



Reflexão sobre a proposta de reestruturação do setor das águas em Portugal

Rita Martins e Adelino Fortunato

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

A reorganização do setor das águas e resíduos em Portugal está em debate público, tendo o Governo apresentado em 2014 um plano de reestruturação do setor (e do grupo Águas de Portugal - AdP) que preconiza uma reorganização territorial e corporativa, justificando-a com argumentos de ganhos de eficiência, sustentabilidade e promoção da equidade territorial/coesão social. Neste artigo, para além de analisarmos a estrutura do setor das águas e resíduos e a sua evolução, passamos em revista os principais argumentos daquela proposta e concluímos que são inconsequentes face aos objetivos propostos.

1. Introdução

O debate sobre a reorganização das indústrias que funcionam em rede não é novo. A partir dos anos 1970 e 1980 deu-se uma viragem na organização deste tipo de indústrias, através de processos de reestruturação e de reforma, com o intuito de introduzir maior eficiência nos mercados. A ideia que presidiu a essa reestruturação e reforma foi a da separação entre as áreas potencialmente competitivas e as restantes áreas, desregulando e promovendo a concorrência nas primeiras e reformulando a regulação das áreas consideradas monopólio natural (Armstrong *et al.*, 1999 e Church e Ware, 2000).

A indústria da água apresenta características que permitem usá-la como exemplo para ilustrar todos os principais fundamentos para a regulação setorial. As principais justificações teóricas para a regulação de uma indústria prendem-se com a existência de falhas de mercado, as quais podem resultar de situações variadas. No essencial, e segundo Armstrong *et al.* (1999), existem três classes de falhas de mercado: problemas relativos ao poder de monopólio; informação assimétrica e efeitos externos não refletidos nos custos e benefícios privados (conhecidos como externalidades). Para além destas falhas, Vass (2001) aponta ainda os problemas de exclusão social e de iniquidade. Estes últimos problemas encontram-se normalmente associados a insuficiências no fornecimento de bens públicos, situação que assume particular gravidade na indústria da água dado tratar-se da provisão de serviços relativamente aos quais a exclusão, ainda que possível, não é desejável e em que existe rivalidade no consumo, a partir do momento em que se reconhece que o recurso água é escasso.

Sobretudo com o argumento de que se trata de um monopólio natural de base local ou regional, Governos de diversos países assumiram a propriedade e gestão das empresas da indústria da água ou chamaram a si a regulação deste tipo de setores.

Em Portugal, a reorganização do setor das águas e resíduos está na ordem do dia, tendo o Governo português apresentado em 2014 um plano de reestruturação do setor das águas (e do grupo Águas de Portugal - AdP) que preconiza uma reorganização territorial e corporativa, justificando-a com argumentos de ganhos de eficiência, sustentabilidade e de promoção da equidade territorial/coesão social. Este processo deverá ser sustentado por Decretos-lei de criação dos novos sistemas multimunicipais e por novos contratos de concessão.

Apesar disto, importa recordar que em termos organizacionais, desde a conceção de um modelo complexo na primeira metade da década de 1990, tem-se assistido a avanços e recuos que têm dificultado a clarificação dos papéis dos agentes envolvidos no sector. Os sucessivos anúncios de privatização e as recentes propostas, por parte do atual executivo, de aglomeração dos dezanove sistemas multimunicipais existentes em cinco megas operadores levantam diverso tipo de interrogações acerca do futuro do sector, em particular no que toca à sua sustentabilidade económica.

O objetivo deste trabalho é proceder a uma reflexão crítica da proposta de fusão anunciada, à luz dos fundamentos de natureza económica fornecidos tanto pela experiência internacional como pela literatura científica debruçada sobre esta temática.

Este capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma: após esta introdução procede-se, na segunda secção, a uma caracterização do setor das águas em Portugal. Na terceira secção apresenta-se sumariamente a proposta do Governo de reestruturação para o setor das águas. A quarta secção fornece, para além de uma revisão das estruturas organizacionais e dos regimes de propriedade em contextos internacionais e de resultados da literatura empírica sobre a temática, uma leitura crítica do modelo de reorganização do setor das águas defendido pelo governo. Na quinta secção tecem-se as principais conclusões.

