

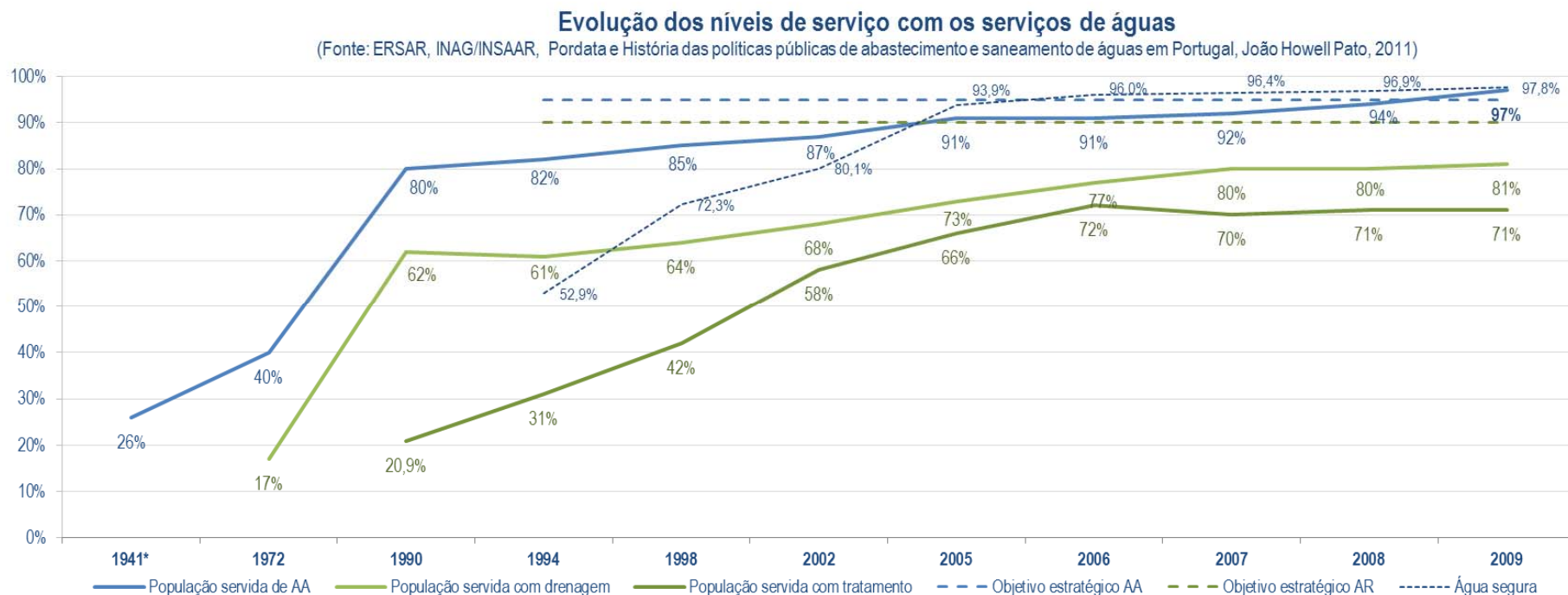
# Jornadas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Algarve- Gestão das Águas

Albufeira

1 Junho 2012

# Enquadramento

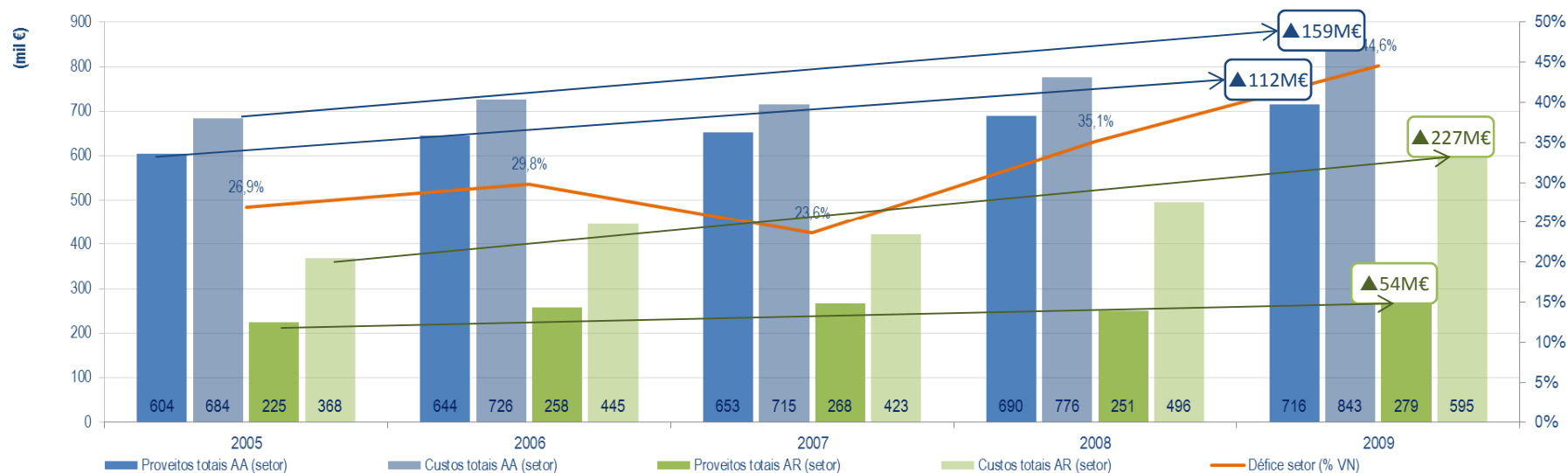
O país beneficiou de um conjunto avultado de investimentos em infraestruturas que permitiram alterar de forma significativa o panorama em vários parâmetros e capacitar-nos para fazer face aos exigentes desafios ambientais, patente na evolução dos indicadores de qualidade dos serviços, como na melhoria já visível em muitos meios recetores.



