

OS CUSTOS DA ÁGUA E A SUA RECUPERAÇÃO ATRAVÉS DAS TARIFAS

Joaquim Poças Martins

Professor Associado com Agregação, FEUP

Resumo

Após a intensa fase de infra-estruturação, Portugal enfrenta actualmente o desafio de assegurar a sustentabilidade económica e financeira no sector da água e do saneamento. Os tarifários praticados apresentam valores muito díspares nos diferentes municípios, havendo mesmo situações em que não são cobradas tarifas. Assim, um número significativo de entidades gestoras dos sistemas em baixa não gera rendimentos suficientes para cobrir os custos incorridos com a prestação destes serviços.

Os actuais problemas do sector da água implicam uma nova configuração dos sistemas de modo a conseguir economias de escala. É, igualmente, fundamental reformular a política tarifária em direcção a uma recuperação sustentável dos custos. Importa promover também a eficiência operacional dos sistemas através da redução das elevadas perdas de água e dos desperdícios de energia.

Palavras-chave: Tarifas, recuperação de custos, sustentabilidade, agregação, perdas

1. Introdução

Nos últimos 20 anos, o sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais passou por uma fase de infra-estruturação intensiva, beneficiando de apoios substanciais por parte dos fundos comunitários.

Entre 1993 e 2010, o investimento total situou-se acima dos 8 mil milhões de euros, dos quais 5,5 mil milhões foram financiados por fundos comunitários, correspondendo a uma taxa de comparticipação de 69%. Consequentemente, observou-se uma melhoria considerável na qualidade da água para consumo humano e nos níveis de atendimento da população em termos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.

De acordo com a informação disponível no último Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP 2012), o serviço público de abastecimento de água em Portugal Continental é praticamente universal, servindo 95% da população em 2011. Paralelamente, registam-se elevados níveis de qualidade da água fornecida aos consumidores: 98% da água é controlada e de boa qualidade (água segura).

Por sua vez, o serviço público de drenagem e tratamento de águas residuais cobre actualmente cerca de 80% dos alojamentos existentes em Portugal Continental.

Actualmente, o principal problema do sector da água e saneamento prende-se com a sustentabilidade económica e financeira resultante, por um lado, de uma incorrecta política tarifária que, em muitos casos, não garante a recuperação integral dos custos incorridos com os serviços e, por outro, de ineficiências na gestão operacional, nomeadamente as elevadas perdas de água e os desperdícios de energia.

2. A política tarifária

A análise das políticas tarifárias reveste-se de particular importância considerando as exigências da Directiva-Quadro da Água (DQA), que preconiza a integração dos custos, incluindo os ambientais e de recursos, na política de preços da água.

Na ordem jurídica nacional, a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), que transpõe a DQA, especifica que a gestão da água deve observar, o princípio do valor económico da água, o qual consagra a “(...) *necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a recuperação dos custos dos serviços de águas, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador*”.

O regime económico e financeiro dos recursos hídricos (Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho) estabelece que “*o regime de tarifas aplicável aos serviços públicos de águas deve permitir a recuperação dos custos associados à provisão destes serviços, em condições de eficiência (...), garantir a transparência na formação da tarifa a pagar pelos utilizadores e assegurar o equilíbrio económico e financeiro de cada serviço prestado pelas entidades gestoras*”.

O pacote legislativo vigente decorre do facto de, em grande parte dos municípios, as receitas tarifárias obtidas não serem suficientes para cobrir sequer os custos financeiros do serviço prestado, especialmente no que concerne à componente das águas residuais.

De facto, estudos efectuados pela ERSAR sobre as tarifas dos serviços de águas prestados aos utilizadores domésticos nos 278 municípios de Portugal Continental permitem concluir que os tarifários praticados apresentam valores muito díspares nos diferentes municípios, havendo mesmo situações em que não são cobradas tarifas.

Em muitos casos, as tarifas praticadas estão em clara dissonância com os princípios de recuperação dos custos, pondo em causa a sustentabilidade destes serviços. Uma parte significativa dos custos de investimento, operação e manutenção é suportada pelo contribuinte e não directamente pelo consumidor.

