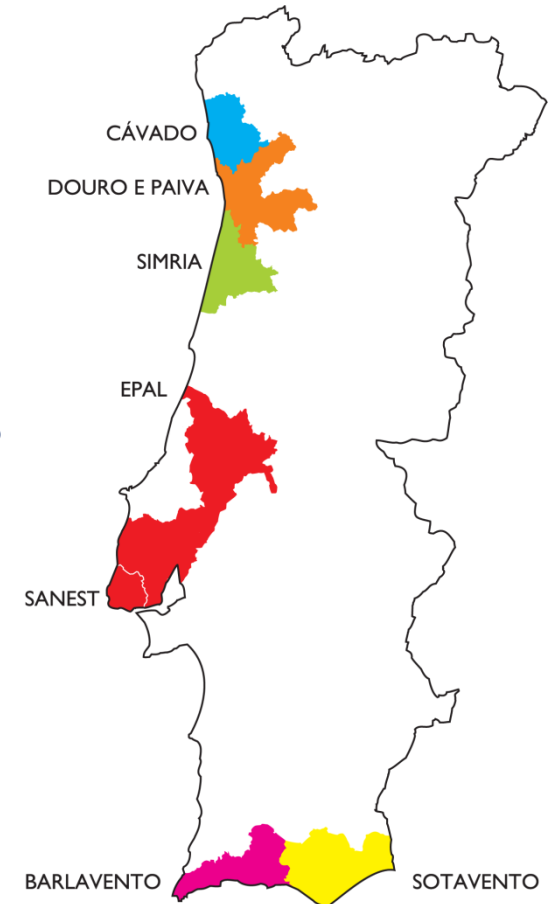
- ✓ Governo assume, mediante acto legislativo, competências das autarquias num dado território, prazo e âmbito de serviço.
- ✓ Contrato (de concessão) in house a empresa de capitais maioritariamente públicos, participada pelos Municípios utilizadores do Sistema e pela Águas de Portugal (em maioria no capital).
- ✓ Contrato inclui plano de investimentos, inicial e de substituição, condições de prestação dos serviços e modo de formação dos respectivos preços (incluindo recuperação dos custos e remuneração dos capitais investidos).
- ✓ Reversão para os Municípios (Janeiro 2002).
- ✓ Regulação económica *cost plus*: CAC. IRAR. ERSAR. Ganha peso na actividade regulatória a qualidade do serviço (indicadores de desempenho) e a definição de boas práticas (eg, gestão patrimonial de infra-estruturas).
- ✓ Modelo EPAL sem comparador nacional.



# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

## Período 1993-2000:

- ✓ Consenso sobre o esgotamento do modelo municipal e sobre a necessidade de uma evolução de cariz empresarial não limitada por fronteiras administrativas.
- ✓ Fundo de Coesão, nova fonte financiamento, mais exigente em termos da racionalidade dos apoios, vocacionada para grandes projectos de transportes e de ambiente.
- ✓ Prioridade nacional: resolver as graves (e crónicas) deficiências do abastecimento de água às áreas metropolitanas ou com elevada pressão turística.
- ✓ Prioridade ainda, por razões diferentes, ao saneamento da Costa do Estoril e da Ria de Aveiro.
- ✓ Sucesso dos primeiros Sistemas Multimunicipais criou dinâmica de alargamento do modelo de gestão (e de execução eficaz do QCA e do Fundo de Coesão), consubstanciada no PEAASAR I que foi incluído no Plano Nacional da Água.





# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

Situação no Final do PEAASAR 2000-2006

	Níveis de Atendimento	
	Água	Saneamento
<b>ALTA</b>	93%	89%
<b>BAIXA</b>	93%	76%
<b>GLOBAL</b>	<b>93%</b>	<b>76%</b>

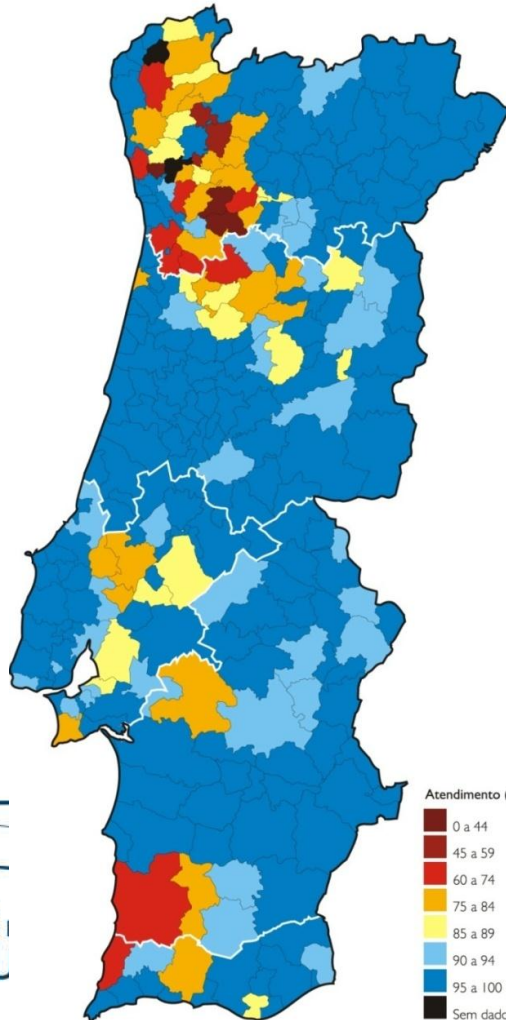
Níveis em 1993	75%	25%
----------------	-----	-----

Objectivos PEAASAR 2013	<b>95%</b>	<b>90%</b>
-------------------------	------------	------------