**Os resultados disponíveis evidenciam uma evolução assinalável do ÂMBITO e PADRÃO DE QUALIDADE dos SERVIÇOS DE ÁGUAS....**

**As exigências em termos dos serviços são francamente maiores, as quais traduzem-se nas infraestruturas e demais meios associados, e conseqüentemente, em gastos incomparavelmente superiores.**

Evolução dos proveitos totais e dos custos totais com os serviços de águas no Continente  
(Fonte: Relatórios INSAAR)



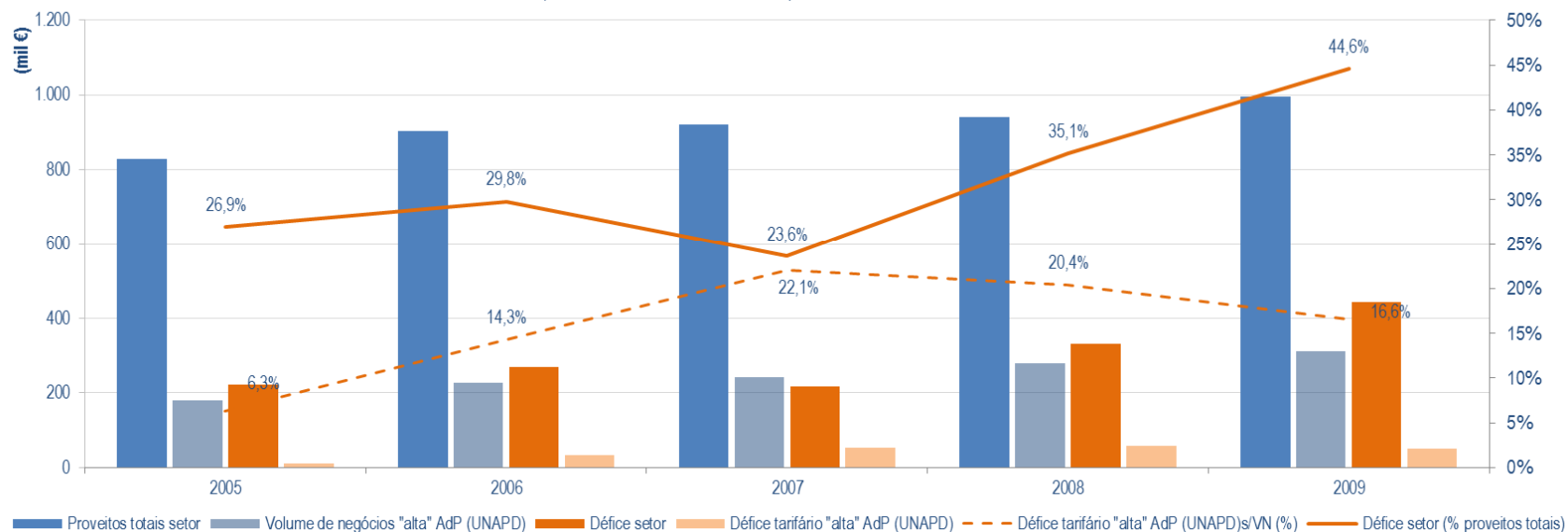
**Entre 2005 e 2009, os custos totais dos serviços cresceram cerca de 386M€ (▲ 37%), enquanto os proveitos totais cresceram 166M€ (▲ 20%), duplicando o défice (de 223M€ para 443M€).**

Em idêntico período, a faturação dos SMM cresceu 132M€ ou seja 34% do acréscimo global de custos dos serviços

**A tradição de serviço público**, com importantes apoios como via para assegurar o seu carácter universal **depara-se assim com um contexto francamente mais exigente**, com mobilização de mais recursos e a necessidade de induzir usos racionais.

