



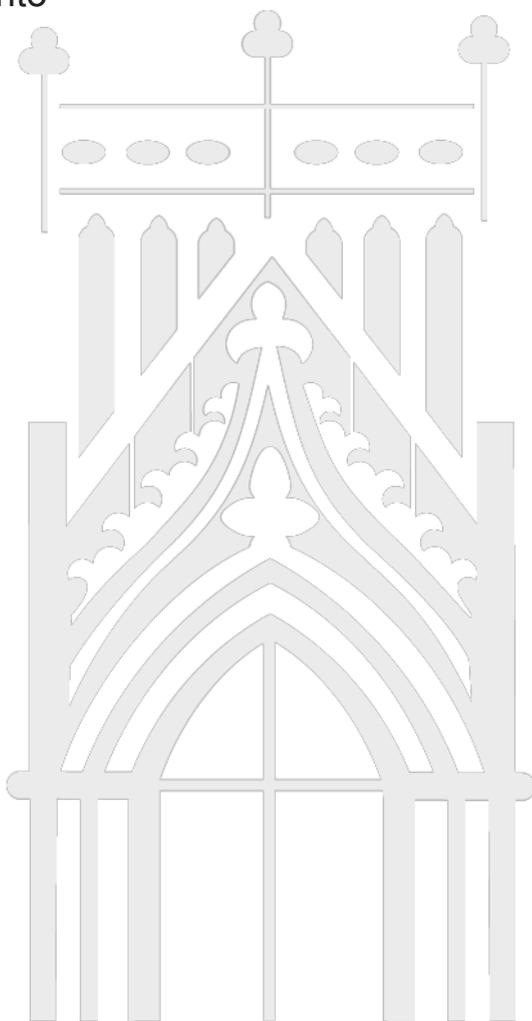
IPG Politécnico
|da|Guarda
Polytechnic
of Guarda

Mestrado em Gestão
Administração Pública

A formação tarifária nos sistemas de
abastecimento de água e saneamento

Susana Margarida Pereira Pires

dezembro | 2013



Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão



A formação tarifária nos sistemas de abastecimento de água e saneamento

Susana Margarida Pereira Pires

Mestrado em Gestão

Orientador: Prof. Dra. Helena Isabel Barroso Saraiva

Dezembro de 2013

Agradecimentos

A todos os que apoiaram e incentivaram o meu caminho na elaboração deste trabalho, nomeadamente, colegas de trabalho e chefias.

À minha orientadora, Professora Helena Saraiva, pela disponibilidade demonstrada e conselhos, assim como, pela exigência.

E por último, o meu amor e gratidão pelo constante apoio da minha família e amigos, a quem particularmente agradeço a disponibilidade permanente perante as dúvidas do meu percurso.

“Os exemplos dos tempos passados costumam ser as regras e documentos para os presentes e futuros.”

Padre António Vieira

Resumo

A caracterização do Sistema de Abastecimento de Água e Saneamento (SAAS) engloba as atividades de abastecimento de água e a drenagem e tratamento de águas residuais de origem doméstica, industrial e pluvial.

Revestindo um carácter de interesse geral, estas atividades são essenciais ao bem-estar das populações, à saúde pública e à proteção do ambiente.

Estamos perante um serviço público que opera num contexto de monopólio natural, características que reforçam a necessidade de regulação que assegure a defesa dos interesses dos utilizadores através do controle dos preços e da qualidade dos serviços prestados.

A regulação do setor é efectuada, atualmente, pelas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), no que se refere à formação de tarifas, ao conteúdo das faturas e aos critérios de cálculo.

É de extrema importância ter conhecimento sobre a posição das entidades gestoras relativamente à uniformização dos tarifários e do papel a desempenhar pela ERSAR neste processo, assim como sobre a questão da recuperação dos custos.

É nesta perspectiva que o papel a desempenhar pela ERSAR assume relevância para a resolução da problemática da dispersão de tarifários e dos modelos de gestão procurando, simultaneamente, a viabilização económica do sector.

A reflexão sobre estas questões é o objectivo central deste trabalho, a qual foi desenvolvida com base na análise das recomendações e sua posterior aplicação prática, num exercício que procurou testar uma possível harmonização tarifária. Com recurso à aplicação de um inquérito procurou, ainda, perceber a posição de algumas entidades gestoras perante estas problemáticas.

Este estudo permitiu concluir que a uniformização de tarifas encontra desde logo dificuldade de aplicabilidade na multiplicidade de tarifários das entidades gestoras, muito variáveis em termos de preços e estrutura tarifária, para além da diversidade dos modelos jurídicos das entidades gestoras.

Em conclusão, podemos afirmar que, apesar de todo o trabalho desenvolvido através das recomendações da ERSAR, identifica-se uma dificuldade na definição dos critérios de cálculo para a construção de uma estrutura tarifária com vista à harmonização dos seus valores.

Com base no contributo desta análise considera-se, para o futuro, a pertinência da elaboração de um plano de contas para o setor, com base no qual se procederia à definição de regras uniformes para o apuramento dos ganhos e proveitos, constituindo, em simultâneo, a base de determinação de critérios de cálculo da estrutura tarifária e, finalmente, a definição de um tarifário único a aplicar em todo o território nacional.

Palavras-chave: Uniformização de tarifas; Recomendações tarifárias; Recuperação de custos nos sistemas de abastecimento de água e saneamento. Sector empresarial local.

Abstract

The Sistema de Abastecimento de Água e Saneamento (SAAS, Water Supply and Sanitation System) is comprised of the following activities: (1) water supply, and (2) collection and treatment of wastewaters originating from households, industry, and storms.

These activities are of public interest and are essential to the well-being of the population, public health, and the protection of the environment.

We are in the presence of a public service that operates within a natural monopoly framework, which makes regulating this sector a necessity to safeguard the interests of the users, through price controls and quality standards of the services provided.

The regulation of the sector is done through recommendations that the Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR, Water and Residual Services Regulatory Entity) gives to define tariff levels, information to be included in consumer invoices, and computation criteria.

It is extremely important to know beforehand the opinion of the managing entities regarding tariff standardization, the role that ERSAR should play in the process, and how costs are to be recouped.

From this point of view, the role played by ERSAR is critical to the resolution of problems arising from tariff dispersion and management models, while, simultaneously, ensuring the economic viability of the sector.

The goal of this work is to reflect upon these issues, taking into consideration an analysis of past recommendations and their implementation into the real world, while testing a possible standardization of tariffs. Using a survey instrument, this exercise also tried to learn how some managing entities view these issues.

The work developed for this study allows us to conclude that price standardization is difficult to implement in the real world, due to the wide variety of tariff models followed by the managing entities—in terms of not just prices but also structure of the tariff,—and the diversity of regulatory frameworks of the managing entities.

Thus, we can conclude that, despite all the work developed taking into account the guidelines provided by ERSAR, it is still difficult to define computation criteria to develop a tariff structure that points toward the harmonization of its values.

After completing this study, we find it pertinent to develop an accounting plan for the sector, which would then be used to define uniform guidelines to compute earnings and profits, while,

simultaneously, serving as the basis to determine the computation criteria of the tariff structure, and the definition of a unique tariff to be implemented throughout the national territory.

Keywords: Tariff standardization; Tariff recommendations; Cost recovery in water supply and sanitation systems; Local business sector

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract	iii
Índice.....	v
Índice de ilustrações.....	vii
Índice de tabelas.....	ix
Lista de siglas e abreviaturas.....	x
Introdução	xi
Capítulo 1 - Enquadramento do Setor de Abastecimento de Água e Saneamento.....	1
1.1. Sistemas em alta e em baixa.....	2
1.2.Etapas do sistema de abastecimento de água e de saneamento	3
1.3. Breve história do SAAS em Portugal.....	5
1.3.1. Até ao século XIX.....	6
1.3.2. O século XX.....	7
1.3.2.1.A partir de Abril de 1974	8
1.3.2.2. A reforma do setor em 1993.....	9
1.2.3.O século XXI.....	10
Capítulo 2 - A evolução dos modelos de gestão e fontes de financiamento	14
2.1.Contextualização	14
2.2.Planeamento e Monitorização dos Investimentos	17
2.3.Entidades Gestoras e Modelos de Gestão.....	19
2.3.1.Titularidade	19
2.3.2.Amplitude geográfica.....	19
2.3.3.Objeto.....	21
2.4. O regime jurídico dos sistemas multimunicipais	22
2.5. O regime jurídico dos serviços municipais	23
2.6.O setor empresarial local.....	24
2.7. A fiscalização das entidades gestoras.....	25
2.7.1. A regulação das entidades gestoras multimunicipais	26
2.7.2. A regulação das entidades gestoras concessionárias municipais	26
2.7.3. A regulação das entidades gestoras municipais	27
2.8. Medidas para a reorganização do sector.....	27
2.8.1. Racionalização dos serviços de titularidade estatal.....	28
2.8.2. Racionalização dos serviços de titularidade municipal.....	28
2.8.3. Reorganização do setor: o reforço da eficiência e eficácia	29
2.8.4. Acessibilidade económica dos consumidores	29

Capítulo 3 - Estrutura tarifária com base nas recomendações.....	31
3.1.O regime jurídico da formação de tarifários	31
3.2. O contexto tarifário na atualidade	32
3.3.Critérios para análise de um sistema tarifário	34
3.4. As recomendações da entidade reguladora relativas aos tarifários e faturação.....	37
3.4.1.A RC01/2009IRAR “Formação Tarifária”.....	38
3.4.1.1.A faturação e relação com os utilizadores.....	47
3.4.2. A RC 01/2010 ERSAR “Conteúdo das Faturas“.....	49
3.4.3. A RC 02/2010 ERSAR “Critérios de Cálculo”	52
3.4.3.1. Princípios e critérios de aplicação	53
3.4.3.2.Estrutura tarifária.....	57
3.4.3.3.Moderação tarifária	61
3.4.3.4. A publicitação	62
3.5. A construção de uma estrutura tarifária	62
3.5.1.Tarifário do serviço de abastecimento.....	63
3.5.1.1. Utilizadores domésticos	63
3.5.1.2.Utilizadores não-domésticos	65
3.5.2. Tarifário de saneamento	66
3.5.2.1 Utilizadores domésticos	66
3.5.2.2. Utilizadores não-domésticos	68
Capítulo 4 – Aplicação de questionário	70
4.1.Enquadramento do Questionário.....	70
4.2.Análise do Questionário	71
Conclusão	79
Bibliografia	81
Legislação	82
Sites	83

Índice de ilustrações

Ilustração 1 : Ciclo do sistema de abastecimento de água	4
Ilustração 2 : Sistema de abastecimento de água	4
Ilustração 3 : Ciclo do sistema de saneamento de águas residuais.....	5
Ilustração 4 : Sistema de saneamento de águas residuais.....	5
Ilustração 5 : Modelos de gestão: titularidade, amplitude geográfica e objeto	19
Ilustração 6 : Modelos de gestão: titularidade.....	19
Ilustração 7 : Modelo de gestão direta	20
Ilustração 8 : Modelo de gestão delegada	20
Ilustração 9: Modelo de gestão concessionada.....	20
Ilustração 10 : Amplitude geográfica – Titularidade estatal	21
Ilustração 11 : Objeto de atividade – Sistema <i>em alta e em baixa</i>	21
Ilustração 12 : Modelo de gestão direta	23
Ilustração 13: Modelo de gestão delegada	23
Ilustração 14: Modelo de gestão concessionada.....	23
Ilustração 15 : Requisitos no modelo de gestão concessionária.....	23
Ilustração 16: Gestão delegada.....	23
Ilustração 17 : A regulação das entidades gestoras multimunicipais (estatais).....	26
Ilustração 18 : A regulação nas entidades gestoras concessionárias municipais.....	27
Ilustração 19 : A regulação nas entidades gestoras municipais não concessionárias.....	27
Ilustração 20 : Racionalização dos serviços de titularidade estatal.....	28
Ilustração 21 : Racionalização dos serviços de titularidade municipal	28
Ilustração 22 : Reorganização do setor: o reforço da eficiência e eficácia no setor.....	29
Ilustração 23 : Acessibilidade económica dos consumidores.....	30
Ilustração 24 : Critério para análise do tarifário - Recuperação dos custos	34
Ilustração 25 : Critério para análise do tarifário - Critério: Eficiência económica.....	35
Ilustração 26 : Critério para análise do tarifário - Critério: Acesso universal.....	36
Ilustração 27 : Critério para análise do tarifário - Critério: Equidade tarifária	36
Ilustração 28 : Critério para análise do tarifário.....	37
Ilustração 29 : Princípios gerais da RC 01/2009 IRAR.....	39
Ilustração 30 : Tarifário de abastecimento e saneamento – Regras comuns	40
Ilustração 31 : Critérios de diferenciação nas tarifas de abastecimento e saneamento	41
Ilustração 32 : Tarifários especiais – Social.....	41
Ilustração 33 : Tarifário de abastecimento – Serviço de tarifa.....	42
Ilustração 34 : Tarifário de abastecimento – Serviços acessórios	42
Ilustração 35 : Custos inerentes à construção de ramais de abastecimento de água	43
Ilustração 36 : Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais	43

Ilustração 37 : Tarifário de abastecimento – Tarifa Fixa	43
Ilustração 38 : Tarifário de abastecimento – Tarifa Variável.....	44
Ilustração 39 : Tarifas de saneamento – Serviços de tarifa	45
Ilustração 40 : Tarifas de saneamento – Serviços acessórios	45
Ilustração 41 : Custos inerentes à construção de ramais de saneamento.....	45
Ilustração 42 : Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais	46
Ilustração 43 : Tarifário de saneamento – Base de cálculo	46
Ilustração 44 : Tarifário de saneamento – Tarifa fixa e variável.....	47
Ilustração 45 : Verificação extraordinária dos contadores de água.....	48
Ilustração 46 : Conteúdo das faturas	48
Ilustração 47 : Prazos e modalidades de pagamento da fatura	49
Ilustração 48 : Conteúdo das faturas comum ao serviço de abastecimento e saneamento.....	50
Ilustração 49 : Informação específica do serviço de água.....	50
Ilustração 50 : Informação específica do serviço de saneamento e águas residuais.....	51
Ilustração 51 : Informações adicionais com periodicidade anual.....	51
Ilustração 52: Princípios da RC 02/2010 ERSAR.....	53
Ilustração 53 : Critérios na aplicação do princípio da recuperação dos custos	53
Ilustração 54 : Procedimentos de apuramento dos custos e proveitos.....	54
Ilustração 55 :Imputação de proveitos e custos.....	55
Ilustração 56 : Bases de imputação	55
Ilustração 57 : Repartição dos custos indiretos	56
Ilustração 58 : Recuperação dos custos – Tarifas.....	56
Ilustração 59 : Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Fixa.....	58
Ilustração 60 : Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Variável	59
Ilustração 61 : Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa fixa.....	59
Ilustração 62 : Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa variável	60
Ilustração 63: Proveitos suplementares	61
Ilustração 64: Tarifário bi-partido	63
Ilustração 65: Tarifa fixa de abastecimento para doméstico	63
Ilustração 66: Tarifa fixa para doméstico com diâmetro superior a 25mm.....	64
Ilustração 67: Tarifa fixa nas diferentes tipologias: doméstico e não-doméstico.....	64
Ilustração 68: Tarifa variável de abastecimento para domésticos.....	64
Ilustração 69: Tarifa variável de abastecimento para domésticos – Estrutura tarifária.....	65
Ilustração 70: Tarifa fixa de abastecimento para não domésticos.....	65
Ilustração 71: Tarifa fixa de abastecimento para não domésticos – Estrutura tarifária.....	65
Ilustração 72: Tarifa variável de abastecimento para não domésticos	66
Ilustração 73: Tarifa variável de abastecimento para não domésticos – Estrutura tarifária	66

Ilustração 74: Tarifa fixa de saneamento para domésticos.....	67
Ilustração 75: Tarifa variável de saneamento para domésticos – Estrutura tarifária.....	68
Ilustração 76: Tarifa fixa de saneamento para não domésticos.....	69
Ilustração 77: Tarifa variável de saneamento para domésticos – Estrutura tarifária.....	69

Índice de tabelas

Tabela 1: Considera que deveria existir um tarifário único no território nacional para o sistema de abastecimento de água e saneamento de águas residuais?.....	71
Tabela 2: Na organização a que pertence é aplicada a recomendação do IRAR nº 01/2009?	72
Tabela 2.1: Identificação das entidades gestoras que responderam à questão número dois do inquérito	72
Tabela 3: Considera ser necessário evoluir para uma uniformização tarifária no todo nacional, através da aplicação de instrumentos do tipo Fundo de Equilíbrio Tarifário associado a mecanismos de perequação?	73
Tabela 4: Concorda com a progressiva correção tarifária para a uniformização de tarifas?.....	74
Tabela 5: Concorda com o princípio da recuperação dos custos das diferentes entidades gestoras com recurso às tarifas dos serviços?	75
Tabela 6: Concorda com a expressão, “a atividade regulatória da ERSAR é portadora de perspectivas de introdução de racionalidade nas tarifas e no desempenho dos diversos tipos de operadores ”?.....	75
Tabela 7: Na sua opinião, o reforço da independência e meios de funcionamento do regulador ERSAR, é indispensável para garantir a prestação de um serviço de qualidade e assegurar o acesso universal ao bem que é de interesse público, garantindo a sustentabilidade do sector? ..	76
Tabela 8: Considera útil, exercícios de benchmarking e de I&D interna, para analisar o mercado de serviços de águas e saneamento e assuntos específicos, como a aplicação das recomendações, como ferramentas de desenvolvimento do sector ?.....	76
Tabela 9: Considera que a dispersão de valores dos tarifários dos serviços de águas e de saneamento constitui uma forte distorção na sua racionalidade, equidade e sustentabilidade? ..	77
Tabela 10: Na sua opinião, quais deverão ser os atores principais para a concretização de medidas que permitam disponibilizar serviços de água e saneamento de qualidade em todo o país, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores?	77

Lista de siglas e abreviaturas

AdP: Águas de Portugal SGPS, S.A.

CCR: Comissão de Coordenação Regional

CEE: Comunidade Económica Europeia

DGAL: Direção Geral das Autarquias Locais

DQA: Diretiva Quadro da Água

DRARN: Direção Regional do Ambiente e Recursos Naturais

EES: Empresas estatais

EPAL: Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.

ERSAR: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

ETA: Estação de Tratamento de Águas

ETAR: Estação de Tratamento de Águas Residuais

INAG: Instituto Nacional de Água

IRAR: Instituto Regulador de Águas e Resíduos

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PEAASAR: Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais

PNUD: Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

QREN: Quadro de Referência Estratégica

QREN: Quadro de referência estratégica nacional

SAAS: Sistema de Abastecimento de Água e Saneamento

SEE: Setor empresarial do Estado

SEL: Setor Empresarial Local

THR: Taxa de recursos hídricos

Introdução

As atividades de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas às populações constituem serviços públicos com carácter estrutural e essenciais para o bem-estar e saúde pública, das atividades económicas bem como para a proteção do meio ambiente.

Estes serviços visam responder ao interesse público, e para a sua prossecução deve observar-se o cumprimento de um conjunto de princípios que assegurem a promoção tendencial da sua universalidade e qualidade em simultaneidade com a sustentabilidade financeira das entidades gestoras, através da recuperação dos custos inerente à disponibilização dos serviços.

Esta investigação procura analisar de forma sistemática as regras de enquadramento dos tarifários de abastecimento de água e saneamento relativas ao procedimento de fixação dos tarifários, bem como os critérios fundamentais de diferenciação das tarifas, destacando a preocupação com a diferenciação tarifária e o cuidado, motivado também por razões de ordem social, em conferir tratamento distinto aos utilizadores domésticos e não-domésticos, como base nas recomendações da entidade reguladora.

Estas apreciações constituíram a motivação para a realização deste relatório, o qual pretende efetuar o enquadramento do setor de abastecimento e saneamento de água e das etapas inerentes ao seu funcionamento, contextualizando a sua evolução no território nacional, analisando a questão dos diferentes modelos de gestão utilizados pelas entidades gestoras e proceder a uma análise das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR), entidade reguladora do setor, relativas aos tarifários e faturação. De salientar a importância do papel a desempenhar pela ERSAR para a resolução da problemática de dispersão de modelos e para a definição de critérios que possibilitem a viabilização económica do setor, assente no princípio de acessibilidade a toda a sociedade de água e serviços de saneamento com qualidade.

O presente documento procurar ainda contribuir para a reflexão sobre a reorganização dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas em Portugal, concretamente no cumprimento do disposto no “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica” acordado entre o Governo e a *Troika* a 4 de Maio de 2011, que recomenda a preparação de uma avaliação abrangente da estrutura tarifária de empresas estatais (EES) para reduzir o grau de subsidiação.

Para a realização deste trabalho adotou-se uma metodologia baseada na pesquisa bibliográfica e na revisão da legislação relacionada ou relevante para o trabalho. Complementarmente, foi feita uma recolha sistemática e análise de dados estatísticos e de bases de dados sobre os temas em análise, sobretudo através da consulta de sítios da internet dos diferentes organismos e entidades atuantes na área ou relacionadas com o âmbito de estudo.

O plano de trabalho seguiu a estrutura que passamos a apresentar.

No primeiro capítulo, efetua-se o enquadramento do setor, a partir do qual se evidencia a complexidade da sua atividade e a sua importância em termos ambientais e de saúde pública. A especificidade do tema pressupõe a necessidade de apresentação de conceitos importantes a aplicar ao longo deste estudo, o que faremos no primeiro capítulo deste trabalho.

De seguida é efetuada uma análise sobre a evolução histórica do setor, em termos de modelos de gestão e organização, e a correspondente identificação dos seus momentos mais significativos. Através da contextualização dos diferentes períodos do desenvolvimento destes serviços em Portugal, é possível observar a diversidade de políticas adotadas, bem como os critérios não uniformes em que assentaram as decisões ao longo do tempo, até ao presente momento.

Assumindo a importância do papel que a ERSAR desempenha na resolução da problemática relacionada com a dispersão de modelos e definição de critérios que permitam a viabilização económica do setor, assente no princípio de acessibilidade dos serviços de fornecimento de água e saneamento a toda a sociedade, a terceira parte do relatório apresenta uma estrutura tarifária construída com base nos princípios determinados por esta entidade.

E quarta e última parte deste trabalho é apresentada a análise efetuada aos resultados de um questionário aplicado a um determinado número de entidades gestoras do setor e cujo objetivo pretendeu averiguar o posicionamento da amostra perante a uniformização das tarifas do setor assim como sobre o papel da entidade reguladora e a aplicação do princípio de recuperação dos custos.

Capítulo 1 - Enquadramento do Setor de Abastecimento de Água e Saneamento

O Serviço de Abastecimento de Água e Saneamento (SAAS) é um serviço público essencial ao bem-estar das populações, à saúde pública e à proteção do ambiente, conforme definido nas alíneas a) e f) do artigo 1º da Lei nº 12/2008 de 26/02, regendo-se pelo princípio de:

- universalidade no acesso;
- continuidade e qualidade de serviço;
- eficiência e equidade dos preços.

No território português a responsabilidade pela sua prestação é das autarquias, assistindo-se a uma evolução nas últimas décadas, a qual conduziu a um esforço de modernização do setor e ao reforço na construção de infra-estruturas que garantissem os níveis de eficiência e qualidade, necessários ao cumprimento da legislação.

A reestruturação e modernização evoluíram com um progressivo aumento da empresarialização e regulamentação do setor e com a disponibilidade de financiamento, nomeadamente da União Europeia, assim como através do empenho das entidades gestoras e de profissionais de diferentes áreas do setor.

A regulação do setor é assegurada pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), criada através do Decreto-Lei nº207/2006 de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), e cuja estrutura orgânica está definida no Decreto-Lei nº 277/2009 de 2 de Outubro.

A ERSAR era anteriormente designada por Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) nos termos definidos no Decreto-Lei nº 230/97 de 30 de Agosto, cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 362/98 de 18 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 151/2002 de 23 de Maio.

Em 2009 o IRAR é transformado na ERSAR e para além da nova designação, que pretende clarificar que a sua intervenção é especificamente sobre os serviços de águas e resíduos e não genericamente sobre as águas, o novo regime jurídico reforça quer a necessidade de regulação das entidades que operam no setor, quer o alargamento do âmbito de intervenção deste organismo.

Segundo informação veiculada pelo organismo, no seu *site* oficial “A ERSAR é atualmente a autoridade reguladora dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e a autoridade competente para a qualidade

da água para consumo humano, tendo por objetivo assegurar uma correta proteção dos utilizadores dos serviços de águas e resíduos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal. Tem ainda por incumbência assegurar as condições de igualdade e transparência no acesso e no exercício da atividade de serviços de águas e resíduos e nas respetivas relações contratuais, bem como consolidar um efetivo direito público à informação geral sobre o setor e sobre cada uma das entidades gestoras. (www.ersar.pt em 21/01/2013)

Na procura de uma sustentabilidade do SAAS, foi efetuada em 1993 a revisão do enquadramento institucional e legislativo, dos modelos de governação e da organização territorial, constituindo o ponto-chave para a estratégia integrada a implementar, traduzindo este uma reforma no setor.

Esta reforma permitiu a delimitação dos setores e o acesso de capitais privados às atividades do SAAS, através da definição do regime legal da gestão e exploração de sistemas.

É nesta altura efetuada a distinção entre sistemas multimunicipais e municipais, “considerando os primeiros como os sistemas *em alta* (a montante da distribuição de água ou a jusante da coleta de esgotos e sistemas de tratamento de resíduos sólidos), de importância estratégica, que abrangem a área de pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante do Estado, e os segundos todos os restantes, independentemente de a sua gestão poder ser municipal ou intermunicipal” conforme o Decreto-lei nº 379/93, de 5 de Novembro.

Para uma melhor compreensão do tema tratado, apresenta-se em seguida o enquadramento das diferentes etapas do SAAS, recorrendo à descrição das diferentes fases do processo e correspondente esquematização.

1.1. Sistemas em alta e em baixa

O SAAS compreende um conjunto de etapas com diferenças significativas para cada uma das áreas: abastecimento de água e saneamento.

O setor de abastecimento de águas tem como objetivo o abastecimento (atividade ou serviço) de água às populações urbanas e rurais, assim como aos serviços, comércio e indústria; e o setor de saneamento tem como objetivo a recolha, drenagem de águas pluviais e residuais e o tratamento de águas residuais de origem doméstica, industrial e pluvial. Estes dois setores compreendem um conjunto de etapas muito distintas, e que apresentamos de seguida, uma vez que é necessário em primeiro lugar, efetuar a clarificação do que usualmente é denominado de sistema *em alta* e sistema *em baixa*.

Os sistemas *em alta*, em termos de abastecimento de água englobam os componentes de captação, tratamento e adução e em determinadas situações englobam os reservatórios de entrega.

Os sistemas *em baixa*, em termos de abastecimento de água compreendem os componentes de distribuição (redes e reservatórios) que ligam o sistema *em alta* ao consumidor e respetivos ramais de ligação, englobando os reservatórios de entrega quando estes não estão integrados nos sistemas *em alta*.

Relativamente ao saneamento, os sistemas *em alta* compreendem os emissários, interceptores, estações elevatórias e Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), assim como os dispositivos e instalações de destino final dos efluentes.

Em termos de saneamento, os sistemas *em baixa* englobam as redes de coletores para a recolha e os respetivos ramais de ligação que efetuam a drenagem das águas pluviais e residuais. O sistema *em alta* em termos de saneamento engloba todo o processo após a coleta e que é transportado para a ETAR com recurso aos emissários.

Esta distinção entre sistemas *em alta* e *em baixa* aplica-se no caso de sistemas integrados e em que a simultaneidade entre ambos os sistemas não se verifica, ou seja, nos casos em que a gestão dos sistemas é efetuada apenas por um município.

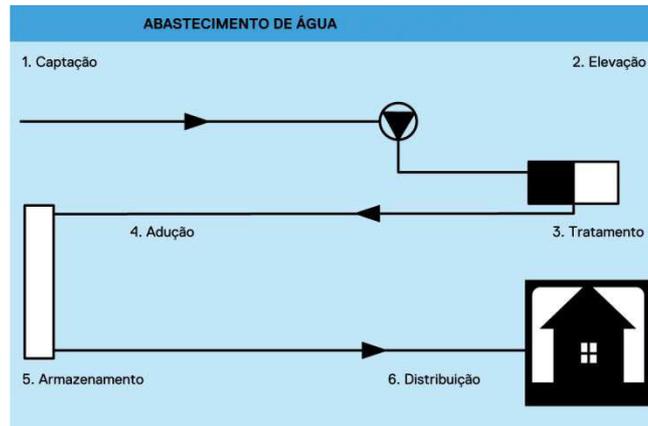
1.2. Etapas do sistema de abastecimento de água e de saneamento

A expressão *acesso à água*, tem aparentemente um significado simples e de fácil compreensão, uma vez que, a maioria da população tem nas suas casas, acesso a uma torneira que está ligada a uma rede (sistema de abastecimento de água) que é mantida pela entidade gestora responsável em cada área territorial. Esta responsabilidade das entidades gestoras, assume a manutenção das redes de distribuição com níveis de eficácia, eficiência e qualidade, inerentes à prestação do serviço, e pelo qual cobram um preço.

O circuito tem início num local de captação, acima ou abaixo da terra, por exemplo uma barragem, um lago, um rio ou um lençol freático, onde a água é captada e transportada para uma Estação de Tratamento de Águas (ETA), sendo neste local efetuados vários tratamentos consoante a qualidade da água captada. De seguida, a água é aduzida a outros depósitos para as diversas localidades do território geográfico.

O sistema de abastecimento de água compreende: captação, transporte, tratamento e controlo da qualidade, armazenamento e distribuição, tal como apresentado na ilustração 1.

Ilustração 1 : Ciclo do sistema de abastecimento de água



Fonte: Adaptado do *site* da ERSAR consultado em 24-01-2013

O sistema de abastecimento de água pode requerer vários tipos de dispositivos para garantir a distribuição pelos consumidores.

Para uma melhor compreensão, apresenta-se de seguida um esquema do sistema de abastecimento de água na ilustração 2.