Os dados do RASARP 2012, relativos ao ano de 2011, indicam que uma família portuguesa típica, com um consumo de 10 m³/mês, paga uma factura mensal de €9,80 no abastecimento de água e de €5,69 no saneamento de águas residuais, o que totaliza um encargo global médio mensal de €15,49. Analisando os valores máximos e mínimos cobrados pelas entidades gestoras, as disparidades de preços são evidentes: €20,38 e €1,50 no abastecimento de água e €20,10 e €0 no saneamento.

Nesse mesmo ano, o preço médio unitário do abastecimento de água fixou-se em 1,4879 €/m³, enquanto o preço médio do saneamento se situou em 0,9427 €/m³. Assim, os portugueses pagaram, em média, 2,4306 €/m³ pela prestação dos dois serviços.

Uma questão habitualmente apontada como um obstáculo à implementação de tarifários eficientes no sector das águas é a capacidade financeira das famílias para pagarem o preço destes serviços. Recorde-se que, em Julho de 2010, uma Resolução da ONU reconheceu, pela

primeira vez, formalmente que o direito à água e ao saneamento são essenciais para a concretização de todos os direitos humanos.

Segundo dados do Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2012, o encargo médio dos agregados familiares com o abastecimento de água e saneamento não ultrapassa 1% das despesas médias anuais.

Esta conclusão é reforçada pela análise do indicador de acessibilidade económica desenvolvido pela ERSAR, que mede o peso do encargo médio com os serviços de água e águas residuais no rendimento disponível familiar médio na área de intervenção de cada sistema. A entidade reguladora recomenda um valor inferior a 1%, embora diversos países europeus recomendem valores até 2% e a OCDE até 3%.

Em Portugal não se regista, com os actuais níveis tarifários, um problema de acessibilidade económica aos serviços de água e saneamento, dado que apenas representam 0,59% do rendimento médio mensal disponível dos agregados familiares, tal como se constata no RASARP 2012.

Conclui, assim, que a questão da acessibilidade económica não é ainda, em termos gerais, um entrave à reforma dos tarifários em Portugal, embora seja necessário tomar em consideração regiões específicas ou situações de famílias com menores rendimentos.

3. Recuperação de custos

Uma expressiva maioria de entidades gestoras, em particular as entidades municipais responsáveis pelos sistemas em baixa, não recupera através das tarifas a totalidades dos custos incorridos na prestação dos serviços. Existe evidência de subsidiação cruzada entre a actividade de abastecimento de água e a de saneamento e entre o sector doméstico e os restantes sectores.

A ERSAR desenvolveu um indicador de cobertura dos gastos totais que corresponde ao rácio entre os rendimentos e ganhos totais e os gastos totais das entidades gestoras, sendo este um aspecto essencial para a sustentabilidade da gestão do serviço em termos económico-financeiros.

Os resultados apresentados no RASARP 2012, relativos ao ano de 2011, indicam que, a nível nacional, a cobertura dos custos totais é insatisfatória no serviço de abastecimento de água em alta, sem prejuízo de, na maioria das entidades gestoras, ser boa ou mediana. Melhor é o cenário no serviço de saneamento de águas residuais em alta, cuja avaliação global é considerada boa.

No universo dos sistemas em baixa, tanto no serviço de abastecimento de água como no serviço de saneamento, os dados da entidade reguladora apontam para que a cobertura dos gastos totais seja aparentemente mediana nos serviços em baixa. No entanto, esta conclusão assenta nas respostas de apenas 53% das entidades gestoras em baixa dado que as restantes não possuem contabilidade analítica por funções impossibilitando o reporte dos valores referentes a ganhos e gastos totais.

Tendo por base uma análise individual das 143 entidades gestoras em baixa que forneceram dados à ERSAR para o cálculo deste indicador em relação ao serviço de abastecimento de

água, verifica-se que 73 entidades gestoras (51% do total da amostra) não geram rendimentos suficientes para cobrir os gastos totais associados à prestação deste serviço. As áreas predominantemente rurais, onde predomina o modelo de gestão directa, são aquelas que revelam situações menos satisfatórias. Apenas 34 entidades gestoras em baixa registam uma boa avaliação neste indicador.

