



CIRS BÚZIOS 2025

**2º CONGRESSO INTERNACIONAL
DE RESÍDUOS E SANEAMENTO**

6 - 10 de outubro de 2025

Desafios de Governança em busca da uniformidade regulatória do saneamento



Carlos Martins | carlos.martins@adp.pt

Assessor do grupo AdP SGPS - Águas de Portugal

Presidente da EPAL e Águas do Vale do Tejo (2023-2025)

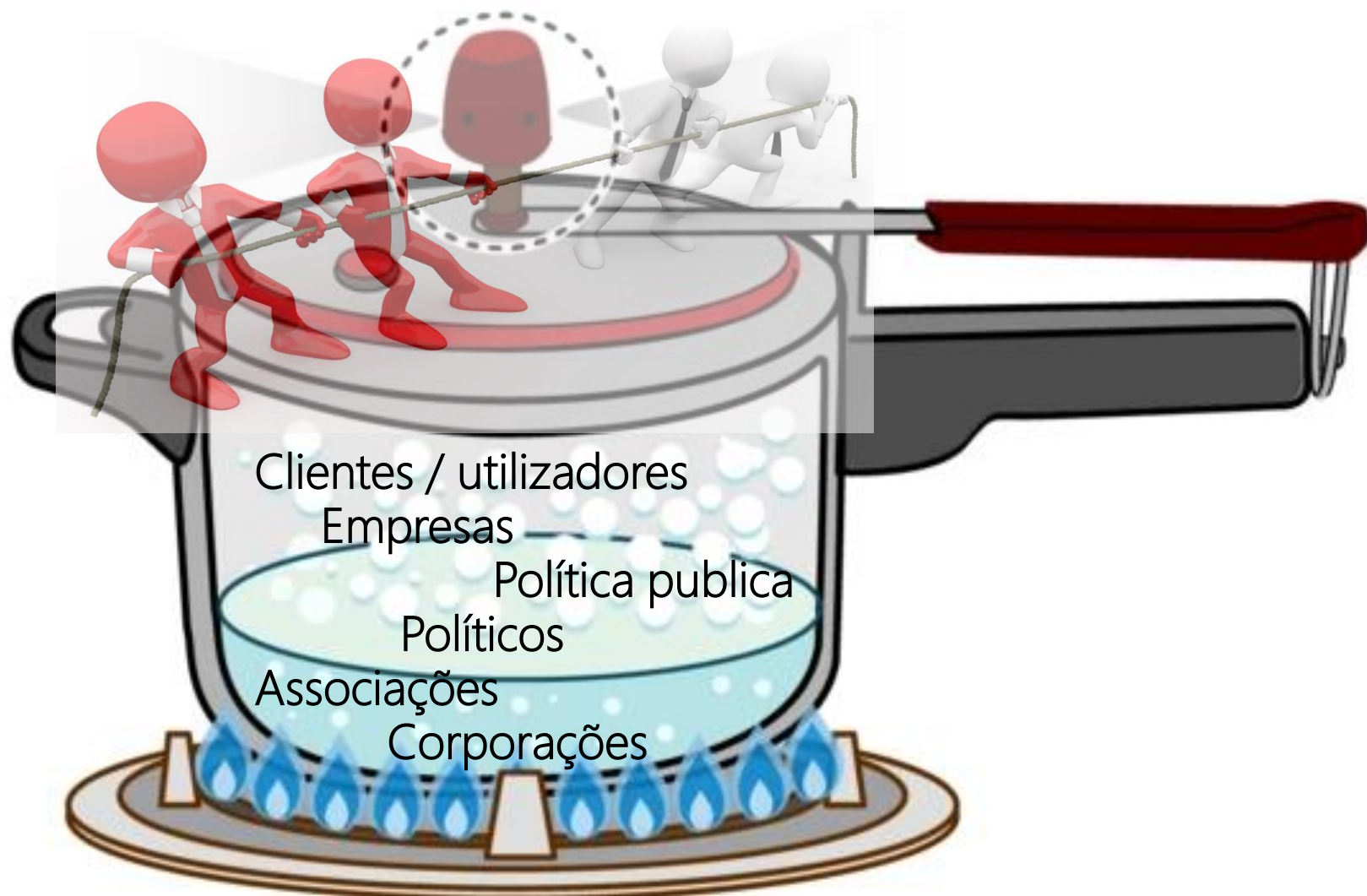
Secretário de Estado do Ambiente do XXI Governo de Portugal (2015 – 2019)

Professor Especialista em Engenharia Sanitária do Instituto Politécnico de Lisboa

Membro Conselheiro e Especialista em Engenharia Sanitária da Ordem dos Engenheiros

Engº Civil e Mestre em Planeamento Regional e Urbano

Regulação – Gestão equilibrada de pressões



Fundamentos para a regulação



MONOPÓLIO NATURAL

Não é eficiente promover o serviço com sistemas de concorrência tradicional.

A regulação assegura tarifas justas e qualidade do serviço.

PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Regulador assegura preços eficientes, qualidade e continuidade do serviço e equidade de acesso.

PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

O regulador tem em atenção que os clientes não tem escolha de fornecedor.

CORREÇÃO DE FALHAS DE MERCADO

Falta de incentivos privados para objetivos de longo prazo, assimetria de informação, riscos associados a externalidades negativas.