Ilustração 2 : Sistema de abastecimento de água

Sistema de Abastecimento de Água	
Captação: Recolha de água no meio hídrico superficial ou subterrâneo	
Elevação: Recolha de água no meio hídrico superficial ou subterrâneo	
Tratamento: Correção das características físicas, químicas e biológicas da água	
Adução: Transporte de água desde a zona de produção para as zonas de consumo	Fase líquida
Armazenamento: Armazenamento de água por forma a assegurar a continuidade no abastecimento	Reutilização: Utilização (eventual) das águas residuais para usos compatíveis com a sua qualidade
Distribuição: Distribuição pelos utilizadores da água em quantidade e pressão adequada às necessidades	Destino Final: Descarga no meio recetor das águas residuais tratadas

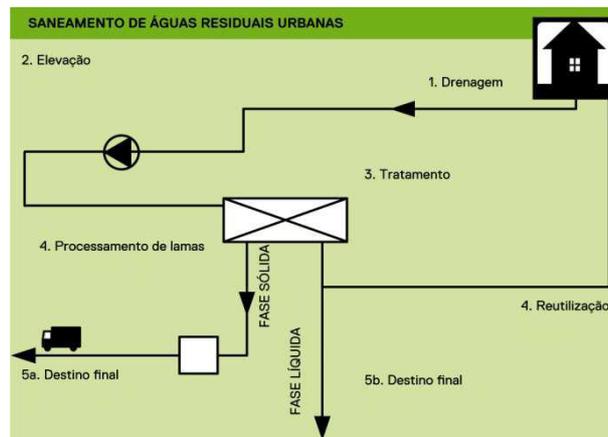
Fonte: Adaptado do *site* da ERSAR consultado em 24-01-2013

O principal problema de poluição da água tem origem nas descargas de águas residuais (domésticas e industriais) não tratadas, em meios hídricos com pouca capacidade de autodepuração e consequente contaminação dos cursos de água, a que correspondem cargas totais de azoto, fósforo e substâncias consumidoras de oxigénio, que originam um risco de destruição da fauna e flora aquática e consequentemente do ambiente.

Para uma diminuição da poluição de origem urbana, diretamente relacionada com as infra-estruturas de saneamento básico que permitem a drenagem de esgotos domésticos, torna-se necessário que sejam encaminhadas para a Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR).

O sistema de drenagem de águas residuais consiste na recolha e encaminhamento de águas canalizadas pelos esgotos, após a utilização pelos consumidores nas atividades diárias, e posterior tratamento conforme a ilustração 3.

Ilustração 3 : Ciclo do sistema de saneamento de águas residuais



Fonte: Adaptado do *site* da ERSAR consultado em 24-01-2013

Para uma melhor compreensão, apresenta-se de seguida na ilustração 4 um esquema do sistema de saneamento de águas residuais.

Ilustração 4 : Sistema de saneamento de águas residuais

Sistema de Saneamento de águas residuais
Drenagem: Recolha das águas residuais produzidas
Elevação: Elevação das águas residuais com a finalidade de vencer barreiras orográficas ou assegurar o transporte em regime gravítico
Tratamento: Correção das características físicas, químicas e biológicas tendo em consideração as características do meio recetor
Fase sólida: Processamento de lamas
Processamento de lamas: Tratamento e destino final das lamas geradas no processo de tratamento de águas residuais
Destino Final: Encaminhamento das lamas para destino final adequado (agricultura, aterro, etc)

Fonte: Adaptado do *site* da ERSAR consultado em 24-01-2013

1.3. Breve história do SAAS em Portugal

É efetuada de seguida uma breve apresentação do setor de água e saneamento, demonstrando a evolução da realidade em Portugal, em que ao longo dos anos as diferentes políticas públicas conduziram ao desenvolvimento de níveis de resultados na construção, modernização e organização dos sistemas de abastecimento de água e saneamento, e que será apresentada nos aspetos mais relevantes, mais à frente neste trabalho.

As políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas começam a definir-se com o reconhecimento da existência de algumas doenças infecciosas causadas pela inexistência de sistemas de abastecimento de água conjuntamente com a efetiva falta de condições mínimas de higiene da população, cujo reflexo se traduzia em elevadas taxas de mortalidade e morbidade, nomeadamente infantil e levam a que no Séc. XIX seja iniciada uma reforma para a resolução destes problemas, através do desenvolvimento de orientações de saúde pública com aplicabilidade em todo o território nacional e do desenvolvimento de condições que refletissem uma evolução em termos técnicos, administrativos e materiais.

Para que o processo de construção de infra-estruturas produzisse os efeitos desejados, seria necessário desenvolver uma rede de laboratórios de saúde pública, assegurando a fiscalização da qualidade da água e a identificação das causas de mortalidade e morbidade.

Outro objetivo era o aumento de formação de técnicos com competências para planear a construção de infra-estruturas, efetuar a gestão dos serviços envolvidos e desenvolver as atribuições de administração e inspeção, o processo de recolha e tratamento de informação relevante para o setor e a correspondente monitorização para a determinação de planos de trabalho a desenvolver.

Esta reforma dos serviços de administração sanitária viria a ser formalizada em legislação publicada entre 1899 e 1901, instrumento essencial para a implementação de uma melhoria nas condições de saúde e higiene à população.

O contexto existente no período anterior ao Séc. XIX e acima descrito, revela a necessidade de alterações profundas no sector, e é a partir desta data que se começou a desenhar o sistema atual, que iremos analisar de seguida nas diferentes fases temporais até à atualidade, com uma breve caracterização dos diferentes contextos que influenciaram o percurso da história do setor.

1.3.1. Até ao século XIX

A debilidade financeira em 1892 levou Portugal a declarar bancarrota, o que originou a incapacidade para cumprir os compromissos internacionais.

O modelo de organização administrativa do território, oscilava entre a centralização e descentralização, o que conseqüentemente causava uma indefinição na resolução e desenvolvimento de políticas para contrariar a situação do país.

Nas políticas de abastecimento de água e saneamento, “observava-se uma dualidade entre a vertente de saúde pública, que compreendia as funções de formação e inspeção sanitária a cargo do Ministério do Reino, e a vertente infra-estrutural, que compreendia os processos de apoio técnico e financeiro às autarquias por parte do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.” (Pato, 2011, p.19)

Nesta época a predominância da questão da construção de equipamentos, instituía uma visão infra-estrutural da questão sanitária, acrescentando que a imputação dos custos financeiros das redes de água e esgotos nos municípios, traduzia a opção de descentralização, em oposição à estruturação administrativa que vigorava na transição do Séc. XIX para o Séc. XX em Portugal.

1.3.2. O século XX

Nas três primeiras décadas do século XX, a tendência reformadora do setor é identificada nas medidas aplicadas, referindo Pato (2011), que em 1903 é realizado o primeiro inquérito às condições sanitárias das principais povoações, apenas efetuado, novamente, na década de 1930.

Ainda nesta época é efetuada a definição de um programa transdisciplinar para um curso de formação avançada em saúde pública, com as vertentes de medicina e engenharia sanitária, que ficou limitado à vertente de medicina por inexistência de candidatos a alunos. Esta situação foi explicada à época por falta de colocação profissional, embora a inoperância da administração sanitária e das autarquias no setor, encontrassem justificação na falta de meios técnicos e financeiros.

Na década de 30 são realizados três inquéritos às condições sanitárias do país, retomando o esforço para a elaboração de um diagnóstico assente em dados concretos, iniciado no princípio do século, que demonstrava um interesse político neste setor.

No entanto a tendência neste domínio de governação manteve-se igual ao observado no início do século, uma vez que, dos três inquéritos realizados, nenhum abrangia a totalidade do território português, persistindo a visão urbana sobre o problema. Existiu na altura um Plano de Abastecimento de Águas às Sedes dos Concelhos, em 1944, surgindo apenas em 1960 um plano denominado Plano de Abastecimento de Águas às Populações Rurais.

Em termos de formação de técnicos capazes de assegurar a implementação das políticas neste setor, continuavam a existir problemas pedagógicos, o que conjuntamente, com o reduzido número de laboratórios necessários para a fiscalização da qualidade da água para consumo humano, justificava o fracasso das reformas, acompanhado do reduzido número de meios humanos e técnicos para o desenvolvimento do setor.

Prosseguiu Portugal numa situação de enorme atraso no setor sanitário, com elevadas taxas de mortalidade e morbilidade causadas por doenças infecciosas que continuavam na década de 1970 a encontrar explicação na falta de condições de higiene das populações servidas com redes de águas e esgotos: “apenas 26% da população tinha acesso a sistemas de distribuição domiciliária de águas (não existiam dados nacionais acerca das redes de esgotos), em 1972 esta percentagem seria de 40%, e de 17% para as redes de esgotos.” (Pato, 2011, p.20)

1.3.2.1.A partir de Abril de 1974

A partir de Abril de 1974 em termos de políticas para o setor, é possível identificar três períodos distintos (Pato,2011).

O primeiro período inicia-se em 1976 e termina em 1978, com a recuperação em 1976 do modelo desenhado no final do Estado Novo e que visava a rutura com a lógica de administração autárquica dos serviços de água e saneamento, que deveria dar lugar a um modelo que assentava na criação de um sistema empresarial público de escala regional através da criação de empresas regionais.

Porém, o movimento político da época assentava no pressuposto do reforço da autonomia administrativa e financeira das autarquias para o desenvolvimento de um Estado democrático, o que originou que um modelo aparentemente simples na sua conceção não se demonstrasse consensual.

E assim, manteve-se o quadro de atribuições autárquicas que vinha sendo adotado desde o século XIX, e os problemas que persistiam ao longo dos anos: “a falta de mecanismos de regulação ou critérios no financiamento, a escassez de competências técnicas, o elevado número e dispersão territorial dos sistemas existentes, a escassez de informação de base acerca do setor em geral e das entidades prestadoras de serviço em particular ou a dificuldade de articular a atuação da administração central com perto de três centenas de municípios.” (Pato, 2011, p. 197), o que demonstra a problemática entre a relação de poder entre Estado e Autarquias.

Em 1977 com a Lei de Delimitação dos Setores ficava vedado o acesso de entidades privadas ao desenvolvimento de atividades do setor, o que torna evidente uma segunda problemática das políticas públicas do setor: a relação entre a gestão pública e privada.

Em 1979 foram instituídas cinco Comissões de Coordenação Regionais (CCRs): Norte, Sul, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve na sequência das regiões de planeamento criadas em 1969 com o objetivo de fazer uma distribuição regional equitativa do desenvolvimento. No entanto, a tomada de decisões continuou altamente centralizada. (Thiel e Egerton, 2011 citando Soromenho-Marques *et al*, 2004).

Inicialmente, as CCRs tinham apenas funções de coordenação da atividade dos municípios, mas viram as suas competências aumentarem bastante ao longo do final do século XX.

A visão infra-estrutural sobre o setor mantém-se até ao final da década de 80, assim como a dificuldade na implementação de um modelo integrado de políticas públicas no território nacional e é apenas com a adesão de Portugal em 1986 à Comunidade Económica Europeia (CEE) e com a consequente disponibilização de recursos financeiros, que se inicia uma reforma no setor que nos aspetos essenciais se mantém até à atualidade.

O segundo período - a partir de 1986 - traduz uma emergência da questão ambiental no setor da água, enviando para segundo plano o setor de saneamento, que anteriormente era a questão primordial.

Esta nova abordagem da gestão da água foi adotada neste período e as questões ambientais tornam-se uma preocupação. (Thiel e Egerton, 2011 citando Correia, 1999)

A reforma do setor, em 1993, assinala o terceiro período identificado, o qual assume como principal característica a procura da sustentabilidade do SAAS, com a revisão do enquadramento institucional e legislativo, dos modelos de governação e da organização territorial, como pontos-chave para a estratégia integrada a implementar.

1.3.2.2. A reforma do setor em 1993

O novo período de redefinição organizativa do setor, através de uma profunda reforma para garantir o desenvolvimento sustentável dos serviços de águas, compreendendo a formulação de uma nova estratégia nacional, a revisão do enquadramento institucional e legislativo, dos modelos de governação e da organização territorial.

Até 1994, a gestão da água encontravam-se na dependência das cinco CCRs, criadas em 1979, e o nível de descentralização estava nos seus limites administrativos geográficos. (Thiel e Egerton, 2011)

Com a criação do Ministério do Meio Ambiente em 1993, a questão ambiental e de gestão da água, transitaram das CCRs para as Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARNs), que tinham os mesmos limites geográficos e competências, nestas questões.

Para além das DRARNs, a gestão dos recursos hídricos encontrava-se, também, na competência do Instituto Nacional da Água (INAG), nesta época.

As competências atribuídas às DRARNs passavam pela monitorização do uso da água, a implementação e aplicação da legislação nacional, a emissão de licenças o planeamento das bacias dos rios não transfronteiriços e a avaliação de impacto ambientais e ao INAG competia o planeamento e a elaboração dos contratos de execução de obras de infra-estruturas, o planeamento de rios e bacias transfronteiriços e a supervisão das administrações desconcertadas.

A criação, em 1994, do grupo empresarial IEP-AdP SGPS S.A. para a implementação de sistemas de âmbito regional, denominados sistemas multimunicipais em que o capital é maioritariamente detido pelo Estado em parceria com os Municípios, assinala também, a reforma iniciada em 1993 no sentido de assegurar a adequada utilização dos recursos financeiros e a gradual recuperação de custos.

Esta reforma pretendia contribuir para a construção de infra-estruturas, a capacitação dos recursos humanos, a melhoria da qualidade de serviço, a proteção dos consumidores, o incentivo à investigação e ao desenvolvimento e a criação de um quadro regulatório.

Efetivamente, o Estado passou, desde 1993, a assumir uma quota de responsabilidade nos serviços de águas, focalizado na componente em alta e tendo como objetivo a racionalização e a integração dos sistemas, evoluindo gradualmente de uma lógica geográfica local para uma lógica regional.

O Estado passou a efetuar uma intervenção direta no setor, até então reservado exclusivamente às Autarquias, e os sistemas dividem-se em sistemas *em alta* (sistemas multimunicipais e intermunicipais) e *em baixa* (sistemas municipais). As atribuições das autarquias mantêm-se, mas a legislação que estabelece o Regime Jurídico de Exploração e Gestão dos Sistemas Multimunicipais e Municipais¹, determina a possibilidade de estas passarem a poder concessionar os respetivos serviços a empresas públicas nos sistemas multimunicipais e a empresas públicas ou privadas nos sistemas municipais.

Em 1998 é criado o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) através do Decreto-Lei n.º 230/97 de 30 de Agosto e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 362/98 de 18 de Novembro para garantir a prestação dos serviços de águas aos consumidores, em que a responsabilidade é das entidades titulares dos serviços, que o prestam diretamente ou o delegam ou concessionam a uma entidade gestora pública ou privada, através de um contrato.

Este programa estratégico definido pelo Governo para o setor é materializado, nomeadamente, através da definição de regras claras a nível de funcionamento e de objetivos e correspondente monitorização.

1.2.3.O século XXI

As mudanças anteriores, preconizam alterações significativas na intervenção e organização do setor, uma vez que a intervenção do Estado no setor de águas e saneamento inicia uma nova fase que anteriormente era reservada exclusivamente às autarquias.

Estas continuam a manter as atribuições em termos legislativos, embora com a possibilidade de concessionar os respetivos serviços a empresas públicas nos sistemas multimunicipais e a empresas públicas ou privadas nos sistemas municipais.

Como analisado por Pato (2011), o “processo iniciado na década de 1990, que deu origem à configuração atualmente vigente, não tem sido consensual do ponto de vista político, apesar de se poder fazer uma avaliação globalmente positiva da evolução observada até hoje no setor no

¹ Decreto-lei n.º 379/93, de 5 de Novembro

que respeita aos níveis de atendimento da população com serviços de águas ou à fiscalização da qualidade das águas.” (Pato, 2011, p.21),o que traduz uma negociação entre o Estado e as autarquias, alternando entre um modelo descentralizador e um ensaio para uma hipotética regionalização, numa tentativa de um novo modelo de organização administrativa do território português.

Este novo cenário visava um regime económico e financeiro assente no princípio de recuperação de custos, e no fortalecimento da perspetiva ambiental, com o reforço da ideia do utilizador pagador, para além da defesa do pressuposto de que a empresarialização do setor permitiria uma maior eficiência e qualidade na gestão das diferentes áreas.

De seguida são assinaladas as questões mais significativas em termos de organização administrativa que foram decorrendo até ao momento atual.

Após a criação do Ministério do Ambiente em 1993 e a passagem das competências das CCRs para as DRARNs, ocorre em 2002 uma nova alteração de competência. (Thiel e Egerton, 2011)

As CCRs passam a denominar-se Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e o seu domínio de atuação incide na área ambiental, gestão da água e uso dos solos e até 2005, estas competências do Ministério do Ambiente, do Desenvolvimento Económico e Administração, são executadas a um nível regional para um maior apoio aos Municípios, através da CCDRs. (Thiel e Egerton, 2011)

Posteriormente a 2005, todas as competências das CCDRs passam a ser atividades diretamente relacionadas com o Ministério do Ambiente, aumentado na sua área de atuação e passando a abranger áreas anteriormente da competência de outros Ministérios. (Thiel e Egerton, 2011)

A nível europeu, a Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, denominada Diretiva quadro da Água (DQA) é o principal instrumento da Política da União Europeia relativa à água, estabelecendo um quadro de ação comunitária para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas.

A DQA deveria ser transposta para a legislação nacional num prazo de três anos, situação que foi sendo atrasada devido a uma série de constrangimentos que foram surgindo no Ministério do Ambiente, nomeadamente o planeamento através das bacias hidrográficas. (Thiel e Egerton, 2011)

Nesta época, foram desenvolvidas por especialistas, seis versões da legislação que em 2005 foi aprovada pela maioria parlamentar da altura, na denominada Lei da Água e após esta aprovação é elaborada e aprovada uma série de legislação que detalham a sua aplicação.

Com o objetivo harmonizar e atualizar as leis anteriores, a Lei da Água de 2005, efetua a transposição da DQA, e introduz novos princípios para o sector, nomeadamente, a aplicação de um novo regime económico e financeiro, baseado na cobrança de uma taxa de recursos hídricos (TRH), regulamentando os impostos para várias atividades do setor e legislação que determina uma série de questões relacionadas com a gestão da água.

As ARHs assumiram as competências, anteriormente atribuídas às CCDRs, assim como algumas das competências do INAG. São responsáveis pela elaboração e execução dos planos das bacias hidrográficas, a identificação e monitorização dos recursos hídricos, o registo e licenciamento de licenças, o financiamento do uso da água, a execução de algumas obras e as avaliações de impacto ambiental, e a sua área geográfica é estabelecida de acordo com as áreas das bacias hidrográficas e não são congruentes com as CCDRs.

As ARHs são organizações desconcertadas do Ministério do Ambiente com autonomia financeira com a capacidade de gerar dois terços do seu financiamento nos termos da legislação aprovada nesta altura.

As quinze bacias hidrográficas identificadas em Portugal foram agrupadas em oito regiões hidrográficas que são geridas por cinco administrações e a lógica subjacente a este processo não foi feita de forma transparente, uma vez que as ARHs (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) tem a sua sede na mesma cidade que as CCDRs e muitas vezes no mesmo edifício. (Thiel e Egerton, 2011)

Assim, a maior parte das estruturas administrativas permaneceu a mesma, e muitos funcionários foram transferidos da CCDRs para as novas ARHs, e no caso do INAG para a ARH Tejo.

Muitas das competências do INAG e CCDRs foram alteradas para as ARHs e o INAG passou a designar-se Autoridade Nacional da Água que perdeu várias responsabilidades passando a efetuar a sua coordenação e as CCDRs perdem todas as competências do sector da água, mantendo no entanto a gestão e garantia de proteção ambiental e dos solos.

A evolução do setor incide, não apenas na sua vertente infra-estrutural mas também numa vertente qualitativa dos serviços prestados, em que a opção entre um modelo público, misto ou de mercado que pelas suas características de monopólio deve ser acompanhadas pela entidade responsável pela fiscalização do setor nos diferentes âmbitos.

A análise de problemáticas inerentes ao domínio de governação dos sistemas de abastecimento e saneamento e a reflexão das suas possibilidades de desenvolvimento futuras são ainda muito limitadas, traduzindo uma necessidade de investimento na recolha, no tratamento e na análise de informação, com a consequente produção de conhecimento científico numa perspetiva de políticas públicas acerca do tema.

O enquadramento destas mudanças é essencial para a compreensão da evolução do setor e a possibilidade de reflexão sobre estratégias futuras, em que a necessidade de análises baseadas em perspectivas passada, são determinantes para a compreensão da evolução ocorrida, assim como para a compreensão da importância do setor.

De seguida é efetuada uma abordagem dos diferentes modelos de gestão e fontes de financiamento.

Capítulo 2 - A evolução dos modelos de gestão e fontes de financiamento

Ao efetuar uma breve história da evolução do setor, é importante contextualizar a evolução verificada nos modelos de gestão e fontes de financiamento ao longo da história.

A contextualização apresentada de seguida foi efetuada com recurso à obra de Pato (2011), considerando, tal como é referido pelo mesmo autor, a escassez de literatura relativa ao tema dificulta a investigação com base em várias fontes uma análise crítica com base em diferentes reflexões.

2.1. Contextualização

Durante o século XX, o financiamento da construção das infra-estruturas e a gestão dos sistemas de abastecimento de água e saneamento, apesar de serem uma atribuição das autarquias locais, dependiam para a sua concretização do financiamento do Estado.

A manifestação de uma preocupação com a organização e sustentabilidade financeira dos serviços de águas e esgotos refletiu-se na criação, em 1913, da figura jurídica dos serviços municipalizados. Estes serviços deveriam aplicar uma organização de escrituração e contabilidades próprias, com a divulgação e publicitação anual dos balanços e relatórios de gerência.

A aplicação de tarifas em harmonia com as necessidades de exploração e desenvolvimento dos serviços encontrava-se determinada nesta época na legislação em vigor e seria posteriormente reforçada com a introdução da obrigatoriedade de fixar as tarifas de modo a cobrir os gastos de exploração, o serviço dos empréstimos e amortização do capital e a constituição das reservas.

Durante a década de 30, para além das transferências financeiras do Estado para as autarquias locais, numa ótica de regime de obras comparticipadas, são criados mecanismos especiais de crédito “junto da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência que, a par dos orçamentos das câmaras municipais e do eventual retorno financeiro obtido através das tarifas cobradas pelos serviços prestados, configuravam as possibilidades de investimento em infra-estruturas de águas e esgotos entre 1933 e 1974” (Pato, 2011 p. 123).

Com a aprovação do Código Administrativo de 1940², que assinala uma mudança na administração pública e uma nova abordagem na forma de analisar o setor: a possibilidade de associação de vários municípios para a prestação dos serviços nas suas várias atividades, torna-se uma realidade.

² Decreto-lei nº 31 095, de 31/12 de 1940

Porém, as políticas de financiamento com recurso à comparticipação e a investimentos diretos do Estado, manteve-se até à década de 50, o que permitiu a resolução dos problemas de acesso aos sistemas de abastecimento de água e saneamento ao nível das populações urbanas.

Na década de 60 a publicação do Plano de Abastecimento de Águas às Populações Rurais, assinala uma mudança nas políticas vigentes, com a intenção de alargamento dos sistemas de distribuição de água a todo o território. Contudo, o regime de comparticipação às autarquias locais seria considerado quase sempre insuficiente, face às necessidades.

À data, a necessidade de estudos económicos, demonstrativos da capacidade de cada uma das autarquias para o acesso a empréstimos bancários e garantia da capacidade de reembolso do financiamento através das suas receitas próprias, geradas pelos serviços de águas e esgotos, perante as disparidades entre as regiões do território português, manteria as zonas rurais afastadas desta possibilidade.

Apesar das alterações na forma de organização do setor, a grande maioria da população continuava a ser abastecida através de sistemas fontanários, sistema que predominou nas povoações rurais até à década de 1960 e como sistema complementar de abastecimento às povoações urbanas.

Entre 1926 e 1974 a gestão da água encontrava-se centralizada no poder central seguindo uma tendência designada de “paradigma hidráulico”, em que a utilização da água para o desenvolvimento económico, assentava nas infra-estruturas, descurando a questão ambiental (Thiel e Egerton, 2011).

A distribuição de água com recurso a este sistema de fontanários não implicava qualquer pagamento pelas populações, o que tornava a sustentabilidade financeira dos respetivos sistemas dependente dos orçamentos camarários ou de fontes de financiamento alternativas, fragilizando a sustentabilidade procurada e necessária para o setor.

Em 1972 torna-se evidente a necessidade de novas estratégias de organização territorial para o setor, “considerando algumas das variáveis mais significativas do problema – nomeadamente a elevada dispersão da população nacional em povoações rurais de fracos recursos, e a fraca competência técnica ou capacidade financeira destes municípios – deveria consubstanciar-se através da divisão do país num número reduzido de regiões de saneamento básico, no contexto das quais seriam criadas empresas públicas” (Pato, 2011, p. 156), com o objetivo de desenvolvimento de economias de escala, difusão da formação e a partilha de tecnologia e a possibilidade de implementar um sistema de compensação entre regiões com maiores e menores recursos.

É nesta época que surge, um primeiro esboço de regiões de saneamento e a possibilidade de empresarialização do setor, com uma alteração na atribuição de competências, que pretendia

retirar da esfera dos Municípios, a gestão dos sistemas de abastecimento de água e águas residuais para a qual não detinham os recursos necessários, criando unidades de administração e gestão de escala regional, o que assinala uma mudança considerável face à realidade observada desde finais do século XIX.

No entanto, com Abril de 1974 a visão político-administrativa acentuou a descentralização do poder com o conseqüente reforço da autonomia do poder local, situação que inviabilizou a implementação de regiões de saneamento básico.

A partir do final dos anos 70 e daí em diante, significativos investimentos em infra-estruturas foram lançados, processo que acelerou, com a entrada de Portugal em 1986 na União Europeia.

Em termos de sistemas e fontes de financiamento, apesar de terem sido extintos os instrumentos financeiros anteriormente utilizados é consagrada em 1979 a autonomia financeira das autarquias³ e o regime de obras comparticipadas é extinto, mantendo-se no entanto as transferências do Estado para o reforço da autonomia das autarquias, com recurso ao orçamento geral do Estado, “tendo sido contraídos para o efeito dois empréstimos internacionais em 1976 e 1977 junto do Governo norte-americano para a resolução de problemas urgentes.” (Pato, 2011, p. 123).

O recurso ao financiamento externo para a realização dos investimentos necessários ao setor, primeiro com os empréstimos contraídos junto do governo americano e do Banco Europeu de Investimento e mais tarde, na década de 80, recorrendo aos fundos comunitários, representam a principal fonte de financiamento do setor.

Em meados da década de 80 e com o início do processo de integração comunitária, Portugal passa a dispor de acesso a alguns instrumentos financeiros, nomeadamente o Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais, para além da possibilidade de crédito no Banco Europeu de Investimento, cenário que permitiria a construção das infra-estruturas necessárias para dotar o setor de níveis de atendimento em todo o território nacional.

A transposição de diretivas comunitárias para o direito nacional e a entrada de financiamento, permitiu o desenvolvimento da infra-estruturação do território. (Thiel e Egerton, 2011)

A reforma do setor nos anos de 1993 e 1994 pretendia proceder a uma agregação física dos sistemas de forma a originar uma passagem de uma escala local para uma escala regional, numa tentativa de estratégia integrada através de um reforço das infra-estruturas existentes no país e com a abertura à empresarialização e criação da empresa Águas de Portugal (AdP).

Sucedo nesta altura a separação dos sistemas de águas e saneamento *em alta*, para os sistemas multimunicipais e *em baixa* para os sistemas municipais.

³ Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro

Os sistemas multimunicipais passam a ser explorados diretamente pelo Estado ou concessionados a entidades públicas ou de capital maioritariamente público de natureza empresarial e os sistemas municipais na vertente *em baixa* permitem a concessão a entidades públicas ou privadas.

Esta mudança estrutural é reforçada com a criação do IRAR em 1998 que passa a supervisionar a atividade dos serviços concessionados de águas e saneamento o que leva a uma maior monitorização das atividades e a uma análise do setor.

A partir de 2004 o IRAR procede à publicação de relatórios temáticos onde é apresentada informação exaustiva, nomeadamente da caracterização económica e financeira do sector.

Inicialmente a intervenção do IRAR não abrange os sistemas não concessionados, situação que se alterou em 2009 com o objetivo de monitorizar o investimento realizado, os níveis de atendimento alcançados em função desse investimento e, conseqüentemente, de determinar com exatidão as necessidades de investimento futuro, possibilitando desta forma um planeamento integrado do setor.

Com a extinção da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e da Direcção-Geral de Saneamento Básico em 1987, ocorre uma alteração na abordagem institucional, em que as políticas públicas da água passam a componente das políticas públicas do ambiente até à criação do Instituto da Água (INAG) em 1993 com a publicação da lei orgânica desta entidade.

A empresarialização do setor, a partir da década de 90, passou a obrigar as empresas a apresentar relatórios anuais da sua atividade e situação financeira, o que conjuntamente com a atividade de regulação do setor, permitiu o desenvolvimento do planeamento e gestão financeira das atividades, apesar da limitação da atuação do IRAR aos sistemas concessionados, situação que será alterada em 2009 com a criação da ERSAR e o alargamento da sua área de atuação.

De seguida é efetuada uma breve apresentação dos processos e documentos de planeamento e monitorização dos investimentos em infra-estruturas como ferramentas de apoio na concretização de políticas de sustentabilidade do setor.

2.2.Planeamento e Monitorização dos Investimentos

A necessidade de informação para análise do setor, identificado por Pato (2011) como um problema estruturante, será a partir da década de 80 contrariado com a elaboração de estudos e documentos relativos ao setor, situação que se deve à integração comunitária que obrigou a “análises de síntese nos documentos políticos de programação financeira do investimento a realizar.” (Pato, 2011, p. 125)

A publicação do Plano Diretor de Saneamento Básico (1981 – 1990), a que se segue o Plano de Desenvolvimento Regional (1986 – 1993), o Plano de Desenvolvimento Regional (1994 – 1999), o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR 2000 – 2006), e a sua revisão para o período 2007 – 2013 (PEAASAR II) permitiu iniciar um processo de planeamento financeiro e de análise ao setor.

