

APRH – Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos e Universidade Atlântica

Sessão Técnica
A Economia da Água

As Políticas Tarifárias no Sector da Água

Rui Ferreira dos Santos

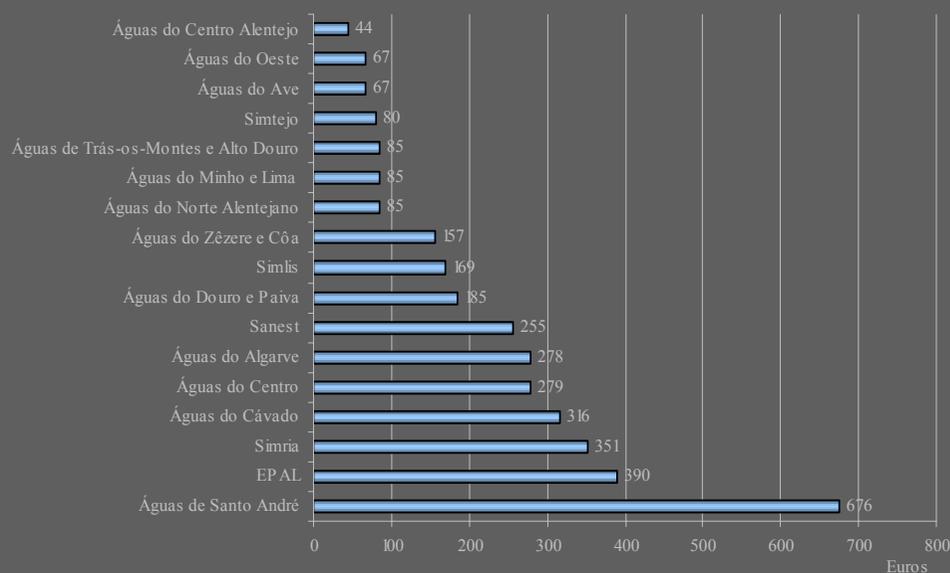
10 de Outubro 2006
Auditório do Instituto da Água

Mercados de serviços de AA e AR

- Serviços de interesse económico geral – obrigações de serviço público
- Diferenças acentuadas em relação aos mercados de outros sectores produtores de bens de utilidade pública
 - Natureza do bem regulado
 - Aspectos de ordem tecnológica e económica

Características da oferta

- Particularidades de cariz tecnológico:
Sector **capital intensivo**. Investimentos elevados – com natureza de custos afundados



Imobilizado por habitante em AA
€/hab (2004)

– Amortizações têm peso significativo na tarifa

Características da oferta

- Activos dimensionados para situações de ponta – capacidade ociosa
- Activos com vida económica longa – perspectiva de longo prazo recuperação capital - garantia de taxa de rendibilidade
- Limitações do âmbito geográfico do mercado relevante
- Significativas economias de escala (sub-aditividade da função custo) – dimensão e distribuição da população a servir
- Não há tecnologias concorrentes (e.g. fixo vs móvel)
- Partilha de “redes” condicionada – água para abastecimento público não é um produto totalmente homogéneo

Configuração do Mercado

- Resulta destas características uma configuração de mercado baseada num conjunto de **Monopólios Naturais** locais ou regionais
 - Impossibilidade de entrada de concorrentes onde já existe um operador
 - Potencial “concorrência na vizinhança”
 - Concomitantes com **monopólios legais**; entidades prosseguem actividades no âmbito de um determinado e exclusivo território

Configuração Mercado e Regulação

- Posição de monopólio dá poder de mercado para a eventual fixação de preços mais elevados e prestação de serviço com menor qualidade; **não há** capacidade de **auto-regulação** como nos mercados concorrenciais
 - **Prevalência dos operadores** perante os consumidores (bem de primeira necessidade; reduzida elasticidade procura-preço)
 - **Ausência de incentivos naturais à eficiência**
- Falha de mercado - **necessidade de regulação económica**/qualidade de serviço/concorrência – IRAR e AC
- Regulação económica – **política tarifária**

