

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

“O sistema de abastecimento de águas: Um estudo comparativo  
entre o sector público e o sector privado”

---

Diogo Manuel Pinhão da Costa

Lisboa, janeiro de 2019



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

“O sistema de abastecimento de águas: Um estudo comparativo  
entre o sector público e o sector privado”

---

Diogo Manuel Pinhão da Costa

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Mestrado de Gestão e Empreendedorismo, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor João Miguel Xavier Rita, Professor Adjunto convidado, na Área Científica de Gestão.

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor José Moleiro Martins

Arguente: Prof. Doutor Ruben Raposo

Vogal: Prof. Doutor João Miguel Xavier Rita

Lisboa, janeiro de 2020

## Índice

Índice .....	4
Agradecimentos .....	5
1. Introdução .....	6
2. Objeto e Objetivo da Investigação .....	8
3. Carta Europeia da Água .....	10
4. Metodologia .....	11
4.1. Recolha de Dados .....	11
5. Revisão de Literatura .....	14
5.1. Contratos de concessão e parcerias público-privadas .....	14
5.1.1 Delimitação de conceitos .....	14
5.1.2 Principais características comuns das Concessões e PPP .....	17
5.1.3. Renegociação de contratos de concessão e PPP .....	18
5.1.4. A Água como Serviço de Interesse Económico Geral .....	19
6. Modelos de Gestão do Setor da Água em Portugal .....	22
7. Definição de Entidades Gestoras .....	25
7.1. Caracterização das Entidades Gestoras .....	25
8. Contratos relativos à gestão dos serviços de águas e resíduos .....	29
9. Importância da criação e implantação do Grupo AdP – Águas de Portugal .....	30
9.1. Marcos Históricos em Portugal no Setor dos Serviços de Água .....	32
10. O sector das águas em Portugal .....	37
11. Diferentes tipos de abastecimento .....	40
11.1. Entidades Gestoras abastecimento de água em alta .....	40
11.2. Entidades gestoras de abastecimento de água em baixa .....	45
11.3. Entidades gestoras de drenagem de águas residuais em alta .....	50
11.4. Entidades gestoras de drenagem de águas residuais em baixa .....	53
12. Nível de integração dos serviços .....	58
13. Esquema das concessões em Portugal .....	63
14. Conclusão .....	66
15. Bibliografia .....	70

## Agradecimentos

Um agradecimento especial ao Professor Doutor João Miguel Xavier Rita, pela excelente orientação, incentivo, apoio e acima de tudo espírito crítico, bem como pelo nível de exigência que, através do seu exemplo, consegui impor neste trabalho académico.

À minha entidade patronal, Águas de Alenquer, que me disponibilizou o tempo e recursos necessários, bem como ao apoio e suporte dos meus colegas de trabalho, nomeadamente através da prestimosa colaboração, amizade e espírito de entreajuda.

Aos meus Pais e Irmã, pelo amor, motivação, paciência, compreensão inestimáveis, pelos diversos dias em que a minha teimosia imperava e pelo constante encorajamento a fim de prosseguir a elaboração deste trabalho.

À minha inexcedível e incansável amiga e companhia de muitas tardes, Ana Lopes, pela amizade de tantos anos, pelo apoio, resiliência e suporte fornecido. Acima de tudo por saber que estás sempre comigo...

À Ana, Sandra, Luís e Fábio e mais recentemente a Joana e a nossa Beatriz, por serem os amigos/família e saber que tenho os melhores comigo, por tudo o que possam ter dito e influenciado neste meu e nosso percurso desde setembro de 2010.

Aos meus colegas de ISCAL e a todos, na generalidade, que não tenha mencionado, mas cujas vidas fizeram e fazem parte da minha.

E um especial agradecimento à minha Mãe, pelo enorme carinho e paciência de ler tudo o que escrevo.

A todos, enfim, reitero o meu apreço e a minha eterna gratidão.

## 1. Introdução

“A água é o princípio de todas as coisas” – estas são palavras de Tales de Mileto, um dos sete sábios da Grécia Antiga, na explicação que postulou o princípio do Mundo. É inegável a indispensabilidade da água para a existência da humanidade e não só a água é um bem essencial à vida como é fundamental para tudo na vida: para os usos quotidianos, para os processos produtivos, nos momentos de lazer, na garantia da saúde, na preservação da natureza, no desenvolvimento económico e social.

A atual Tese de Dissertação de Mestrado, apresentada ao ISCAL, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa pretende essencialmente relacionar o tema da gestão concessionada do serviço público de abastecimento de água e saneamento e, particularmente, as questões de política tarifária que se colocam a nível dos contratos municipais de concessão de serviços públicos.

O fornecimento/abastecimento, dos serviços públicos de abastecimento de água e drenagem de águas residuais, vulgarmente designado de sistema de saneamento, constitui uma responsabilidade pública, que em Portugal pertence, em primeira linha, aos municípios.

O serviço de abastecimento público de água e o saneamento de águas residuais urbanas “constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais para o funcionamento de questões socioeconómicas, bem como para a proteção e melhoria da saúde pública e do ambiente”<sup>1</sup> e suscitam questões muito particulares.

Contudo, esta realidade tem vindo a sofrer alterações e numa das mais significativas reformas do setor em Portugal, ocorrida no início dos anos 1990, fundamentada pela necessidade de o país recuperar o atraso na infraestruturização e conseqüente abastecimento a zonas mais desertificadas e de difíceis acessos, foi consagrada a possibilidade de os municípios concessionarem os respetivos serviços de águas a empresas de capitais privados.

Desde então, cerca de quatro dezenas de municípios portugueses optaram por este modelo. Ainda que o número de concessões possa ser considerado reduzido, face ao número de municípios portugueses (território continental e ilhas), num total de 308 municípios, a população servida por concessionárias municipais ultrapassa os 2,5 milhões de habitantes (ou seja, ¼ da população total do país), face aos dados de 2016.

1)PENSAAR 2020, Uma estratégia ao serviço da população: serviços de qualidade a um preço sustentável, vol. II, 2014, p. 3.

De acordo com dados aferidos, cinco dos sete maiores operadores do setor em Portugal são controlados por grupos estrangeiros. Com uma quota de 29,1% nas águas e de 24,8% na gestão de resíduos, (dados de 2016, segundo a população abrangida) a organização Indáqua prevalece nesta área de atividade.

Começando por esta concessionária, que gere seis serviços de abastecimento de águas, em particular no norte do país, os donos da empresa, com 50,1% do capital, detidos pelo Grupo Miya, de origem israelo-americana. Os restantes 49,9% são propriedade de um fundo investimento alemão, a Talanx.

Em segundo lugar, surge o grupo Aquapor Luságua, controlada pelas portuguesas ABB, Bragaparkes e DST. Gere 11 concessões em baixa e duas em alta e gerou um volume aproximado de 65,5 milhões de euros.

Na terceira posição, aparece a AGS, que já foi detida pela Somague. Hoje em dia, a AGS é gerida pelo grupo japonês Marubeni, que domina 50% do respetivo capital, estando a outra metade sob controlo de outro grupo nipónico, o INCJ, *Innovation Network Corporation of Japan*.

Este é um setor dinâmico mas complexo, com um número bastante elevado de entidades prestadoras de serviços de águas e resíduos, com modelos de gestão, dimensão e capacidade muito diferenciados, pelo que se torna necessário examinar e compreender quais os novos quadros e modelos regulatórios que asseguram “uma progressiva melhoria das condições de acesso a ambos os serviços por todos” e que garantem uma crescente sustentabilidade nas suas vertentes económica, financeira e social .

Assim, e partindo de um modelo de gestão privada do serviço público municipal de abastecimento de água, onde a gestão do serviço público é feita por organizações de direito privado através de contratos de concessão de serviço público, este trabalho pretende demonstrar a evolução do setor, nomeadamente no que concerne com a introdução de alguns elementos chave comuns a diferentes entidades gestoras e que se vieram a comprovar serem um fator crítico de sucesso.

## 2. Objeto e Objetivo da Investigação

Tema muito em voga e com importância extrema em Portugal e no mundo, em função do cada vez e mais importante recurso natural disponível e limitado, a água.

Pretende-se com esta proposta de dissertação, delimitar a atuação de entidades concessionárias e efetuar um paralelo, relação entre o setor público e privado, nomeadamente no que concerne a partilha e transferência de conhecimento, entre empresas concessionárias do mesmo grupo de *shareholders* e *stakeholders*, ou seja, objetivos a verificar de modo a fundamentar, o título da proposta de dissertação, “A eficiência competitiva do sistema de abastecimento de águas: Um estudo comparativo entre o setor público e o setor privado”.

Desmistificar que o facto de o município ao qual a concessão concerne e que o facto de ser uma concessão com capitais privados, não quer necessariamente significar um aumento na fatura do bem referido.

Irão ser abordados os pressupostos em epígrafe;

- Serviços urbanos de água, interesse público e participação privada;
- Contratos de concessão, temática acerca das renegociações de PPP e concessões no setor da água;
- História da Água e panorama do serviço em Portugal, o setor em Portugal;
- Levantamento dos concelhos em que a exploração é do município versus concessionária e a relação;
- Exploração em alta e em baixa;
- Evolução conceptual e evolução no panorama nacional;
- Modelo de liderança e partilha de conhecimento.

Com a conceção deste projeto, é inevitável serem definidos objetivos e pressupostos com vista a serem atingidos, objetivos esses que serão delimitados e escrupulosamente analisados do ponto de vista teórico de modo a fundamentar a proposta de dissertação.

Posto isto, o primeiro objetivo deste trabalho passa por referir e mencionar todas as variantes existentes relacionadas com o conceito de gestão do conhecimento, mostrando a sua relevância para a conjuntura atual vivida nas organizações, e enquadrando com o caso de estudo.

Assim, com a presente proposta de dissertação pretende-se avaliar até que ponto o quadro conceptual e empírico é transponível para o setor das concessões de serviços de águas em Portugal, identificando, com base em dados recolhidos sobre os contratos celebrados em Portugal, isto é, quais as razões que levam as partes a renegociar, quais os contornos que assumem as renegociações e quais os respetivos determinantes, sejam eles associados às características do próprio contrato ou resultantes de fatores externos, como o contexto económico ou político.

Este conhecimento poderá permitir a introdução de melhorias nos contratos ou eventualmente a definição de políticas públicas que previnam comportamentos estratégicos por qualquer das partes.

Tendo em conta, o objeto e objetivo da investigação, impõe-se uma questão deveras relevante,

## **Pergunta**

Qual dos serviços de abastecimento de água, é mais eficaz, serviço público ou o serviço privado?

### 3. Carta Europeia da Água

Proclamada pelo Conselho da Europa em maio 1968

1. Não há vida sem água. A água é um bem precioso indispensável a todas as atividades humanas. Os recursos hídricos não são inesgotáveis. É necessário preservá-los, controlá-los e, se possível, aumentá-los;
2. Alterar a qualidade da água é prejudicar a vida do homem e dos outros seres vivos que dela dependem;
3. A qualidade da água deve ser mantida em níveis adaptados às utilizações e, em especial, satisfazer as exigências da saúde pública;
4. Quando a água, após ser utilizada, volta ao meio natural, não deve comprometer as utilizações que dela serão feitas posteriormente;
5. A manutenção de uma cobertura vegetal apropriada, de preferência florestal, é essencial para a conservação dos recursos hídricos;
6. Os recursos hídricos devem ser objeto de um inventário;
7. A eficiente gestão da água deve ser objeto de planos definidos pelas autoridades competentes;
8. A salvaguarda da água implica um esforço muito grande de investigação científica, de formação técnica de especialistas e de informação pública;
9. A água é um património comum cujo valor deve ser reconhecido por todos. Cada um tem o dever de a economizar e de a utilizar com cuidado;
10. A gestão dos recursos hídricos deve inserir-se no âmbito da bacia hidrográfica natural e não no das fronteiras administrativas e políticas;
11. A água não tem fronteiras. É um bem comum que impõe uma cooperação internacional.

## 4. Metodologia

### 4.1. Recolha de Dados

Os dados analisados e mensurados para efeitos de análise, foram previamente publicados em Diário da República e/ou sítios internet das entidades gestoras e por isso são considerados como dados secundários.

O endereço oficial do sítio na internet de cada entidade gestora foi obtido no motor de pesquisa Google. A recolha de dados foi realizada em cada um dos sítios na internet, através da navegação pelos principais menus do mesmo.

A pesquisa consistiu em seis temáticas principais, descritas nos pontos seguintes. Os temas foram escolhidos tendo em conta o que se considera informação pertinente estar disponível, do ponto de vista do consumidor doméstico do serviço. Ou seja, assumiu-se o papel de consumidor doméstico e identificaram-se os principais pontos que se pretendia ver esclarecidos aquando da consulta do sítio da entidade gestora.

1. Informação geral para caracterização da entidade: endereço do sítio, atribuições no abastecimento, serviços prestados, modelo de gestão adotado, disponibilização do regulamento do serviço e existência de área reservada a clientes.

2. Informação de apoio à leitura da fatura: disponibilização de uma réplica da fatura enviada ao consumidor doméstico, área de perguntas frequentes e informação que permita compreender a forma de cálculo e modo de cobrança de cada uma das tarifas.

3. Conteúdo e forma de acesso ao tarifário: visibilidade, acessibilidade e autonomia da sua colocação no sítio, detalhe da informação que permite a interpretação do tarifário, nomeadamente indicação dos escalões de consumo, unidade monetária e unidade de medida e, por fim, a indicação da existência de tarifários especiais e de serviços auxiliares.

4. Informação que possibilite ao consumidor doméstico analisar o seu padrão de consumo de água: existência de uma calculadora ou simulador de consumo, possibilidade de comunicação de leituras e utilização de métodos de benchmarking para possibilitar ao consumidor doméstico a comparação do consumo médio.

5. Canais disponibilizados aos consumidores domésticos para reclamar/sugerir.

A pesquisa consistiu ainda na caracterização e informação geral das entidades gestoras. A avaliação inicial passou pela confirmação da existência de um sítio na internet. De seguida, foram caracterizadas as entidades dentro de vários parâmetros;

- Atribuições: Abastecimento em alta e baixa ou somente em baixa;
- Serviços prestados: Abastecimento de água (AA), Águas de Residuais (AR) e Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) ou uma combinação de apenas AA e AR ou AA e RSU.
- Tipologia de modelo de gestão: Serviço Municipal, Serviço Municipalizado, Empresa Municipal ou Concessão.

Paralelamente, consultaram-se os diversos menus do sítio, principalmente áreas de “Editais”, “Regulamentos” e “Documentação” no sentido de conseguir acesso ao Regulamento do Serviço.

Em suma e em conformidade, a ERSAR monitoriza e divulga publicamente o desempenho das EG na disponibilização de informação através de um sistema de comparação, tendo como base os preços praticados, o tarifário, regulamento de serviço e os canais para resolução de conflitos. No entanto, esta abordagem foi baseada no conteúdo da legislação, pelo que existe a necessidade de melhor explorar o conceito de direito à informação.

Importa salientar algumas limitações com que me deparei na execução deste caso de estudo. A primeira pela elaboração da metodologia, podendo não abranger todas as possibilidades de recolha de dados pertinentes. A segunda, a falta de estudos semelhantes, principalmente no que concerne a indicadores e dados de relevo, o que limitou um melhor e mais diverso sustento bibliográfico.

## 4.2. Método de Estudo

O método de investigação utilizado nesta investigação foi método qualitativo pois foca-se em obter dados e informações que não seria possível captar caso esta se baseasse unicamente em dados numéricos, mais especificamente estudo de caso. O Estudo de caso segundo (Yin, 2001) é «uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos [...] e baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo [...]». O benefício deste método de pesquisa são o facto de produzir material que pode ser reinterpretado, fornecem uma ligação próxima entre a teoria e a prática e oferecem uma perspectiva do objeto em estudo diferente visto que há existência de casos ou exemplos específicos. Apesar de trazer diversos benefícios no que diz respeito à pesquisa apresenta algumas limitações visto que são estudos mais complexos, difíceis

de realizar e o tempo de duração é mais elevado, o acesso aos dados necessários não é fácil visto que os observados podem não fornecer a informação necessária ou mesmo alterar o comportamento durante a observação desviando os resultados do objetivo desejado.

A escolha para esta foi poder demonstrar algumas assimetrias entre as entidades gestoras, pretende-se também efetuar uma análise de correlação com as tipologias de modelos de gestão adotados.

## 5. Revisão de Literatura

### 5.1. Contratos de concessão e parcerias público-privadas

#### 5.1.1 Delimitação de conceitos

“The General Assembly (...) recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights”

O objetivo é demonstrar a importância e vitalidade deste tipo de serviço, o modo como o setor cresceu e se desenvolveu em Portugal e em que moldes este serviço, tradicionalmente municipal, é presentemente prestado por privados, principalmente através de contratos de concessão.

Por tudo o que o produto água para consumo assume para a vida do Homem, este foi desde cedo classificado como bem público e bem comum por todas as sociedades. Com efeito, e ao contrário do que sucede com outros bens e produtos essenciais, e até com serviços que materializam outros direitos fundamentais do Homem, para a água não há geralmente mais do que um fornecedor em cada parcela do território e não existem produtos sucedâneos idóneos. Por esse motivo, a atividade de abastecimento de água às populações<sup>2</sup> é um setor que não se confunde com qualquer outro setor de atividade económica nem com qualquer outro serviço de interesse económico geral.

O serviço de abastecimento de água é ainda classificado pelo legislador como um serviço público essencial, que permanece sob titularidade e responsabilidade estatal ou municipal. Assim, é precisamente por manterem titularidade pública (estatal ou municipal, como veremos) que estes serviços de interesse económico geral são muitas vezes prestados pela própria Administração Pública,

2) Retirado da Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 2010. Antes disso, o direito à água tinha sido já formalizado em parte no UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, n.º 15, de 2002, e consagrado no 2005–2015 UN International Decade for Action on 'Water for Life'. Pouco depois da Resolução A/RES/64/292, em setembro de 2010, o Conselho das Nações Unidas para os Direitos do Homem confirmou que o direito à água consubstancia um imperativo legal, que os Estados devem respeitar e fazer cumprir.

de modo direto ou indireto. No entanto, considerando a vantagem de possibilitar ao Estado a prestação de serviços essenciais sem recurso a financiamento público e sem os riscos inerentes ao empreendimento, tem-se optado, cada vez mais, pela delegação de serviços públicos comerciais e industriais a empresas privadas.

A prestação do serviço de abastecimento de água às populações é um serviço público que se mantém na titularidade do Estado, mas que pode ser prestado tanto pela Administração Pública como por entidades privadas no âmbito, nomeadamente, de contratos de concessão. O Estado (ou as autarquias locais) mantém a titularidade do serviço, mas não se envolve na sua gestão efetiva.