No serviço de saneamento em baixa, considerando as respostas de 139 entidades gestoras, a cobertura dos gastos totais pelos rendimentos totais é ainda mais deficitária. Observa-se que os rendimentos gerados por 88 entidades gestoras (63% do total da amostra) são insuficientes para cobrir os gastos totais, encontrando-se os casos mais problemáticos situados também nas áreas predominantemente rurais. Apenas 19% das entidades gestoras que responderam revelam um bom desempenho.

O facto de não se verificar uma recuperação integral dos custos obriga à subsidiação dos serviços de água e saneamento pelos contribuintes, introduzindo irracionalidade no sistema. Por outro lado, num cenário de forte contenção orçamental, decorrente da implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, tem vindo a assistir-se a uma redução significativa das verbas consignadas no Orçamento do Estado e nos orçamentos municipais, o que agrava a insustentabilidade económica e financeira do sector.

Esta situação tem vindo a afectar muitas autarquias que, perante as reduções das transferências do Orçamento do Estado e a imposição da diminuição do seu endividamento, têm deixado de pagar a água adquirida e o tratamento de águas residuais aos sistemas em alta. As dívidas das autarquias aos sistemas multimunicipais de água e saneamento têm vindo a sofrer um agravamento acentuado, tendo atingido os 420 milhões de euros em 2012.

Outra consequência preocupante desta situação é a indisponibilidade de fundos para aplicar na manutenção e remodelação das redes mais antigas. A falta de atempada manutenção e renovação é grave na medida em que, no curto prazo amplia as perdas de água e desperdícios e, no longo prazo, aumenta os custos de reparação e as necessidades de novos investimentos de raiz.

A insustentabilidade económica e financeira de muitas entidades gestoras coloca em causa a qualidade de serviço prestado e, consequentemente, os interesses dos utilizadores. Exige-se, por isso, uma exploração tecnicamente qualificada e em condições de gerar as receitas necessárias à cobertura de todos os encargos de funcionamento em condições apropriadas e de renovação dos equipamentos.

4. Sustentabilidade do sector

A dívida das autarquias às empresas multimunicipais é, certamente, um problema muito sério, quer pela dimensão colocando em risco a sobrevivência de muitas dessas empresas, quer pelo que significa em termos de dessintonia com as próprias autarquias, os únicos clientes dos sistemas multimunicipais.

No entanto, é importante reconhecer que as dívidas dos municípios às empresas do Grupo Águas de Portugal são, antes de mais, um sintoma, não são a “doença”. Seria óptimo que fossem a “doença” porque, nesse caso, o problema resolvia-se fazendo pagar os montantes em causa. Mas não é, da mesma forma que a dívida pública nacional, acumulada ao longo dos

últimos anos, é também um sintoma de algo muito grave e que requer tratamento, sob pena de recorrência certa.

Antes de mais, importa reconhecer que existe um problema, à partida, com as metas estabelecidas no PEAASAR: servir 95% e 90% da população portuguesa com sistemas públicos de abastecimento de água e de saneamento, respectivamente. É inadequado fixar estes níveis de atendimento para todas as regiões do País, manifestamente para os locais ermos e de população dispersa.

No contexto de uma rápida infra-estruturação, foi tomada a decisão de reproduzir no interior do País os sistemas em alta pensados para as grandes cidades do litoral. Muitas empresas multimunicipais foram criadas com base em projecções de consumos de água irrealistas, com projectos desadequados aos locais e com contratos de concessão e de fornecimento não consensualizados.

No que concerne aos sistemas em baixa, as principais dificuldades prendem-se com a fragmentação, a dispersão e a falta de escala das entidades gestoras. A consequência é um significativo desperdício de recursos e uma grande dificuldade em obter ganhos de eficiência. No abastecimento de água em baixa existem 380 de entidades gestoras, sendo esse número inferior no sector das águas residuais (265). Estas entidades são, na sua maioria, de pequena dimensão, sendo o seu âmbito de atuação o próprio município em que estão inseridas.