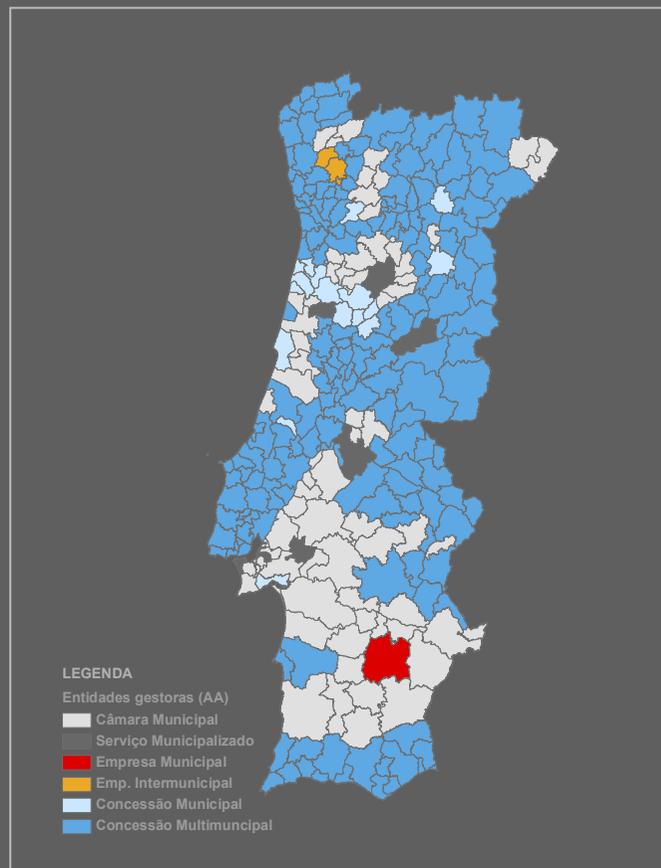
Condicionantes à Regulação e à Eficiência

- Mercado de um **recurso natural** escasso
 - Essencial ao bem-estar e saúde pública e à saúde dos ecossistemas
 - Fundamental para a competitividade do sistema económico
 - **Regulação dos mercados de serviços de AA e AR não pode dissociar-se da regulação ambiental**
- Realidades socio-económicas e ambientais dos diversos mercados são distintas
- Elevada fragmentação dos sistemas e conseqüente falta de escala (embora a escala do mercado seja muito variável)
 - Razões naturais (mercado relevante) e históricas (municipalismo) para o **não aproveitamento de economias de escala**
 - **Regulação de muitas entidades**

Entidades gestoras

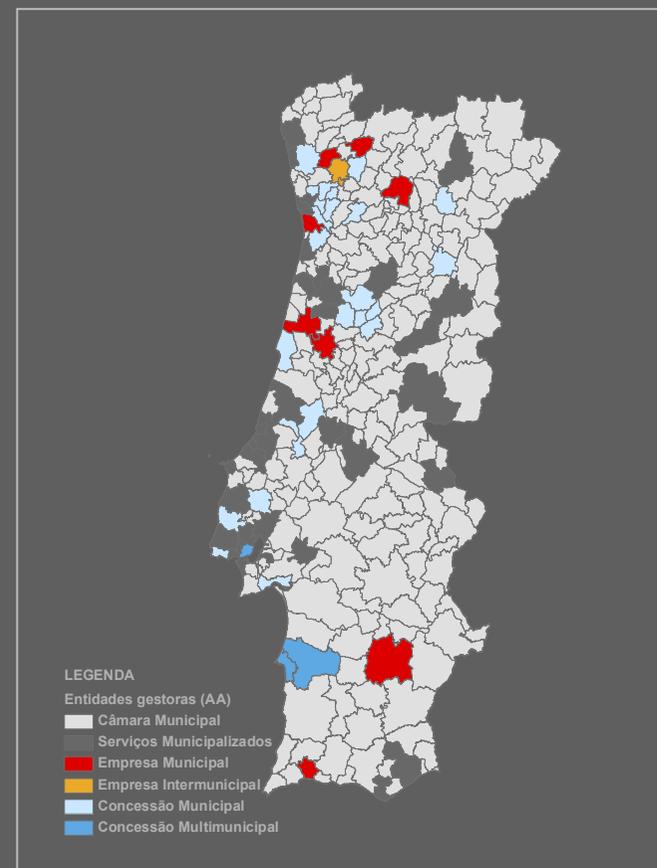
- Empresarialização do sector arranca em 1993
- Subsistem entidades de natureza e modelo de gestão muito distintos:
 - Gestão directa
 - Câmaras Municipais/Serviços Municipalizados;
 - Empresas Municipais ou Intermunicipais – desde 1998
 - Concessões Municipais e Intermunicipais – concedente Município(s) – desde 1993
 - Processo obrigatoriamente concursal
 - Concessões Multimunicipais – concedente Estado – desde 1993
 - Criação e concessão dos sistemas multimunicipais é objecto de Decreto-Lei, sem concurso público prévio

