

Melhores tarifários para os serviços de águas nas perspetivas económica, social e ambiental

Jaime Melo Baptista, João Simão Pires, Rita Amaral e Julio Aguilera
LIS-Water, Lisbon International Centre for Water

Sumário executivo

Este Policy Brief analisa soluções para melhorar os tarifários dos serviços de abastecimento de água, saneamento e águas pluviais em Portugal, alinhando-os com boas práticas internacionais e enquadrando-os com o preconizado no Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030). O documento identifica desafios centrais e estabelece princípios orientadores para a formulação tarifária. A partir destes referenciais, avalia criticamente a doutrina regulatória, a prática atual em Portugal e as práticas internacionais, propondo com evidências sólidas um conjunto abrangente de medidas, nomeadamente para aperfeiçoar estruturas tarifárias, reduzir subsidiações cruzadas excessivas, corrigir assimetrias entre segmentos de utilizadores, adequar componentes fixa e variável aos custos reais, reforçar mecanismos de tarifários sociais, introduzir coerência na integração de águas pluviais, modernizar a fiscalidade e clarificar a valorização dos usos municipais de água.

Recomendações

- Manter a indexação ao consumo de água e a distinção entre domésticos e não domésticos, mas reduzindo subsidiações cruzadas.
- Simplificar a abordagem aos utilizadores não domésticos, distinguindo apenas Administração/ONG e Empresas.
- Manter os tarifários bipartidos, mas com regras e custeio harmonizados, incluindo na diferenciação da componente fixa.
- Manter os escalões para domésticos, com futura simplificação para três, e com o saneamento indexado ao consumo, numa lógica de cálculo mais simples.
- Promover tarifários PAYT (*Pay-as-you-throw*) para resíduos e uma taxa de águas pluviais baseada na área impermeabilizada.
- Tornar o tarifário social universal e automático, e os tarifários sazonais aplicados sobretudo a não domésticos e em zonas com escassez hídrica.
- Impor harmonização e vinculação das orientações da entidade reguladora relativas aos serviços auxiliares, incluindo a instalação de ramais e a limpeza de fossas sépticas.
- Promover maior equidade na fiscalidade ambiental e alinhar o IVA do saneamento e dos resíduos com a taxa reduzida do abastecimento.
- Faturar os consumos municipais integralmente e valorizá-los para efeitos de apuramento da cobertura de gastos e de água faturada, eliminando transferências de custos para os restantes utilizadores.

Destinatários do policy brief

Este Policy Brief é dirigido em geral a todas as entidades públicas e da sociedade civil com responsabilidades e interesses na área da governança, da política pública e da gestão dos serviços de abastecimento de água e saneamento, e em particular à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

Introdução e Enquadramento do Problema

O objetivo deste Policy Brief é identificar e analisar soluções inovadoras que possam contribuir para melhorar a aplicação dos tarifários dos serviços de abastecimento de água e de gestão de águas residuais e pluviais em Portugal (adiante designados por serviços de águas), tendo como referência as melhores práticas internacionais.

Mais do que um exercício para aplicação imediata, as propostas apresentadas ambicionam motivar os decisores a agir, conscientes de que algumas medidas poderão ser concretizadas a curto prazo, enquanto outras, pela sua natureza mais estruturante, exigirão tempo, maturação e compromisso para se tornarem realidade.

Essa reflexão abrange diferentes tipos de utilizadores, utilizações e serviços, procurando conciliar a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras com a garantia da acessibilidade económica dos utilizadores. Importa, simultaneamente, promover uma maior equidade entre utilizadores e incentivar um uso mais eficiente e sustentável da água, em resposta ao atual desafio da crescente escassez hídrica associada às alterações climáticas.

O Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030) reconhece o regime tarifário como um instrumento essencial e prioritário para gerar impactos positivos nos quatro objetivos globais do Plano — eficácia,

eficiência, sustentabilidade e valor acrescentado. Este Policy Brief visa contribuir para a concretização da Medida M18 (Adoção de estrutura tarifária que assegure equidade e acessibilidade económica) deste Plano.

Os principais desafios no âmbito da estruturação e implementação dos tarifários incidem sobre:

- Assegurar a recuperação integral dos custos associados à prestação dos serviços, garantindo simultaneamente a qualidade do serviço e a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras, num quadro de eficiência e boa gestão;
- Garantir a proteção dos utilizadores, em situação de monopólio, promovendo a acessibilidade económica aos serviços e assegurando o acesso universal dos cidadãos, em condições socialmente justas e equilibradas;
- Promover a utilização sustentável dos recursos hídricos, refletindo nos tarifários os custos e benefícios associados ao seu uso, incentivando boas práticas de consumo e desincentivando o desperdício e os consumos excessivos, perante o desafio das alterações climáticas e da crescente escassez hídrica.