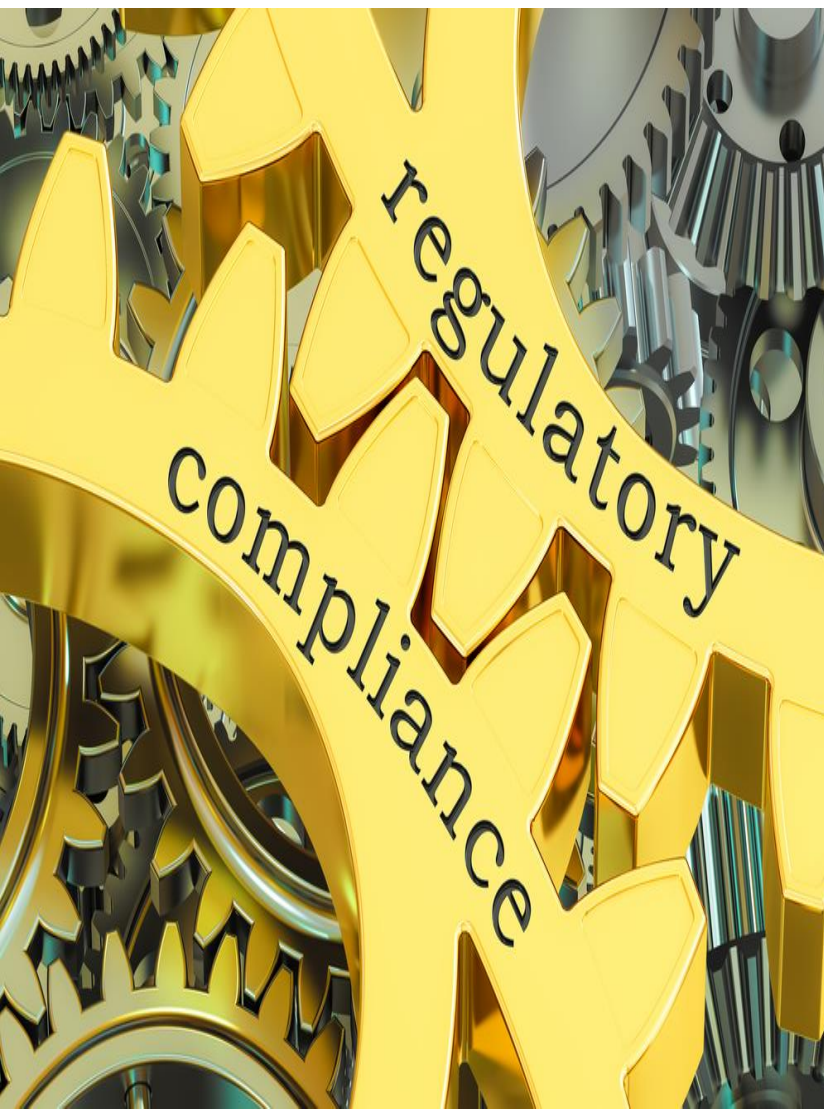
CUMPRIMENTO DE METAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Objetivos ambientais e Investimentos que asseguram sustentabilidade e inovação.

ESTABILIDADE E PREVISIBILIDADE

Regras estáveis e previsíveis de médio e longo prazo.

Setores com maior regulação



SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO GERAL
SETORES COM OPERAÇÃO EM AMBIENTE DE MONOPÓLIO

- SISTEMA FINANCEIRO
Banca / Seguros / Mercado de capitais
- SISTEMAS DE ENERGIA
Eletricidade / Gás / Combustíveis
- TRANSPORTES
Ferrovia / Rodovia / Aeroportuária
- COMUNICAÇÕES
Redes de telecomunicações
- SERVIÇOS AMBIENTAIS
Água / Esgotamento sanitário / Resíduos urbanos

Modelos de regulação



REGULAÇÃO POR COMANDO E CONTROLO

Modelo comum nos setores ambientais e da saúde
Normas legais rígidas / Fiscalização / Sanções.

REGULAÇÃO ECONÓMICA (INCENTIVO)

Modelo comum nos setores em monopólio, água, eletricidade...)
Tarifas reguladas / Benchmarking e boas práticas / Price-cap (limita preços)
ou Revenue-cap (limita os lucros)

AUTOREGULAÇÃO SUPERVISIONADA

Modelo comum nos setores emergentes
Códigos de boas práticas do setor
Supervisão de regulador do seu cumprimento

REGULAÇÃO CONTRATUAL (POR CONTRATO)

Modelo comum em concessões/PPP, água, resíduos, rodovia, ferrovia, saúde
Cumprimento de indicadores de performance
Cumprimento das cláusulas do contrato

Principais riscos da regulação



- **CAPTURA DO REGULADOR**
Regulador age em benefício dos regulados;
Descuido o interesse público;
- **ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO**
Dependência informacional
- **PRESSÃO POLÍTICA**
Nomeação dos reguladores
- **PRESSÕES DE PARCEIROS LOCAIS**
Municípios, Organizações ambientais ou de consumidores,
Associações empresariais.
- **REVOLVING DOOR (PORTA GIRATÓRIA)**
Conflito de interesses entre regulados e reguladores e emprego
- **EXCESSO REGULAÇÃO**
Excesso de regras, custos e limitações à inovação.
- **DÉFICIT REGULAÇÃO**
Falha de capacidade técnica, jurídica e económica face regulados.