O Estado (a nível de poderes centrais e locais) é responsável por garantir a prestação de serviços essenciais para certificar as necessidades básicas dos cidadãos, que o setor privado não satisfaria por sua iniciativa através do simples funcionamento do mercado (ou, pelo menos, não da forma mais eficiente). Tal objetivo pode ser alavancado através de vários modelos organizativos, com maior ou menor intervenção do Estado e de operadores privados: desde a sua provisão por meios exclusivamente públicos, até à prestação por operadores privados em mercados liberalizados, mas sujeitos a obrigações de serviço público definidas pelo Estado (como é, por exemplo o caso da comercialização de energia elétrica ou das telecomunicações em Portugal e vários outros países).

No modelo da concessão, o operador privado é encarregue de gerir em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público. O direito comunitário admite várias formas e modalidades na elaboração dos contratos de concessão em função das tarefas que são confiadas ao concessionário (construção e exploração de uma infraestrutura, prestação e gestão de serviços, ou ambos) do tipo de risco transferido (nomeadamente a procura e a disponibilidade) e da forma de remuneração do concessionário (pelos utilizadores da obra ou serviço concessionado e/ou pelo concedente), embora sempre sem garantia de recuperação total dos investimentos realizados, por força do risco assumido (CE, 2003).

O conceito de parcerias público-privadas (PPP), generalizou-se a partir dos anos 90, mas o seu significado nem sempre é considerado claro, ou sequer admitida a sua autonomia face aos demais modelos de contratação.

De entre as diferentes definições de PPP utilizadas para designar novos arranjos institucionais, é possível identificar, como traços comuns (vide CE, 2003, Grimsey & Lewis, 2004, OCDE, 2008, Yescombe, 2007), a colaboração, por via de um complexo

contratual, entre um parceiro público e um ou mais parceiros privados através da qual estes últimos asseguram a provisão de um serviço público, por um prazo relevante, de acordo com requisitos definidos pelo parceiro público e assumindo riscos associados a essa atividade.

As PPP assentam, em regra, no financiamento a cargo do operador privado e no estabelecimento de montagens contratuais complexas, utilizadas para gerir e transferir os riscos associados à provisão do serviço.

Apesar de reconhecer muitas similaridades entre o conceito de concessões e PPP, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), distingue estas figuras em função de dois critérios: nas concessões existe uma maior transferência de risco do que nas PPP, especialmente o de procura, e a remuneração dos concessionários depende mais dos preços cobrados aos utilizadores do serviço, podendo eventualmente não receber sequer qualquer pagamento do parceiro público (OCDE, 2008). Assim, e voltando à ideia da gradação dos diferentes modelos contratuais de colaboração entre as entidades públicas e os operadores privados, a OCDE coloca as concessões entre as PPP e a privatização.

A Comissão Europeia <sup>3</sup>, adota, porém, um conceito mais amplo de PPP, que inclui as concessões como um dos modelos contratuais que aquelas podem assumir.

De todo o modo, as concessões também não se limitam a um subconjunto dos instrumentos em que as PPP podem ser corporizadas. Com efeito, as concessões de serviço puras, também designadas de *affermage* (um género de locação) no modelo francês, nas quais o privado opera infraestruturas já existentes, não poderão ser consideradas PPP, na medida em que não implicam financiamento privado na construção ou remodelação de ativos, traço característico das mesmas (Yescombe, 2007).

3) Assim como o legislador português (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, que define as regras aplicáveis às PPP do Estado).

## 5.1.2 Principais características comuns das Concessões e PPP

Na base da sua génese, tanto concessões bem como a maioria das PPP distinguem-se da chamada contratação tradicional, isto por se traduzirem em contratos de longo prazo (em regra associados à necessidade de permitirem a recuperação do investimento de que o operador privado é encarregue <sup>4</sup>, e por requerer que a entidade privada assuma a gestão global de um projeto (serviço público) e envolverem a transferência de risco para si próprias.

4) A transferência da responsabilidade pela execução e financiamento de grandes investimentos para os operadores privados é apontada como um dos motivos para a generalização do recurso às PPP, por permitir um diferimento da despesa pública (a autoridade pública remunera o parceiro privado apenas na fase da operação), bem como a substituição de despesas de investimento (com impacto na dívida e no défice) por despesas correntes.

O risco está associado à probabilidade de um determinado evento ou o resultado desviar-se do expectável, o que à priori tem os seus riscos inerentes, mas que se pode traduzir num retorno inferior ou superior ao esperado.

O assumir dos riscos pelo parceiro privado significa, por isso, que o mesmo assume os custos e os benefícios decorrentes da eventual verificação de certos eventos associados à prestação do serviço que lhe foi confiado (Grimsey & Lewis, 2015). A transferência de riscos para o operador privado constitui o principal mecanismo de incentivo à eficiência do privado, porque essa será a forma de maximizar o retorno que pode obter, constituindo assim o meio de a entidade pública criar *value for money*, isto é poder dar valor ao dinheiro e obter um retorno favorável das suas ações (Sarmiento & Renneboog, 2014). Existe *value for money* quando o privado consegue prestar o serviço com a mesma qualidade que a entidade pública a um preço inferior ou quando, pelo mesmo preço, consegue prestar um serviço melhor, sendo que qualquer destas situações deriva de uma maior eficiência (Ball et al., 2007, Quiggin, 2005).

### 5.1.3. Renegociação de contratos de concessão e PPP

Face à análise prévia das determinantes de renegociações, importa ter em consideração o conceito em epígrafe. Os ajustes que possam ser introduzidos no preço do serviço decorrentes do previsto no próprio contrato, nomeadamente de uma fórmula de atualização do preço indexada a um qualquer índice ou inflação, ou qualquer outra situação prevista e decorrente do contrato de concessão, não constituem uma renegociação.

As renegociações podem corresponder a um desenvolvimento natural do contrato (porque não prevê a resposta para todos os contextos ou causas) e permitir uma melhor adaptação das obrigações das partes a novas condições, conduzindo assim a um aumento do bem-estar, ou decorrer de comportamentos estratégicos das partes envolvidas, que procuram maximizar apenas o seu próprio bem-estar, aproveitando ou ultrapassando os mecanismos legais e contratuais para a renegociação.

Dado que estes contratos são estabelecidos numa partilha de riscos, apenas a verificação dos eventos associados aos riscos retidos pela entidade pública deve originar uma renegociação, (o privado terá de suportar o impacto dos eventos associados aos riscos que assumiu, sem qualquer alteração do contrato). Na categoria dos riscos retidos pelo parceiro público incluem-se as alterações legislativas de carácter específico (dirigidas particularmente ao setor concessionado), decisões administrativas ou em situações limites que alterem as condições de exploração do serviço.

Por norma os contratos firmados são de longa duração e incluem cláusulas que delimitam situações que ao se verificarem justificam a renegociação com vista à neutralização do seu impacto e reposição do equilíbrio financeiro inicial. Estas cláusulas de reequilíbrio, ainda que possam fixar alguns limites ou referências a adotar para a renegociação, deixam de qualquer forma para as partes envolvidas, a definição dos exatos termos em que a alteração será feita, os quais podem passar pela alteração do prazo do contrato, renegociação do tarifário, etc.

#### 5.1.4. A Água como Serviço de Interesse Económico Geral

A presente tese de mestrado pretende debater alguns temas de direito regulatório que se colocam ao nível da prestação privada de serviços públicos, mais concretamente no âmbito dos serviços concessionados de água. Com tal propósito, pretende-se demonstrar a importância deste tipo de serviço, o modo como o setor cresceu e se desenvolveu em Portugal e em que moldes este serviço, tradicionalmente municipal, é presentemente prestado por privados, principalmente através de contratos de concessão.

Pela importância fundamental que o produto água para consumo assume para a vida do Homem, este foi desde cedo classificado como bem público e bem comum por todas as sociedades. Com efeito, e ao contrário do que sucede com outros bens e produtos essenciais, e até com serviços que materializam outros direitos fundamentais do Homem, para a água não há geralmente mais do que um fornecedor em cada parcela do território e não existem produtos subsequentes idóneos. Por esse motivo, a atividade de abastecimento de água às populações<sup>5</sup> é um setor que não se confunde com qualquer outro setor de atividade económica nem com qualquer outro serviço de interesse económico geral<sup>6</sup>.

Em virtude das características dos produtos e dos serviços em si mesmo considerados que engloba, a atividade de abastecimento de água assume-se como uma verdadeira atividade de interesse geral, satisfazendo as necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, quer sejam económicas, sociais ou culturais, e cuja existência é essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos<sup>7</sup>.

5) Que se inclui no setor do saneamento básico, ao lado do saneamento das águas residuais urbanas e a recolha, valorização, tratamento e deposição final dos resíduos sólidos urbanos.

6) IRAR, Série textos sobre regulação, vol. II, 2008, p. 1-2.

Nestes moldes, o serviço de abastecimento de água é passível de sofrer diversas classificações: desde logo, é tido com um verdadeiro serviço público de carácter estrutural, essencial ao “bem-estar geral, à saúde pública e à segurança coletiva das populações, às atividades económicas e à proteção do ambiente”<sup>8</sup>. Para além disso, é considerado como verdadeiro serviço público de natureza económica e social, já que visa a satisfação de necessidades coletivas individualizáveis de cariz económico das

populações<sup>9</sup>, e ainda como serviço de interesse económico geral (SIEG)<sup>10</sup>, ou seja, como serviço de natureza económica que os Estados sujeitam a obrigações específicas de serviço público em virtude de um critério de interesse geral<sup>11</sup>.

---

7) Tal como consta do primeiro considerando da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, “a água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”. O produto água é muitas vezes ilustrado como o “paradoxo da água e do diamante”, que nasce da teoria clássica do valor enunciada por Adam SMITH: “não há nada de mais útil que a água, mas ela não pode quase nada comprar; dificilmente teria bens com os quais trocá-la. Um diamante, pelo contrario, quase não tem nenhum valor quanto ao seu uso, mas se encontrará frequentemente uma grande quantidade de outros bens com o qual trocá-lo”.

8) IRAR, Série textos sobre regulação, vol. I, p. 2.

9) Na formulação de Marcello CAETANO (Manual de Direito Administrativo, vol. I, 10.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almeida, 1980, p. 1069 e ss.) os serviços de distribuição de água, bem como de energia eléctrica ou de gás, entre outros, são serviços públicos de carácter industrial ou comercial, ou seja, são serviços que criam utilidades que correspondem à satisfação de necessidades individuais, podendo ser alvo de faturação detalhada e que são, por isso, usualmente financiadas por um preço (tarifa) paga pelos utentes do serviço. Da natureza deste preço trataremos na nossa Parte III.

10) Ainda que a classificação dos serviços de saneamento básico como SIEG não seja pacífica em todos os países, nomeadamente ao nível da UE, onde se verificam situações muito especiais, em que o fornecimento de água se aproxima do gratuito, em virtude da sua abundância, (por ex., na Irlanda e na Áustria), o que é certo que é serviços de saneamento básico são SIEG, desde que a estes se imponha a condição de autossustentabilidade, que ocorre na maioria dos países. Vide, a este propósito, Rui Cunha MARQUES, A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais: uma perspectiva internacional, Lisboa: ERSAR, 2011, p. 31.

Estamos, deste modo, perante uma nova versão dos tradicionais serviços públicos, mediante os quais os poderes públicos (Estado e Municípios) garantam a todos os cidadãos um núcleo de serviços essenciais à vida, como a água, a energia, transportes coletivos, telecomunicações. Com o movimento de liberalização e privatização iniciado nos anos 80, a Comunidade Europeia veio impor a abertura destes mercados à concorrência, “impondo ou admitindo que os Estados impusessem determinadas “obrigações de serviço público”.

No que toca concretamente ao serviço de abastecimento de água<sup>12</sup>, este deve obedecer a um conjunto de obrigações de serviço público, como a universalidade, a equidade, a acessibilidade, a continuidade e a adaptabilidade, e deve ser prestado de acordo com certas exigências de boa conduta, como a transparência da gestão, do sistema tarifário e do financiamento.

---

11) A noção de SIEG abrange certos serviços fornecidos pelas grandes indústrias de rede, tais como: transportes, eletricidade, água, gás, serviços postais, comunicações electrónicas e radiodifusão. Nos termos do art. 106.º do TFUE, “as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada”. Como explica Suzana Tavares da SILVA (Direito da Energia, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 17 e ss), a autonomização dos SIEG no direito europeu apresenta-se como “sucedânea do tradicional Estado prestador de serviços públicos”, que traduz uma nova proposta de “garantia de bem-estar e da coesão social a partir do mercado”.

12) É de notar que no domínio dos serviços de interesse económico geral se incluem as atividades de abastecimento de água, saneamento de águas residuais, bem como resíduos urbanos, tal como foi expressamente consagrado com a Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, que alterou e republicou a Lei n.º 23/96, de 26 de julho. Até à entrada em vigor deste diploma, apenas eram considerados serviços públicos essenciais o serviço de fornecimento de água, o serviço de fornecimento de energia eléctrica e o serviço de fornecimento de gás. Com esta alteração, passaram a ser igualmente considerados o serviço de recolha e tratamento de águas residuais bem como o serviço de gestão de resíduos sólidos urbanos (cf. as als. f) e g) do art. 1.º n.º 2 da Lei n.º 23/96, de 26 de julho)

## 6. Modelos de Gestão do Setor da Água em Portugal

Em território nacional, a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços é dividida entre o Estado e os Municípios. Considerando o Estado, o interveniente principal, é responsável pelos sistemas multimunicipais e os municípios pelos sistemas municipais.

A gestão e a exploração dos sistemas municipais podem ser diretamente efetuadas pelos respetivos municípios (através dos respetivos serviços municipais ou municipalizados) ou atribuídas, mediante contrato de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial, ou a associação de utilizadores.

O Estado e os municípios podem recorrer à colaboração de empresas privadas para a gestão dos serviços de água, através de diferentes modelos possíveis, nomeadamente:

- Participação minoritária no capital das entidades gestoras concessionárias multinacionais;
- Participação minoritária no capital das empresas municipais, intermunicipais;
- Concessão do município a uma terceira entidade pública ou privada.

Esquematizando toda a relação e hipóteses que concernem acerca dos vários modelos de gestão do setor da água em Portugal, podemos considerar a figura inserida abaixo, como uma base sólida para o que neste momento se pratica em muitos dos diversos municípios.

Em anexo passo a descrever e a elencar os diferentes modelos;

<b>Modelos de Gestão utilizados em Sistemas de Titularidade do Estado</b>	
<b>Modelo</b>	<b>Entidade Gestora</b>
Gestão Direta	Estado
Delegação	Empresa pública
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal

<b>Modelos de Gestão utilizados em Sistemas de Titularidade Municipal ou Intermunicipal</b>	
<b>Modelo</b>	<b>Entidade Gestora</b>
Gestão Direta	Serviços municipais
	Serviços municipalizados
	Associação de municípios (serviços intermunicipalizados)
Delegação	Empresa constituída em parceria com o Estado (integrada no setor empresarial ou local do Estado)
	Empresa do setor empresarial local sem participação do Estado (constituída nos termos da lei comercial ou como entidade empresarial local)
	Junta de freguesia e associação de utilizadores
Concessão	Entidade concessionária municipal

Este Decreto-Lei, foi fundamental para uma melhor conceção, pois permitiu estabelecer o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, que passo a citar,

“As actividades de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente. Estes serviços devem pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço e de eficiência e equidade dos tarifários aplicados.

O actual regime de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos assenta na dicotomia entre sistemas municipais, situados na esfera dos municípios, onde se incluem também os sistemas intermunicipais, e sistemas multimunicipais, situados na esfera do Estado. No quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, os municípios encontram-se incumbidos de assegurar a provisão de serviços municipais de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, nos termos previstos na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sem prejuízo da possibilidade de criação de sistemas multimunicipais, de titularidade estatal.

Esta incumbência pode ser prosseguida de diversas formas. Para além do modelo de gestão directa do serviço através das unidades orgânicas do município (através de serviços municipais ou municipalizados), existe igualmente a possibilidade de empresarialização dos sistemas municipais prestadores destes serviços, a faculdade de serem explorados através de associações de utentes e a hipótese de abertura da sua gestão ao sector privado, através de concessão. Estas últimas hipóteses foram abertas pelo Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, que veio alterar a lei de delimitação dos sectores, aprovada pela Lei n.º 46/77, de 8 de Julho, entretanto revogada pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro. A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, entretanto substituída pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, possibilitou a delegação destes serviços em entidades do sector empresarial local, com eventual participação da iniciativa privada.”

## 7. Definição de Entidades Gestoras

Define-se e entende-se por entidade gestora, de se tratar de uma entidade responsável pela exploração, funcionamento e eventualmente pela conceção, construção e manutenção dos sistemas de abastecimento público de água, de águas residuais urbanas e/ou de resíduos urbanos.

### 7.1. Caracterização das Entidades Gestoras

No setor de abastecimento de águas e de resíduos coexistem abundantes e variados tipos de entidades gestoras de sistemas de titularidade, sejam os modelos, estatais, municipais, ambos com diversos modelos de governo:

- Prestação direta do serviço;  
Exemplo: serviços municipais, serviços municipalizados e associações de municípios;
- Delegação do serviço;  
Exemplo: empresas municipais e intermunicipais, juntas de freguesia;
- Prestação do serviço através de parcerias entre entidades públicas;
- Concessão do serviço;  
Exemplo: empresas concessionárias multimunicipais e empresas concessionárias municipais.

As entidades gestoras dos sistemas de abastecimento público, podem prestar o serviço de duas formas, em alta ou em baixa, as quais passo a descrever.

A Entidade gestora de sistema de abastecimento público em alta, caracteriza-se por se tratar de ser a entidade responsável por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao represamento, isto é que detém o curso do serviço de em questão, a sua origem, à captação, à elevação, ao tratamento, ao armazenamento e à adução de água para consumo público, ou seja, constituído por um conjunto de componentes a montante da rede de distribuição de água, fazendo a ligação do meio hídrico ao sistema em baixa.

Se o sistema de drenagem de águas residuais, for em alta, este é constituído por um conjunto de componentes que permitem a ligação do sistema em baixa ao ponto de rejeição.

Em situação oposta à prestação do serviço na qualidade de “em alta”, esta denomina-se de entidade gestora de sistema de abastecimento público “em baixa”, esta é a entidade responsável por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao armazenamento, à elevação e à distribuição de água para consumo público aos sistemas prediais, aos quais liga através de ramais de ligação, isto quer dizer que é constituído por um conjunto de componentes que ligam o sistema em alta ao utilizador final.

