



REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS EM PORTUGAL

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DOS RESÍDUOS

**Aspetos técnicos, Jurídicos, económicos e
Ambientais na Regulação das concessões públicas
de gestão de Resíduos Sólidos**

ERSAR

ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

THE WATER AND WASTE SERVICES
REGULATION AUTHORITY

Miguel Nunes, Administrador da ERSAR

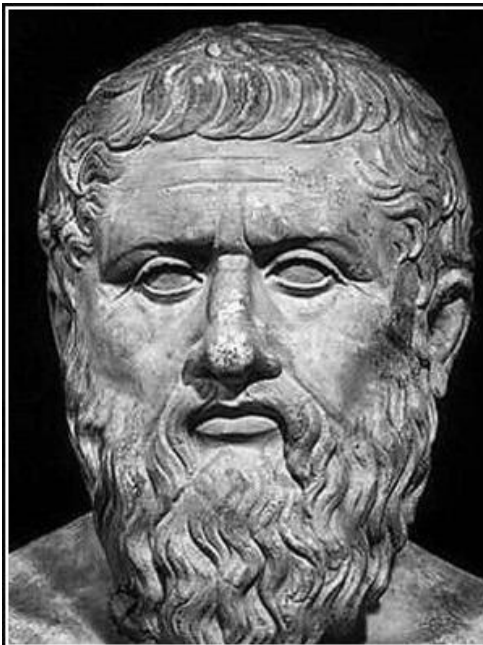
Rio de Janeiro, 1 de julho de 2025

1. A ERSAR e os setores regulados
2. Modelo de regulação
3. Contratos de concessão estatal
4. Contratos de concessão e delegação municipal
5. Gestão direta
6. Atividades regulatórias complementares
7. Conclusões

A ERSAR E OS SETORES REGULADOS

CONHECER PARA GERIR. NÚMEROS E MEDIÇÕES

A IMPORTÂNCIA PARA A REGULAÇÃO E PARA A GESTÃO



Numbers are the highest degree of knowledge. It is knowledge itself.

- Platão -

O setor regulado – como evoluiu:

Profunda reorganização desde os anos 90 para recuperar atraso na infraestruturação do país:

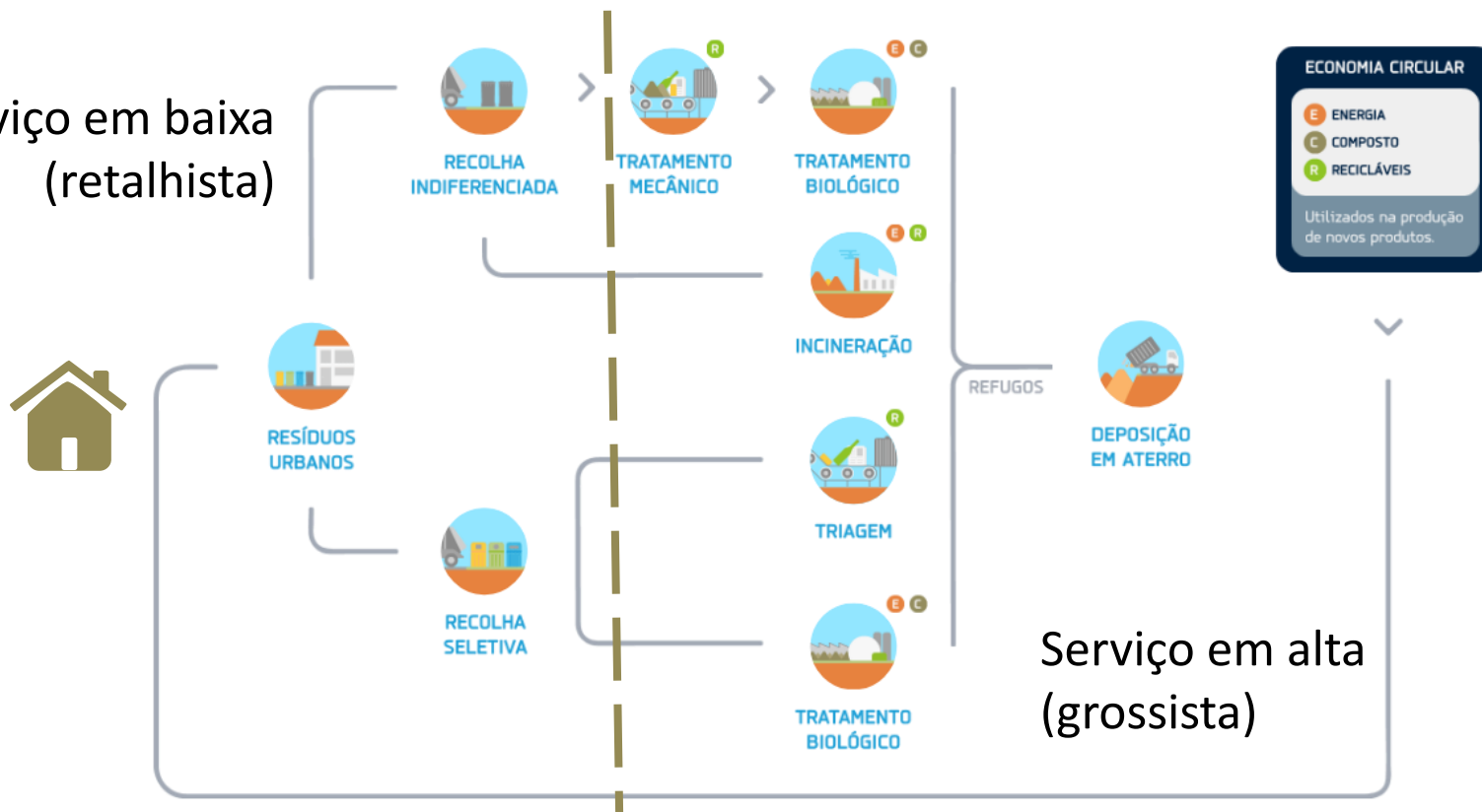
- Separação alta/baixa
- Repartição Estado/municípios
- Empresarialização e abertura à participação de operadores privados
- Destino adequado de 100% dos RU, mas numa perspetiva de economia linear

Nova reorganização nos últimos anos:

- Abertura dos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos a capitais privados – reprivatização da Empresa Geral de Fomento
- Análise da possibilidade de desenvolvimento de processos de agregação de sistemas em baixa
- Passagem de gestão para um paradigma de economia circular

O serviço de gestão de resíduos urbanos – organização:

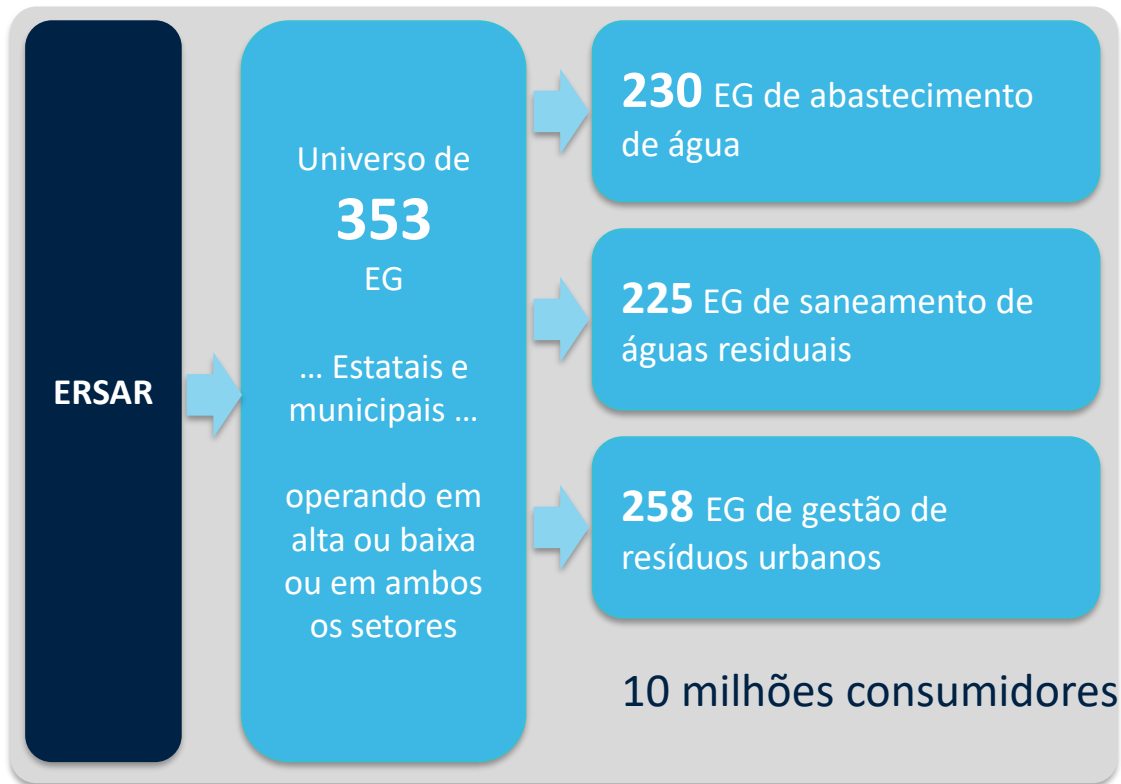
Serviço em baixa
(retalhista)



