Audição na Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

---

Afonso Lobato de Faria

Presidente do Conselho de Administração

AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA

Introdução

Gostaria de começar por relevar os bons resultados obtidos nos setores de abastecimento de água e saneamento e dos resíduos em Portugal nos últimos anos, quer do ponto de vista ambiental como ao nível dos impactos positivos para as populações e atividades económicas.

Estes bons resultados decorrem dos avultados investimentos efetuados em infraestruturas necessárias à prestação de serviços de elevada qualidade, em equipamentos e em formação e know-how dos profissionais do setor, sendo de destacar os investimentos efetuados pelo grupo Águas de Portugal nos últimos 20 anos, que se cifram em cerca de 7,5 mil milhões de euros.

Subsistem, no entanto, diversos problemas de natureza estrutural e, sobretudo, operacional, ambiental e económico-financeira cuja resolução é urgente e inadiável para que estes serviços públicos essenciais possam continuam a ser prestados, em qualidade e com fiabilidade, e de forma universal a todas as pessoas.

Trata-se de um conjunto de problemas que já foram aqui identificados e discutidos, estando patentes no relatório sobre a "Qualidade e sustentabilidade dos Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento" produzido por esta Comissão faz precisamente um ano[1].

Os principais problemas do setor das águas

Embora não se imponha no contexto desta discussão um relato detalhado dos problemas do setor de abastecimento de água e saneamento em Portugal, gostaria de referir alguns aspetos por me parecerem relevantes para esta audição uma vez que consubstanciam os principais problemas que se pretendem ultrapassar com o processo de reestruturação que está em curso.

Assim, e desde logo, gostaria de referir os seguintes aspetos:

1. Elevado número de entidades gestoras: segundo a ERSAR[2] em 2011, nos 278 concelhos de Portugal Continental, o abastecimento de água em "baixa" foi garantido por 361 entidades gestoras, das quais 268 são as entidades mais representativas em termos de população abastecida no concelho e 93 são outras entidades, como juntas de freguesia, associações de moradores e câmaras municipais, responsáveis por pequenas zonas de abastecimento no concelho. A estes números devem somar-se as entidades gestoras em

[1] RELATÓRIO "QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUAS E SANEAMENTO" Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, 19-03-2012.

[2] "Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal" (RASARP) 2012 – Volume 4, ERSAR 2012

"alta" e aquelas que só prestam serviços de saneamento, o que perfaz perto de 500 entidades gestoras neste setor.

Este elevado número de entidades gestoras patenteia a dimensão reduzida e a falta de escala na prestação destes serviços. De acordo com a APDA[3], em 2011, 76,7% das entidades gestoras do território nacional servem menos 20.000 clientes e abrangem 29,2% da população residente em território nacional.

2. Disparidades tarifárias: além de continuar a existir um conjunto muito diversificado de estruturas tarifárias no nosso país, existem ainda entidades gestoras que não cobram tarifas de saneamento. Ainda de acordo com o referido estudo efetuado pela APDA, continuam a existir, em 2011, entidades responsáveis pelos sistemas em "baixa" que praticam preços de venda de água e do serviço de saneamento insuficientes para a cobertura integral dos custos ou até para pagarem ao seu fornecedor em "alta".

Daquilo que foi atrás exposto resulta uma situação de grande desequilíbrio pois é nas regiões do interior, onde os serviços em "alta" têm custos mais elevados (por razões de orografia e baixa densidade populacional), que as autarquias aplicam tarifas mais baixas aos seus clientes. Este aspeto é de extrema relevância, não só pela iniquidade subjacente à prática de tarifas tão diferentes aos portugueses mas, e especialmente, porque consubstancia a principal ameaça à sustentabilidade do setor por duas vias:

- Por um lado, porque as autarquias que não cobram os custos do serviço acumulam défices tarifários que ou são acomodados nos orçamentos camarários ou fazem com que as autarquias não tenham capacidade para honrar os compromissos financeiros com os seus fornecedores. Neste aspeto, destacam-se as dívidas das autarquias às empresas do grupo Águas de Portugal que, no final de 2012, já ultrapassavam os 500 milhões de euros.
- Por outro lado, porque o défice tarifário acumulado das empresas do grupo Águas de Portugal já ultrapassa os 500 milhões de euros e não sendo possível praticar as tarifas necessárias para recuperar os custos integrais dos serviços, especialmente nas empresas do interior, há que encontrar alternativas que possam dar solução a este problema.