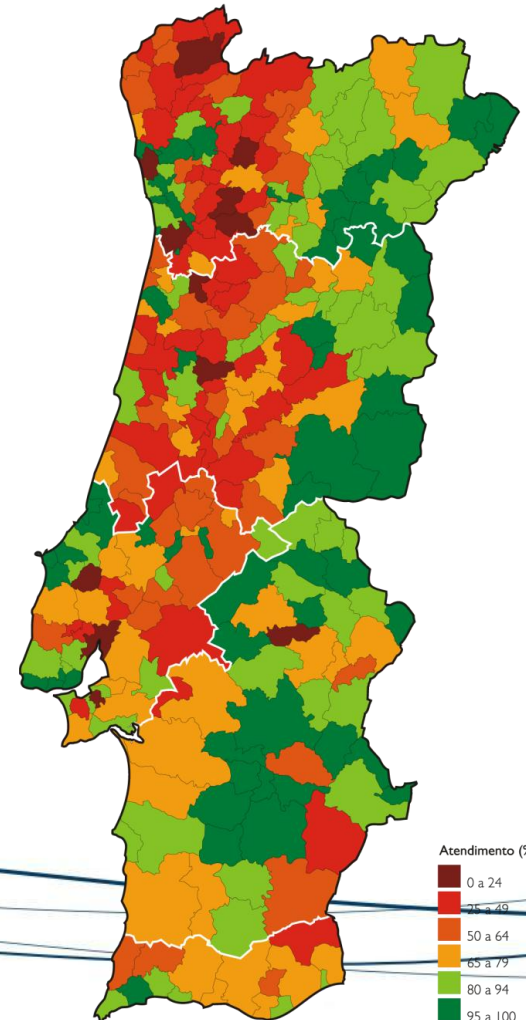
# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

## Situação no final do PEAASAR 2000-2006

Abastecimento de Água  
Níveis de Atendimento em 2006



Tratamento de Águas Residuais  
Níveis de Atendimento em 2006



# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

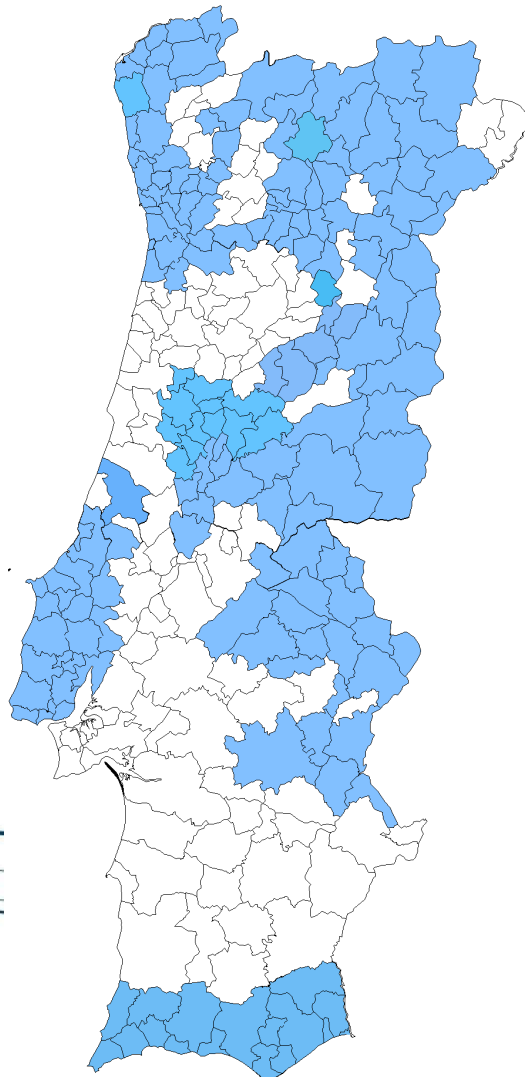
## Período 2000-2006:

- ✓ Implementação do modelo fora das áreas metropolitanas, nomeadamente com baixa densidade demográfica e reduzida capacidade financeira.
- ✓ Criação de 13 novos sistemas multimunicipais. Com a EPAL o Grupo AdP presta serviços de águas e de águas residuais a quase 80 % da população do Continente.
- ✓ Enormes progressos nos indicadores ambientais e de saúde pública.
- ✓ Cumprimento generalizado do normativo nacional e comunitário.
- ✓ Problemas: Capacidade instalada parcialmente desaproveitada (por inexistência de redes em baixa e/ou por baixa adesão ao serviço).
- ✓ Incapacidade dos Municípios utilizadores em transferir o custo para o cliente final.