Diversidade de entidades gestoras

Diferentes **modelos de gestão** que o Governo e municípios podem escolher:

- **Gestão direta** pelos municípios
- **Gestão delegada** através de empresas municipais ou parcerias Estado-municípios
- **Gestão concessionada** através de concessões municipais ou multimunicipais
- Grande diversidade em termos de natureza (diferentes modelos de gestão), dimensão e capacidades técnicas
- Desafio para o desenvolvimento do sector e para a regulação



Serviços regulados – Grandes números



≈120 mil km de condutas de água



195 litros/habitante diários consumidos



86% dos alojamentos servidos com saneamento



1.7 milhões de m³ de água residual recolhida diariamente



97% dos alojamentos servidos com abastecimento de água

99% de água segura

≈ 598 mil análises à qualidade da água por ano



28,54 Euro média do encargo mensal para os utilizadores finais (10m³) dos três serviços (AA, AR e RU)



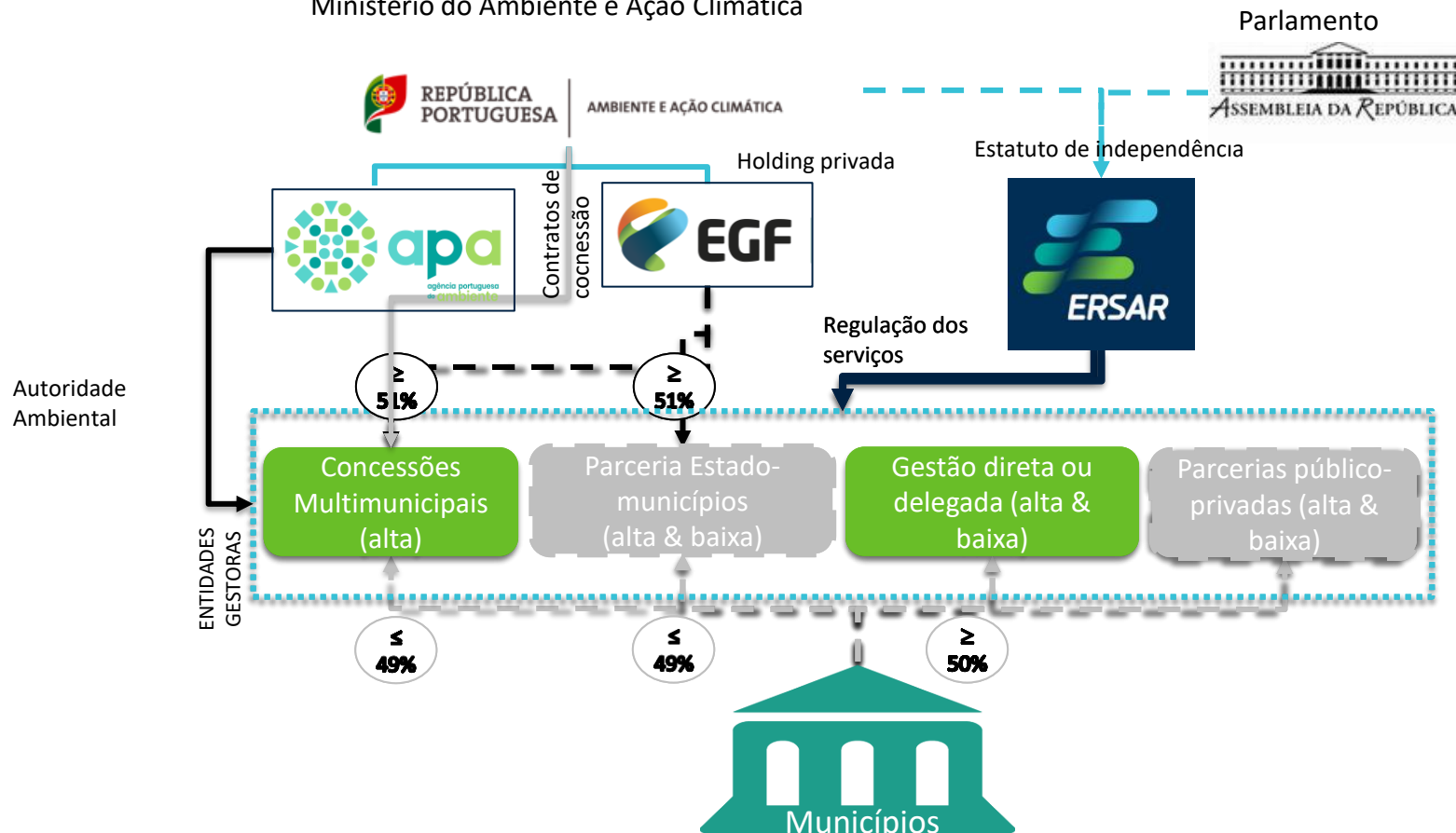
100% dos alojamentos servidos com recolha e tratamento de resíduos



≈435 mil equipamentos de deposição de recolha de resíduos

Enquadramento institucional da ERSAR - Resíduos

Ministério do Ambiente e Ação Climática

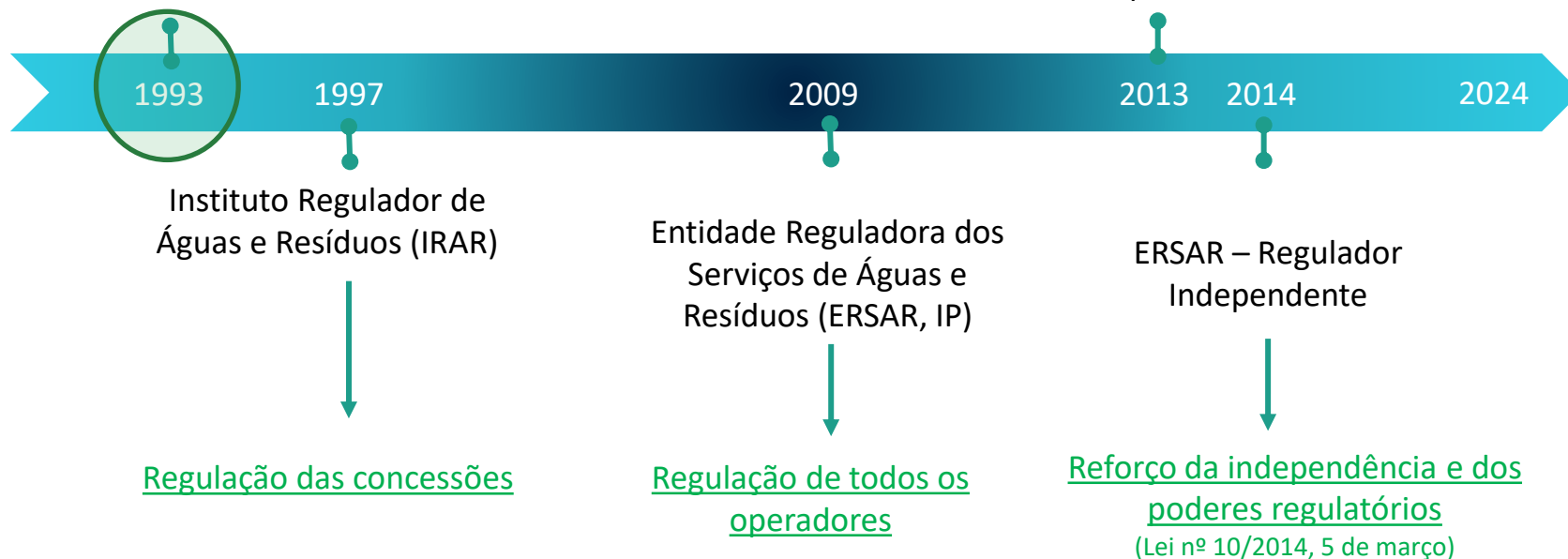


A ERSAR – Evolução institucional (30 anos)