Se nos referirmos ao sistema de drenagem de águas residuais em baixa, isto significa que o sistema que faz a coleta de águas residuais, rejeitando-as depois num sistema em alta.

De seguida, introduzo um exemplo de forma de interação entre o Estado e Entidades Gestoras, os quais irei detalhadamente explicar,

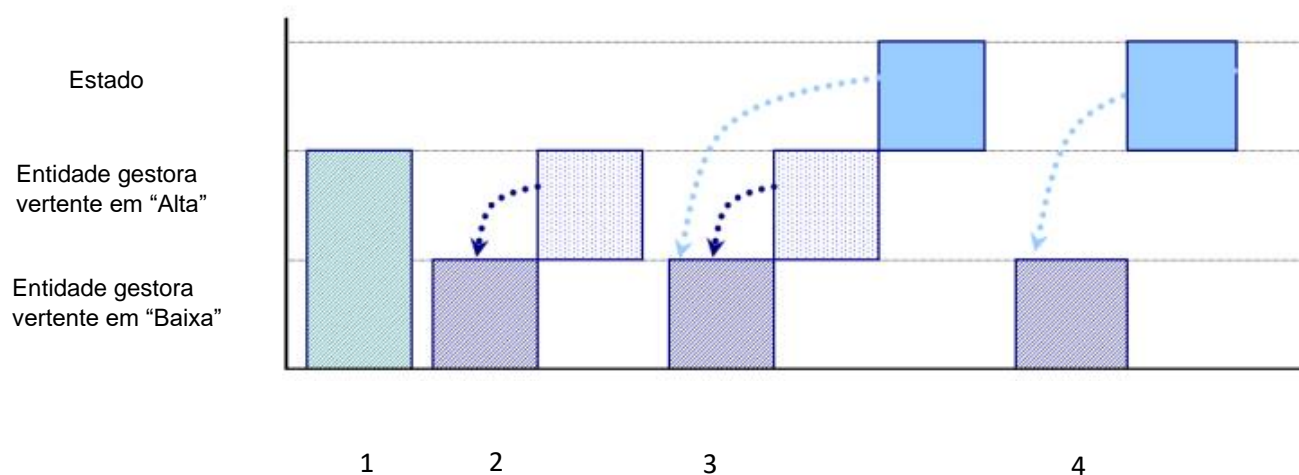


Figura 1 – Exemplo de um modelo de interação entre o Estado e Entidades Gestoras

Com base na figura acima referida, o ponto 1, remete-nos para um caso em que a mesma entidade gestora detém diretamente a responsabilidade pela gestão das infraestruturas, designadamente a vertente em “alta” e em “baixa”, ou seja, é da sua inteira responsabilidade a captação, o tratamento, a adução, o armazenamento e a distribuição ao consumidor final da água para consumo humano. No caso do saneamento, a recolha, a interceção, o tratamento e a rejeição das águas residuais urbanas;

São exemplos deste modelo a gestão sob responsabilidade de Câmaras Municipais, SMAS, empresas municipais, concessões municipais e concessões intermunicipais que asseguram toda a componente de abastecimento ou de rejeição do ciclo urbano da água (ou ambas as componentes).

Observando e descrevendo o ponto 2, a entidade gestora que detém a responsabilidade pela gestão das infraestruturas da vertente “em alta” participa/fornece diretamente a entidade gestora que detém a responsabilidade pela gestão das infraestruturas na vertente “em baixa”, independentemente do nível dessa participação.

A entidade gestora que detém a responsabilidade pela captação, o tratamento, a adução participa na entidade gestora que detém a responsabilidade pela distribuição ao consumidor final. No caso do saneamento a entidade que detém a responsabilidade pelo tratamento e rejeição das águas residuais urbanas participa na entidade que detém a responsabilidade pelas redes de recolha.

Sucintamente o número 3, da imagem em epígrafe, a entidade que detém a responsabilidade pela gestão das infraestruturas na vertente “em baixa”, é participada pela entidade que detém a responsabilidade pela gestão das infraestruturas na vertente em “alta” e conseqüentemente pelo Estado, independentemente do nível dessas participações.

No caso em apreço, podemos considerar a participação das empresas multimunicipais, concessionárias dos sistemas multimunicipais (entidade que detém a responsabilidade pela gestão da entidade gestora na vertente em “alta”) e do Estado, através da participação que detém para o setor, na entidade que passará a ter a responsabilidade pela gestão entidade gestora na vertente “em baixa”.

Em conclusão e por último, no ponto 4, verificamos um exemplo de uma entidade que detém a responsabilidade pela gestão das infraestruturas, “em baixa”, sendo participada pelo Estado.

Podemos retirar como ilação que as entidades gestoras que prestam os serviços de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos operam em diferentes fases das cadeias de valor dos serviços e assumem diversos modelos de gestão.

Sendo que, existem entidades que apenas operam na vertente de prestar o serviço em "alta", outras que apenas operam em "baixa" e outras que operam em "alta e baixa", de forma total ou parcial (em um ou mais serviços ou apenas numa parte do território, consoante contrato de concessão e área de abrangência, pois uma entidade gestora pode estar alocada a mais que um município). Com exceção das entidades que operam em "alta e baixa" de forma total, todas as outras entidades gestoras têm relações comerciais entre si traduzindo as tarifas o preço a pagar pelos serviços prestados.

## 8. Contratos relativos à gestão dos serviços de águas e resíduos

Tipologia de contratos que transferem a responsabilidade pela gestão dos serviços;

### **Contratos de parceria e de gestão**

As parcerias constituídas entre os municípios e o Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, corporizam-se num contrato de parceria celebrado entre estes, o qual informa o contrato de gestão a celebrar posteriormente entre estes parceiros e a entidade gestora.

### **Contratos de gestão delegada**

A transferência da gestão dos serviços por parte de um município ou associações de municípios para uma empresa do respetivo setor empresarial local opera através de um contrato de gestão delegada, que corresponde à figura do contrato de gestão prevista no regime do setor empresarial local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro), sujeita ainda ao regime especial dos serviços municipais de águas e resíduos (Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto), na sua redação atual no que respeita ao seu conteúdo e revisão.

### **Contratos de concessão**

As concessões de serviços municipais são atribuídas por contrato na sequência de um procedimento de contratação pública, sujeito à disciplina do Código dos Contratos Públicos (aprovado pela Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), bem como ao regime do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na sua redação atual.

## 9. Importância da criação e implantação do Grupo AdP – Águas de Portugal

O Grupo AdP - Águas de Portugal, foi um importante passo estratégico, para o desenvolvimento e consolidação do abastecimento público de águas e drenagem de águas residuais, pois integra um conjunto de empresas que presta serviços a mais de sete milhões de portugueses nos domínios do abastecimento de água e do tratamento de águas residuais, vulgo saneamento de águas residuais.

“O ano de 1993 marca o arranque de uma verdadeira revolução no abastecimento de água e no saneamento de águas residuais em Portugal. Em resultado da integração na Comunidade Económica Europeia, foi possível implementar uma gestão empresarial, liderada pela Águas de Portugal em parceria com os municípios,

Através de soluções supramunicipais, que geraram economias de escala e permitiram uma utilização mais eficiente dos recursos, foi possível prosseguir os objetivos de melhorar a qualidade da água e os níveis de atendimento das populações colocando Portugal entre os melhores desempenhos ambientais da Europa comunitária. As empresas do Grupo Águas de Portugal prestam serviços, direta ou indiretamente, em todo o território continental nos domínios do abastecimento de água e do saneamento de águas [...] residuais, [...] sendo que, operam também na área das energias renováveis [...]”.

A principal atividade das empresas que constituem o grupo, é a gestão integrada do ciclo urbano da água, nomeadamente: a captação, o tratamento e a distribuição de água para consumo público, observando os mais elevados padrões de qualidade; a recolha, o tratamento e a rejeição de águas residuais urbanas e industriais, incluindo a sua reciclagem e reutilização em condições ambientalmente seguras.

“A água que chega às nossas casas começa por ser captada no meio hídrico, seguindo para as Estações de Tratamento de Água onde é tornada adequada para consumo. É armazenada em reservatórios e a partir daí distribuída à população. Depois de utilizada é recolhida e novamente tratada para ser devolvida à natureza em condições ambientalmente seguras”.



Figura 2 – Ciclo Urbano da Água

O desenvolvimento das capacidades e competências do Grupo AdP no mercado nacional permitiu a expansão internacional do Grupo, atuando como montra das vantagens competitivas que Portugal detém no setor do ambiente.

## 9.1. Marcos Históricos em Portugal no Setor dos Serviços de Água

Ano 1868



Constituição da CAL – Companhia de Águas de Lisboa, concessionária do abastecimento de água a Lisboa até 1974, sendo sucedida pela EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa.

Em 1991, a EPAL é convertida numa sociedade anónima de capitais integralmente públicos, cuja denominação passou a ser, EPAL SA, cuja integração no Grupo AdP, se tornou realidade no ano de 1993

Ano 1993



Foi constituída a Águas de Portugal, integrada no IPE – Investimento e Participações do Estado, com a responsabilidade pelo desenvolvimento dos Sistemas Municipais de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais

Ano 1995



Foram constituídas as primeiras empresas concessionárias, no que remete aos primeiros Sistemas Multimunicipais de Abastecimento de Água, nomeadamente, Cávado, Douro e Paiva, Barlavento Algarvio e Sotavento Algarvio.

Foi criado o Sistema Multimunicipal de Saneamento da Costa do Estoril e a constituição da Sanest.

Ano 1997

Constituição da Aquapor, empresa destinada a suportar a participação nos mercados dos sistemas Municipais, este foi o primeiro passo a dar no âmbito de iniciar e despoletar o processo de privatização do setor da água, de modo a que este grupo tenha hoje em dia, participação numa série de entidades gestoras, participadas ou detidas a 100% pelo grupo.

Desde 1987, a AQUAPOR / LUSÁGUA é um dos principais players do mercado na Gestão de Concessões Municipais e Prestações de Serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais diretamente à população, às autarquias e às indústrias.

Fundado em 1997, o Grupo Aquapor, é a principal empresa a atuar no mercado de Gestão de Concessões Municipais e Prestações de Serviços, sendo detida unicamente por capitais portugueses.

Desde a sua criação que o Grupo Aquapor, é um importante instrumento empresarial no estudo, alavancagem, gestão, manutenção e exploração de sistemas municipais vocacionados para a participação nos mercados do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais através de contratos de concessão detidos através de entidades gestoras e estabelecidos com os municípios.



Figura 3 – Historial do Grupo Aquapor Luságua

É importante realçar que no âmbito internacional, o Grupo Aquapor, iniciou em Moçambique e Angola no ano de 2011, a sua expansão, através do estabelecimento de protocolos com parceiros locais estratégicos, sendo reforçada em 2016, através da adjudicação de um contrato de concessão para os serviços de água nas cidades de Jeddah e Jeddah 3, na Arábia Saudita.

Conforme referido anteriormente, o Grupo é hoje um verdadeiro aliado e parceiro estratégico com elevado conhecimento e constituído por empresas e entidades gestoras de diferentes valências, tais como, Aquagest, Águas de Alenquer, Águas de Azambuja, Águas de Cascais, Águas da Figueira, Águas de Gondomar, Águas do Lena, Luságua Alcanena, Luságua Lisboa, Águas do Planalto, Águas do Sado, Águas da Teja, TRATAVE, Visaqua e Águas do Vouga. Empresas que constituem uma enorme fonte de know-how do Grupo e mesmo referências no sector.

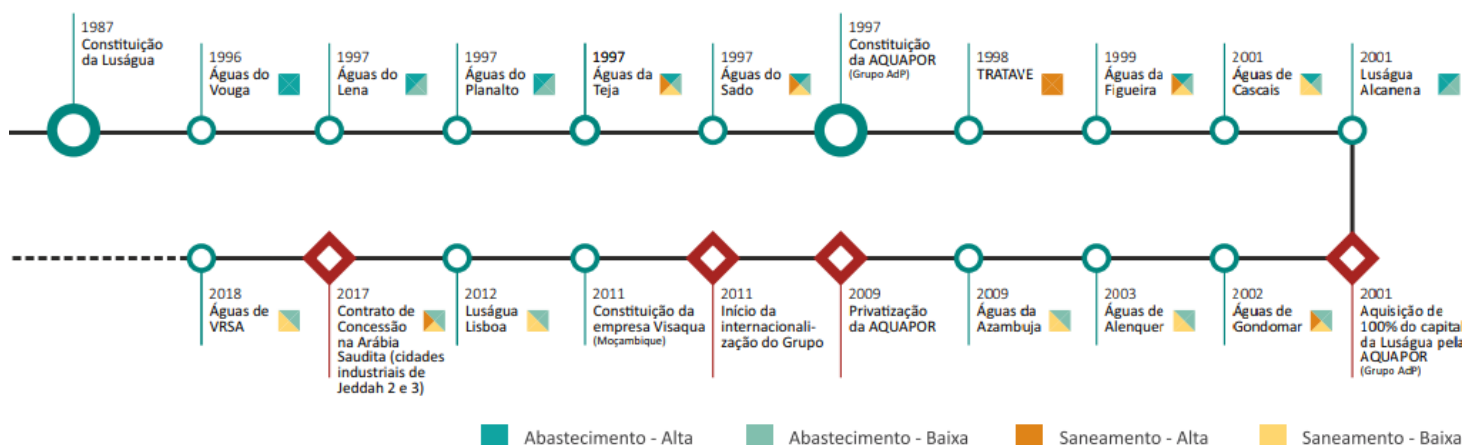


Figura 4 – Entidades Gestoras com participação do Grupo Aquapor

Importa elucidar e estabelecer, que o Grupo Aquapor está presente em 26 municípios, num total de 47 municípios e que optaram por estabelecer a gestão concessionada dos serviços.

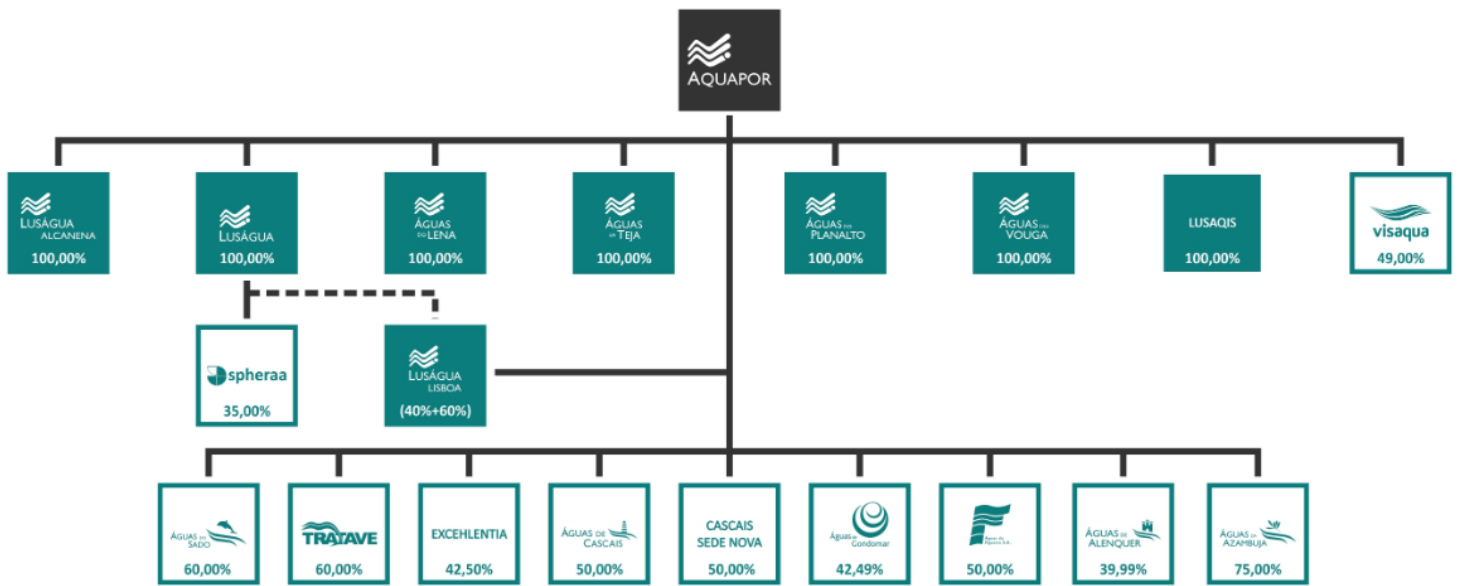


Figura 5 – Entidades detidas pelo Grupo Aquapor

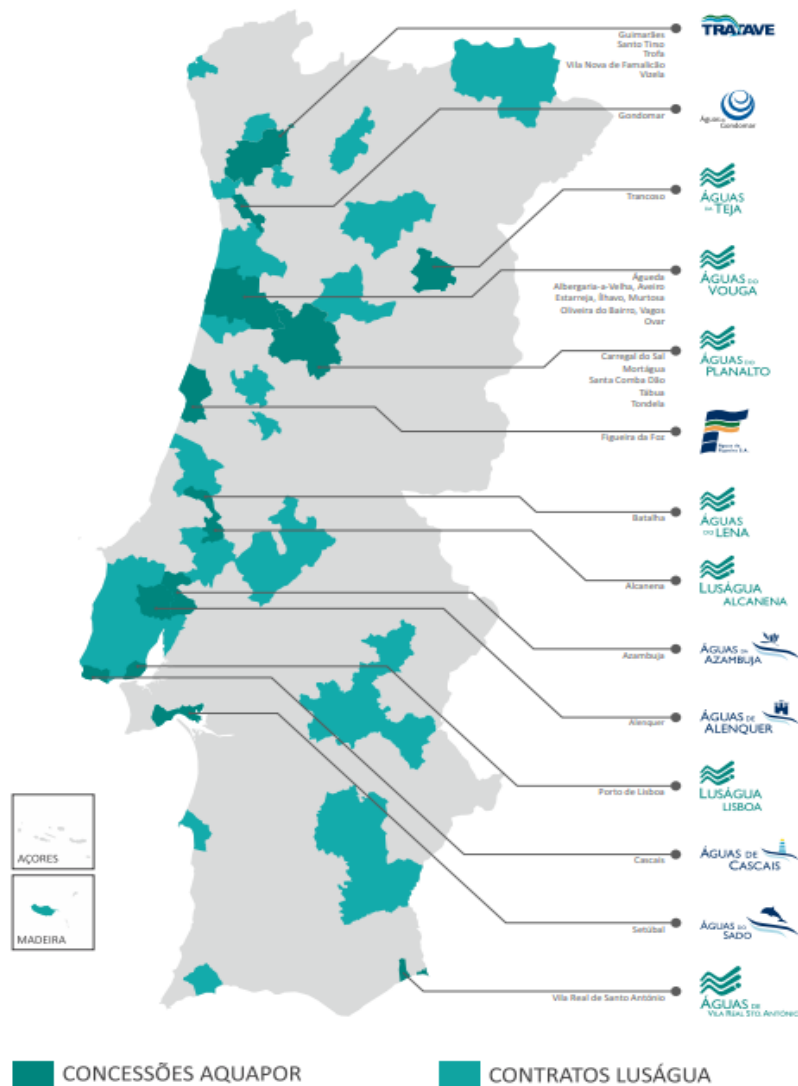


Figura 6 – Localização das entidades gestoras com participação do Grupo Aquapor

O modo de atuação do Grupo Aquapor no mercado das concessões pauta-se e é alavancado pela melhoria contínua da eficiência dos serviços públicos por si geridos, traduzindo-se em ganhos operacionais e económicos de grande relevância, o conhecimento e experiência que o grupo auferiu são fundamentais numa boa correlação de serviços e todo o conhecimento adquirido e know-how, através da partilha de cima para baixo e com diversas empresas do Grupo, são um fator crítico de sucesso na boa gestão de diversas entidades gestoras e municípios.