Deste modo, a maioria das entidades gestoras em baixa sofre de problemas crónicos: falta de capacidade de gestão; perdas de água muito elevadas; tarifas frequentemente muito baixas; incapacidade de pagar às empresas multimunicipais; e, de um modo geral, dificuldade de atingir os valores de referência dos indicadores de desempenho da ERSAR.

Nestes casos, como nos restantes, é importante que os municípios paguem o que devem mas, se não se resolverem as questões de fundo, designadamente as que dizem respeito à revisão dos contratos de concessão e de fornecimento, à delimitação/configuração dos sistemas em alta e em baixa e às tarifas, a “doença” vai persistir.

Portugal não tem dimensão para ter tantos sistemas independentes em baixa. Um município com apenas alguns milhares de habitantes, muito dispersos, com baixo nível de atendimento e com muitos investimentos a realizar, quase inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, terá de se associar a autarquias vizinhas para ganhar economias de escala.

Porém, a agregação de municípios terá maiores probabilidades de sucesso desde que seja incluído pelo menos um grande ou médio município (com SMAS ou com serviços municipais organizados). Juntar apenas sistemas problemáticos resultará, provavelmente, num sistema maior e mais problemático.

Por outro lado, é imperioso baixar as perdas de água e outras ineficiências e garantir uma boa gestão, pública ou privada, antes de aumentar tarifas. Com efeito, as entidades gestoras são, em muitos casos, geridas com baixos níveis de eficiência. Tipicamente, mais de 50% da água captada não é facturada, havendo sistemas em que este valor excede os 80% e outros em que não é mesmo conhecido.

São inegáveis as vantagens decorrentes da gestão integrada do ciclo urbano da água (abastecimento de água, saneamento, águas pluviais, rios e ribeiras e praias). Os raros casos

em que uma única entidade gestora agrega todas estas actividades mostram importantes economias de escala e de gama e, em particular, permitiram tirar partido dos investimentos em saneamento na melhoria efectiva da qualidade da água nas ribeiras urbanas e nas praias.

5. O caso do Porto

Em Outubro de 2006, os principais indicadores de actividade dos SMAS do Porto mostravam perdas de água muito elevadas (54%), milhares de casas sem saneamento, praias interditas à prática balnear, ribeiras urbanas poluídas e contas deficitárias.

Neste contexto, os SMAS do Porto foram transformados numa entidade de natureza empresarial, a Águas do Porto, responsável pela gestão de todo o ciclo urbano da água. Entre Outubro de 2006 e Setembro de 2013, a empresa registou progressos significativos nos projectos estratégicos que consubstanciam o Programa “Porto, uma Cidade Sensível à Água”. São de destacar os seguintes resultados tendo em conta o cenário base à data da constituição da empresa:

- Redução do volume de água não facturada (de 56.000 m³/dia em Outubro de 2006 para 13.578 m³/dia em Setembro de 2013);
- Diminuição de 95% no consumo de electricidade dos sistemas de bombagem nas estações elevatórias;
- Ligação de 7.137 prédios à rede pública de saneamento;
- Despoluição generalizada das ribeiras da cidade e reabilitação de vários troços a céu aberto;
- Obtenção da Bandeira Azul nas principais praias da cidade.

	SMAS do Porto Outubro (2006)	Águas do Porto Setembro (2013)
Água Entrada no Sistema (m ³ /dia)	104.000	59.154
Água Facturada	48.000	45.576
Água Não Facturada (m ³ /dia)	56.000	13.578
Actividades	Água + Saneamento	Água + Saneamento + Águas Pluviais + Ribeiras + Praias + Educação Ambiental
Evolução da Tarifa (Consumo de 10 m ³ /dia) <i>Preços constantes de 2006</i>	€14,5/mês	€14,1/mês
Praias com Bandeira Azul	Nenhuma	8
N.º de Colaboradores	574	475

Tabela 1 – Evolução dos indicadores de desempenho no Porto

Entre Outubro de 2006 e Setembro de 2013, o volume de água não facturada sofreu uma redução de 76%. Assim, este indicador cifrava-se em 54% em Outubro de 2006, tendo ficado em 23% em Setembro de 2013.