Neste contexto, e visando dar passos firmes no sentido de promover a sustentabilidade económico-financeira que se exige a este setor vital, a Águas de Portugal foi mandatada pela Sra. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território para desenvolver os trabalhos necessários para a implementação de uma estratégia de reorganização do setor das águas e resíduos.

Esta estratégia consigna, no que respeita ao setor de abastecimento de água e de saneamento, os principais aspetos:

- a promoção do equilíbrio tarifário
- a resolução dos défices tarifários
- a implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais

e

[3] "Água e Saneamento em Portugal – O Mercado e os Preços – 2012", APDA

- a agregação dos sistemas multimunicipais existentes em sistemas novos de maior dimensão, também em vista à obtenção de economias de escala e de sinergias diversas.

Trata-se de uma estratégia para todo o território nacional abrangido por sistemas de titularidade estatal.

No setor dos resíduos, a o caminho passa pela abertura das concessões multimunicipais à participação maioritária de entidades privadas através da alienação das participações sociais do Estado nessas concessionárias.

Sobre a Proposta de Lei n.º 123/XII

É no quadro da implementação da estratégia de reestruturação do setor que se insere a Proposta de Lei n.º 123/XII, que consubstancia uma alteração à Lei de Delimitação de Setores visando, por um lado, permitir a concessão de sistemas multimunicipais de resíduos a entidades de capitais maioritária ou totalmente privados e, por outro, a subconcessão de sistemas multimunicipais de águas a entidades também de natureza privada. No que respeita às subconcessões previstas nesta lei, estas podem ser total ou parcialmente efetuadas a entidades do setor privado, sem comprometer a exigência da natureza pública das próprias concessionárias desses sistemas.

Sobre a Proposta de Lei n.º 125/XII

No que diz respeito à Proposta de Lei n.º 125/XII, que altera o estatuto jurídico da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, gostaria de referir que, no quadro da reestruturação em curso, ela assume extrema relevância pois representa um reforço do quadro regulatório e de fiscalização no setor.

Efetivamente, constituindo as atividades de abastecimento de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos serviços de interesse geral que visam a prossecução do interesse público, essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à proteção do ambiente, devem estas pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço, e de eficiência e equidade dos preços.

Na medida em que constituem monopólios naturais, estas atividades requerem uma forma de regulação que introduza incentivos a um aumento da eficiência e da eficácia das entidades gestoras, com benefícios para os utilizadores e os consumidores finais, designadamente ao nível da qualidade e do preço dos serviços.

A presente proposta de lei, que vem reforçar os poderes da ERSAR transformando-a em entidade reguladora independente com competências para assegurar a regulação económica das entidades gestoras, irá certamente concorrer para a criação de um ambiente de eficiência e eficácia na prestação destes serviços públicos, sem prejuízo da acessibilidade económica dos seus utilizadores.

Gostaria de destacar que, a par da recuperação económica e financeira dos custos dos serviços, essencial para a sustentabilidade dos mesmos, esta proposta de lei prevê que o regulador promova como princípios de fixação de tarifas os princípios de preservação dos recursos naturais

e promoção de comportamentos eficientes pelos consumidores e a definição de uma tarifa social e de estruturas tarifárias que incorporem a dimensão do agregado familiar.