Entidades gestoras



Sistemas em alta

Sistemas em baixa



Formas de Definição das Tarifas

- Formas diferentes de definição e aprovação das tarifas:
 - Gestão directa
 - Aprovação pelos municípios – **auto-regulação**; não há intervenção do IRAR
 - Concessão municipal
 - Fixadas no **contrato**, com fórmula de revisão definida – intervenção reduzida – parecer ao concedente
 - Concessão multimunicipal
 - Objecto de aprovação anual pelo concedente, após parecer do IRAR
 - Remuneração accionista garantida (taxa referência+prémio de risco aplicado a capital social realizado mais reserva legal)
 - Avaliação propostas de orçamento e projecto tarifário – tarifas necessárias ou de equilíbrio – **modelo “cost plus”**
 - Ausência de incentivos à eficiência

Tarifas – Situação actual

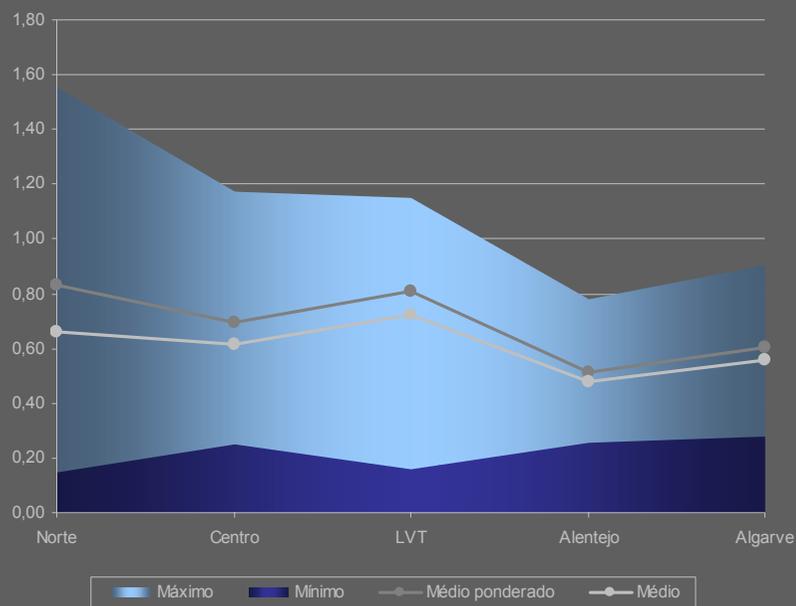
- Resultado: regimes tarifários e tarifas muito distintas
 - Sobretudo na “baixa”
 - Grande diversidade de critérios e fórmulas de cálculo (e.g. taxas, escalões)
 - Ausência de justificação para a diversidade de valores praticados
- As tarifas não permitem recuperação dos custos dos serviços
- Há subsidiação entre AA e AR (entre outras)
- Ainda não são internalizados os custos de escassez e ambientais (DQA 60/2000; taxa de recursos hídricos – LQA de 30/12/2005)