O Grupo Aquapor, vulgarmente designado de Aquapor/Luságua, isto porque passou a deter, a partir de 09 junho de 2006, data de constituição da Luságua – Serviços Ambientais, SA e resultou de um processo de reestruturação de algumas participações detidas pela Aquapor.

Fundamentalmente a Luságua, centraliza os processos ambientais, relacionados com a sua área de abrangência e operacionalidade da Aquapor, discriminadamente refiro-me a processos de operação e manutenção de ETAR, infraestruturas hidráulicas, assistência técnica e auditoria interna e externa especializada e controlo analítico.

Tendo como referência o posicionamento e objetivos da Luságua, passo a citar;

“O posicionamento da LUSÁGUA no mercado português dos serviços ambientais visa responder às necessidades de aumento de eficiência dos serviços de água, saneamento e resíduos, reduzindo o impacto ambiental dos mesmos.

As soluções globais da LUSÁGUA, nas suas diversas vertentes, englobam: metodologias e procedimentos, projetos de conceção, otimização processual, telegestão, sistemas de informação e ferramentas de apoio à operação e decisão assentes em processos de análise de dados.

Olhamos cada desafio que nos é colocado como uma forma de explorar novas soluções, promovendo uma melhoria contínua dos serviços. Temos com os nossos clientes uma relação próxima que transcende a vertente comercial e na qual nos revemos mutuamente como parceiros”.

## 10. O sector das águas em Portugal

Os serviços públicos de abastecimento de água e drenagem de águas residuais, vulgo saneamento, são essenciais não apenas para o quotidiano dos cidadãos, bem como para as atividades económicas e de proteção do ambiente.

As políticas públicas adotadas em Portugal nos últimos 20 anos no setor dos serviços de água, visaram recuperar o atraso que existia em termos de infraestruturização do país e assim assegurar uma maior cobertura a nível de área coberta e rede, assim como o cumprimento de objetivos ambientais (no que concerne ao tratamento de águas residuais).

Com este propósito e sem que tenha havido liberalização de atividades, como em alguns setores de atividades, foi discutida a entrada e a possibilidade de intervenção de diferentes agentes, face aos existentes até então.

Mantendo-se o princípio de que os serviços de abastecimento de água são uma responsabilidade dos municípios, em 1993 foi criada a figura dos sistemas multimunicipais, que se refere a sistemas criados pelo Estado para servir dois ou mais municípios, nas situações em que se considerou necessário um investimento do Estado em infraestruturas que promovam economias de escala. Estes sistemas são geridos em modelo de concessão, que só pode ser atribuída por ato legislativo a uma empresa de capitais maioritariamente públicos (do Estado e dos municípios servidos).

O Estado é ainda responsável pelo sistema de captação, tratamento, adução e distribuição de água para consumo humano na cidade de Lisboa e adução, fornecimento de água em regime de alta a muitos dos concelhos contíguos, tais como, os municípios de Oeiras (1935), Cascais (1941), Azambuja (1945), Vila Franca de Xira (1946), Sintra, Loures e Odivelas (1948), Alenquer (1950), Alcanena (1955), Santarém (1958), Arruda dos Vinhos e Sobral de Monte Agraço (1964), Cartaxo (1978), Amadora (1979), Mafra (1981), Torres Vedras (1988), Entroncamento e Torres Novas, (1993), Ourém (1994), Vila Nova da Barquinha e Tomar (1995), Constância (1996), Porto de Mós e Leiria (1998), Batalha (2003) e o Sistema Multimunicipal Águas do Oeste (2003) que serve os municípios de Alcobaça, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Óbidos, Peniche, Rio Maior e Nazaré. Os municípios de Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Alenquer e Torres Vedras passaram a ser abastecidos pela Águas do Oeste. Os municípios de Entroncamento e Vila Nova da Barquinha passaram a ser servidos pelo Sistema Multimunicipal Águas do Centro (2010) e o município de Torres Novas que passou a ser abastecido pelas Águas do Ribatejo (2011), todos estes

são geridos pela EPAL – Empresa Pública das Águas Livres, sucessora da centenária CAL – Companhia das Águas de Lisboa, concessionária do abastecimento de água à cidade de Lisboa, entre 02 de abril de 1868 e 30 de outubro de 1974, altura em que terminou o contrato de concessão. Foi constituída a EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa designação que mantém até 1981, quando altera sua designação para EPAL – Empresa Pública das Águas Livres.

Conhecendo um pouco mais da história da EPAL, à data de 21 de junho de 1991, por força do Decreto-Lei nº 230/91, a EPAL – Empresa Pública das Águas Livres é transformada em sociedade anónima de capitais integralmente públicos, sendo integrada em 1993, no então denominado Grupo AdP – Águas de Portugal SGPS, SA.

Atualmente a EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A., é uma empresa do setor empresarial do Estado, detida a 100% pela AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A., encontrando-se sujeita ao enquadramento legal inerente a esta qualificação, nomeadamente, o disposto no Decreto-Lei 133/2013, de 03 de outubro.

Em 2017, o Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento de Lisboa e Vale do Tejo, ao abrigo do Decreto-Lei nº 34/2017, de 24 de março, passou a adotar a denominação de Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Vale do Tejo, na sequência do processo de cisão que deu origem a dois novos sistemas multimunicipais - Sistema Multimunicipal de Saneamento de Águas Residuais da Grande Lisboa e Oeste e Sistema Multimunicipal de Saneamento de Águas Residuais da Península de Setúbal – e a duas novas sociedades – Águas do Tejo Atlântico, SA e Simarsul, SA – a quem foi atribuída a concessão da exploração e gestão dos novos sistemas.

A concessão da exploração e da gestão do Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Vale do Tejo foi atribuída à Águas do Vale do Tejo e à EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A, a sua gestão delegada.

Atualmente a área servida pela EPAL e ADVT abrange 87 municípios que ocupam uma área territorial correspondente a 33% do território continental português e serve 3,5 milhões de habitantes. Esta solução para além da coesão territorial tem em vista gerar as eficiências necessárias à sustentabilidade económica, social e ambiental destes sistemas.

A gestão pelos municípios pode ser realizada diretamente pelas suas unidades orgânicas (serviços municipais ou municipalizados), por empresas detidas pelos

municípios ou detidas por estes e pelo Estado (parceria pública) e ainda por concessionárias privadas.

O setor das águas em Portugal é caracterizado por uma grande diversidade de modelos de gestão e heterogeneidade na natureza e dimensão das entidades gestoras.

## 11. Diferentes tipos de abastecimento

### 11.1. Entidades Gestoras abastecimento de água em alta

A figura abaixo referenciada apresenta a distribuição geográfica das entidades gestoras do serviço de abastecimento público de água em alta, por submodelo de gestão a 31 de dezembro de 2017.

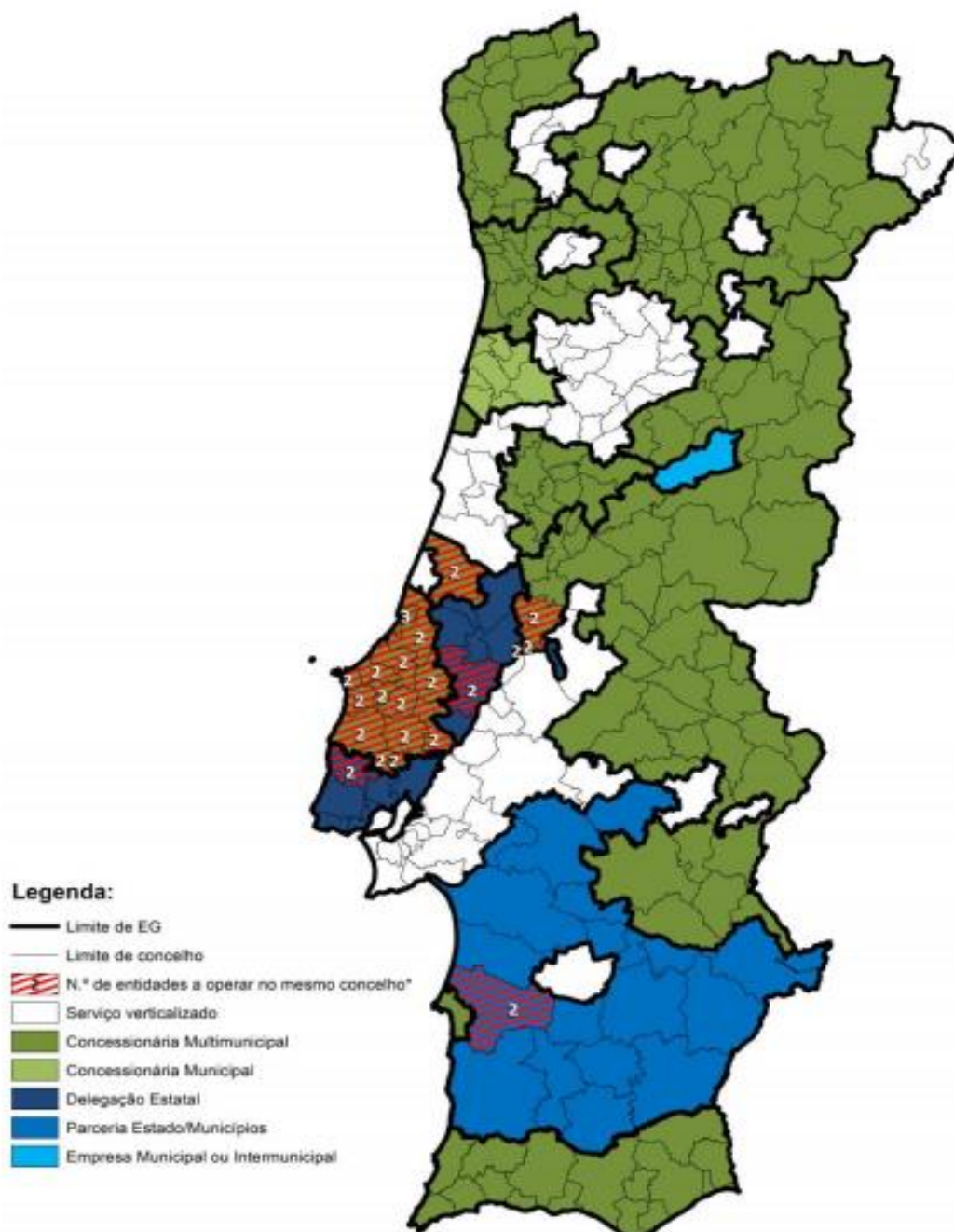


Figura 7 - Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de abastecimento de água em alta

Tendo a imagem referenciada em cima, como ponto de análise e de observação, é possível denotar que em Portugal continental, a maior parte do serviço de abastecimento de água em alta, é executada por entidades concessionárias (a verde no mapa da Figura 7).

Estas entidades abrangem cerca de 72% da população e 79% do número de municípios abrangidos por entidades gestoras que prestam o serviço de abastecimento público de água em alta, com especial enfoque para o submodelo das concessionárias multimunicipais.

Modelo de gestão	Submodelo de gestão	Abastecimento de água			Saneamento de águas residuais			Gestão de resíduos urbanos			Total
		Alta	Baixa	Total <sup>11</sup>	Alta	Baixa	Total <sup>11</sup>	Alta	Baixa	Total <sup>11</sup>	
Gestão concessionada	Concessões multimunicipais	6	1	6	8	0	8	12	0	12	21
	Concessões municipais	1	28	29	2	23	25	0	0	0	32
Gestão delegada	Delegações estatais	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
	Parcerias Estado/municípios	1	2	3	1	2	3	0	0	0	3
	Empresas municipais ou intermunicipais	1	23	24	0	23	23	8	18	25	36
	Juntas de freguesia	0	61	61	0	0	0	0	0	0	61
Gestão direta	Associações de municípios	0	0	0	1	0	1	3	2	5	6
	Serviços municipalizados ou intermunicipalizados	1	20	20	0	19	19	0	7	7	20
	Serviços municipais	1	183	183	0	190	190	0	228	228	255
<b>Total</b>		<b>12</b>	<b>319</b>	<b>327</b>	<b>12</b>	<b>257</b>	<b>269</b>	<b>23</b>	<b>255</b>	<b>277</b>	<b>435</b>

Figura 8 – Entidades Gestoras que compõem os diferentes serviços por modelo de gestão

Permanecendo e focando na análise do mapa da Figura 7, este permite-nos também verificar a existência de municípios em que o serviço de abastecimento é verticalizado, ou seja, as entidades que realizam o abastecimento público de água têm toda a cadeia de valor incorporada nas suas operações, realizando a captação e o tratamento de água assim como a sua distribuição ao utilizador final (consumidor). Em Portugal continental a verticalização do serviço abrange um universo de 120 municípios e um total de 3 milhões de habitantes, concentrando-se sobretudo no Centro e Norte do País.

Na Figura 9 estão elencados os indicadores gerais do setor de abastecimento público de água em alta, apresentando-se o número de entidades gestoras envolvidas, os concelhos abrangidos e a sua abrangência em termos territoriais e populacionais \*, informação que se encontra pormenorizada na figura 8.

\*) Os dados referentes à população dizem respeito aos habitantes potencialmente abrangidos pelas entidades gestoras que prestam o serviço de abastecimento público de água em alta. Acresce ainda dizer que estes dados correspondem aos valores recolhidos nos Censos 2011, da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, referindo-se apenas a Portugal continental. Nesse sentido, importa sublinhar que constituem uma aproximação à realidade.

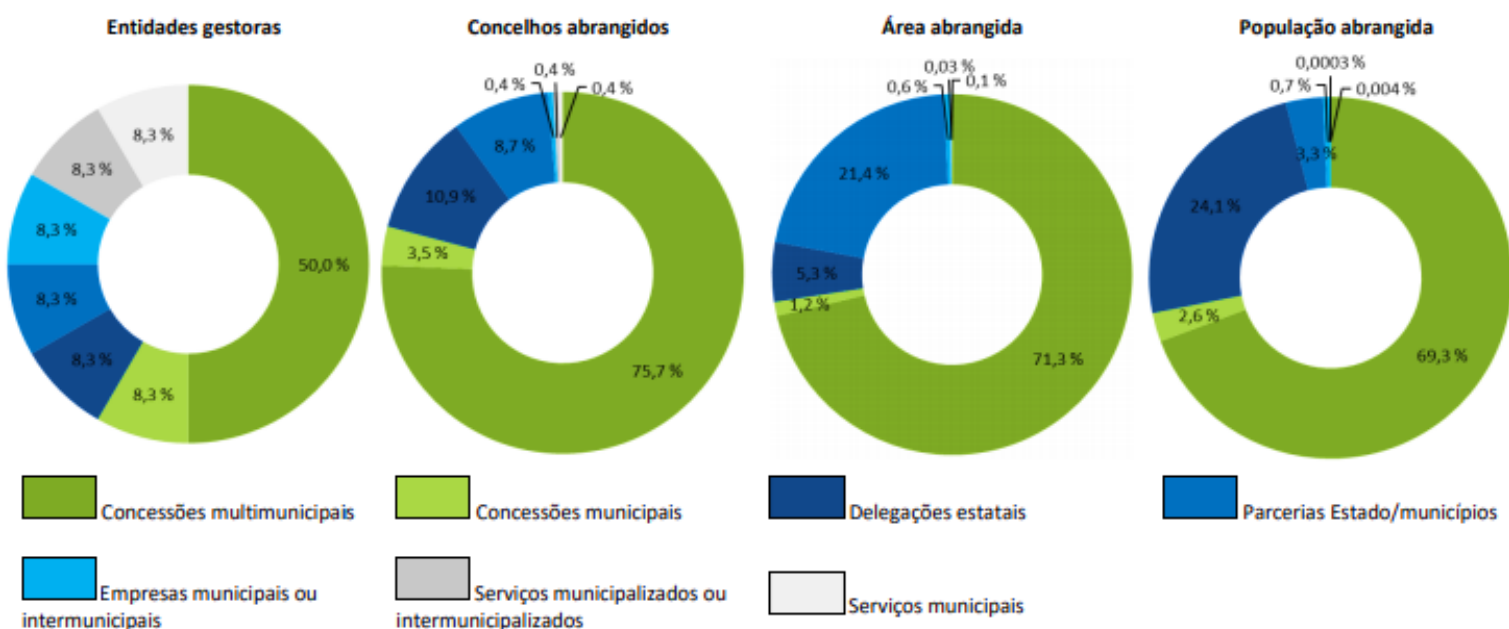


Figura 9 – Indicadores gerais do setor de abastecimento de água em alta, por submodelo de gestão

Tendo como referência, a figura 10, é possível observar que as concessões multimunicipais são o submodelo de gestão predominante no setor em alta, abrangendo um total de 174 municípios e mais de 5,1 milhões de habitantes. As delegações estatais têm também algum peso no setor. Embora só com uma entidade (EPAL), a grande concentração de população existente na sua área de intervenção torna este submodelo no segundo mais relevante do setor em alta, com 25 municípios e uma população de aproximadamente 1,8 milhões de habitantes. Os restantes submodelos têm uma representatividade mais baixa.

Submodelo de gestão	Entidades gestoras	Concelhos abrangidos	Área abrangida (km <sup>2</sup> )	População abrangida (milhares de hab.)	Densidade populacional (hab./km <sup>2</sup> )
Concessões multimunicipais	6	174	51 863	5 105	98
Concessões municipais	1	8	899	190	211
Delegações estatais	1	25	3 885	1 779	458
Parcerias Estado/municípios	1	20	15 533	245	16
Empresas municipais ou intermunicipais	1	1	435	49	112
Serviços municipalizados ou intermunicipalizados	1	1	22	0,27	12,2
Serviços municipais	1	1	72	0,02	0,3

Figura 10 – Panorama dos serviços de abastecimento de água em alta

Vamos analisar de seguida, a evolução do setor do abastecimento público de água em alta, com início desde o ano de 1993 a 2017, tendo como referência a imagem abaixo.