Em referência à atualidade são de salientar que o PEAASAR (2000-2006), que visava o desenvolvimento dos sistemas integrados *em alta* e o PEAASAR II (2007-2013), que pretende efetivar as situações dos sistemas *em baixa*, ainda não resolvidos, com um enfoque especial para os investimentos que visem a articulação entre os sistemas *em alta* com a vertente *em baixa*, bem como, os investimentos que visem a redução de perdas e fugas nas redes de abastecimento.

Porém, ainda existiam em 2007, dificuldades na tarefa de planeamento financeiro dos investimentos a realizar, aspeto enunciado como justificação na primeira versão do PEAASAR, para a necessidade de renovação do ciclo de investimento com recurso a apoios comunitários.

Com a publicação, a partir de 2004, do Relatório Anual do Setor de Água, elaborado pelo IRAR, passa a existir uma publicação dos dados relativos aos sistemas concessionados e uma análise do setor, que identifica “avanços significativos ao nível do atendimento das populações, realidade que é possível com a manutenção de financiamento de forma continuada e numa progressão na execução das infra-estruturas necessárias a todo o processo, e que contribuem para o aumento dos níveis de qualidade dos serviços” (ERSAR, 2011, p 2), persistindo no entanto, a questão da sustentabilidade económica e financeira nas entidades gestoras estatais e municipais.

Nos sistemas multimunicipais não existe a subsidiação de tarifas e,” passada que esteja a fase de investimento mais intenso, seja de esperar, após a revisão de alguns contratos, uma recuperação gradual do equilíbrio económico e financeiro ao longo dos prazos das concessões, verifica-se uma elevada assimetria entre o litoral e o interior e uma forte pressão de subida das tarifas nos sistemas do interior, o que requer medidas corretivas. Adicionalmente, alguns sistemas multimunicipais exigem um urgente reforço de capital, o que poderia contribuir também para atenuar a pressão sobre as tarifas.” (ERSAR, 2011, p 2)

De salientar que os tarifários das entidades gestoras municipais são muito variáveis em termos de preços e na sua composição tarifária, traduzindo uma dificuldade na definição de critérios para a sua formação.

Em muitos casos, existe uma subsidiação destes serviços através dos orçamentos municipais, originando a não recuperação dos custos com recurso ao preço dos serviços e, “quando se trata de municípios inseridos em sistemas multimunicipais, conduzem frequentemente ao não paga-

mento da fatura *em alta*, com graves consequências para a sustentabilidade das entidades multimunicipais.” (ERSAR, 2011, p 3)

O planeamento e monitorização financeira dos investimentos, com recurso a documentos de análise e de dados, conjugados com a informação relativa aos sistemas e fontes de financiamento, permitem um apoio à gestão e planeamento das infra-estruturas com base em dados reais, possibilitando a determinação de critérios para uma harmonização tarifária que poderá contribuir para a sustentabilidade do sector com a determinação de preços que sejam, simultaneamente, justos e eficientes sem que representem para o Estado custos acrescidos.

Apresentado o contexto e uma breve análise dos processos e documentos de planeamento e monitorização dos investimentos em infra-estruturas, são de seguida analisados os diferentes modelos de gestão e as diferenças significativas nos respetivos regimes jurídicos.

2.3. Entidades Gestoras e Modelos de Gestão

Atualmente, em Portugal subsistem entidades de natureza e modelos de gestão muito distintos, em que a sua constituição é determinada pela titularidade, a amplitude geográfica e o objeto.

Ilustração 5 : Modelos de gestão: titularidade, amplitude geográfica e objeto

Titularidade		Amplitude geográfica		Objeto	
Estatal	Municipal	Municipal	Multimunicipal	<i>Em alta</i>	<i>Em baixa</i>

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

Estas características, determinam a natureza da entidade gestora e o modelo de gestão que passamos a analisar de seguida.

2.3.1. Titularidade

Em termos de titularidade é efetuada a distinção de acordo com a participação detida pelo Estado ou pelo Município em que o modelo de gestão poderá ser a gestão direta, a gestão delegada ou a gestão concessionada.

Ilustração 6 : Modelos de gestão: titularidade

Titularidade e Modelos de Gestão		
Estatal		Municipal
Gestão direta	Gestão Concessionada	Gestão Delegada

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

2.3.2. Amplitude geográfica

Em termos de amplitude geográfica, na titularidade municipal poderá existir a participação de um ou vários municípios, empresa intermunicipal ou a participação municipal e do Estado, designada, empresa multimunicipal.

Ilustração 7 : Modelo de gestão direta

Modelo: Gestão direta		
Serviços municipais	Serviços municipalizados	Associação de municípios (serviços intermunicipalizados)

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

A associação de municípios ou serviços intermunicipalizados, é constituída através da criação de uma pessoa coletiva de direito público, integrada por vários municípios

Ilustração 8 : Modelo de gestão delegada

Modelo: Delegação		
Empresa municipal, intermunicipal ou metropolitana constituída nos termos da lei comercial	Entidades empresariais locais (municipais, intermunicipais ou metropolitanas)	Junta de freguesia e associação de utilizadores
Participação do Estado e municípios no capital social da entidade gestora	Eventual participação	Acordos ou protocolos de delegação entre município e Junta de Freguesia ou

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

Ilustração 9: Modelo de gestão concessionada

Modelo: Concessão
Entidade concessionária municipal Parceria público-privada (municípios e outras entidades privadas)

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

O regime de exploração e gestão dos sistemas municipais e multimunicipais⁴, identifica como sistemas multimunicipais os casos em que abrangem pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efetuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e os sistemas municipais como todos os que não forem constituídos como multimunicipais, ou seja, todos os outros e os geridos através de associações de municípios.

Nos sistemas multimunicipais, a gestão e exploração pode ser diretamente efetuada pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão a uma entidade pública de natureza empresarial ou a uma empresa que resulte da associação de entidades públicas, com posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas⁵.

Para os sistemas municipais⁶, a exploração e a gestão pode ser efetuada diretamente pelo município e associações de municípios ou atribuída, em regime de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial, bem como a associações de utilizadores.

⁴ Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro

⁵ n°1 do artigo 3° do Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro

⁶ artigo 6° do Decreto-Lei n° 379/93, de 5 de Novembro

Em termos de amplitude geográfica, na titularidade estatal e no que se refere aos sistemas multimunicipais a concessão é outorgada pelo Estado a uma empresa de capital maioritariamente público que é fornecedora dos municípios que integram o sistema.

Ilustração 10 : Amplitude geográfica – Titularidade estatal

Modelo	Entidade gestora
Gestão direta	Estado
Delegação	Empresa pública
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

Atualmente não existe nenhuma empresa com o modelo de gestão direta, em que o Estado é a entidade gestora. No modelo de gestão delegada, existe a empresa pública, Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A. que é uma empresa pública com capital inteiramente público. No modelo de gestão em concessão a entidade gestora é uma entidade concessionária multimunicipal em que a participação é do Estado e Município no capital social da entidade gestora concessionária, podendo ocorrer participação minoritária de capitais privados

A possibilidade de participação de capitais privados foi introduzida pela alteração da lei de delimitação do setor, nos termos do Decreto-lei nº 162/96, de 4 de Setembro, quer os serviços sejam de titularidade estatal ou municipal, com recurso aos modelos de gestão delegada, gestão concessionada ou gestão direta.

2.3.3. Objeto

Em termos do objeto de atividade, poderá ser efetuada a distinção entre abastecimento *em alta* ou abastecimento *em baixa*.

Ilustração 11 : Objeto de atividade – Sistema *em alta* e *em baixa*

Objeto	
<i>Em alta</i>	<i>Em baixa</i>
Sistemas multimunicipais	Sistemas municipais ou intermunicipais
A montante da distribuição de água ou a jusante da coleta de esgotos >= 2 Municípios	A jusante da distribuição de água ou a montante da coleta de esgotos >= 1 Município
Participação maioritária do Estado	Participação maioritária do Município

Fonte: Sumário executivo 2010 RASAR, ERSAR em 12/01/2013

A legislação que determina os contratos de concessão dos sistemas *em alta* e *em baixa*, encontra-se no Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, nas disposições não revogadas do Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho e, ainda, das bases gerais dos contratos de concessão dos sistemas multimunicipais anexas ao Decreto-Lei n.º 319/94 de 24 de Dezembro.

Assim, de acordo com a legislação, podemos distinguir os sistemas multimunicipais e municipais, nos termos de titularidade apresentados anteriormente; considerando os primeiros como os sistemas *em alta*, ou seja, a montante da distribuição de água ou a jusante da coleta de esgotos, e de importância estratégica, que abrangem a área de pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante do Estado.

E os sistemas *em baixa*, todos os restantes, independentemente de a sua gestão ser municipal ou intermunicipal.

De seguida apresentamos os diferentes regimes jurídicos nas suas componentes mais significativas, considerando a sua abordagem para enquadramento de aplicabilidade de uma possibilidade de harmonização tarifária.

2.4. O regime jurídico dos sistemas multimunicipais

O Regime Jurídico dos Sistemas Multimunicipais é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, o Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro, o Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, o Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de Setembro, alterados pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto.

Os sistemas multimunicipais são regulamentados nos termos desta legislação, assim como, os regimes aplicáveis aos diferentes modelos de gestão que pretendem assegurar o direito de informação dos consumidores destas atividades, garantir a qualidade do serviço público prestado e a supervisão e controlo dos preços cobrados assegurando as melhores práticas num setor que opera em monopólio.

Relativamente aos modelos de gestão, o regime jurídico determina os princípios gerais de gestão do serviço no que se refere às suas atividades e aos bens e meios afetos, assim como às atividades complementares ou acessórias. Determina, também, a adesão dos municípios e a relação com os utilizadores assim como os deveres de informação.

Estabelece ainda, nos princípios gerais, os critérios para a fixação das receitas a obter através do tarifário, o que traduz a procura de uma unificação das estruturas tarifárias, que é a matéria de análise neste trabalho.

Especificamente a cada um dos modelos de gestão, determina os seguintes pontos, apresentados na ilustração 12, 13 e 14, seguintes:

Ilustração 12 : Modelo de gestão direta

Gestão Direta
Definição tarifário
Definição da contabilidade
Definição do regime financeiro

Fonte: Elaboração própria

Ilustração 13: Modelo de gestão delegada

Gestão Delegada
Definição dos requisitos ao exercício da atividade
Renumeração do capital acionista
Definição do regime especial de regulação económica
Definição dos poderes do Estado enquanto delegante

Fonte: Elaboração própria

Ilustração 14: Modelo de gestão concessionada

Gestão Concessionada
Definição do objeto e do prazo do contrato
Definição das relações entre a concessionária e os utilizadores
Definição dos investimentos a cargo da concessionária e a cargo dos municípios
Definição do financiamento da concessão
Definição do trespasse, sequestro ou resgate da concessão
Definição dos poderes do Estado enquanto concedente

Fonte: Elaboração própria

2.5. O regime jurídico dos serviços municipais

O Regime Jurídico dos Serviços Municipais encontra-se definido no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto e no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril e estabelece a definição do quadro jurídico de todos os tipos de sistemas municipais, assim como a definição, para os diferentes modelos de gestão do objeto, dos princípios, dos intervenientes, da gestão técnica dos serviços e da relação com os utilizadores.

Determina, também, as regras de contratualização dos serviços e a adaptação de regimes gerais, como os do setor empresarial local e o código de contratação pública, às especificidades do setor.

Especificamente para cada um dos modelos de gestão, determina especificamente:

Ilustração 15 : Requisitos no modelo de gestão concessionária

Gestão de Concessão
Regras de partilha de responsabilidade e riscos assumidos obrigatoriamente pelo concedente, passíveis de repercussão tarifária ou assumidas pela concessionária.
Remissão para o Código dos Contratos Públicos com as especificidades quanto ao conteúdo do caderno de encargos e revisão do critério de adjudicação
Valor atualizado dos proveitos tarifários
Taxa de retorno sobre o investimento acionista
Proveitos mínimos exigidos pela concessionária
Regras para os compromissos assumidos e estabelecidos no plano de investimentos a cargo da concessionária
Exigência de robustez do plano de financiamento perante cenários adversos
Exigência de comparabilidade dos potenciais propostas alternativas
Clarificação das áreas deixadas à concorrência
Conteúdo do contrato de concessão
Comissão de acompanhamento
Procedimentos trienais de compensação entre a concedente e concessionária
Regras para a revisão periódica do contrato

Fonte: ERSAR 2010, O quadro legal dos serviços de água em Portugal em 17/09/2012

Ilustração 16: Gestão delegada

Gestão Delegada
Regras para o procedimento de seleção do parceiro privado (PPP)
Possibilidade de saída da relação para ambas as partes estabelecidas no contrato de sociedade
Clarificação dos poderes da entidade delegante independentemente da sua posição acionista na entidade gestora
As possibilidades de alteração do conteúdo do contrato de gestão delegada
Os mecanismos de partilha de riscos e consequências financeiras da sua verificação
Renumeração do capital acionista
Regras relativas à atualização de tarifas

Fonte: ERSAR 2010, O quadro legal dos serviços de água em Portugal em 17/09/2012

2.6.O setor empresarial local

A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais revogada posteriormente pelo art.º 49º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro que aprovou o regime jurídico do Setor Empresarial Local, possibilitou a criação de empresas dotadas de capitais próprios pelos municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e determina que possam ser constituídas empresas públicas (totalidade do capital), empresas de capitais públicos (participações de capital em associação com outras entidades públicas) e empresas de capitais maioritariamente públicos (maioria do capital em parceria com entidades privadas).

A recente publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto que aprovou o novo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, revogando a Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro, e que em termos gerais, estabelece como alterações a destacar a definição de novas regras, com base em critérios contabilísticos e financeiros, para a dissolução das empresas locais, para além da possibilidade de alienação integral das respetivas participações em alternativa à dissolução; a possibilidade de integração de empresas locais em serviços municipalizados, assim como a fusão de empresas locais ou a integração da atividade destas empresas nos serviços das respetivas entidades públicas participantes.

Para além destas alterações o diploma determina a imposição de prestação de informação institucional e económico-financeira das entidades públicas participantes à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) com sancionamento através da retenção do duodécimo do Fundo Geral Municipal no caso dos municípios e na suspensão das transferências financeiras do Estado no caso das associações de municípios.

É determinada a obrigatoriedade de controlo prévio do Tribunal de Contas de quaisquer atos de constituição ou de participação em empresas locais, assim como, de aquisição de participações sociais pelas entidades públicas participantes, sobre quaisquer processos de fusão de empresas locais.

Apesar da análise do presente trabalho não incidir sobre esta questão, a mesma é considerada pertinente, sendo importante a referência e apresentação sucinta das principais alterações ao designado Setor Empresaria Local (SEL), uma vez que determina a alteração dos estatutos de entidades gestoras do setor em análise.

2.7. A fiscalização das entidades gestoras

A partir de 1993 o setor passou a estar aberto à atividade privada, que até aqui lhe era vedada pela lei de delimitação dos setores que atribuía a responsabilidade da gestão e exploração do setor da água e saneamento às autarquias locais, impedindo a concessão das atividades a empresas privadas.

Com a publicação do Decreto-lei nº 372/93, de 29 de Outubro este cenário é alterado e os Municípios podem a partir desta altura, delegar a gestão e exploração das atividades a empresas privadas através de concurso público.

Com a abertura do setor à iniciativa privada, surgiu a necessidade de fiscalização e supervisão das entidades gestoras e à época o Governo criou as Comissões de Acompanhamento das Concessões⁷ dos sistemas multimunicipais, com poderes delegados pela concedente, e às quais foram atribuídas as competências de emissão de pareceres, relativos aos planos de investimento das empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais e relativamente aos sistemas tarifários apresentados pelas entidades gestoras.

Nesta época surge, também, o Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais e Municipais, nos termos do Decreto-Lei nº 147/95, de 21 de Junho e cujas competências visavam a análise prévia dos processos de concurso e a elaboração de recomendações aos concedentes e concessionárias.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 362/98, de 18 de Novembro o Observatório é “substituído por uma entidade reguladora com atribuições ampliadas no que se refere à promoção da qualidade na conceção, execução, gestão e exploração dos mesmos sistemas multimunicipais e municipais.”

E o IRAR é criado nos termos do artigo 21º do Decreto-Lei n.º230/97, de 30 de Agosto como instituto público e dotado de autonomia administrativa e financeira, sujeito à tutela do Ministro do Ambiente, e cujo estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei nº 362/98, de 18 de Novembro, estabelece no art.º 11, as competências desta entidade.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 243/2001, de 5 de Setembro o IRAR torna-se na autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano, para além da fiscalização e acompanhamento das entidades gestoras e a elaboração de relatórios anuais relativos ao setor.

Nesta época, apenas os sistemas multimunicipais, municipais e intermunicipais cujo modelo de gestão seja a concessão, estão sujeitos à supervisão e regulação do IRAR, embora, o controlo da qualidade da água para consumo humano efetuado pelo IRAR, inclua também as entidades geri-

⁷ Despacho nº 38/MARN/95

das diretamente pelos Municípios, serviços municipais e empresas municipais ou municipalizados.

A ERSAR, estabeleceu para efeitos de fiscalização do cumprimento legal e contratual pelas entidades gestoras, uma série de procedimento para a avaliação dos projetos de investimento em infra-estruturas apresentados pelas entidades gestoras com as etapas mais relevantes e que são descritas de seguida.

2.7.1. A regulação das entidades gestoras multimunicipais

A ERSAR estabeleceu para efeitos de regulação económica das entidades gestoras multimunicipais (estatais), uma série de procedimentos anuais que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, nomeadamente:

Ilustração 17 : A regulação das entidades gestoras multimunicipais (estatais)

ERSAR	Entidade Gestora
<p><u>Remete</u> até final Julho do ano anterior</p> <p>As propostas de orçamento e os projetos tarifários relativos ao ano seguinte (nos termos da lei e recomendações)</p> <p><u>Apreciação</u> entre Outubro e Dezembro e emissão de parecer</p> <p>Orçamento e Tarifário aprovado (ações de acompanhamento da execução orçamental com recurso a auditorias)</p> <p>Relatório e Contas aprovado em Assembleia-Geral com a respetiva ata de aprovação, dos balancetes contabilísticos e do relatório anual de <u>Análisa</u> até final de Setembro</p>	<p>Um conjunto de recomendações</p> <p><u>Remetem</u> até final de Setembro</p> <p>Da proposta de orçamento e os projetos tarifários do ano seguinte e apresentação ao concedente para aprovação até <u>Execução</u> de Janeiro a Dezembro</p> <p><u>Remetem</u> até final do mês de Março do ano seguinte</p> <p>A execução orçamental e o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução</p>

Fonte: ERSAR, O quadro legal dos serviços de águas em Portugal, Junho 2011 [17/09/2012]

2.7.2. A regulação das entidades gestoras concessionárias municipais

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras concessionárias municipais, a entidade reguladora estabeleceu um outro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

Ilustração 18 : A regulação nas entidades gestoras concessionárias municipais

ERSAR	Entidade Gestora
<p><u>Remete</u> até final de Julho do ano anterior</p> <p>Propostas de atualização tarifária relativas ao ano seguinte (nos termos da lei e recomendações)</p> <p><u>Apreciação</u> entre Outubro e fim de Dezembro e emissão de parecer</p> <p>Pelas entidades municipais competentes dos tarifários para o ano seguinte tendo em conta o parecer da ERSAR</p> <p>O tarifário aprovado</p> <p><u>Procede</u> a ações de acompanhamento através de auditorias</p> <p>O Relatório e Contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos</p> <p><u>Analisa</u> até final do mês de Setembro</p>	<p>Um conjunto de recomendações para elaboração das atualizações tarifárias</p> <p><u>Enviam</u> até final de Setembro</p> <p>Parecer sobre as propostas de atualização tarifária para o ano seguinte para consideração da concessionária e do concedente</p> <p><u>Aprovação</u> entre Setembro e Dezembro</p> <p><u>Aplicam</u> de Janeiro a Dezembro</p> <p>Ao cumprimento do disposto no regime tarifário</p> <p><u>Remete</u> até final do mês de Março</p> <p>O desempenho económico e financeiro das entidades gestoras, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal</p>

Fonte: ERSAR, O quadro legal dos serviços de águas em Portugal, Junho 2011 [17/09/2012]

2.7.3. A regulação das entidades gestoras municipais

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras municipais não concessionárias, a entidade reguladora estabeleceu um terceiro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

Ilustração 19 : A regulação nas entidades gestoras municipais não concessionárias

ERSAR	Entidade Gestora
<p><u>Remete</u> até final de Julho do ano anterior</p> <p>Pelas entidades municipais competentes os tarifários relativos ao ano seguinte</p> <p>O tarifário aprovado</p> <p><u>Procede</u> a ações de acompanhamento através de auditorias</p> <p>O Relatório e Contas aprovado ou documento equivalente de prestação de contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos</p> <p><u>Analisa</u> até final do mês de Setembro</p>	<p>Um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das atualizações tarifárias</p> <p>Fazem aprovar entre Setembro e Dezembro</p> <p>Aplicam de Janeiro a Dezembro do ano seguinte</p> <p>Ao cumprimento do disposto no regime tarifário</p> <p>Remetem até ao final do mês de Março do ano seguinte</p> <p>O desempenho económico e financeiro e procede ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução</p>

Fonte: ERSAR, O quadro legal dos serviços de águas em Portugal, Junho 2011 [17/09/2012]

2.8. Medidas para a reorganização do sector

No documento, Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos em Portugal, elaborado pela ERSAR em 2011, são apresentadas algumas medidas a implementar para a reorganização dos serviços de abastecimento de água e saneamento, as quais são apresentadas de seguida pela sua pertinência e constatação da sua efetiva aplicabilidade, através dos meios de comunicação social, no momento de elaboração do presente trabalho.

2.8.1. Racionalização dos serviços de titularidade estatal

No documento é referida a importância de reavaliação dos modelos de gestão das entidades gestoras de titularidade estatal, considerando a manutenção do modelo de gestão concessionada, ou em alternativa, a adoção do modelo de gestão delegada.

Ilustração 20 : Racionalização dos serviços de titularidade estatal

Medida 01: Racionalização dos serviços de titularidade estatal
Objetivo da sua implementação: Promover a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras de titularidade estatal
Ações a desenvolver: (a) Reduzir os custos dos serviços, uniformizar as tarifas por região, assegurar contratos com pressupostos atualizados e corretos e clarificar os papéis do Estado e dos Municípios; (b) Integração espacial das entidades gestoras por áreas geográficas definidas entre litoral-interior com base em proposta apresentada pela Águas de Portugal e após parecer da entidade reguladora.
Expectativa da medida: Redução do custo unitário dos serviços através da integração geográfica litoral-interior com vista à uniformização de tarifas nessas regiões de forma a colmatar as assimetrias em termos de preços numa perspetiva de equidade social

Fonte: ERSAR, Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão em Portugal, Outubro 2011 [13/09/2012]

No período de elaboração deste trabalho, os meios de comunicação difundiram uma nova reorganização dos sistemas multimunicipais que reflete o descrito acima, e que de acordo com o divulgado pela tutela, a opção será a manutenção da gestão delegada, com a EPAL, integrada numa das cinco regiões recentemente criadas.

2.8.2. Racionalização dos serviços de titularidade municipal

De salientar que esta medida implica, como referido nas ações a desenvolver, a aprovação de legislação específica sobre os tarifários com base na RC01/2009IRAR que determina os princípios e regras na formação dos tarifários. Sobre esta questão é de referir que desde 2008, com a publicação da Lei da Água, é determinado no artigo 22º do Decreto-lei nº 97/2008, de 11 de Junho, que o Governo elabore legislação relativa ao regime tarifário, mas a não concretização do estipulado, levou a ERSAR a proceder à elaboração e aprovação de um instrumento denominado Recomendação Tarifária (RC01/2009IRAR), que embora não possua carácter vinculativo, fornece orientações para a concretização de legislação relativa à estrutura tarifária.

Ilustração 21 : Racionalização dos serviços de titularidade municipal

Medida 02: Racionalização dos serviços de titularidade municipal
Objetivo da sua implementação: A sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras <i>em baixa</i> , com reflexos na relação com as entidades gestoras <i>em alta</i> , quando aplicável, através da agregação dos dois sistemas, promovendo a equidade entre consumidores e a proteção ambiental
Ações a desenvolver: (a) Aprovação de legislação específica sobre os tarifários com base na RC n.º 1/2009 IRAR, com os princípios e as regras a seguir na formação de tarifários;
Expectativa da medida: Promover a harmonização tarifária e a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras <i>em baixa</i> através de uma política de preços tendencialmente correspondentes aos custos reais dos serviços, desde que salvaguardada uma gestão eficiente e a consequente minimização de custos, bem como a proteção social, como preconizado, nomeadamente, pelas Diretivas Quadro da Água.

Fonte: ERSAR, Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão em Portugal, Outubro 2011 [13/09/2012]

A necessidade de aprovação de documentos com eficácia externa, para complementar a legislação acima referida, levou a ERSAR a desenvolver, para além da RC01/2009IRAR, a recomendação designada por, Conteúdo das Faturas (RC01/2010ERSAR) e a recomendação, Critérios de Cálculo (RC02/2010ERSAR), que podem ser a base de trabalho para a legislação referida.

2.8.3. Reorganização do setor: o reforço da eficiência e eficácia

Esta medida implica, de acordo com o documento da ERSAR, a alteração do regime jurídico da entidade reguladora para que a sua atuação possa ser efetiva nos sectores que constituem serviços de interesse económico geral que atuando em monopólios naturais, que se caracteriza pela concorrência nula, aponta como necessária a promoção da concorrência de mercado de forma a minimizar as características monopolistas do sector, assim como o risco de abuso de posições dominantes e de outras práticas anti - concorrenciais, contrárias aos interesses dos utilizadores.

Ilustração 22 : Reorganização do setor: o reforço da eficiência e eficácia no setor

Medida 03: Reorganização do setor, o reforço da eficiência e eficácia no setor
Objetivo da sua implementação: Garantir uma maior proteção dos interesses dos utilizadores e contribuir para a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras no curto, médio e longo prazo, sendo uma opção consentânea com o Direito da União Europeia e com as boas práticas internacionais neste setor.
Ações a desenvolver: (a) Alteração do regime jurídico da entidade reguladora para garantir através da regulação e de maior concorrência a proteção dos interesses dos utilizadores com a salvaguarda da viabilidade económica das entidades gestoras a prazo
Expectativa da medida: Garantir através da regulação e de maior concorrência a proteção dos interesses dos utilizadores, com a salvaguarda da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras no curto, médio e longo prazo.

Fonte: ERSAR, Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão em Portugal, Outubro 2011 [13/09/2012]

De salientar que embora o PEAASAR II refira o reforço da participação do setor empresarial privado, considera contudo que ainda não se encontram criadas as condições para a participação do setor privado.

2.8.4. Acessibilidade económica dos consumidores

O documento refere que este objetivo pode ser atingido com a implementação de um tarifário específico para as famílias com menor capacidade económica, situação que se encontra definida na RC01/2009ERSAR e legislação específica.

Ilustração 23 : Acessibilidade económica dos consumidores

Medida 04: Acessibilidade económica dos consumidores
Objetivo da sua implementação: Assegurar a moderação do impacto social da previsível correção tarifária, introduzindo maior equidade entre consumidores e protegendo situações sociais extremas.”
Ações a desenvolver: (a) Eventual criação de um instrumento de uniformização tarifária, por exemplo um Fundo de Equilíbrio Tarifário - em função do maior ou menor sucesso das medidas anteriores (b) corrigir ou pelo menos minimizar a inevitável diferença entre os custos unitários destes serviços, tendencialmente baixos nas zonas litorais de grande densidade populacional (com rendimentos disponíveis médios mais elevados) e tendencialmente elevados nas zonas interiores de pequena densidade populacional (com rendimentos disponíveis médios mais baixos)
Expectativa da medida: Assegurar acessibilidade económica, na escala municipal ou regional, dos consumidores a estes serviços públicos essenciais, minimizando o impacto social da atualização tarifária, a ser desejavelmente cumprido com as medidas de racionalização anteriormente propostas.

Fonte: ERSAR, Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão em Portugal, Outubro 2011 [13/09/2012]

Esta medida visa essencialmente a acessibilidade económica das famílias aos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento, de forma a minimizar o impacto de atualizações futuras nas tarifas, às situações de carência social com base no reconhecimento pelas Nações Unidas como um direito humano.

O documento refere que este objetivo pode ser atingido com a implementação de um tarifário específico para as famílias com menor capacidade económica, situação que se encontra definida na RC01/2009ERSAR e legislação específica.

Para além das medidas apontadas no documento da ERSAR, é de salientar que no Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes de Política Económica, acordado entre o Governo e a *Troika* em 4 de Maio de 2011, no que se refere ao seu item 3.23, menciona a obrigação de “Preparar uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas a fim de reduzir o grau de subsídio. Para as empresas do SEE⁸ da administração central, a avaliação será feita até ao final de Julho de 2011; para as empresas do SEE das administrações regional e local até ao final de Setembro de 2011. Rever o nível do serviço público prestado por todas as empresas públicas”, o que traduz a urgência na procura de novas formas de organização do setor, de forma a assegurar a sustentabilidade, qualidade e cobertura dos serviços em todo o território nacional num cenário de crise mundial.

⁸ Setor Empresarial do Estado (SEE), inclui empresas pertencentes à administração central, local e regional.

Capítulo 3 - Estrutura tarifária com base nas recomendações

3.1.O regime jurídico da formação de tarifários

A necessidade de criação e aprovação de um regime jurídico de formação de tarifários aplicáveis aos consumidores do serviço público de abastecimento de água e saneamento de águas é apresentado num primeiro esboço através da recomendação (RC01/2009IRAR), designada, Formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

Os objetivos da RC01/2009IRAR visam harmonizar as estruturas tarifárias considerando que o conjunto de tarifas deve assegurar o financiamento dos sistemas de abastecimento de água e saneamento, possibilitando a viabilidade económica e financeira do setor e das entidades gestoras, assegurando assim, a universalidade e qualidade na prestação do serviço.