Captura do regulador



- Captura por interesse económico

Regulados influenciam diretamente decisões sobre tarifas, licenciamento e fiscalização.
- Captura política

Decisores políticos orientam a regulação em função de objetivos eleitorais (exemplo: congelamento de tarifas)
- Captura cognitiva

Regulador assimila os interesses e narrativa do setor regulado.

Mecanismos de mitigação de riscos



- INDEPENDÊNCIA ESTATUTÁRIA
Regras de nomeação dos órgãos
- INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA
Orçamento próprio / Taxas de regulação aos operadores
- TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY
Relatórios públicos, consultas públicas / Controle TC
- LIMITAÇÃO MANDATOS E ROTATIVIDADE DE DIRIGENTES
Regras contra portas giratórias / Incompatibilidades
- BENCHMARKING E COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS
Fórum de permanente reflexão sobre boas práticas
- INTERVENÇÃO DE INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS
Análise externa de autoridades supranacionais

Portugal – Grandes números do setor



≈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

Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

- ✓ REGULAÇÃO FORTE
- ✓ REGULAÇÃO HÍBRIDA: ERSAR e APA
- ✓ REGULAÇÃO MULTIMODAL - Económica, Contratual e Ambiental

DIFERENTES MODELOS DE REGULAÇÃO *versus* MODELOS DE GESTÃO ABRANGIDOS

- ✓ Municípios em gestão direta;
- ✓ Empresa municipais e intermunicipais;
- ✓ Concessões municipais a privados
- ✓ Concessões Multimunicipais' - Água e Esgotos (Grupo AdP);
- ✓ Concessões Multimunicipais – Resíduos urbanos (Privados).

Portugal - Regulação serviços águas e

regulador económico e níveis de serviço resíduos

- Fixação tarifas de Multimunicipais
- Recomendação tarifária municipal;
- Níveis de serviço;
- Indicadores financiamento público;
- Qualidade da água de abastecimento público



Regulador ambiental

- Planejamento;
- Licenciamento;
- Fiscalização e Controlo de Informação;
- Cobrança e Gestão da TGR e TRH.



Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

- 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)

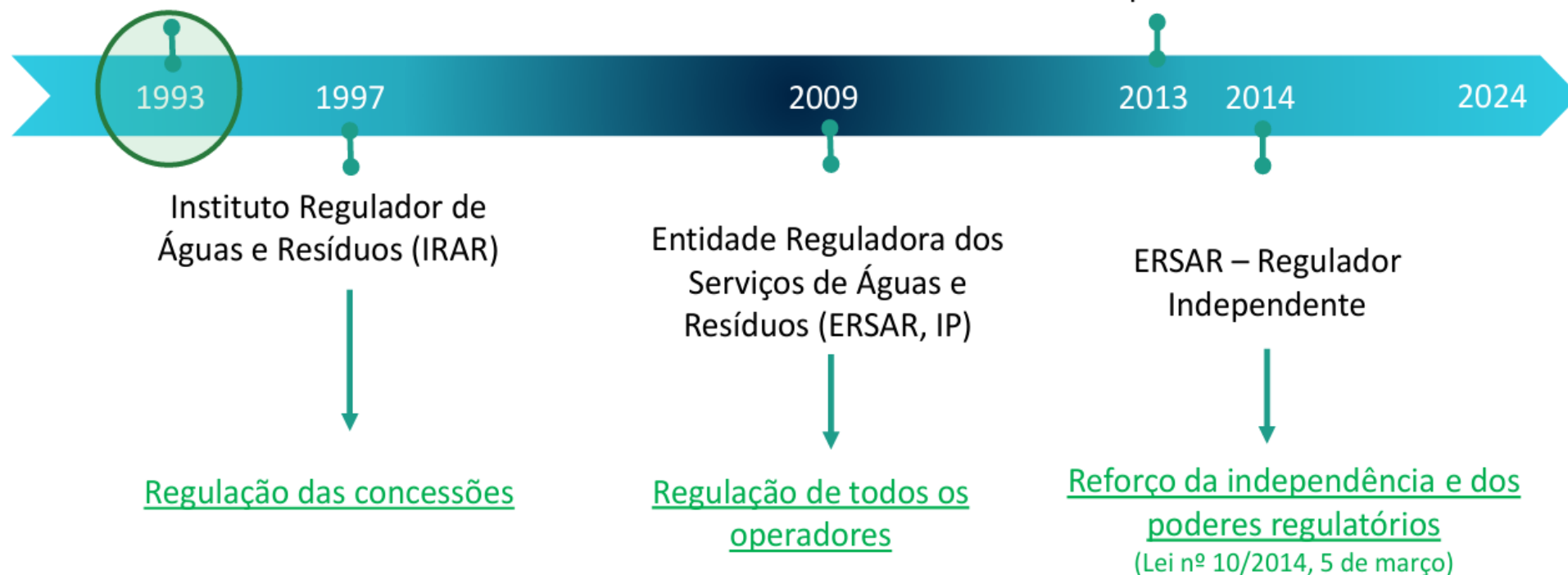
**ERSAR**ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