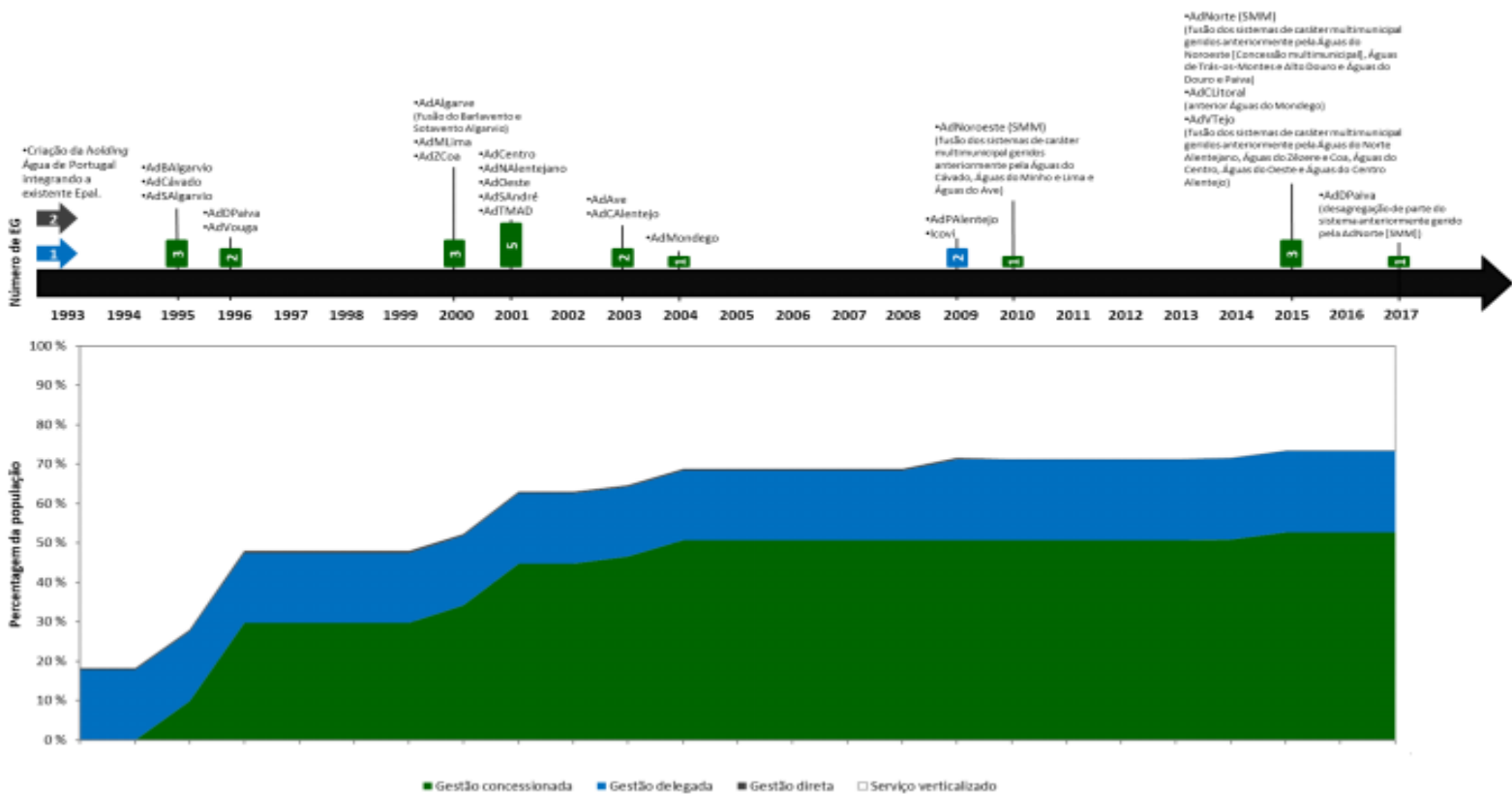


Figura 11 – Evolução do setor relativo ao abastecimento público de água em alta

É possível analisar e concluir que o setor teve uma evolução muito significativa.

As entidades gestoras iniciais foram inicialmente criadas maioritariamente nos sistemas situados nas regiões litorais e mais densamente povoadas, sendo que as posteriores, no geral, foram situadas aos sistemas no interior do País. Neste momento, a totalidade das entidades que fazem o abastecimento de água em alta é de natureza empresarial, sendo o modelo de gestão concessionada o que prevalece atualmente no setor.

## 11.2. Entidades gestoras de abastecimento de água em baixa

Conforme figura 7 que discrimina e referencia geograficamente as entidades gestoras em função do serviço de abastecimento de água em alta, a figura abaixo apresenta a distribuição geográfica das entidades gestoras do serviço de abastecimento público de água em baixa, por submodelo de gestão, a 31 de dezembro de 2017.

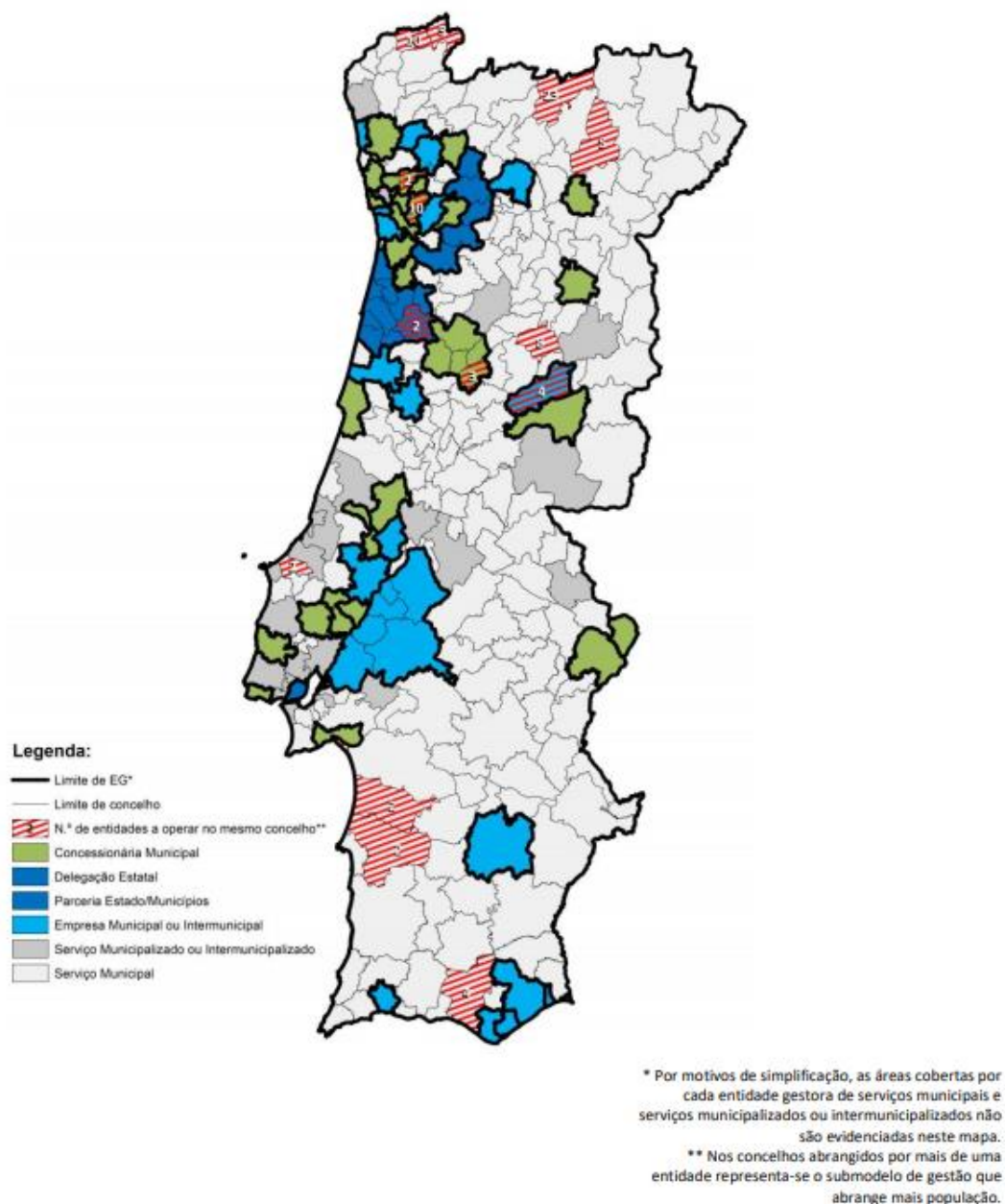


Figura 12 - Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de abastecimento de água em baixa

É possível analisar que o abastecimento de água em baixa é considerado em grande número, como se constata pela elevada quantidade de entidades gestoras assinaladas na imagem. Na sua maioria, com uma área de intervenção igual ou menor do que a municipal.

O modelo de gestão direta é aquele que mais se destaca (em destaque, a cinzento), abrangendo 70% do total de municípios e aproximadamente 52% da população de Portugal continental. Os restantes modelos de gestão localizam-se predominantemente no litoral ou nos grandes centros urbanos.

Na Figura 13 estão considerados os indicadores gerais do setor de abastecimento público de água em baixa, isto é, apresentando-se o número de entidades gestoras envolvidas, os concelhos abrangidos e a sua abrangência em termos territoriais e populacionais\*, informação que se encontra pormenorizada na figura 14.

\*) Os dados referentes à população dizem respeito aos habitantes potencialmente abrangidos pelas entidades gestoras que prestam o serviço de abastecimento público de água em baixa. Estes dados correspondem aos valores recolhidos nos Censos 2011, da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, referindo-se apenas a Portugal continental. Nesse sentido, importa sublinhar que constituem uma aproximação à realidade.

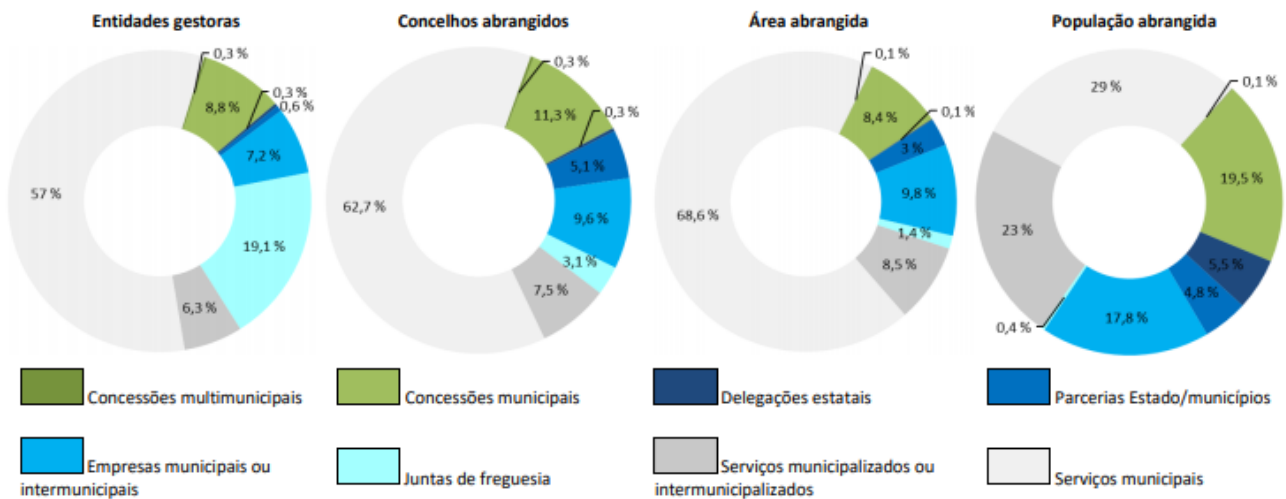


Figura 13 - Indicadores gerais do setor de abastecimento de água em baixa por submodelo de gestão

Derivado da imagem em anexo, é possível notar que os serviços municipais são o submodelo de gestão com maior preponderância, aproximadamente 183 municípios e abrangendo cerca de 3 milhões de habitantes. Embora com o maior número de população, esta tipologia é predominante em zonas rurais com menor densidade populacional (juntamente com as juntas de freguesia, este é o submodelo com menor densidade populacional, 47 hab./km<sup>2</sup>). Esta característica pode ser confirmada no mapa da Figura 12, onde se observa que a maior parte dos serviços municipais se localiza no interior do País, em áreas tipicamente com menor população. Por outro lado, na situação oposta surgem as delegações estatais (EPAL), com uma densidade populacional de 5,5 mil hab./km<sup>2</sup>, prestando o serviço na área urbana do concelho de Lisboa.

Submodelo de gestão	Entidades gestoras	Concelhos abrangidos	Área abrangida (km <sup>2</sup> )	População abrangida (milhares de hab.)	Densidade populacional (hab./km <sup>2</sup> )
Concessões multimunicipais	1	1	75	11	142
Concessões municipais	28	33	7 609	1 971	259
Delegações estatais	1	1	100	553	5 524
Parcerias Estado/municípios	2	15	2 702	479	177
Empresas municipais ou intermunicipais	23	28	8 888	1 793	202
Juntas de freguesia	61	9	1 276	41	32
Serviços municipalizados ou intermunicipalizados	20	22	7 688	2 316	301
Serviços municipais	183	183	61 939	2 922	47

Figura 14 - Panorama dos serviços de abastecimento de água em baixa

As concessionárias municipais, as empresas municipais ou intermunicipais e os serviços municipalizados ou intermunicipalizados são também submodelos de gestão com peso no setor do abastecimento de água em baixa, abrangendo 2 milhões de habitantes, 1,8 milhões de habitantes e 2,3 milhões de habitantes, respetivamente. Apesar de abrangerem muito menos municípios que os serviços municipais, as características mais urbanas das suas áreas de intervenção justificam o elevado número de habitantes abrangidos por estes modelos de gestão.

Devido ao mencionado, o abastecimento de água em baixa é um setor segmentado, assinalado pela existência de um elevado número de entidades, facto que é explicado em parte pela maioria do serviço estar a ser assegurado por serviços municipais, mas

também, em algumas situações, pela existência de micro entidades que são compostas por juntas de freguesia.

Nos últimos anos tem havido um esforço no sentido de formalizar e unificar a relação contratual entre estas entidades e os respetivos municípios, abrangendo em 2017 um universo de 41 mil habitantes e sendo responsável pela maioria dos casos em que se verifica mais do que uma entidade gestora a operar no mesmo concelho.

Vamos analisar de seguida à semelhança da análise efetuada para a evolução do abastecimento em alta, a evolução do setor do abastecimento público de água em baixa, com início desde o ano de 1993 a 2017, tendo como referência a imagem abaixo.

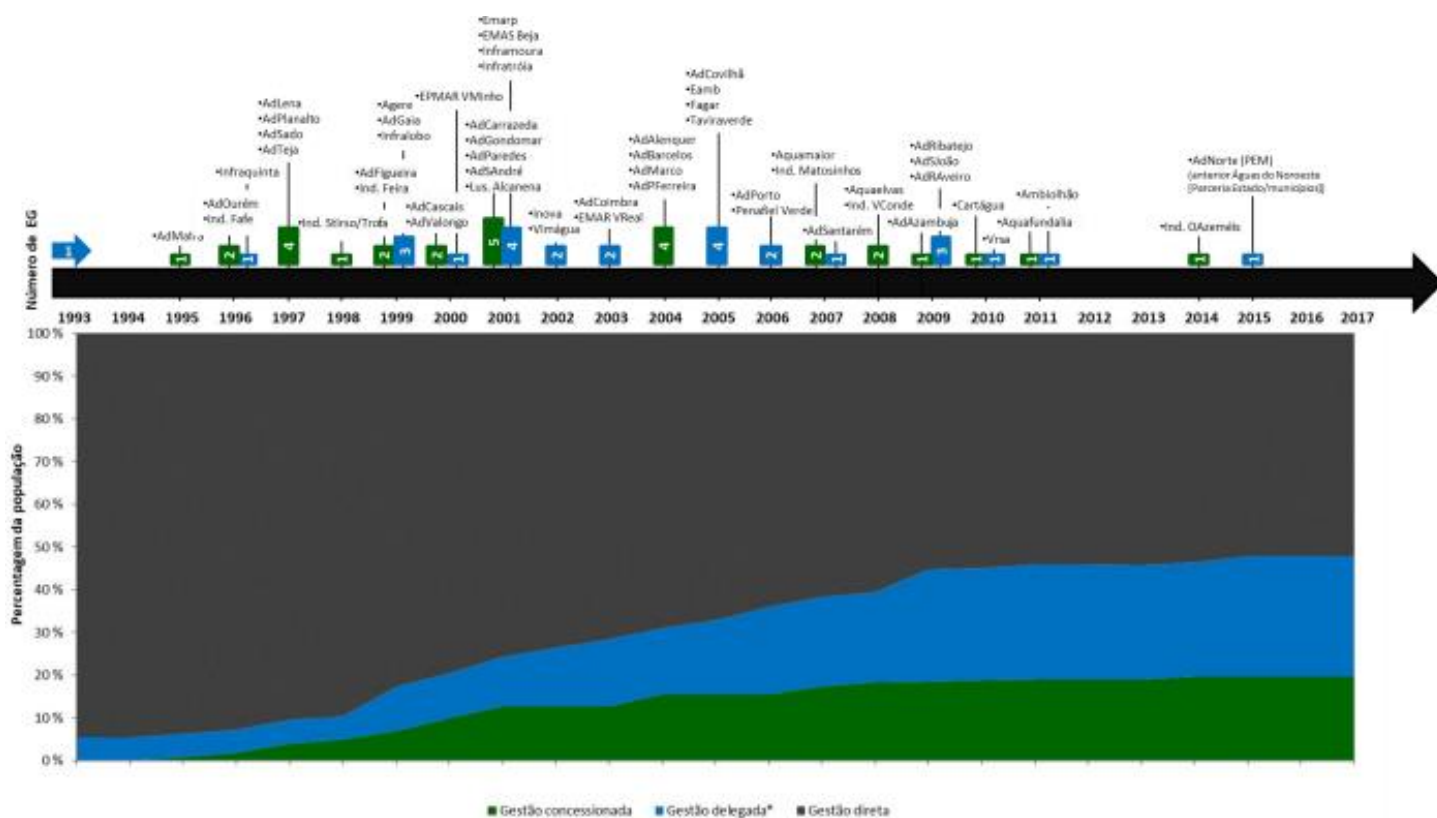


Figura 15 - Evolução do setor relativo ao abastecimento público de água em baixa

Como anteriormente fora mencionado, as entidades gestoras com modelo de gestão direta dominam o abastecimento de água em baixa. No entanto, nas duas últimas décadas assiste-se a uma tendência de empresarialização crescente do setor. No início da década de 2000 os modelos de gestão concessionada e delegada representavam apenas 20% da população, ao passo que na atualidade representam quase metade (48%), mais que duplicando o seu peso no setor. Na sua generalidade, à imagem do que se observou em 2016, no ano de 2017 não se registou qualquer alteração ao número de entidades que compõem o setor e conseqüentemente à população respetivamente abrangida.