Neste quadro, a entidade reguladora vai substituir o concedente Estado na fixação das tarifas dos sistemas de titularidade estatal e dar competência à ERSAR para regulamentar e auditar a fixação e aplicação de tarifas no que respeita aos sistemas de titularidade municipal, qualquer que seja o modelo de gestão.

Julgamos que este reforço de competências é fundamental para impulsionar a resolução dos problemas, atrás identificados, que decorrem das disparidades tarifárias, da acumulação de défices tarifários, até aqui sem solução à vista, e das dívidas das autarquias, que afetam de forma inequívoca a sustentabilidade económico-financeira do grupo Águas de Portugal e, por inerência, a sustentabilidade do próprio setor.

Aproveito para informar que a EPAL passará também a ser regulada pela ERSAR. Considerando a natureza específica desta empresa - entidade gestora delegada de um sistema de titularidade estatal – é necessário fazer a revisão do diploma específico que regula a sua atividade.

Gostaria ainda de sublinhar, pela sua importância no contexto da promoção da sustentabilidade do setor, a importância da implementação da fatura detalhada, que consiste num mecanismo que permite autonomizar, na fatura que chega ao consumidor, a componente do valor devido à entidade gestora do serviço "em alta" e o valor devido à entidade gestora do sistema municipal.

Esta componente do valor devido à entidade gestora do sistema "em alta", a definir pela ERSAR, deixa de ser receita municipal para passar a ser receita da entidade gestora deste sistema "em alta" o que visa resolver, de forma permanente, a questão das dívidas aos sistemas multimunicipais de águas e resíduos e desta forma assegurar a sustentabilidade deste setor a qual é fundamental para garantir um serviço público de qualidade às populações.

Informações sobre o processo de reestruturação

Gostaria de aproveitar a oportunidade que informar esta Comissão sobre o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido no âmbito do processo de reestruturação do setor, onde se inserem as leis que estão agora aqui em apreciação.

Neste momento, a Águas de Portugal já concluiu os estudos relativos à agregação de sistemas de abastecimento de água e saneamento, bem como a apresentação dos mesmos aos municípios que são seus parceiros nas empresas gestoras dos sistemas de abastecimento e água e de saneamento.

A título de exemplo, nesta altura é-nos já possível dizer que, no abastecimento de água, teremos 103 municípios a beneficiar de descidas de tarifa em alta (tarifas que baixarão de imediato e de uma só vez), contra a subida de tarifa em 36 municípios (feita por um período de cinco anos). Haverá ainda 53 municípios cuja alteração será praticamente nenhuma (inferior a 0,05%).

No que respeita à verticalização dos serviços de águas, resultado dos contatos havidos com os municípios, está em curso a preparação de propostas técnicas e financeiras, envolvendo mais de 100 municípios em parcerias para a gestão integrada dos serviços de águas. Os estudos efetuados indicam que, com as quatro regiões verticalizadas, seria possível atingir uma poupança anual estimada em 175 milhões de euros.

No que respeito ao envolvimento da iniciativa privada através da atribuição de subconcessões dos sistemas de águas, gostaria de referir que esta também visa garantir o aprofundamento da eficiência económica na prestação do serviço, com ganhos para o utilizador, e a atração de capitais que permitam o desenvolvimento dos objetivos nacionais e europeus em matéria ambiental.

No subsetor dos resíduos, tal como referi atrás, a estratégia passa pela abertura das concessões multimunicipais à participação maioritária de entidades privadas através da alienação da participação social que o Estado detém, através da Águas de Portugal, na EGF - Empresa Geral do Fomento.

Neste domínio, já foram realizados os estudos prévios necessários à preparação do processo de alienação da EGF. Nessa preparação inclui-se a definição do modelo de agregação territorial, as propostas de alterações ao edifício legislativo, de que é exemplo a alteração à Lei de Delimitação de Setores em apreciação nesta Comissão, e a definição dos modelos económicos, financeiros, técnicos e de qualidade do serviço, os quais têm estreita relação com as competências reforçadas da ERSAR.

Lisboa, 19 de março de 2013