Evolução do estatuto da ERSAR

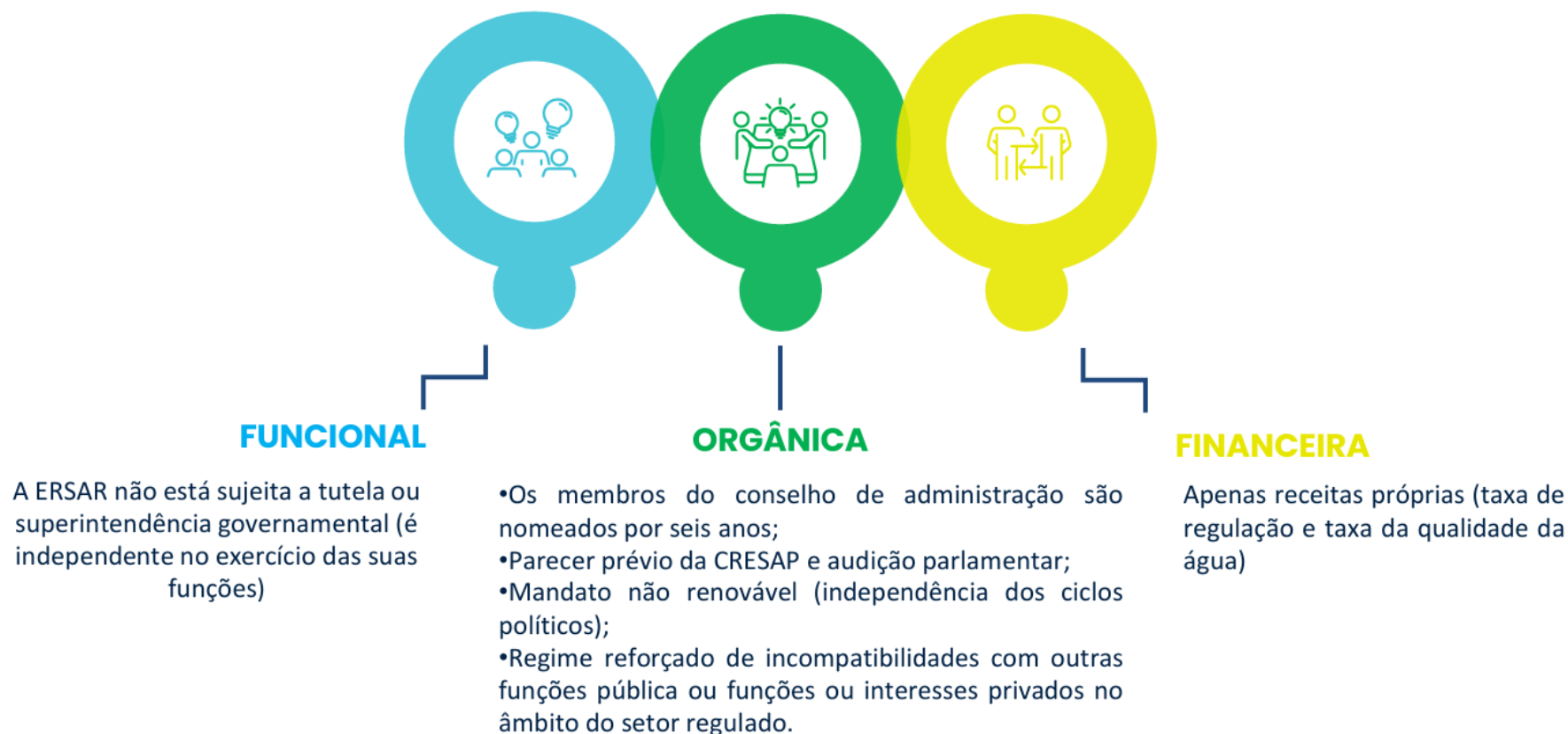
Abertura dos serviços de água à participação privada (concessões municipais)