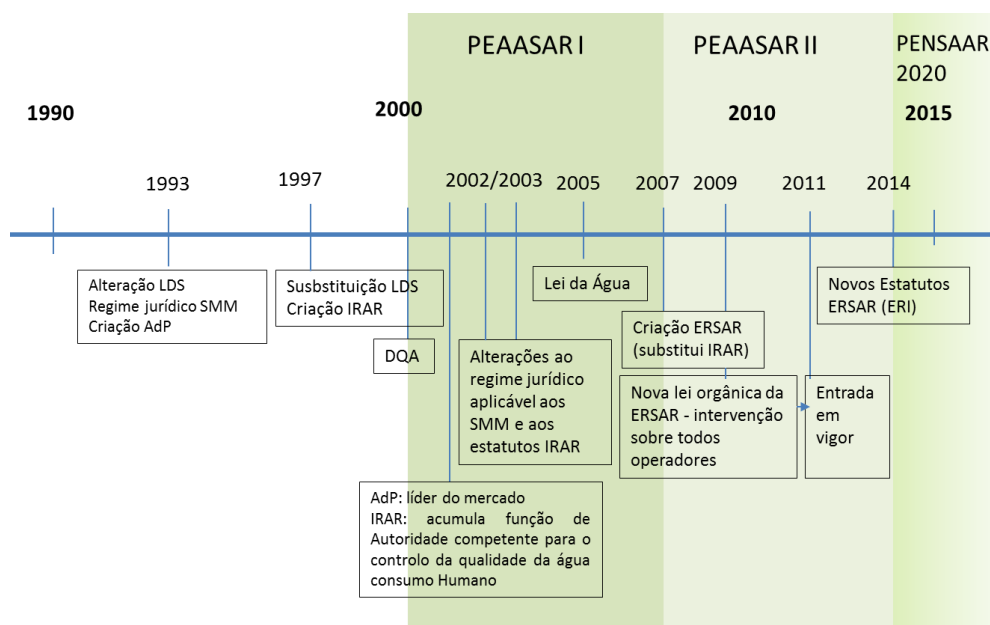
2. Breve caracterização do setor das águas em Portugal

Os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais (doravante referido como setor das águas) são classificados como serviços de interesse económico geral, sendo reconhecidos como serviços públicos essenciais pela legislação nacional, designadamente na Lei dos Serviços Públicos Essenciais (Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na redação atual), ERSAR (2014: 19).

Para compreender o estado atual do setor é importante rever alguns acontecimentos relevantes e recordar a evolução do enquadramento em termos de programas setoriais e de regulação. A figura 1 oferece uma perspetiva cronológica dessa revisão.

O setor das águas em Portugal envolve os subsectores do abastecimento de água (AA) e do saneamento de águas residuais (SAR) e está organizado em duas vertentes: a “alta” e a “baixa”. A “alta” compreende as etapas a montante da rede de distribuição, ou seja, desde o meio hídrico até aos sistemas em “baixa”, no caso do abastecimento, e as etapas a jusante da recolha de águas residuais no caso do saneamento. A “baixa” corresponde às etapas que envolvem a relação entre os operadores ou, na gíria do setor, as entidades gestoras (EG) e os utilizadores finais dos serviços, ou seja a distribuição no AA e a drenagem no SAR.

Figura 1 – Dados/períodos marcantes para o estado atual do setor das águas em Portugal



Fonte: elaboração dos autores.

Em Portugal tanto se encontram sistemas verticalmente integrados, com a “alta” e a “baixa” a serem asseguradas pelo mesmo operador (desde o meio hídrico até ao utilizador final, no caso do AA, ou desde a descarga de águas residuais urbanas até à sua rejeição, após tratamento, em meio adequado, no caso do SAR), como operadores que só estão presentes na “baixa” (ligação utilizador final – rede) ou só na “alta” (situação que corresponde a uma desintegração vertical).

De uma forma geral, o nível de agregação geográfica é significativamente maior na “alta” do que na “baixa”. Esta situação advém do quadro legal da gestão e da exploração dos sistemas multimunicipais [SMM] e municipais, o qual tem vindo a ser gradualmente construído através de um conjunto de diplomas, desde a sua origem em 1993. “São considerados multimunicipais os sistemas de titularidade estatal que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efetuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional, e sistemas municipais todos os outros, relativamente aos quais cabe aos municípios, isoladamente ou através de associações de municípios, definir o modo de organização e gestão (também designados de titularidade municipal)”, ERSAR (2014:22). Em 2013, o Decreto-Lei n.º 92/2013 de 11 de julho, veio proceder à revisão do conceito de sistema multimunicipal, que passou a estar “[...] associado a razões de interesse nacional e desligado das necessidades de investimento predominante a realizar pelo Estado.”

De acordo com a Lei de Delimitação de Setores – LDS- (Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, na redação atual), o acesso (admitido a partir de 1993) da iniciativa privada às atividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, e recolha e tratamento de resíduos urbanos, apenas pode acontecer no caso de sistemas multimunicipais e municipais concessionados. No caso de sistemas multimunicipais, a restrição é ainda maior, só sendo admitida uma participação minoritária no capital das entidades concessionárias.

Com a constituição da holding pública para o sector, a Águas de Portugal, SGPS, S.A., também em 1993, foi atribuído à Administração Central um papel complementar da intervenção das autarquias no setor das águas. Desde então, e no âmbito dos SMM, foram atribuídas concessões a sociedades (especialmente criadas para explorar esses sistemas) de capitais exclusivamente públicos, repartidos entre a Administração Central, através da AdP, e os municípios aderentes aos sistemas.

A possibilidade da criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais de capitais maioritariamente públicos, regulamentada pela Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto de 1998, conferiu às autarquias a possibilidade de delegar nessas empresas a prestação de serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais. Dava-se, assim, mais um passo no sentido da empresarialização do sector.

No ano 2000 foi publicada a Diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, conhecida como a Diretiva Quadro da Água (DQA), que estabeleceu um quadro de atuação comunitária, em termos de política da água e definiu os princípios e objetivos orientadores da política da água à escala comunitária.