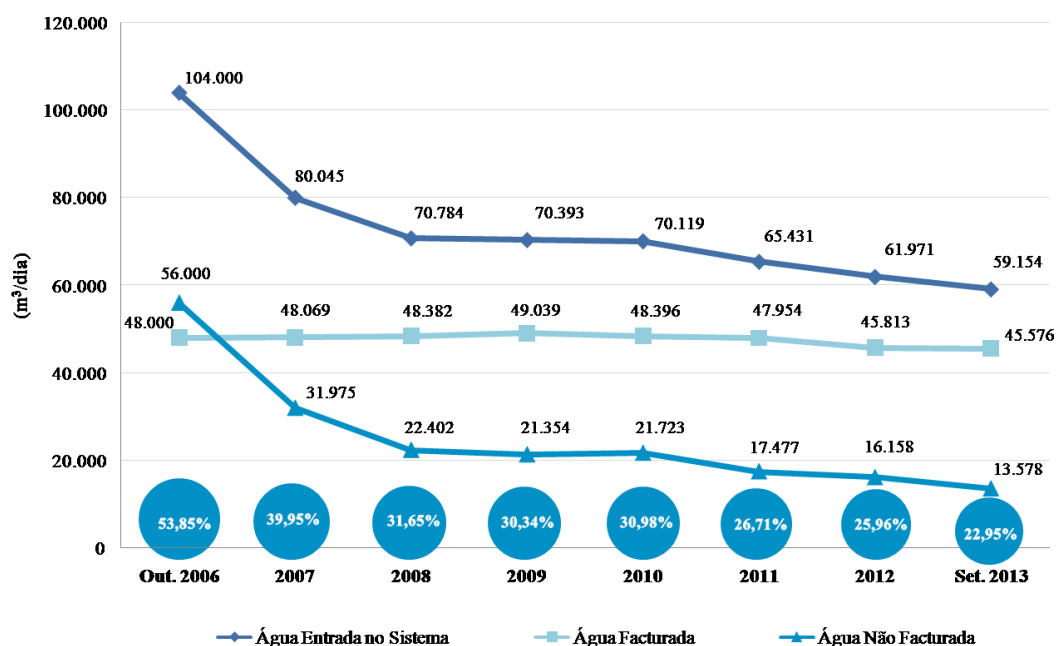


Figura 1 – Evolução da água comprada, factura e não facturada

A actividade da Águas do Porto destaca-se, igualmente, pela atribuição do galardão Bandeira Azul às praias da cidade, constituindo um marco na história do Porto, depois de anos de interdição da prática balnear devido à poluição das águas balneares.