Na sequência da publicação da Lei n.º 58/2005, de 20 de Dezembro, designada Lei da Água, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva Quadro da Água (DQA), Diretiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro, e estabelece as bases e o quadro institucional geral para a gestão sustentável das águas em todo o território nacional, em conjunto com a publicação do Regime Económico e Financeiro dos Recursos Hídricos no Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho que no seu artigo 22º determina que o Governo proceda à emissão de legislação relativa ao regime tarifário e no artigo 23º à emissão de legislação relativa ao cálculo e faturação dos serviços públicos de águas, a ERSAR aprovou um instrumento que não sendo vinculativo, aponta no sentido de um futuro decreto-lei relativo ao tema.

Estabelecida a importância vital da água e a questão do saneamento no âmbito da saúde pública e ambiental, “os preços devem portanto assegurar a recuperação tendencial dos custos de investimento e de operação dos serviços, bem como dos custos ambientais e de escassez” (ERSAR,2009, p.71).

Com a elaboração da RC01/2009IRAR, encontram-se definidas as regras aplicáveis a todas as entidades que prestam serviços de água e resíduos aos utilizadores finais, para a formação de tarifários que possibilita a revisão e unificação dos tarifários e regulamentos de cada uma das entidades gestoras.

Estas regras pretendem determinar critérios de racionalidade e transparência na estruturação dos tarifários para que a sustentabilidade económica e financeira de cada uma das entidades seja assegurada em consonância com os princípios definidos em cada um dos regimes legais aplicáveis.

A elaboração da estrutura tarifária deve ser efetuada com o objetivo de assegurar a sustentabilidade económica e financeira quer em termos dos custos de investimento quer de exploração para além dos princípios estabelecidos na recomendação tarifária da ERSAR.

A questão da sustentabilidade é também referida no Decreto-lei nº 194/2009, de 20 de Agosto que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais e intermunicipais de abastecimento público de água

O Decreto-lei nº 97/2008, de 11 de Junho que estabelece o Regime económico e financeiro dos recursos hídricos e a Lei nº 02/2007, de 15 de Janeiro que estabelece a Lei das finanças locais determinam que as prestações a fixar pelos municípios relativos a estes serviços, devem garantir a cobertura dos custos pelos utilizadores.

Para além dos instrumentos enunciados, também o PEAASAR II aprovado em 2006 através de despacho ministerial e publicado em 2007, determina orientações para a revisão dos tarifários com o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água e saneamento.

Também a sustentabilidade das entidades gestoras, permite o acesso aos fundos comunitários nos termos do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN 2007-2013), uma vez que determina que apenas os municípios com um tarifário com sustentabilidade poderão usufruir dos financiamentos definidos no documento. Esta imposição tem como objetivo assegurar que as obras financiadas sejam comparticipadas por cada um dos municípios durante a exploração assegurando a sua manutenção e operação.

Para além dos motivos de sustentabilidade e continuidade dos serviços, a unificação mostra-se como essencial para a equidade em todo o território nacional, obrigando as diferentes entidades gestoras, à adoção de determinados princípios na prestação dos serviços com a correspondente contrapartida por parte de todos os cidadãos.

Num contexto mais recente, a *Troika* procedeu à imposição de determinados critérios para assegurar o plano financeiro de apoio a Portugal e estabeleceu a necessidade de unificação dos tarifários do setor em todo o território nacional, tal como foi referido anteriormente.

3.2. O contexto tarifário na atualidade

Os múltiplos tarifários utilizados no setor pelas diferentes entidades gestoras apresentam uma complexidade que dificulta a sua análise e comparabilidade. Para além disso, a perceção das noções de eficiência e qualidade, critérios reconhecidos como de extrema importância pela legislação nacional e europeia para a compreensão da necessidade da eficiência e equilíbrio financeiro do setor, não são compreendidas pelos utilizadores finais. (Monteiro e Roseta-Palma, 2007)

Os tarifários, apresentam uma série de taxas, calibres, escalões e fórmulas de cálculo que de acordo com Monteiro e Roseta-Palma (2007), encontram justificação no elevado peso dos custos fixos, uma vez que representam capital-intensivo, com pesadas infra-estruturas, estando por isso associados a fortes economias de escala para além de serem caracterizados como monopólios naturais, ainda que geograficamente limitados, o que condiciona a escolha do fornecedor por parte dos consumidores. Estas condições vêm permitindo a cada uma das entidades gestoras, a discriminação de preços com a aplicação de tarifas de acesso diferenciadas e preços volumétricos distintos, que podem variar de acordo com a quantidade consumida (escalões) ou a tipologia do consumidor (doméstico, comercial, industrial, agrícola, entre outros).

Ainda segundo Monteiro e Roseta-Palma (2007), a especificidade do bem e do serviço prestado, de acordo com o estabelecido na lei, consagra o interesse geral do setor, o que se traduz numa obrigatoriedade de fornecimento de serviço público, o que, conseqüentemente, origina uma procura em termos de linguagem económica, predominantemente rígida.

Os mesmos autores, pelas razões apontadas, salientam a importância do papel da regulação do setor nas diferentes vertentes: a económica, a da qualidade dos serviços e a ambiental. Estas vertentes identificadas na legislação comunitária e nacional, têm sido também devidamente realçadas no decurso deste trabalho.

A DQA foi transposta para a legislação nacional na denominada Lei da Água que estabelece “as bases para a gestão sustentável das águas e o quadro institucional para o respetivo setor, assente no princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, tal como imposto”⁹ pela diretiva.

A análise da formação tarifária é particularmente importante para o cumprimento do estabelecido na DQA, relativamente à integração dos custos ambientais e de recursos e na transmissão ao utilizador para uma utilização racional do recurso água através do estabelecimento de escalões de consumos.

A Lei da Água, especifica no seu artigo 83º, alínea e), que a política de preços deve contribuir para uma utilização eficiente da água. Nesse sentido, é criada uma nova taxa de recursos hídricos, conforme o artigo 78º da mesma legislação.

No que se refere ao regime de tarifas dos serviços de águas, é efetuada uma abordagem à questão, apesar de não estar ainda publicada qualquer legislação complementar conforme previsto inicialmente.

⁹ Decreto-lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio, p. 3644

De seguida, apresentam-se os critérios que podem ser levados em consideração na formação de uma estrutura tarifária, numa tentativa de harmonização dos preços em todo o território nacional, com referência aos pontos de maior relevo da RC01/2009IRAR e posteriormente será dada relevância à RC01/2010ERSAR e RC02/2010ERSAR, enfatizando as vertentes associadas à sustentabilidade económica e ao equilíbrio financeiro, na perspetiva da manutenção da eficiência da gestão e na qualidade dos serviços, contrariando a situação atual do território português.

De acordo com o referido nos documentos desenvolvidos pela ERSAR e anteriormente referenciados no trabalho, deve ser reforçada a importância de dotar todo o país com infra-estruturas e consequente necessidade de manutenção de todos os sistemas de abastecimento e saneamento, no âmbito da saúde pública.

3.3. Critérios para análise de um sistema tarifário

As recomendações da ERSAR em análise, determinam os princípios e critérios a observar na elaboração da estrutura tarifária das entidades gestoras e que são descritos de forma esquemática de seguida com recurso à análise elaborada por Monteiro e Roseta-Palma (2007), apresentados na ilustração nº 24 a 28.

Ilustração 24 : Critério para análise do tarifário - Recuperação dos custos

Critério: Recuperação dos custos
A recuperação dos custos deve assentar nas receitas obtidas através das rubricas que constituem o tarifário e nas rubricas não tarifárias como a prestação de serviços acessórios;
A definição de receitas tarifárias e não tarifárias deve ser definida e contabilizada de acordo com definições exatas da sua constituição;
Custos a recuperar através das rubricas tarifárias, os custos ambientais e de escassez;
Para assegurar esta recuperação dos custos, o preço médio deverá ser igual ao custo médio do serviço.

Fonte: WP_2007-58 Monteiro e Roseta-Palma, Caracterização dos tarifários de abastecimento de água e saneamento em Portugal [21/01/2013]

Este critério determina que as entidades gestoras devem assegurar o equilíbrio financeiro dos serviços de forma a garantir a sustentabilidade necessária para o setor e na persecução deste objetivo a recuperação dos custos deve ser obtida através das rubricas tarifárias e não tarifárias. Através das rubricas tarifárias os custos ambientais e de escassez devem ser recuperados, o que é mais exigente em termos de perceção do alcance do objetivo.

O critério de eficiência económica, pretende assegurar o equilíbrio em termos do custo de fornecimento de unidades adicionais em conjugação com o preço, e não o equilíbrio global entre as receitas e os custos. Esta condição assegura que o benefício social líquido é maximizado e que a utilização de preços volumétricos permite uma melhor perceção por parte dos consumidores da questão de escassez da água, o que os torna um elemento essencial na política de preços. Desta forma é efetuada a inclusão dos custos ambientais e de escassez na DQA e na correspondente legislação nacional, apesar da difícil operacionalização deste princípio.

Ilustração 25 : Critério para análise do tarifário - Critério: Eficiência económica

Critério: Eficiência económica
<p>Equilíbrio em termos do custo de fornecimento de unidades adicionais em conjugação com o preço;</p> <p>O princípio da eficiência apresenta um outro aspeto importante, é que os custos efetivamente verificados podem ser muito variáveis ao longo do tempo e do espaço, uma vez que dependem fortemente da quantidade e qualidade da água disponível no meio natural. Esta variabilidade deveria, teoricamente, ser vertida para os tarifários, referem Monteiro e Roseta (2007) mas as resultantes complicações no sistema tarifário podem inviabilizar a sua consideração. Uma forma possível de cobrir pelo menos as variações cíclicas na escassez do recurso é criar preços sazonais, situação que está prevista na RC 1/2009 IRAR.</p> <p>Uma terceira questão assinalada pelos autores é a existência de custos marginais crescentes, a ocorrer, não justifica a utilização de escalões de preço crescentes. Basta que o preço seja igual ao custo da última unidade fornecida para que o sinal dado ao consumidor seja correto. Para além disso, o mais recente relatório de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas, afirma que “as tarifas por escalão criam, assim, o potencial para colocar as receitas a par dos custos de fornecimento dos serviços, promovendo um modelo de financiamento sustentável, ao mesmo tempo que se fornece água para as necessidades básicas a um preço inferior ao custo de funcionamento e manutenção” (PNUD 2006 p. 84).</p> <p>Referem ainda os mesmos autores, que a importância do preço unitário não significa a priori que seja ineficiente a existência de taxas fixas, tipo aluguer de contador, uma vez que alguns custos podem estar especificamente associados à ligação ou manutenção de um cliente adicional e ser independentes da quantidade fornecida</p>

Fonte: WP_2007-58 Monteiro e Roseta-Palma, Caracterização dos tarifários de abastecimento de água e saneamento em Portugal [21/01/2013]

O princípio da eficiência apresenta um outro aspeto importante, é que os custos efetivamente verificados podem ser muito variáveis ao longo do tempo e do espaço, uma vez que dependem fortemente da quantidade e qualidade da água disponível no meio natural. Esta variabilidade deveria, teoricamente, ser vertida para os tarifários mas as resultantes complicações no sistema tarifário podem inviabilizar a sua consideração. Uma forma possível de cobrir pelo menos as variações cíclicas na escassez do recurso é criar preços sazonais, situação que está prevista na RC01/2009IRAR. Consideram os autores que a taxa de recursos hídricos poderia ter o papel de salvaguardar a questão da eficiência e da recuperação dos custos em cenários de escassez dos recursos hídricos

Uma terceira questão assinalada pelos autores é que a existência de custos marginais crescentes, a ocorrer, não justifica a utilização de escalões de preço crescentes. Basta que o preço seja igual ao custo da última unidade fornecida para que o sinal dado ao consumidor seja correto. Para além disso, o mais recente relatório de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas, afirma que “as tarifas por escalão criam, assim, o potencial para colocar as receitas a par dos custos de fornecimento dos serviços, promovendo um modelo de financiamento sustentável, ao mesmo tempo que se fornece água para as necessidades básicas a um preço inferior ao custo de funcionamento e manutenção” (PNUD, 2006, p. 84).

Ilustração 26 : Critério para análise do tarifário - Critério: Acesso universal

Critério: Acesso universal
Para conjugar este critério com os anteriores, a utilização de escalões e a definição de preços a famílias carenciadas é uma das possibilidades, como referido na RC 01/2009 do IRAR.

Fonte: Elaboração própria

O critério acesso universal encontra-se consagrado como um direito em diferentes legislação e documentos, assim é de fácil entendimento a necessidade de aplicação deste critério para a formação tarifária de cada uma das entidades gestoras ou na estruturação de um tarifário único em território nacional.

Ilustração 27 : Critério para análise do tarifário - Critério: Equidade tarifária

Critério: Equidade tarifária
Quando se trata da prestação de serviços de interesse económico geral, têm de ser consideradas as questões de equidade e preocupações sociais, pelo que este aspeto também é identificado nas recomendações. Um conceito de justiça frequentemente apresentado é que consumidores com características equivalentes devem pagar preços similares, mas se os custos de os servir forem muito diferentes isto será claramente ineficiente, além de trazer um grau de subjetividade relevante (deve considerar-se o rendimento do agregado, o tipo de habitação, o número de pessoas, a existência de crianças e/ou idosos). É justo que se cobre a cada consumidor um preço que reflita o custo associado ao respetivo fornecimento, o que seria mais compatível com os critérios de eficiência e recuperação de custos, mas poderia levantar assimetrias significativas entre grupos de consumidores, por exemplo entre consumidores de diferentes regiões, o que pode ser visto como politicamente indesejável.

Fonte: WP_2007-58 Monteiro e Roseta-Palma, Caracterização dos tarifários de abastecimento de água e saneamento em Portugal [21/01/2013]

Como refere Cardadeiro (2005), em termos de justiça ou equidade, em especial quando se trata da prestação de serviços de interesse económico geral, é totalmente irrealista imaginar-se que se poderia implementar, ou até mesmo conceber, um sistema de tarifação à margem das questões de equidade e preocupações sociais, porém, a dificuldade na aplicação deste princípio é que ele pode ter diferentes significados.

Um conceito de justiça frequentemente apresentado é que consumidores com características equivalentes devem pagar preços similares, mas se os custos de os servir forem muito diferentes isto será claramente ineficiente, além de trazer um grau de subjetividade relevante esta é a questão que é colocada e embora as recomendações apontem na necessidade de aplicação deste critério, é deixado à decisão das entidades gestoras.

Segundo os autores Monteiro e Roseta-Palma (2007) a utilização de diferentes critérios políticos de justiça na definição de tarifários é, provavelmente, uma das causas da complexidade dos tarifários reais portugueses.

Ilustração 28 : Critério para análise do tarifário

Critério: Estruturação tarifária com simplicidade para compreensão dos consumidores
A multiplicidade de escalões dificulta esta compreensão. Qualquer que seja a quantidade, a aplicação de um preço unitário, é evidentemente a forma mais direta de assegurar a simplicidade. Gestão eficaz por parte das entidades fornecedoras.

Fonte: WP_2007-58 Monteiro e Roseta-Palma, Caracterização dos tarifários de abastecimento de água e saneamento em Portugal [21.01.2013]

Os mesmos autores, indicam a simplicidade como condição necessária para que os tarifários sejam corretamente compreendidos pelos consumidores, destacando que uma multiplicidade de escalões, especialmente quando combinada com leituras de contadores irregulares que obrigam a ajustamentos periódicos na fatura, dificulta esta compreensão.

No entanto, referem, que a existência de um único preço unitário, qualquer que seja a quantidade, é evidentemente a forma mais direta de assegurar a simplicidade, e pode inclusive corresponder à forma mais eficiente se o preço corresponder ao custo marginal relevante e este for estável, como foi anteriormente exposto.

Acrescentam que a simplicidade, para além de ser vantajosa para a decisão do consumidor, evita ainda um outro problema da aplicação de tarifários complexos, que é a dificuldade de estabelecer uma gestão eficaz por parte das entidades fornecedoras.

3.4. As recomendações da entidade reguladora relativas aos tarifários e faturação

No âmbito das suas competências a ERSAR procedeu à elaboração de recomendações que estabelecem as linhas mestras para as questões relativas aos tarifários e estrutura tarifária das entidades gestoras e as quais representam a concretização da lacuna existente no artigo 82º da Lei da Água. Numa análise ao nº 3 do artigo 82º da referida Lei podemos ler “O Governo define em normativo específico, nos termos do n.º 3 do artigo 102.º, as normas a observar por todos os serviços públicos de águas para aplicação dos critérios definidos no n.º 1” e em que o nº3 do artigo 102º refere “ O Governo deve regular no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente lei as matérias versadas no n.º 3 do artigo 6.º, no n.º 4 do artigo 20.º, no n.º 2 do artigo 29.º, no n.º 6 do artigo 37.º, no n.º 5 do artigo 46.º, nos n.os 3 e 4 do artigo 47.º, no n.º 6 do artigo 54.º, no n.º 2 do artigo 70.º, no n.º 3 do artigo 76.º, no n.º 3 do artigo 82.º, no n.º 1 do artigo 97.º e no n.º 2 do artigo 103.º”

A legislação foi aprovada em 29 de Setembro de 2005, e entrou em vigor no dia seguinte ao da publicação em, 29 de Dezembro e no prazo de um ano o Governo deveria, nos termos do artigo 102º da mesma lei, regular as matérias versadas em alguns dos pontos, nomeadamente no constante no nº 3 do artigo 82º - Tarifas dos serviços de água.

As recomendações, Formação Tarifária (RC01/2009IRAR), Conteúdo das Faturas (RC01/2010ERSAR) e Critérios de Cálculo (RC02/2010ERSAR) são de seguida apresentadas, nos aspetos mais relevantes para a concretização do trabalho prático, objetivo deste trabalho, demonstrando que a unificação deste instrumento, encontra nestes documentos as linhas gerais para a sua efetiva operacionalização pelas entidades gestoras, assegurando por outro lado, as questões ambientais, de saúde pública, de acesso universal, da moderação tarifária, da sustentabilidade do sector e num contexto mais atual, o cumprimento do estabelecido no memorando da *Troika*.

3.4.1.A RC01/2009IRAR “Formação Tarifária”

A recomendação, Formação Tarifária (RC01/2009IRAR), aplicável aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é dirigida às entidades gestoras dos sistemas municipais e multimunicipais dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento de águas residuais independentemente do modelo de gestão e às entidades que possuam competências para a aprovação dos respetivos tarifários.

Para a sua implementação, a recomendação define a terminologia a aplicar na execução dos tarifários, assim como, um conjunto de conceitos, regras e critérios com o objetivo de harmonizar as tarifas e estrutura tarifária das entidades gestoras.

A recomendação define tarifário, como o conjunto de valores unitários e outros parâmetros e regras de cálculo que permitem determinar o montante exato a pagar pelo utilizador final à entidade gestora em contrapartida do serviço e a estrutura tarifária como o conjunto de regras de cálculo expressas em termos genéricos, aplicáveis a um conjunto de valores unitários e outros parâmetros, cujo valor pode diferir de entidade gestora para entidade gestora.

A distinção entre tarifa fixa, que representa o valor aplicado em função de cada intervalo temporal durante o qual o serviço se encontra disponibilizado ao utilizador final, visando remunerar a entidade gestora por custos fixos incorridos na construção, conservação e manutenção dos sistemas necessários à prestação do serviço, e tarifa variável como o valor ou conjunto de valores unitários aplicável em função do nível de utilização do serviço, em cada intervalo temporal, visando remunerar a entidade gestora pelo remanescente dos custos incorridos com a prestação do serviço.

Para além da importância das questões de saúde pública e sustentabilidade financeira, a recomendação pretende assegurar uma moderação tarifária no setor, uma vez que opera em monopólio, identificando várias rubricas que devem ser deduzidas à base de custos dos serviços a recuperar pela via tarifária, nomeadamente, os valores relativos ao registo contabilístico de participações e subsídios ao investimento a fundo perdido, inclusivamente os fundos comunitários.

Para além disso, a recomendação inscreve a possibilidade de subsidiação à exploração com recurso aos orçamentos municipais e fundos de equilíbrio tarifário e subsídios ao investimento com recurso aos apoios comunitários, por exemplo.

A recomendação salienta que a elaboração dos tarifários deve evitar práticas de subsidiação cruzada entre os diferentes serviços e atividades asseguradas pelas entidades gestoras, o que ocorre quando o resultado económico gerado por uma ou mais atividades é utilizado na determinação do preço de outra, aspeto de relevo para a definição das tarifas.

E refere neste ponto o aspeto de uniformização da estrutura dos tarifários em todo o território nacional, tão simples e transparente quanto possível, facilitando a respetiva compreensão por parte dos utilizadores finais.

Assente na noção de escassez do recurso água e na necessidade de manutenção do meio ambiente e saúde pública, a progressividade de escalões de consumos é prevista na recomendação e atualmente aplicada na maioria dos tarifários, de forma a promover o uso responsável do recurso água e na necessidade de manutenção do meio ambiente e saúde pública.

Assente no princípio da universalidade de acesso a estes serviços, e em particular, por parte dos utilizadores de menores rendimentos, a recomendação indica no sentido de englobamento na estrutura tarifária de uma tarifa social, assim como de uma tarifa específica para as famílias numerosas, independentemente do seu nível de rendimento.

Neste ponto, a recomendação refere que, a prazo, serão harmonizadas as designações de tarifas, assim como o conteúdo das faturas, com o objetivo final de um tarifário unificado em todo o território nacional.

A recomendação estabelece regras comuns ao tarifário de abastecimento de água e ao tarifário de saneamento em que ambos devem ser compostos por uma tarifa fixa e uma tarifa variável, de forma a uma distribuição equitativa dos custos pelos consumidores.

Os escalões progressivos pretendem assegurar a equidade e justiça na aplicação dos preços do serviço de abastecimento de água e saneamento considerando que mais consome mais paga.

Os princípios gerais desta recomendação são os apresentados na ilustração seguinte:

Ilustração 29 : Princípios gerais da RC 01/2009 IRAR

Princípios gerais
Princípio da recuperação dos custos
Princípio da utilização sustentável dos recursos hídricos
Princípio da defesa dos interesses dos utilizadores
Princípio da autonomia das entidades titulares

Fonte: RC 01/2009IRAR

Destaca-se de entre o conjunto de princípios, o da recuperação dos custos como forma de garantir a sustentabilidade dos sistemas, assegurando por outro lado, critérios de equidade e acessibi-

idade, de forma a assegurar a defesa dos consumidores, para que não sejam penalizados com custos resultantes de uma ineficiente gestão dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento.

O princípio de utilização sustentável dos recursos hídricos pretende salientar que os tarifários dos serviços contribuem para uma gestão sustentável dos recursos através da penalização dos desperdícios e dos consumos elevados, traduzidos nos escalões progressivos determinados na recomendação.

Para além disso, os tarifários devem assegurar o acesso universal aos serviços, atendendo à capacidade financeira dos consumidores, através da aplicação de tarifas sociais, nos termos da recomendação.

Contudo, é determinada a autonomia das entidades titulares, atendendo no entanto, aos princípios gerais, anteriormente referidos.

Para além do princípio da recuperação dos custos deve ainda atender-se aos proveitos suplementares e às participações e aos subsídios a fundo perdido, de acordo com o prazo de reintegração e amortização dos ativos resultantes de investimentos subsidiados, aos subsídios à exploração que, por razões excecionais de natureza social, sejam afetos à prestação destes serviços, e a outros proveitos associados à prestação dos serviços ou ao aproveitamento dos meios a eles afetos.

De salientar que os custos específicos associados à recolha e à drenagem de águas pluviais e à limpeza urbana devem ser excluídos, respetivamente, do universo de custos a recuperar por meio do tarifário dos serviços de saneamento e de gestão de resíduos, mediante segregação ou estimativa, devendo ser recuperados por meio de receitas distintas das entidades titulares.

De seguida são apresentadas, na ilustração nº 30, as regras comuns ao tarifário de abastecimento e saneamento nos aspetos mais significativos.

Ilustração 30 : Tarifário de abastecimento e saneamento – Regras comuns

Tarifário de abastecimento e saneamento – Regras comuns	
Componente fixa	Repercutirem equitativamente os custos por todos os consumidores
Componente variável	Repercutirem equitativamente os custos por todos os consumidores
Tarifa de abastecimento e tarifa de saneamento	não devem ser exigidas ao utilizador final quaisquer outras taxas, tarifas, preços ou prestações com o mesmo fundamento, das quais as taxas de conservação de esgotos por vezes cobradas, são um exemplo

Os tarifários dos serviços de águas e resíduos, bem como o conteúdo das faturas que se destinem aos respetivos utilizadores finais, devem a prazo, adotarem a terminologia empregue na presente RC 01/2009IRAR, nomeadamente no que respeita à designação das tarifas dos serviços de abastecimento, saneamento e gestão de resíduos, no sentido de uma maior harmonização e transparência.

Arredondamentos
Em termos de composição numérica das tarifas, estas devem ser aprovadas com quatro casas decimais e apresentadas ao utilizador final com o número de casas decimais significativas para efeitos de cálculo, sendo apenas o valor final da fatura, com IVA incluído, deve ser objeto de arredondamento, feito aos cêntimos de euro e sempre em correspondência com as exigências do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março.

Aprovação de tarifários
As entidades titulares devem fazer constar da deliberação que aprova os tarifários dos serviços de águas e saneamento a fundamentação das opções desconformes com os princípios e as orientações constantes nas recomendações e os tarifários dos serviços auxiliares.
Os tarifários são aprovados até ao final do ano civil anterior a que dizem respeito e remetidos para a ERSAR pelas entidades gestoras, com a respetiva deliberação que os aprova, num prazo de 10 dias após a respetiva aprovação. E produzem efeito, nas faturas do consumidor 15 dias depois da sua publicação, devendo a informação sobre a sua alteração acompanhar a primeira fatura subsequente.
Os preços relativos a atividades exercidas a título complementar ou acessório são determinados e apresentados autonomamente e devem cobrir todos os custos decorrentes da respetiva prestação.

Fonte: RC 01/2009IRAR

Relativamente aos critérios de diferenciação, a RC01/2009IRAR, apresenta a distinção das tipologias de acordo com a ilustração n.º 31 – Critérios de diferenciação nas tarifas de abastecimento e saneamento, seguinte:

Ilustração 31 : Critérios de diferenciação nas tarifas de abastecimento e saneamento

Critérios de diferenciação nas tarifas de abastecimento e saneamento	
Tipologias	
Domésticos: consideram-se os prédios urbanos para fins habitacionais com exceção das partes comuns (condomínios)	Não-domésticos: Estado, autarquias locais, os fundos e serviços autónomos e entidades do sector empresarial local

Fonte: RC 01/2009IRAR

Nos critérios de diferenciação de cada um dos tarifários, encontra-se previsto na recomendação a possibilidade de utilização de tarifas sazonais em períodos de escassez de recursos hídricos, identificando a possibilidade de alteração das tarifas variáveis até ao limite de 30% dos valores aplicados no tarifário, ressaltando para o facto da entidade gestora assegurar uma adequada frequência de medição de consumos.

A recomendação assinala a importância na adoção de tarifários diferenciados apresentando alguns critérios aplicar a cada um deles e que se apresentam na ilustração n.º 32 – Tarifários especiais – Social, apresentada de seguida.

Ilustração 32 : Tarifários especiais – Social

Tarifários especiais – Social
Para agregados familiares com maiores carências económicas, estabelecendo critérios para a identificação dos agregados a aplicar o tarifários social com recurso à análise do rendimento bruto para efeitos de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) dentro dos parâmetros adotados por cada uma das entidades titulares, salvaguardando assim a sua autonomia, e o qual não deve exceder o dobro do valor anual da retribuição mínima mensal garantida
A aplicação deste tarifário devem ser comprovados pelos utilizadores e a sua aplicação tem um período previsto de aplicação de três anos, e após este período a entidade gestora deve notificar o consumidor com uma antecedência mínima de 30 dias
A redução recomendada no tarifário social descrito no número anterior, no caso dos serviços de águas, deve concretizar-se através da isenção das tarifas fixas e da aplicação ao consumo total do utilizador das tarifas variáveis do primeiro escalão até ao limite mensal de 15 m ³
As tarifas de abastecimento, saneamento e gestão de resíduos podem também ser reduzidas em função da composição do agregado familiar dos utilizadores finais domésticos - A redução descrita no número anterior deve concretizar-se pelo ajustamento dos escalões de consumo previstos no n.º 2 do Ponto 3.2.2.2 em função da dimensão do agregado familiar, nos termos definidos pela entidade titular

Fonte: RC 01/2009IRAR

Encontra-se prevista a possibilidade de redução das tarifas a instituições particulares de solidariedade social, organizações não governamentais sem fim lucrativo ou outras entidades de reconhecida utilidade pública cuja ação social o justifique, no entanto, não deve corresponder a valores inferiores às tarifas aplicadas pela entidade gestora a utilizadores finais domésticos.

De salientar que expeto a aplicação do tarifário social não devem ser aplicadas tarifas baseadas no valor do rendimento, património ou volume de negócios do consumidor ou empresa.

A estrutura tarifária do serviço de abastecimento de água deve ser composta por uma componente fixa e uma componente variável de forma a uma repartição dos custos pelos consumidores.

A entidade gestora deve realizar as atividades descritas no quadro seguinte, não as devendo faturar de forma específica, uma vez que os custos estão implicitamente financiados pelo valor cobrado pelas tarifas de abastecimento de água.