### 11.3. Entidades gestoras de drenagem de águas residuais em alta

Seguidamente iremos analisar a distribuição geográfica das entidades gestoras do serviço de saneamento de águas residuais em alta, por submodelo de gestão, a 31 de dezembro de 2017.

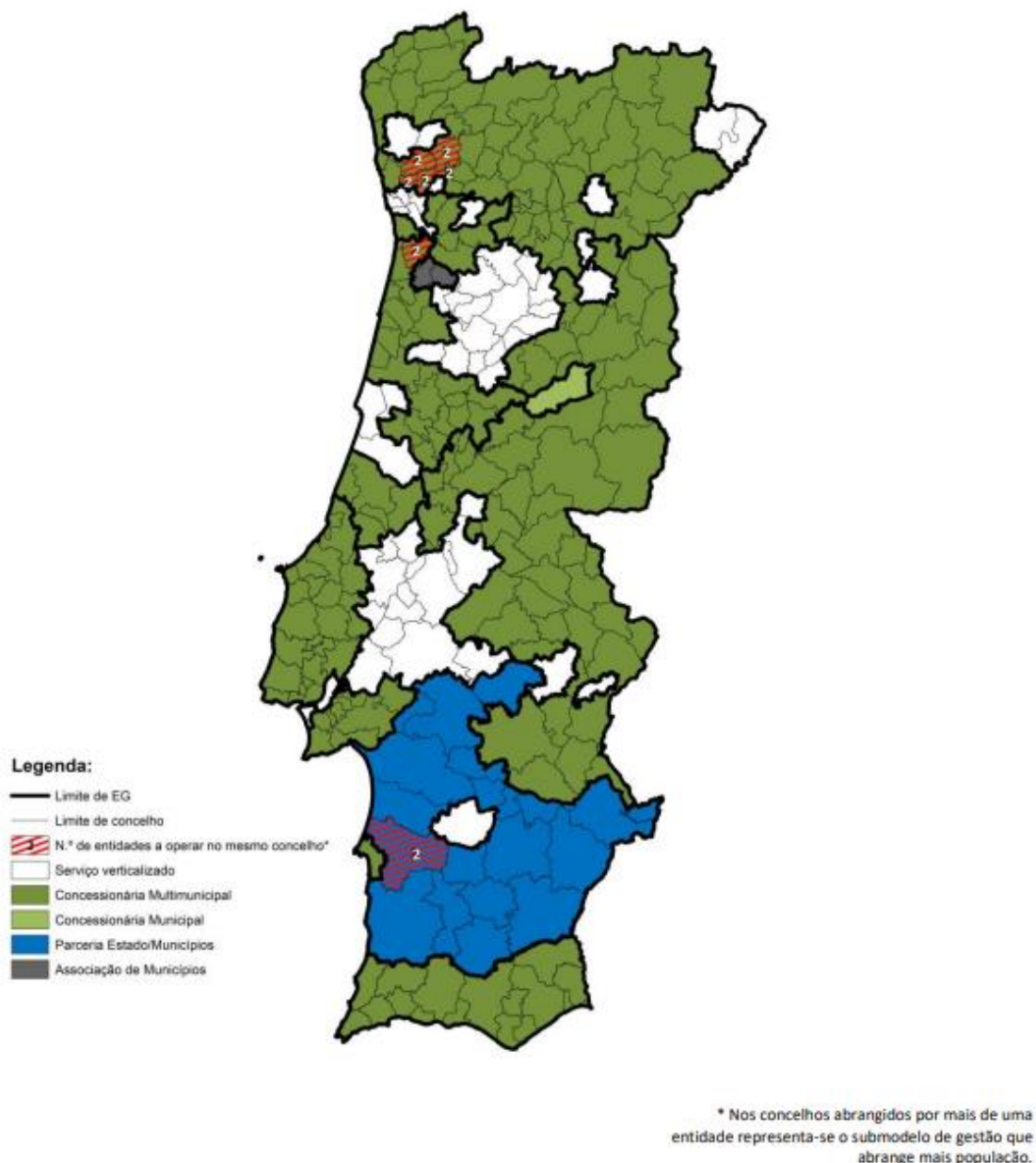


Figura 16 - Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de saneamento de águas residuais urbanas em alta

É possível aferir que a maior parte do serviço analisado, continua a ser assegurado por entidades concessionárias, abrangendo cerca de 96% da população e 90% do número de municípios abrangidos por entidades gestoras que prestam o serviço de saneamento de águas residuais em alta.

Comparativamente à verticalização do serviço, esta é inferior ao que se regista no abastecimento.

Contudo, a verticalização do saneamento, ou seja, a incorporação por parte de uma entidade gestora de todas as fases do processo produtivo do serviço de saneamento de águas residuais (realizando todas as operações inerentes), abrange cerca de 150 municípios e aproximadamente 2,7 milhões de habitantes.

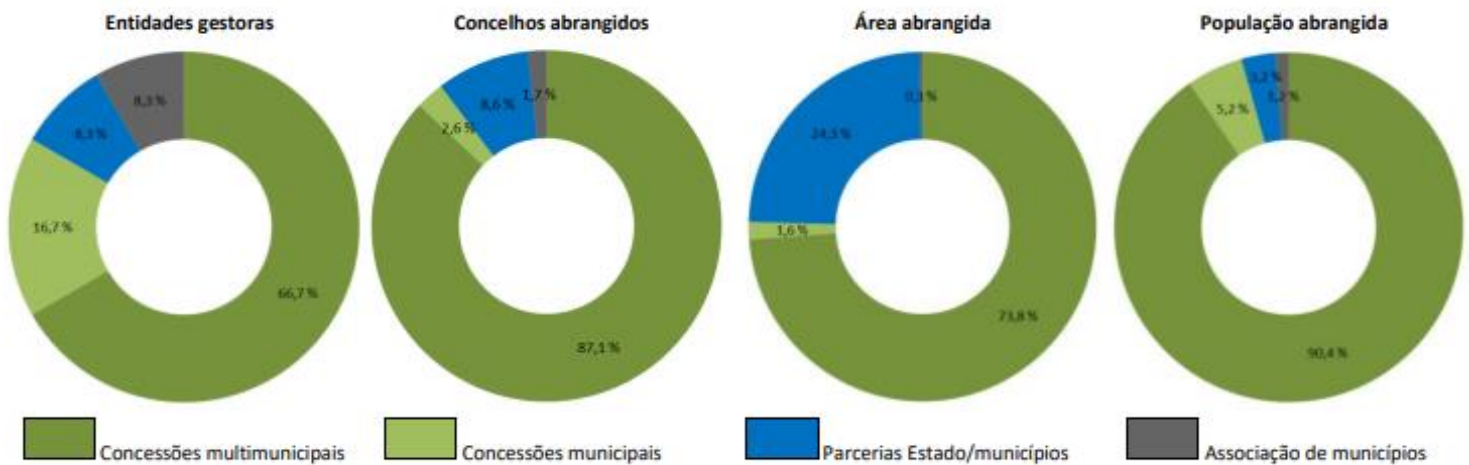


Figura 17 - Indicadores gerais do setor de saneamento de águas residuais urbanas em alta, por submodelo de gestão

Na imagem estão referenciados os indicadores gerais do setor de saneamento de águas residuais em alta, apresentando-se o número de entidades gestoras envolvidas, os concelhos abrangidos e a sua abrangência em termos territoriais e populacionais\*.

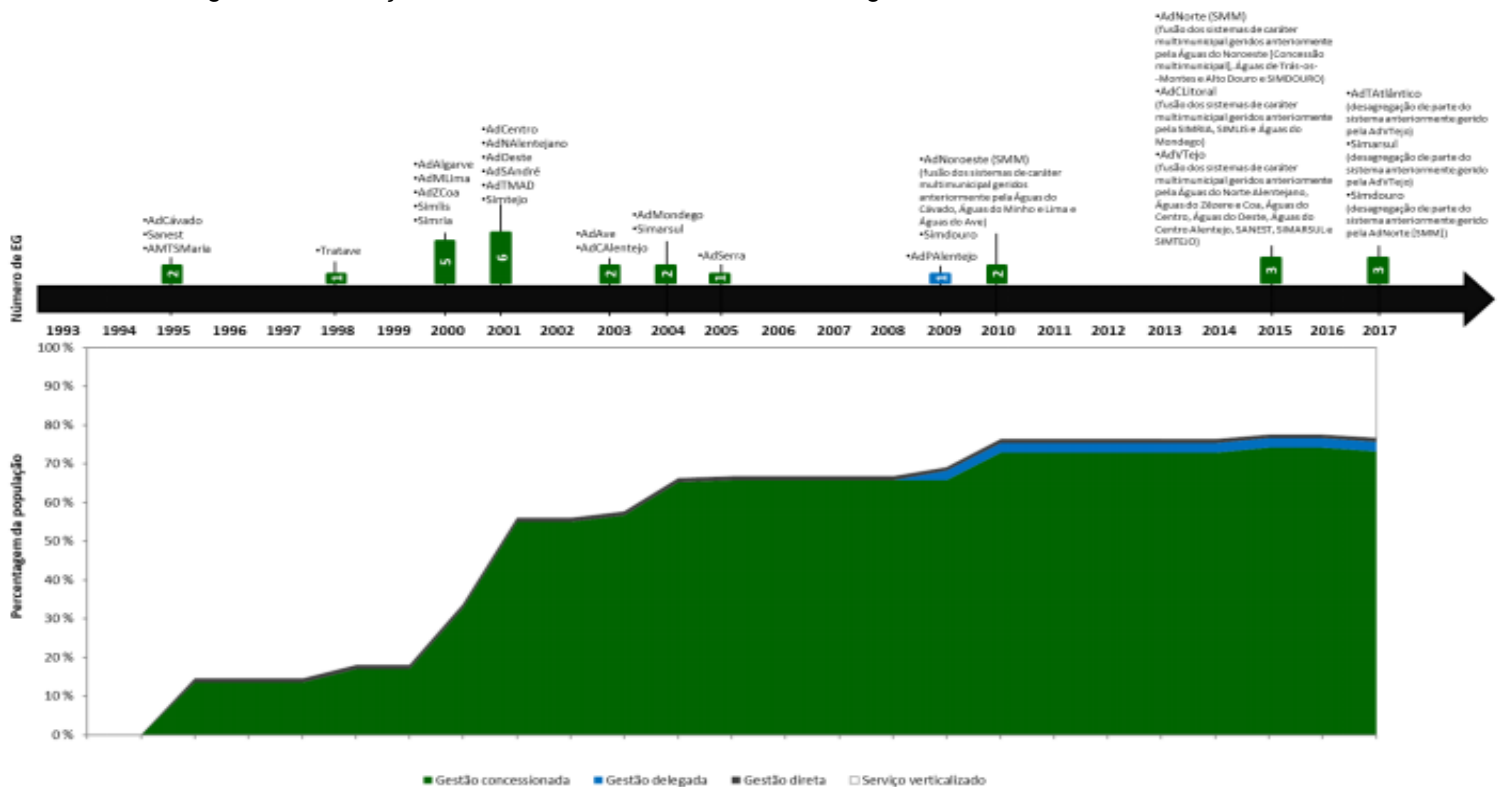
\*) Os dados referentes à população dizem respeito aos habitantes potencialmente abrangidos pelas entidades gestoras que prestam o serviço de abastecimento público de água em baixa. Estes dados correspondem aos valores recolhidos nos Censos 2011, da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, referindo-se apenas a Portugal continental. Nesse sentido, importa sublinhar que constituem uma aproximação à realidade.

Submodelo de gestão	Entidades gestoras	Concelhos abrangidos	Área abrangida (km <sup>2</sup> )	População abrangida (milhares de hab.)	Densidade populacional (hab./km <sup>2</sup> )
Concessões multimunicipais	8	202	47 245	6 957	147
Concessões municipais	2	6	1 031	402	390
Parcerias Estado/municípios	1	20	15 533	245	16
Associações de municípios	1	4	176	93	530

Figura 18 - Panorama dos serviços de saneamento em alta

Analisando o submodelo de gestão predominante no serviço de saneamento de águas residuais em alta é possível estabelecer que prevalece o regime das concessões multimunicipais, que abrange aproximadamente 7 milhões de habitantes e um total de 202 municípios, 90% e 87% do universo pertencente ao serviço de saneamento em alta, respetivamente. O submodelo das parcerias Estado/municípios ainda assim estabelece uma representatividade assinalável, no que concerne a área abrangida, com 24% do total.

Figura 19 - Evolução do setor relativo ao saneamento de águas residuais urbanas em alta, desde



o ano de 1993

É possível observar a partir da figura 19 que as entidades gestoras com modelo empresarial constituem praticamente a totalidade do setor, sendo a gestão concessionada o modelo predominante. Esta tendência começou a evidenciar-se nos anos de 2000 e 2001, quando foram criadas 11 concessões. Atualmente o modelo abrange quase a totalidade da população afeta ao serviço de saneamento em alta.

#### 11.4. Entidades gestoras de drenagem de águas residuais em baixa

Conforme estudo mensurado para o modelo em alta, vamos efetuar a abordagem, tendo como referência a distribuição geográfica das entidades gestoras do serviço de saneamento de águas residuais em baixa, por submodelo de gestão, a 31 de dezembro de 2017.

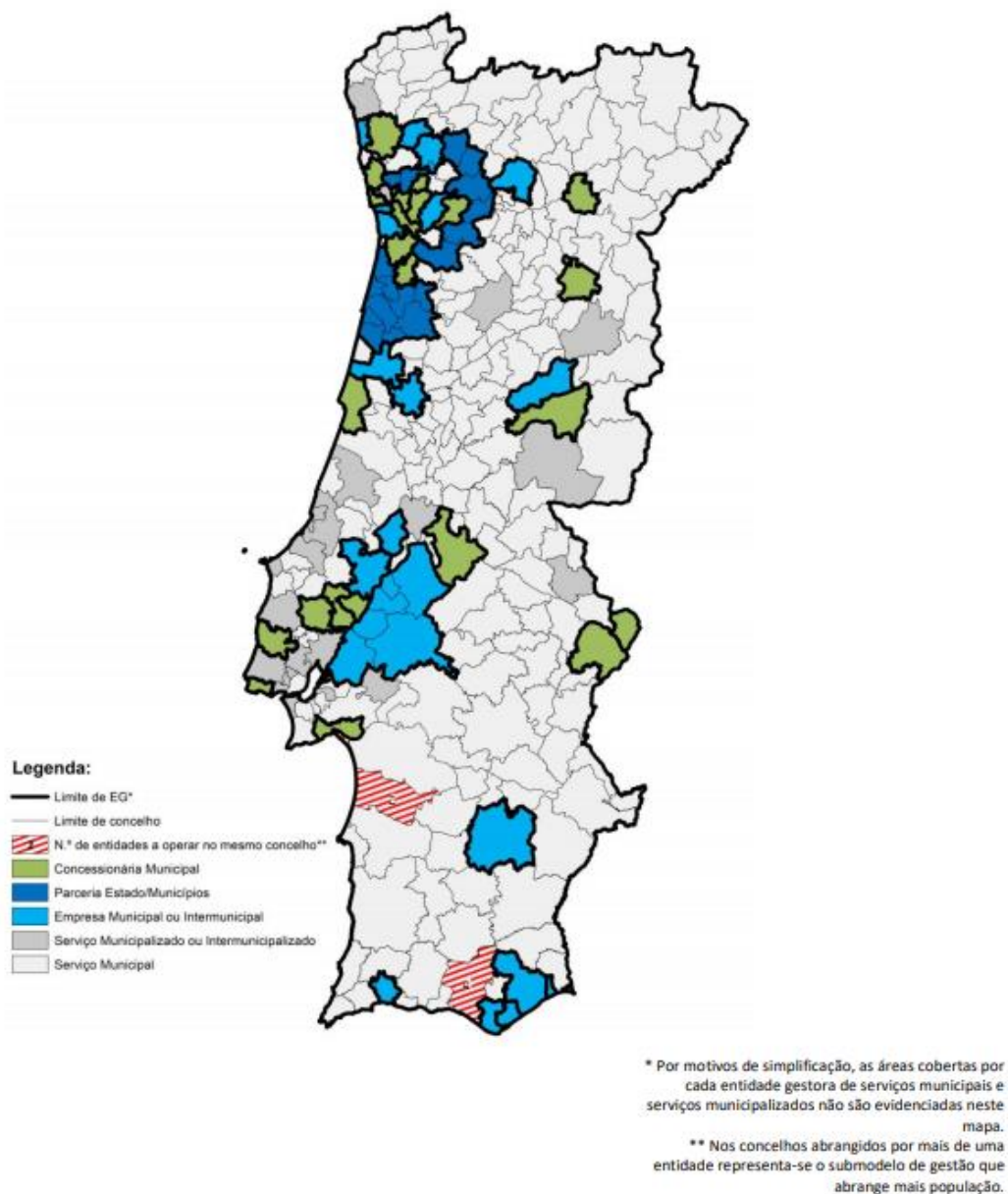


Figura 20 - Distribuição geográfica das entidades gestoras de serviços de saneamento de águas residuais urbanas em baixa

Conseguimos logo por observação direta, através da figura, cuja representatividade demonstra que apesar do nível de fragmentação verificado no abastecimento de água, o setor das águas residuais em baixa é também dominado pela existência de um número elevado de entidades gestoras.

Estas entidades gestoras têm na maioria como área de atuação o próprio município em que estão inseridas.

Em virtude e à semelhança do precedido no abastecimento de água, o modelo com maior preponderância na prestação deste serviço é o da gestão direta, com 75% dos municípios e cerca de 59% da população de Portugal continental a ser abrangida por esta categoria (ligeiramente superior, em comparação com o abastecimento de água). Os modelos de gestão delegada ou concessão são sobretudo predominantes no litoral ou nos grandes centros urbanos.

