

Breves notas sobre os temas das “Agregações” e “Cobertura de gastos” nos Serviços de Águas

Com o presente documento a ERSAR pretende contribuir para a sensibilização dos Municípios Portugueses acerca de dois importantes temas - “Agregações” e “Cobertura de gastos” nos Serviços de Águas.

1. Sobre o tema das “Agregações”

Os Serviços de Águas são atividades particularmente sensíveis aos efeitos de economias de escala e em que a procura de uma dimensão mínima para as entidades gestoras se afigura crítica.

Esta preocupação é também perceptível no quadro legislativo que regula o setor nos seus múltiplos aspetos e que tem, de resto, induzido uma evolução favorável na sua organização e governança, com algum significado ao longo das últimas décadas.

No entanto, subsiste ainda um largo espaço em Portugal Continental para a exploração de economias de escala, essencialmente nos serviços em “baixa”. As **agregações** não pretendem, assim, ser um fim em si mesmas, mas um instrumento para atingir três grandes objetivos:

- uma melhor qualidade de serviço;
- uma maior eficiência de operação e consequente otimização dos tarifários a praticar;
- a sustentabilidade da prestação do serviço a médio e longo prazos do setor.

A prossecução destes objetivos, apresentada aqui de uma forma simples, decorre dos ganhos que uma entidade gestora com uma dimensão mais adequada possibilita, o que resultará em:

- melhores índices de **eficiência** em decorrência de uma maior capacidade de negociação junto dos fornecedores e de uma maior escala para diluição dos custos fixos;

- maior capacidade para contratar **recursos humanos** especializados nos diferentes níveis de gestão e, muito em particular, ao nível dos gestores operacionais, promovendo uma maior profissionalização da gestão através de responsáveis com maior autonomia de decisão e capacidade crítica e, por esta via também, melhores índices de **produtividade** ao nível dos recursos humanos;
- maior e mais equilibrada **capacidade de investimento** de substituição e/ou de inovação, contribuindo para uma maior sustentabilidade das infraestruturas através, por exemplo, da utilização de ferramentas de gestão propiciadoras de uma mais eficiente e eficaz **gestão de ativos**;
- o recurso mais facilitado a ferramentas de gestão sofisticadas, incluindo a monitorização de perdas, bem como a possibilidade de gestão integrada de recursos, o que possibilita uma maior eficiência na **utilização de recursos ambientais** e na própria **qualidade de serviço**;
- a conjugação de todos estes aspetos, mesmo evoluindo a par de melhorias na qualidade de serviço, promove a **sustentabilidade económica** das entidades gestoras com **trajetórias tarifárias equilibradas** e compatíveis com a garantia da imprescindível acessibilidade económica;
- e a prossecução de tudo isto dentro de um espírito de **solidariedade intermunicipal**, esbatendo as assimetrias existentes nos **tarifários**, promovendo o seu **nivelamento**, aspeto este tantas vezes referido por responsáveis autárquicos como devendo constituir um imperativo nacional.

Este conjunto de consequências previsíveis dos processos de agregação parecem, de resto, ir de encontro ao que vêm sendo muitos dos constrangimentos sentidos nos sistemas municipais atualmente em gestão direta e amplamente referidos pelos seus responsáveis, nomeadamente em aspetos como:

- **Recursos humanos** insuficientes e por vezes não especializados;
- Limitações de escala na **negociação** de custos operacionais;
- **Processos não padronizados**, complexos, com duplicação de atividades e recursos;

- Investimentos elevados em **ativos não partilhados** ou não utilizados na sua adequada capacidade, num contexto em que as perspetivas de evolução parecem exigir investimentos cada vez mais relevantes (evolução tecnológica, maiores exigências ambientais; ambiente geral de escassez de água; riscos acrescidos para garantir a continuidade de serviço; ...);
- Arquitetura e sofisticação de **sistemas de informação não adequadas**, para atender à crescente complexidade dos serviços;
- Falta de **capacidade de financiamento**. As agregações são, sem qualquer dúvida, uma solução mais eficaz para garantir o recurso a meios financeiros, para obter melhores condições de custo de financiamentos e para facilitar o cumprimento dos requisitos necessários à obtenção de fundos comunitários;
- Serviços **fortemente subsidiados** pelos orçamentos municipais, i.e., tarifas que não acompanham o aumento dos gastos operacionais, nomeadamente os gastos com as tarifas dos serviços em “alta”

Este conjunto de considerações sobre as virtualidades e pertinência das agregações – aqui numa apresentação simples e sintética – identificam-nas como um forte contributo para a sustentabilidade técnica e económica do setor numa perspetiva de longo prazo, e são uma das principais razões que levam a ERSAR a ver com preocupação que, no momento atual, não só não se vislumbrem novos processos de agregação, como também se vão conhecendo alguns casos de manifestação de interesse de alguns municípios em abandonar agregações em que estão inseridos.