Ilustração 33 : Tarifário de abastecimento – Serviço de tarifa

Tarifário de abastecimento – Serviço de tarifa
Execução, manutenção e renovação de ramais, incluindo a ligação do sistema público ao sistema predial, com as ressalvas previstas na recomendação
Fornecimento de água
Celebração ou alteração de contrato de fornecimento de águas
Disponibilização e instalação de contador individual
Disponibilização e instalação de contador totalizador por iniciativa da entidade gestora
Leituras periódicas programadas e verificação periódica do contador
Reparação ou substituição de contador, torneira de segurança ou de válvula de corte, salvo se por motivo imputável ao utilizador

Fonte: RC 01/2009IRAR

Por outro lado, considera-se admissível que as entidades gestoras cobrem tarifas em contrapartida de serviços acessórios, designadamente os seguintes:

Ilustração 34 : Tarifário de abastecimento – Serviços acessórios

Tarifário de abastecimento – Serviços acessórios
Análise de projetos de instalações prediais e domiciliárias de abastecimento
Execução de ramais de ligação nas situações previstas na ilustração nº 31 – Custos inerentes à construção de ramais
Realização de vistorias aos sistemas prediais a pedido dos utilizadores
Suspensão e reinício da ligação do serviço por incumprimento do utilizador
Suspensão e reinício da ligação do serviço a pedido do utilizador
Leitura extraordinária de consumos de água decorrente de solicitação do utilizador
Verificação extraordinária de contador a pedido do utilizador, salvo quando se comprove a respetiva avaria por motivo não imputável ao utilizador
Ligação temporária ao sistema público, designadamente para abastecimento a estaleiros e obras e zonas de concentração populacional temporária, tais como feiras, festivais e exposições
Informação sobre o sistema público de abastecimento em plantas de localização;
Fornecimento de água em auto-tanques, salvo quando justificado por interrupções de fornecimento, designadamente em situações em que esteja em risco a saúde pública
Outros serviços a pedido do utilizador, nomeadamente, reparações no sistema predial ou domiciliário de abastecimento

Fonte: RC 01/2009IRAR

A execução, manutenção e renovação de ramais é um serviço acessório, que implica o pagamento pelo consumidor, nos termos apresentados na ilustração nº 35 – Custos inerentes à construção de ramais de abastecimento de água, que se apresenta de seguida.

Ilustração 35 : Custos inerentes à construção de ramais de abastecimento de água

Custos inerentes à construção de ramais de abastecimento de água
Imputados ao utilizador final quando os ramais possuam extensão superior a 20 metros, caso em que a respetiva execução, sempre que técnica e economicamente viável, deve ser realizada pela entidade gestora a pedido do utilizador e mediante o pagamento das tarifas correspondentes à extensão superior àquela distância, rateadas em partes iguais sempre que os ramais beneficiem mais do que um utilizador É ainda admissível a cobrança de tarifas pela execução de ramais quando a mesma não seja da responsabilidade da entidade gestora, nomeadamente em virtude de condições impostas no licenciamento urbanístico

Fonte: RC 01/2009IRAR

A isenção de tarifas pela execução de ramais é aplicada nos termos apresentados na ilustração nº 36 – Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais.

Ilustração 36 : Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais

Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais
A evolução para uma situação de não cobrança de tarifas pela execução de ramais e pela ligação do sistema público ao sistema predial deve ocorrer de forma gradual e para isso é recomendado o constante nos dois pontos seguintes: a) No primeiro ano em que seja implementada esta Recomendação devem ser cobrados pela execução de ramais de ligação valores até uma percentagem máxima de 80% dos valores em vigor a 31 de Março de 2009; b) A percentagem máxima prevista na alínea anterior deve reduzir-se em 20 pontos percentuais em cada exercício económico subsequente, por forma a suprimir a cobrança destes valores num prazo máximo de cinco anos.

Fonte: RC 01/2009IRAR

A incidência das tarifas, determina a RC 01/2009IRAR que devem estar sujeitos à tarifa fixa e à tarifa variável do serviço de abastecimento, todos os utilizadores que mantenham contrato de fornecimento com as entidades gestoras, sendo as tarifas devidas a partir do momento do início da efetiva prestação do serviço.

A recomendação refere que em termos de incidência, o abastecimento de água destinada ao combate direto a incêndios, não deve estar sujeito a tarifa, devendo embora ser objeto de medição ou estimativa para efeitos de avaliação do balanço hídrico dos sistemas

A recomendação determina que o tarifário de abastecimento de água é composto por uma tarifa fixa e uma tarifa variável nas diferentes tipologias, nos termos apresentados na ilustração nº 37 – Tarifário de abastecimento – Tarifa fixa, apresentada de seguida.

Ilustração 37 : Tarifário de abastecimento – Tarifa Fixa

Tarifário de abastecimento – Tarifa Fixa – Utilizadores Domésticos
A tarifa fixa de abastecimento a utilizadores domésticos deve ser devida em função do intervalo temporal objeto de faturação e ser expressa em euros por cada trinta dias.

Tarifário de abastecimento – Tarifa Fixa – Utilizadores Não-domésticos
<p>A tarifa fixa de abastecimento a utilizadores não-domésticos deve ser devida em função do intervalo temporal objeto de faturação e ser expressa em euros por cada trinta dias.</p> <p>A tarifa fixa aplicável a utilizadores não-domésticos deve ser diferenciada de forma progressiva em função do diâmetro nominal do contador instalado, nos termos seguintes:</p> <p>1º escalão: até 20mm de diâmetro / 2º escalão: > 20 mm até 30 mm / 3º escalão: > 30 mm até 50 mm / 4º escalão: > 50 mm até 100 mm / 5º escalão: > 100 mm até 300 mm</p> <p>A tarifa fixa prevista no 1º nível, até 20mm deve ser maior que a tarifa fixa para utilizadores domésticos</p> <p>As tarifas fixas aplicáveis a utilizadores finais cujos contadores possuam diâmetro nominal superior a 300 mm devem ser estabelecidas também de forma progressiva.</p>

Fonte: RC 01/2009IRAR

A tarifa de saneamento, na estrutura tarifária deve compreender uma componente fixa e uma componente variável, de igual forma como a tarifa de abastecimento, repercutindo equitativamente os custos por todos os consumidores, conforme a ilustração nº38 – Tarifário de abastecimento – Tarifa variável, apresentada de seguida.

Ilustração 38 : Tarifário de abastecimento – Tarifa Variável

Tarifário de abastecimento – Tarifa Variável – Utilizadores Domésticos
<p>A tarifa variável do serviço de abastecimento a utilizadores domésticos deve ser devida em função do volume de água fornecido durante o período objeto de faturação.</p> <p>A tarifa variável do serviço deve ser diferenciada de forma progressiva de acordo com os seguintes escalões de consumo, expressos em m³ de água por cada 30 dias: 1º escalão: até 5 m³ / 2º escalão: > 5 m³ até 15 m³ / 3º escalão: > 15 m³ até 25 m³ / 4º escalão: > 25 m³</p> <p>O valor final da componente variável do serviço devida pelo utilizador deve ser calculado pela soma das parcelas correspondentes a cada escalão.</p> <p>Os utilizadores domésticos devem poder requerer a instalação de um segundo contador para usos que não resultem águas residuais recolhidas pelo sistema público de saneamento, devendo ser aplicadas aos consumos desse contador as tarifas variáveis de abastecimento previstas para os utilizadores não-domésticos, e não devendo servir o correspondente consumo para o cômputo das tarifas de saneamento e resíduos, quando exista tal indexação.</p> <p>Aos utilizadores domésticos cujo contador possua diâmetro nominal superior a 25 mm deve aplicar-se a tarifa fixa prevista para os utilizadores não-domésticos</p>
Tarifário de abastecimento – Tarifa Variável – Utilizadores Não-Domésticos
<p>A tarifa variável do serviço de abastecimento a utilizadores não-domésticos deve ser devida em função do volume de água fornecido durante o período objeto de faturação e deve apresentar valor idêntico ao 3.º escalão da tarifa variável do serviço aplicável aos utilizadores domésticos.</p> <p>Os utilizadores não-domésticos devem poder requerer a instalação de um segundo contador para usos que não resultem águas residuais recolhidas pelo sistema público de saneamento, não devendo servir o correspondente consumo para o cômputo das tarifas de saneamento e resíduos, quando exista tal indexação.</p> <p>Nas situações descritas no número anterior, a tarifa fixa a aplicar ao utilizador não-doméstico em causa deve ser determinada em função do diâmetro virtual correspondente à soma das secções dos contadores instalados para prestação do serviço ao mesmo.</p> <p>No caso de abastecimentos a sistemas prediais comunitários que sirvam múltiplos utilizadores domésticos, de que são exemplo sistemas centralizados para aquecimento de águas sanitárias em edifícios, recomenda-se a aplicação ao respetivo consumo de tarifa variável de valor idêntico ao 2.º escalão da tarifa variável do serviço prevista para os utilizadores domésticos, bem como da tarifa variável de saneamento nos moldes descritos no Ponto 3.3.2.2. da RC 01/2009IRAR.</p>

Fonte: RC 01/2009IRAR

Em virtude da aplicação das tarifas de saneamento, a entidade gestora deve ficar obrigada a executar as atividades apresentadas na ilustração nº 39 – Tarifa de saneamento – Serviços da tarifa, não as devendo faturar de forma específica:

Ilustração 39 : Tarifas de saneamento – Serviços de tarifa

Tarifas de saneamento – Serviço da tarifa
Execução, manutenção e renovação de ramais, incluindo a ligação do sistema público ao sistema predial, com as ressalvas previstas nos números seguintes
Recolha e encaminhamento de águas residuais
Celebração ou alteração de contrato de recolha de águas residuais
Execução e conservação de caixas de ligação e sua reparação, salvo se por motivo imputável ao utilizador
Instalação de medidor de caudal individual, quando a entidade gestora a tenha reconhecido técnica e economicamente justificável, e sua substituição e manutenção, salvo por motivo imputável ao utilizador
Leituras periódicas programadas e verificação periódica de medidor de caudal

Fonte: RC 01/2009IRAR

Por outro lado, considera-se admissível que as entidades gestoras cobrem tarifas em contrapartida de serviços auxiliares, designadamente os descritos na ilustração nº 40 – Tarifas de saneamento – Serviços acessórios.

Ilustração 40 : Tarifas de saneamento – Serviços acessórios

Tarifas de saneamento – Serviços acessórios
Análise de projetos de sistemas prediais e domiciliários de saneamento;
Execução de ramais de ligação, nas situações descritas na ilustração nº 38
Realização de vistorias ou ensaios de sistemas prediais e domiciliários de saneamento a pedido dos utilizadores
Desobstrução de sistemas prediais e domiciliários de saneamento
Verificação extraordinária de medidor de caudal a pedido do utilizador, salvo quando se comprove a respetiva avaria por motivo não imputável ao utilizador
Leitura extraordinária de caudais rejeitados por solicitação do utilizador
Transporte e destino final de lamas provenientes de fossas sépticas, recolhidas através de meios móveis
Transporte e destino final de águas residuais, recolhidas através de meios móveis
Informação sobre o sistema público de saneamento em plantas de localização
Outros serviços a pedido do utilizador, nomeadamente, reparações no sistema predial ou domiciliário de saneamento

Fonte: RC 01/2009IRAR

Os custos inerentes à construção de ramais de saneamento devem ser imputados ao consumidor nas situações descritas na ilustração seguinte.

Ilustração 41 : Custos inerentes à construção de ramais de saneamento

Custos inerentes à construção de ramais de saneamento
Apenas devem ser imputado ao utilizador final quando aqueles possuam extensão superior a 20 metros, caso em que a respetiva execução, sempre que técnica e economicamente viável, deve ser realizada pela entidade gestora, a pedido do utilizador e mediante o pagamento das tarifas correspondentes à extensão superior àquela distância, rateadas em partes iguais sempre que os ramais beneficiem mais do que um utilizador
É ainda admissível a cobrança de tarifas pela execução de ramais quando a mesma não seja da responsabilidade da entidade gestora, nomeadamente em virtude de condições impostas no licenciamento urbanístico

Fonte: RC 01/2009IRAR

A isenção nos tarifários de saneamento é aplicada nas situações previstas na ilustração nº 42 – Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais, apresentada de seguida.

Ilustração 42 : Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais

Isenção na cobrança de tarifas pela execução de ramais
A evolução para uma situação de não cobrança de tarifas pela execução de ramais e pela ligação dos sistema público ao sistema predial, referida na ilustração nº 36, deve ocorrer de forma gradual, recomendando-se para o efeito que:
a) No primeiro ano em que seja implementada esta Recomendação devem ser cobrados pela execução de ramais de ligação valores até uma percentagem máxima de 80% dos valores em vigor a 31 de Março de 2009;
b) A percentagem máxima prevista na alínea anterior deve reduzir-se em 20 pontos percentuais em cada exercício económico subsequente, por forma a suprimir a cobrança destes valores num prazo máximo de cinco anos.

Fonte: RC 01/2009IRAR

Devem estar sujeitos à tarifa fixa e à tarifa variável do serviço de abastecimento todos os utilizadores que mantenham contrato de fornecimento com as entidades gestoras, sendo as tarifas devidas a partir do momento do início da efetiva prestação do serviço.

Deve considerar-se indissociável da contratação do serviço de abastecimento a contratação do serviço de saneamento, desde que este esteja disponível através de redes fixas, podendo a sua contratação igualmente ocorrer por solicitação do utilizador em casos em que o serviço de abastecimento não se encontre disponível ou o serviço de saneamento só venha a ser disponibilizado em data posterior à da celebração do contrato de abastecimento

O cálculo do volume de águas residuais recolhidas, nos termos da recomendação, deve corresponder ao produto da aplicação de um coeficiente de recolha de referência de âmbito nacional que se traduz na fórmula ilustrada no quadro 43.

Este coeficiente de cálculo poderá, a pedido dos utilizadores finais, ser definido pela entidade gestora de forma distinta sempre que o justifiquem o local e o perfil do consumo, sendo que para o efeito deve assistir ao utilizador final, o direito de solicitar à entidade gestora uma vistoria ao local de consumo por forma a ajustar a faturação do serviço de saneamento às circunstâncias específicas do local de consumo.

Ilustração 43 : Tarifário de saneamento – Base de cálculo

Tarifário de saneamento – Base de cálculo – Regras específicas	
Volume águas residuais = 0,9 volume água consumida	
Não se pode contabilizar a água aos consumidores que tenha requerido um segundo contador para consumos que não produzam	
Domésticos	Não-domésticos
Tarifas consumos do segundo contador	
Aplicada a tarifa variável de abastecimento previstas para os utilizadores não-domésticos, e os utilizadores não-domésticos, e não devendo servir o correspondente consumo para o cômputo das tarifas de saneamento e resíduos, quando exista tal indexação.	Aplicada a tarifa fixa a prevista para os utilizadores não-doméstico, e não devendo servir o correspondente consumo para o cômputo das tarifas de saneamento e resíduos, quando exista tal indexação. fixa determinada em função do diâmetro virtual nos termos da recomendação e correspondente à soma das secções dos contadores instalados

Fonte: RC 01/2009IRAR

A entidade gestora deve proceder, a pedido do consumidor, à instalação de um medidor de caudal, sempre que isso se revele técnica e economicamente viável, passando a tarifa variável do serviço a ser calculada com base nas medições efetivas que dele resultem.

Quando os sistemas de abastecimento e de saneamento se encontrem sob a responsabilidade de entidades gestoras diferentes, a entidade gestora do sistema de abastecimento deve comunicar à entidade gestora do sistema de saneamento o volume de água fornecida a cada utilizador no prazo de 30 dias após o respetivo apuramento.

Sempre que o utilizador não disponha de serviço de abastecimento, a entidade gestora deve estimar o respetivo consumo em função do consumo médio dos utilizadores com características similares, no âmbito do território municipal, verificado no ano anterior.

O método descrito no número anterior deve ser igualmente aplicado quando o utilizador, dispondo do serviço de abastecimento, comprovadamente produza águas residuais urbanas a partir de origens de água próprias, devendo-se adotar para o efeito os procedimentos previstos no artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto.

Em termos de tarifas, o tarifário de saneamento é composto pelas fixas e variáveis, conforme a ilustração nº 44 – Tarifário de saneamento, seguinte:

Ilustração 44 : Tarifário de saneamento – Tarifa fixa e variável

Tarifário de saneamento – Tarifa Fixa	
Utilizadores Domésticos	Utilizadores não-domésticos
A tarifa fixa de saneamento para utilizadores domésticos deve ser devida em função do intervalo temporal objeto de faturação e ser expressa em euros por cada trinta dias.	A tarifa fixa de saneamento para utilizadores não-domésticos deve ser devida em função do intervalo temporal objeto de faturação e ser expressa em euros por cada trinta dias, devendo apresentar valor superior à tarifa fixa de saneamento para utilizadores domésticos.
Tarifário de saneamento – Tarifa variável	
Utilizadores Domésticos	Utilizadores não-domésticos
A tarifa variável do serviço de saneamento deve ser devida em função do volume de águas residuais recolhidas durante o período objeto de faturação.	A tarifa variável do serviço de saneamento deve ser determinada pela aplicação de um coeficiente de custo, específico a cada entidade gestora, à tarifa variável do serviço de abastecimento devida pelo utilizador final não-doméstico.
O valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento é o que resulta do rácio, apurado em cada gestora deve poder definir coeficientes de custo específicos aplicáveis a tipos de actividades industriais que produzam águas residuais com características que impliquem custos de tratamento substancialmente diferentes dos volumes faturados em cada escalão, distintos dos de águas residuais de origem doméstica.	
corrigidos de eventuais acertos.	

Fonte: RC 01/2009IRAR

3.4.1.1.A faturação e relação com os utilizadores

A RC01/2009IRAR aborda o tema da faturação e relação com os utilizadores, questões relacionadas com a verificação extraordinária dos contadores de água, o conteúdo das faturas, os acertos de faturação e os prazos e modalidades de pagamento, complementando a legislação existente dedicada às relações com os utilizadores.

Embora este conjunto de questões não esteja diretamente relacionada com a formação tarifária, mostra-se fundamental na garantia de um saudável relacionamento entre as entidades gestoras e os consumidores, que constituem a razão de ser da atividade de abastecimento de água e saneamento.

Nas ilustrações seguintes são identificados os aspetos mais relevantes constantes na RC01/2009IRAR, relativos à faturação e relação com os utilizadores, que posteriormente será apresentado neste trabalho, no ponto relativo à RC01/2010ERSAR, Conteúdo das Faturas.

Ilustração 45 : Verificação extraordinária dos contadores de água

Verificação extraordinária dos contadores da água
O consumidor pode solicitar a verificação do contador da água em instalações de ensaio devidamente credenciadas
Os utilizadores devem avisar a entidade gestora de eventuais anomalias nos instrumentos de medição
A verificação pode ser condicionada ao depósito prévio de uma importância a qual deve ser restituída pelo dobro no caso de se verificar o mau funcionamento do contador por causa não imputável ao utilizador
No mau funcionamento do contador, por causa imputável ao utilizador, a entidade gestora pode ser ressarcida dos custos incorridos e dos volumes consumidos, que não tenham sido faturados

Fonte: RC 01/2009IRAR

A recomendação refere a possibilidade de o consumidor solicitar a verificação do contador em instalações de ensaio devidamente credenciadas e a receber uma cópia do respetivo boletim de ensaio, podendo esta verificação extraordinária, ser condicionada ao depósito prévio de uma importância, nos termos da alínea g) do nº3 do ponto 3.2.1.1 desta recomendação.

A importância deve ser restituída ao consumidor pelo dobro no caso de se verificar o mau funcionamento do contador por causa não imputável ao consumidor.

No caso de se verificar o mau funcionamento do contador por causa imputável ao consumidor, a entidade gestora pode exigir o pagamento dos custos incorridos com a reparação ou substituição assim como dos volumes consumidos e não faturados.

Ilustração 46 : Conteúdo das faturas

Conteúdo das faturas
Devem respeitar o princípio da transparência e serem de fácil compreensão para o utilizador final, contendo informação sobre a entidade gestora e o utilizador e especificar os serviços prestados, as tarifas aplicadas, as formas de pagamento e outra informação relevante.
Os serviços acessórios devem ser faturados pela entidade gestora através da fatura dos serviços de águas e saneamento ou em separado
Acertos de faturação
A recomendação indica que os acertos de faturação devem estar de acordo com o estabelecido na legislação e devem ser efetuados quando a entidade gestora proceda a uma leitura, efetuando-se o acerto relativamente ao período em que esta não se processou e quando se confirme, através de controlo metrológico
Quando a fatura resulte em crédito a favor do utilizador final, a entidade gestora deve facultar ao utilizador a possibilidade de receber esse valor autonomamente num prazo por ela estabelecido, procedendo à respetiva compensação nos períodos de faturação subsequentes caso essa opção não seja utilizada.

Fonte: RC 01/2009IRAR

As faturas dos serviços de águas e resíduos devem respeitar o princípio da transparência e serem de fácil compreensão para o utilizador final, contendo a informação relativa aos intervenientes e aos serviços prestados. Esta matéria é objeto de recomendação específica que será analisada individualmente na RC01/2010ERSAR, “Conteúdo das Faturas”.

A recomendação indica que os acertos de faturação devem estar de acordo com o estabelecido pela Lei nº 23/96, de 26 de Julho, só devendo ser efetuados quando a entidade gestora proceda a uma leitura, efetuando-se o acerto relativamente ao período em que esta não se processou e quando se confirme, através de controlo metrológico, uma anomalia no volume de águas ou de efluentes medido.

Ilustração 47 : Prazos e modalidades de pagamento da fatura

Prazos e modalidades de pagamento da fatura
Os meios de pagamento são disponibilizados aos consumidores com o objetivo de agilizar o processo de pagamento
Nos períodos em que não haja leitura, o consumo é estimado em função do consumo médio de utilizadores com características similares no âmbito do território municipal verificado no ano anterior, na ausência de qualquer leitura subsequente à instalação do contador
O prazo para pagamento da fatura não deve ser inferior a 20 dias a contar da data da sua emissão e a interrupção dos serviços de águas por motivo de atraso no pagamento não deve ser invocado pela entidade gestora (através da emissão do aviso prévio de suspensão) sem que tenham decorrido pelo menos 15 dias para além da data limite de pagamento
O aviso prévio de suspensão do serviço deve ser enviado por correio registado ou outro meio equivalente, devendo o respetivo custo ser imputado ao utilizador em mora

Fonte: RC 01/2009IRAR

Relativamente aos prazos e modalidades de pagamento da fatura, a RC01/2009IRAR, estabelece que devem ser disponibilizados meios de pagamento diversificados por parte da entidade gestora para agilizar o processo de pagamento.

A recomendação indica prazos para pagamento da fatura e para a interrupção dos serviços de águas por motivo de atraso no pagamento, sem prejuízo de prazos mais longos impostos por regulamento de serviço ou contrato relativo à gestão do sistema.

O restabelecimento da ligação deve depender da liquidação de todas as dívidas não prescritas do titular à entidade gestora, devendo poder ainda ser cobrada uma tarifa pelos custos tidos com a suspensão e o restabelecimento do serviço.

De seguida é analisada a RC01/2010ERSAR, “Conteúdo das Facturas” a qual complementa este último ponto da RC01/2009IRAR, “Formação Tarifária”.

3.4.2. A RC 01/2010 ERSAR “Conteúdo das Faturas”

Esta recomendação, complementa a RC1/2009IRAR, “Recomendação tarifária”, utilizando a sua terminologia que estabelece que as faturas devem apresentar um formato e simplificação que permita aos consumidores a sua leitura e compreensão: nomeadamente que os custos que

compõem os preços e tarifas representam de forma clara a necessidade da boa utilização do recurso água e das questões ambientais e de saúde pública.

No caso dos serviços de abastecimento e de saneamento serem prestados por entidades gestoras distintas, a recomendação refere que, devem estas entidades assegurar entre si, a celebração de acordos no sentido de apresentarem aos consumidores, faturas consolidadas baseadas nos pressupostos de clareza e simplificação da informação.

O conteúdo das faturas, comum ao serviço de abastecimento e saneamento, com base na recomendação, é apresentado na ilustração seguinte, com anotações das informações que devem constar nas mesmas, optando-se por um posicionamento de cada um dos pontos, no local correspondente ao que se pode designar por modelo de fatura.

Ilustração 48 : Conteúdo das faturas comum ao serviço de abastecimento e saneamento

Conteúdo das faturas comum ao serviço de abastecimento e saneamento	
c) A identificação e contatos da entidade responsável pela emissão da fatura, incluindo o seu endereço postal e contatos telefónico e eletrónico	
b) Utilizador Final: Titular do contrato	a) Envio da Fatura: Identificação Pessoa Singular/Pessoa Coletiva
NIF Local do serviço prestado	Endereço Postal/ Eletrónico
Tipologia do utilizador ID-Cliente nº	
d) Informação para pagamento: Valor total a pagar ou a receber Data limite de pagamento Discriminação do saldo da conta corrente do utilizador final, designadamente especificando faturas anteriores não liquidadas com indicação do número e valor em dívida Identificação dos meios de pagamento disponíveis, incluindo informação relevante para a sua utilização.	e) Detalhe da fatura: Número da fatura ou nota de crédito (quando aplicável) Data de emissão Valor total relativo a cada serviço prestado sem IVA Identificação de outras taxas, tributos ou serviços cuja faturação e cobrança tenham sido cometidas á entidade emissora da fatura e respetivos valores Taxa legal do IVA aplicável a cada serviço, valor do IVA e valor total da fatura com IVA.

Fonte: RC 01/2010ERSAR

De referir que não deve estar incorporada na fatura remetida ao utilizador, informação não relacionada com os serviços prestados, nomeadamente de natureza publicitária, podendo em todo o caso ser enviada em anexo.

A informação específica que deve constar na fatura e que respeita à utilização do serviço público de abastecimento de água é identificada na recomendação e apresentada na ilustração seguinte:

Ilustração 49 : Informação específica do serviço de água

Informação específica do serviço de águas
a) Período de faturação com indicação do número de dias decorridos
b) Diâmetro nominal do contador de água
c) As duas últimas leituras reais efetuadas pela entidade gestora, respetivas datas e consumo médio apurado nesse período e expresso em m ³ /30 dias ou litros/dia
d) Indicação do período ideal para o envio de leituras e os meios disponíveis para a sua comunicação
e) Informação relativa à qualidade da água
f) Informação relativa ao valor da tarifa fixa e valor resultante da sua aplicação no período objeto de faturação
g) Indicação do método de aferição do volume de água consumida (leitura pela entidade gestora, comunicação do consumidor ou estimativa)
h) Volume de água consumida repartida por escalões
i) Valores unitários da tarifa variável e resultado da sua aplicação aos consumos do período objeto de faturação
j) Valor da taxa de recursos hídricos imputável ao volume de água consumida

Fonte: RC 01/2010ERSAR

A entidade gestora deverá proceder, para efeitos de faturação, à leitura real dos instrumentos de medição, com uma frequência mínima de duas vezes no ano e com um período máximo de oito meses entre cada uma das leituras, devendo disponibilizar aos consumidores, formas alternativas para a comunicação de leituras.

Quanto ao volume de água identificado, deve a tarifa variável do serviço de abastecimento a utilizadores não-domésticos ser linear, especificando em termos concretos um valor idêntico ao 3º escalão da tarifa variável e do serviço aplicável aos utilizadores domésticos, concretamente, não variando em função do volume de água consumido.

A informação específica respeitante à utilização do serviço público de saneamento de águas residuais deve, no mínimo, incluir o seguinte, para além da informação anterior.

Ilustração 50 : Informação específica do serviço de saneamento e águas residuais

Informações específicas do serviço de saneamento e águas residuais
a) A identificação e os contactos da entidade que presta o serviço de saneamento, quando distinta da entidade responsável pela emissão da fatura;
b) As datas de início e de fim do período da prestação do serviço que está a ser objeto de faturação, quando distintas das datas relativas ao serviço de abastecimento;
c) Valor unitário da tarifa fixa de saneamento e valor resultante da sua aplicação ao período que está a ser objeto de faturação;
d) Indicação do método de aferição do volume de efluente recolhido, nomeadamente, se por medição ou se por indexação ao volume de água consumida;
e) Valor (es) unitários (s) da tarifa variável de saneamento ou da percentagem aplicada ao valor faturado pelo abastecimento de água, conforme aplicável;
f) Valor da componente variável do serviço de saneamento, discriminando eventuais acertos face a volumes ou valores já faturados;
g) Valor da taxa de recursos hídricos imputável ao volume de águas residuais recolhidos;
h) Tarifas aplicadas a eventuais serviços auxiliares do serviço de saneamento que tenham sido prestados.

Fonte: RC 01/2010ERSAR

Na alínea e) da ilustração anterior, é indicado que a componente variável do serviço de saneamento de águas residuais, na ausência de medição específica, é matematicamente equivalente a uma percentagem da componente variável do serviço de abastecimento e replicando no saneamento, replicando no saneamento a estrutura de incentivos nos escalões do tarifário de abastecimento.

Para além da informação mensal a constar nas faturas enviadas aos consumidores, a RC01/2009ERSAR, indica que sejam remetidas informações adicionais, com a periodicidade anual, sobre determinadas matérias que de seguida são apresentadas.

Ilustração 51 : Informações adicionais com periodicidade anual

Informações adicionais com periodicidade anual
a) Síntese do nível de utilização dos serviços nos últimos 12 meses, expresso em unidades monetárias e físicas, quando aplicável, apresentando valores médios mensais;
b) Forma de aceder a informação detalhada e atualizada relativa à qualidade do serviço prestado e à qualidade da água fornecida, divulgada pela entidade gestora e pela ERSAR;
c) Nos casos em que o utilizador final beneficie da aplicação de um tarifário social, nos termos descritos na RC 01/2009ERSAR, recomenda-se que se pondere a possibilidade de ser prestada informação relativa ao valor que seria faturado em circunstâncias normais. Tal oferece a dupla vantagem de tornar explícito e transparente para o utilizador, o custo real do serviço e o benefício atribuído;
d) Indicação das consequências do incumprimento das obrigações contratuais, nomeadamente no que se refere à falta de pagamento atempado das faturas, incluindo a descrição do regime de juros de mora aplicáveis;
e) Informação descritiva e detalhada, relativa a taxas ou tributos, cujos valores está incluído nas tarifas, nomeadamente taxas de regulação e de controlo da qualidade da água para consumo humano da ERSAR, taxa de recursos hídricos ou outras cuja faturação e cobrança tenha sido cometida à entidade emissora da fatura;
f) Informação de sensibilização ambiental e cívica, abrangendo boas práticas para uma correta e eficiente utilização dos serviços.