Tarifas – alguns valores (fonte: APDA, 2006)

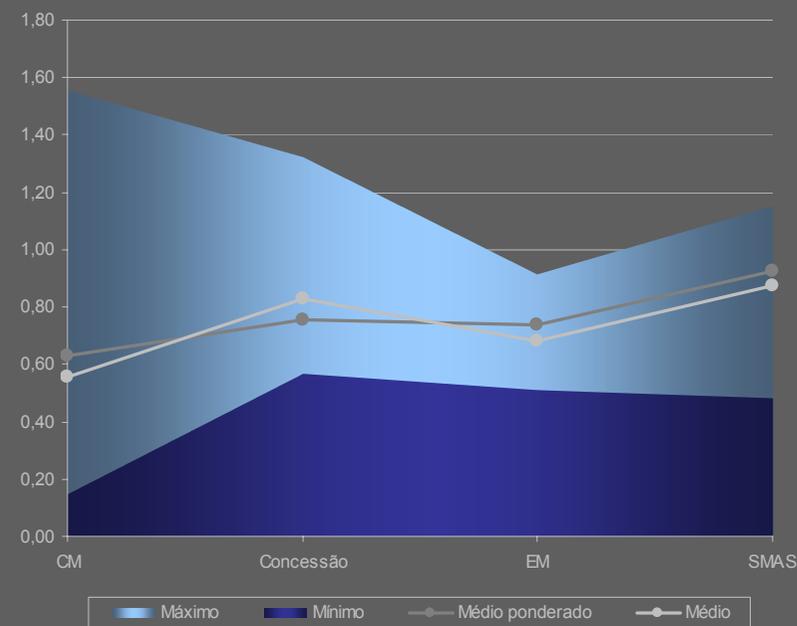
- Valor anual médio AA (cliente 120 m³; 2004) - espacial
 - País: € 91,08 - € 0,76/m³
 - Lisboa e Vale do Tejo: € 0,89/m³
 - Madeira: € 0,48 /m³
- Valor anual médio AA (cliente 120 m³; 2004) – tipo EG
 - Serviços municipalizados: € 0,91/m³
 - Concessões: € 0,84/m³
 - CM: € 0,61/m³
- Tarifa média ponderada “Alta”(2005): € 0,40/m³

Tarifas aplicadas (2004)

Custo para o cliente por Região (€/m³)

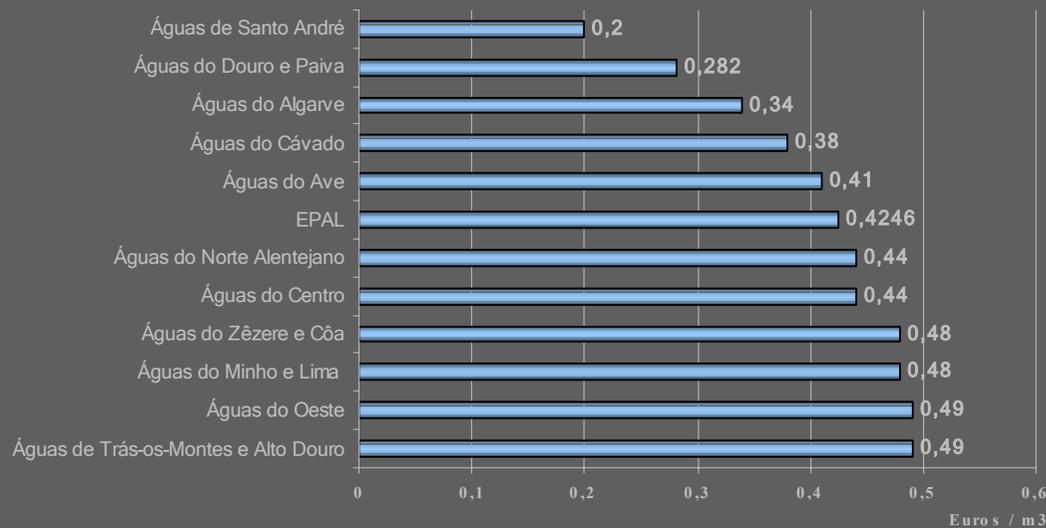


Custo para o cliente por tipo de EG (€/m³)