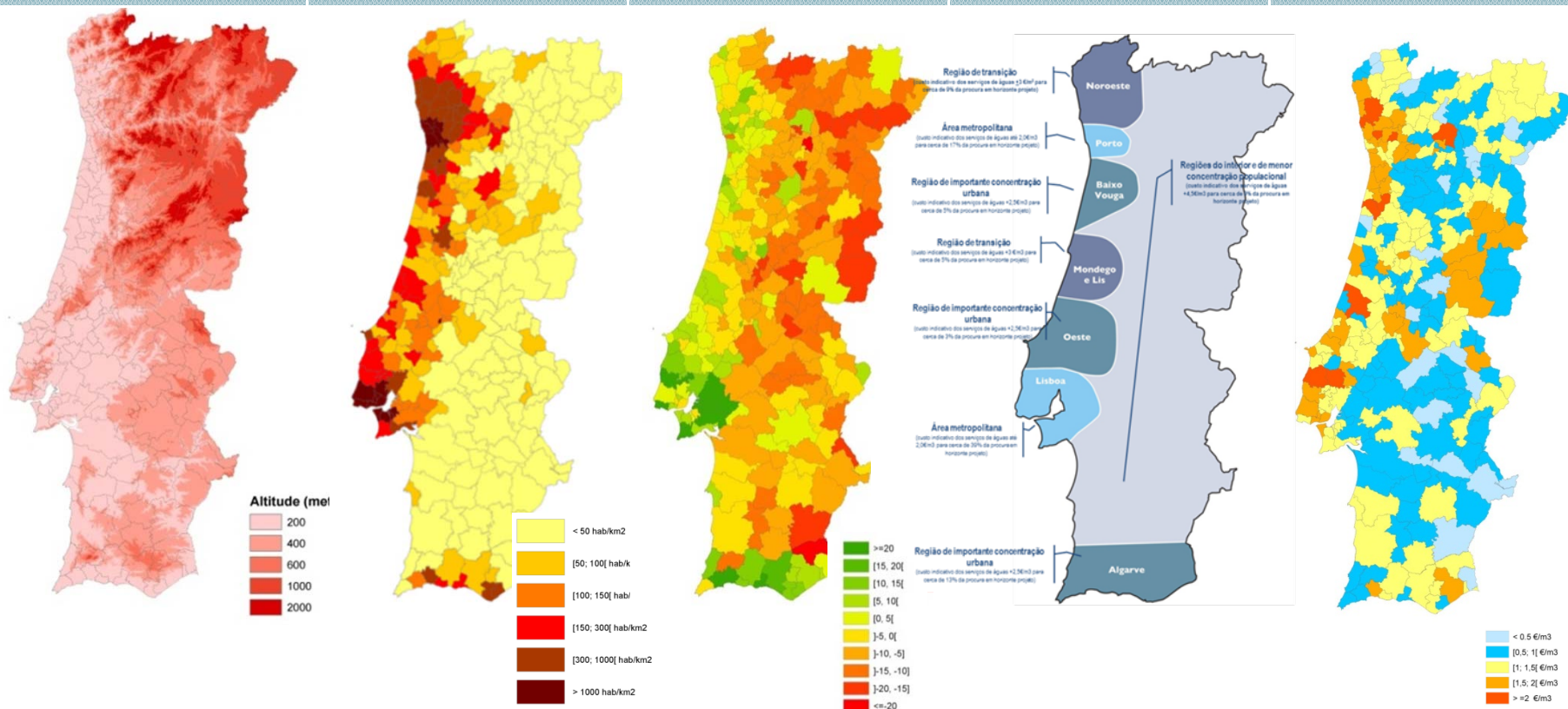
A persistência temporal dos elevados défices e a coincidência com um ciclo macroeconómico e financeiro bastante adverso, como o atual, conduz inevitavelmente a uma situação bastante mais complexa.

Evolução do volume de negócios e défice nos serviços de águas do Continente  
(Fonte: Relatórios INSAAR e AdP)



**No final de 2009 o défice tarifário anual dos SMM era inferior, em termos absolutos, a 10% do défice do setor**

Orografia do Continente	Densidade populacional 2011	Variação da população 2011 vs 2001	Gastos serviços de águas por região (por m <sup>3</sup> )	Tarifa serviços de águas ao utilizador final
<p>Fonte: Sérgio Lopes e outros, Diversidade e Dualismo nos Serviços de Água em Portugal.</p>	<p>A disparidade da densidade populacional chega a 20 vezes, entre os principais aglomerados (acima de 1.000 hab./km<sup>2</sup>) e a densidade predominante no interior (&lt; 50 hab./km<sup>2</sup>).</p> <p>Fonte: Sérgio Lopes e outros, Diversidade e Dualismo nos Serviços de Água em Portugal,</p>	<p>Após a acentuada variação no período 1991 a 2001, a última década registou novo agravamento, o qual não perspetiva melhorias face ao índice de envelhecimento do interior.</p> <p>Fonte: Sérgio Lopes e outros, Diversidade e Dualismo nos Serviços de Água em Portugal.</p>	<p>A estimativa de gastos com os serviços de águas no Continente, junto do utilizador final ronda os 2,7 €/m<sup>3</sup> (preços 2008), sendo relevante a diferença entre regiões (até 2,0 e 4,5 €/m<sup>3</sup>), embora francamente inferior a disparidade da densidade populacional.</p> <p>Fonte: AdP.</p>	<p>Para consumo doméstico mensal de 10 m<sup>3</sup> em 2009,</p> <p>Fonte: Sérgio Lopes e outros, Diversidade e Dualismo nos Serviços de Água em Portugal.</p>