Fonte: RC 01/2010ERSAR

Para além disto, sempre e quando exista introdução de novos tarifários, os mesmos só deverão produzir efeitos relativamente aos utilizadores finais, quinze dias depois da sua publicação, devendo a informação sobre a sua alteração acompanhar a primeira fatura subsequente.

3.4.3. A RC 02/2010 ERSAR “Critérios de Cálculo”

A RC01/2010ERSAR, denominada “Critérios de cálculo para a formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos”, apresenta como alguns fundamentos da sua elaboração, a disparidade nos tarifários no território nacional, as suas divergências sem fundamentação técnica e económica no que se refere à sua estrutura e valores.

Segunda a ERSAR estas questões da disparidade e divergência, não transmitem aos utilizadores finais uma perspectiva de utilização mais eficiente deste recurso, o que coloca em causa a sustentabilidade económica das entidades gestoras e consequentemente a universalidade e a qualidade dos serviços prestados.

Nesse sentido, os tarifários, de acordo com a recomendação, devem possuir uma estrutura progressivamente uniforme em todo o território nacional, devendo os níveis de encargos suportados pelos utilizadores finais, tal como preconizado no PEAASAR II, evoluir tendencialmente para um intervalo razoável, compatível com a capacidade económica das populações, mas refletindo um crescente grau de recuperação dos custos pela via tarifária, num cenário de eficiência.

A elaboração desta recomendação surge da necessidade de detalhar os critérios e as regras a aplicar na elaboração dos tarifários, nos termos da RC01/2009IRAR, a qual determina as orientações gerais para a estruturação das tarifas e os parâmetros para o apuramento dos encargos totais a faturar a cada utilizador, com o objetivo de uma maior consistência nas linhas de orientação específicas.

Através desta recomendação, são estabelecidos critérios, coeficientes e regras de cálculo, que se utilizados por um universo crescente de entidades gestoras, contribuirão para a desejada harmonização e transparência progressivas.

Na sua introdução, a recomendação inicia com a referência às características do serviço de águas e resíduos, essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública, às atividades económicas e à proteção do ambiente. Por esse facto, os cidadãos têm direito ao acesso tendencialmente universal e à continuidade e à qualidade desses serviços, num quadro de eficiência e equidade de preços. Significa isto que, dispondo de serviços com a qualidade adequada, o utilizador final deve tendencialmente pagar o preço justo por estes serviços, ou seja, sem incluir ineficiências e desperdícios, repercutindo-se de forma equitativa por todos os utilizadores.

É ainda referido que a prestação destes serviços requer elevados custos de investimento na construção e renovação de infra-estruturas e equipamentos, bem como significativos custos de exploração.

Apresentados os argumentos para a elaboração da recomendação serão apresentados de seguida os princípios e critérios subjacentes à sua aplicação.

3.4.3.1. Princípios e critérios de aplicação

A recomendação destaca o princípio dos interesses dos utilizadores, salientando que os serviços são de interesse geral, o que tem implícito o objetivo de universalidade de acesso, assim como uma preocupação de salvaguarda e de acessibilidade económica por parte dos utilizadores finais domésticos com menores recursos financeiros.

Os princípios gerais presentes nesta recomendação são os apresentados na ilustração seguinte:

Ilustração 52: Princípios da RC 02/2010 ERSAR

Princípios
a) Princípio da defesa dos interesses dos utilizadores, nos termos do qual os tarifários devem assegurar uma correta proteção do utilizador final, evitando possíveis abusos de posição dominante, no que se refere ao acesso, à continuidade, à qualidade e aos encargos suportados pelo utilizador final dos serviços prestados, o que se revela essencial em situações de exclusivo legal na sua prestação;
b) Princípio da recuperação dos custos, nos termos do qual os tarifários dos serviços de águas devem permitir a recuperação tendencial dos custos económicos e financeiros decorrentes da sua provisão, em condições de assegurar a qualidade do serviço prestado e a sustentabilidade das entidades gestoras, não passando para a próxima geração o ónus do envelhecimento precoce das infra-estruturas, e operando num cenário de eficiência e melhoria contínua de forma a não penalizar indevidamente os utilizadores com custos resultantes de uma ineficiente gestão dos sistemas.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

Destaca, também, o princípio da recuperação dos custos, que consta do ponto 2.4 da RC01/2009IRAR, uma vez que se pretende mitigar a prática de subsidiação cruzada entre estes serviços e outras atividades desenvolvidas pelas entidades gestoras.

Neste sentido, são enunciados uma série de aspetos, por ordem decrescente de prioridade:

Ilustração 53 : Critérios na aplicação do princípio da recuperação dos custos

Critérios na aplicação do princípio da recuperação dos custos
a) A segregação dos serviços de águas de outras atividades desenvolvidas pela entidade gestora, quando aplicável;
b) A segregação dos serviços de águas (abastecimento e saneamento) do serviço de gestão de resíduos urbanos
c) A segregação do serviço de abastecimento de água do serviço de saneamento de águas residuais urbanas
d) A segregação da drenagem de águas pluviais do serviço de saneamento de águas residuais urbanas, quando viável.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

A recomendação refere um alargamento da intervenção regulatória a um maior número de entidades gestoras, o que em simultâneo com a harmonização de critérios económicos de apuramen-

to de dados relativos a cada um dos serviços, permitirá analisar questões de razoabilidade da política tarifária seguida pela entidade gestora e de sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços com vista a assegurar os dois princípios reforçados na recomendação.

Com o objetivo de proceder a uma normalização tarifária a harmonização de critérios de apuramento de elementos de análise financeira relativos a cada tipo de serviço prestado permitirá aferir quer a razoabilidade da política tarifária seguida pela entidade gestora, quer o grau de sustentabilidade económico-financeira da prestação dos serviços, aspeto anteriormente salientado na recomendação tarifária.

No quadro seguinte são enunciadas alguns procedimentos que permitem, de acordo com a recomendação, um melhor apuramento de gastos e rendimentos para o cumprimento dos princípios enunciados e harmonização tarifária, com base na informação contabilista de cada uma das entidades gestoras.

Ilustração 54 : Procedimentos de apuramento dos custos e proveitos

Procedimentos para o apuramento dos custos e proveitos
a) A elaboração de uma demonstração de resultados para cada um dos serviços a partir de mapas gerais de prestações de contas de cada tipologia de entidade gestora;
b) A imputação de custos e proveitos indiretos a cada um destes serviços, utilizando-se critérios de repartição que reflitam um equilíbrio entre a sua adequabilidade, robustez e simplicidade de aplicação;
c) O apuramento, a partir de mapas gerais de prestação de contas de cada tipologia de entidade gestora, das rubricas essenciais do que seria uma quantificação do capital empregue em cada um dos serviços e sua respetiva estrutura de financiamento;
d) A definição de critérios de imputação racionais para essas rubricas de capital empregue, pretendendo-se que os valores apurados nas rubricas de capital imobilizado reflitam a aplicação de critérios valorimétricos tendencialmente harmonizados, em particular no que concerne aos principais tipos de ativos (redes, edifícios, instalações e equipamentos);
e) O desenvolvimento de um “balanço individualizado” por serviço, admitindo-se, porém, que em muitos casos poderá não se justificar a sua elaboração face à complexidade exigida e ao fato dos ativos fixos associados à prestação destes serviços representarem a quase totalidade do capital empregue, sendo razoável que este apuramento se focalize no imobilizado corpóreo (em termos brutos e líquidos) deduzido dos eventuais subsídios ao investimento recebidos pela entidade gestora e na respetiva contraparte relativa a endividamento externo onerado;
f) Uma correta imputação aos serviços de proveitos e custos tais como o reconhecimento de eventuais subsídios ao investimento recebidos, das amortizações dos ativos e dos encargos financeiros suportados pela entidade gestora. Sublinhe-se a importância de afetar corretamente aos serviços eventuais subsídios ao investimento recebidos, de forma a que as tarifas dos mesmos sejam por esta via beneficiadas (ponto 2.13 e 8.3 da presente recomendação)
g) A aplicação dos seis pontos anteriores através da utilização de soluções informáticas simples, a partir de documentos de prestação de contas globais, na ausência de sistemas de contabilidade analítica e sem prejuízo das entidades gestoras os pretendem desenvolver no futuro.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

A recomendação indica que a identificação de diferentes tipos de proveitos e custos e a sua afetação aos serviços de abastecimento de água e saneamento deve ser efetuada de acordo com o princípio da causalidade e de forma consistente, objetiva, simples e transparente.

A forma de imputação dos proveitos e custos de acordo com o princípio de causalidade deve ser efetuada de acordo com os conceitos apresentados no seguinte quadro:

Ilustração 55 :Imputação de proveitos e custos

Imputação de proveitos e custos
a) Proveitos e custos diretos: proveitos e custos diretamente atribuíveis a um determinado serviço objeto de análise, apresentando uma relação direta e inequívoca com a sua prestação;
b) Proveitos e custos indiretos: proveitos e custos que refletem o aproveitamento de meios ou a utilização de recursos afetos à prestação de dois ou mais serviços objeto de análise ou outras atividades levadas a cabo pela entidade em questão; na medida em que apenas são indiretamente atribuíveis a um dado serviço, existem diferentes metodologias possíveis para a sua imputação;
c) Base de imputação: variável de natureza física, operacional ou financeira, passível de ser utilizada para efeitos de repartição de um dado proveito ou custo indireto por distintos serviços ou atividades objeto de análise; boas bases de imputação tipicamente reúnem o seguinte conjunto de características: i. Simplicidade de quantificação objetiva, quer em termos globais, quer nas parcelas que dizem respeito a cada serviço ou atividade objeto de análise; ii. Significativa correlação entre variações desta variável e o proveito ou custo indireto para o qual se pretende utilizar esta variável como base de imputação.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

A recomendação apresenta as bases de imputação que considera adequadas as quais são descritas esquematicamente no quadro seguinte:

Ilustração 56 : Bases de imputação

Bases de imputação
a) Proveitos de vendas e prestações de serviço de cada atividade: assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção dos proveitos diretos gerados por cada atividade;
b) Nível de produção de cada atividade (expresso em unidades físicas): assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção do nível físico de output físico de cada atividade, quando as unidades físicas das diferentes atividades que se estão a analisar são distintas, deve-se utilizar uma unidade física padrão (utilizando-se para o efeito coeficientes de conversão pré-definidos)
c) Pessoal diretamente afeto a cada atividade: assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção da intensidade física do fator trabalho diretamente afeto a cada atividade;
d) Custos com o pessoal diretamente afeto a cada atividade assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção do custo incorrido com o fator trabalho diretamente afeto a cada atividade;
e) Capital empregue diretamente afeto a cada atividade: assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção da intensidade física do fator capital diretamente afeto a cada atividade, no caso dos serviços de águas (...) prestados a utilizadores finais, dada a sua elevada intensidade em capital físico, é frequente utilizar-se apenas o imobilizado corpóreo diretamente afeto a cada atividade;
f) Fração de um recurso diretamente afeto a cada atividade (expressa em unidades de capacidade do recurso): assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção da utilização que cada atividade faz de um recurso comum. Como por exemplo temos: afetação de áreas administrativas (em m ²), afetação de espaços de armazém (em m ² ou m ³ , consoante o caso) e afetação de capacidade de armazenagem de dados (em gigabytes de capacidade de servidor);
g) Número de utilizadores de cada atividade: assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção do número de utilizadores ou utentes de cada atividade ou serviço;
h) Custos diretos de cada atividade: assume-se que o custo ou o proveito indireto que está a ser imputado é incorrido ou gerado em proporção dos custos diretos de cada atividade ou serviço.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

Para a repartição dos custos indiretos pelos serviços de água e saneamento a recomendação indica que deve ser usada a metodologia seguinte:

Ilustração 57 : Repartição dos custos indiretos

Repartição dos custos indiretos	
a)	Seleção de uma base de imputação adequada ao proveito ou custo indireto em causa, designadamente com base num dos critérios anteriormente referidos;
b)	Apuramento, com base em dados históricos ou previsionais, do nível de utilização da base de imputação por cada serviço ou atividade objeto de análise e do respetivo valor total (daí resultando uma chave de imputação)
c)	Distribuição do valor do custo ou proveito indireto em causa por cada serviço ou atividade objeto de análise em função do respetivo nível de utilização da base de imputação.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

Após o apuramento dos custos associados a cada serviço a entidade gestora deve garantir, num ambiente de eficiência produtiva e melhoria contínua, a afetação das receitas necessárias para financiar os custos, pois só assim é possível assegurar a sustentabilidade da entidade, a qualidade de serviço, expandir e renovar o sistema e não passar para a próxima geração o ónus do seu envelhecimento e eventual colapso.

A recuperação dos custos, refere a recomendação, pode ser efetuada através de uma das formas apresentadas no quadro abaixo.

A recuperação dos custos com base na redução de T1 em detrimento de T2 e T3 é uma decisão de gestão de cada uma das entidades titulares dos serviços e com competência para a aprovação dos tarifários, salientando no entanto, a recomendação para a necessidade de moderação tarifária.

Ilustração 58 : Recuperação dos custos – Tarifas

Recuperação dos custos	
Cobrança de tarifas (T1)	a) Exclusivamente pela cobrança de tarifas (T1), que é a opção preconizada pela Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água), que transpõe a Diretiva Quadro da Água (princípio do utilizador pagador), e pela Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), promovendo a equidade e a sensibilização para uma melhor utilização dos serviços.
Recurso complementar a subsídios à exploração da autarquia, nos casos aplicáveis (T2)	b) Pelo recurso complementar a subsídios à exploração da autarquia (T2). Esta deve ser uma opção a utilizar apenas quando necessário para reduzir custos ao utilizador final, numa perspetiva de tornar os serviços economicamente acessíveis, uma vez que não promove a sensibilização do mesmo para uma boa utilização dos serviços e não repercute de forma equitativa os custos pelos utilizadores.
Recurso a transferências (T3)	c) Pode também ser conseguida pelo recurso a transferências (T3), designadamente subsídios ao investimento, que é uma opção a utilizar sempre que possível, pois permite reduzir custos ao utilizador final (p.e. através do recurso a fundos comunitários)

Fonte: RC 02/2010ERSAR

Estas considerações permitem a definição do nível de receitas que será necessário obter, numa ótica plurianual, no entanto a recomendação apresenta normas respeitantes à definição do tarifário, aspeto que será analisado mais à frente neste trabalho.

3.4.3.2. Estrutura tarifária

Em termos da estrutura tarifária a recomendação indica a utilização de um quadro de simulação de proveitos tarifários elaborado com base num mapa de quantidades, implícito na RC01/2009IRAR, que registre o último exercício com dados reais e a possibilidade de efetuar previsões com base nesses dados.

O quadro de simulação deve possuir um nível de detalhe que permita elaborar projeções de modo a determinar os proveitos gerados entre diferentes tarifários elaborados com base nas recomendações da ERSAR possibilitando assim a simulação dos proveitos gerados através da simulação de diferentes tarifários, nos termos das decisões de cada entidade gestora e de acordo com as recomendações.

A RC01/2009IRAR, preconiza em primeiro plano a utilização de “*tarifários bi-partidos*” para os serviços de águas prestados a utilizadores finais, ou seja, com uma componente fixa que é aplicada em função do intervalo de tempo de prestação do serviço e uma componente variável que é aplicada em função do nível de utilização do serviço durante esse período.

A recomendação indica que a utilização de uma tarifa variável pretende repercutir, de forma equitativa, os custos por todos os utilizadores finais domésticos, beneficiando utilizadores com mais de uma habitação em detrimento de utilizadores com habitação única.

Assim, recomenda-se, que as entidades gestoras utilizem uma estrutura tarifária que combine uma tarifa fixa com uma tarifa variável, pois só assim é possível encontrar a solução mais justa para os utilizadores finais.

A segunda orientação da RC01/2009IRAR para a construção da estrutura tarifária, indica a aplicação aos serviços de abastecimento de água e saneamento prestados a utilizadores finais domésticos, de tarifas variáveis estruturadas de forma crescente de acordo com escalões de consumo.

No seu relatório de 2009, a OCDE apresenta como notas positivas da aplicação deste tipo de tarifas o seguinte:

- a) A promoção da eficiência na utilização dos serviços e a sustentabilidade ambiental dos mesmos, desde que exista medição individual de consumos e as tarifas dos últimos escalões sejam suficientemente altas;
- b) A possibilidade de uma plena recuperação de custos pela via tarifária se for essa a opção da entidade titular dos serviços.

Para o cálculo dos tarifários a recomendação assinala a utilização de regras de notação em que o “T” indica que se trata de uma tarifa unitária e no caso de coeficientes utiliza a letra “K”.

A identificação de uma tarifa fixa é efetuada através da letra “f” e “v” para uma tarifa variável e poderá ser utilizada a letra “r” para identificar um valor de referência recomendado o que seria Tf-tarifa fixa e Tv-tarifa variável.

Para a identificação do serviço em questão, utiliza a primeira letra do expoente, em que a letra “A” designa o abastecimento e “S” para saneamento o que seria T^A- tarifa de abastecimento e T^S- tarifa de saneamento.

A segunda letra do expoente é utilizada para identificar o tipo de utilizador em que a letra “D” designa os domésticos e a letra “ND” os não-domésticos podendo ser utilizada uma terceira parte ao expoente para identificar valores máximos e mínimos o que seria: T^{AD}- tarifa de abastecimento para consumidores domésticos, T^{SD}- tarifa de saneamento para consumidores domésticos, T^{AND}-tarifa de abastecimento para consumidores não domésticos e T^{AND}- tarifa de saneamento para consumidores não domésticos.

O cálculo do tarifário do serviço de abastecimento nos termos da recomendação é elaborado com base nos critérios a seguir descritos.

Ilustração 59 : Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Fixa

Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Fixa
Tarifa Fixa - Utilizadores domésticos (Tf ^{AD})
No cálculo da tarifa com contadores de diâmetro nominal até 25 mm (inclusive), recomenda-se a adoção da seguinte expressão: Tf ^{AD} = valor definido num intervalo expresso a preços constantes. No cálculo da tarifa com contadores de diâmetro nominal superior a 25 mm (n.º 2 do Ponto 3.2.2.1), Tf ^{AD} deve ser igual aos valores das tarifas fixas aplicados a utilizadores não-domésticos.
Tarifa Fixa – Utilizadores Não-domésticos (Tf ^{AND})
No cálculo da tarifa Tf ^{AND} recomenda-se a adoção das seguintes expressões: Tf1 ^{AND} = Tf ^{AD} . Ktf1 ^{AND} / Tf2 ^{AND} = Tf1 ^{AND} .Ktf2 ^{AND} / Tf3 ^{AND} = Tf2 ^{AND} . Ktf3 ^{AND} /Tf4 ^{AND} = Tf3 ^{AND} .Ktf4 ^{AND} / Tf5 ^{AND} = Tf4 ^{AND} . Ktf5 ^{AND} com: Ktf1 ^{AND} ,Ktf2 ^{AND} ,Ktf3 ^{AND} ,Ktf4 ^{AND} e Ktf5 ^{AND} = coeficientes de diferenciação entre níveis, definidos num intervalo entre expresso a preços constantes, sendo: Tf1 ^{AND} a :tarifa fixa relativa a contadores não-domésticos de diâmetro nominal até 20 mm (inclusive); Tf2 ^{AND} a tarifa fixa relativa a contadores não-domésticos de diâmetro nominal > 20 mm e =< 30 mm; Tf3 ^{AND} a tarifa fixa relativa a contadores não-domésticos de diâmetro nominal > 30 mm e =< 50 mm; Tf4 ^{AND} a tarifa fixa relativa a contadores não-domésticos de diâmetro nominal > 50 mm e =< 100 mm; Tf5 ^{AND} a tarifa fixa relativa a contadores não-domésticos de diâmetro nominal > 100 mm e =< 300 mm

Fonte: RC 02/2010ERSAR

A recomendação determina o cálculo da tarifa fixa de abastecimento para utilizadores domésticos através do recurso a uma expressão que introduz um valor compreendido entre determinado intervalo que deve ser expresso a preços constantes, salientando que nas situações em que o

diâmetro do contador seja superior a 25mm a tarifa deve ser igual ao valor da tarifa fixa aplicada a utilizadores não domésticos.

Ilustração 60 : Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Variável

Cálculo do tarifário do serviço de abastecimento – Tarifa Variável
Tarifa variável - Utilizadores domésticos (Tv^{AD})
No cálculo da tarifa Tv^{AD} recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $Tv1^{AD}$ = valor definido num intervalo por m^3 expresso a preços constantes. $Tv2^{AD} = Tv1^{AD} \cdot Ktv2AD / Tv3^{AD} = Tv2^{AD} \cdot Ktv3AD / Tv4^{AD} = Tv3^{AD} \cdot Ktv4^{AD}$ com: $Ktv2$, $Ktv3$ e $Ktv4$ = coeficientes de progressão entre escalões, definidos num intervalo a preços constantes. sendo: $Tv1^{AD}$ a tarifa do 1.º escalão (0 a 5 $m^3/30$ dias) / $Tv2^{AD}$ a tarifa do 2.º escalão (>5 a 15 $m^3/30$ dias) / $Tv3^{AD}$ a tarifa do 3.º escalão (>15 a 25 $m^3/30$ dias) / $Tv4^{AD}$ a tarifa do 4.º escalão (acima de 25 $m^3/30$ dias)
Tarifa variável - Utilizadores Não-domésticos (Tv^{AND})
No cálculo da tarifa Tv^{AND} (n.º 1 do Ponto 3.2.3.2) deve ser de valor igual à tarifa do 3º escalão (15 a 25 $m^3/30$ dias), aplicada aos utilizadores domésticos ($Tv3^{AD}$), isto é: $Tv^{AND} = Tv3^{AD}$

Fonte: RC 02/2010ERSAR

No cálculo da tarifa variável de abastecimento dos utilizadores domésticos a expressão utilizada é definida em termos de progressão de escalões em que o valor inicial é definido num intervalo a preços constantes, aplicando-se de seguida uma expressão que determina a tarifa variável de abastecimento para o escalão seguinte, com a aplicação de coeficiente à tarifa variável anterior.

Estabelece para o cálculo da tarifa variável de abastecimento para os utilizadores não domésticos a restrição na determinação do valor e em que o primeiro escalão, deve ser igual à tarifa do terceiro escalão da tarifa variável de abastecimento para utilizadores não domésticos, onerando como é habitual neste tipo de serviços, a atividade comercial com os custos de fornecimento.

Ilustração 61 : Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa fixa

Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa fixa
Tarifa Fixa – Utilizadores Domésticos (Tf^{SD})
No cálculo da tarifa Tf^{SD} recomenda-se a adoção da seguinte expressão: Tf^{SD} = valor definido num intervalo expresso a preços constantes.
Tarifa Fixa – Utilizadores Não-domésticos (Tf^{SND})
No cálculo da tarifa Tf^{SND} recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $Tf^{SND} = Tf^{SD} \cdot Kt f^{SND}$ sendo: Tf^{SD} o valor da tarifa fixa de saneamento para utilizadores domésticos e $Kt f^{SND}$ um coeficiente de diferenciação, definido entre um valor mínimo e um valor máximo.

Fonte: RC 02/2010ERSAR

No cálculo da tarifa fixa de saneamento é recomendada a utilização de uma expressão que determina um valor definido num intervalo e expresso a preços constantes. De forma semelhante à tarifa de abastecimento, no cálculo da tarifa fixa de saneamento para utilizadores não domésti-

cos, utiliza-se o coeficiente que é composto pelo valor da tarifa fixa de saneamento para domésticos, multiplicada por um valor definido num intervalo e que funciona como factor de diferenciação entre os valores pagos pelas famílias e pelas atividades comerciais.

Ilustração 62 : Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa variável

Cálculo do tarifário do serviço de saneamento – Tarifa variável
Tarifa variável – Utilizadores Domésticos
<p>No cálculo da tarifa Tv^{SD} recomenda-se que a componente variável deste serviço corresponda à aplicação de uma determinada percentagem à componente variável do serviço de abastecimento.</p> <p>Para o efeito, recomenda-se em primeiro lugar a adoção da seguinte expressão: $Tv^{SD} = Tvm^{AD} \cdot Ktv^{SD}$, sendo: Tvm^{AD} o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento, apurado em cada factura e Ktv^{SD} um coeficiente de custo específico do saneamento, definido entre um valor mínimo de 0,5 e um valor máximo de 1,5.</p> <p>Como o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento apurado para cada utilizador, em cada fatura, depende da distribuição dos consumos faturados pelos escalões, temos que a tarifa variável do serviço de saneamento para utilizadores domésticos também é uma tarifa por escalões.</p> <p>Na determinação do volume de águas residuais sobre o qual incide a tarifa variável de saneamento para utilizadores domésticos, recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $V^{SD} = V^{AD} \cdot Kvolr^{SD}$ com $Kvolr^{SD} = 0,9$</p> <p>$Kvolr^{SD}$ um coeficiente de recolha de referência, de âmbito nacional</p> <p>V^{AD} o volume de abastecimento faturado (nos termos descritos no nº1 do Ponto 3.3.1.3.)</p> <p>Em suma a entidade gestora poderá aplicar diretamente a expressão: a) Componente variável do serviço de saneamento a utilizadores domésticos (Cv^{SD}) = percentagem da componente variável do serviço de abastecimento a utilizadores domésticos (Cv^{AD})</p> <p>Em que esta percentagem corresponde ao produto de 0,9 ($Kvolr^{SD}$) pelo coeficiente de custo (Ktv^{SD}), o qual se deverá situar no intervalo de 0,5 a 1,5</p>
Tarifa variável – Utilizadores Não-domésticos
<p>No cálculo da tarifa Tv^{SND} recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $Tv^{SND} = Tv^{AND} \cdot Ktv^{SND}$</p> <p>Sendo: Tv^{AND} o valor da tarifa variável de abastecimento para utilizadores não domésticos e Ktv^{SND} um coeficiente de custo específico do saneamento, definido entre um valor mínimo, não inferior ao coeficiente de custo específico do saneamento estabelecido para os utilizadores domésticos (Ktv^{SD}) e um valor máximo de 1,5.</p> <p>Como a tarifa variável do serviço de abastecimento recomendada para utilizadores finais não-domésticos é linear, a tarifa variável de saneamento para estes utilizadores também não obedece a escalões.</p>

Fonte: RC 02/2010ERSAR

No cálculo da tarifa variável de saneamento para utilizadores domésticos a recomendação indica a aplicação de uma percentagem ao valor da tarifa variável de abastecimento com base no valor médio da tarifa variável de abastecimento, apurado em cada fatura, o que insere uma maior complexidade no cálculo, acrescido de um coeficiente definido num intervalo do valor da tarifa da saneamento.

3.4.3.3. Moderação tarifária

Esta recomendação refere a importância da moderação tarifária assente na necessidade de assegurar que a totalidade da população tenha acesso a esses serviços públicos essenciais, nomeadamente a população mais carenciada, através de adequados mecanismos de moderação tarifária.

A moderação tarifária deve começar por ser conseguida, refere a recomendação, sem prejuízo do recurso a outros instrumentos, através de uma permanente procura de maior eficiência na prestação do serviço, eliminando os gastos desnecessários, sem prejudicar a qualidade de serviço pretendida, e assegurando que as receitas provenientes das tarifas sejam utilizadas apenas para o financiamento da prestação destes serviços e não para outros fins.

Complementarmente, como referido no ponto relativo à recuperação dos custos, pode esta ser conseguida pelo recurso a transferência (T 3), nomeadamente, subsídios ao investimento em que os fundos comunitários no âmbito de programas operacionais temáticos e regionais são uma possibilidade.

A moderação tarifária poderá ser conseguida, também, com recurso a outros proveitos associados à prestação dos serviços tais como os inscritos na ilustração seguinte:

Ilustração 63: Proveitos suplementares

Proveitos suplementares
a) Prestação de serviços de faturação e ou atendimento a outras entidades gestoras;
b) Aluguer de equipamentos;
c) Prestação de serviços de análises laboratoriais;
d) Aluguer de capacidade excedentária de infra-estruturas de telecomunicações instaladas em redes de águas;
e) Aluguer de espaço publicitário em edifícios e instalações afetas aos serviços;
f) Produção de energia elétrica em instalações afetas aos serviços (micro e mini-hídricas, aproveitamento de biogás de aterros, etc.)

Fonte: RC 02/2010ERSAR

A recomendação indica a possibilidade da existência de um tarifário social para famílias de menores recursos monetários, assegurando princípio da universalidade no acesso à água, mesmo em situações sociais extremas.

Para identificação destas situações, e não obstante a utilização de outros critérios indicados pelas entidades gestoras, o agregado familiar deve possuir um rendimento bruto que não ultrapasse determinado valor, estabelecido previamente pela entidade titular.

A modalidade de financiamento destes tarifários, compete à entidade titular, e poderá ser efetuado com base nas tarifas aplicadas aos utilizadores ou através de outras receitas de natureza fiscal (T2).

A RC01/201ERSAR considera importante que periodicamente seja tornada explícita e transparente aos consumidores contemplados, o benefício atribuído nos termos da aplicação do tarifário social, aplicando-se o mesmo para o tarifário específico de famílias numerosas, constante da recomendação.

Relativamente à atribuição de subsídios à exploração, a recomendação considera essa possibilidade, sempre que a entidade titular considere essencial a consideração dos indicadores de acessibilidade económica, que resultam do quociente entre os encargos médios do agregado familiar com os serviços de águas e saneamento (também considera os resíduos mas esta atividade não é objeto de análise neste trabalho) num Município e o rendimento disponível por agregado familiar nessa mesma área geográfica.

À semelhança da RC01/2009IRAR, a implementação desta recomendação não implica, de *per se*, uma renegociação dos contratos de concessão em vigor no sentido de repor o seu equilíbrio financeiro. Compete às partes, concedente e concessionário, acordarem sobre uma eventual alteração da estrutura tarifária e respetiva calendarização, no sentido de adotar esta recomendação sem prejuízo de se manterem as condições financeiras contratualizadas.