Privatização das concessionárias multimunicipais de resíduos

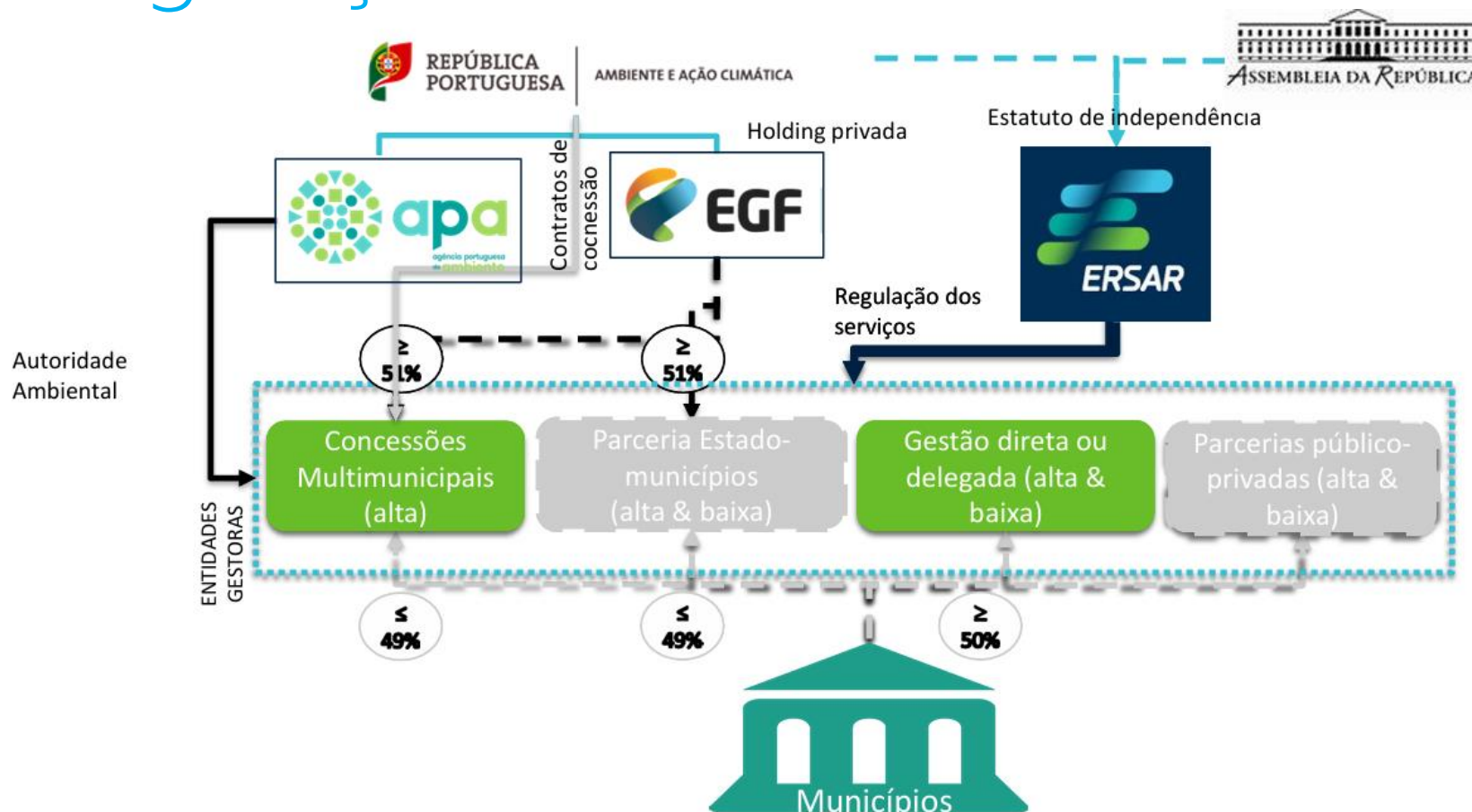


Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

ERSAR - Regulador independente



Portugal - Regulação serviços águas e Gestão da regulação económica e ambiental



Portugal - Regulação serviços águas e ERSAR

Objetivos de 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

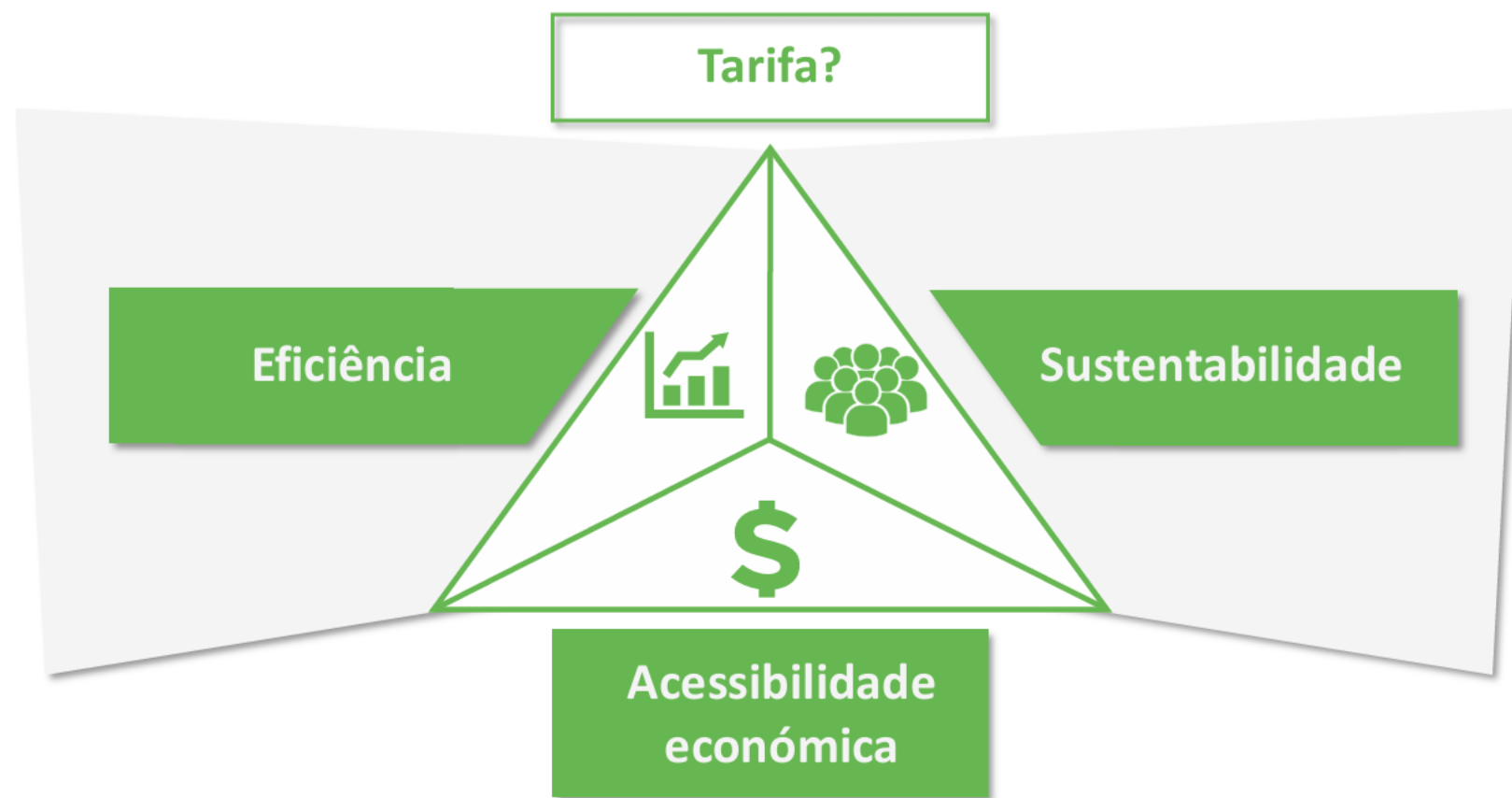
Portugal - Regulação serviços águas e resíduos adaptados a diferentes modelos de gestão