Também em 2000, foi apresentado o Programa Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR) 2000-2006, o qual definiu as linhas de orientação estratégica e os objetivos a atingir quanto ao nível de abastecimento de água à população (95%) e de drenagem e tratamento de águas residuais (90%), entre outros. Estabelecidas as prioridades operacionais, a intenção foi a articulação da implementação do Programa com o período de programação dos fundos comunitários (Terceiro Quadro Comunitário de Apoio - QCA III), visando uma adequada utilização desses fundos. O PEAASAR deu particular atenção à infraestruturação da vertente em “alta”, através da promoção de soluções integradas de carácter plurimunicipal, tendo sido criados, no período da sua vigência, 20 novos sistemas plurimunicipais, 13 dos quais sob a forma de sistema multimunicipal e 7 sob a forma de sistema intermunicipal. Desse modo passaram a existir 31 sistemas plurimunicipais em Portugal.

Em 2001, a aquisição pela AdP de uma importante fatia de mercado, passando a liderar também nas concessões para a distribuição de água e recolha de águas residuais, afetou a estrutura do sector.

A transposição da DQA para a ordem jurídica nacional pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, conhecida como Lei da Água, definiu as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável dos recursos hídricos, classificando a região hidrográfica como a unidade principal de planeamento e gestão da água. Esta Lei criou um quadro de obrigações de proteção reforçada das massas de água e de recuperação dos custos dos serviços hídricos impondo a alteração do regime económico-financeiro aplicável à utilização das águas.

O seu artigo 77º promove a internalização dos custos de atividades que causem um impacto negativo no estado de qualidade e de quantidade das águas, através da aplicação do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, e a recuperação de todos os custos dos serviços de águas.

Em 2006 foi apresentado um novo Plano Estratégico para o setor, ajustado ao respetivo período de programação dos Fundos Comunitários, o PEAASAR II (2007-2013), orientado sobretudo para a “baixa” do setor. Entre os objetivos estratégicos definidos assumiram destaque, nomeadamente, a minimização das ineficiências dos sistemas, o estabelecimento dos modelos de financiamento e das linhas de orientação da política tarifária e a definição e reformulação do enquadramento legal e do modelo regulatório. Em termos de objetivos operacionais, foram reassumidos os compromissos de servir 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água e 90% com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas, bem como garantir que 99% da água que chega à torneira dos consumidores possa ser classificada como segura para consumo humano.

No que se refere aos modelos de gestão dos sistemas multimunicipais e municipais coexistem atualmente modelos de gestão direta, delegada e concessionada.

Na “baixa” do setor predomina a gestão municipal, sobretudo sob a forma de serviços municipais e municipalizados, responsável por mais de 70% da água distribuída a consumidores finais, através dos sistemas públicos de distribuição. O setor em “baixa” caracteriza-se por uma fragmentação acentuada, com 386 EG a operar no território nacional.

O Grupo AdP, fruto das condições reunidas a partir de 1993, tem uma presença expressiva na “alta”, assegurando 80% do volume de abastecimento de água proveniente dos sistemas multimunicipais, através das empresas que fazem parte do referido grupo.

No que concerne à regulação económica, apesar do seu início titubeante, com a criação do Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR) em 1997 com escassos poderes de intervenção, a última década ficou decisivamente marcada pela atuação do regulador, de onde se destacaria o seu contributo no domínio da disponibilização de informação sobre o setor, materializada, entre outras formas, nas publicações do Relatório Anual sobre o Setor das Águas e Resíduos em Portugal (RASARP).

Em 2009, o IRAR evoluiu para a designação Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). O Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, cuja entrada em vigor aconteceu em 2011, introduziu um reforço da regulação do setor, alargando o âmbito de intervenção da ERSAR a todas as entidades gestoras destes serviços a operar em Portugal continental, independentemente do modelo de gestão adotado. Bem como foram alargadas as suas competências ao nível da regulação económica propriamente dita. Já em 2014, com a publicação dos novos estatutos da ERSAR, esta passou a entidade reguladora independente (ERI).

3. Apresentação sumária da proposta do governo

A proposta de reorganização do sector das águas em Portugal apresentada em 2014 insere-se em dois mecanismos fundamentais. Por um lado, procura aproveitar os instrumentos do programa europeu Horizonte 2020, um conjunto de objetivos articulados em torno da Estratégia 2020 elaborada pela Comissão Europeia para ajudar à saída da crise e com horizonte temporal compreendido entre 2014 e 2020.

Esta estratégia baseia-se em três áreas prioritárias interdependentes e que se reforçam mutuamente: um crescimento inteligente, desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação; um crescimento sustentável, promovendo uma economia hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva; e um crescimento inclusivo, estimulando uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social e territorial.

Na segunda daquelas áreas o programa Horizonte 2020 elenca uma série de objetivos relacionados com o combate e adaptação às mudanças climáticas, como a proteção do ambiente e a utilização sustentável dos recursos naturais, água, biodiversidade e ecossistemas, com a utilização sustentável das matérias-primas, com a transição para uma economia verde e para a eco inovação e para uma visão global ambiental sustentável do ponto de vista da sociedade e dos seus sistemas de informação.