Abertura dos serviços de água à participação privada (concessões municipais)

Privatização das concessionárias multimunicipais de resíduos



A ERSAR - Objetivos da regulação:



PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Proteção dos interesses dos utilizadores *(acesso ao serviço, qualidade de serviço e respetivo preço)*

PROTEÇÃO DO AMBIENTE

Contribuição para a salvaguarda dos aspetos ambientais *(impactes da atividade na água, no ar e no solo)*

PROTEÇÃO DAS ENTIDADES GESTORAS

Contribuição para a salvaguarda da viabilidade económica das entidades gestoras e dos seus legítimos interesses

A ERSAR - Independência



FUNCIONAL

A ERSAR não está sujeita a tutela ou superintendência governamental (é independente no exercício das suas funções)

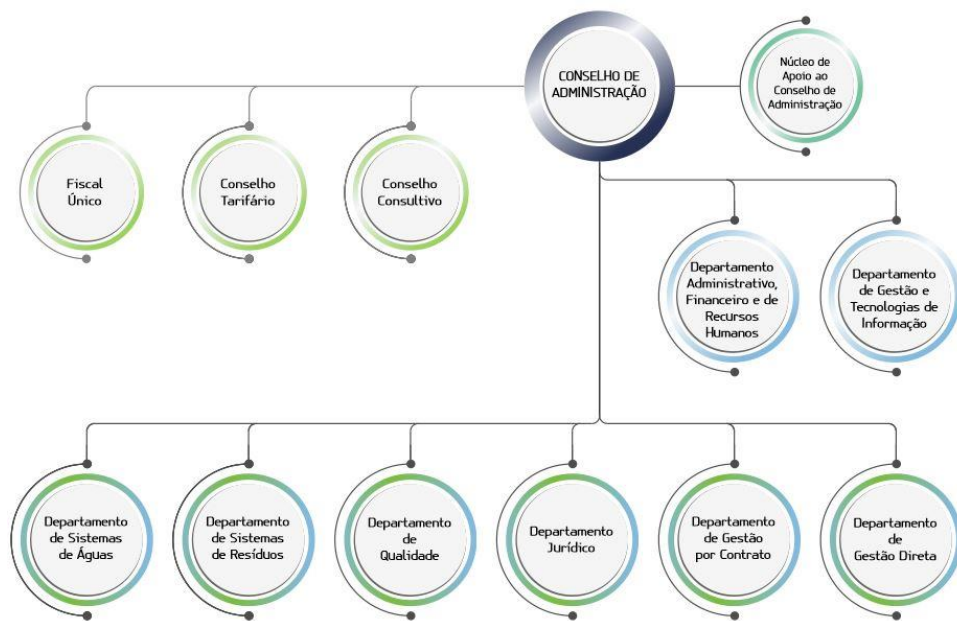
ORGÂNICA

- Os membros do conselho de administração são nomeados por seis anos;
- Parecer prévio da CRESAP e audição parlamentar;
- Mandato não renovável (independência dos ciclos políticos);
- Regime reforçado de incompatibilidades com outras funções pública ou funções ou interesses privados no âmbito do setor regulado.

FINANCEIRA

Apenas receitas próprias (taxa de regulação e taxa da qualidade da água)

A ERSAR – Organização interna



Conselho de Administração: três membros nomeados por períodos de 6 anos, não renováveis, depois de audição parlamentar

Conselho Consultivo: análises e recomendações relativas às áreas mais relevantes da atividade da ERSAR (35 membros, representantes dos principais intervenientes no setor)

Conselho Tarifário: análise e recomendações relativas aos aspetos económicos e aos regulamentos tarifários (18 dos 35 membros do Conselho Consultivo)

Fiscal Único: Acompanha e controla a gestão financeira da ERSAR

Nove departamentos: com áreas de especialização consoante os modelos de gestão e a as competências técnicas, com conhecimentos económicos e financeiros, engenharia e jurídicos

- Orçamento (~ 8M€/ano)
- Impacto reduzido nos encargos para os utilizadores (0.5-1 %)
- Taxas cobradas consoante o nível de atividade das entidades gestoras (m³)
- Estrutura reduzida e especializada (~90 trabalhadores)

MODELO DE REGULAÇÃO

MODELO DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA ERSAR

Regulação estrutural dos setores

Contribuição para organização do setor

Contribuição para a legislação do setor

Contribuição para a clarificação de regras do setor

Regulação comportamental das entidades gestoras

Regulação legal e contratual

Regulação económica

Regulação da qualidade do serviço

Regulação da qualidade da água para consumo humano

Regulação da interface com os utilizadores

Regulação do SIGRE

Supervisão

Realização de ações de inspeção/ fiscalização

Realização de auditorias e outras ações de monitorização

Aplicação de contraordenações e sanções

Cooperação

Colaboração com entidades nacionais

Colaboração com entidades internacionais

Atividades regulatórias complementares

Contribuição para a informação do setor

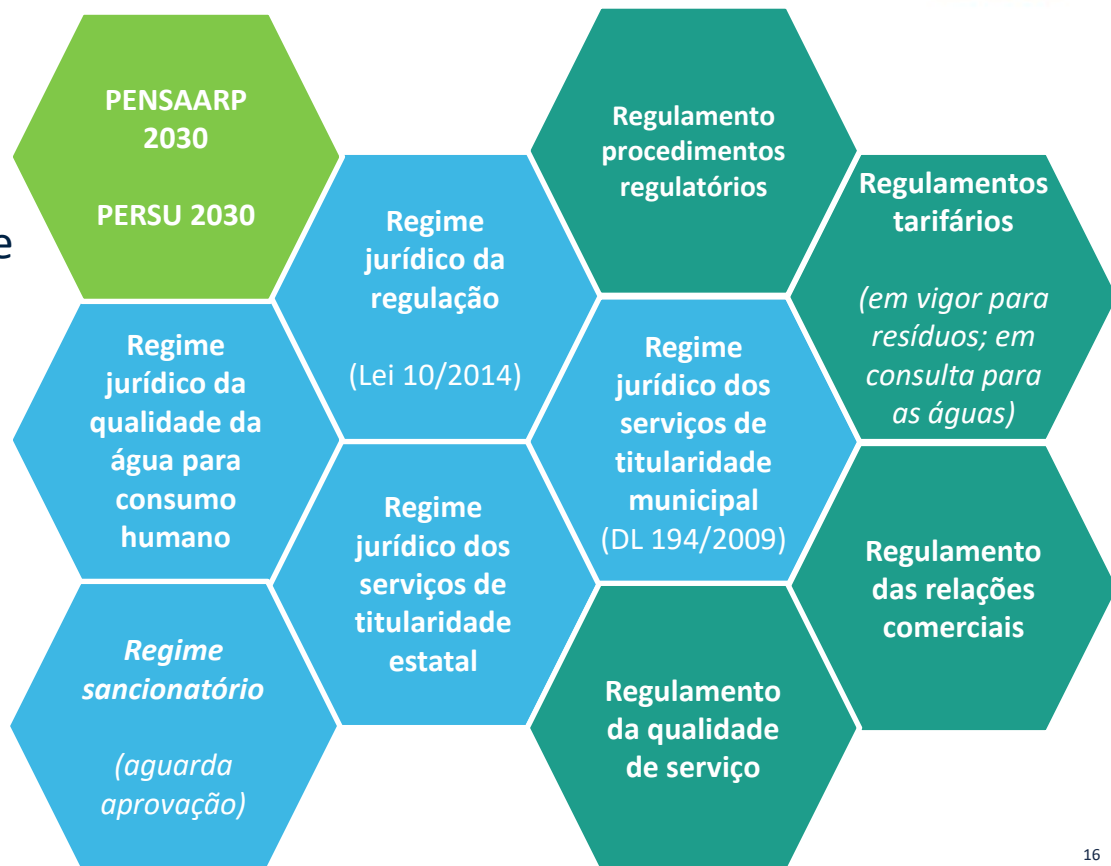
Contribuição para a capacitação do setor