Figura 1 – Principais desafios na formulação de tarifários para os serviços de águas



Fonte: LIS-Water



Identificação dos Princípios a Seguir

A formulação de tarifários para os serviços de águas deve ter subjacentes os seguintes princípios:

Princípio da recuperação de gastos totais

As receitas devem garantir que todos os custos associados à prestação dos serviços — operacionais e de capital, incluindo a sua remuneração — sejam recuperados. Essa recuperação deve ser feita essencialmente através de tarifas para os serviços de abastecimento de água e de águas residuais, sem prejuízo da utilização de taxas para os serviços de águas pluviais. Naturalmente há que deduzir eventuais transferências, nomeadamente através dos fundos europeus existentes. Isto assegura a sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras, permitindo-lhes manter a qualidade do serviço e planear o investimento futuro sem recorrer a financiamento externo excessivo.

Princípio da promoção da eficiência alocativa na utilização dos recursos

O sistema tarifário deve incentivar uma afetação eficiente dos serviços de água e saneamento, alocando os recursos onde geram maior valor social. Isto significa refletir nos preços os custos reais de produção e distribuição, diferenciando-os adequadamente de acordo com os seus usos, desincentivar desperdícios e promover práticas de consumo conscientes.

Princípio da proteção do consumidor

Os utilizadores devem ser salvaguardados contra abusos e discriminações, especialmente em situações de monopólio, garantindo-se-lhes direitos básicos de acesso a estes serviços públicos essenciais, bem como a não aplicação de tarifas excessivas que conduzam à apropriação de rendas de escassez pelas entidades gestoras. Este princípio implica transparência na definição das tarifas, existência de mecanismos eficazes de reclamação e disponibilização de informação clara sobre o serviço.

Princípio da equidade entre utilizadores

Os tarifários não devem discriminar entre utilizadores em função das suas características subjetivas mas essencialmente em função das características objetivas da sua utilização do serviço.

Princípio da acessibilidade física e económica das famílias

Todos os cidadãos devem ter acesso efetivo aos serviços de água e saneamento, sempre que a sua localização o permita e independentemente a sua situação económica. A acessibilidade económica significa que as tarifas não devem comprometer o rendimento essencial das famílias mais vulneráveis, permitindo-lhes atender às suas necessidades básicas de serviços de águas.

Princípio da internalização de externalidades ambientais

Os custos ambientais associados à extração, ao tratamento e à distribuição da água, bem como os benefícios da proteção e conservação dos recursos hídricos, devem ser refletidos nos tarifários. Isso incentiva comportamentos sustentáveis, como redução do consumo, reutilização da água e proteção de ecossistemas, contribuindo para a gestão integrada dos recursos.

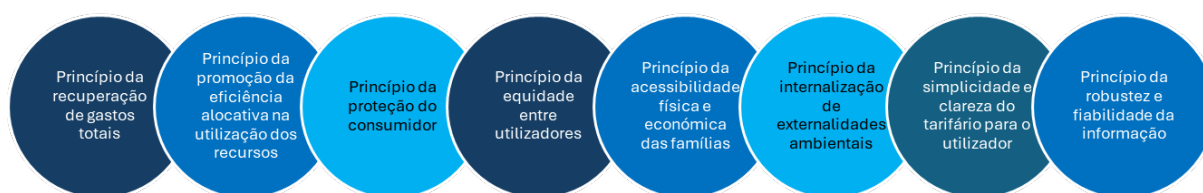
Princípio da simplicidade e clareza do tarifário para o utilizador

O tarifário deve ser compreensível e transparente, de forma que os utilizadores percebam como os seus consumos influenciam os seus encargos. Estruturas tarifárias complexas ou opacas dificultam a tomada de decisão racional pelo consumidor e reduzem a confiança na entidade gestora.

Princípio da robustez e fiabilidade da informação

Os tarifários devem assentar em variáveis com elevado grau de fiabilidade para a entidade gestora, evitando situações de eventual abuso ou fraude.

Figura 2 – Princípios para a formulação de tarifários para os serviços de águas



Fonte: LIS-Water

Opções de Política e Recomendações

Indexação do tarifário ao consumo de água

A indexação do tarifário ao consumo de água medido é um fator relevante porque permite relacionar diretamente o pagamento com o volume efetivamente consumido, promovendo a equidade e incentivando o uso eficiente da água.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar a indexação do tarifário de abastecimento ao consumo de água medido.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada plenamente satisfatória, na medida em que adota essa doutrina de forma quase universal.

Ela está em consonância com uma prática internacional também quase universal.

Propõe-se portanto que essa prática seja mantida.