O segundo mecanismo que enquadra a proposta do governo é o balanço que resulta da aplicação do PEAASAR II feita no "PENSAAR 2020 – Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais". Aí remete-se para os resultados insatisfatórios do PEAASAR II relacionados com uma “estrutura organizacional de gestão dos serviços ainda deficiente e com a questão tarifária” (MAOTE, 2014b:1), considerada como o problema fulcral que ainda não foi resolvido a contento, apesar dos progressos feitos ao longo dos últimos anos.

De acordo com aquele balanço, as soluções então propostas com vista à reorganização não tiveram o consenso e compromisso de todos os parceiros setoriais necessário para assegurar a sua implementação e, como consequência, objetivos como a eficiência, a otimização da gestão operacional, a recuperação dos gastos ou a dinamização do tecido empresarial privado não foram alcançados. Do lado positivo, o alto nível de qualidade da água fornecida e o seu controlo pelo universo das atuais Entidades Gestoras (EG) é uma conclusão muito importante.

Ainda no que se refere às medidas propostas pelo PEAASAR II, a promoção na “baixa” da criação de sistemas integrados articulados com as soluções existentes na “alta” e o potenciar de economias de escala e de gama e mais-valias ambientais, através de uma maior integração territorial e funcional de sistemas plurimunicipais vizinhos, terá ficado bastante aquém do expectável.

Por outro lado, a proposta de reestruturação do setor das águas encontra-se fortemente relacionada com a reorganização do Grupo AdP, a qual foi desenhada em torno de dois principais vetores: reorganização territorial e reorganização corporativa.

Como justificações para a reorganização territorial são apresentados os seguintes argumentos: “maximizar ganhos de escala e de gama com benefícios para a tarifa, atenuar a disparidade tarifária e normalizar a relação com os parceiros Municípios”. No que respeita à reorganização corporativa, o governo apresenta como vantagem do plano “reduzir custos operacionais e gastos com pessoal numa ótica de gestão mais eficiente e mais sustentável”, (MAOTE, 2014a: 39).

A reestruturação territorial é defendida com o propósito de alcançar 3 objetivos, tendo sido igualmente apresentadas as respetivas medidas para a sua concretização discriminadas na tabela 1.

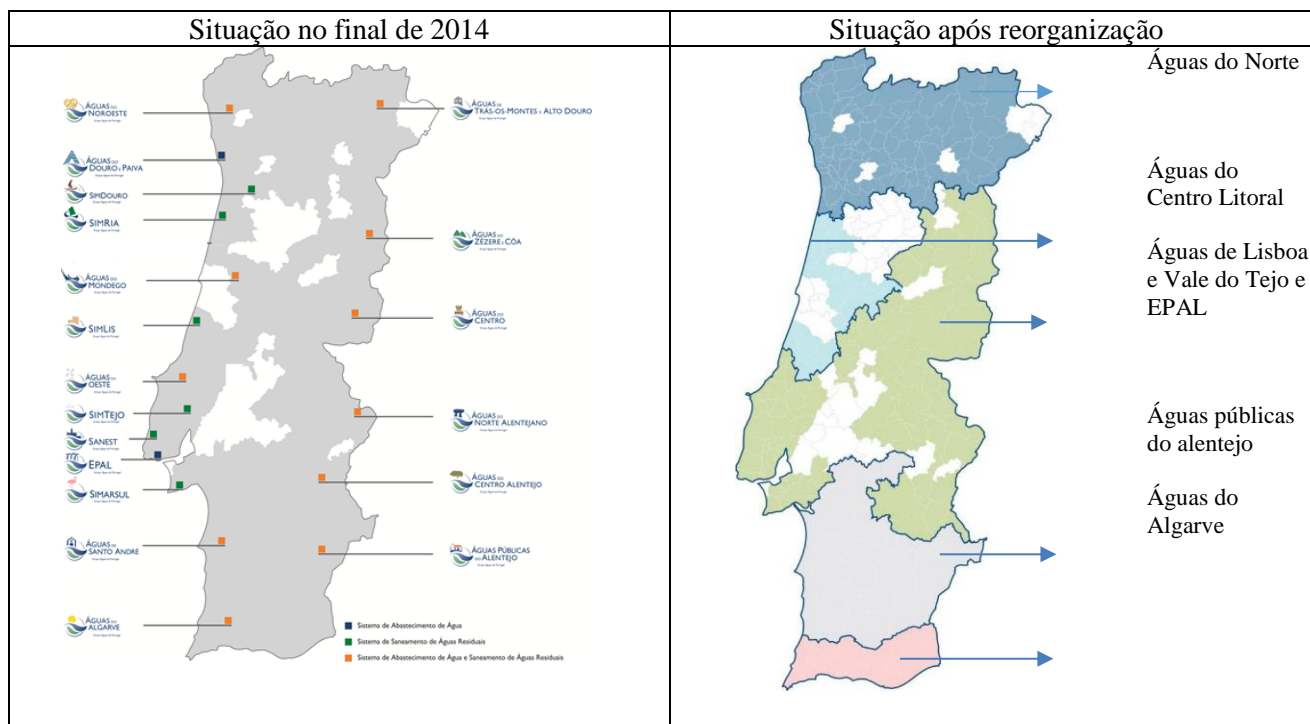
Tabela 1 – Objetivos e medidas da proposta de reestruturação territorial