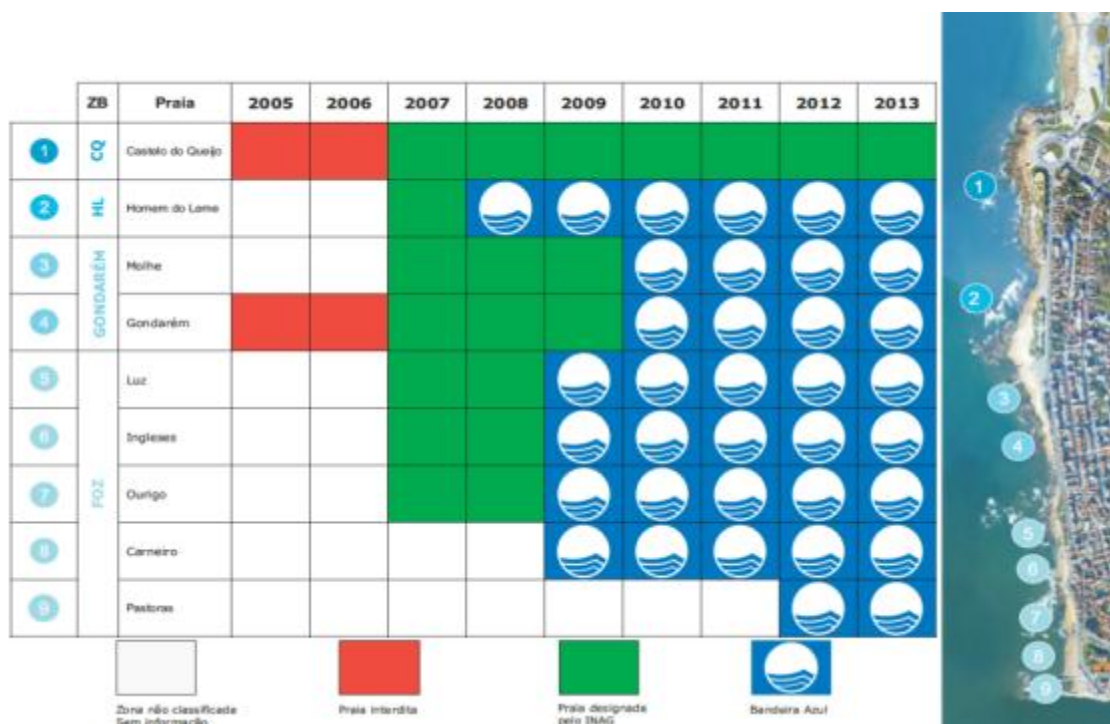


Figura 2 – Evolução da qualidade das praias do Porto

Devido aos ganhos resultantes da crescente eficiência operacional, nomeadamente da redução das perdas de água e da diminuição da factura energética associada às estações elevatórias, foi possível libertar recursos financeiros para alavancar o plano de investimentos de remodelação da rede de abastecimento de água e de expansão da rede de saneamento, bem como para financiar o alargamento do âmbito da actividade da empresa a todo o ciclo urbano da água (águas pluviais, ribeiras e praias).

Só o valor de água tratada que deixou de ser adquirida ao sistema multimunicipal que abastece os municípios do Grande Porto (Águas do Douro e Paiva) permitiu poupar 5 milhões de euros/ano num volume de vendas de cerca de 40 milhões de euros/ano.

O plano de investimentos tem vindo a ser concretizado sem recurso a empréstimos bancários, sem aumentos reais das tarifas e sem dívidas à banca e a fornecedores. O prazo de pagamento a fornecedores é, em média, de 27 dias.

Como consequência da sólida situação económica e financeira da empresa, os portugueses pagam, em termos reais, em 2013 menos pelos serviços de água e de saneamento do que pagavam em 2006. As tarifas praticadas no Porto figuram entre as mais competitivas a nível nacional no universo dos sistemas públicos de água e saneamento completos e sustentáveis.

Os resultados obtidos foram distinguidos a nível europeu com a atribuição do certificado de boas práticas do Prémio Europeu do Sector Público, promovido pelo Instituto Europeu da Administração Pública e apoiado pela Comissão Europeia. Foram, igualmente, objecto de reconhecimento público a nível nacional pelo Prémio de Boas Práticas no Sector Público, na categoria de redução de custos internos, organizado pela Deloitte e pelo Diário Económico.

6. Referências bibliográficas

ERSAR (2013): Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal – RASARP 2012, Volume 1 – Caracterização geral do sector, ERSAR.

ERSAR (2013): Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal – RASARP 2012, Volume 2 – Caracterização económica e financeira dos serviços, ERSAR.

ERSAR (2013): Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal – RASARP 2012, Volume 3 – Avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, ERSAR.

INE (2012): Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011, INE, Lisboa, disponível em <http://www.ine.pt>.

Monteiro, H. e Roseta Palma, C. (2007): Portuguese Water Supply and Sewage Tariffs Report, Departamento de Economia e Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica, ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/4238/>, consultado em 18 de Outubro de 2013.

OECD (2009): Managing Water for All, An OCDE Perspective on Pricing and Financing, OECD, Paris.

Poças Martins, J. (1998): Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Saneamento – Opções de financiamento e gestão nos municípios Portugueses, AEPSA, Lisboa.

Poças Martins, J. (2008): “Restructuring reaps quick results without tariff rise”, World Water and Environmental Engineering Magazine, Volume 31, Issue 2.

Scatasta, M. (2009): “Sustainable Cost Recovery and Financing of Water and Sanitation Services”, 6th FEMIP Conference, Monaco, May 2009.