Contribuição para a investigação, a inovação e a realização de estudos

Regulação estrutural

Contribuição para a organização e regulamentação do sector

- Monitorização, acompanhamento e reporte da implementação dos Planos Estratégicos dos setores
- Contribuição para a revisão legislativa dos diplomas relevantes para o sector
- Elaboração de regulamentos com eficácia externa
- Elaboração de recomendações ERSAR de carácter técnico



Regulação legal e contratual

Monitorização legal e contratual das entidades ao longo do seu ciclo de vida

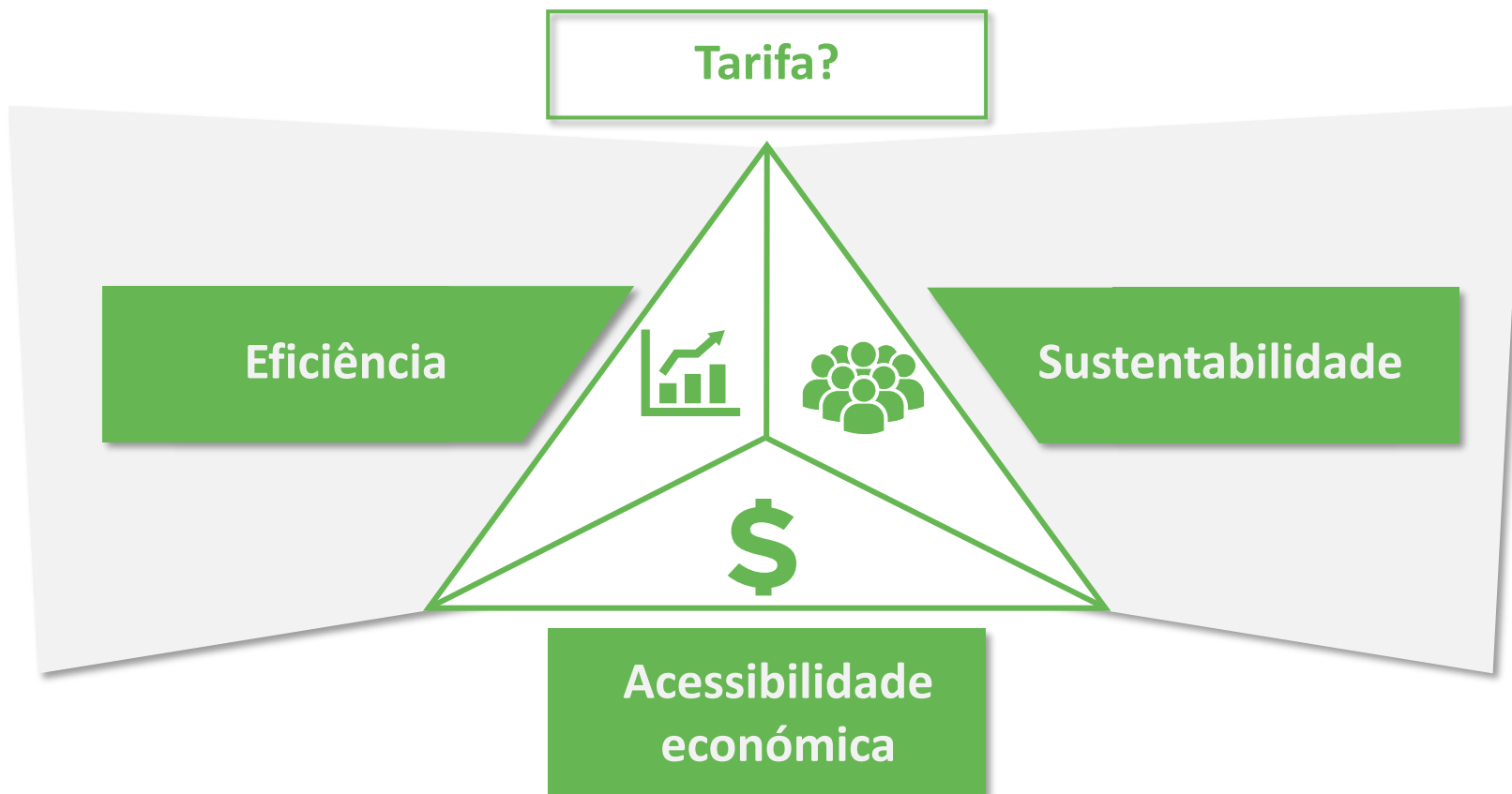
- Emissão de pareceres sobre os contratos (e suas alterações) atinentes aos diversos modelos de gestão e respetivas peças pré-contratuais
- Verificação do cumprimento legal e contratual, nomeadamente através da realização de auditorias
- Conciliação das partes
- Fiscalização de normas e aplicação de coimas no caso de incumprimento

Promoção do cumprimento das leis e contratos e da sustentabilidade técnica e financeira dos serviços





Regulação económica – objetivos



Regulação económica – definição de tarifas



Gestão direta

Os tarifários são aprovados localmente pelas autoridades competentes, depois de obterem o parecer da ERSAR sobre as tarifas propostas, de acordo com o nível de recuperação de gastos e o cumprimento dos regulamentos existentes



Gestão concessionada e delegada

Os tarifários encontram-se definidos nas trajetórias tarifárias determinadas para cada contrato, após parecer da ERSAR sobre a minuta do contrato e seus anexos (eg. objetivos estratégicos, planos de investimento e estrutura tarifária)



Gestão concessionada estatal

Os tarifários são definidos pela ERSAR (resíduos)