Objetivo traçado	Medidas a adotar
1) Adequação da dimensão dos SMM	Reorganização territorial ao nível do grupo Águas de Portugal: redução dos atuais 19 sistemas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais para 5 sistemas regionais (figura 2)
2.a) Aumento da Eficiência: Maximização de ganhos de escala, de processo e de gama	Agregação de Sistemas Multimunicipais (SMM) por áreas mais abrangentes
2.b) Promoção da Sustentabilidade económica e social	Atenuação da diferença tarifária atualmente existente entre os sistemas do interior e os do litoral através das tarifas em alta praticadas pelos novos SMM, como forma de promover a equidade e justiça territorial.
Recuperação do défice tarifário histórico num prazo de 25 anos	
3) Normalização da relação com os Parceiros Municípios	As novas concessões terão um prazo de 30 anos, inferior aos 50 anos inicialmente previstos; Eliminação dos caudais mínimos; Maior participação dos parceiros Municípios nas decisões dos SMM através da criação do conselho consultivo

Fonte: Elaboração própria, a partir de MAOTE (2014).

A implementação da proposta deverá conduzir a uma situação organizacional no setor significativamente diferente da atual. A Figura 2 permite fazer essa comparação.

Figura 2 – Situação antes e após a proposta de fusão



Fonte: Adaptado de MAOTE (2014a:41).

4. Apreciação da proposta

4.1. Breve balanço da experiência internacional de integração de operadores

A experiência europeia mostra que a maioria dos países lida com uma fragmentação grande do sector das águas, que resulta da natureza local dos monopólios associados às redes que procedem ao abastecimento e ao saneamento de águas residuais. Isto não é exatamente assim apenas nos casos do Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda) e dos Países Baixos (Holanda), (Marques: 2011).

Em Inglaterra e no País de Gales existem 12 empresas que fornecem Serviços de Abastecimento e Saneamento de Águas Residuais (SAR) e 13 empresas apenas no Abastecimento de Água (AA). São operadores privados no sentido radical da palavra, isto é, não apenas gestoras dos serviços, mas também detentoras da propriedade das infraestruturas. Este movimento de integração iniciou-se em 1973, mas acentuou-se a partir de 1989 com a tentativa de criação de condições atraentes para a entrada massiva dos privados. Recorde-se que estamos a falar de um mercado de 60 Milhões de habitantes dispersos por mais de 245 mil km² e onde a influência das políticas de privatização da senhora Thatcher foi decisiva.

Por outro lado, na Holanda existem 10 empresas de AA verticalmente integradas e de propriedade pública. Isto resultou de um processo de integração de operadores que no início do século XX se cifravam em 229. Nos SAR não existe integração estando muitas das vezes a alta separada da baixa. Existem também alguns contratos de concessão a privados ou a consórcios entre privados e operadores públicos de AA. Os Conselhos da Água, num total de 25, constituídos a nível regional e envolvendo representantes dos *stakeholders*, têm um enorme papel no tratamento de águas residuais, na gestão ambiental, no controlo e prevenção de cheias e na gestão dos cursos de água. Tudo isto para uma população total de 16 Milhões de habitantes distribuídos por 41500 km², ou seja, menos de metade da área do território português.

Fora da Europa é de salientar que nos Estados Unidos da América os SAR são maioritariamente públicos, sendo a participação privada, mesmo sob regime de concessões, muito reduzida. Trata-se de um sector muito fragmentado composto por milhares de operadores e onde predomina a integração dos SAS. Tudo isto num país com 300 Milhões de habitantes que ocupam 9,8 milhões de km² de território.

O caso chileno também é interessante por ser dominado pela ideia de privatização, apesar do parceiro público (CORFO) estar presente na maioria dos operadores que só podem privatizar até 65% dos seus ativos. Os SAS das zonas urbanas são fornecidos por 53 operadores e atingem a maioria da população chilena. Existem ainda outros operadores nas zonas rurais e ainda subsistem casos de habitações isoladas sem acesso aos serviços. A regra no sector é a verticalização. O Chile é um país com 16 milhões de habitantes distribuídos por 750 mil km².

4.2. Argumentos da literatura empírica

Existe uma vasta literatura científica que procura debater a fundamentação para a reorganização e regulação da indústria da água. Os objetivos da maior parte dos estudos podem ser agrupados em três tipos de acordo com Martins (2007). Um primeiro, que se baseia na avaliação de determinadas estruturas de preços, à luz de critérios de primeiro e de segundo ótimo, como os preços de Ramsey, ou de outras propostas da teoria económica (Garcia-Valiñas, 2005; Garcia e Reynaud, 2004; Kim, 1995 ou Renzetti, 1992). Um outro tipo de objetivo assenta na análise dos efeitos da estrutura de propriedade (pública ou privada) e da regulação sobre o desempenho dos operadores do sector (Saal e Parker, 2000; Bhattacharyya et al., 1995 ou Feigenbaum e Teeple, 1983). Finalmente, um terceiro tipo de desiderato que consiste em testar a presença e a extensão de economias de escala e, menos frequentemente, de gama na indústria da água (Stone & Webster Consultants, 2004; Fraquelli et al., 2002; Garcia e Thomas, 2001; Fabbri e Fraquelli, 2000; Hayes, 1987; Kim, 1985, entre outros).