- **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



Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

Objetivos de regulação económica



Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

Estabelecimento 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)

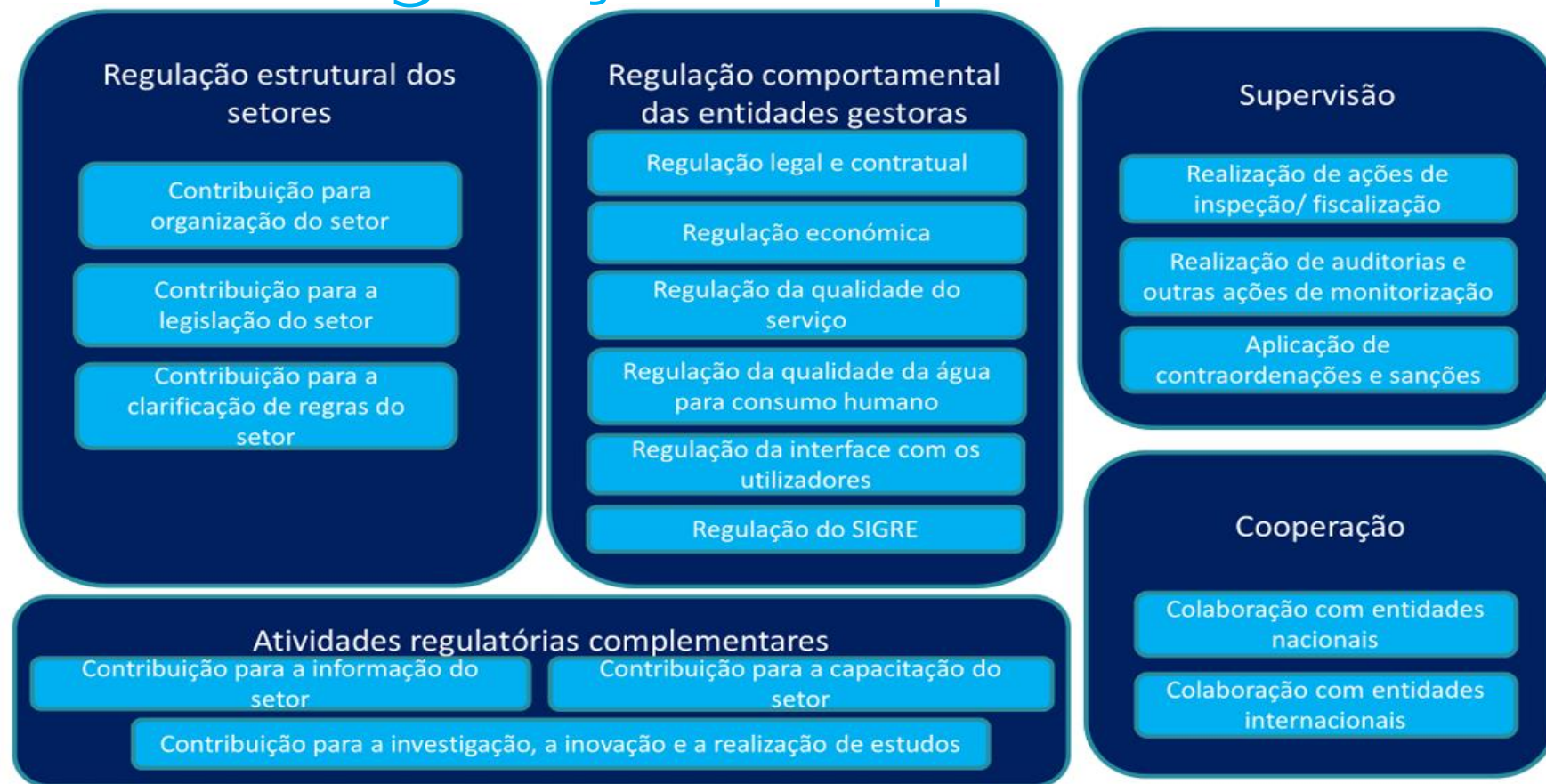


Gestão concessionada estatal

Os tarifários são definidos pela ERSAR (resíduos)