É, portanto, neste contexto, que a ERSAR, pretendendo sensibilizar os Municípios Portugueses para a importância de dinamizar estes processos de agregação, se encontra disponível para apoiar quaisquer Municípios que, a este propósito, procurem algum tipo de aconselhamento ou esclarecimento, conforme se referirá adiante.

Na verdade, os processos de agregação de entidades gestoras são processos exigentes e complexos e, como tal, comportam riscos que importa acautelar, quer na fase da sua criação, quer durante o pleno exercício da sua atividade.

Além de uma sólida vontade política, é necessário que os municípios envolvidos se revejam na nova entidade e que demonstrem disponibilidade para a mudança. Daí que a solidariedade intermunicipal, a vontade política dos órgãos dos diferentes municípios envolvidos, a comunhão de interesses na definição de estratégias e na gestão do dia a dia, a transparência e alinhamento de expectativas e um permanente e cuidadoso esforço de informação às populações, sejam essenciais para o sucesso destes processos.

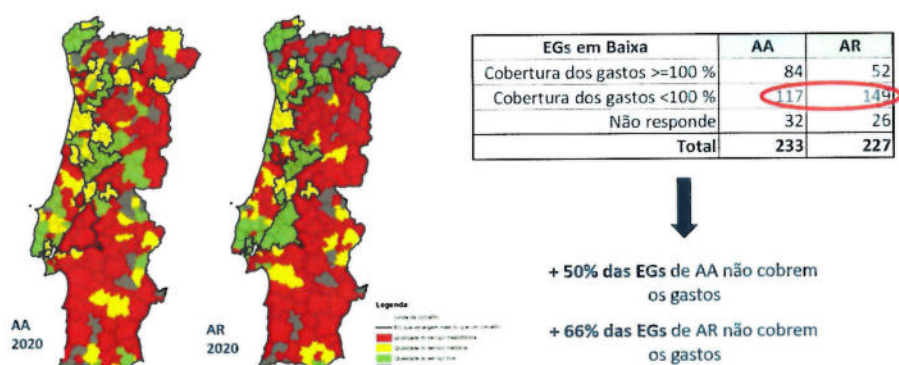
2. Sobre o tema da “Cobertura de gastos”

Garantir a cobertura dos gastos com os serviços de águas através das tarifas aplicadas, sendo um tema intimamente ligado ao anterior - como se viu - e que visa assegurar o cumprimento do princípio do utilizador-pagador, é, antes de mais, um imperativo legal (Lei da Água; Regime económico financeiro dos recursos hídricos; Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais).

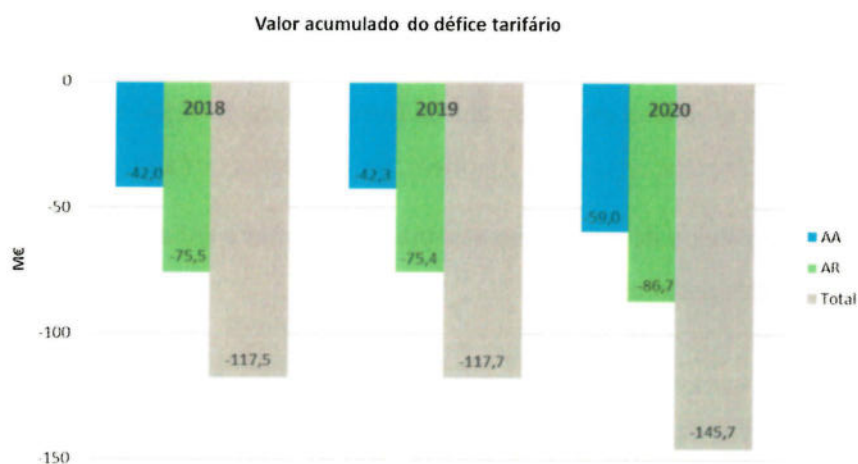
Mas é, fundamentalmente, uma condição de sustentabilidade do setor, de contributo para a valorização social dos serviços de água e para a sensibilização das populações para a importância e valor da água.

A preocupante situação atual tem sido amplamente divulgada (nomeadamente pela ERSAR) e é objeto de destaque no PENSAARP 2030, atualmente em discussão pública.