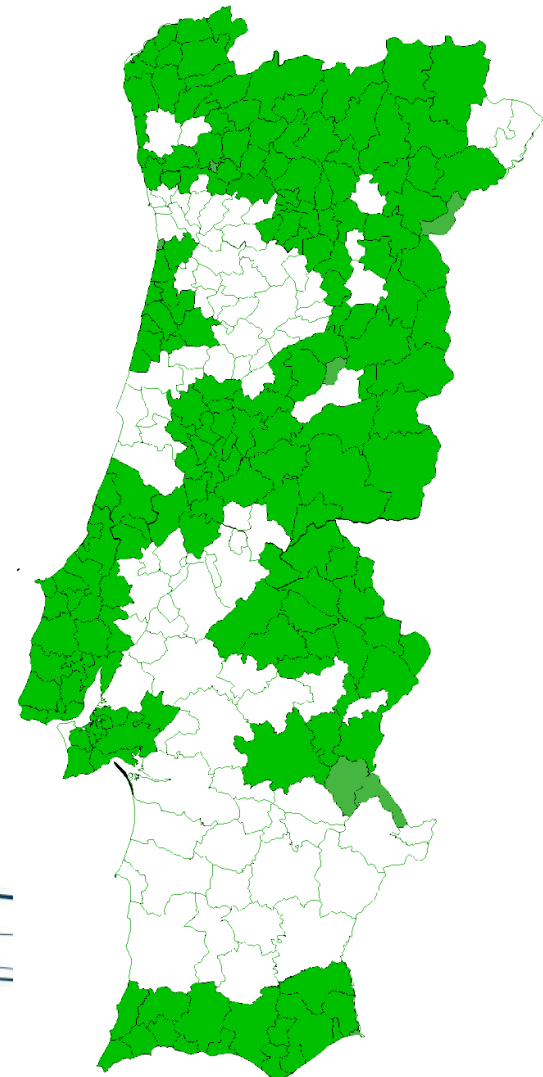


# Final 2006 Sistemas Multimunicipais

Água

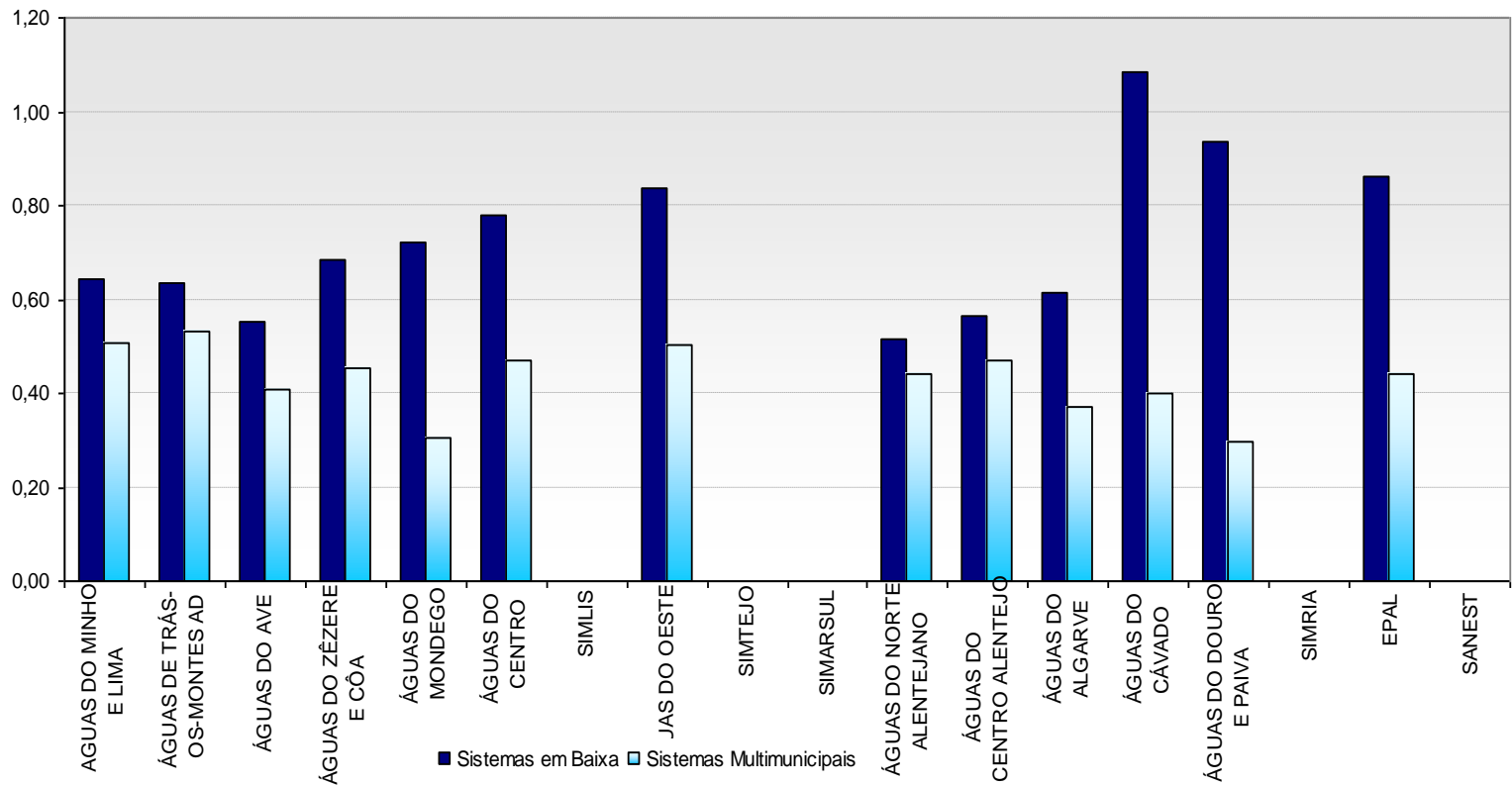


Saneamento



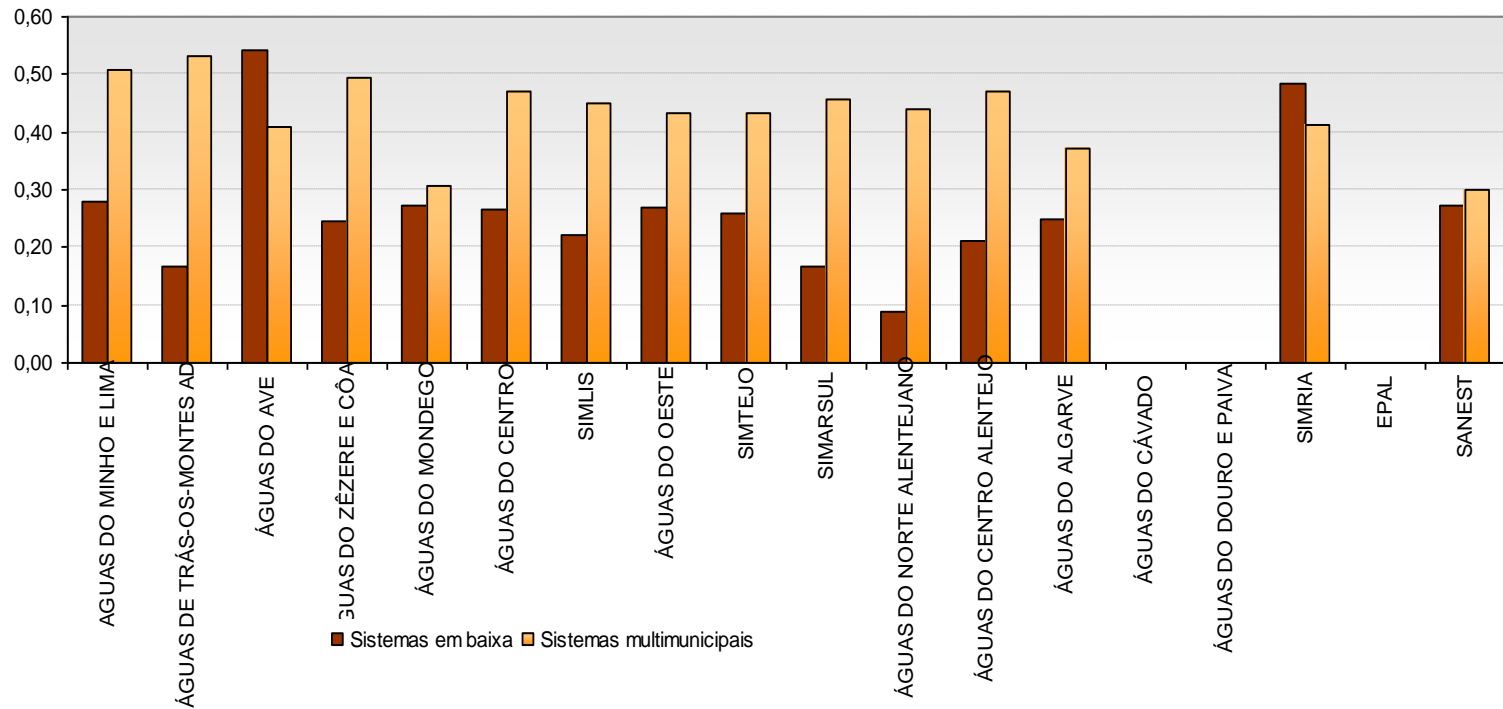
# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

COMPARAÇÃO ENTRE A TARIFA APLICADA NOS SISTEMAS EM BAIXA E A TARIFA DOS SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS (Euros/m<sup>3</sup>)  
Abastecimento de Água



# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

COMPARAÇÃO ENTRE A TARIFA APLICADA NOS SISTEMAS EM BAIXA E A TARIFA DOS SISTEMAS MULTIMUNICIPAIS (Euros/m<sup>3</sup>)  
Saneamento de Águas Residuais



# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

## Nas Áreas Metropolitanas:

- ✓ Autarquias com grande dimensão populacional.
- ✓ Autarquias com elevados níveis de atendimento em baixa, que investiram nas suas redes, ainda que por vezes com perdas e infiltrações elevadas.
- ✓ Autarquias com serviços em baixa com elevada capacidade técnica.
- ✓ Autarquias que já praticam a recuperação dos custos pela tarifa.
- ✓ Em cada sistema várias autarquias com dimensão.

## Nas zonas rurais do interior:

- ✓ Autarquias com reduzida dimensão populacional.
- ✓ Autarquias com níveis de atendimento em baixa reduzidos, que não fizeram investimentos nas suas redes, com elevadas perdas e infiltrações.
- ✓ Autarquias com serviços em baixa sem capacidade técnica.
- ✓ Autarquias que não recuperam senão uma pequena fracção dos custos pela tarifa.
- ✓ Em cada sistema um reduzido número de autarquias com dimensão (autarquias âncora).



# Antecedentes Sistemas Multimunicipais

## Nas Áreas Metropolitanas:

- ✓ Projectos maduros.
- ✓ Apoios do Fundo de Coesão muito importantes.
- ✓ Grandes economias de escala.

