



Parceria Pública

entre o Estado Português e os Municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Paredes de Coura, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira

Documento enquadrador da Parceria

Índice

1. Objetivo	5
2. Âmbito.....	9
3. Objetivos e principais medidas associadas.....	10
4. Modelo de gestão	13
4.1 Introdução.....	13
4.2 Instrumentos.....	14
4.3 Tarifas.....	14
4.4 Investimentos em infraestruturas e condições de reversão.....	15
4.5 Contrapartidas pela afetação de infraestruturas.....	16
4.6 Integração de trabalhadores.....	16
4.7 Regulação.....	17
4.8 Outros aspetos.....	17
4.8.1 Prazo.....	18
4.8.2 Ativos, responsabilidades e relações jurídicas a afetar à parceria.....	18
4.8.3 Condições de alteração, resolução, denúncia e caducidade	18
5. Programa técnico	19
5.1 Antecedentes.....	19
5.1.1 Até à elaboração dos Planos Diretores	19
5.1.2 A concertação.....	20
5.2 Breve caracterização da situação de partida	22
5.2.1 Abastecimento público de água.....	22
5.2.2 Saneamento de águas residuais urbanas.....	24
5.3 Objetivos e principais iniciativas.....	26
5.3.1 Introdução.....	26
5.3.2 Abastecimento público de água.....	26
5.3.2.1 Alinhamento e contributos para a persecução do PENSAAR 2020.....	26
5.3.2.2 Soluções propostas e objetivos de cobertura associados.....	28
5.3.3 Saneamento de águas residuais urbanas.....	29
5.3.3.1 Alinhamento e contributos para a persecução do PENSAAR 2020.....	29
5.3.3.2 Soluções propostas e objetivos de cobertura associados.....	30
6. Programa financeiro	32
6.1 Introdução.....	32
6.2 Modelo financeiro.....	32
6.3 Estudo de viabilidade económica e financeira.....	34

6.4	Contrapartidas aos Municípios.....	34
6.5	Necessidades de endividamento.....	35
7.	Acessibilidade económica	37
8.	Objetivos de desempenho da EGP.....	39
9.	Principais riscos e alocação.....	41
9.1	Abordagem.....	41
9.2	Riscos transferidos dos Municípios para a EGP.....	42
9.3	Incentivos e modelo de regulação e reposição do equilíbrio económico e financeiro.....	43
10.	Considerações finais.....	45
10.1	Introdução.....	45
10.2	Fundamentação dos benefícios.....	46
10.2.1	Desafios do setor.....	46
10.2.2	Estudos empíricos.....	47
10.2.3	Os estudos a nível nacional.....	48
10.2.4	Os estudos promovidos para a região do Alto Minho.....	51
10.2.5	Breve caracterização do setor.....	52
10.3	Sistematização das vantagens.....	54
10.4	Interesse nacional e local.....	56
11.	Anexos.....	57
11.1	Anexo 1 – Proposta de minuta de Contrato de Parceria.....	58
11.2	Anexo 2 – Programa técnico da Parceria.....	59
11.3	Anexo 3 – Estudo de viabilidade económica e financeira da Parceria.....	60
11.4	Anexo 4 – Proposta de minuta do Contrato de Gestão.....	61
11.5	Anexo 5 – Proposta de minuta de Estatutos da Entidade Gestora da Parceria.....	62
11.6	Anexo 6 - Proposta de minuta do Acordo Parassocial entre os acionistas da Entidade Gestora da Parceria.....	63
11.7	Anexo 7 - Suporte digital dos documentos da Parceria.....	64

Ilustrações

Ilustração 1 - Âmbito geográfico da parceria.....	9
Ilustração 2 - Estrutura de autofinanciamento pelas tarifas.....	33
Ilustração 3 - Fontes de financiamento.....	33
Ilustração 4 – Comparação despesas médias mensais dos agregados familiares do Norte com serviços essenciais comparáveis (INE, 2010-2011, 2005-2006 e 2015-2016).....	37
Ilustração 5 – Peso do encargo médio mensal com os serviços de águas previsto no rendimento médio disponível por agregado familiar (2016).....	38