Diferenciação do tarifário entre utilizadores domésticos e não domésticos

A diferenciação do tarifário consoante o tipo de utilizador é um fator relevante porque reflete opções políticas quanto a diferentes valorizações sociais do uso dos serviços de águas por distintos segmentos de utilizadores (domésticos, não domésticos, públicos, industriais).

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar a diferenciação do tarifário em função das características subjetivas dos utilizadores domésticos e não domésticos, em linha com a generalidade das práticas internacionais.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada adequada na medida em que esta diferenciação subjetiva é quase universal.

Contudo, mesmo reconhecendo um racional de bens de mérito (externalidades positivas em termos de saúde pública decorrentes do acesso universal aos serviços urbanos de águas) para alguma subsidiação cruzada entre os segmentos não doméstico e doméstico, o atual grau observado em Portugal (um desconto médio de 40%) afigura-se excessivo, atendendo à análise de boas práticas internacionais.

Propõe-se que se mantenha a diferenciação do tarifário em função das características subjetivas dos utilizadores domésticos e não domésticos, mas sugere-se no entanto que se pondere o aumento do coeficiente de bens de mérito para um valor entre 70% e 80%, mais alinhado com as boas práticas internacionais, o que significa reduzir o grau de subsidiação cruzada (desconto) dos clientes domésticos pelos clientes não domésticos para entre 20 e 30%.

Diferenciação do tarifário entre diferentes tipos de utilizadores não domésticos

A diferenciação do tarifário consoante o tipo de utilizador é um fator relevante porque reflete opções políticas quanto a diferentes valorizações sociais do uso dos serviços de águas por distintos segmentos de utilizadores (não domésticos, públicos, industriais).

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada (preconiza que estes utilizadores sejam tratados de modo uniforme do ponto de vista tarifário), em linha com a análise de boas práticas internacionais.

Contudo, a prática efetiva em Portugal pode ser considerada insatisfatória, na medida em que persiste uma diferenciação subjetiva, caracterizada frequentemente por grande diversidade de tipologias.

Eventualmente, admitindo-se como válidos argumentos de paridade fiscal (efeito conjugado do IVA e do IRC), poder-se-ia considerar uma decomposição do universo dos clientes não domésticos em dois segmentos:

- Administração (Central e Local) e Organizações da Sociedade Civil (ONGs);
- Empresas: Com um tarifário mais elevado do que para a Administração e as ONG, o que no caso português corresponderia a um diferencial de 32,5%, resultando em encargos idênticos pós-impostos.

Componente fixa no tarifário

A componente fixa no tarifário é um fator relevante na medida em que endereça a questão se um utilizador deve ser responsabilizado por um encargo, independentemente do nível de utilização que faça dos serviços de águas.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar componentes fixas nos tarifários de abastecimento e saneamento.

A situação efetiva em Portugal pode ser considerada satisfatória, na medida em que essa doutrina é adotada de forma quase universal.

Está aliás em consonância com a maioria das práticas internacionais, em que dois terços das cidades analisadas também aplicam tarifas fixas.

Propõe-se por isso que se mantenha em Portugal a universalidade da aplicação de tarifários bipartidos, ou seja, com componentes fixa e variável.

Sem prejuízo, o peso da componente fixa dos tarifários em Portugal, em termos médios globais, é visivelmente elevado (cerca de 30%), tanto no abastecimento como no saneamento, além de apresentar grande dispersão de valores.

Assim, propõe-se criar regras de cálculo que balizem e introduzam maior objetividade, racionalidade económica, harmonização e

transparência na determinação destas tarifas, em linha com as boas práticas analisadas, quer internacionais, quer adotadas no setor energético português (eletricidade e gás natural), evitando assim a aplicação de valores excessivos.

Propõe-se um estudo de custeio específico, do qual resultem valores para as tarifas fixas dos serviços de abastecimento e saneamento ajustadas aos *last mile costs* efetivamente suportados pelas entidades gestoras portuguesas.

Diferenciação da componente fixa entre utilizadores

A diferenciação da componente fixa entre utilizadores é um fator relevante porque avalia em que medida a parcela fixa deve ser diferenciada em função de variáveis como calibre do contador, tipo de utilizador ou dimensão da ligação, refletindo diferentes níveis de custo de serviço.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar que tal apenas ocorra no serviço de abastecimento prestado a utilizadores não domésticos, em função da capacidade do contador instalado.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada satisfatória no caso de clientes domésticos, uma vez que não existe diferenciação de tarifas fixas.

Propõe-se que se mantenha em Portugal a diferenciação da componente fixa de abastecimento apenas entre utilizadores não domésticos, contrariando a prática em muitos países de eliminar este tipo de diferenciação.

Propõe-se porém a criação de critérios de cálculo que balizem e introduzam maior objetividade, racionalidade económica e transparência na diferenciação das tarifas fixas de abastecimento entre utilizadores não domésticos, designadamente evitando grande dispersão e a aplicação de valores manifestamente excessivos.