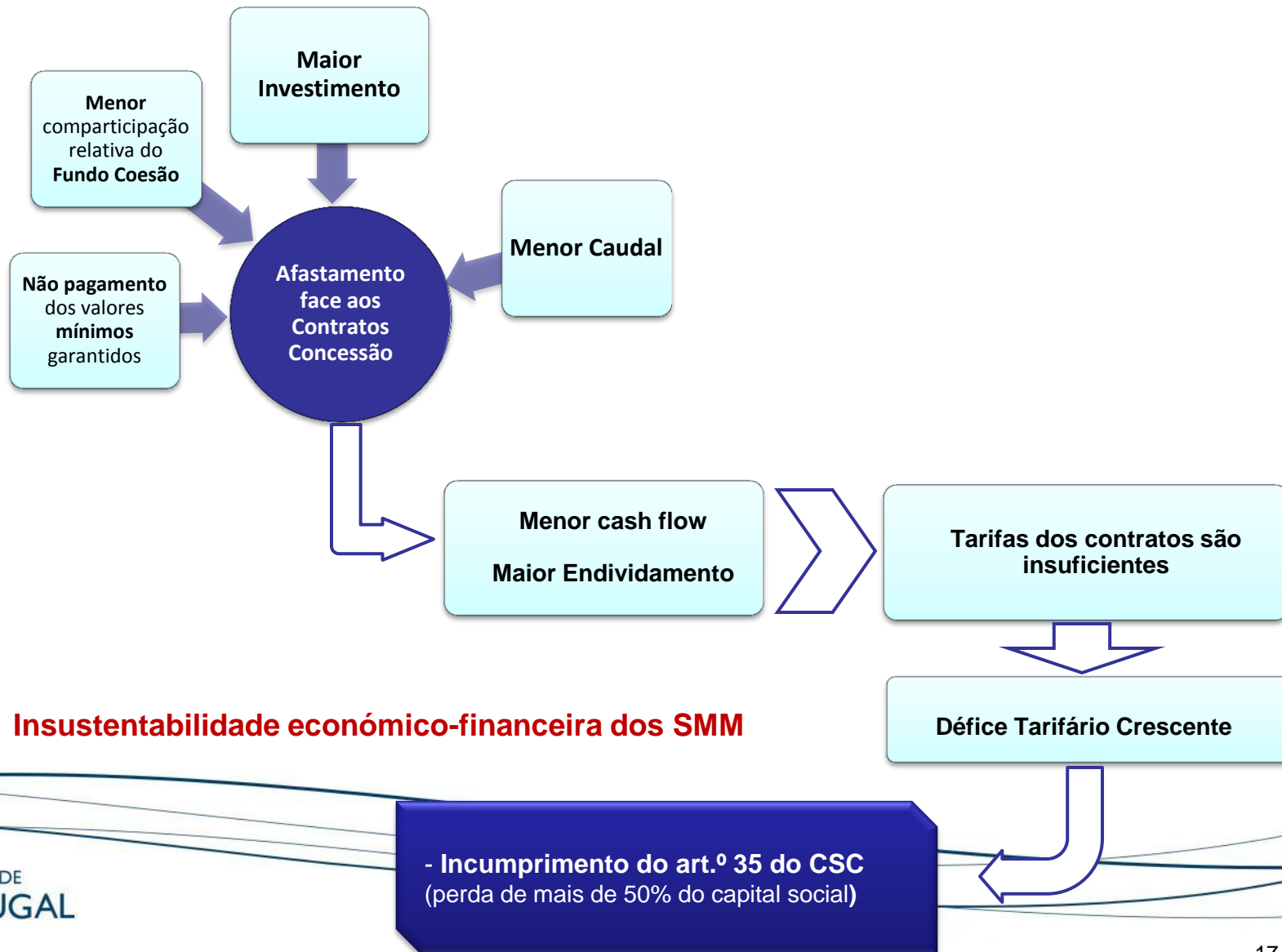
## Nas zonas rurais do interior:

- ✓ Ausência de estudos e de informação prévia.
- ✓ Apoios do Fundo de Coesão mais reduzidos.
- ✓ Menores economias de escala devido à dispersão da população por áreas muito vastas.





# Sustentabilidade Sistemas Multimunicipais



## Efeito da Actual Situação de Insustentabilidade Económico-Financeira

### NO GRUPO ADP

- Risco de não cumprimento das obrigações de serviço público e do plano de investimentos
- Risco do aumento dos custos de financiamento ou mesmo a execução antecipada de reembolsos relativos aos empréstimos já contraídos
- Financiamento dos défices tarifários acumulados
- Risco de não retorno do capital investido
- Risco de não recebimento da remuneração garantida
- Necessidade de reposição dos capitais próprios através de aumentos de capital

### NOS MUNICÍPIOS

- Aumento abrupto das tarifas no cumprimento do contrato de concessão
- Risco de não realização do plano de investimentos em alta – impacte na rede em baixa
- Risco de degradação da qualidade de serviço prestado
- Risco de não retorno do capital investido
- Risco de não recebimento da remuneração garantida

### NO ESTADO

- Eventual necessidade de maior esforço financeiro através do reforço do capital social da AdP
- Risco de não recebimento de dividendos
- Risco de redução significativa das receitas fiscais

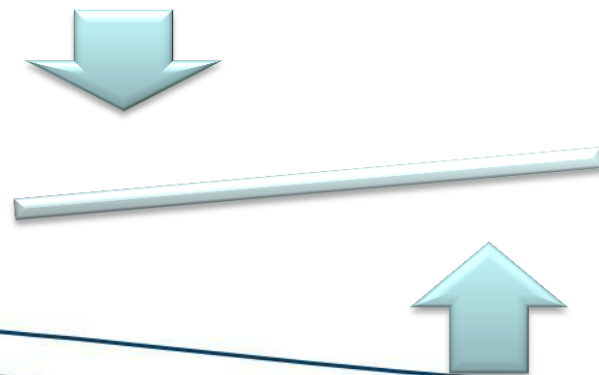
# Sustentabilidade Sistemas Multimunicipais

Manutenção prazo Concessões  
+  
Recuperação de défices  
=  
**Equilíbrio apenas pelas Tarifas**