Tarifas sistemas multimunicipais AA (2004)

Abastecimento

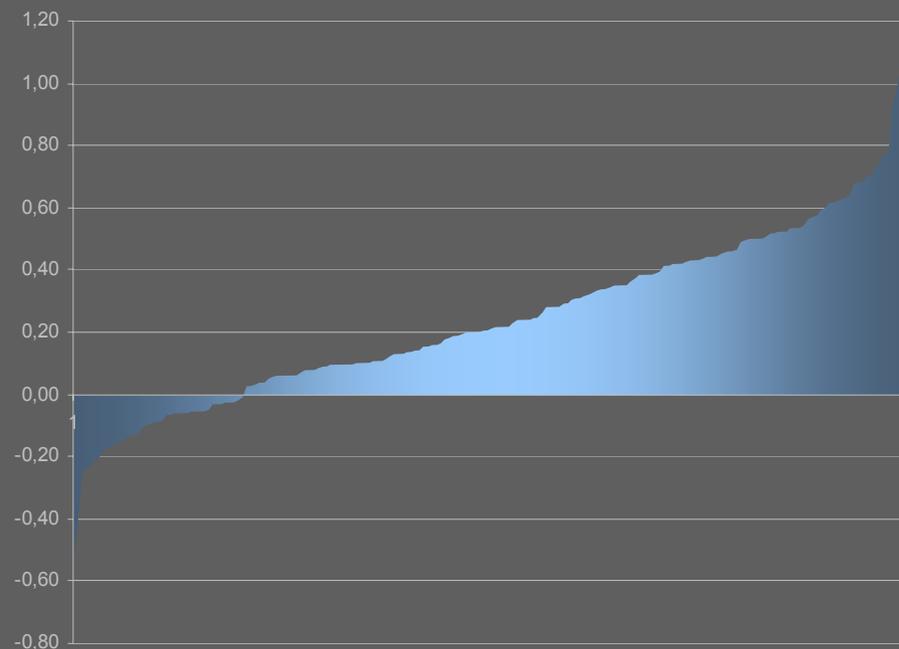


Saneamento

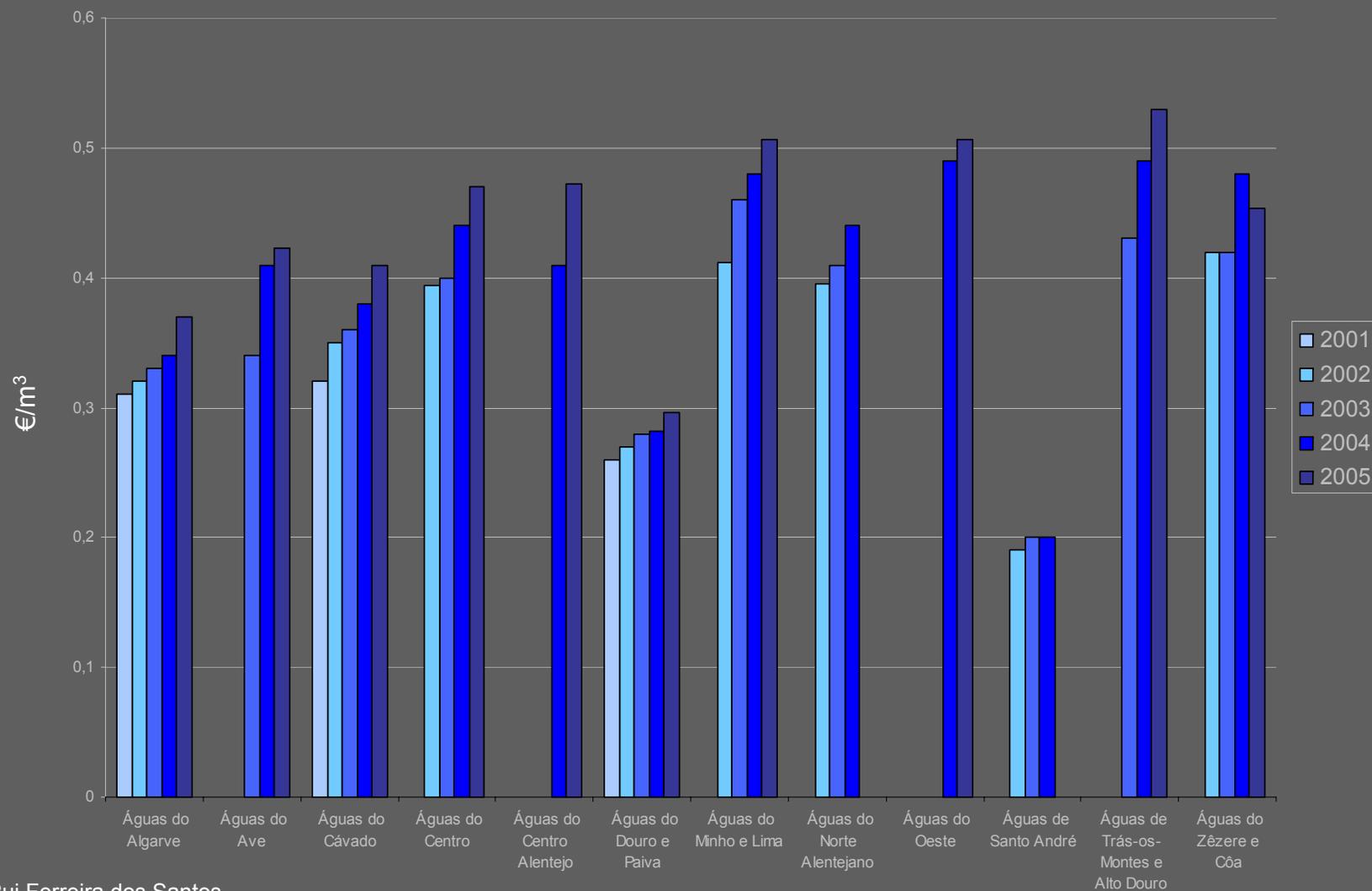


Tarifas aplicadas

Preço Baixa – Preço da Alta (em euros/m³) em sistemas multimunicipais



Tarifas sistemas multimunicipais AA

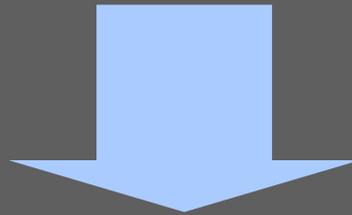


Financiamento do sector

- Necessidades de financiamento AA e AR (2007-2013) para Alta e Baixa estão estimadas em cerca 3 000 M€, donde:
 - Apoios a fundo perdido: 1 500 milhões de euros (50% do investimento total).
 - Capitais Próprios: 450 a 600 milhões de euros (15 a 20% do investimento total).
 - Auto financiamento: 300 milhões de euros (10% do investimento total) gerados pela actividade operacional.
 - Banco Europeu de Investimento: até 50% do investimento, não podendo acumular com os apoios a fundo perdido mais do que 90% do investimento.
 - Banca Comercial: implementado tendo em conta duas abordagens que dependem essencialmente da prestação de maiores ou menores garantias às entidades financiadoras.
 - Outras formas de financiamento externo: titularização de receitas ou emissão de obrigações.

Modelo tarifário

- Características do bem/recurso e dos mercados
- Diversidade dos modelos de gestão existentes
- Necessidade de **incentivos** adequados à utilização do recurso
- Necessidade de **financiamento** - elevados investimentos necessários
- Atender a aspectos sociais/ acessibilidade
- ...