**O setor dos Serviços de Águas deverá ser reestruturado por forma a garantir a sua sustentabilidade financeira**

### Objetivos da Reestruturação do Setor da Água

#### **i GARANTIR A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DO SETOR**

- > Adoção do princípio de *full-cost recovery* para garantir auto-sustentabilidade das operações, garantir a viabilização dos investimentos necessários no setor e combater o défice tarifário existente sobretudo no saneamento

#### **ii FOMENTAR A ABERTURA A PRIVADOS E A CONCORRÊNCIA NO SETOR**

- > A abertura do setor deverá ser realizada num espaço de 1 a 2 anos através da concessão a privados de sistemas integrados (alta e baixa) nas águas
- > O número de regiões deverá maximizar a escala e a viabilidade económica, ao mesmo tempo que deve garantir a coexistência de diversos *players* no setor

#### **iii CRIAR UM SETOR SOCIALMENTE MAIS JUSTO E EQUILIBRADO**

- > Respeito pelos princípios do serviço universal e da convergência tarifária para um intervalo de valores equilibrados, tendo em conta critérios socioeconómicos (e.g. assimetrias de poder de compra entre diferentes localidades ou escalões de rendimento)
- > Eventual criação de um mecanismo de equilíbrio tarifário para compensação de concessionárias com operação deficitária (preferencialmente baseado em contribuições de operadores excedentários)

#### **iv MAXIMIZAR O VALOR PARA OS SEUS PRINCIPAIS STAKEHOLDERS**

- > Reestruturação do setor de forma a potenciar os interesses dos agentes envolvidos: Estado, Municípios, Regulador, Fiscalizador ambiental, consumidores e iniciativa privada

## Novo Modelo: Fatores Críticos de Sucesso (FCS)

Das principais conclusões do diagnóstico, identificaram-se os fatores considerados críticos para um Novo Modelo bem sucedido

### Principais conclusões do diagnóstico

- 1** Predominância de **sistemas de abastecimento e saneamento de reduzida dimensão e ausência de economias de escala**
- 2** **Reduzida integração entre a “Alta” e a “Baixa”** com a consequente diminuição de eficiência, de sinergias operacionais e de investimento
- 3** **Persistem reduzidas taxas de cobertura** nomeadamente no **saneamento**
- 4** **Política tarifária insustentável por não assegurar o *full cost recovery* no modelo atual**, sobretudo no saneamento (alta e baixa)
- 5** **Endividamento crescente dos clientes (autarquias) junto da AdP** o que poderá fazer colapsar o atual modelo se nada for feito para inverter essa situação

### FCS do Novo Modelo

- A** **Aumentar a agregação territorial** otimizando economias de escala e de gama, sobretudo fora das áreas metropolitanas
- B** **Verticalizar** para aproveitar todas as sinergias operacionais, de investimento e obter o acesso aos *cash-flows*
- C** **Maior participação da gestão privada** no setor para permitir o financiamento dos investimentos necessários
- D** **ERSAR com capacidade para definir tarifas em baixa de forma vinculativa** que assegurem a sustentabilidade económica
- E** **Garantir**, por parte das Entidades Gestoras, **boa cobrança junto dos municípios clientes**, recorrendo a mecanismos legais ao seu alcance



# Sustentação e princípios orientadores

**A proposta que nos propomos desenvolver assenta no modelo de Parceria Pública entre o Estado e os Municípios previsto no DL 90/2009, tem como pontos de partida:**

- O artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 4 de Setembro, relativo ao quadro de transferência de atribuições para as autarquias locais e
- O artigo 54.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais.

**Assenta nos seguintes princípios:**

- Carácter universal, não podendo ser recusada a adesão a qualquer Município que satisfaça os requisitos definidos e aceites pelos parceiros.
- Definição das competências a exercer em parceria, as obrigações das partes, a duração e o regime de distribuição de custos e de afetação de recursos financeiros.
- Aplicação na parceria das receitas geradas pela gestão de equipamentos ou pela prestação de serviços.