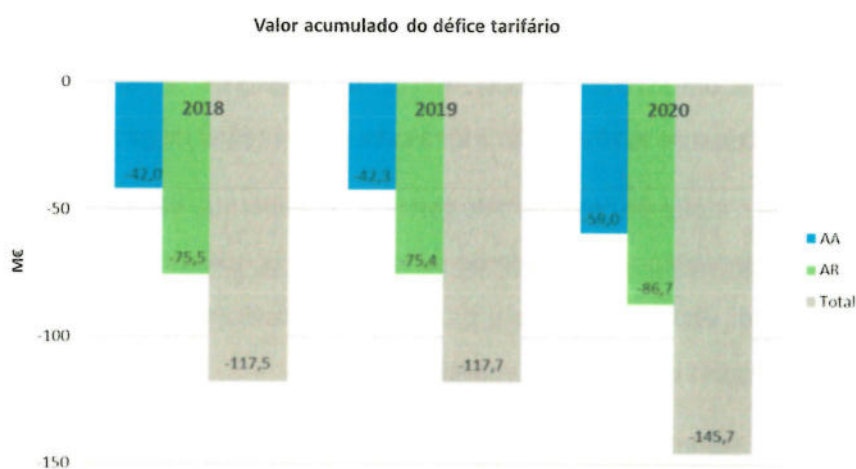
Os quadros-síntese a seguir apresentados demonstram bem o caráter preocupante da situação e a urgência na sua inversão, sob pena de se estarem a hipotecar as condições de sustentabilidade do setor com consequências penalizadoras para as gerações futuras.



Quadro 1 – Entidades Gestoras e o grau de cobertura de gastos (dados de 2020)



Quadro 2 – Valores acumulados dos défices tarifários – Todas as Entidades
(valores em milhões de euros e dados de 2018 a 2020)



Quadro 3 – Valores acumulados dos défices tarifários – Serviços em Gestão Direta
(valores em milhões de euros e dados de 2018 a 2020)

Relembre-se a este propósito – e uma vez mais de forma concisa e sintética – que há, incontestavelmente, um problema de sustentabilidade económica do setor. Problema que deve ser encarado por vários ângulos, mas que é, também, um problema tarifário.

Com efeito, a sustentabilidade do setor deve assentar, em primeira linha, na gestão eficiente e profissional das entidades gestoras.

Daí que aspetos como:

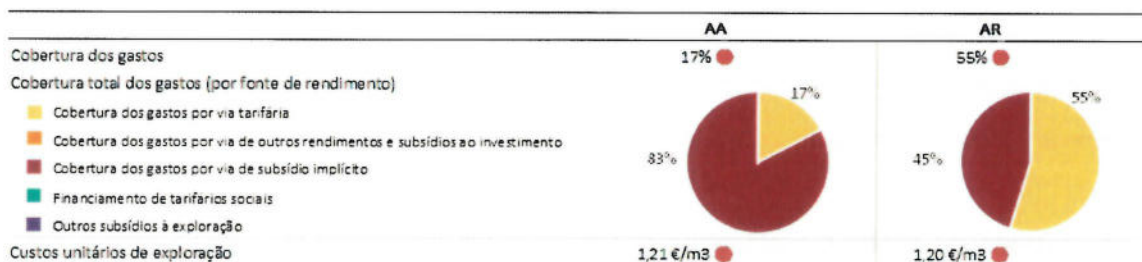
- a melhoria global da **eficiência** e otimização de custos, nomeadamente através da redução dos níveis de **água não faturada** e de **perdas** no sistema,
- o incentivo e incremento dos **níveis de adesão** aos serviços,
- a par dos já citados esforços para promover **agregações** e uma maior **capacitação e profissionalização da gestão** das entidades e dos seus **sistemas de informação**,

constituem, sem dúvida, contributos muito relevantes para a prossecução de adequados níveis de cobertura de gastos, pela via da redução destes.

No entanto, pelo menos em alguns casos, otimizar apenas estas vertentes, não será suficiente e mantém-se imperativo um esforço de ajustamento das trajetórias tarifárias para, no mínimo, complementar o processo de aproximação a uma cobertura integral de gastos.

Situações há em que o índice de cobertura de gastos é tão baixo que não será possível conseguir a sua resolução, preservando a qualidade de serviço, através, exclusivamente, de esforços no sentido de uma maior eficiência hídrica e de todos os processos em geral. Os ajustamentos tarifários serão, em alguns casos, incontornáveis.