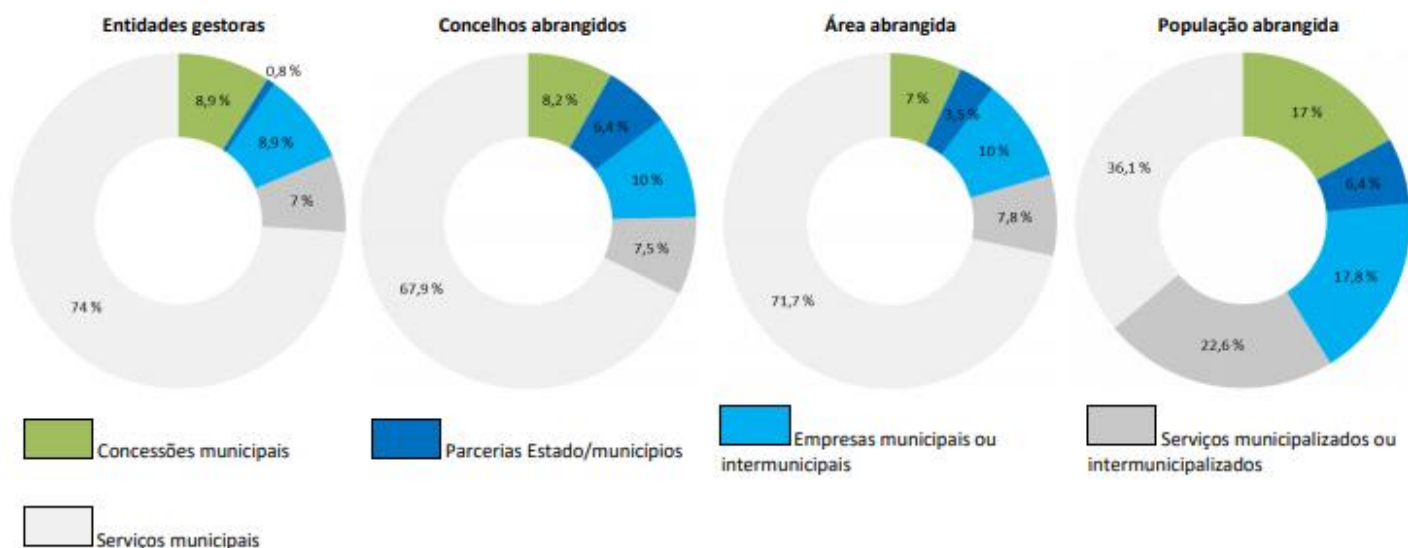


Figura 21 - Indicadores gerais do setor de saneamento de águas residuais urbanas em baixa, por submodelo de gestão

Na figura em epígrafe estão detalhados os indicadores gerais do setor de saneamento de águas residuais em baixa, relacionando o número de entidades gestoras envolvidas, os concelhos abrangidos e a sua abrangência em termos territoriais e populacionais\*, conforme quadro apresentado de seguida que mais pormenorizadamente detalha os números envolvidos.

\*) Os dados referentes à população dizem respeito aos habitantes potencialmente abrangidos pelas entidades gestoras que prestam o serviço de abastecimento público de água em baixa. Estes dados correspondem aos valores recolhidos nos Censos 2011, da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, referindo-se apenas a Portugal continental. Nesse sentido, importa sublinhar que constituem uma aproximação à realidade.

**Quadro 11. Panorama dos serviços de saneamento de águas residuais urbanas em baixa**

Submodelo de gestão	Entidades gestoras	Concelhos abrangidos	Área abrangida (km <sup>2</sup> )	População abrangida (milhares de hab.)	Densidade populacional (hab./km <sup>2</sup> )
Concessões municipais	23	23	6 262	1 714	274
Parcerias Estado/municípios	2	18	3 129	642	205
Empresas municipais ou intermunicipais	23	28	8 961	1 796	200
Serviços municipalizados ou intermunicipalizados	19	21	6 973	2 277	327
Serviços municipais	190	190	64 022	3 635	57

Figura 22 - Panorama dos serviços de saneamento em baixa

É possível concluir que os serviços municipais têm a maior representatividade na prestação do saneamento de águas residuais em baixa, abrangendo cerca de 3,6 milhões de habitantes, num total de 190 municípios.

Este tipo de entidades atua por norma em meios com pouca densidade populacional (sensivelmente cerca de 57 hab./km<sup>2</sup>), com características rurais, o que vai de encontro ao observado no mapa da Figura 20, onde se pode verificar que a distribuição dos serviços municipais se encontra sobretudo no interior do País, em zonas consideradas menos povoadas.

Em relação aos restantes submodelos verifica-se que, apesar de não terem a mesma preponderância que os serviços municipais, as concessões municipais, as empresas municipais ou intermunicipais e os serviços municipalizados ou intermunicipalizados abrangem uma quantidade significativa da população.

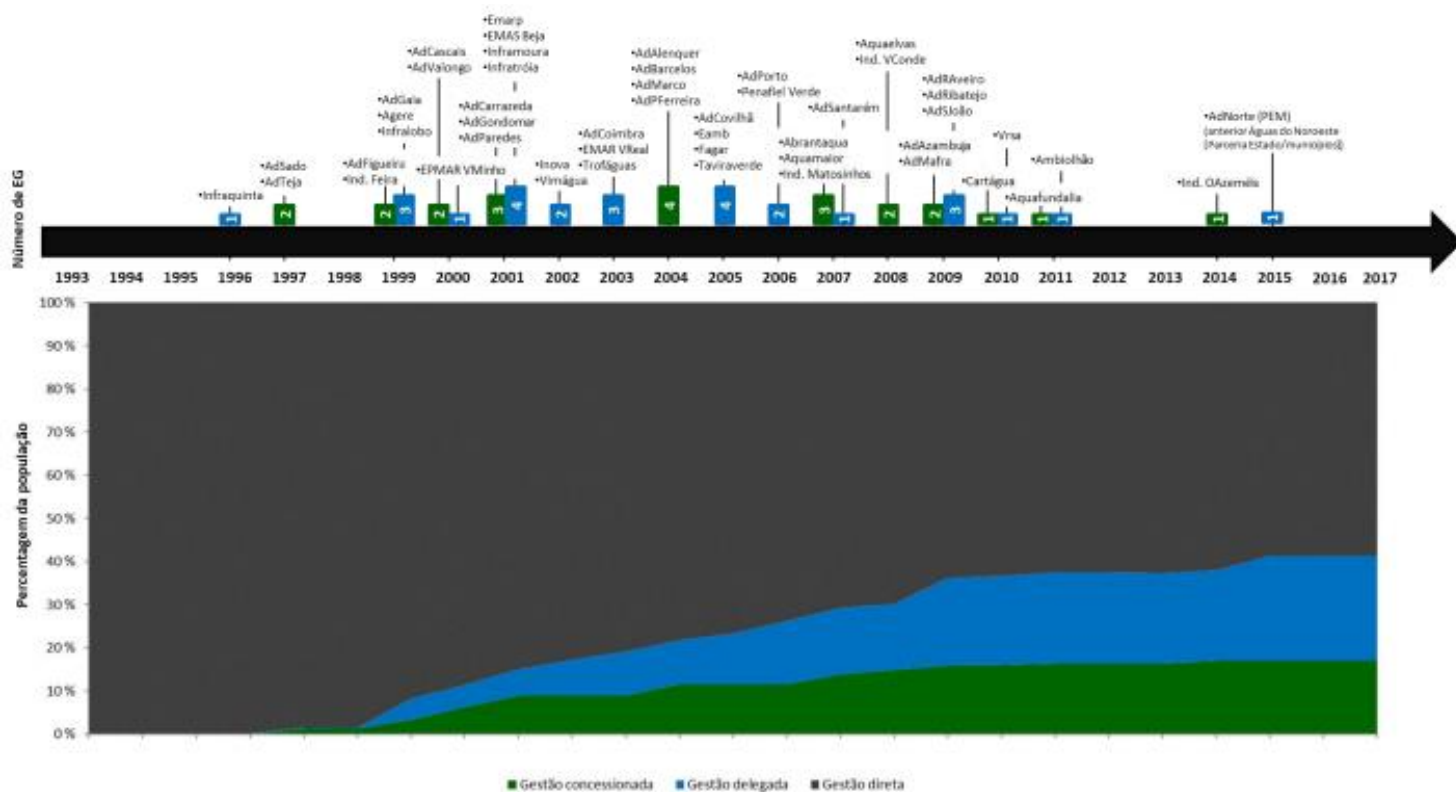


Figura 23 - Evolução do setor relativo ao saneamento de águas residuais urbanas em baixa, desde 1993

Podemos concluir que o modelo que prevalece é a gestão direta, representando cerca de 59 % da população. Por outro lado, e um pouco à imagem do que se observa no abastecimento de água, existe uma tendência de empresarialização do setor. No espaço de aproximadamente dez anos (1999-2009) este tipo de entidades passou de 10% a quase 40% da população abrangida pelo serviço, representando no final de 2017 cerca de 41% do setor.

## 12. Nível de integração dos serviços

O nível de integração de serviços no setor de águas e resíduos permite aferir sobre o potencial benefício de economias de escala. Com este intuito e como forma relacionar a situação atual, iremos analisar a dimensão dos sistemas, das vertentes (alta e baixa) asseguradas ou diferentes serviços prestados pela mesma entidade.

A estratégia nacional para o setor das águas sugere a promoção de uma maior integração territorial e funcional de sistemas, pretendendo-se com a reconfiguração de sistemas a geração de economias de escala, através da integração de sistemas geograficamente vizinhos. Enquanto que para o setor dos resíduos esta aponta para uma maior congregação espacial/territorial de sistemas, a verticalização das vertentes e a integração entre sistemas de recolha relacionados.

Na vertente de economias de escala, na denominação de integração horizontal, esta deve ser entendida como a ligação/integração de vários concelhos num sistema único e gerido por uma única entidade, com o intuito de usufruir e maximizar a economia de escala. O aproveitamento de economias de escala, através da integração horizontal de sistemas, tem como intuito rentabilizar os investimentos no setor, contribuindo para uma maior eficiência estrutural na prestação dos serviços.

Tendo como referência a imagem em anexo, esta apresenta-nos a percentagem de concelhos e de população, com base nos Censos de 2011, integrados em sistemas que abrangem mais de um concelho, por serviço e vertente, como forma de avaliar o grau de integração horizontal destes serviços em Portugal Continental.

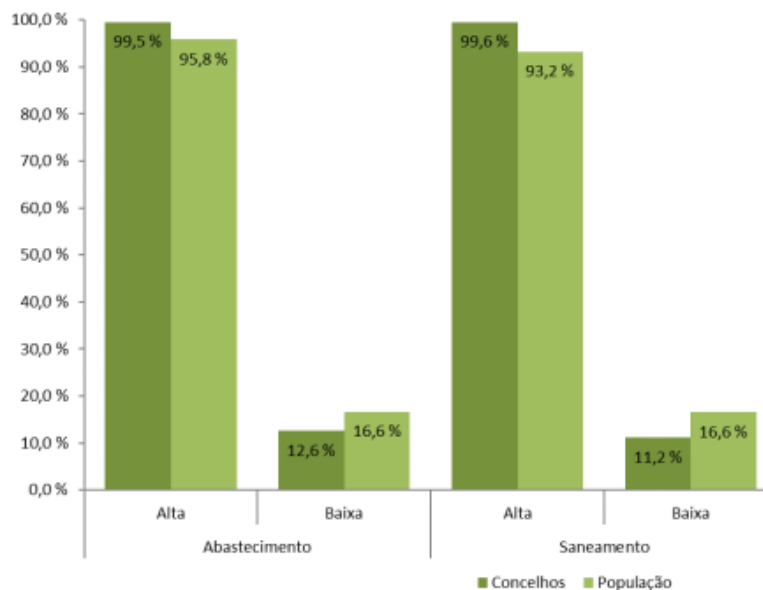


Figura 24 - Percentagem de concelhos e de população integrados em sistemas abrangendo mais de um concelho

No que se refere ao serviço de abastecimento público de água, vertente em alta, observa-se que praticamente a totalidade dos municípios e população abrangida por este tipo de serviço encontra-se servida por sistemas que abrangem mais do que um município. Por outras palavras, 99,5 % dos municípios e 95,8 % da população (217 municípios e 7,0 milhões de habitantes, respetivamente) abrangida pelo abastecimento público de água em alta é servida por sistemas que compreendem mais do que um município. Por outro lado, para a vertente em baixa, observam-se valores bastante baixos, correspondendo a 12,6 % dos municípios e 16,6 % da população abrangida por este tipo de serviço (35 municípios e 1,7 milhões de habitantes, respetivamente), facto expectável, atendendo à elevada fragmentação que o setor em baixa regista.

Para o serviço de saneamento de águas residuais urbanas, a vertente em alta apresenta percentagens muito significativas de integração horizontal, sendo que 99,6 % dos municípios e 93,2 % da população (224 municípios e 7,3 milhões de habitantes, respetivamente) abrangida por este tipo de serviço encontra-se servida por sistemas que compreendem mais do que um município. No que diz respeito à vertente em baixa, estas percentagens são reduzidas tal como verificado no abastecimento de água, representando 11,2 % dos concelhos e 16,6 % da população (31 municípios e 1,7 milhões de habitantes) com o serviço.

Em termos gerais, verifica-se que os serviços em alta são, na sua maioria, compostos por entidades de maior dimensão, que abrangem um maior número de municípios, ao

passo que os serviços em baixa por norma abrangem apenas um município ou inclusivamente parte deste. Esta conclusão pode ser facilmente observada pela média de municípios abrangidos por entidades gestoras. Nos serviços em alta, regista-se que, em média, uma entidade abrange 17 municípios, ao passo que nos serviços em baixa, uma entidade abrange pouco mais que 1 município. Deste modo, ainda subsiste um largo espaço para a rentabilização de economias de escala em Portugal continental, essencialmente nas vertentes em baixa, no sentido de uma maior redução de custos e garantia de maior eficiência estrutural e operacional na prestação dos serviços de águas e resíduos.

Relativamente ao nível de Integração vertical, também denominado de economias de processo, este, é um serviço que traduz a incorporação numa mesma entidade gestora das várias fases da cadeia de valor da prestação de um serviço, de forma integrada e sequencial e com o intuito de possibilitar o aproveitamento de economias de processo.

A figura abaixo representa a percentagem de concelhos de Portugal continental onde as vertentes dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas se encontram verticalizadas, ou seja, onde todas as fases da cadeia de valor de cada um dos dois serviços são executadas pela mesma entidade gestora na totalidade do concelho (verticalização total), ou quando tal ocorre apenas em parte do território do concelho (verticalização parcial), em contraponto com a percentagem de concelhos em que as vertentes dos serviços de águas e resíduos são executadas por entidades gestoras distintas (serviço sem verticalização).

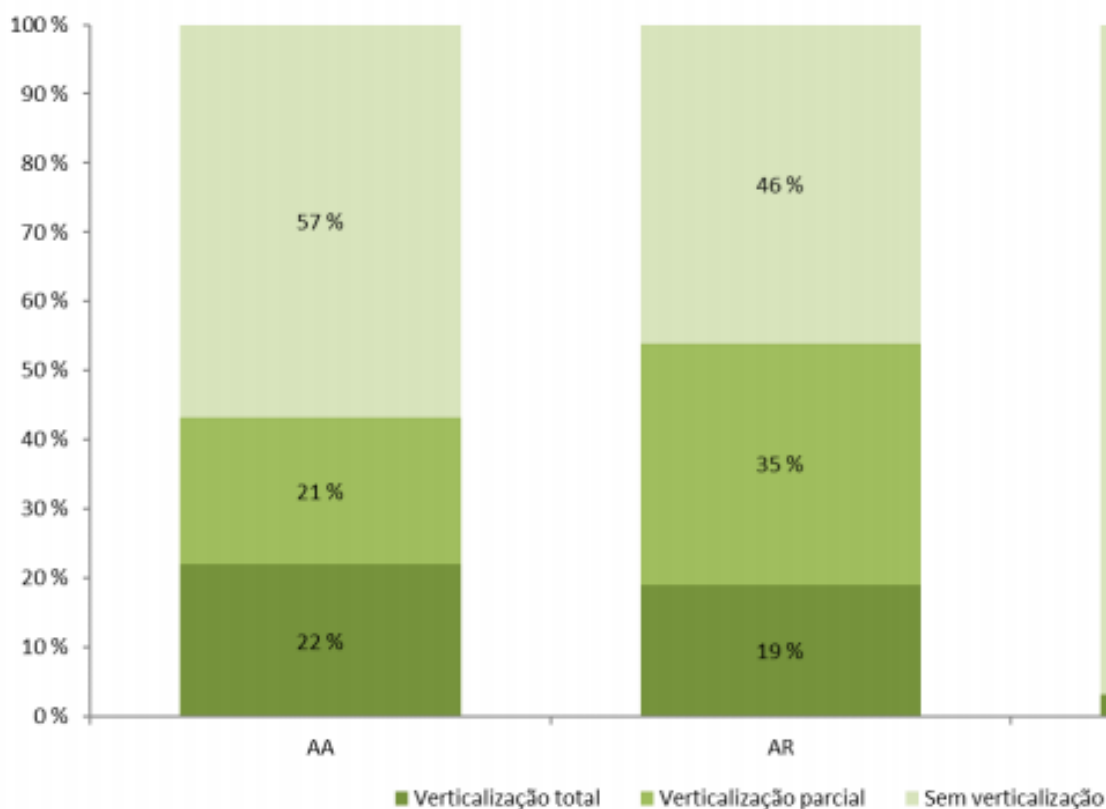


Figura 25 - Percentagem de concelhos de Portugal continental com serviços de águas e resíduos verticalizados

Para o serviço de abastecimento público de água verifica-se que em 43% dos municípios, ou seja, 120 municípios de Portugal continental a captação e o tratamento de água, assim como a sua distribuição ao utilizador final são realizadas pela mesma entidade gestora, existindo, no entanto, graus distintos de verticalização.

De forma análoga ao serviço de abastecimento público de água, as fases do processo produtivo do serviço de saneamento de águas residuais urbanas são geridas de forma integrada em 54% dos municípios de Portugal continental (150 municípios).

Em suma, confirma-se a existência de um número ainda baixo de municípios com serviços verticalizados, o que poderá ser explicado pela existência de um número elevado de sistemas plurimunicipais em alta, enquanto os serviços em baixa se têm mantido no âmbito municipal.