Necessidade de implementação de um modelo adequado, que responda a estes desafios

Objectivos do modelo a adoptar para o Sector

- **Proteger interesses consumidores e cidadãos:** acessibilidade generalizada; qualidade de serviço; segurança e continuidade; preço eficiente e adequado à natureza do bem e à capacidade para pagar dos utilizadores
- **Garantir sustentabilidade económica e financeira das EG**
 - Recuperação de custos dos serviços (incluindo investimentos), mas num ambiente de **eficiência produtiva** (protecção dos interesses dos consumidores)
 - Necessidade de aproveitar economias de escala, de gama e de processo – integração espacial, AA e AR e vertical
 - Remuneração adequada dos accionistas

Objectivos do modelo a adoptar para o Sector

- **Contribuir para a sustentabilidade ambiental:**
 - Garantia da eficiência da utilização dos recursos hídricos, através de incentivos adequados a todos os agentes
 - Elevada qualidade de serviço prestado, com recurso às tecnologias com melhor relação custo-eficácia

Regulamento Tarifário

- Define o regime de tarifação dos serviços públicos de águas a utilizadores finais, nomeadamente a fórmula de cálculo das tarifas dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais, e as propriedades das respectivas estruturas tarifárias
- Equilíbrio entre objectivos económicos, ambientais e sociais

Regulamento Tarifário

- Pode ainda clarificar alguns direitos e deveres das entidades gestoras e dos utilizadores finais dos serviços de águas conexos com a matéria tarifária
 - reconhecer o direito à água e ao saneamento, mas também a obrigação de ligação às redes públicas (pagamento de uma tarifa de disponibilidade a partir do momento em que o serviço está disponível - independentemente da celebração do contrato?)
 - dever de informação
 - forma de facturação e modelo de factura

Regulamento Tarifário

- Vincula todas as entidades, públicas ou privadas, concessionárias ou não, responsáveis pela gestão e exploração dos sistemas municipais de abastecimento público de água e/ou de saneamento público de águas residuais, assim como as entidades responsáveis pela aprovação das tarifas

Regulamento Tarifário

- **componente fixa** do abastecimento: tarifa de disponibilidade, pela disponibilização do serviço; tarifa de capacidade, em função da capacidade instalada
- número e amplitude de escalões da **componente volumétrica** do abastecimento e saneamento;
- tarifa do primeiro escalão da componente volumétrica do abastecimento e do saneamento, e respectivo regime de actualização;
- restantes escalões: regras para a progressividade da tarifa volumétrica do abastecimento (bandas mínima e máxima da taxa de progressão) e do saneamento;

Regulamento tarifário

- fixação de tarifas vs recuperação de custos
- garantia do acesso ao serviço e uniformização tarifária
- incentivar a melhoria da eficiência das entidades gestoras (eficiência produtiva/operacional e estrutura institucional)

Regulamento Tarifário

- Garantir uniformidade de critérios para todo o país
- Simplificar e uniformizar/harmonizar as práticas tarifárias das entidades gestoras destes serviços
- Retirar carga política às decisões
- Requer:
 - boa base de informação (contabilidade de custos)
 - mecanismos de *enforcement*, nomeadamente da legislação ambiental – evitar distorções
- Articular com pedagogia junto consumidores: direito/exigência vs preço

Outros aspectos essenciais

- Clarificar missões dos diversos agentes (concedente, regulador e operadores, incluindo a estrutura empresarial em que estão inseridos) – **ambiente institucional adequado é essencial a uma regulação independente, eficaz e eficiente**
- Modelo de organização do sector e estrutura de mercado - discussão tem sido muito centralizada na propriedade pública vs privada
- Reforço da intervenção do Regulador
- Igualdade de tratamento, transparência e não discriminação

Política tarifária

Equilíbrio entre objectivos económicos, sociais e ambientais

Fim