Ilustração 6 - Gasto médio dos serviços de águas em Portugal.....	49
---	----

Quadros

Quadro 1 - Cobertura e atendimento de serviço de abastecimento público de água - Situação de partida (2018).....	22
Quadro 2 - Situação de partida relativa à articulação entre a "alta" e a "baixa".....	23
Quadro 3 - Cobertura e atendimento de serviço de rede de saneamento de águas residuais urbanas - Situação de partida (2018).....	24
Quadro 4 - Situação de partida relativa à articulação entre a "alta" e a "baixa".....	25
Quadro 5 – Principais medidas a implementar pela Parceria ao nível de abastecimento público de água na persecução do PENSAAR 2020 (por Eixo e objetivo operacional).....	27
Quadro 6 - Síntese das infraestruturas de abastecimento público de água a reabilitar.....	28
Quadro 7 – Principais medidas a implementar pela Parceria ao nível do saneamento de águas residuais urbanas na persecução do PENSAAR 2020 (por Eixo e objetivo operacional).....	29
Quadro 8 - Síntese das infraestruturas de saneamento de águas residuais urbanas a reabilitar.....	31
Quadro 9 – Plano de subscrição do capital social da entidade gestora da parceria.....	34
Quadro 10 – Envolvimento financeiro.....	36
Quadro 11 – Situação de partida e objetivos de desempenho do serviço de abastecimento de água a atingir no final do primeiro subperíodo tarifário.....	39
Quadro 12 – Situação de partida e objetivos de desempenho do serviço de saneamento de águas residuais a atingir no final do primeiro subperíodo tarifário.....	40
Quadro 13 – Matriz base de partilha de risco nas parcerias entre o Estado e as autarquias locais..	43
Quadro 14 – Enquadramento dos gastos com os serviços de águas em cada uma das regiões estudadas (preços 2008).....	49

I. Objetivo

Os contactos entre os Municípios e a AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A. (AdP) relativamente à exploração e gestão dos respetivos sistemas municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais (sistemas municipais) remontam às conversações que culminaram com a celebração do contrato de concessão relativo ao sistema multimunicipal em 2000, onde e em paralelo foi celebrado um protocolo que previa o desenvolvimento de estudos de viabilidade e a definição das condições da integração dos respetivos sistemas municipais na concessionária do sistema multimunicipal. Esta iniciativa foi todavia prejudicada pela queixa apresentada em maio de 2001 junto da Comissão Europeia contra o Estado português, relativa à restrição no acesso das empresas privadas ao setor.

Em junho de 2006 foram celebrados protocolos entre a concessionária do sistema multimunicipal e um importante conjunto de Municípios para o desenvolvimento dos projetos de execução das respetivas redes em “baixa”, numa cerimónia pública em Espinho que contou com a participação do Senhor Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Na sequência da entrada em vigor do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais para o período 2007-2013 (PEAASAR II), e na persecução do seu papel de instrumento empresarial para o setor, a AdP estabeleceu contactos com a grande maioria dos Municípios do país, visando a constituição de parcerias para a exploração e a gestão conjunta dos respetivos sistemas municipais, nesta fase mais orientada para a prestação dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas (serviços de águas) junto dos utilizadores finais, também designadas por “baixas”.

Na sequência da manifestação de adesão que veio a envolver 193 Municípios do continente, a AdP evoluiu, em meados de 2007, para uma nova etapa dos estudos tendentes a estender aos sistemas municipais a parceria que tem desenvolvido com os Municípios ao nível dos sistemas multimunicipais (também designados por sistemas em “alta”).

É, pois, neste contexto que a AdP veio a constituir, em meados de 2007, uma equipa de trabalho e contratar a elaboração de um estudo técnico, com a profundidade de um Plano Diretor, designado por “Planos Diretores para a Criação dos Sistemas Multimunicipais de Baixa de

Abastecimento de Água e de Saneamento do Norte, Centro e Sul” (Planos Diretores), abrangendo a totalidade dos aglomerados de cada um dos Municípios aderentes.