Portugal - Regulação serviços águas e ERSAR

Modelo de regulação e supervisão

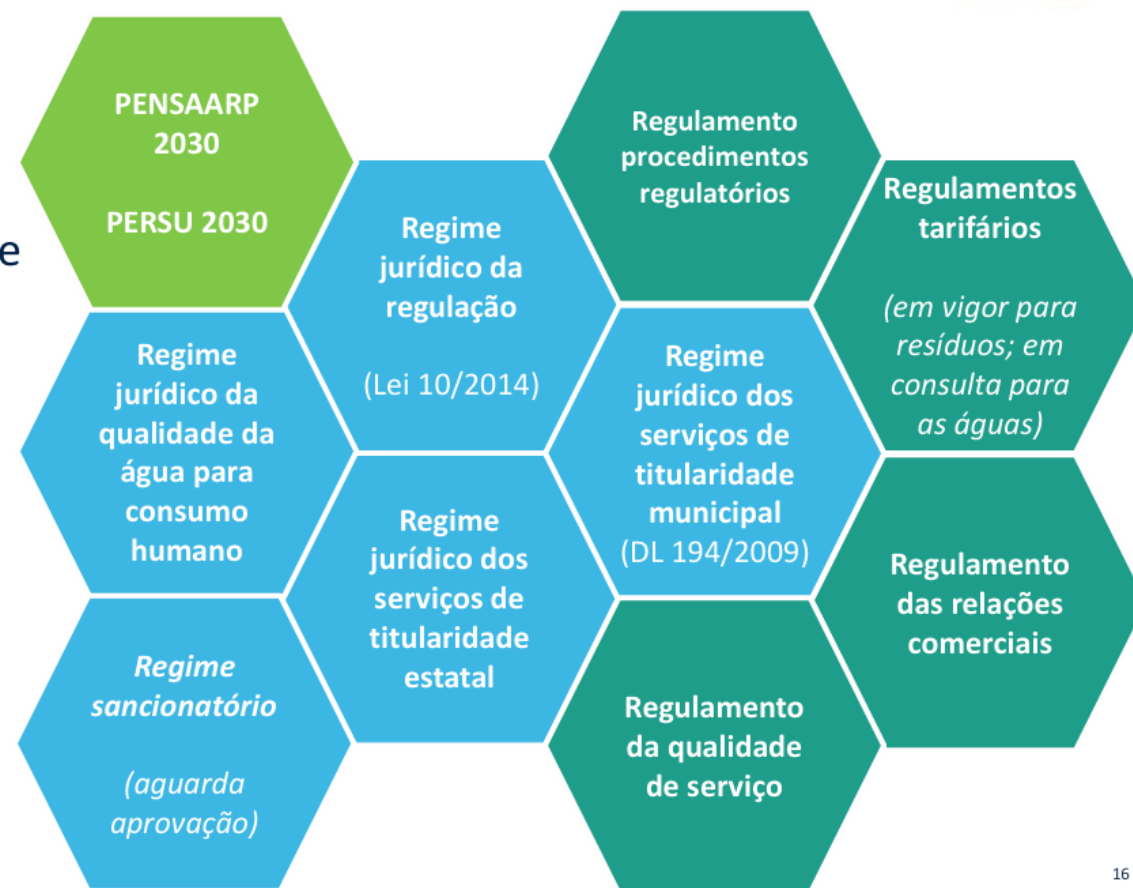


Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

ERSAR - Regulação estrutural

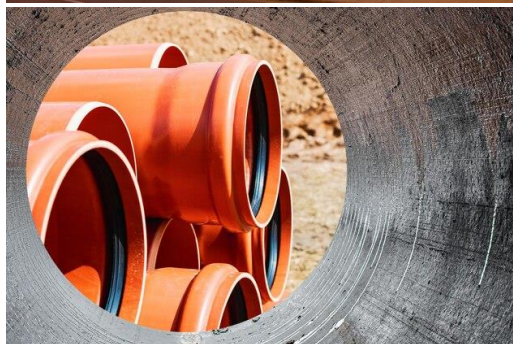
Contribuição para a organização e regulamentação do sector

- 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



Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

PERSUAR - Regulação estrutural nos investimentos



- Planejamento e enquadramento estratégico;
- Verifica compatibilidade investimentos com planos estratégicos nacionais (PENSAARP2030 e PERSU2030);
- Avalia racionalidade económica e financeira de novos projetos;
- Verifica a adequação e eficiência dos investimentos;
- Monitoriza a execução.

Portugal - Regulação serviços águas e ERSAR

Regulação da qualidade do serviço



10.º FÓRUM ENERGIA
16.º FÓRUM RESÍDUOS
17.ª EXPO CONFERÊNCIA DA ÁGUA

**Selos de Qualidade dos
Serviços de Resíduos
2022: Conheça as
entidades distinguidas**

FICHA DE AVALIAÇÃO INDIVIDUAL

- **Perfil:** principais dados de caracterização da entidade gestora

Entidade Gestora:

VALORSUL

Plataforma Ribeirinha da CP, 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 multimunicipal)
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 multimaterial	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
Ecopontos (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
Partilha 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



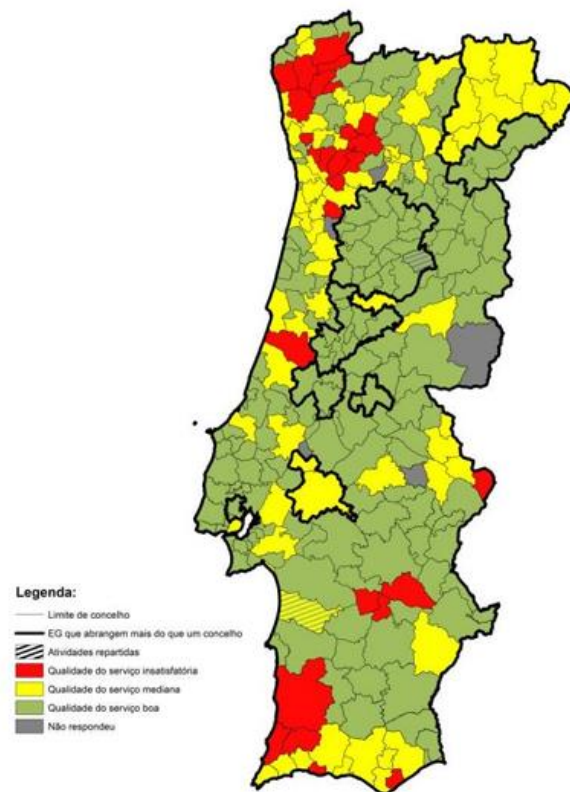
Portugal - Regulação serviços águas e ERSAR