No quadro do estudo de custeio específico atrás recomendado, preconiza-se que uma das suas vertentes seja a quantificação da medida em que os custos das entidades gestoras são impactados por maiores diâmetros nominais dos contadores instalados e respetivos ramais.

Diferenciação da componente variável função do consumo

A diferenciação da componente variável em função do consumo, com a adoção de tarifas progressivas ou por escalões, é um fator relevante porque afeta a estrutura de incentivos ao aumento marginal de consumo por parte dos utilizadores.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar a diferenciação da componente variável do serviço aos clientes domésticos em função do volume consumido, em linha com a maioria das práticas internacionais.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada satisfatória quanto à utilização de escalões crescentes a clientes domésticos, dada a sua quase universalidade de aplicação.

No entanto, o grau de progressividade na transição entre escalões afigura-se excessivo à luz da análise das boas práticas internacionais.

De igual forma, afigura-se aceitável a atual recomendação da entidade reguladora no sentido de não se diferenciar a tarifa variável aplicada a utilizadores não domésticos em função do volume consumido.

Contudo, o grau de cumprimento da existência de escalão único no tarifário não doméstico é apenas incipientemente satisfatório, na medida em que tal é observado por apenas 58% das entidades gestoras.

Em síntese, propõe-se que se mantenha em Portugal a utilização de escalões crescentes a clientes domésticos, bem como a não diferenciação da tarifa variável aplicada a utilizadores não domésticos em função do volume consumido.

Afigura-se, no entanto, pertinente ponderar a prazo uma simplificação para apenas três escalões: um primeiro escalão até 15 m³/ mês, que abrange a vasta maioria dos consumos domésticos; um segundo escalão para consumos superiores (de valor unitário equiparado à Administração e ONG); e um último escalão (superior a 25 m³/ mês, ou valor superior, equiparando o seu valor unitário às empresas), para penalizar consumos domésticos manifestamente excessivos.

Indexação do tarifário variável de saneamento ao consumo

A indexação do tarifário variável de saneamento ao consumo de água é um fator relevante porque reflete uma avaliação do grau em que os serviços de abastecimento e de saneamento são considerados indissociáveis.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar a indexação do tarifário variável de saneamento ao consumo de água.

A prática efetiva dos tarifários em Portugal pode ser considerada satisfatória, dada a quase universalidade desta indexação.

Propõe-se por isso que se mantenha em Portugal essa prática, em linha com a quase universalidade das práticas internacionais.

Propõe-se, contudo, que a componente variável do serviço de saneamento seja determinada através da aplicação de uma percentagem à componente variável do serviço de abastecimento, simplificando o processo, como já acontece em algumas cidades e países.

Indexação do tarifário variável de resíduos ao consumo de água

A indexação do tarifário variável de resíduos ao consumo de água é um fator relevante porque levanta a questão da razoabilidade da sua utilização como base pragmática para cobrar serviços de resíduos quando não há medições diretas de produção.

A mais recente legislação em Portugal afigura-se adequada, ao não permitir a indexação do tarifário variável de gestão de resíduos urbanos ao consumo de água.

A prática efetiva dos tarifários em Portugal pode ser considerada insatisfatória face ao mais recente quadro legislativo, dada uma predominante aplicação desta indexação. Todavia, cabe relevar que esta prática foi explicitamente prevista e permitida no quadro normativo e regulatório anterior.

As práticas internacionais vão claramente no sentido da não indexação do tarifário variável de gestão de resíduos urbanos ao consumo de água, sendo raros no mundo casos similares ao português.



Propõe-se que, no sentido de dar cumprimento ao previsto no regime geral de gestão de resíduos, se promova a utilização de tarifários do tipo PAYT para a gestão de resíduos urbanos.

Admite-se que a faturação do serviço de gestão de resíduos possa, no entanto, continuar a ser uma parcela da designada “fatura da água”.

Integração de águas pluviais no tarifário de saneamento

A integração de águas pluviais no tarifário de saneamento é um fator relevante porque reflete a opção política de internalizar os custos associados à drenagem de águas pluviais, ou de considerar a sua gestão como um bem público.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se ambígua, ao não definir com clareza a possibilidade de integração dos custos com a gestão de águas pluviais no tarifário de saneamento.

A prática habitual em Portugal é globalmente insatisfatória devido à ambiguidade do quadro normativo, heterogeneidade de práticas e difícil visibilidade sobre o que está a ocorrer no terreno, em cada caso concreto.

Em termos internacionais, nas cidades onde é efetuada uma cobrança explícita e autónoma pela gestão de águas pluviais, a área impermeabilizada da propriedade é claramente a variável de indexação mais frequentemente utilizada, sendo muito raros os casos de indexação desta taxa/ tarifa ao consumo de água.