A elaboração dos Planos Diretores, que incluiu a realização de um diagnóstico da situação atual e a apresentação de uma solução técnica, envolveu cerca de 20 dos principais projetistas do setor, com experiência de trabalho nos locais de incidência, os quais interagiram com os quadros técnicos das respetivas entidades gestoras dos serviços de águas.

O trabalho teve início em outubro de 2007, tendo vindo a concluir-se, nas suas principais componentes, em agosto de 2008, tendo em conta a sua dimensão e natureza, assim como as limitações detetadas na informação disponível, face a um estudo que, recorde-se, foi o primeiro do género com esta amplitude no nosso país.

Após a receção dos referidos estudos técnicos, a AdP veio a realizar um conjunto de estudos, ensaios e análises complementares, nos variados domínios, sobre a informação recebida dos projetistas, assim como estudos de viabilidade económico-financeira de sistemas de âmbito plurimunicipal das “baixas”, com a determinação dos investimentos necessários, da retribuição devida aos Municípios e das tarifas a praticar.

Esta fase veio a culminar com a apresentação dos resultados preliminares aos Municípios interessados a partir de final de 2008, sendo que nalgumas regiões apontaram para a necessidade de evolução no modelo de financiamento dos serviços, em resultado do apuramento de encargos associados considerados acima dos níveis socialmente sustentáveis pelos utilizadores, como para a resolução prévia de aspetos relacionados com a prestação dos serviços por parte das entidades gestoras de sistemas multimunicipais.

Os Municípios que compõem a região do Alto Minho desenvolveram igualmente nos últimos anos relevantes iniciativas relacionadas com esta problemática, em particular na sequência da reunião do Conselho Executivo da Comunidade Intermunicipal do Minho-Lima (CIM Alto Minho) de 7 de abril de 2010, que ponderando designadamente as especificidades do território, as responsabilidades com o sistema multimunicipal e aos desafios impostos por uma regulação cada vez mais exigente deliberou iniciar os procedimentos conducentes à identificação de soluções mais eficientes para os serviços de águas.

Tendo por base as estimativas de benefícios em termos de poupanças de uma exploração e gestão integrada em estudo desenvolvido para análise preliminar dos impactos foi promovida em 2011 a elaboração de um estudo de viabilidade económica e financeira no âmbito de uma empresa intermunicipal.

Este trabalho permitiu identificar ganhos significativos em termos quantitativos e qualitativos tendo sido decidido de forma unanime evoluir no aprofundamento das opções de estruturação. Este propósito veio todavia a ficar prejudicado pela suspensão da possibilidade de criação de novas empresas no âmbito do setor empresarial local que veio a impor a reanálise dos anteriores propósitos.

Ciente da importância das conclusões destes estudos, o Grupo deu continuidade a iniciativas tendentes a perspetivar soluções.

A evolução nas conversações para a resolução de um conjunto de dificuldades e o âmbito do plano de reestruturação do setor da água, nomeadamente através da harmonização regional das tarifas praticadas relativas aos serviços na vertente em “alta” pelos sistemas de titularidade estatal, veio a proporcionar que em 2012 fossem reunidas condições para a preparação de uma proposta de constituição de uma parceria com o Estado nos seguintes termos:

- a) A exploração e gestão pela entidade gestora do sistema multimunicipal;
- b) Convergir as tarifas para os valores já praticados na Região e em projetos promovidos pelo Grupo AdP, concretizando assim o objetivo de harmonização tarifária aos utilizadores finais;
- c) Limitar, no início, o plano de investimentos a assumir pela Parceria, às intervenções em infraestruturas associadas à garantia de continuidade ou à mitigação dos riscos de saúde pública, como as associadas à renovação e substituição.

Na sequência desta reunião e tendo presente o desejo de prosseguir com as conversações, foi iniciada a 5 de julho de 2012 uma fase de trabalho tendente a construir uma proposta conjunta ao nível técnico e financeiro, contemplando no essencial, as seguintes atividades:

- i) O desenvolvimento de ações de esclarecimento e de concertação bilateral com Municípios, em que para além das questões em torno do modelo de gestão, passou em revista as intervenções propostas pela equipa de projetistas, agora com a participação da equipa da

AdP, na sequência do trabalho de campo em que também intervieram as equipas técnicas dos Municípios;

- ii) O levantamento de dados complementares junto dos Municípios, nomeadamente respeitantes ao pessoal, comercial e principais contratos.