3.4.3.4. A publicitação

As entidades gestoras devem dispor de um sítio na Internet no qual seja disponibilizada toda a informação essencial sobre a sua atividade nos termos da legislação em vigor, nomeadamente o relatório e contas ou documento equivalente de prestação de contas, os regulamentos de serviço, os tarifários, as condições contratuais relativas à prestação dos serviços aos utilizadores, os resultados da qualidade da água no caso de entidades gestoras do serviço de abastecimento de água, outros indicadores de qualidade do serviço prestado aos utilizadores e os contactos e horários de atendimento.

3.5. A construção de uma estrutura tarifária

O conceito de estrutura tarifária define que este representa o conjunto de regras de cálculo expressas em termos genéricos, aplicáveis a um conjunto de valores unitários e outros parâmetros, cujo valor pode diferir de entidade gestora para entidade gestora.

E o conceito de tarifário como o conjunto de valores unitários e outros parâmetros e regras de cálculo que permitem determinar o montante exato a pagar pelo utilizador final à entidade gestora em contrapartida do serviço, será necessário desenvolver um conjunto de processos que permitam a quantificação e o planeamento da atividade, conforme descrito anteriormente.

Esclarecidos estes dois conceitos, de seguida é apresentada a estrutura tarifária de acordo com as recomendações da ERSAR, num exercício de unificação de regras para a harmonização da estrutura tarifário e os cálculos que permitem a obtenção de um tarifário com base nas regras anteriormente apresentadas.

Ilustração 64: Tarifário bi-partido

Domésticos (D) e Não-domésticos (ND)	Tarifa Abastecimento (A)	Tarifa Saneamento (S)
Componente fixa para 30 dias	T_f^{AD}	T_f^{SD}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm		
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm		
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm		
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm		
Calibre ≥ 100 mm até 300mm		
Componente variável para 30 dias	T_v^{AD}	T_v^{SD}
1º Escalão: até 5 m ³		
2º Escalão: > 5 até 15 m ³		
3º Escalão: > 15 até 25 m ³		
4º Escalão: > 25 m ³		

Fonte: Elaboração própria

A recomendação indica que a utilização de “tarifários bi-partidos” para os serviços de águas prestados a utilizadores finais, com uma componente fixa que é aplicada em função do intervalo de tempo de prestação do serviço e uma componente variável que é aplicada em função do nível de utilização do serviço durante esse período.

De seguida é apresentada a construção do tarifário de abastecimento de água e saneamento para a tipologias doméstico e não-domésticos e na componente fixa e variável de acordo com as recomendações, anteriormente analisadas.

3.5.1. Tarifário do serviço de abastecimento

3.5.1.1. Utilizadores domésticos

No cálculo da tarifa fixa de abastecimento para utilizadores domésticos (T_f^{AD}) com contadores de diâmetro nominal menor ou igual a 25mm, e de acordo com o nº 1 do ponto 3.2.2.1 da RC01/2009, utiliza-se a expressão T_f^{AD} = valor para um intervalo entre 1,5€ e 4,5€/ 30 dias e considerando o valor de 1,5€ como o valor a aplicar.

Ilustração 65: Tarifa fixa de abastecimento para doméstico

1-Domésticos (D)	Tarifa Abastecimento (A)
Componente fixa para 30 dias	T_f^{AD}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5000

Fonte: Elaboração própria

Para a tarifa fixa de abastecimento para utilizadores domésticos com contadores de diâmetro nominal superior a 25mm, referente ao nº2 do ponto 3.2.2.1 da RC01/2009, Tf^{AD} deve ser igual aos valores das tarifas fixas aplicados a utilizadores não-domésticos (Tf^{AND}). Nos termos das notações podemos utilizar o seguinte quadro-guia, elaborado de acordo com a recomendação.

Ilustração 66: Tarifa fixa para doméstico com diâmetro superior a 25mm

1-Domésticos	Tarifa Abastecimento (A)	RC
Componente fixa para 30 dias	Tf^{AD}	
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	calcular	
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	$Tf^{AD} = Tf^{AND}$	$Tf^{AD} = Tf^{AND}$
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	$Tf^{AD} = Tf^{AND}$	
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	$Tf^{AD} = Tf^{AND}$	
Calibre ≥ 100 mm até 300mm	$Tf^{AD} = Tf^{AND}$	

Fonte: Elaboração própria

Disto resultaria o apresentado no quadro seguinte, que respeita ao valor das tarifas fixas de abastecimento para não-domésticos.

Ilustração 67: Tarifa fixa nas diferentes tipologias: doméstico e não-doméstico

1-Domésticos (D)		2-Não Domésticos (ND)	
Tarifa Abastecimento (A)		Tarifa Abastecimento (A)	
Componente fixa para 30 dias	Tf^{AD}	Componente fixa para 30 dias	Tf^{AND}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5000	Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5000
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	1,5150	Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	1,5150
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	1,5453	Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	1,5453
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	1,5917	Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	1,5917
Calibre ≥ 100 mm até 300mm	1,6553	Calibre ≥ 100 mm até 300mm	1,6553

Fonte: Elaboração própria

A tarifa variável de abastecimento para utilizadores domésticos (Tv^{AD}), do nº 2 do ponto 3.2.2.2. da RC01/2009IRAR, recomenda-se a adoção da seguinte expressão, $Tv1^{AD}$ = valor definido num intervalo entre 0,3€ e 0,9€/m³, com escalões de consumo definidos nos termos da recomendação e que resulta o seguinte quadro-guia:

Ilustração 68: Tarifa variável de abastecimento para domésticos

1-Domésticos	Tarifa Abastecimento (A)	RC
Componente variável para 30 dias	Tv^{AD}	
1º Escalão: até 5 m ³	$Tv 1^{AD}$	
2º Escalão: > 5 até 15 m ³	$Tv 2^{AD} = Tv 1^{AD} * ktv2^{AD}$	com $ktv2$, $ktv3$ e $ktv4$ = coeficientes de progressão entre escalões, definidos num intervalo entre 1,25 e 2,5
3º Escalão: >15 até 25 m ³	$Tv 3^{AD} = Tv 2^{AD} * ktv3^{AD}$	
4º Escalão: > 25 m ³	$Tv 4^{AD} = Tv 3^{AD} * ktv4^{AD}$	

Fonte: Elaboração própria

E da sua aplicação, obtemos os níveis de tarifas para os diferentes escalões:

Ilustração 69: Tarifa variável de abastecimento para domésticos – Estrutura tarifária

1-Domésticos (D)		Tarifa Abastecimento (A)
Componente variável para 30 dias		T_v^{AD}
1º Escalão: até 5 m ³		0,3000
2º Escalão: > 5 até 15 m ³		0,3750
3º Escalão: >15 até 25 m ³		0,4688
4º Escalão: > 25 m ³		0,5859

Fonte: Elaboração própria

3.5.1.2. Utilizadores não-domésticos

No cálculo da tarifa fixa de abastecimento para utilizadores não-domésticos (T_f^{AND}), nos termos do nº2 do ponto 3.2.3.1. da RC01/2009IRAR, com escalões de consumo definidos resulta o seguinte quadro-guia:

Ilustração 70: Tarifa fixa de abastecimento para não domésticos

2-Não Domésticos		Tarifa Abastecimento (A)
Componente fixa para 30 dias		T_f^{AND}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	$Tf 1^{AND} = T_f^{AD} * k_{tf 1}^{AND}$	Com $k_{tf 1}^{AND}, k_{tf 2}^{AND}, k_{tf 3}^{AND}, k_{tf 4}^{AND}$ e $k_{tf 5}^{AND} =$ Coef. diferenciação entre níveis, definidos num intervalo de 1 e 3,0
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	$Tf 2^{AND} = T_f 1^{AND} * k_{tf 2}^{AND}$	
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	$Tf 3^{AND} = T_f 2^{AND} * k_{tf 3}^{AND}$	
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	$Tf 4^{AND} = T_f 3^{AND} * k_{tf 4}^{AND}$	
Calibre ≥ 100 mm até 300mm	$Tf 5^{AND} = T_f 4^{AND} * k_{tf 5}^{AND}$	

Fonte: Elaboração própria

Resultando o seguinte nível de tarifas para os diferentes escalões com $Tf 1^{AND} = T_f^{AD} * k_{tf 1}^{AND} = 1,5 * 1 = 1,5$, com k definido no intervalo de 1 a 3,0, nos termos da recomendação:

Ilustração 71: Tarifa fixa de abastecimento para não domésticos – Estrutura tarifária

2-Não Domésticos (ND)		Tarifa Abastecimento (A)
Componente fixa para 30 dias		T_f^{AND}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm		1,5000
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm		1,5150
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm		1,5453
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm		1,5917
Calibre ≥ 100 mm até 300mm		1,6553

Fonte: Elaboração própria

O cálculo da tarifa variável de abastecimento para utilizadores não-domésticos, nos termos do nº 1 do ponto 3.2.3.2 da RC01/2009IRAR, com a notação (Tv^{AND}), deve ser de valor igual à tarifa do 3º escalão aplicada aos utilizadores domésticos ($Tv3^{AD}$).

Ilustração 72: Tarifa variável de abastecimento para não domésticos

2-Não Domésticos	Tarifa Abastecimento (A)
Componente variável para 30 dias	Tv^{AND}
1º Nível: calibre até 20 mm	$Tv^{AND} = Tv3^{AD}$
2º Nível: > 20 até 30mm	$Tv^{AND} = Tv3^{AD}$
3º Nível: >30 até 50mm	$Tv^{AND} = Tv3^{AD}$ $Tv^{AND} = Tv^{AD}$
4º Nível: > 50 até 100mm	$Tv^{AND} = Tv3^{AD}$
5º Nível: >100 até 300mm	$Tv^{AND} = Tv3^{AD}$

Fonte: Elaboração própria

$Tv^{AND} = Tv3^{AD} = 0,4688$ de onde resulta o quadro-guia com as notações nos termos da recomendação, considerando que o escalão seguinte é igual ao 4º escalão aplicado aos utilizadores domésticos, e mantendo-se nos restantes.

Os níveis de tarifas, para os diferentes escalões, são os apresentados no quadro seguinte:

Ilustração 73: Tarifa variável de abastecimento para não domésticos – Estrutura tarifária

2-Não Domésticos (ND)	Tarifa Abastecimento (A)
Componente variável para 30 dias	Tv^{AND}
1º Nível: calibre até 20 mm	0,4688
2º Nível: > 20 até 30mm	0,5859
3º Nível: >30 até 50mm	0,5859
4º Nível: > 50 até 100mm	0,5859

Fonte: Elaboração própria

3.5.2. Tarifário de saneamento

3.5.2.1 Utilizadores domésticos

Na determinação da tarifa fixa de saneamento para utilizadores domésticos (Tf^{SD}), do ponto 3.3.2.1. da RC01/2009IRAR, recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $Tf^{SD} =$ valor definido entre 1,5€ e 4,5€/30 dias.

E como a recomendação não refere qualquer coeficiente a aplicar, são considerados para os restantes escalões, o mesmo valor considerado no primeiro escalão, resultando as tarifas no quadro seguinte:

Ilustração 74: Tarifa fixa de saneamento para domésticos

1-Domésticos (D)		1-Domésticos (D)	
Tarifa Saneamento (S)		Tarifa Saneamento (S)	
Componente fixa para 30 dias	Tf^{SD}	Componente fixa para 30 dias	Tf^{SD}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5000	Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5000
		Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	1,5000
		Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	1,5000
		Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	1,5000
		Calibre ≥ 100 mm até 300mm	1,5000

Fonte: Elaboração própria

A tarifa variável de saneamento para utilizadores domésticos (Tv^{SD}), nos termos do ponto 3.3.2.2. da RC01/2009IRAR, em que a componente variável deste serviço corresponde à aplicação de uma determinada percentagem à componente variável do serviço de abastecimento, embora nada obste a que a entidade gestora opte por continuar a apresentar escalões para a tarifa variável de saneamento.

Para o efeito recomenda-se a aplicação da expressão: $Tv^{SD} = Tv^{AD} * k_{tv}^{SD}$, com Tv^{AD} a representar o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento, apurado em cada fatura; k_{tv}^{SD} a representar um coeficiente de custo específico do saneamento, definido entre um valor mínimo de 0,5 e um valor máximo de 1,5.

Como o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento apurado para cada utilizador, em cada fatura, depende da distribuição dos consumos faturados pelos escalões, resulta que a tarifa variável do serviço de saneamento para utilizadores domésticos também é uma tarifa por escalões.

Considerando que k_{tv}^{SD} , deve assumir um valor entre 0,5 e 1,5 para estar de acordo com a recomendação, logo Tv^{SD} , seria o valor da tarifa variável média do serviço de abastecimento apurado para cada utilizador, em cada fatura multiplicado pelo k_{tv}^{SD} que é expresso em €/m³, e que utilizamos o valor de 0,5 para a determinação do valor das tarifas.

Na determinação do volume de águas residuais (V^{SD}) sobre o qual incide a tarifa variável de saneamento para utilizadores domésticos (Tv^{SD}), recomenda-se a adoção da seguinte expressão:

$V^{SD} = V^{AD} * k_{vol r}^{SD}$ com $k_{vol r}^{SD} = 0,9$ nos termos do nº 1 do ponto 3.3.1.3 da RC01/2009IRAR, sendo $k_{vol r}^{SD}$ um coeficiente de recolha de referência, de âmbito nacional e V^{AD} o volume de abastecimento faturado nos termos descritos no nº 1 do ponto 3.3.1.3. da mesma recomendação.

E considerando ainda que, CV^{SD} =componente variável do serviço de saneamento e CV^{AD} =componente variável do serviço de abastecimento, sendo:

$$CV^{SD} = Tv^{SD} * V^{SD}$$

$$V^{SD} = k_{vol} r^{SD} * V^{AD}$$

$$T_v^{SD} = k_{tv}^{SD} * T_{vm}^{AD}, \text{ e que } T_{vm}^{AD} = CV^{AD} / V^{AD}$$

Temos que, substituindo as expressões:

$$\begin{aligned} CV^{SD} &= k_{tv}^{SD} * T_{vm}^{AD} * k_{vol} r^{SD} * V^{AD} = k_{tv}^{SD} * (CV^{AD} / V^{AD}) * k_{vol} r^{SD} * V^{AD} = \\ &= k_{tv}^{SD} * k_{vol} r^{SD} * CV^{AD} \end{aligned}$$

Ou seja, desta forma se demonstra que a componente variável do serviço de saneamento é matematicamente equivalente a uma percentagem da componente variável do serviço de abastecimento, replicando no saneamento a estrutura de incentivos vertida nos escalões do tarifário de abastecimento, em que essa percentagem corresponde a $k_{tv}^{SD} * k_{vol} r^{SD}$, temos $0,5 * 0,9 = 45\%$ no caso da entidade gestora apresentar nas faturas as tarifas variáveis de saneamento por escalões, em vez de uma % da componente variável do serviço de abastecimento, seriam calculadas nos seguintes termos:

$$1^\circ \text{ escalão} = T_{v1}^{SD} = T_{v1}^{AD} * 45\% = 0,3 * 0,45 = 0,1350$$

$$2^\circ \text{ escalão} = T_{v2}^{SD} = T_{v2}^{AD} * 45\% = 0,375 * 0,45 = 0,1687$$

$$3^\circ \text{ escalão} = T_{v3}^{SD} = T_{v3}^{AD} * 45\% = 0,4688 * 0,45 = 0,2109$$

$$4^\circ \text{ escalão} = T_{v4}^{SD} = T_{v4}^{AD} * 45\% = 0,5859 * 0,45 = 0,2636$$

Poderá ser aplicada pela entidade gestora a expressão, diretamente, considerando que a componente variável do serviço de saneamento a utilizadores domésticos $CV^{SD} = \%$ componente variável do serviço de abastecimento a utilizadores domésticos (CV^{AD}). Em que esta percentagem corresponde ao produto de 0,9 ($k_{vol} r^{SD}$) pelo coeficiente de custo (k_{tv}^{SD}), o qual se deverá situar no intervalo de 0,5 a 1,5 nos termos da recomendação.

Ilustração 75: Tarifa variável de saneamento para domésticos – Estrutura tarifária

1-Domésticos (D)	Tarifa Saneamento (S)
Componente variável para 30 dias	T_v^{SD}
1º Escalão: até 5 m3	0,1350
2º Escalão: > 5 até 15 m3	0,1688
3º Escalão: >15 até 25 m3	0,2109
4º Escalão: > 25 m3	0,2637

Fonte: Elaboração própria

3.5.2.2. Utilizadores não-domésticos

A tarifa fixa de saneamento para utilizadores não-domésticos T_f^{SND} nos termos do ponto 3.3.3.1. da RC01/2009IRAR, aplica-se a expressão seguinte: $T_f^{SND} = T_f^{SD} * k_{tf1}^{SND}$

Sendo: Tf^{SD} o valor da tarifa fixa de saneamento para utilizadores domésticos;

Ktf^{SND} um coeficiente de diferenciação, definido entre um valor mínimo de 1 e um valor máximo de 3,0, que resulta $Tf^{SND}=1,5*1,01=1,5150$ aplicando a cada um dos seguintes escalões o coeficiente de 1,05 para o 2º escalão a multiplicar pelo escalão anterior e o coeficiente de 1,5 nos seguintes, considerando sempre o valor do escalão anterior, resultam os valores de tarifas apresentados no quadro seguinte:

Ilustração 76: Tarifa fixa de saneamento para não domésticos

2-Não Domésticos (ND)	Tarifa Saneamento (S)
Componente fixa para 30 dias	Tf^{SND}
Calibre ≥ 20 mm até < 25 mm	1,5150
Calibre ≥ 25 mm até < 30 mm	1,5908
Calibre ≥ 30 mm até < 50 mm	2,3861
Calibre ≥ 50 mm até < 100 mm	3,5792
Calibre ≥ 100 mm até 300mm	5,3688

Fonte: Elaboração própria

Para o cálculo da tarifa variável de saneamento para utilizadores não-domésticos (Tv^{SND}), constante no ponto 3.3.3.2 da RC01/2009IRAR, recomenda-se a adoção da seguinte expressão: $Tv^{SDN}=Tv^{AND}*ktv^{SND}$ e, sendo:

Tv^{AND} o valor da tarifa variável de abastecimento para utilizadores não-domésticos;

Ktv^{SND} um coeficiente de custo específico do saneamento, previsto no nº 3 do ponto 3.3.3.2 da recomendação, e definido entre um valor mínimo, não inferior ao coeficiente de custo específico do saneamento estabelecido para os utilizadores domésticos (ktv^{SD}) e um valor máximo de 1,5, no que resulta a aplicação de um coeficiente de 0,8 e considerando que a tarifa variável do serviço de abastecimento recomendada para utilizadores finais não-domésticos é linear, frequentemente designada de tarifa sem escalões ou escalão único, a tarifa variável de saneamento para este utilizadores também não obedece a escalões.

Ilustração 77: Tarifa variável de saneamento para domésticos – Estrutura tarifária

2-Não Domésticos (ND)	Tarifa Saneamento (S)
Componente variável para 30 dias	Tv^{SND}
1º Nível: calibre até 20 mm	0,3750
2º Nível: > 20 até 30mm	0,3750
3º Nível: >30 até 50mm	0,3750
4º Nível: > 50 até 100mm	0,3750

Fonte: Elaboração própria

Capítulo 4 – Aplicação de questionário

4.1. Enquadramento do Questionário

No decurso deste relatório, considerou-se elaborar um questionário com o objetivo de analisar a posição de algumas entidades gestoras na uniformização do tarifário do serviço de abastecimento e do serviço de saneamento de águas residuais.

A razão para a apresentação deste tema, “ A formação tarifária nos sistemas de abastecimento de água e saneamento”, prende-se com o facto de existir uma disparidade de tarifas no território nacional para a prestação do mesmo serviço, apesar das diferenças que podem ser apontadas relativamente às diferentes regiões e ou territórios, tais como as baseadas:

- na orografia,
- na menor ou maior disponibilidade da água,
- na maior ou menor dispersão dos aglomerados habitacionais.

O objetivo de um inquérito é conhecer as opiniões de um determinado grupo de pessoas tipificadas, sobre um determinado assunto e pode ser efetuado através de questionário ou entrevista (Barañano, 2008).

O inquérito deve ser aplicado a uma amostra representativa do universo que está em estudo, devendo a amostra ser recolhida utilizando métodos que garantam essa representatividade para uma posterior análise e elaboração de estudos quantitativos ou qualitativos.

Na área de gestão, o questionário é a ferramenta normalmente utilizada para a obtenção de informação na investigação para a verificação das hipóteses previamente formuladas (Barañano, 2008).

Neste trabalho o método de recolha de dados foi efetuado com recurso a um coletor de respostas através do envio via *email* para os Municípios pertencentes ao Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Alto Zêzere e Côa, que integra dezassete Municípios e a taxa de amostragem conseguida foi de 47,06% do total da população, através do método de inquérito por questionário.

As questões de investigação consideradas neste inquérito são:

1. Deve existir uniformização de tarifários no território nacional.
2. A ERSAR deve estabelecer os critérios e regras a observar na harmonização dos tarifários.

3.A recuperação dos custos deve ser um princípio a observar para a garantia da sustentabilidade do setor.

A escolha da população pretendeu facilitar a recolha dos inquéritos numa determinada área geográfica, considerando que as respostas obtidas para a análise demonstram tendências que poderão ser verificadas em estudos mais alargados em trabalhos futuros.

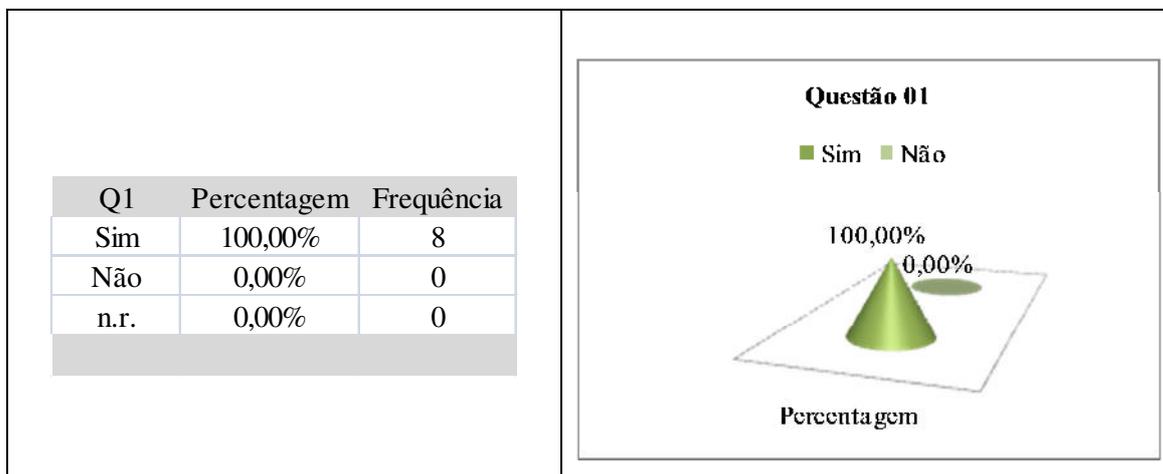
4.2.Análise do Questionário

Para analisar a posição de algumas entidades gestoras na uniformização do tarifário do serviço de abastecimento e do serviço de saneamento de águas foi elaborado um inquérito por amostragem sobre uma fração da população conforme definido no ponto anterior deste trabalho.

A análise estatística envolveu essencialmente medidas de estatística descritiva, designadamente frequências absolutas e relativas e foi efetuada com o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) versão 20.0 para Windows.

A primeira questão pretendeu averiguar da concordância com a aplicação de um tarifário único no território nacional para o sistema de abastecimento e saneamento de águas residuais através de uma questão fechada, a proporção de respostas obtidas encontra-se representada no seguinte tabela.

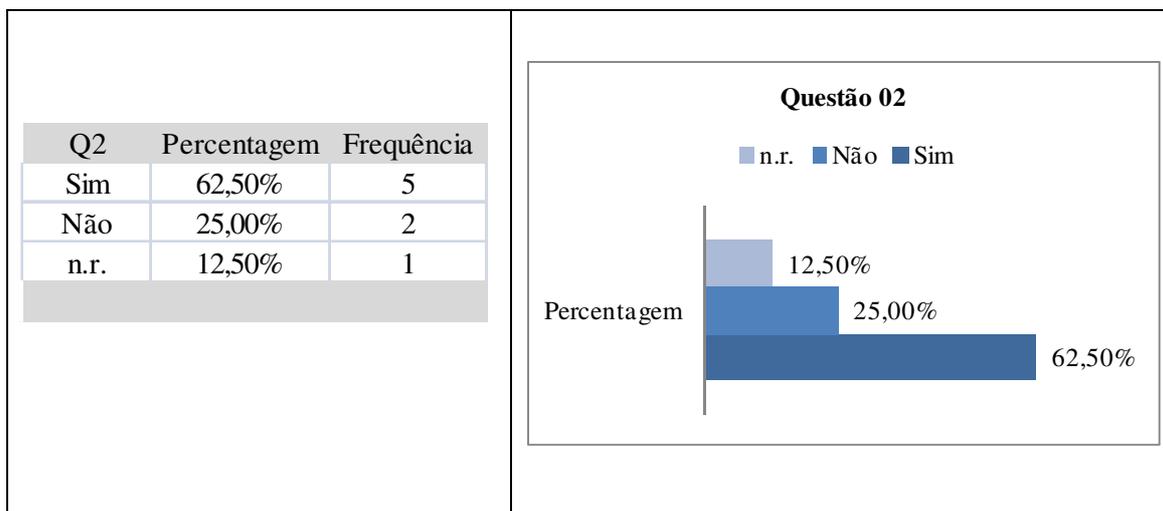
Tabela 1: Considera que deveria existir um tarifário único no território nacional para o sistema de abastecimento de água e saneamento de águas residuais?



Das respostas obtidas, observa-se que 100% dos inquiridos concordam com a aplicação de um tarifário único em todo o território nacional.

Na segunda questão pretendeu-se aferir sobre a aplicação da RC 01/2009IRAR nas diferentes entidades e foram obtidas as proporções de respostas apresentadas na tabela seguinte.

Tabela 2: Na organização a que pertence é aplicada a recomendação do IRAR nº 01/2009?



Das respostas obtidas 62,50% responderam que a recomendação é aplicada e 25% que não é aplicada. Nesta questão era solicitado aos inquiridos, a identificação da entidade gestora e as respostas obtidas encontram-se representadas na tabela seguinte:

Tabela 2.1: Identificação das entidades gestoras que responderam à questão número dois do inquérito

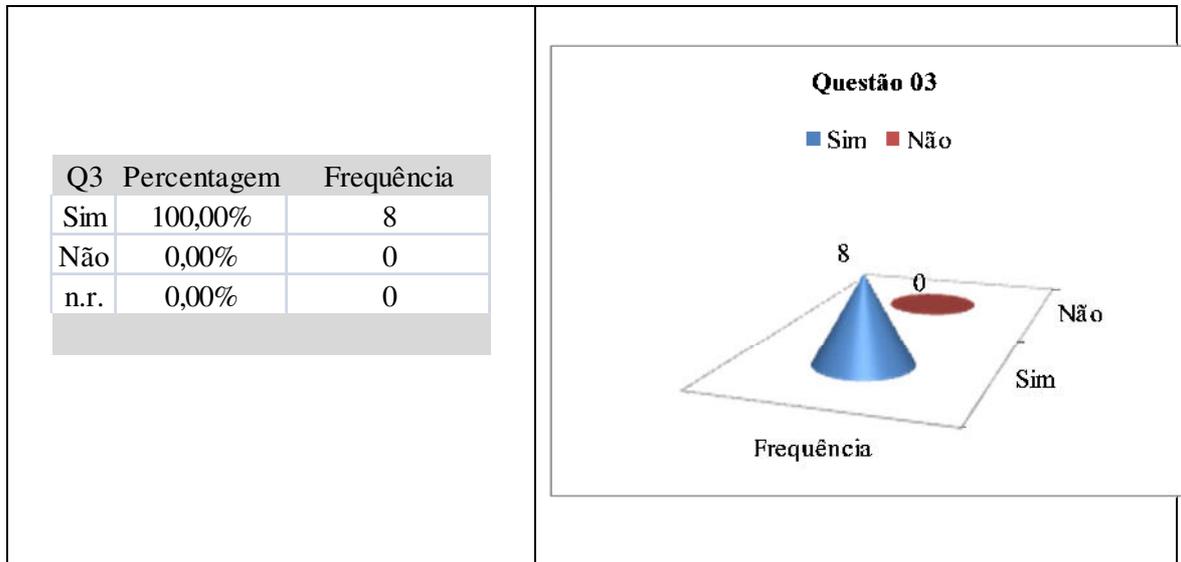
	Frequência	Percentagem
Município	3	37,5
Empresa concessionária do sistema	1	12,5
Concessão da gestão a uma empresa privada	1	12,5
Empresa municipal	1	12,5
NR	2	25,0
Total	8	100,0

Legenda: NR Não responde

Verifica-se que 37,5% das entidades gestoras são Municípios, 12,5% pertencem à empresa Águas do Zêzere e Côa, 12,5% representam a concessão a uma empresa privada e 12,5% a entidade gestora é uma empresa municipal e 25% não identificaram a entidade gestora.

Relativamente à terceira questão, os resultados das respostas obtidas são os apresentados na tabela seguinte:

Tabela 3: Considera ser necessário evoluir para uma uniformização tarifária no todo nacional, através da aplicação de instrumentos do tipo Fundo de Equilíbrio Tarifário associado a mecanismos de perequação?



Esta questão pretendeu averiguar a disponibilidade de repartição dos custos inerentes ao sector por todos os Municípios, considerando a existência de diferenças significativas em cada região. As respostas obtidas identificam um conhecimento do inquirido sobre o setor em análise uma vez que incide sobre questões que são debatidas na atualidade, concretamente o Fundo de Equilíbrio Tarifário que visa alcançar um sistema de perequação que evite uma excessiva dispersão tarifária entre as diferentes regiões.