O modelo de gestão em parceria é materializado nos seguintes instrumentos:

Instrumento	O que é ...	O que contém ...
Norma Habilitadora	...o DL 90/2009 estabelece os princípios gerais e as condições de criação da parceria. Pressupõe a audição dos Municípios, através da sua associação.	
Programa da Parceria	... fundamenta a mais valia da solução e a respectiva viabilidade económico-financeira	Que contempla os principais aspetos da parceria, designadamente o objeto, objetivos, âmbito, modalidade de gestão, prazo, retribuição e tarifa, assim como o modelo financeiro, a caracterização das infraestruturas existentes, o cronograma dos investimentos, de entre outros.
Contrato de Parceria entre o Estado e os Municípios	... pelo qual os Municípios acordam em partilhar com o Estado as suas competências, estabelecendo limites e condições.	Integra o programa de parceria e contém as bases para o contrato de gestão;
Acordo Parassocial	... entre os accionistas que defina as regras que irão regular a relação entre os mesmos na entidade gestora;	
Entidade Gestora	... que constitui a entidade responsável pela prossecução da parceria	
Contrato de Gestão	... entre o Estado e os Municípios, por um lado, e a entidade gestora, por outro, que constitui o título habilitador da gestão, assim como irá regular as relações entre as partes	
Contrato de Cedência de Infraestruturas e equipamentos	... entre os Municípios e a entidade gestora, conformados pelo Programa e Contrato de Parceria.	

### **O Contrato de Parceria deve:**

- Prever a delegação no Estado, nos termos e com os limites acertados entre os parceiros, das atividades a gerir e explorar em regime de parceria, se a entidade gestora integrar o setor empresarial do Estado;
- Cometer expressamente à entidade gestora as missões de interesse público que enformam as atribuições municipais e vincam a natureza pública das atividades a prosseguir;
- Identificar os riscos que permanecem na responsabilidade do Estado e/ou dos Municípios;
- Definir os poderes *in house* (poderes de fiscalização, direção, autorização, aprovação e suspensão de atos), identificar os respetivos titulares (Estado, Municípios ou ambos) e regular a sua repartição e exercício. Esta definição é essencial para o modelo ser compatível com o Direito Comunitário;
- Regular o âmbito e o exercício das atividades acessórias ou complementares.

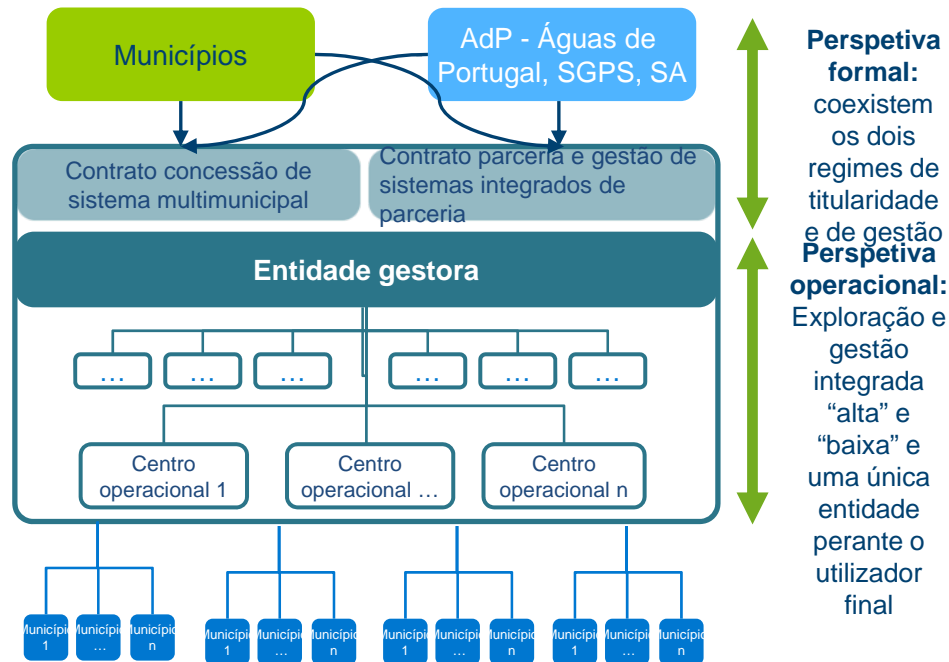
**Os poderes de fiscalização, direção, autorização, aprovação e suspensão de atos da entidade gestora, nos termos dos quais podem emitir diretrizes e instruções vinculantes e definir modalidades de verificação do cumprimento, são exercidos pela Comissão de Parceria. Apenas as competências associadas à exploração e gestão são delegadas na entidade gestora.**

**A exploração e a gestão da Parceria, será, nesta fase, assegurada pela entidade gestora do sistema multimunicipal, por aumento de capital com nova categoria de ações, de modo a concretizar o objetivo de verticalização, há muito perseguido, que deste modo passa a gerir vários contratos: de concessão de sistema multimunicipal e de parceria e de gestão de sistemas integrados de parceria.**

**Trata-se de estender um conceito já presente em várias operações de concentração (sob idêntico modelo de gestão) e previsto no regime das Parcerias, a(o):**

- Um novo modelo de gestão;
- Regime dos sistemas municipais.

Trata-se assim de, sob a coexistência de dois regimes de titularidade e gestão, com preocupações acrescidas de transparência e alinhamento de prazos, assegurarmos a maximização dos ganhos de eficiência, pela captação de sinergias de uma exploração e gestão funcional e territorialmente integrada.