Regulação da qualidade do serviço

IRAR

ERSAR

Regulação das concessões Regulação de todas as EG

1997

2004

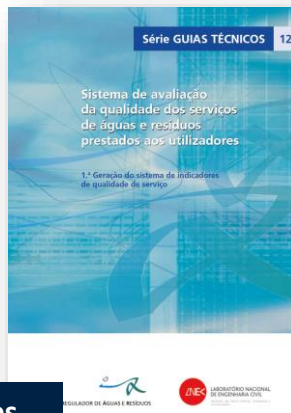
2009

2011

2016

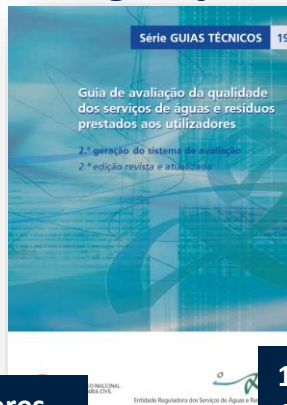
2022

1.ª geração



20 indicadores

2.ª geração



16 indicadores

3.ª geração



**14 indicadores (AA e AR)
16 indicadores (RU)**

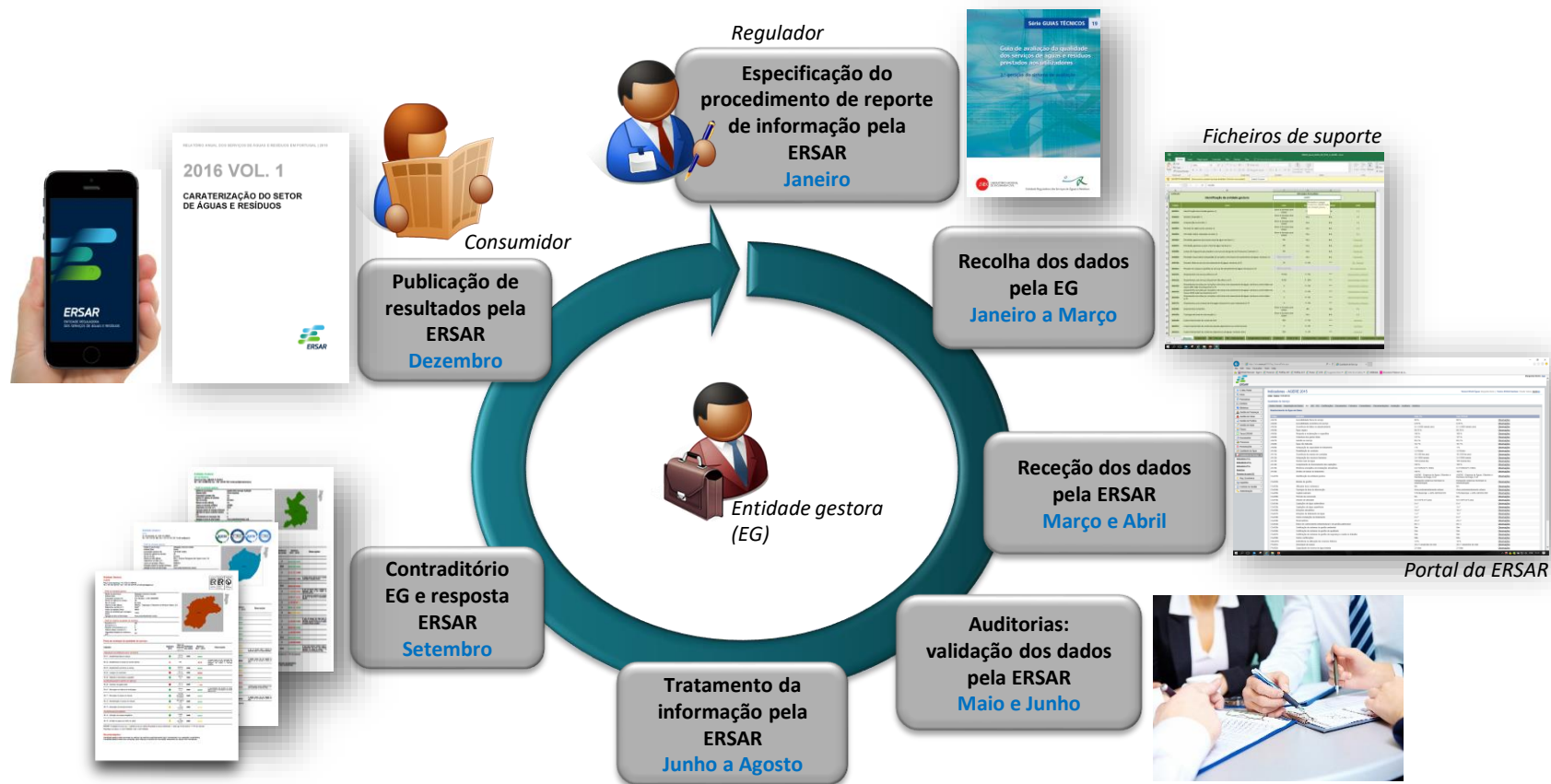
4.ª geração



**18 indicadores (AA)
21 indicadores (AR)
23 indicadores (RU)**

Regulação da qualidade do serviço

CICLO DE AVALIAÇÃO: FASES E PRAZOS



Regulação da qualidade do serviço

FICHA DE AVALIAÇÃO INDIVIDUAL

○ Perfil: principais dados de caracterização da entidade gestora

Entidade Gestora:

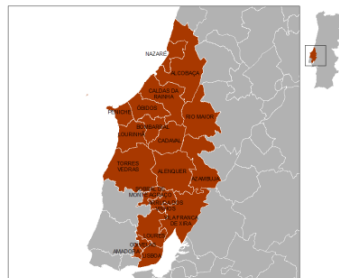
VALORSUL

Plataforma Ribeirinha da OP, estação de mercadorias da Bobadela, 2696-801 BOBADELA
Tel. + 351 219 535 900, Fax + 351 219 535 935, E-mail valorsul@valorsul.pt



Perfil da entidade gestora:

Modelo de gestão	Concessão (concessão multinicipal)
Entidade titular	Estado
Composição acionista	56,17% EGF, 43,83% municípios
Período de vigência do contrato	2011 - 2034
Tipo de serviço	Em alta
Tipologia da área de intervenção	Área predominantemente urbana
Responsabilidade pela recolha seletiva multimatéria	Sim
Alojamentos existentes (n.º)	901251
Volume de atividade (t/ano)	816596
Volume de atividade para reciclagem (t/ano)	103599
Composto valorizado (t/ano)	970
Resíduos urbanos depositados em aterro (t/ano)	137703



Perfil do sistema de gestão de resíduos:

Tipologia de sistema de recolha disponível	Porta-a-porta (contentores): 0%; Porta-a-porta (sacos): 0%; Coletiva por proximidade: 100%
Índice de circularidade (em 100)	56
Índice de conhecimento de ativos físicos e otimização da recolha (em 100)	100
Ecopontos de deposição coletiva (n.º)	4771
Ecocentros (n.º)	8
Estações de transferência (n.º)	6
Estações de triagem (n.º)	2
Unidades de TM (n.º)	0
Unidades de TMB (n.º)	0
Tecnologia de tratamento do TMB	NA
Unidades de TB (n.º)	1
Unidades de produção de CDR (n.º)	0
Unidades de incineração (n.º)	1
Aterros (n.º)	2
Parilha de infraestruturas	TRATOLIXO
Capacitação técnica na recolha	0,0
Emissão indireta de gases de efeito de estufa no tratamento (kg CO ₂ t)	10
Incineração (%)	80
Utilização do aterro (%)	85
Resposta a reclamações, sugestões e pedidos de informação telefónicos (%)	98

Ficha de avaliação da qualidade do serviço:

Avaliação: ● qualidade de serviço boa ● qualidade de serviço mediana ● qualidade de serviço insatisfatória ① alerta — NA não aplicável ✖ NR não respondeu

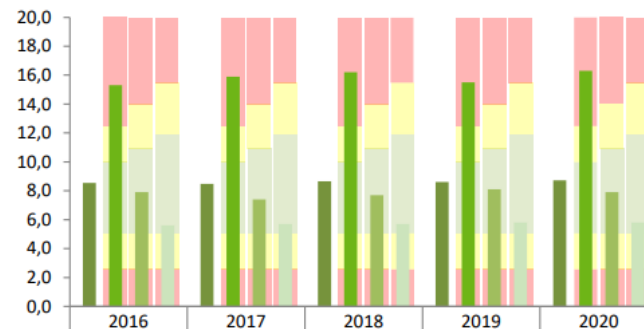
Recomendações:

24

Regulação da qualidade do serviço

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES A NÍVEL NACIONAL

- **Análise da evolução média dos indicadores a nível nacional para avaliar o progresso**
- Em alguns indicadores as bandas de referência são diferenciadas consoante a tipologia da área (rural, mediantemente urbana ou urbana)
- Avaliação da evolução da fiabilidade dos dados



	2016	2017	2018	2019	2020
AR09b - Média do indicador (n.º/(100 km.ano))	8,5	8,5	8,7	8,6	8,7
AR09b - Média do indicador (n.º/(100 km.ano)) - APU	15,3	15,9	16,2	15,5	16,3
AR09b - Média do indicador (n.º/(100 km.ano)) - AMU	7,9	7,4	7,7	8,1	7,9
AR09b - Média do indicador (n.º/(100 km.ano)) - APR	5,6	5,7	5,7	5,8	5,8
N.º de EG com resposta	249	254	255	255	221
N.º total de EG	257	257	257	257	227
Fiabilidade dos dados *** (%)	67	66	68	72	73
Fiabilidade dos dados ** (%)	19	18	18	17	16
Fiabilidade dos dados * (%)	14	16	14	11	11