Propõe-se que as receitas sejam provenientes da partilha entre o município (enquanto grande gerador de águas pluviais) e os utilizadores. As receitas do município devem ter origem no orçamento da câmara municipal e as receitas dos utilizadores devem ter origem na taxa de gestão de águas pluviais em função do grau de impermeabilização da propriedade.

Propõe-se a realização prévia de um estudo de exequibilidade de indexação à área impermeabilizada da propriedade.

Considera-se que a cobrança autónoma da gestão de águas pluviais deve assumir juridicamente a figura de taxa, por não se tratar de uma transação de natureza contratual.

Admite-se que essa faturação possa, no entanto, ser uma parcela da designada “fatura da água”.

Tarifário para agregados familiares carenciados

O tarifário para agregados familiares carenciados é um fator relevante porque reflete a opção política de ir ou não mais além dos mecanismos tradicionais de redistribuição de rendimentos e política social, intervindo nos tarifários com o objetivo de assegurar a acessibilidade económica por parte das famílias mais vulneráveis.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, ao preconizar a oferta de tarifários sociais pelas entidades gestoras para agregados familiares carenciados.

No âmbito da União Europeia, observa-se que os Estados-Membros se repartem, em proporções semelhantes, entre os que implementam e os que não implementam tarifários sociais nos serviços urbanos de água. Com efeito, alguns Estados consideram desnecessário este tipo de instrumento à luz da forma como avaliam positivamente a eficácia dos seus sistemas tradicionais de proteção social.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada moderadamente satisfatória em virtude da crescente introdução de tarifários sociais pelas entidades gestoras.

A magnitude do benefício tipicamente proporcionado pelos tarifários sociais (desconto médio de 50%) também se afigura adequada e materialmente relevante para os beneficiários.

Contudo, o atual grau de adesão a tarifários sociais situa-se ainda manifestamente aquém do expectável e do desejável.

Propõe-se que se adote um sistema universal e automático como o implementado nos setores do fornecimento de eletricidade e distribuição de gás natural, em que o desconto proporcionado pelo tarifário social é compensado junto dos demais clientes dos serviços.

Tarifário do serviço de água para gestão da procura

O tarifário do serviço de abastecimento como variável de gestão da procura é um fator relevante porque pondera a utilização do preço como instrumento para influenciar comportamentos de consumo ao longo do ano, procurando ajustar a procura à disponibilidade de recursos hídricos.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada, na medida em que permite mas não impõe a aplicação de tarifários sazonais.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada substantivamente incipiente neste domínio, o mesmo se passando em termos internacionais.

Atendendo às características da procura, aos constrangimentos técnicos associados à medição tradicional de consumos, bem como ao potencial de contestação pública e mediática na aplicação deste mecanismo aos utilizadores domésticos, propõe-se a utilização preferencial do mesmo nos consumos não domésticos.

Sem prejuízo, a sua utilização pode ser alargada aos utilizadores domésticos, com menos elasticidade de procura preço, com um referencial de aumento até 30% dependendo do contexto.

O caso da região do Algarve perfila-se como uma situação em que o dimensionamento das infraestruturas para uma situação de utilização de ponta durante a época estival constitui um sólido fundamento para que as tarifas variáveis de abastecimento sejam agravadas durante este período.

Serviços auxiliares/conexos objeto de tarifação autónoma

Os serviços auxiliares/conexos objeto de tarifação autónoma são um fator relevante porque equacionam a transparência e a cobertura de custos em serviços complementares (corte de fornecimento, vistoria, análises de água, etc.).

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se relativamente adequada, ao identificar explicitamente os serviços auxiliares/conexos objeto de tarifação autónoma (ex. alteração da localização do

contador e verificação extraordinária de contador decorrente de solicitação do utilizador).

A prática habitual em Portugal pode ser considerada insatisfatória, face à enorme heterogeneidade de designações adotadas para o mesmo serviço, valores praticados e observância das recomendações da entidade reguladora.

Propõe-se, portanto, promover a homogeneidade de conceitos, designações, regras de faturação e intervalos de valores aplicados no universo de serviços auxiliares.

Propõe-se o desenvolvimento de estudo de custeio pela entidade reguladora, donde possam resultar balizas de valores razoáveis para estas tarifas.

No caso concreto dos ramais, dado o seu impacto na acessibilidade económica aos serviços urbanos de abastecimento e saneamento, propõe-se que a recomendação da entidade reguladora relativa à não faturação dos ramais (até 20 metros) readquirir o cariz de norma vinculativa.