Na literatura que se centra no terceiro tipo de objetivos referidos, encontram-se resultados que evidenciam que as funções de custo não exibem economias de escala e/ou de gama para todas as escalas relevantes de produção, com é habitual ouvir-se em discursos sobretudo de natureza política. Significa isto que, por exemplo, ganhar escala *per se* não garante a sustentabilidade económica se forem ultrapassadas escalas ótimas eficientes.

A tabela 2 fornece um sumário de trabalhos científicos que, não pretendendo ser exaustivo, procura ilustrar que não é pacífico que a integração de operadores seja sempre sinónimo de ganhos de eficiência.

Tabela 2 – Sumário de estudos empíricos sobre economias de escala e de gama na indústria da água

Autores (ano)	Área de aplicação	Abordagem metodológica	Principais objetivos	Principais resultados
Zschille (2014)	Alemanha	Data Envelopment Analysis (DEA)	Obter medidas não paramétricas de economias de escala para a indústria da água	Rendimentos não decrescentes à escala para a maioria dos operadores e rendimentos constantes ou não crescentes à escala para os maiores operadores. A escala ótima encontrada é geralmente maior do que a dimensão média das empresas da amostra
Guerrini <i>et al.</i> (2013)	Itália	DEA a dois estádios	Analisar efeitos potenciais, em termos de melhoria na eficiência dos operadores, de variáveis como densidade populacional, mono ou multiproducto	Efeitos de \neq variáveis operacionais e exógenas, como a dimensão, o grau de diversificação o investimento e a densidade populacional sobre a eficiência dos operadores. Economias de escala, de gama e de densidade positivas.
Martins <i>et al.</i> (2012)	Portugal	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar da existência de economias de escala e de gama entre o AA e as perdas de água e a influência da localização em \neq regiões hidrográficas (RH)	Economias de escala para pequenas e médias escalas de produção. Pequenas deseconomias de gama entre AA e perdas. A localização em \neq RH tem impacto nos custos.
Carvalho e Marques (2011)	Portugal	DEA	Averiguar se existem economias de escala	Economias de escala positivas. Dispersão superior a 50 km conduz a menor eficiência e a aumentos significativos nos custos
Marques e De Wite (2011)	Portugal	Free Disposal Full (FDH)	Averiguar se existem economias de escala e de gama e quais as escalas eficientes	Economias de escala positivas. Escalas ótimas entre 160 a 180 mil clientes, volume 10Mm ³
Monteiro (2009)	Portugal	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar se existem economias de escala e gama na indústria da água	Deseconomias de escala no AA e para operadores AA+SAR para a média da amostra. Deseconomias de gama para as atividades combinadas de AA e SAR.

Aubert e Reynaud (2005)	Wisconsin, EUA	Estimação econométrica de funções de custo	Avaliar o impacto da regulação sobre a eficiência	Economias de escala positivas no curto prazo. Rendimentos constantes à escala (aprox.) no longo prazo. Eficiência parcialmente explicada pelo quadro regulatório.
Stone & Webster Consultants (2004)	Inglaterra e Gales	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar se existem de economias de escala e de gama nos setores do AA e do SAR	Economias de gama negativas entre AA e SAR. Economias de integração vertical. Rendimentos constantes à escala para empresas a operar apenas no AA. Economias de escala negativas para empresas a operar no AA e no SAR.
Fraquelli <i>et al.</i> (2002)	Itália	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar da existência de economias de escala e de gama entre gás, água e eletricidade	Economias de gama positivas. Economias de escala moderadas para pequenas escalas de produção.
Garcia e Thomas (2001)	Bordéus, França	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar da existência de economias de escala e de gama entre o abastecimento de água (e as perdas de água nos sistemas)	Economias de escala moderadas; Economias de gama positivas entre AA e perdas: vantagem, em termos de custos, em permitir a existência de perdas
Saal e Parker (2000)	Inglaterra e Gales	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar da existência de economias de escala e de gama entre o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais; avaliar o impacto da privatização e da regulação sobre a eficiência	Economias de escala negativas para empresas de AA e SAR. Economias de gama negativas. A privatização <i>per se</i> não trouxe ganhos de eficiência, estes ocorreram com a introdução de novos <i>price caps</i> .
Bhattacharyya <i>et al.</i> (1995)	EUA	Estimação econométrica de funções de custo	Avaliar o efeito da titularidade do capital sobre a eficiência	Tanto os operadores privados como os públicos são ineficientes. Operadores privados mais eficientes para pequenas escalas produtivas. Operadores públicos: mais eficientes para grandes escalas produtivas.
Hayes (1987)	EUA	Estimação econométrica de funções de custo	Testar se existe complementaridade de custos que justifique a integração vertical	Rendimentos crescentes à escala. Economias de integração vertical para pequenas e médias escalas de produção
Kim (1985)	EUA	Estimação econométrica de funções de custo	Averiguar da existência de economias de escala e de gama entre o abastecimento de água a consumidores residenciais e não residenciais	Economias de escala específicas positivas para AA a consumidores não residenciais e <i>negativas</i> para AA a consumidores residenciais. Rendimentos constantes à escala e economias de escala positivas para pequenas/médias escalas de produção. Economias de escala negativas para grandes escalas produtivas. A escala média de produção supera ligeiramente a escala mínima eficiente.