Esta ronda de trabalhos veio a culminar na apresentação a 6 de agosto de 2013 de uma proposta técnica e financeira aos Municípios que não veio a merecer acolhimento.

Na sequência da participação na iniciativa de unidade técnica constituída no seio da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) para apoio à capacitação e reorganização das entidades gestoras em “baixa” os trabalhos realizados pelos Municípios evoluíram em junho de 2016 para um novo estudo atualizando e abordando aspetos mais vastos, o qual veio a ficar concluído em outubro de 2017.

No âmbito desta reflexão em curso sobre as diversas alternativas de estruturação, a CIM Alto Minho e o Grupo AdP vieram a retomar as conversações o primeiro semestre de 2017, tendo-se retomado os trabalhos de atualização dos estudos técnicos que permitiram a 5 de dezembro de 2017 apresentar os estudos atualizados, na sequência da qual se seguiram conversações tendentes a esclarecer a aprofundar vários aspetos da mesma.

É, assim, que, com importantes antecedentes e depois do conjunto de conversações e atividades concertadas entre a AdP e os Municípios, se formaliza com a presente a:

(a) Proposta de constituição de uma parceria,

ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, que estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as Autarquias Locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos;

(b) Proposta de constituição de entidade gestora da parceria,

nos termos do disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro.

2. Âmbito

O presente projeto visa promover a integração dos sistemas municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas dos concelhos de:

Arcos de Valdevez, Caminha, Paredes de Coura, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira



Ilustração I - Âmbito geográfico da parceria

Os Municípios de Caminha e de Vila Nova de Cerveira não integram na totalidade os sistemas de abastecimento de água. No caso do concelho de Caminha não são integrados os sistemas que servem as freguesias de Argas de São João, Argas de Cima, Argas de Baixo e Gondar, cuja exploração permanece na esfera das respetivas juntas de freguesia. No concelho de Vila Nova de Cerveira não são integrados os sistemas que servem a freguesia de Covas, cuja exploração permanece na esfera da junta de freguesia.

Os serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas (serviços de águas) constituem serviços de interesse geral e compreendem, no essencial, no todo ou em parte:

- A gestão dos sistemas municipais de captação, elevação, tratamento, adução, armazenamento e distribuição de água para consumo público, bem como a gestão de

fontanários não ligados à rede pública de distribuição de água que sejam origem única de água para consumo humano;

- A gestão dos sistemas municipais de recolha, drenagem, elevação, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, bem como a recolha, o transporte e o destino final de lamas de fossas sépticas individuais.

A área geográfica dos concelhos abrangidos representam cerca de 1,8% da área territorial de Portugal continental, e abrangem, quanto ao projeto vertente, uma população de cerca de 204¹ mil habitantes residentes (Censos 2011), ou seja, cerca de 2% da população residente no Continente.

Os referidos Municípios apresentam importantes níveis de cobertura em redes de abastecimento público de água (cerca de 90% da população residente) e ao nível das redes de saneamento de águas residuais urbanas (cerca de 63% da população residente), para além das soluções individuais.

3. Objetivos e principais medidas associadas

A intervenção descrita sinteticamente no programa técnico da Parceria, assim como o modelo de gestão associado, integrando um conjunto importante de concelhos, inserem-se nos objetivos estratégicos para o setor constantes do plano “PENSAAR 2020 – Uma nova estratégia para o sector de abastecimento de água e de saneamento de águas” (PENSAAR 2020), relativo ao período 2014 a 2020, a saber:

- **Eixo I | Proteção do ambiente e melhoria da qualidade das massas de água**, uma vez que a solução proposta ao nível técnico e de gestão vem reforçar as condições de adequado tratamento e encaminhamento das águas residuais urbanas, como a preocupação com a universalidade no acesso aos serviços, neles se incluindo ações específicas vocacionadas para sistemas de saneamento não convencionais.