Tarifário de serviços de limpeza de fossas sépticas

O tarifário de serviços de limpeza de fossas sépticas é um fator relevante porque pondera a forma de assegurar a universalidade do serviço de saneamento em áreas não servidas por redes fixas.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se genericamente adequada, ao prever um tarifário de serviços de limpeza de fossas sépticas para melhor salvaguardar a universalidade de acesso a serviços de saneamento seguro em caso de indisponibilidade de redes fixas.

No entanto, a prática habitual em Portugal pode ser considerada moderadamente satisfatória, uma vez que um terço das entidades gestoras não adotam o previsto na regulamentação.

Preconiza-se que, em sede de futuro regulamento tarifário dos serviços de águas, sejam reforçadas as atuais disposições regulamentares.

Fiscalidade ambiental nos tarifários dos serviços de águas

A fiscalidade ambiental nos tarifários dos serviços de águas é um fator relevante na medida em que configura um potencial instrumento de política ambiental.

O quadro normativo existente em Portugal afigura-se adequado, refletindo a transposição da Diretiva Quadro da Água da União Europeia, com a introdução da taxa de recursos hídricos.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada satisfatória, pela universalização da sua aplicação.

No entanto, propõe-se que seja melhorada a equidade na contribuição do setor urbano face, por exemplo, aos setores da agricultura e da energia termoelétrica.

Propõe-se também que seja assegurada uma maior visibilidade quanto à correspondência entre a contribuição dos serviços de águas para o Fundo Ambiental e o retorno desse montante para o setor.

Cabe ainda questionar a efetiva mais-valia decorrente da explicitação dos valores decorrentes da repercussão da taxa de recursos hídricos nas faturas aos utilizadores finais de serviços urbanos de abastecimento e saneamento, dada a reduzida magnitude dos valores em causa. Recorde-se que tal não acontece com as taxas de regulação e de controlo da qualidade da água para consumo humano liquidadas pela entidade reguladora.

Note-se que a salvaguarda de preocupações de transparência e de clara informação ao consumidor não significam que essa informação deva constar de cada fatura. Considera-se que, por exemplo com uma periodicidade anual, um folheto informativo detalhado deva acompanhar a fatura.

Imposto sobre o valor acrescentado de serviços de águas

O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de serviços de águas é um fator relevante na medida em que pode criar situações diferenciadas entre serviços e em função do modelo de gestão da entidade prestadora.

O quadro normativo existente em Portugal, tangibilizado no código do IVA, afigura-se adequado e em linha com as boas práticas

internacionais no caso do serviço de abastecimento, ao definir uma taxa reduzida de IVA (6%), similar à prática mais vigente na Europa ocidental.

O mesmo já não se passa nos serviços de saneamento, em que o quadro normativo é claramente insatisfatório, atendendo à atual diferenciação do regime aplicado consoante a natureza (modelo de gestão) da entidade gestora que presta o serviço.

A prática habitual em Portugal pode ser considerada universalizada na sua aplicação harmonizada no caso do serviço de abastecimento, ao contrário do que acontece no serviço de saneamento.

Propõe-se que, em sede de revisão de Código do IVA, o regime atualmente em vigor para o serviço de abastecimento de água seja alargado ao saneamento de águas residuais (e à gestão de resíduos urbanos).

Tarifários de água residual tratada e de água dessalinizada

Os tarifários de água residual tratada e de água dessalinizada são um fator relevante porque impactam a utilização de recursos não convencionais, tais como a reutilização e a diversificação de origens de água em contextos de escassez.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se adequada quanto ao tarifário de água residual tratada, sendo ainda omissa no que respeita a água dessalinizada.

A prática habitual dos tarifários em Portugal pode ser considerada ainda incipiente.

No sentido de acompanhar na vertente tarifária o desenvolvimento de projetos de utilização de águas para reutilização em Portugal, propõe-se uma sistematicidade no reporte de informação sobre os mesmos no Portal da entidade reguladora.

Propõe-se que, como preconizado por essa entidade, seja aplicada, em cada sistema, uma tarifa variável única em função do volume entregue, que corresponda ao adicional de gastos com a produção e a disponibilização face aos gastos com a recolha e o tratamento dos efluentes que seriam necessários para proceder à sua descarga no meio hídrico.

Propõe-se que o serviço de fornecimento de água residual tratada seja titulado por um contrato, o qual deve incluir o volume mínimo mensal e anual que o utilizador se obriga a comprar e o período do ano em que pretende o fornecimento.

Quanto ao tarifário (em alta) de água dessalinizada, propõe-se que tenha apenas uma componente variável e seja comum para consumo humano ou de outro tipo, assegurando equidade, na medida em que a água apresenta as mesmas características de qualidade e pode ter um papel igualmente importante no aumento da resiliência do serviço a diferentes setores (ex. urbano e agrícola).