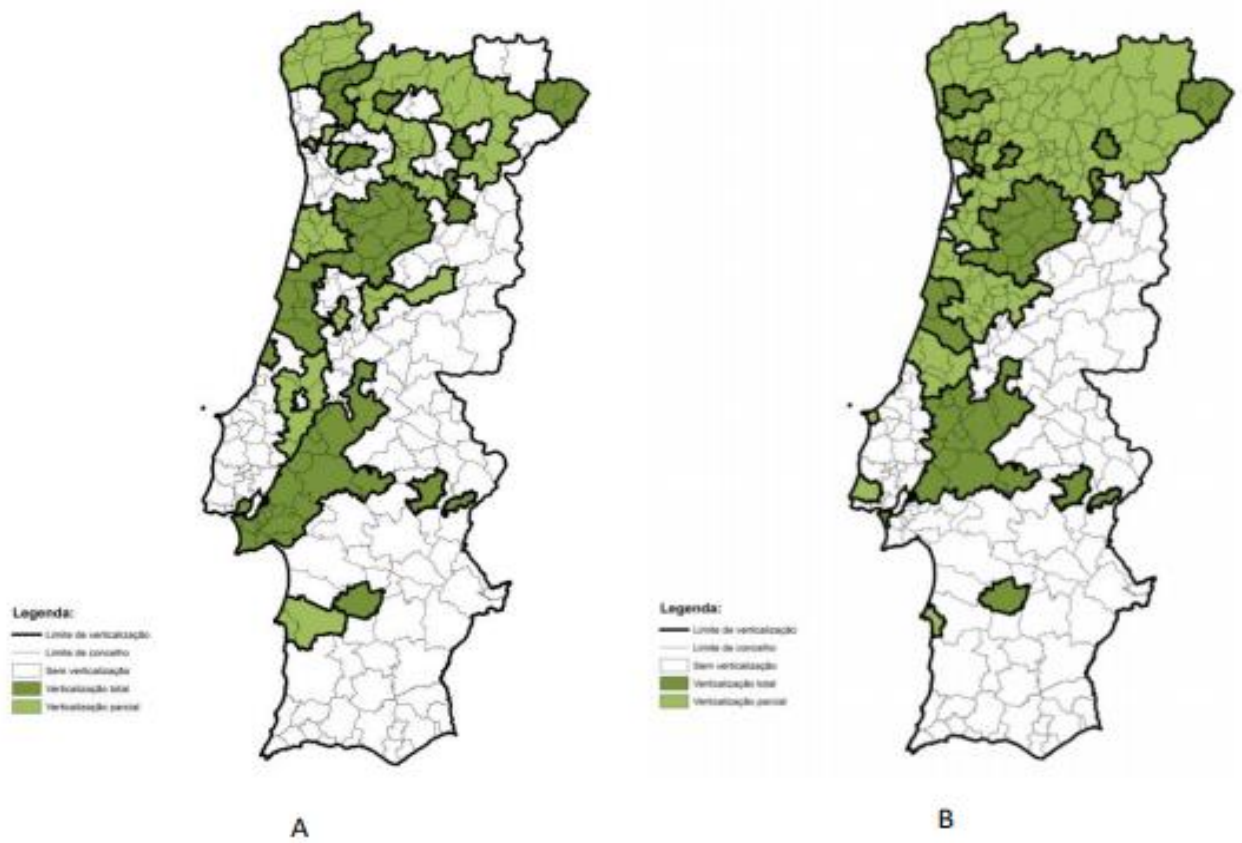


Figura 26 - Distribuição geográfica dos concelhos com serviços de águas e resíduos verticalizados: (A) abastecimento público de água e (B) saneamento de águas residuais urbanas

## 13. Esquema das concessões em Portugal

De acordo com o desenho legal estabelecido para as concessões municipais de águas, a concessionária deve ser selecionada através de um procedimento de contratação pública. Embora alterada em 2009, a lei sempre impôs a adoção de um critério multidimensional (em que a tarifa proposta pelos concorrentes assume especial relevância), pelo que, apesar da literatura apontar esta variável como potencial determinante de renegociações (por oposição a critérios unidimensionais), não se justifica a sua análise no caso português.

O regime inicial das concessões municipais de serviços de águas<sup>13</sup> permitia que fossem contratadas por um prazo entre 5 e 50 anos. Em 2009<sup>14</sup> o limite máximo foi reduzido para 30 ou 15 anos consoante haja ou não investimento significativo de expansão, modernização ou reabilitação a cargo da concessionária.

A concessionária é remunerada através das tarifas que cobra aos utilizadores do serviço concessionado (por vezes complementadas com subsídios ao investimento, essencialmente provenientes dos fundos comunitários). As tarifas a praticar são as que resultam da proposta vencedora, sujeita a eventuais restrições impostas pelo município (em termos de estrutura ou valor máximo).

Os contratos de concessão incluem uma fórmula de atualização tarifária, que pretende refletir a variação dos custos mais relevantes para a exploração do serviço concessionado (designadamente a energia, mão-de-obra ou os custos do serviço em alta), ou apenas da inflação (como indicador geral), e determina, de forma automática, a evolução anual do valor das tarifas. Porque este modelo de determinação das tarifas se impõe a todas as concessões, não é possível avaliar o efeito de diferentes modelos de definição de preços na probabilidade de renegociações, como foi feito pela literatura na América Latina.

13) Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro.

14) Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

A matriz de alocação de riscos nas concessões é refletida, em regra, numa cláusula que identifica os eventos que são passíveis de motivar uma renegociação do contrato para repor o equilíbrio da concessão (por corresponderem a riscos não transferidos para a concessionária). Embora a transferência do risco da procura seja característica das concessões, no caso dos serviços de águas, este risco é, em regra, partilhado, estipulando-se no contrato uma banda de variação de caudais que é assumida pela concessionária e que, uma vez ultrapassada justifica a reposição do equilíbrio da concessão. Note-se que, sendo o município a impor as projeções de procura aos concorrentes (para garantir a comparabilidade das propostas), uma transferência integral do risco da procura, poderia levar os concorrentes a exigir um prémio de risco mais elevado, especialmente quando considerassem demasiado otimistas as projeções impostas.

Para além dos motivos para a renegociação, estas cláusulas identificam ainda os instrumentos que as partes podem utilizar para repor o equilíbrio (alteração do prazo, das tarifas, compensação direta entre as partes, uma combinação destas ou ainda outras medidas), e, nalgumas situações, o referencial a ser usado para que se possa considerar reposto o equilíbrio da concessão (taxa interna de rentabilidade e/ou outros rácios financeiros). Permitem, de todo o modo, uma ampla margem de negociação às partes quanto às condições contratuais que podem ser alteradas, podendo, portanto, ser incluídas na categoria de contratos flexíveis.

A lei admite ainda que o contrato seja alterado por imposição unilateral do concedente, quando existam razões de interesse público para tal (sem prejuízo de o concedente ficar obrigado a repor o equilíbrio da concessão) ou por acordo das partes, por entenderem necessário reajustar as obrigações inicialmente estabelecidas (sempre sujeito às limitações aplicáveis à alteração de contratos públicos celebrados na sequência de procedimentos de contratação pública).

A regulação dos serviços de águas em Portugal surgiu exatamente quando a lei abriu a possibilidade de atribuição de concessões. A entidade reguladora começou por ser um instituto público (Instituto Regulador das Águas e Resíduos), sujeito a tutela e superintendência do governo e com um âmbito de intervenção limitado ao universo das entidades gestoras concessionárias, mas, desde 2009, assume a natureza de entidade reguladora independente (tendo a sua designação sido alterada para Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, abreviadamente ERSAR) e regula todo o sector.

A entidade reguladora é responsável por acompanhar o ciclo de vida dos contratos de concessão, emitindo parecer sobre as peças do procedimento de contratação pública destinado à atribuição da concessão, sobre a minuta do respetivo contrato e ainda sobre as propostas de alteração dos mesmos. Acompanha ainda, através da emissão de parecer, as atualizações anuais das tarifas. Os estatutos da ERSAR atribuem a esta entidade competência para aprovar regulamentos tarifários, o que poderá vir a implicar alterações na lógica de funcionamento das concessões.

## 14. Conclusão

O setor da água, que se reconduz a um serviço público de interesse geral, tem de ser observado e compreendido na sua dimensão de setor essencial para o bem-estar geral, para a saúde pública e segurança coletiva das populações, e as questões que nele se colocam exigem uma base de conhecimentos sólidos sobre a organização do setor, sobre os modelos de prestação do serviço e sobre o enredo das entidades que atuam neste domínio e que devem garantir a realização efetiva do serviço numa lógica de eficiência e sustentabilidade económica e social.

Esta dissertação evidencia a complexidade do serviço público de abastecimento de água e dá a compreender a necessidade de aprofundar o estudo das questões jurídicas que se colocam não só ao nível da relação de concessão como ao nível da própria relação de consumo estabelecida. Partindo de um domínio tão específico como é o das concessões municipais de serviço de água, expõem-se e equacionam-se as diferentes facetas dessa atividade, de modo a tornar clara a associação entre as entidades do setor público (ente concedente e regulador) e as entidades do setor privado (entidade concessionária e utente do serviço).

As renegociações dos contratos de concessões e de parcerias público-privadas (PPP), podem corresponder a uma forma destes contratos, incompletos e de longa duração, se adaptarem a novas circunstâncias imprevistas, permitindo assim a maximização do bem-estar social. Podem ainda ser exigidas pela própria matriz de risco definida no contrato e que maximiza o respetivo *value for money*.

No entanto, a observação da frequência com que ocorrem estas renegociações suscita preocupações e são variadas as publicações com vantagens e desvantagens sobre os determinantes das renegociações, identificando vários fatores que tornam mais provável a ocorrência de renegociações, associados ao desenho do contrato, ao quadro regulatório, ao contexto político e ao quadro macroeconómico.

Da análise descritiva e econométrica realizada, parece ser possível concluir por uma influência mais evidente da dimensão da concessão (em termos de população a servir, serviços concessionados e investimento) e do contexto político e institucional na ocorrência de renegociações. Embora se trate de contratos de longo prazo e a duração tenha uma correlação positiva com a ocorrência de renegociações, nas concessões mais complexas a primeira renegociação ocorre frequentemente nos primeiros anos de exploração, pelo que a incerteza associada aos contratos de longa duração não será a principal determinante das renegociações.

Com a presente tese de mestrado, a matriz de busca e pesquisa foi a tentativa de identificar os motivos que desencadeiam renegociações nos contratos de concessão de serviços de águas em Portugal, quais os contornos que assumem estes processos e quais os determinantes das renegociações, ou seja, quais os fatores que tornam mais provável a ocorrência de uma renegociação, partindo da construção e análise de uma base de dados relativa ao universo de 421 entidades gestoras, independentemente de serem prestadores do serviço em alta ou em baixa, bem como de prestarem o serviço de forma direta, como é o caso de serviços municipais, municipalizados ou associações de municípios, ou da seleção de delegar o serviço, nomeadamente a empresas municipais e intermunicipais ou a juntas de freguesia e ainda do modelo que usualmente mais se seleciona em Portugal, da concessão do serviço a empresas concessionárias.

Posto isto e de forma a termos uma noção mais ligeira do que se fala e do porquê da relevância e escolha do tema, atualmente 96% das residências em Portugal continental estão servidas por sistemas públicos de abastecimento de água e 83% servidas por sistema de recolha e tratamento de águas residuais, o consumo médio por habitante ronda os 192 litros/dia, de toda a água distribuída e consumida cerca de 98,72% é controlada e com qualidade de excelência, situação premiada com a atribuição de selos de qualidade e de excelência pela ERSAR.

## **Resposta**

Procurando responder à pergunta efetuada em 2. e de forma a relativizar a conclusão, este é um tema de difícil e complexa análise (em face do desenvolvimento do país e das melhores condições), não fosse este um bem essencial à vida humana e com muitas indecisões que podem levar à escolha de um sistema de gestão privado ou um sistema de gestão pública, pois há diversas opiniões sejam elas a favor ou contra, ou dois modos de gestão.

Existem atualmente, cerca de 421 entidades gestoras que gerem os serviços de abastecimento público de água às populações e de saneamento das águas residuais urbanas.

Nos termos da legislação aplicável, são fornecidos a casas de habitação, entidades públicas ou qualquer atividade económica através de represamento, captação, armazenamento, tratamento, elevação, adução e distribuição de águas superficiais ou subterrâneas, incluindo a recolha, tratamento e rejeição de águas residuais.

Contudo, este setor é passível de ser caracterizado, como um sector público, um dos que ainda se mantêm em situação de monopólio, ao abrigo do artigo 84.º da Constituição. E que até 1993 operava em condições muito inferiores aos exigentes padrões europeus. Nesse ano, o Governo autorizou o acesso de capitais privados às atividades de exploração e gestão dos serviços de água, investindo em paralelo na modernização do sector.

Há, entretanto, dezenas de concelhos – abarcando mais de 2,3 milhões de portugueses – onde estes serviços estão a cargo de empresas privadas, através de contratos de concessão, assinados em média por períodos de 20 a 30 anos, embora em certos casos o prazo se estenda por meio século.

Tendo em consideração e apontando para o mais recente estudo sobre os serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (SAAS), os operadores de gestão privada são mais eficazes a investir, prestam serviços de qualidade superior e nas mesmas condições dos públicos, podem oferecer soluções mais em conta.

Esta opinião é defendida e passo a citar;

“Noutros países europeus, graças aos incentivos da administração pública, há operadores públicos que são mais privados do que os privados portugueses”, argumenta Rui Cunha Marques, professor catedrático do Instituto Superior Técnico (IST) e autor do estudo “Análise do Desempenho dos Operadores Privados e Públicos no Sector da Água em Portugal”.

E;

“[...]o estudo salienta ainda que se os investimentos privados fossem comparticipados por verbas comunitárias em 65 ou 70% - como são, em média, os das entidades públicas -, o preço da tarifa diminuiria. “Foram poucos os casos em que entidades privadas conseguiram apoios da UE porque, apesar de ser indiferente que os serviços sejam geridos por uma entidade pública ou privada, politicamente tem-se privilegiado sempre o sector público”

E ainda;

“A ideia de que aos privados apenas estão interessados em lucrar o máximo possível (sem preocupações relativas à qualidade do serviço) é frequente e Rui Cunha Marques considerou que “este mito” teria de ser o segundo pilar do estudo - “Na verdade, não é bem assim porque se a qualidade for má, implicará custos de operação superiores”. Após a análise dos serviços prestados pelo público e pelo privado, o professor verificou que a qualidade dos primeiros fica aquém da dos segundos porque “em mais de 50% dos quase 80% dos indicadores avaliados, as entidades privadas revelaram-se melhores e, nos restantes casos, estavam ao nível das empresas municipais”.

“Não só o autor do estudo, mas também o secretário de estado do Ambiente, Carlos Martins, alegam que as conclusões desta análise de desempenho não são inéditas se se tiver em conta o estudo bianual da Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA) ou os relatórios anuais da ERSAR. O

especialista Rui Cunha Marques fundamenta que um dos indicadores mais importantes para este cenário é o das perdas de água (a que fica nos canos e que acaba por ser desperdiçada) porque os níveis dos operadores privados são muito mais baixos. Neste caso, "até os serviços municipais registam o dobro das perdas dos privados". Uma poupança que diz ser não só financeira, mas também ambiental."

Isto é com justificado com a citação que apresento a seguir;

"[...]o professor catedrático do IST sublinha que as suas conclusões não dizem que "o privado é melhor do que o público do ponto de vista ideológico ou partidário".

"Revela ainda que este é dos poucos estudos, "mesmo à escala internacional", em que houve a preocupação de aproximar os dois tipos operadores do sector das águas, privados e públicos, através de uma análise comparativa que clarifica e explica o que os diferencia."

*"Ultimately both public and private entities will have to work together. And soon. Unless we manage our water better now, we will run out. When that happens, no pricing or management scheme in the world will save us"*<sup>15</sup>

15)INTERLANDI, Jeneen, Liquid Asset, in Newsweek, n.º 8, outubro de 2010, p. 46

## 15. Bibliografia

- ERSAR, *Relação das entidades gestoras com os utilizadores dos serviços de águas e resíduos*, Lisboa: ERSAR, 2012
- ERSAR, RASARP 2012, vol. I, *Caracterização geral do sector*, ERSAR, 2012
- ERSAR, RASARP 2013, vol. II, *Caracterização Económica e Financeira dos Serviços*, ERSAR, 2014
- PENSAAR 2020, *Uma estratégia ao serviço da população: serviços de qualidade a um preço sustentável*, vol. I, maio de 2014
- PENSAAR 2020, *Uma estratégia ao serviço da população: serviços de qualidade a um preço sustentável*, vol. II, maio de 2014
- PENSAAR 2020, *Uma estratégia ao serviço da população: serviços de qualidade a um preço sustentável*, vol. III, maio de 2014
- Yescombe, E. (2007). *Public–Private Partnerships - Principles of Policy and Finance*. Oxford: Elsevier Finance.
- Sarmiento, J. M. (2014). *Public private partnerships*. (Ph.D.), Tilburg University, Tilburg
- ARAGÃO, Alexandre Santos, *Agências Reguladoras e a Evolução no Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002
- Duarte Silva, J. M. M. (1992), *Metodologia para aumentar os níveis de atendimento em saneamento básico até ao ano 2000*, DPP, Lisboa.
- ERSAR (2009), *Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal em 2008, Vol. 1 – Caracterização Geral do Sector*, ERSAR, Lisboa.
- PORDATA, *População servida por sistemas públicos de abastecimento de água, sistemas de drenagem de águas residuais e estações de tratamento de águas residuais (ETAR) (%)*, 09 maio de 2019, disponível em [https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%3%a7%3%a3o+servida+por+systemas+p%3%bablicos+de+abastecimento+de+%3%a1gua++systemas+de+drenagem+de+%3%a1guas+residuais+e+esta%3%a7%3%b5es+de+tratamento+de+%3%a1guas+residuais+\(ETAR\)+\(percentagem\)-1187](https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%3%a7%3%a3o+servida+por+systemas+p%3%bablicos+de+abastecimento+de+%3%a1gua++systemas+de+drenagem+de+%3%a1guas+residuais+e+esta%3%a7%3%b5es+de+tratamento+de+%3%a1guas+residuais+(ETAR)+(percentagem)-1187).
- Santos, M. A., Alegre, H., Louro, A. (1999), *Impacto técnico-financeiro do cumprimento das directivas comunitárias no domínio do saneamento básico: abastecimento de água. Relatório final 158/99 – GHI, LNEC, Lisboa.*
- Lobato Faria, A. (1990), *Tendências da Política Comunitária com Repercussões no Saneamento Básico e suas Consequências Previsíveis na Saúde Pública em Portugal, Actas do IV Encontro Nacional de Saneamento Básico – Directivas Comunitárias no Domínio do Saneamento Básico*, APESB, Aveiro
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2013a). *Endogenous Determinants for Renegotiating Concessions: Evidence from Local Infrastructure. Local Government Studies*, 39(3), 352- 374.

XAVIER, Alberto, *Manual de Direito Fiscal*, vol. I, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1985

SILVA, João Nuno Calvão da, *Regulação das Águas e Resíduos em Portugal*, in *BFD*, vol. 85, Coimbra, 2009