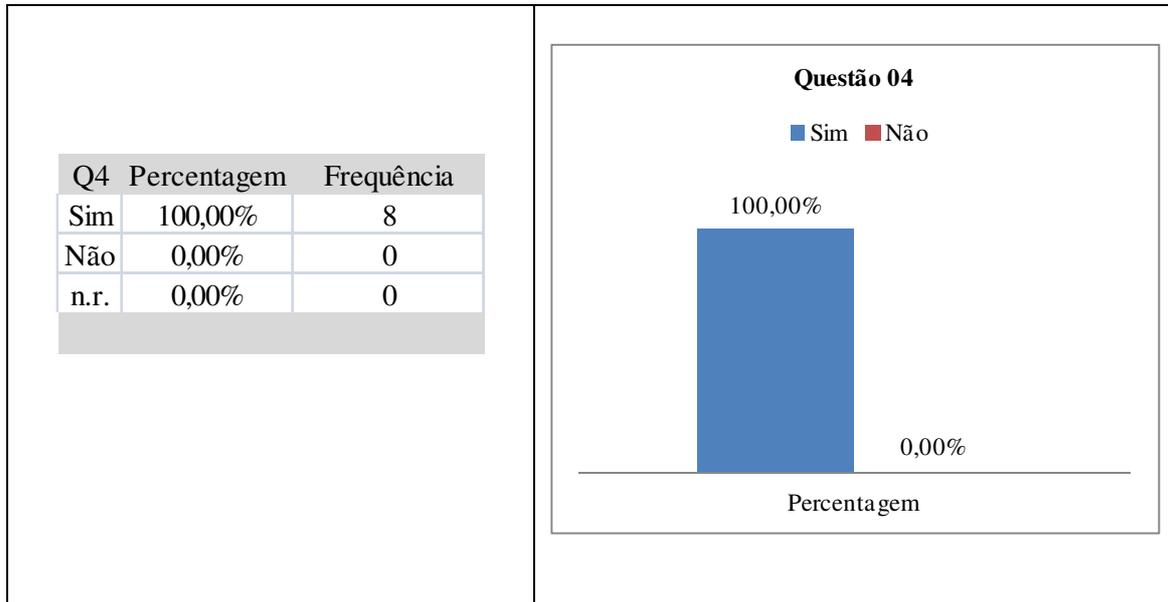
O Fundo de Equilíbrio Tarifário é um instrumento que está a ser desenvolvido em conjunto com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, através de um grupo de trabalho que reúne técnicos do ministério, a Águas de Portugal e a Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos o qual poderia melhorar a implantação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais para o período 2007-2013 (PEAASAR II).

As respostas obtidas são 100% positivas, demonstrando que os inquiridos assumem a necessidade de equilíbrio financeiro para o setor e a disponibilidade para uma distribuição dos custos e não apenas a harmonização tarifária.

Na resposta número quatro os resultados das respostas obtidas são os apresentados na tabela abaixo.

A resposta 100% positiva à interrogação relativa à progressiva correção tarifária para a uniformização de tarifas.

Tabela 4: Concorda com a progressiva correção tarifária para a uniformização de tarifas?



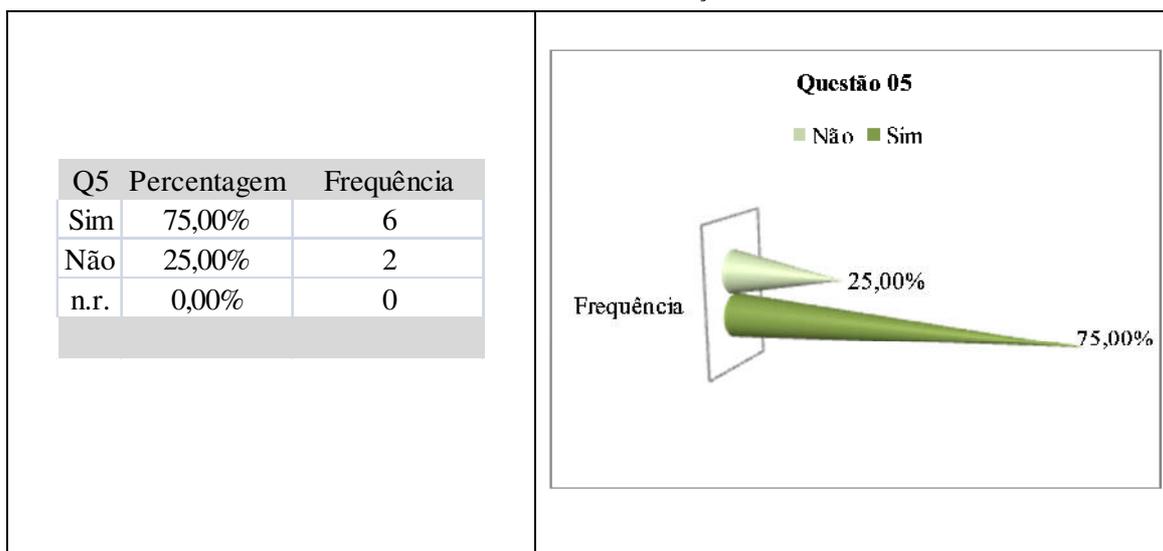
No entanto, apesar da questão anterior presumir a aceitação da repartição dos custos, assenta também, implicitamente, na uniformização dos preços no território nacional.

Esta questão pretende também averiguar a resposta às questões 1 e 2, sendo que os resultados das respostas evidenciam que a unificação de tarifário é aceite, embora não seja possível afirmar a aceitação das regras e critérios através da recomendação uma vez que as questões apenas incidem na sua aplicação no abstrato e não concretizam algumas das regras inscritas nas recomendações.

A quinta questão pretendeu averiguar a posição das entidades gestoras na recuperação dos custos com recurso às tarifas dos serviços e as respostas obtidas indicam que 71,40% concordam com esta posição e 28,60% respondeu que não estão de acordo, pelo que seria interessante analisar quais as formas previstas para a recuperação dos custos inerentes a esta percentagem de respostas negativas ou considerar que ao setor não deve ser aplicado este princípio.

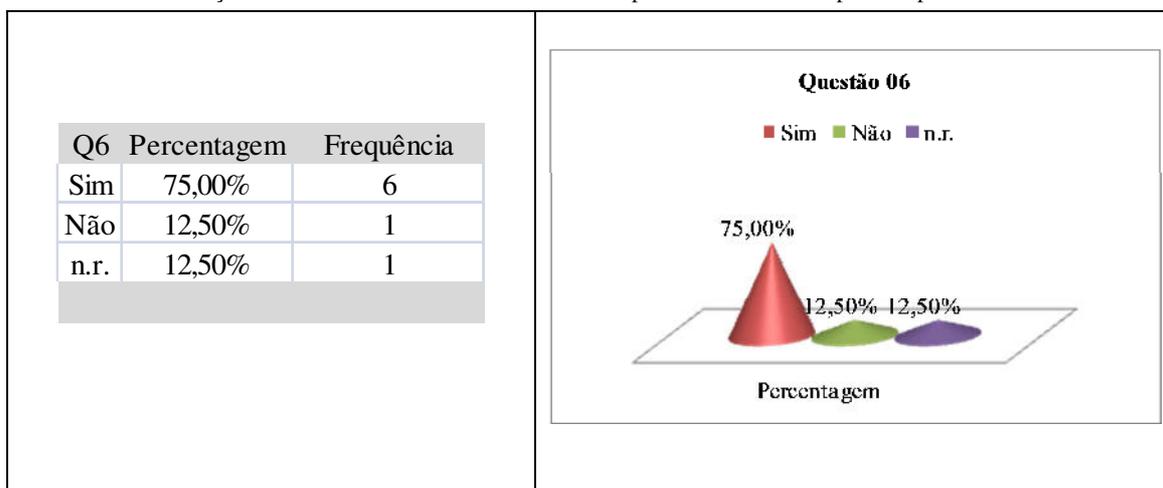
Esta questão permite verificar a posição, das entidades gestoras do universo em análise, perante a sustentabilidade do sector e as percentagens do gráfico demonstram que apesar dos inquiridos, em 71,40% dos casos concordarem com o princípio, existem 28,60% que não concordam, o que poderá demonstrar uma certa tendência para a corrente baseada no conceito de subsidiação do sector.

Tabela 5: Concorda com o princípio da recuperação dos custos das diferentes entidades gestoras com recurso às tarifas dos serviços?



Na sexta questão pretendeu-se averiguar qual a posição das diferentes entidades gestoras perante a atividade da entidade reguladora e os resultados das respostas obtidas são os seguintes:

Tabela 6: Concorda com a expressão, “a atividade regulatória da ERSAR é portadora de perspectivas de introdução de racionalidade nas tarifas e no desempenho dos diversos tipos de operadores ”?

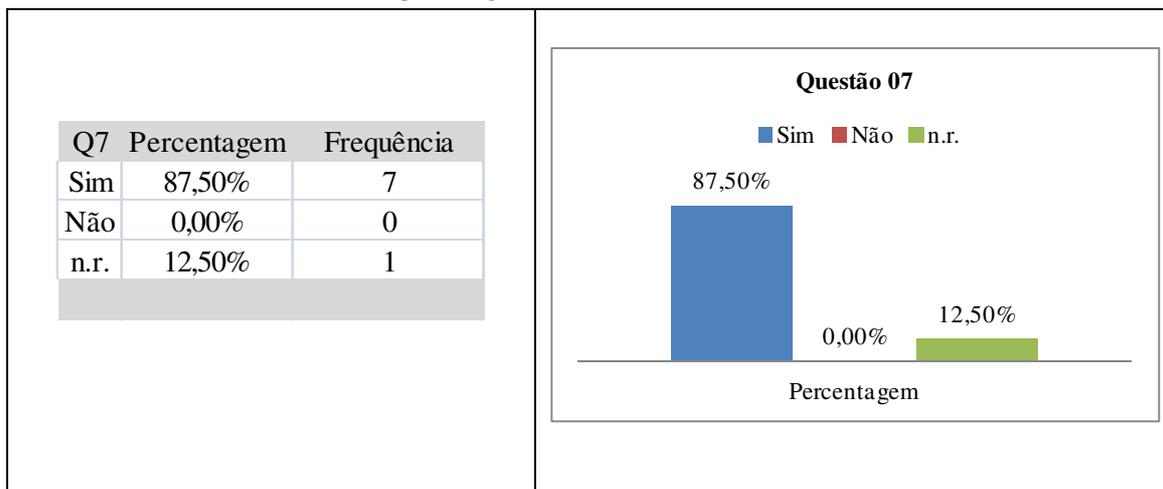


Das repostas obtidas, 75% concordam com a atividade da entidade reguladora para a definição de critérios que permitam a definição de regras para a unificação das tarifas e 12,50% não concordam e 12,50% não respondem a esta questão.

Esta questão pretende verificar da opinião das entidades gestoras do universo em análise, relativamente à atividade regulatória do sector.

Na sétima questão averigua-se a opinião das entidades gestoras face ao trabalho desenvolvido pela entidade reguladora do setor em termos de qualidade e em termos de sustentabilidade do setor.

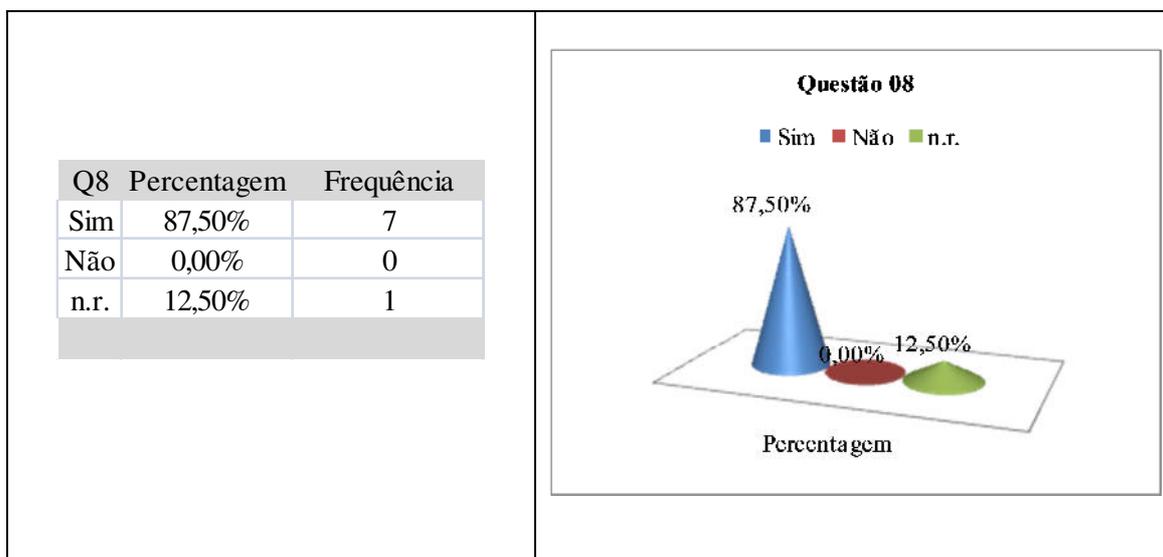
Tabela 7: Na sua opinião, o reforço da independência e meios de funcionamento do regulador ERSAR, é indispensável para garantir a prestação de um serviço de qualidade e assegurar o acesso universal ao bem que é de interesse público, garantindo a sustentabilidade do sector?



Nesta questão as respostas positivas representam 87,50% com 12,50% dos inquiridos que não respondem o que demonstra uma concordância quase na totalidade das respostas obtidas.

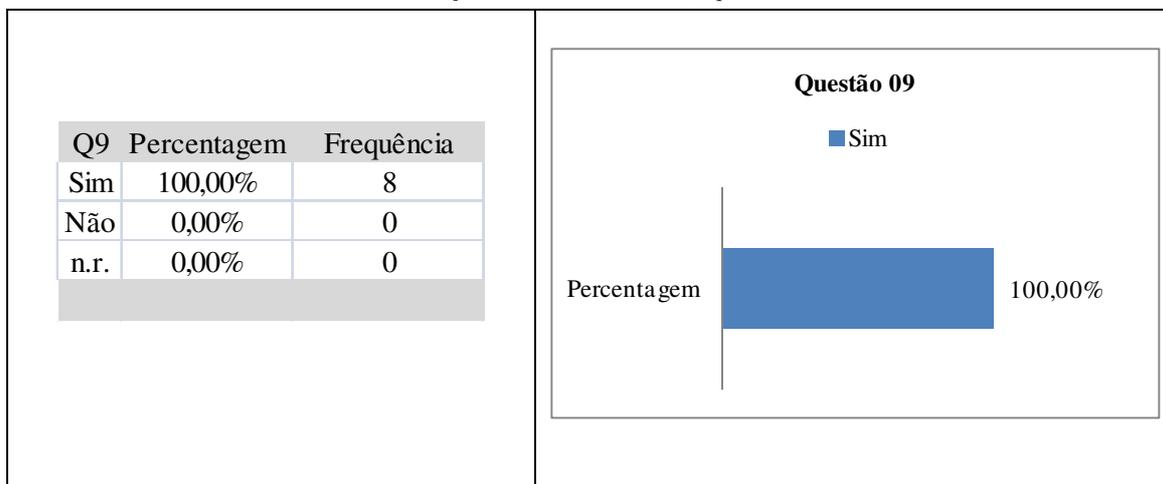
Na oitava questão, o objetivo é verificar a posição das diferentes entidades gestoras relativamente ao desenvolvimento de exercícios de *benchmarking* e de I&D como desenvolvimento de ferramentas para o setor de forma a averiguar a importância atribuída a este género de trabalhos de forma a realçar a sua importância em contexto de trabalho. As respostas apresentam um valor de 85,70% positivas, relativamente ao número total de inquéritos respondidos, e em 100% no caso de análise ao conjunto de respostas obtidas uma vez que um dos inquiridos não respondeu a esta questão.

Tabela 8: Considera útil, exercícios de benchmarking e de I&D interna, para analisar o mercado de serviços de águas e saneamento e assuntos específicos, como a aplicação das recomendações, como ferramentas de desenvolvimento do sector ?



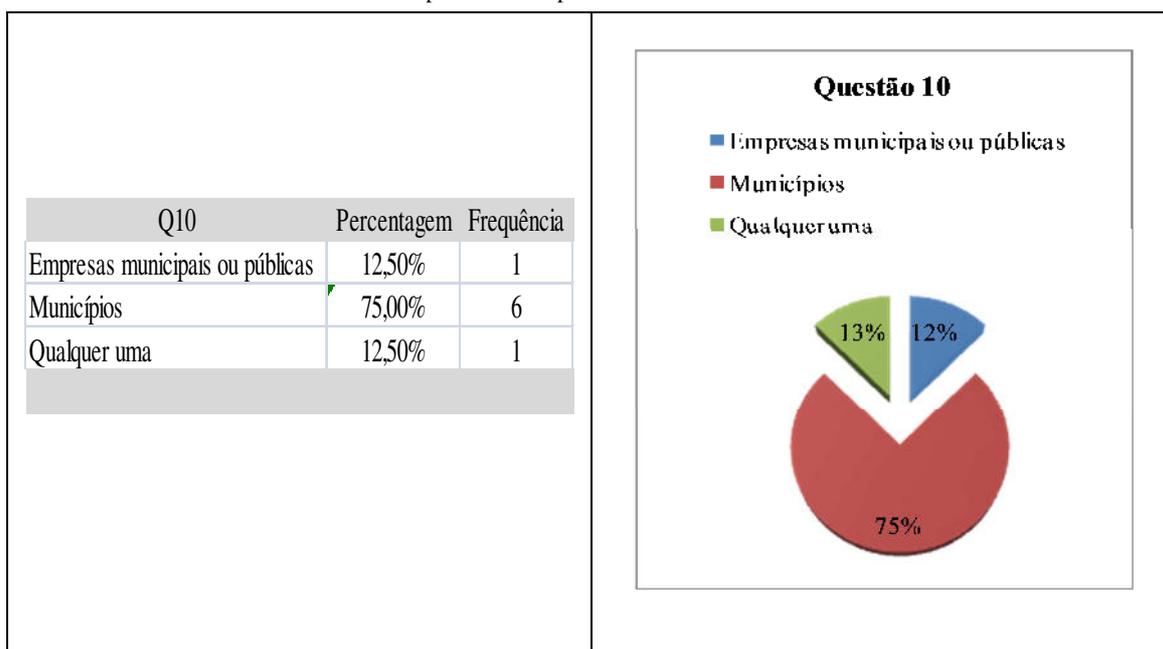
A nona questão pretende averiguar a posição das entidades gestoras perante a uniformização dos tarifários como já questionado anteriormente, mas de uma outra forma, constituindo uma questão de controlo, sendo a resposta 100% positiva, tal como na questão anteriormente, colocada relativamente à uniformização de tarifas.

Tabela 9: Considera que a dispersão de valores dos tarifários dos serviços de águas e de saneamento constitui uma forte distorção na sua racionalidade, equidade e sustentabilidade?



A décima questão permite averiguar a posição das entidades gestoras quando questionados relativamente a que *players* devem estar adstritas as competências e responsabilidades para assegurar a prestação do serviço com qualidade e simultaneamente garantir a aplicação de “um preço justo” e adaptado ao poder de compra dos utilizadores.

Tabela 10: Na sua opinião, quais deverão ser os atores principais para a concretização de medidas que permitam disponibilizar serviços de água e saneamento de qualidade em todo o país, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores?



As respostas obtidas apontam que dos inquiridos, 75% considera serem os Municípios os principais atores para a concretização de medidas que permitam disponibilizar serviços de águas e saneamento de qualidade em todo o país, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores e os restantes apontam as empresas municipais ou públicas e qualquer uma das entidades gestoras, independentemente do modelo de gestão, observando-se uma tendência na manutenção da prestação deste serviço na esfera pública.

Em termos de conclusões gerais podemos afirmar que as entidades gestoras concordam com a unificação de tarifas no território nacional e atribuem notoriedade à entidade reguladora do setor. No entanto, não será unânime que seja aceite a recuperação dos custos através das tarifas dos serviços. Esta questão poderia ser analisada em estudo específico a realizar de futuro.

De referir, também, a importância atribuída à I&D à luz das respostas obtidas, apesar da dificuldade para a obtenção de respostas ao questionário em análise. Esta questão pretende identificar o interesse nos trabalhos de investigação e desenvolvimento dentro de cada entidade gestora para o desenvolvimento de massa crítica dos quadros de pessoal.

É possível afirmar que relativamente à necessidade da sustentabilidade do setor, os inquiridos consideram que os Municípios são os *players* preferenciais para o desenvolvimento de processo, independentemente do financiamento manter a dualidade local e central.

No entanto, assinala-se a atribuição de maior importância ao setor de abastecimento de água e saneamento com uma tendência para a consciencialização da necessidade de sustentabilidade e a relevância na uniformização de tarifas, confirmando afirmativamente a questão número um da investigação colocada, relativa à uniformização de tarifas.

Relativamente à questão de investigação número dois: se deve ser a ERSAR a estabelecer os critérios e regras a observar na harmonização dos tarifários, não se pode confirmar uma vez que as respostas positivas obtidas, são contrariadas com a indicação dos Municípios como as entidades preferenciais para a concretização de medidas que permitam disponibilizar serviços de água e saneamento de qualidade em todo o país, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores, colocada na décima questão do inquérito.

A recuperação dos custos como princípio a observar para garantir a sustentabilidade do setor e apresentada na questão de investigação número três, e a mais relevante na atualidade, é confirmada.

Conclusão

Ao longo deste estudo foram analisados os diversos constrangimentos de ordem ambiental, institucional, financeira e social com que o setor de abastecimento de água e saneamento se defronta perante as exigências decorrentes da legislação nacional e comunitária. A complexidade das matérias abordadas evidencia o papel de serviço público deste setor, bem como a sua responsabilidade ao nível da saúde pública e de proteção do meio ambiente.

Mais ainda, é reconhecida na legislação a necessidade de garantir o acesso universal aos serviços, o qual deve ser atingido com o mínimo de distorções nos preços cobrados, garantindo, em simultâneo, a sustentabilidade das entidades gestoras. No entanto, a existência de uma entidade gestora por concelho, cada qual com o seu modelo organizacional, origina uma grande disparidade e complexidade de modelos de gestão do setor. Esta situação, resultante em parte da indefinição da atribuição de competências entre o poder local e o poder regional, condiciona o planeamento de políticas de longo prazo, o que em simultâneo com a recorrente debilidade financeira do País reflete uma tendência que deve ser considerada pelos decisores políticos.

Em termos de fixação de tarifas, e face à organização do setor das águas em Portugal, coexistem diferentes formas de definição e aprovação dos seus valores.

Devemos desde logo salientar que a necessidade de regulação dos preços confronta-se com as características de monopólio do setor. Esta característica é implicitamente confrontada, ao longo do trabalho, com a necessidade de garantia do acesso universal aos serviços de abastecimento de água e saneamento. Com base neste pressuposto, considerámos avaliar a proposta de concretização da unificação nacional das tarifas cobradas.

A uniformização de tarifas encontra desde logo dificuldade de aplicabilidade e definição de critérios na multiplicidade de tarifários das entidades gestoras, muito variáveis em termos de preços e na sua composição tarifária.

Nas entidades da administração local autárquica, os tarifários são aprovados pelas respetivas Assembleias Municipais enquanto que nas concessões municipais estes valores são fixados no contrato, o qual estabelece também a fórmula de revisão das mesmas.

Apesar do enorme trabalho desenvolvido nas recomendações, todos os aspetos referidos traduzem a dificuldade da definição de critérios para a construção de uma estrutura tarifária e a unificação dos seus valores. De facto, da análise da recomendação pode concluir-se que a simplicidade nem sempre é inscrita nas regras e critérios definidos para a construção da estrutura tarifária e dos critérios de cálculo das tarifas.

Ao longo deste estudo foram apresentadas as regras particulares aplicadas a cada tipo de tarifário, com base nas recomendações da entidade reguladora. Procurámos deste modo clarificar o conjunto de prestações apresentadas como contrapartidas às tarifas de abastecimento e saneamento, delimitando a respetiva incidência objetiva e subjetiva, precisando as suas componentes e as regras específicas de determinação da sua base de cálculo. Através desta análise, interessava sobretudo perceber como estas diferentes modalidades poderiam convergir para uma unificação das estruturas dos tarifários, matéria de análise central neste trabalho.

De referir que, para uma unificação de tarifas, deveriam ser observadas, de acordo com a OCDE (OCDE, 2003), determinadas questões de equidade na tarifação, nomeadamente a equidade entre classes de rendimentos, entre tipos de consumidores, entre regiões e a equidade intergeracional, matéria que poderá ser analisada em estudos futuros.

Saliente-se, no entanto, o trabalho da entidade reguladora na intervenção de monitorização do investimento realizado, os níveis de atendimento alcançados em função desse investimento e, conseqüentemente, a determinação exata das necessidades de investimento futuro, possibilitando desta forma um planeamento integrado do setor através de documentos de análise de dados, conjugados com a informação relativa aos sistemas e fontes de financiamento.

Por fim, de forma a averiguar o posicionamento das entidades gestoras perante algumas das questões analisadas neste trabalho, é apresentado, no último capítulo deste estudo, a análise de um inquérito remetido aos Municípios integrantes da empresa, Águas do Zêzere e Côa do grupo Águas de Portugal, S.A..

Os dados obtidos refletem uma aceitação do papel da entidade reguladora na mediação do processo de unificação de tarifas no território nacional, assim como o reconhecimento da necessidade da recuperação dos custos. Salientando-se, no entanto, o reconhecimento do papel a desempenhar pelas autarquias locais na concretização de medidas que permitam disponibilizar serviços de água e saneamento de qualidade em todo o país, a um preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores.

Este trabalho procura assim constituir-se como um apoio à gestão no planeamento das infraestruturas com base em dados reais, possibilitando a determinação de critérios para uma harmonização tarifária que poderá contribuir para a sustentabilidade do setor com a determinação de preços que sejam, simultaneamente, justos e eficientes, sem que representem para o Estado custos acrescidos.

Bibliografia

Barañano, A. (2008). *Métodos e técnicas de investigação em gestão* (1ª edição). Lisboa: Edições Sílabo.

Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (Junho 2010). O Quadro Legal dos Serviços de Águas em Portugal [online]. *Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) web site*. Acedido Setembro 17, 2012 em <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?SubFolderPath=&Section=News&FolderPath=&FinalPath=Not%C3%ADcias&Name=Oquadrolegaldosservi%C3%A7osde%C3%A1guasemPortugal>.

Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (Outubro 2011). Contribuições para a reorganização dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos em Portugal. *Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) web site*. Acedido Setembro 13, 2012 em <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?BookID=2737&SubFolderPath=%5CRoot%5Cents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao%5COutrosdocumentosIRAR&GenericContentId=0&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao>.

Monteiro, H. & Roseta-Palma, C. (Maio 2007). *Caracterização dos tarifários de abastecimento de água e saneamento em Portugal*. Lisboa: Dinâmia (Working Paper nº 2007/58).

Pato, J. (Outubro 2011). História das Políticas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal. Série de Estudos 2, ERSAR, Lisboa [online]. *Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) web site*. Acedido Outubro 16, 2012 em <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao%5CPublicacoesIRAR&Section=MenuPrincipal&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao&GenericContentId=0>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2006). Relatório para o desenvolvimento humano - A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água [online]. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) web site*. Acedido Junho 08, 2013 em http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais.

Thiel, A. & Egerton, C. (2011). Re-scaling of resource governance as institutional change: the case of water governance in Portugal. *Journal of Environmental Planning and Management*: 54 (3), p. 383-402.

Recomendação IRAR n.º 01/2009 (2009). *Formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos - Recomendação Tarifária*. Lisboa: Instituto Regulador de Águas e Resíduos.

Recomendação ERSAR n.º 1/2010 (2010). *Conteúdo das faturas dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos prestados aos utilizadores finais – Conteúdo das Faturas*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

Recomendação ERSAR n.º 02/2010 (2010). *Critérios de cálculo para a formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos - Critérios de Cálculo (RC 02/2010ERSAR)*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

Legislação

Decreto- Lei n.º 195/2009, de 20 de Agosto
Decreto-Lei n.º 230/97, de 30 de Agosto
Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho
Decreto-Lei n.º 162/96, de 4 de Setembro
Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto
Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro
Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro
Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro
Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho
Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho
Decreto-lei n.º 151/202, de 23 de Maio
Decreto-lei n.º 162/96, de 4 de Setembro
Decreto-lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto
Decreto-lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro
Decreto-lei n.º 230/97, de 30 de Agosto
Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de Setembro
Decreto-lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro
Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro
Decreto-lei n.º 372/93, de 29 de Outubro
Decreto-lei n.º 379/93, de 5 de Novembro
Decreto-lei n.º 97/2008, de 11 de Junho
Decreto-lei n.º 230/97, de 30 de Agosto
Decreto-lei n.º 277/2000, de 10 de Novembro
Decreto-lei n.º 56/2012, de 12 de Março
Diretiva Comunitária 2000/60/CE

Diretiva Comunitária 80/777/CEE
Diretiva Comunitária 90/313/CEE
Diretiva Comunitária 90/531/CEE
Diretiva Comunitária 92/13/CEE
Lei nº 02/2007, de 15 de Janeiro
Lei nº 12/2008, de 26 de Fevereiro
Lei nº 23/96, de 26 de Julho
Lei nº 24/2008, de 2 de Junho
Lei nº 46/77, de 8 de Julho
Lei nº 50/2012, de 31 de Agosto
Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro
Lei nº 58/1998, de 18 de Agosto
Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro

Sites

<https://dre.pt> Acedido em fevereiro 15, 2013
www.portaldaagua.inag.pt Acedido em fevereiro 20, 2013
www.adp.pt Acedido em janeiro 15, 2013
www.ccdrc.pt Acedido em janeiro 12, 2013
www.dgaa.pt Acedido em fevereiro 15, 2013
www.epal.pt Acedido em março 19, 2013
www.ersar.pt Acedido em dezembro 22, 2012
www.portugal.gov.pt Acedido em dezembro 22, 2013