De facto, como se pode observar, há resultados diferentes tanto para o caso português como para outros contextos mais estudados. Parte das diferenças poderá ser explicada por alguma variedade de metodologias utilizadas mas outra será, certamente, por fatores exógenos, por vezes não aprofundados nos estudos empíricos, que podem constituir constrangimentos como ser facilitadores de maiores ou menores níveis de agregação, seja ela horizontal ou vertical.

4.3. Reflexão crítica

A experiência internacional de organização da indústria da água revela que os níveis de agregação parecem prender-se mais com opções de política quanto à liberalização e privatização do que estarem fundamentados por critérios económicos ou financeiros rigorosos. O próprio argumento económico mais utilizado para justificar ondas de privatização, que reside na promoção da eficiência, padece de sustentação, face à não comprovação inequívoca de que são questões de propriedade que determinam que as empresas sejam mais ou menos eficientes. Ora, a questão é que verificando-se condições de monopólio natural (cuja condição necessária e suficiente em contextos multiproduto é a da subaditividade da função de custos, de difícil comprovação empírica) não há argumentos para a promoção da concorrência, porque o bem-estar é melhor garantido se o mercado for servido por uma única empresa.

Neste contexto, compreende-se que o argumento de que a indústria da água tem características de monopólio natural ou, de forma algo “abusiva” (sem identificar até que escalas de produção) que é um monopólio natural, seja amplamente utilizado para justificar decisões de reestruturação setorial. Se este é o argumento “certo” para justificar a proposta do Governo, então a reorganização devia ser orientada segundo as escalas ótimas de produção. Contudo, se assim fosse, os novos sistemas resultantes da agregação dificilmente poderiam ter sido traçados como foram. Veja-se o caso da área da grande Lisboa, com níveis de concentração populacional completamente distintos do resto do país, onde facilmente se ultrapassarão as escalas eficientes e se entrará em zona de deseconomias de escala e de gama. Existem, inclusivamente, aplicações empíricas para o caso português, como as de Carvalho e Marques (2011), Martins *et al.* (2012), ou Monteiro (2008), cujos resultados permitem constatar que as escalas ótimas se situam em níveis inferiores aos da fusão anunciada pelo governo.

Outro argumento utilizado para justificar a proposta de fusão apresentada pelo Governo poderia ser o da recuperação integral de custos (conforme imposição da DQA e da Lei da Água), e em particular dos custos de escassez, que ainda não são nem devidamente contabilizados, e muito menos recuperados. Nesta ótica, é a escala da bacia hidrográfica, ou, no limite, da região hidrográfica, que é relevante, embora também não se reconheça na fusão proposta do governo essa orientação. Não só não há coincidência com as regiões hidrográficas, como a agregação geográfica dos novos operadores ultrapassará mesmo a da região hidrográfica.

Ao problema de entrar em zonas de deseconomias de escala, acrescem dificuldades de não coincidência das fronteiras administrativas com as bacias e, ainda menos, com as regiões hidrográficas.

Um outro argumento apresentados pelo Governo para a defesa do modelo de fusão anunciado é o de garantir a harmonização tarifária. Este motivo também é facilmente rebatido, já que esse objetivo pode ser conseguido por intermédio da atuação do regulador. De resto, a atuação da ERSAR já tem contribuído para a harmonização das estruturas tarifárias, com as recomendações que emitiu nesse sentido (em concreto a recomendação ERSAR n.º01/2009 - Recomendação Tarifária, ERSAR (2009)).

A este propósito, se é verdade que se pode contra-argumentar que persistem diferenças ainda significativas nos preços praticados pelos diversos operadores, também não se pode deixar de sugerir que se o objetivo é uniformizar preços então deve ser alterado o modelo de regulação, passando a impor-se, por exemplo, *pricecaps*. A agregação não é necessária nem suficiente para conseguir harmonização de tarifas. E, a este propósito, deve ser esclarecido se o que o Governo defende é uma política de preço único ou se se trata de harmonização de esquemas tarifários.

Há ainda pelo menos mais um argumento em defesa da reestruturação proposta que se prende com a própria reestruturação do Grupo AdP e, mais em concreto, com a resolução do défice tarifário. Neste sentido vão tanto o modelo anunciado como a legislação recente, designadamente, o Decreto-Lei n.º 92/2013 de 11 de julho, a Lei n.º 12/2014, de 6 de março, conhecida como a Lei da Fatura Detalhada, e o Decreto-Lei n.º 114/2014, de 21 de julho.