Tarifário ou valorização dos usos municipais de água

O tarifário ou valorização dos usos municipais de água é um fator relevante porque impacta o grau em que os consumos municipais (rega de jardins, lavagem de ruas, fontes, etc.) são quantificados e valorizados ou suportados pelos demais utilizadores.

A doutrina regulatória existente em Portugal afigura-se genericamente adequada, ao preconizar que todas as entidades da Administração central e local sejam enquadradas como utilizadores não domésticos.

Contudo, a prática habitual pode ser considerada insatisfatória, na medida em que estes consumos não são faturados ou adequadamente valorizados na maioria das entidades gestoras em baixa.

Propõe-se que os consumos diretos dos municípios, frequentemente classificados como consumos autorizados não faturados, passem a ser faturados de acordo com as recomendações da entidade reguladora e, no caso dos serviços municipais (gestão direta), adequadamente valorizados para efeitos de apuramento do seu grau de cobertura de gastos (e do indicador de água não faturada).

Propõe-se também que sejam descontinuados mecanismos que transferem os encargos do município com os seus usos de água para os demais utilizadores dos serviços.

Figura 3 – Fatores sujeitos a recomendações para a formulação de tarifários para os serviços de águas



Fonte: LIS-Water

Conclusões

A doutrina regulatória portuguesa sobre tarifários para os serviços de águas é, genericamente, sólida, alinhada com boas práticas internacionais, mas a prática tarifária apresenta desigualdades, excessos e incoerências, seguidamente sumarizados, que importa corrigir para maior equidade, transparência e eficiência económica:

- O cumprimento dos princípios estruturais — recuperação de custos, proteção do consumidor, equidade, simplicidade, eficiência e internalização de externalidades — exige maior harmonização dos mecanismos tarifários, baseados em custeio robusto.
- Persistem subsidias cruzadas desajustadas, sobretudo entre utilizadores domésticos e não domésticos, bem como diferenciações não justificadas entre tipos de utilizadores não domésticos.
- A componente fixa e a estrutura de escalões carecem de harmonização, já que exibem grande dispersão e, por vezes, progressividade excessiva.
- A integração tarifária de águas pluviais permanece ambígua, necessitando de clarificação normativa e adoção progressiva de modelos baseados em área impermeabilizada.
- A proteção dos utilizadores vulneráveis deve avançar para um regime universal e automático.
- A gestão da procura através de tarifários sazonais deve ser aplicada sobretudo a consumos não domésticos e em situações específicas, de maior escassez hídrica.
- Tarifários para serviços auxiliares, fossas sépticas, água reutilizada e água dessalinizada precisam de normalização, sistematização e custeio fiável.
- A fiscalidade e o IVA carecem de correções de equidade entre serviços e entre modelos de gestão, assegurando coerência e justiça fiscal.
- Os usos municipais continuam subvalorizados ou não faturados, criando distorções que prejudicam a transparência e a cobertura de gastos.

Daqui resultaram as seguintes propostas:

- Estrutura geral dos tarifários: (a) manter a indexação do tarifário de abastecimento ao

consumo medido e (b) também a diferenciação entre utilizadores domésticos e não domésticos, mas reduzir a subsidiação cruzada, aumentando o coeficiente de bens de mérito para 70%-80% (ou seja, um desconto de 20%-30% entre os utilizadores domésticos e não domésticos).

- Utilizadores não domésticos: (a) eliminar diferenciações subjetivas excessivas entre tipos de utilizadores não domésticos e (b) considerar a sua divisão em dois segmentos: Administração/ONG e Empresas, com diferencial tarifário de 32,5% para assegurar uma paridade pós-impostos.
- Componente fixa: (a) manter tarifários bipartidos (fixa + variável), (b) criar regras de cálculo balizadas para maior objetividade e transparência e (c) realizar estudo de custeio para determinar tarifas fixas baseadas nos *last-mile costs*.
- Diferenciação da componente fixa: (a) manter diferenciação apenas para não domésticos, em função do calibre do contador, (b) criar critérios de cálculo para evitar dispersão de valores e excessos e (c) incluir no estudo de custeio a análise do impacto dos diâmetros dos contadores e ramais.
- Componente variável: (a) manter escalões crescentes para domésticos, escalão único para Administração e ONG e escalão único para empresas; (b) melhorar nível de cumprimento do escalão único nos não domésticos e (c) simplificar doméstico para três escalões no futuro ($\leq 15 \text{ m}^3$; $15\text{--}25 \text{ m}^3$; $>25 \text{ m}^3$).
- Tarifário variável de saneamento: (a) manter indexação ao consumo de água e (b) determinar a tarifa variável como percentagem da componente variável do abastecimento, simplificando assim os procedimentos e a compreensão da fatura.
- Resíduos urbanos: (a) promover tarifários PAYT e (b) manter faturação dos resíduos dentro da “fatura da água”, se necessário.
- Águas pluviais: (a) prever receitas repartidas entre município e utilizadores, (b) adotar taxa baseada na área impermeabilizada das propriedades, (c) realizar estudo de exequibilidade para esta indexação, (4) explicitar a natureza jurídica

de taxa e (5) manter a cobrança através da “fatura da água”, se necessário.