**Soluções alternativas** mais adequadas, capazes de gerar tarifas equilibradas para o período da concessão

## Soluções Propostas (2009)

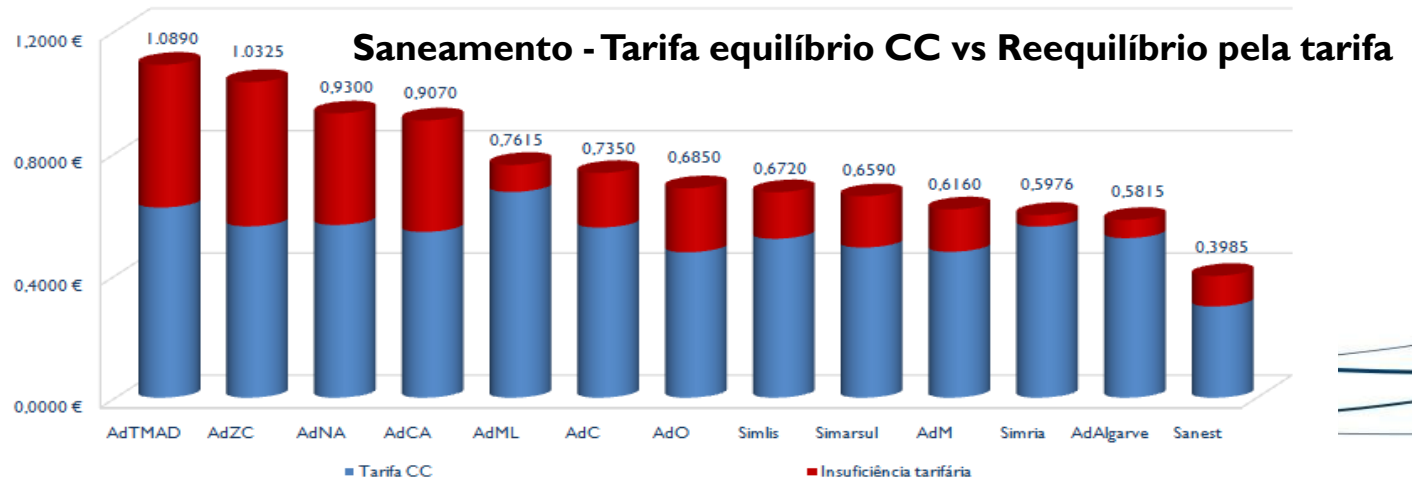
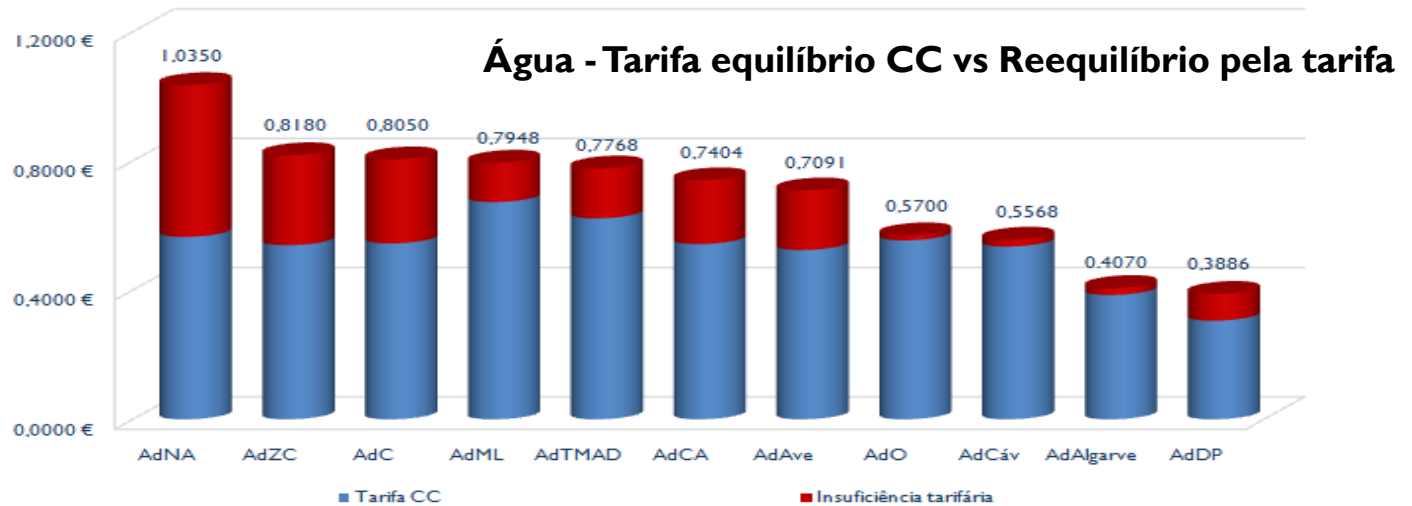
- Extensão dos prazos das concessões
- Fusões de sistemas
- Minimização dos Custos de Funcionamento
- Registo do défice tarifário nas contas dos SMM