¹ Valor excluindo os lugares do concelho de Caminha e de Vila Nova de Cerveira cujos sistemas de abastecimento de água não integrados na parceria abrangem um total de 1.105 habitantes residentes, isto é cerca de 2,4% da população total residente (Censos 2011).

➤ **Eixo 2 | Melhoria da qualidade dos serviços prestados**, uma vez que a abordagem e as opções assumidas preveem uma atuação ao nível das principais fragilidades, no essencial, associadas a três tipos de causas:

- Deficiências ou mau estado funcional das infraestruturas, nomeadamente por falta de manutenção e ou reabilitação;
- Fiabilidade do serviço e insuficiente garantia na segurança dos sistemas;
- Gestão deficiente dos sistemas devido a recursos – técnicos, humanos e/ou financeiros - insuficientes e ou modelos de gestão não especializados ou competentes.

➤ **Eixo 3 | Otimização e gestão eficiente dos recursos**, uma vez que se prevê intervenções prioritárias ao nível da(o):

- Otimização da utilização da capacidade instalada e aumento da adesão ao serviço;
- Redução das perdas de água;
- Controlo de afluências indevidas;
- Gestão eficiente de ativos e aumento da sua reabilitação.

➤ **Eixo 4 | Sustentabilidade económico- financeira e social**, uma vez que o modelo proposto assenta na:

- Recuperação sustentável dos gastos;
- Otimização e ou redução dos gastos operacionais, nomeadamente através da racionalização dos meios operacionais em áreas contíguas como na implementação de boas práticas operacionais e de gestão;
- Redução da água não faturada.

➤ **Eixo 5 | Condições básicas e transversais**, em particular pelos contributos para os objetivos operacionais de aumento da disponibilidade de informação e de melhoria do quadro operacional, de gestão e prestação de serviços.

A persecução de um leque alargado de objetivos e a integração territorial, através da agregação regional de entidades gestoras com desempenho mais frágil, conferem a este projeto o estatuto de projeto âncora no âmbito do PENSAAR 2020.

A presente insere-se ainda na iniciativa política do XXI Governo, designada “Compromisso Nacional para a Sustentabilidade dos Serviços Públicos da Água”, de agregação de sistemas municipais e constituição de entidades gestoras regionais.

O detalhe das principais medidas de carácter estratégico que a nova entidade gestora se propõe implementar decorre do próprio modelo de gestão preconizado, que se explicita no ponto seguinte, assim como da implementação de boas práticas na exploração e na gestão dos serviços de águas e do programa técnico, cuja síntese apresentamos no ponto 5.

As metas temporais e os indicadores que irão permitir aferir o sucesso da parceria são apresentados no ponto 8 e constam da proposta de minuta do Contrato de Gestão, apostando no cumprimento dos referenciais de desempenho em horizonte de projeto.

Pelo exposto, o presente projeto:

- Visa promover economias de escala, pela integração territorial, e de gama, pela **integração das atividades em questão**, conforme preconizado no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril de 2009, dos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, publicado no DR, 2.ª série, de 23 de fevereiro de 2009.
- Contribui para os objetivos estabelecidos para o setor pelo PENSAAR 2020.
- Contribui para os objetivos estabelecidos na iniciativa do XXI Governo para o setor, “Compromisso Nacional para a Sustentabilidade dos Serviços Públicos da Água”.

4. Modelo de gestão

4.1 Introdução

O modelo institucional proposto de Parceria Pública Estado/Autarquias Locais decorre da necessidade identificada no PEAASAR II de flexibilizar o modelo vigente, habilitando novas formas de relacionamento entre as referidas entidades públicas na exploração e na gestão dos serviços de águas relativos aos sistemas municipais.

O modelo proposto tem como ponto de partida:

- O artigo 8.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (Quadro de transferência de atribuições para as Autarquias Locais) e
- O artigo 54.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais).