- Tarifário social: adotar sistema universal e automático, financeiramente compensado junto dos demais clientes.
- Tarifários sazonais: (a) aplicar preferencialmente para gestão da procura nos utilizadores não domésticos; (b) com possível extensão a domésticos com aumentos até 30% e (c) utilizar especialmente em regiões como elevada escassez hídrica.
- Serviços auxiliares: (a) harmonizar conceitos, designações e valores, (b) desenvolver estudo de custeio para definir balizas de valores e (c) tornar vinculativa a norma da entidade reguladora que recomenda não faturar ramais até 20 m.
- Fossas sépticas: tornar vinculativas as recomendações atuais da entidade reguladora sobre tarifários de limpeza de fossas sépticas.
- Fiscalidade ambiental: (a) melhorar equidade da contribuição entre setores (urbano vs. agrícola/termoelétrico), (b) aumentar visibilidade sobre retorno dos

montantes pagos pelo setor urbano e (c) avaliar mais-valia da inclusão mensal da taxa de recursos hídricos na fatura e propor informação anual complementar.

- IVA: (a) harmonizar o regime do saneamento com o do abastecimento (6%) e (b) alargar o mesmo regime à gestão de resíduos urbanos.
- Recursos não convencionais (reutilização e dessalinização): (a) aplicar tarifa variável única por sistema para água residual tratada baseada no adicional de gastos, (b) titular fornecimento por contrato com volumes mínimos, e (c) aplicar tarifário de água dessalinizada apenas com componente variável e tarifa comum por instalação para todos os usos.
- Usos municipais de água: (a) faturar consumos municipais segundo recomendações da entidade reguladora, (b) valorizar consumos para efeitos de cobertura de gastos e água não faturada e (c) eliminar mecanismos que transferem custos municipais com os respetivos consumos para os demais utilizadores.

Referências

- Berber J. et al; "Water Pricing and Irrigation: A Review of the European Experience", 2019
- Boland, J e Whittington, D.; "The Political Economy of Increasing Block Tariffs for Water in Developing Countries", EEPSEA, 1998
- CELE – Comissão Especializada de Legislação e Economia da APDA - Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas: edições regulares do livro "Água e Saneamento em Portugal - O Mercado e os Preços", 2008-2024
- ERSAR - Recomendação n.º 1/2009, "Recomendação Tarifária"
- ERSAR - Recomendação n.º 1/ 2022, "Recomendação Tarifária dos Serviços de Águas"
- ERSAR - Recomendação n.º 2/2023 – "Recomendação relativa aos tarifários sociais para os utilizadores domésticos dos serviços de águas e resíduos"
- ERSAR - Recomendação n.º 3/2023, "Recomendação sobre Águas para Reutilização"
- ERSAR - "Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal" (RASARP), edições anuais até 2024
- Gouveia, M.; "O Valor Económico da Água em Portugal", CLSBE, 2024
- Gromicho, P.; "A fatura da água: análise das suas componentes para clientes domésticos e não domésticos", APDA, 2025
- Global Water Intelligence; "GWI Water Tariff Survey - 2024 Update"
- IBNET; "The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities Databook"; Banco Mundial, 2011.
- Martins, R.; "Regulação Económica no Sector das Águas - Promoção da Concorrência e Sustentabilidade Tarifária", FEUC, 2007
- Nagle, T. e Holden, R.; "The Strategy and Tactics of Pricing", 1995
- OCDE; "Industrial Water Pricing in OECD Countries", 1999
- OCDE; "Managing Water for All – An OECD Perspective on Pricing and Financing", 2009
- OCDE; "Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services", 2010
- PENSAARP 2030 - Plano Estratégico para o Setor de Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais), 2023
- Pires, J.S. et al; Revisões tarifárias das Operadores de Serviços Urbanos de Águas em Cabo Verde – Notas Técnicas, 2019
- Pires, J.S.; "A aplicação do IVA aos serviços urbanos de águas e resíduos prestados aos utilizadores finais e a repercussão das taxas de recursos hídricos e de gestão de resíduos", 2022
- .



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Baptista, J., Pires, J., Amaral, R., Aguilera, J. (2026). *Melhores tarifários para os serviços de águas nas perspetivas económica, social e ambiental*. S4P-24 Policy Brief 6667/2024. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2024 (S4P-24): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-24/18: Transição climática e sustentabilidade dos recursos / Água: tarifários.