- Recuperação dos défices em 15 anos
- Aumentos de capital

# Sustentabilidade Sistemas Multimunicipais

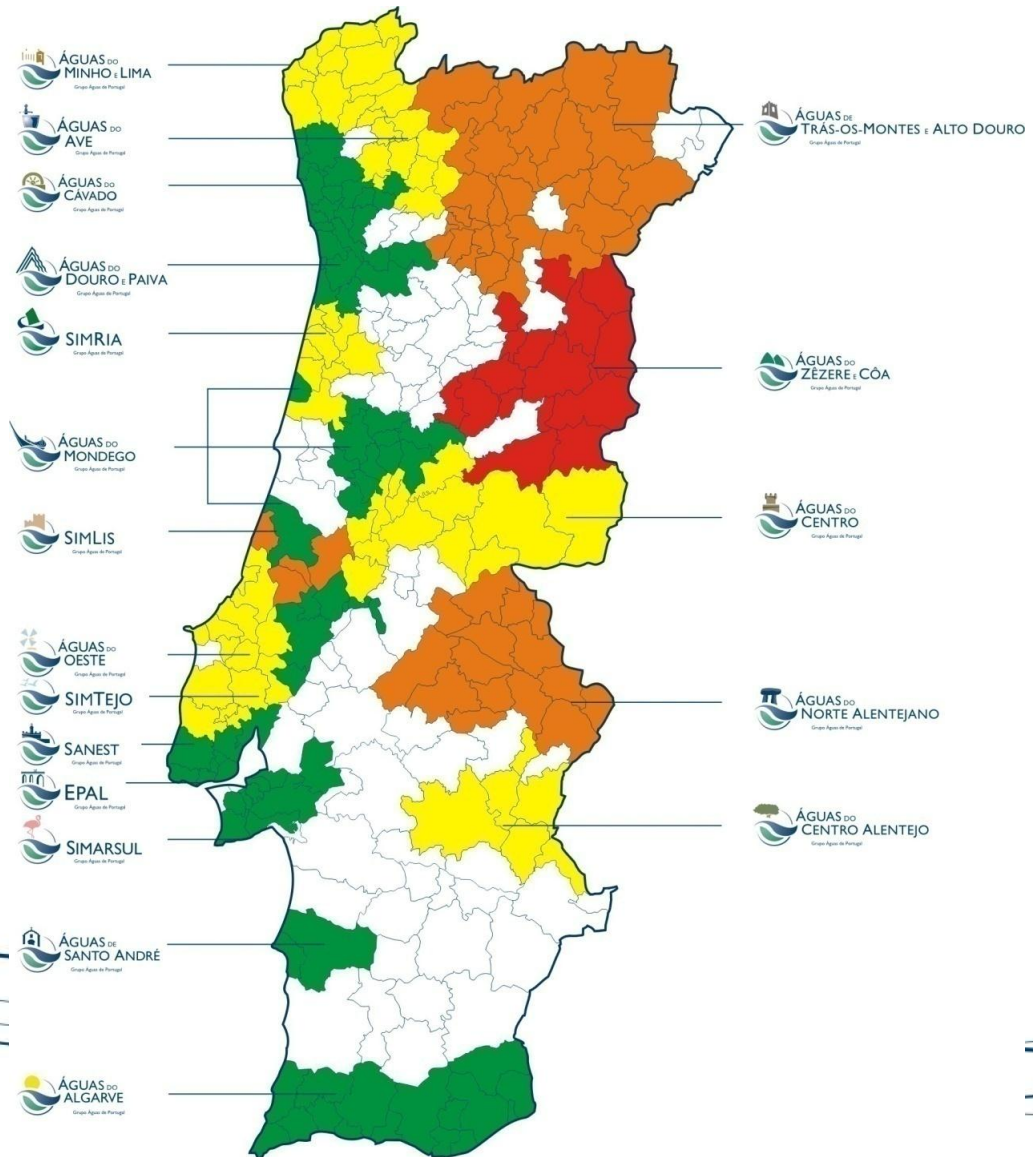
Insuficiência tarifária ao longo de todo o período das concessões



# Sustentabilidade Sistemas Multimunicipais

2008

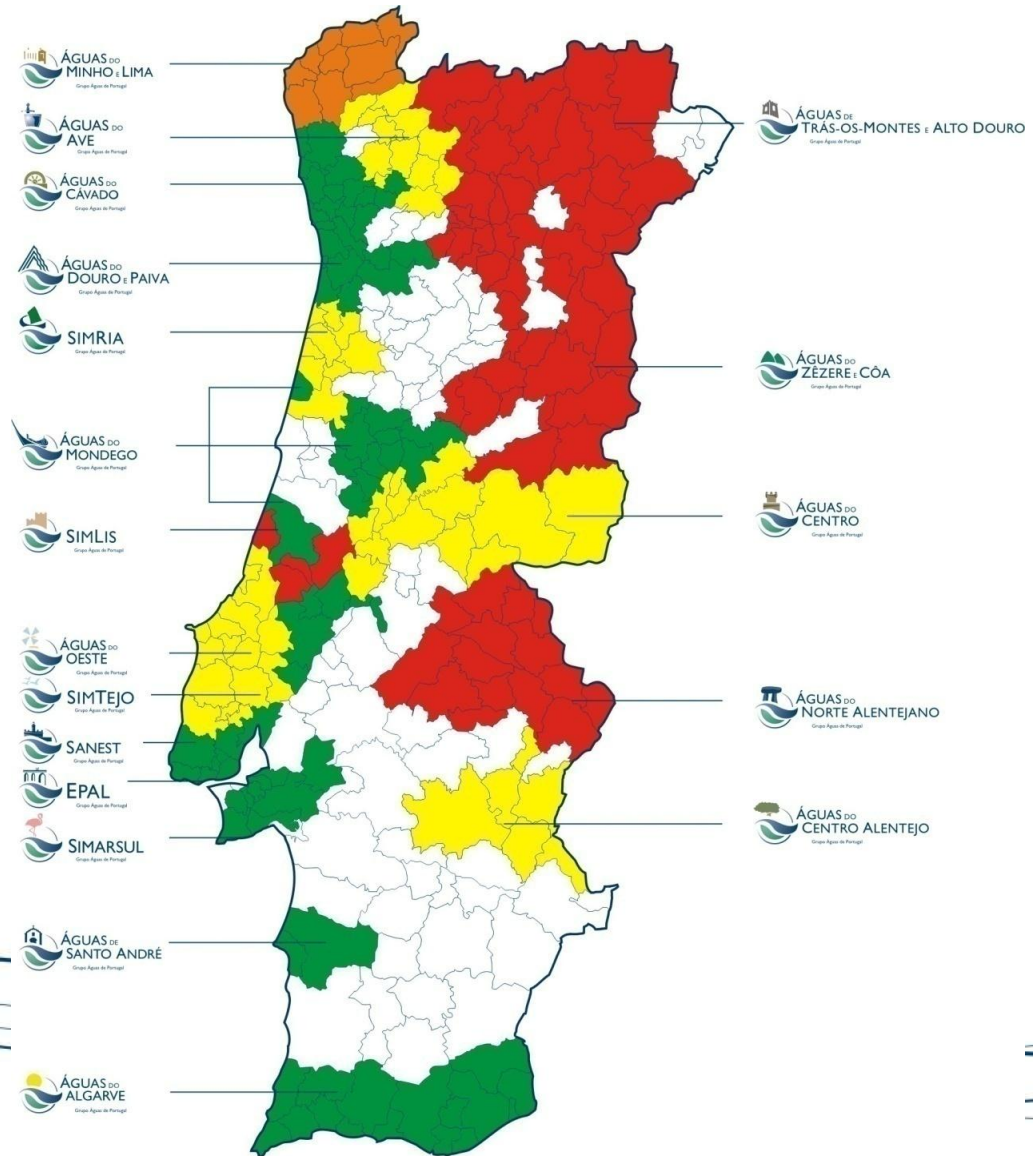
- Capitais Próprios Negativos
- A perder mais de 50% do capital
- A perder capital até 50% do capital
- Capitais Próprios Positivos