Assenta nos seguintes princípios:

- Caráter universal, não podendo ser recusada a adesão a qualquer autarquia que satisfaça os requisitos definidos e aceites pelos parceiros.
- Definição das competências a exercer em parceria, das obrigações das partes, da duração e do regime de distribuição de custos e de afetação de recursos financeiros.
- Aplicação na parceria das receitas geradas pela gestão de equipamentos ou pela prestação de serviços.

A flexibilização do modelo vigente passou pela consagração da possibilidade de adoção de um modelo de gestão assente numa parceria entre o Estado e as Autarquias Locais, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, em que assenta o presente projeto.

4.2 Instrumentos

O modelo de gestão em parceria será materializado nos seguintes instrumentos:

- **Estudo da parceria**, a realizar pelo Estado e pelos Municípios, que fundamenta a mais-valia da solução e a respetiva viabilidade económico-financeira, e contempla os principais aspetos da parceria, designadamente o objeto, o âmbito e o prazo;
- **Contrato de parceria entre os Estado e os Municípios**, pelo qual estes criam um sistema integrado de serviços de águas, acordam em partilhar com o Estado as competências municipais relevantes para a exploração e a gestão dos serviços de águas relativos ao sistema, estabelecendo os respetivos limites e condições. Integra o programa técnico e financeiro² da parceria e contém as bases para o contrato de gestão;
- **Criação de uma entidade gestora da parceria** (EGP) participada pela AdP, em representação do Estado, e pelos Municípios ou por associação representativa dos mesmos;
- **Contrato de gestão entre o Estado e os Municípios**, por um lado, e a entidade gestora da parceria, por outro, que constitui o título habilitador da gestão;
- **Contratos de cedência de infraestruturas e equipamentos**, entre os Municípios e a entidade gestora da parceria, conformados pelo Programa Técnico e Financeiro, Contrato de Parceria e Contrato de Gestão.

Como Anexo I, disponibiliza-se proposta de minuta do Contrato de Parceria a celebrar entre o Estado e cada um dos Municípios aderentes à Parceria em questão, e os Anexos 4, 5 e 6 as propostas de minutas dos demais documentos associados.

4.3 Tarifas

O modelo proposto assenta na adoção do princípio de recuperação integral dos gastos pela tarifa e convergência para um único tarifário na área de atuação da entidade gestora da parceria de sistemas municipais.

Para o efeito admite-se um regime de convergência, nos termos do qual:

² O programa técnico corresponde aos Anexo I e II do Contrato de Parceria e do Contrato de Gestão. O programa financeiro corresponde ao Anexo IV do Contrato de Parceria e ao Anexo IV do Contrato de Gestão.

- No início da atividade operacional, após a integração, se assegure que todos os Municípios apresentem uma estrutura tarifária idêntica, isto é:
 - Com uma componente fixa e uma outra variável para cada um dos serviços de água e de saneamento;
 - Com o mesmo número de escalões;
 - Com a uniformização da tipologia de utilizadores;
 - Com a mesma oferta de serviços auxiliares.
- Até ao início do 5.º ano de atividade, se proceda a uma convergência dos valores associados a cada uma das componentes, a um ritmo socialmente aceitável, de modo a assegurar que se obtenha a convergência total dos tarifários.

Os estudos desenvolvidos até ao momento, e que dos quais se junta o estudo de viabilidade económica e financeira (EVEF) como Anexo 3, bem como o exposto no ponto 6, permitem, desde já, antever que a exploração e a gestão dos sistemas municipais em parceria serão sustentáveis pelas tarifas praticadas aos utilizadores, do ponto de vista social e económico e financeiro. Do ponto de vista social, para além das medidas de carácter social a assumir pela EGP, o desenvolvimento do projeto será acompanhado por mecanismos de ação social dos Municípios, visando assegurar, nomeadamente, a acessibilidade aos serviços de águas por parte de agregados familiares em situação de carência económica.

Os princípios e critérios para a definição das tarifas constam das cláusulas 22.^a e seguintes do Contrato de Parceria e a convergência das tarifas é ainda detalhada no respetivo Anexo VI.