**O contrato de gestão (como sucede noutros modelos de gestão e exploração de sistemas de águas e resíduos) regula as relações entre os parceiros (Estado e os Municípios), por um lado, e a entidade gestora, por outro, devendo:**

- Estabelecer os objetivos para a entidade gestora e os indicadores de cobertura, qualidade de serviço, desempenho ambiental, produtividade e eficiência de gestão;
- Fixar metas temporais para as principais iniciativas estratégicas.
- Autorizar a entidade gestora a subcontratar as atividades de operação, manutenção e conservação de infraestruturas e equipamentos, atendimento e assistência aos utilizadores dos serviços;
- Autorizar a entidade gestora a conceder parte dos serviços.

Regra geral, os Municípios têm tarifas diferentes.

**Na área de actuação de cada Entidade Gestora dos Sistemas Municipais, as tarifas devem convergir para um único plano tarifário.**

O modelo de convergência das tarifas de serviços de águas constitui o instrumento onde se procura compatibilizar, a assunção do défice de exploração decorrente da integração e atenuação do impacto social do ajustamento das tarifas.

**Admite-se como regra de convergência que:**

- No início do primeiro ano de atividade, para além da progressão em grupos homogêneos, se assegure que todos os Municípios apresentem uma estrutura tarifária idêntica, alinhada com as Recomendações da ERSAR, isto é:
  - Com componente fixa e variável de água e saneamento;
  - Com o mesmo n.º de escalões;
  - Iguais tarifas relativas a serviços auxiliares.
- Entre o 2.º e o 4.º ano se proceda a uma convergência acelerada dos valores associados a cada uma das componentes, a um ritmo socialmente aceitável.
- No início do 5.º ano se assegura a convergência total das tarifas.

**Os Municípios irão usufruir de uma CONTRAPARTIDA pela AFETAÇÃO das INFRAESTRUTURAS sob a forma de RETRIBUIÇÃO para além da remuneração do capital que vierem a investir e da compensação pela afetação de outros meios (alienação de viaturas e outros bens ou arrendamento de instalações).**

A Retribuição deve ser de fácil aplicação e REFLETIR os BENEFÍCIOS GERADOS PARA A PARCERIA pelas INFRAESTRUTURAS em cada ano, através da aplicação de um percentual sobre o respetivo volume de negócio, deduzido de um percentual sobre as amortizações das respetivas infraestruturas.

A Retribuição terá uma componente a pagar anualmente em função dos valores apurados efetivamente em cada ano, admitindo-se ainda a possibilidade de pagamento de uma componente com a consignação das infraestruturas.



A Retribuição poderá entrar como contrapartida relativamente:

- À afetação de colaboradores acima da respetiva quota parte,
- A intervenções não previstas no plano de investimento acordado com a Entidade Gestora,
- Ao desenvolvimento de políticas sociais por parte do Município.

**A RETRIBUIÇÃO CONSTITUIRÁ, uma vez alcançada a uniformização tarifária, o ELEMENTO DIFERENCIADOR DA REALIDADE DE CADA MUNICÍPIO, no seio da Parceria.**

Para além da afetação das infraestruturas, **o modelo admite ainda a POSSIBILIDADE DE ARRENDAMENTO E AQUISIÇÃO DE OUTROS MEIOS.**

A Entidade Gestora irá necessitar nomeadamente, de lojas de atendimento ao público, bem como de áreas administrativas e de logística. **Pelo arrendamento, os Municípios receberão uma Renda.**

No que respeita aos demais meios outras possibilidades poderão ser acordadas:

- No caso de viaturas e equipamentos as mesmas poderão ser adquiridas, se constarem do leque de necessidades.
- No caso de existências de materiais, admite-se também a sua aquisição, assim como a transmissão de contratos e outras responsabilidades correntes associadas à prestação dos serviços de águas, nomeadamente com os sistemas em “alta”.

**A integração de pessoal far-se-á numa base voluntária, com consentimento expresso dos funcionários afetos aos serviços a integrar, em regime de cedência de interesse público por acordo com a Autarquia.**

O estatuto do pessoal da entidade gestora é o do regime do contrato individual de trabalho.

**O Grupo AdP dispõe de soluções já negociadas com os principais sindicatos do setor e implementados na Região de Aveiro.**

Caso seja esse o entendimento, a afetação de pessoal pode concorrer para o apuramento da repartição da Retribuição pelos Municípios.

**As Entidades Gestoras e os operadores participarão nos exercícios de *benchmarking* e estarão sujeitas à supervisão da entidade reguladora para o setor, a ERSAR, nos termos da Lei, fato que constitui uma salvaguarda acrescida para os Municípios e para os utilizadores.** Adicionalmente, preconiza-se o pedido de parecer da ERSAR relativamente às propostas de atualização tarifária.

Quando aplicável, e uma vez que a escolha dos operadores se processará através da realização de concursos públicos, a regulação da relação entre a Entidade Gestora e o operador, e entre este e o utente, far-se-á pelo contrato.