# Sustentabilidade Sistemas Multimunicipais

2009

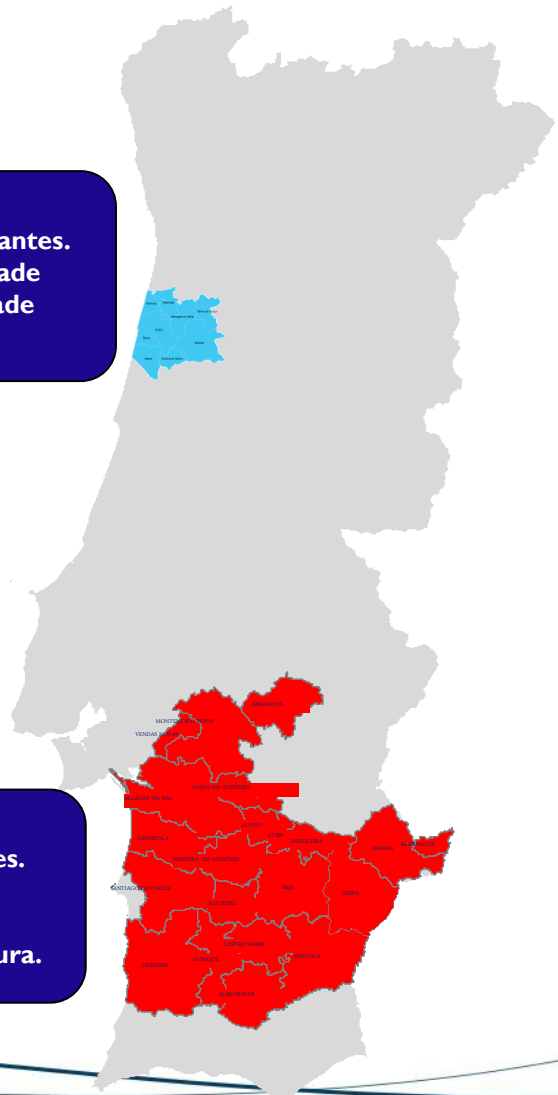
- Capitais Próprios Negativos
- A perder mais de 50% do capital
- A perder capital até 50% do capital
- Capitais Próprios Positivos



# Parcerias Estado-Autarquias

## Modelo de gestão:

- ✓ Municípios mantêm-se como actores centrais do processo de constituição e de gestão da parceria.
- ✓ Assente num contrato de parceria e num contrato de gestão.
- ✓ O contrato de parceria é celebrado entre o Estado e os Municípios. Incide nomeadamente sobre a partilha de riscos e sobre as bases do contrato de gestão.
- ✓ O contrato de gestão é celebrado entre o Estado, os Municípios e a Entidade Gestora. Incide nomeadamente sobre os objectivos operacionais.
- ✓ Permite, de forma inequívoca, alargar o âmbito da intervenção das entidades do sector empresarial do Estado aos “sistemas em baixa”.
- ✓ Regulação económica Price cap.



**AdRA**  
9 Municípios, 290 000 habitantes.  
Região com elevada densidade demográfica e com actividade industrial relevante.

**AgdA**  
21 Municípios, 250 000 habitantes.  
Região com baixa densidade demográfica e com actividade económica centrada na agricultura.

## Eficiência, Sustentabilidade, Financiamento

Importa desenvolver estes conceitos de forma ampla (I):

### ↘ Falta de sustentabilidade

- Receitas não cobrem todos os custos
- *Cash-flow* gerado não chega ao seu destino
- Sobrecustos desnecessários impostos aos operadores a título da defesa do consumidor

### ↘ Ineficiência

- Baixa produtividade dos factores em geral
- *Ausência de mecanismos de mercado*
- Ausência de estímulos à eficiência



## Eficiência, Sustentabilidade, Financiamento

Importa desenvolver estes conceitos de forma ampla (2)

### Dificuldades de financiamento

- Capitais próprios insuficientes
- Receitas próprias insuficientes
- Falta de sustentabilidade impossibilita o financiamento bancário
- Inadequação dos modelos de negócio à titularização, ao *Project Finance*

1. **Diploma sobre desvios de recuperação de custos**
2. **Medidas de combate à morosidade** - alteração da LFL
3. **Revisão do modelo de negócio dos SMM**
  - **Transferência de risco para as concessionárias de SMM**
  - **Fórmula de recuperação de desvios tarifários**
  - **Participação de privados**
    - Como subconcessionários (Tratave, outras)
    - *Outsource* (prazos, pessoal)
  - **Definição e distribuição dos ganhos de produtividade**

## 4. Revisão do modelo de negócio dos SMM

### ➤ **OPT plurianuais e consequências**

- Programas de investimentos plurianuais

### ➤ **Saída ordenada de utilizadores; perda de negócio e outros pagamentos** (Castelo Branco, VN Gaia, Évora)

### ➤ **Actividades não reguladas** (AdSA, reutilização)

- Enquadramento legal e contratual

### ➤ **Plano B**

## 5. Revisão dos contratos de concessão dos SMM deficitários



Um Grande Grupo.  
Um **Objectivo** Comum.