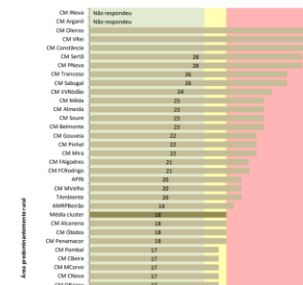
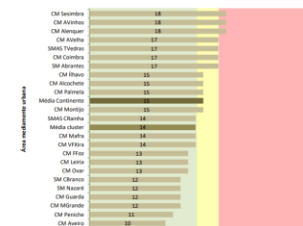
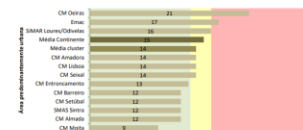
Produtividade dos recursos humanos



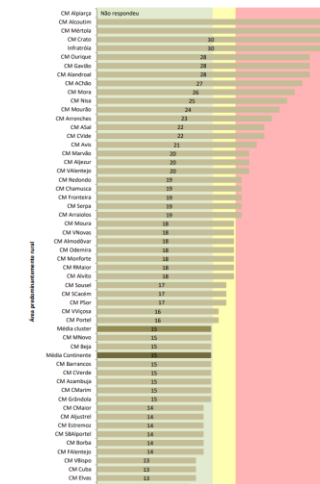
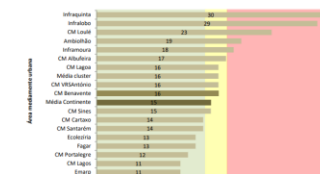
- **Comparação de cada operador com entidades da mesma região e comparáveis de acordo com a tipologia rural ou urbana**
- Permite identificar as melhores e piores entidades gestoras
- Comparação com a média nacional e face às bandas de referência
- Informação relevante para os decisores e para os consumidores
- Permite identificar as melhores práticas

Cobertura dos gastos

Centro e Lisboa



Alentejo e Algarve

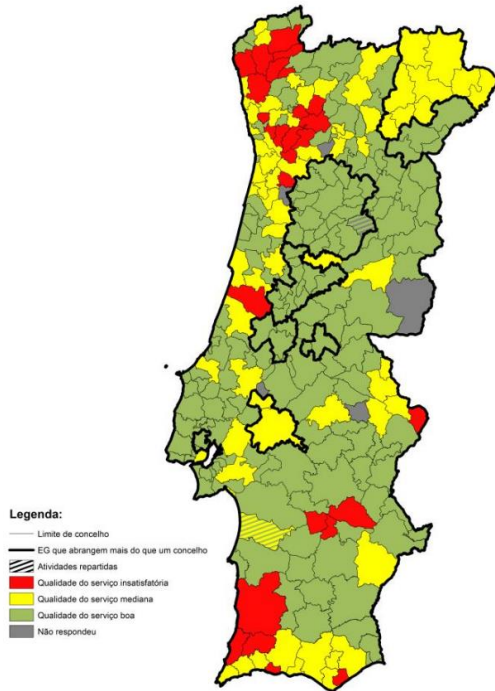


Regulação da qualidade do serviço

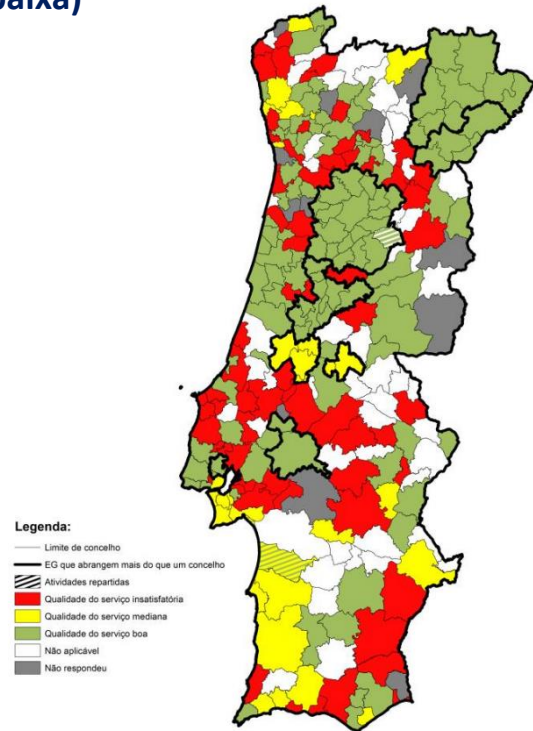
AVALIAÇÃO GEOGRÁFICA

- Mapeamento semaforico para ilustrar geograficamente o desempenho de cada entidade gestora
- Informação relevante para os decisores e para os consumidores

○ Acessibilidade física do serviço (baixa)



Resposta a reclamações e sugestões (baixa)

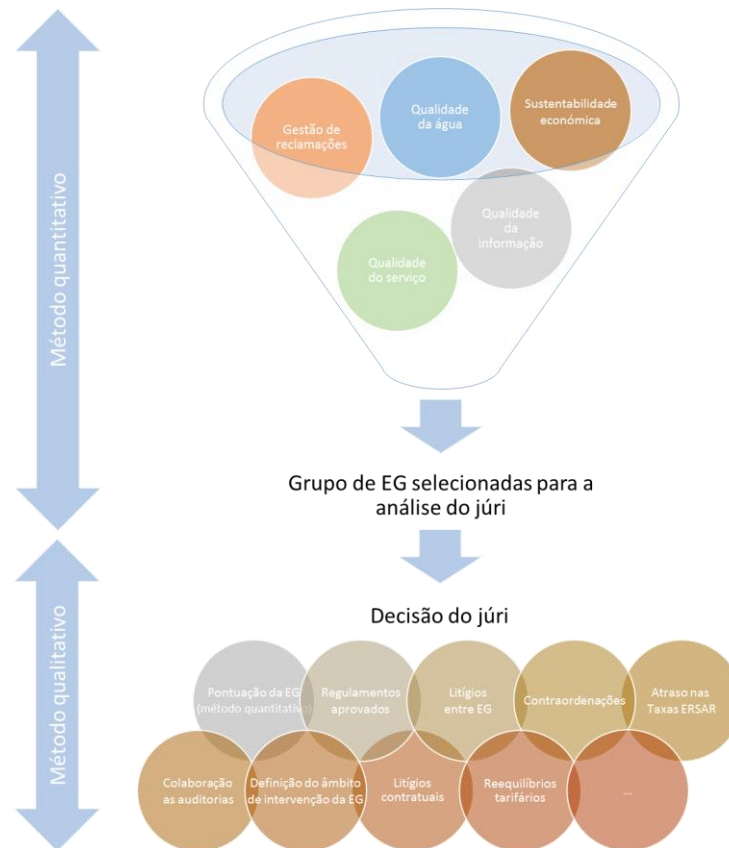


Atribuição de Selos e Prémios - SELEÇÃO DE ENTIDADES

ESQUEMA DE SELEÇÃO

- Método quantitativo

- Método qualitativo



Regulação da interface com o utilizador

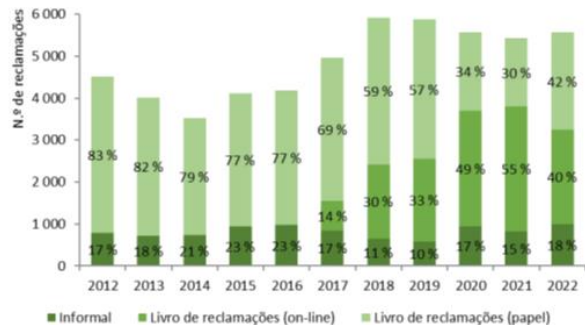
Promoção da **resolução** de conflitos/reclamações

- Apreciação das reclamações apresentadas nos livros de reclamações das entidades gestoras ou diretamente à ERSAR e respetivas respostas – **recebidas e geridas no portal ERSAR**
- Mediação dos conflitos emitindo recomendações quanto à forma de resolução
- Tratamento e reporte de informação