**A Entidade Gestora sucede aos Municípios aderentes nos contratos de fornecimento e recolha e demais obrigações conexas com a atividade a integrar.**

A população residente no conjunto de Municípios que participaram nos Planos Diretores ronda os 360 mil habitantes residentes (Censos 2011), correspondente a cerca de 3,6% da população residente em Portugal continental, e uma área geográfica correspondente a cerca de 4,7% de Portugal continental.

A cobertura de serviços públicos de águas em 2007 nestes Municípios pode resumir-se do seguinte modo:

- O sistema público de abastecimento de água serve cerca de 90% da população residente.
- A rede de drenagem de águas residuais serve uma população residente de cerca de 73%.

Os estudos técnicos evidenciaram no essencial:

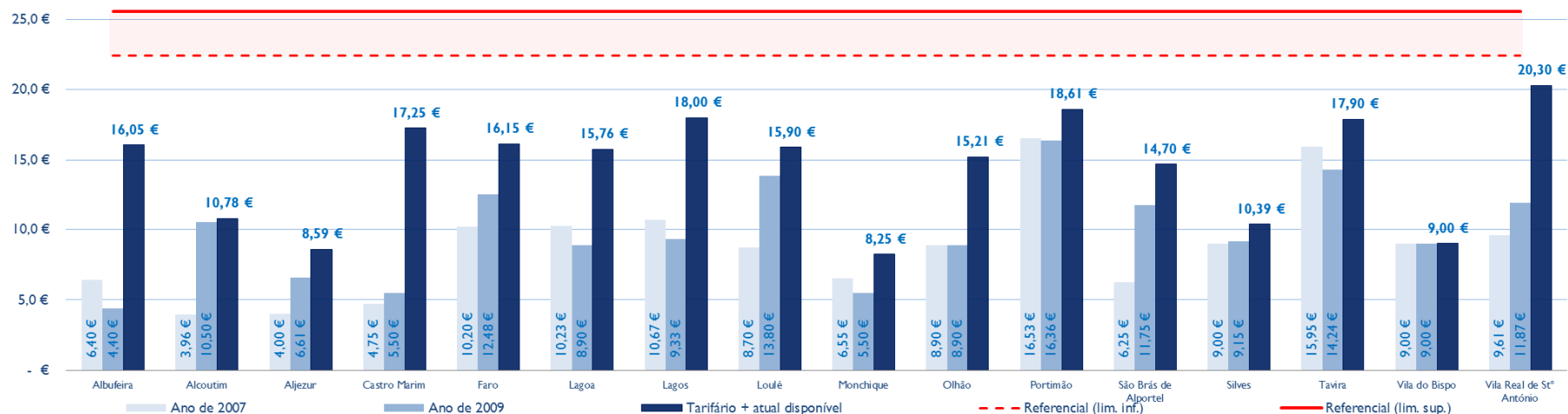
- O principal desafio na vertente de abastecimento de água prende-se com o aumento da fiabilidade e a renovação das infraestruturas.
- Na vertente de saneamento de águas foi identificada alguma margem de progressão.