Indicadores da qualidade do serviço

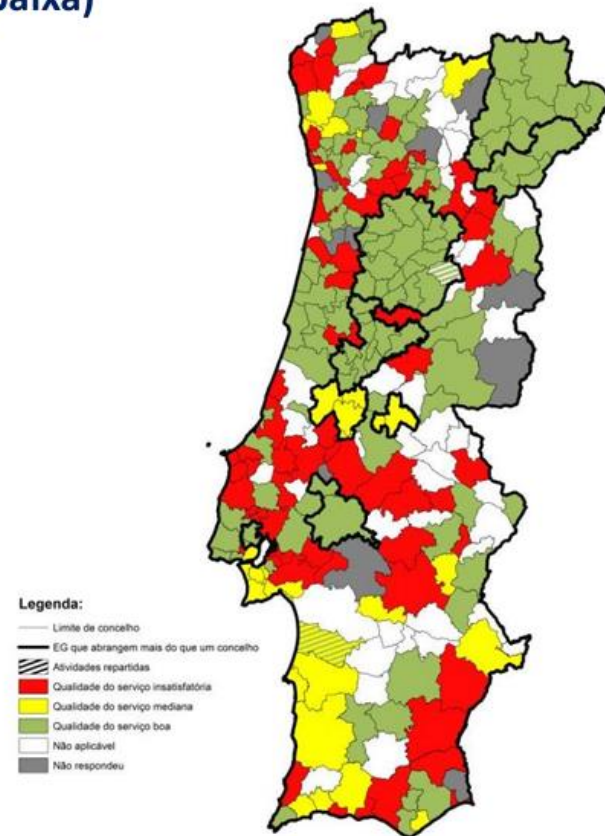
(exemplos)

- 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)



Portugal - Regulação serviços águas e resíduos

Regime sancionatório

FUNÇÃO PUNITIVA VS PREVENTIVA E PEDAGÓGICA

INFRAÇÕES: Leves / Graves / Muito graves

GRADUAÇÃO: Gravidade e impacto / Dimensão do operador/ Dolo ou negligência/ Reincidência e histórico / Cooperação durante processo

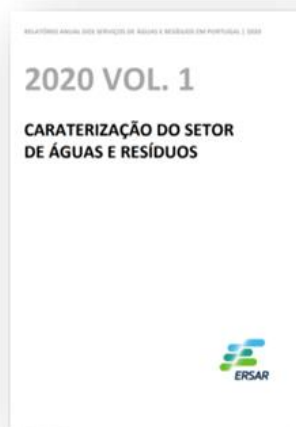
SANÇÕES APLICÁVEIS:

- Aplicação de coimas;
- Advertências e recomendações;
- Publicação de decisões;
- Obrigação de correção imediata;
- Inibição de acesso a apoios públicos;
- Proposta concedentes (Municípios e Estado) revisão / rescisão de concessões



Portugal - Regulação serviços águas e ERSAR - Transparência e divulgação de informação

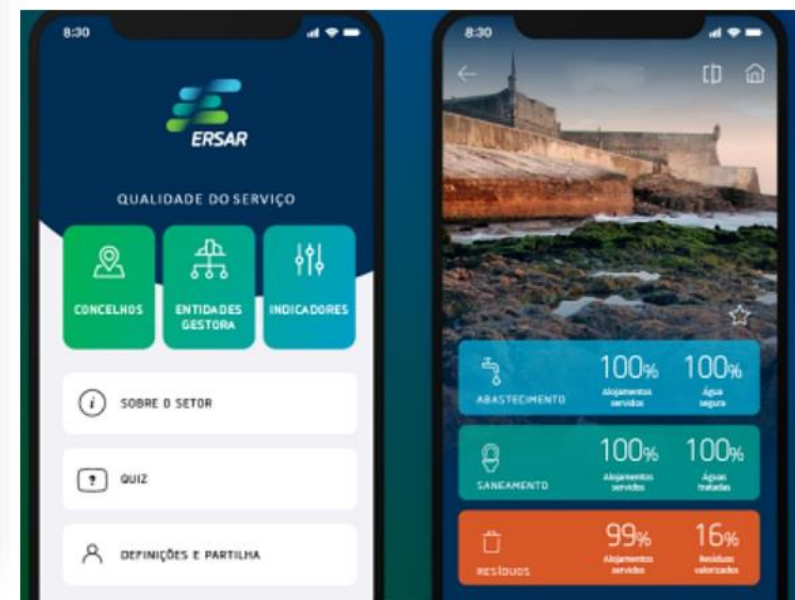
Toda a informação é disponibilizada publicamente, não só em formato tratado, como também em formato não tratado, dando a possibilidade de investigadores e consumidores utilizarem esta informação para variados fins:



Versão papel



Website da ERSAR



Smartphone app

Portugal - Regulação serviços águas e resíduos modelo que se tem revelado de sucesso

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?

carlos.martins@adp.pt