O quadro seguinte – referente a um caso real não identificado, mas semelhante a vários outros – dá nota de uma entidade gestora com níveis de cobertura de gastos de tal forma distantes do necessário (17% na água para consumo e de 55% nas águas residuais) que não é plausível pensar que uma correção daquela situação se consiga alcançar sem um qualquer tipo de intervenção no âmbito dos tarifários.



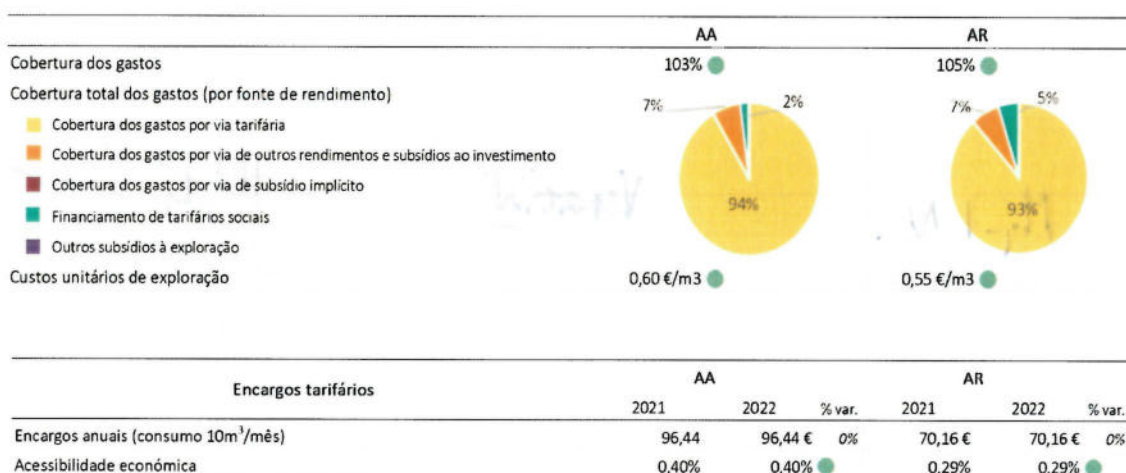
Encargos tarifários	AA			AR		
	2021	2022	% var.	2021	2022	% var.
Encargos anuais (consumo 10m³/mês)	56,68	57,11 €	1%	66,33 €	66,70 €	1%
Acessibilidade económica	0,20%	0,20%		0,23%	0,24%	

Legenda:

- Avaliação boa
- Avaliação mediana
- Avaliação insatisfatória
- Não avaliável, não aplicável ou não respondeu

A este propósito, será ainda pertinente referir e dar exemplos de entidades que, não obstante apresentarem adequados índices de cobertura de gastos não deixam, não obstante, de garantir a indispensável acessibilidade económica aos serviços de água.

O quadro seguinte – igualmente referente a um caso real não identificado, mas semelhante a vários outros – mostra que, apesar de atuarem em sentidos opostos, a melhoria dos níveis de cobertura de gastos e a garantia da acessibilidade económica, não são aspetos incompatíveis.



Por último, importa ainda relembrar que, a manterem-se as diretrizes atuais para o acesso a financiamentos comunitários não reembolsáveis, o não cumprimento de uma adequada

cobertura de gastos constitui fator impeditivo desse acesso, o que, em sistemas mais carenciados de investimento, pode colocar em sério risco, uma vez mais, a manutenção da qualidade de serviço e a sustentabilidade a prazo do sistema.

3. O papel da ERSAR e o possível contributo da ANMP

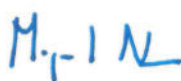
É assim, e neste contexto, que a ERSAR toma a liberdade de endereçar à ANMP este conjunto de notas sobre dois temas da maior relevância para o presente e o futuro dos serviços de água, e que, no nosso entendimento, podem colocar em sério risco a manutenção da qualidade de serviço e a sustentabilidade a prazo destes sistemas.

As notas têm como foco apenas e tão só os serviços de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais. No entanto, deixa-se desde já a nota de que no setor dos resíduos urbanos colocam-se desafios próximos aos referidos e que devem merecer também atenção da ANMP.

A ERSAR reafirma a sua total disponibilidade para apoiar a ANMP ou quaisquer Municípios que, sobre estas questões, procurem algum tipo de aconselhamento ou esclarecimento, esperando igualmente contar com o contributo da ANMP para a promoção da reflexão em torno destes temas e para a divulgação junto dos seus Associados das considerações sintetizadas no presente documento.

ERSAR, 20 de julho de 2022

O Conselho de Administração

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "M. Nunes".

Miguel Nunes
(Vogal)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Vera Eiró".

Vera Eiró
(Presidente)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "J. Barreiros".

Joaquim Barreiros
(Vogal)