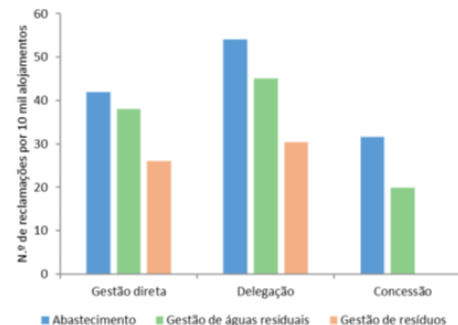
Importante fonte de informação sobre as práticas das entidades gestoras – sinais de alerta relevantes para todas as áreas da atividade regulatória



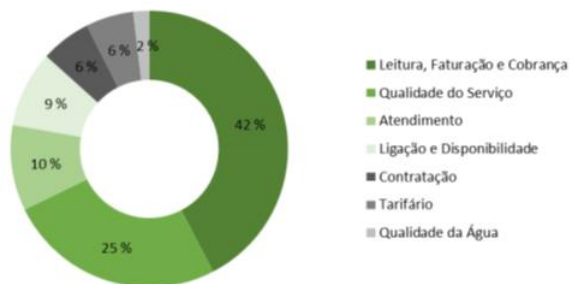
Regulação da interface com o utilizador



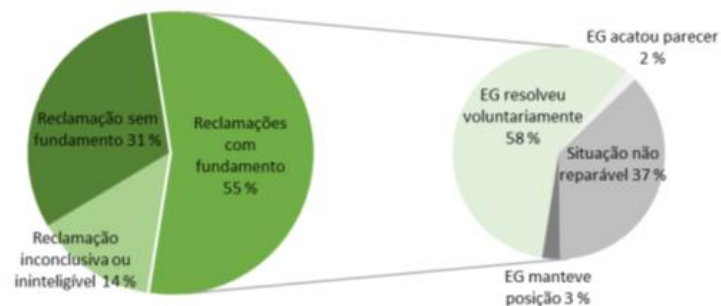
Evolução do número total de reclamações recebidas na ERSAR



Rácio de reclamações por alojamento em função do modelo de gestão (2022)



Distribuição das reclamações recebidas na ERSAR por assunto (2022)



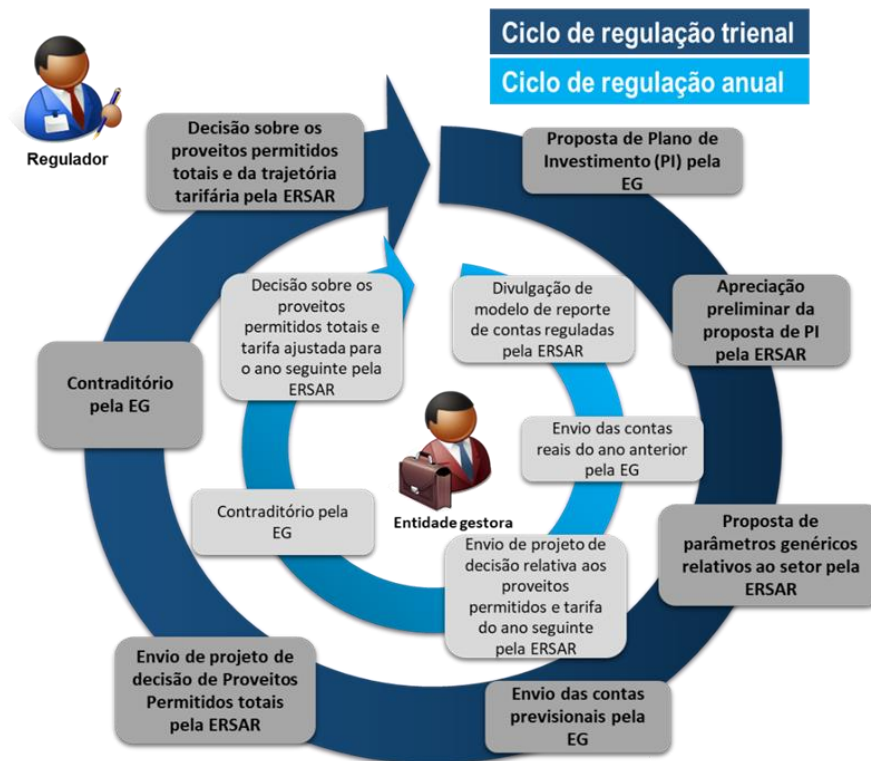
Apreciação das reclamações recebidas na ERSAR e respetivo resultado (reclamações com análise concluída em 2022)

Contratos de concessão estatal

(Modelo Revenue Cap)

Regulação económica para as entidades gestoras de resíduos urbanos – titularidade estatal

- Promoção da sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras de resíduos (EGF)



O REGULAMENTO TARIFÁRIO DE RESÍDUOS (RTR)



O que se pretende com o RTR?

- Seja aplicável a todas as entidades gestoras independentemente do modelo de gestão;
- Incorpore mecanismos de promoção de ganhos de eficiência produtiva e de racionalidade económica e ambiental das decisões de investimento;
- Promova a sustentabilidade das infraestruturas;
- Seja transparente na definição (e quantificação) do financiamento do sistema;
- Promova a sustentabilidade financeira do sistema através da cobertura de gastos em cenários de eficiência;
- Contemple um sistema de contas reguladas com informação detalhada para efeitos regulatórios e fiável;
- Considere mecanismos que assegurem trajetórias tarifárias estáveis;
- Considere mecanismos de ajustamento de desvios para fatores não controláveis.

PROVEITOS PERMITIDOS (*Revenue Cap*)

Estrutura base:

$$\begin{array}{ccccccccccc} \text{Proveitos} & = & \text{Custos do} & + & \text{Custos de} & + & \text{Incentivos} & + - & \text{Ajustamentos} & - & \text{Rendimentos de} & - & \text{Receitas} & - & \text{Variação do} \\ \text{permitidos} & & \text{capital} & & \text{exploração} & & & & & & \text{atividades} & & \text{adicionais} & & \text{saldo} \\ & & & & & & & & & & \text{complementares} & & & & \text{regulatório} \end{array}$$

$$\textit{Tarifa} = \textit{Proveitos permitidos} / \textit{quantidades previstas}$$

O RTR não acrescenta fluxos financeiros aos que já existem, mas impõe algumas regras suscetíveis de desonerar as tarifas:

- Estabelece um limite de custos operacionais aceites, podendo ter metas de redução associadas, sendo os valores acima desse limite, não explicados por variações de quantidades ou por fatores exógenos, risco do operador;
- A remuneração do capital é limitada aos valores efetivamente investidos e em ativos afetos à atividade regulada;
- As decisões de novos investimentos devem estar economicamente fundamentadas e alinhadas com a estratégia do setor.

Parâmetros regulatórios genéricos e parâmetros específicos para determinação dos proveitos permitidos no âmbito do Regulamento Tarifário

Parâmetros genéricos

- Taxa de remuneração dos ativos (TRA)
- Taxa de inflação (IHPC)

Parâmetros específicos

- Coeficiente de eficiência (fator X)
- Indutores de custos de exploração por variações procura
- Coeficiente de ociosidade
- Coeficiente de partilha dos lucros de exploração

Contratos de concessão e delegação municipal

(Modelo Price cap – modelos de gestão por contrato)

Regulação económica das entidades gestoras de titularidade municipal com contrato

- **Ciclo de revisão tarifária (anual ou plurianual)** - processo de análise crítica de todos os desvios positivos ou negativos observados, sendo ponderada a sua repercussão, ou não, nos tarifários a aprovar pelo Concedente.
 - **Promoção da sustentabilidade económica e financeira das entidades gestoras**
 - Promoção da regulação de preços para garantir **tarifas eficientes e socialmente aceitáveis**
-
- **Emissão de pareceres diversos** (não vinculativos) de apoio à decisão da entidade titular – análise prévia das peças contratuais de atribuição de concessões ou de delegações; processos de reequilíbrio – serviços geridos por contrato;



Regulação económica das entidades gestoras de titularidade municipal com contrato



Validação do valor das tarifas tendo presente as fórmulas e os índices de preços estabelecidos nos contratos

<i>Fórmula de atualização anual - Tarifas AA + AR</i>	<i>Cláusula 69.ª CC</i>
<i>Tarifa revista (Tr) = Tarifa em vigor antes da revisão (Tv) * Fator de revisão que representa a estrutura de parâmetros e respetivos pesos de ponderação (P)</i>	

A formula de atualização tarifária encontra-se no contrato.