No preâmbulo do DL n.º 92/2013, ficou explícito que “No domínio da água e saneamento, a linha de atuação projetada pelo Governo assenta, designadamente, na promoção do equilíbrio tarifário, na resolução dos défices tarifários, na implementação de estratégias de integração vertical dos sistemas municipais e, em última análise, na agregação dos sistemas multimunicipais existentes em sistemas novos de maior dimensão, mantendo a natureza pública das respetivas concessionárias.”

O problema do défice tarifário encontra-se ligado à imposição de consumos mínimos nos contratos de concessão celebrados entre os operadores em “alta” (empresas do grupo AdP) e os municípios aderentes aos respetivos sistemas. Existem diferendos entre diversos sistemas municipais e os seus fornecedores de serviços em “alta” sobre a “justiça” da aplicação de níveis mínimos de consumo, tendo vários municípios optado por não pagar a totalidade das faturas às empresas do grupo AdP.

A Lei da Fatura Detalhada e o Decreto-Lei n.º 114/2014 expressam a preocupação do Governo em resolver o problema das dívidas dos municípios à AdP. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 114/2014 é claro neste sentido, ao dispor que se revela “[...]fundamental criar condições para a resolução, de forma estrutural e permanente, do problema das dívidas aos sistemas multimunicipais de águas e resíduos que assume elevada criticidade para a sustentabilidade do grupo Águas de Portugal. Torna-se, pois, fundamental estabelecer regras que permitam que a componente da fatura paga pelos utilizadores finais relativa aos custos com o serviço prestado pelas entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e intermunicipais seja canalizada para a liquidação dos montantes correspondentes ao pagamento dos serviços «em alta»”.

A Lei da Fatura Detalhada vem proceder a alterações ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos), modificando os regimes de faturação e contraordenacional. No n.º9 do seu artigo 67.º a referida Lei estabelece que “As entidades gestoras de sistemas municipais devem emitir faturas detalhadas aos utilizadores finais que incluam a decomposição das componentes de custo que integram o serviço prestado a tais utilizadores, seja de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais ou de gestão de resíduos urbanos.”

E vai mais longe ao definir no n.º 12 do mesmo artigo 67.º que “A percentagem do produto da cobrança de cada fatura emitida pela entidade gestora do sistema municipal a afetar ao pagamento dos serviços prestados pela entidade gestora do sistema multimunicipal ou intermunicipal é de 50 % sobre o valor da fatura relativamente a cada um dos serviços referidos no n.º 9.”

Em suma, parece poder concluir-se que é possível questionar todos os principais fundamentos que poderiam ser utilizados em defesa do modelo de reestruturação do setor das águas proposto pelo Governo. De entre as justificações, aparenta assumir particular preponderância a resolução do problema financeiro do grupo AdP. Porém, não será a obrigatoriedade de afetação de metade das receitas dos sistemas em “baixa” ao pagamento de dívidas aos operadores da “alta” que irá resolver a sua sustentabilidade económica a médio e longo prazo e, ainda menos, se se persistir em avançar com um modelo de agregação que ultrapasse as escalas eficientes.

O saneamento financeiro do grupo AdP parece seguir outros exemplos da história recente de Portugal, quando o saneamento financeiro de empresas públicas precedeu a sua privatização. E o mesmo se poderá dizer acerca de um processo de fusão que poderá retirar, a prazo, competências das autarquias na provisão dos serviços de águas e que poderá tornar as empresas resultantes da agregação mais atrativas para uma potencial alienação a operadores internacionais do setor.

5. Conclusão

O debate sobre a reorganização do setor das águas e resíduos está na ordem do dia em Portugal, desde que, em 2014, o Governo apresentou um plano de reestruturação territorial e corporativa para o setor e para o grupo Águas de Portugal, justificado por razões de eficiência, sustentabilidade e de promoção da equidade territorial e da coesão social.

O objetivo principal deste trabalho foi o proceder a uma reflexão crítica do modelo de reestruturação, procedendo-se previamente a uma leitura do estado atual do setor e a uma revisão de casos de reorganização no plano internacional e de resultados da literatura debruçada sobre a temática da organização da indústria da água.

Em jeito de conclusão, há a destacar, em primeiro lugar, que coexistem diferentes modelos de organização setorial à escala internacional, muito embora os níveis de agregação existentes sejam, em regra, menores do que aquele que é o proposto pelo governo para a reorganização do setor em Portugal.

Este primeiro tipo de constatação conduziu-nos a proceder a uma revisão de alguns estudos empíricos que analisam a estrutura de custos das empresas do setor e que permitem sublinhar que o argumento da agregação de operadores, para tirar partido de economias de escala e de gama, não pode ser utilizado sem limites. De facto, diversos estudos concluem que em muitos casos já se esgotaram as economias de integração vertical, horizontal ou de escala.

Para além disto, acresce que, ao potencial problema de se entrar em zonas de deseconomias, também não se vislumbra uma racionalidade relacionada com a lógica de disponibilidade do recurso, em linha com as bacias/regiões hidrográficas a fundamentar o modelo de reestruturação defendido.

Finalmente, esta proposta parece estar construída com o objetivo de resolver o défice tarifário acumulado pelo grupo AdP, por intermédio de medidas de agregação de operadores que podem gerar efeitos contrários aos pretendidos, e nessa medida acaba por gerar controvérsia entre os operadores do setor.