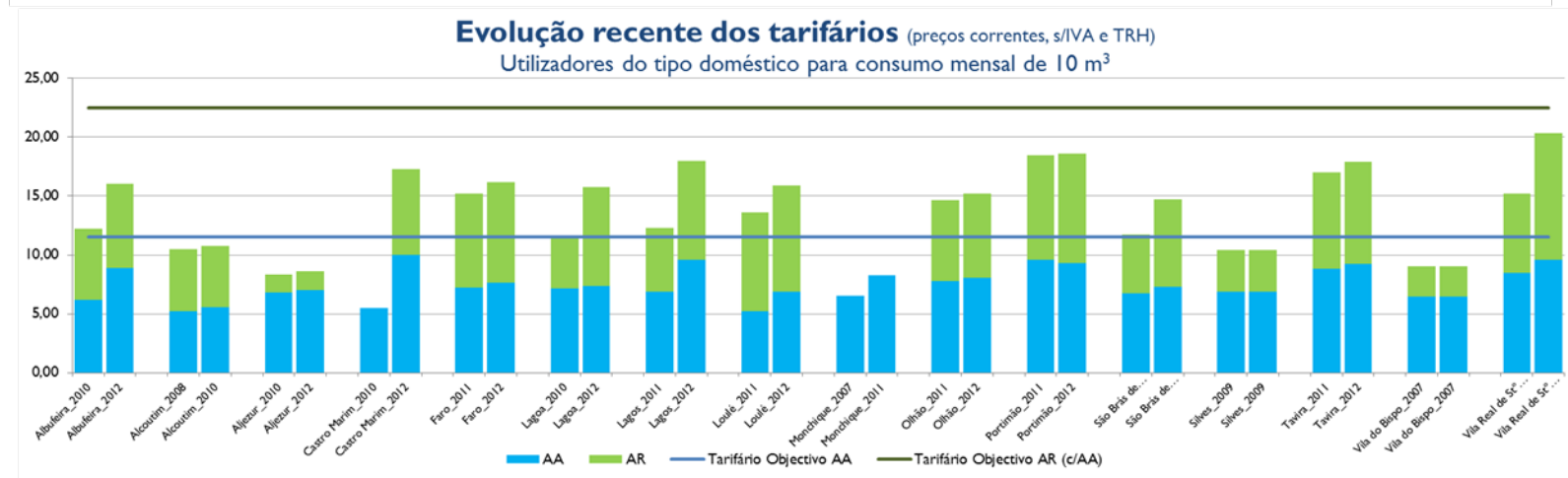
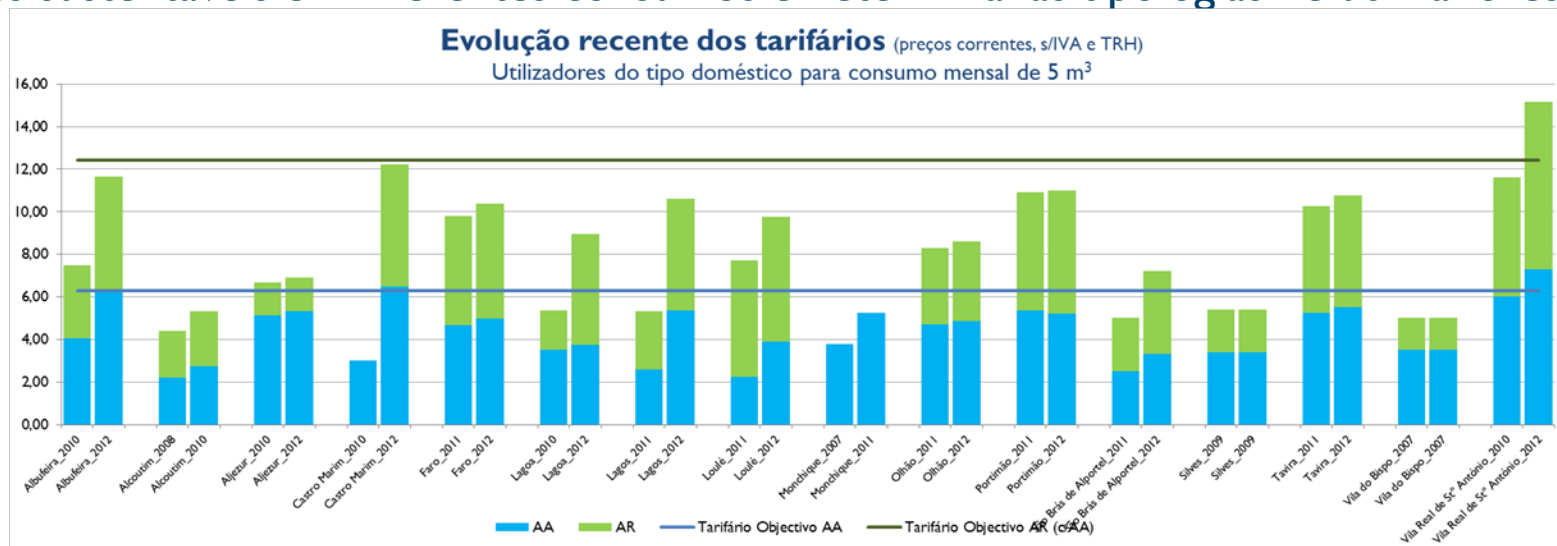
### A região evidencia desde 2007 algum dinamismo no ajustamento tarifário para níveis sustentáveis, por parte de um número apreciável de Municípios...

**Evolução da despesa mensal com os serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas, para utilizadores do tipo doméstico com consumo mensal de 10 m<sup>3</sup>**

(Fonte: ERSAR para dados de 2007 e 2009 e levantamento AdP)



**A evolução mais recente confirma o referido dinamismo, embora mais próximo de valores sustentáveis em diferentes consumos e determinadas tipologias de utilizadores...**



# Considerações finais



- **Flexibilidade da parceria**, uma vez que a AdP pretende um compromisso que vá ao encontro das expectativas dos Municípios,
- **Transparência da parceria**, uma vez que a clareza dos mecanismos de ajustamento, assim como a supervisão da entidade reguladora para o setor, reforçam as garantias de cumprimento dos compromissos a assumir,
- **Equilíbrio da proposta**, que a AdP entende como mais ajustada ao momento, privilegiando a sustentação e alguma prudência, face aos desafios de convergência tarifária,
- **Celeridade do processo**, importante para limitar a evolução crescente da exposição às responsabilidades que estão associadas ao setor,
- **Empresa Regional Especializada e Competente**, capaz de criar emprego e fixar técnicos, inserida em Grupo de Nacional de Referência, com reconhecida capacidade técnica, financeira e de execução,
- **Significativa transferência de responsabilidades para entidade competente**, numa área sujeita a desafios crescentes,
- **Garantias acrescidas da AdP**, sustentada num bom diagnóstico, na sua capacidade técnica e financeira e numa parceria Estado-Municípios.