O fator de revisão (P) tem em conta os principais custos que a entidade gestora suporta, como por exemplo:

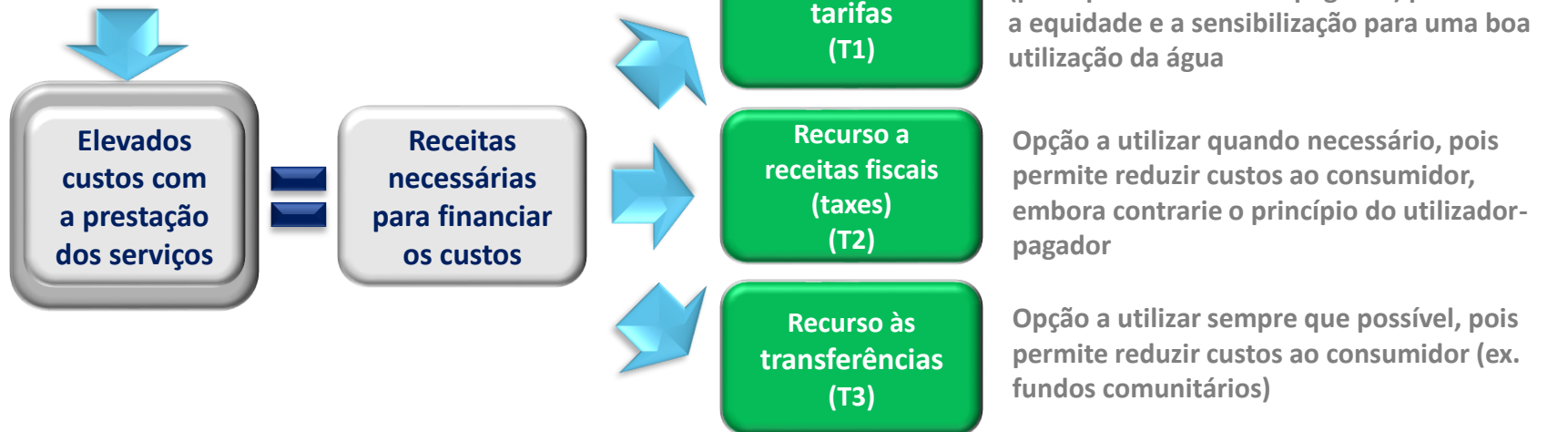
- Inflação;
- Custos com a alta;
- Energia / combustíveis;
- Pessoal..

Gestão direta

(Modelo Cost plus)

REFLEXÃO CRÍTICA - Eficiência e financiamento dos serviços

É necessário promover “eficiência” para redução dos custos e portanto das tarifas (papel importante da regulação)



A redução do T1 à custa dos T2 e T3 deve ser uma decisão política das entidades competentes, tendo em conta a necessidade de moderação tarifária

REFLEXÃO CRÍTICA - Assegurar uma estrutura tarifária adequada

Podem ser utilizados diversos tipos de tarifários, todas elas capazes de gerarem as receitas necessárias para cobrir os custos



Entidades gestoras de titularidade municipal - gestão direta

- Promoção de **tarifas eficientes e socialmente aceitáveis**
- Promoção da **sustentabilidade económica e financeira** das entidades gestoras

- Objetivo económico de **cobertura dos gastos** (em cenário de eficiência)
- Objetivo social de **acessibilidade económica** dos tarifários

A determinação das tarifas tem que refletir o equilíbrio entre: consumo eficiente da água e preocupações sociais de acesso, bem como os aspetos de produção eficiente.

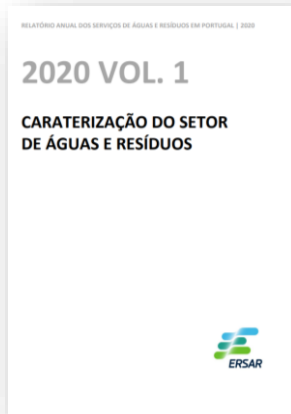


ATIVIDADES REGULATÓRIAS COMPLEMENTARES

Divulgação pública de informação



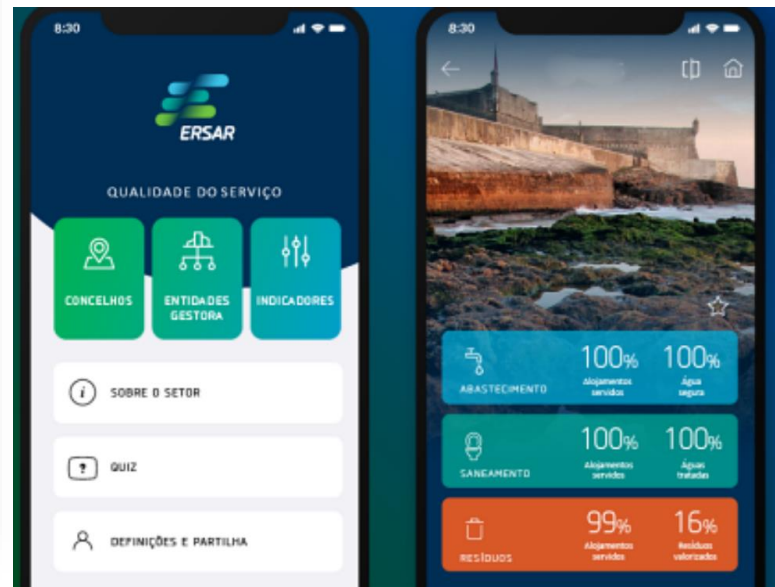
Toda a informação é disponibilizada publicamente, não só em formato tratado, como também em formato não tratado, dando a possibilidade de investigadores e consumidores utilizarem esta informação para variados fins:



Versão papel



Website da ERSAR



Smartphone app

Capacitação do setor

- Elaboração de publicações técnicas em parceria com centros de conhecimento
- Promoção de seminários e conferências
- Apoio a eventos de outras entidades
- Estudos de opinião (sondagens)
- Promoção da I&D
- Resposta a questões diversas (FAQs)



Cooperação internacional

PARTICIPAÇÃO DA ERSAR EM VÁRIAS REDES INTERNACIONAIS



- WAREG (Rede Europeia de Reguladores Europeus dos Serviços de Águas), da qual a ERSAR é Vice-Presidente
- NER (Rede Multissetorial de Reguladores da OCDE), na qual a ERSAR faz parte do Bureau
- Protocolo Água e Saúde, na qual a ERSAR faz parte do Bureau
- ADERASA (Rede de Reguladores dos Serviços de Águas da América Latina)
- ENDWARE (Rede Europeia de Entidades responsáveis por monitorizar a Qualidade da água)
- RegNet (Rede Internacional de Entidades responsáveis por monitorizar a Qualidade da água))

CONCLUSÕES

O regulador português:

- Opera a nível nacional (Portugal continental)
- Regula **todas as EG**, independentemente do respetivo modelo de gestão (gestão direta, delegada e privada)
- Regula segundo uma **abordagem holística**, baseada num modelo regulatória global e integrado
- Garante a **articulação** sem sobreposição com outras autoridades relevantes:
 - Recursos hídricos
 - Saúde pública
 - Concorrência
- Garante a **transparência** e a participação de **todas as partes** interessadas (eg. consumidores e EG)

Portugal estabeleceu um **modelo de governança apropriado para os serviços de águas e resíduos**:

- **Definiu claramente o papel e responsabilidades** do Governo, administração pública e entidades reguladoras
- Aprovou **legislação adequada**
- Identificou um conjunto de modelos de gestão que podem ser adotados
- Criou incentivos para que as EG possam ser eficientes



Obrigado

REGULAMOS HOJE POR UM AMANHÃ MELHOR

geral@ersar.pt