4.4 Investimentos em infraestruturas e condições de reversão

O modelo proposto assenta no que aos investimentos em infraestruturas respeita na:

- Previsão de um plano de investimentos inicial de construção e reabilitação de infraestruturas e de um plano de renovação de redes e substituição de infraestruturas, tendo em conta o estado funcional e expectativa de vida útil;
- Reintegração integral dos investimentos realizados no período do contrato de parceria, incluindo renovação, substituição e outras intervenções de reabilitação, deduzido de comparticipações e subsídios a fundo perdido, permitindo, assim, a reversão aos Municípios

sem encargos no final do prazo. Investimentos de expansão ou modernização adicionais à configuração inicial, são, por princípio, amortizados pelas parcelas tecnicamente exigidas.

O plano de investimentos inicial de construção e reabilitação de infraestruturas, que se sistematiza no ponto 5 – Programa técnico, teve em conta os níveis de cobertura dos sistemas públicos, o desafio de sustentabilidade e o desenvolvimento de um conjunto de ações específicas vocacionadas para sistemas de saneamento não convencionais, de acordo com o previsto no PENSAAR 2020. A valorização das preocupações com a contenção dos encargos com os utilizadores esteve na base da previsão de um plano de investimentos inicial de construção e reabilitação de infraestruturas em que a Parceria, através das tarifas aos utilizadores, assume as intervenções associadas à garantia de continuidade ou à mitigação dos riscos de saúde pública na prestação destes serviços, cabendo aos Municípios a capitalização da oportunidade de realização de outras intervenções proporcionada pelo projeto de acesso a importantes fundos comunitários.

4.5 Contrapartidas pela afetação de infraestruturas

Os Municípios usufruem de uma contrapartida pela afetação das infraestruturas sob a forma de retribuição, conforme disposto na cláusula 21.^a da minuta proposta de Contrato de Parceria, para além da remuneração do capital que vierem a investir e do plano de investimentos em infraestruturas associado.

A retribuição deve ser de fácil aplicação e refletir os benefícios gerados pelas infraestruturas em cada ano, através da aplicação de um percentual sobre o respetivo volume de negócio.

A retribuição será paga anualmente, em duas prestações, em função dos valores apurados efetivamente em cada ano, sem prejuízo de parcela a pagar aquando da consignação das infraestruturas.

Adicionalmente irá proceder-se à aquisição e ou arrendamento de instalações, equipamentos e outros bens de acordo com as necessidades.

4.6 Integração de trabalhadores

O princípio adotado é o da integração dos trabalhadores afetos aos serviços de águas.

A integração destes trabalhadores na entidade gestora da parceria far-se-á numa base voluntária, ou seja, com base no consentimento expresso dos funcionários afetos aos serviços a integrar, em regime de cedência de interesse público por acordo com a autarquia, nos termos do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril e do artigo 58.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

O estatuto dos trabalhadores a praticar na entidade gestora da parceria é o do regime do contrato individual de trabalho.

4.7 Regulação

O modelo de regulação a adotar para a entidade gestora da parceria vem na linha do modelo em vigor para os sistemas multimunicipais, com as devidas adaptações, incorporando ainda algumas inovações na linha das preocupações de incentivo à eficiência preconizadas no Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos e da proposta de Regulamento Tarifário dos Serviços de Águas, atenta a fase de desenvolvimento do setor e os principais desafios com que hoje se confronta.

A entidade gestora da parceria, nos termos da lei, participará nos exercícios de *benchmarking* e submeterá, para efeitos de recolha de parecer, à apreciação da ERSAR, a proposta de tarifário para cada subperíodo tarifário.

O Estado e os Municípios, através de uma comissão da parceria, exercem os poderes de fiscalização, direção, autorização, aprovação e suspensão de atos da entidade gestora da parceria, podendo, para o efeito, emitir diretrizes e instruções vinculantes e definir as modalidades de verificação do respetivo cumprimento. A referida comissão paritária é composta por idêntico número de membros designados pelo Estado e pelos Municípios que designam o Presidente

4.8 Outros aspetos

Sem prejuízo da análise da referida minuta do Contrato de Parceria que se junta como Anexo I, sublinhamos ainda os seguintes aspetos importantes:

4.8.1 Prazo

A Parceria ora proposta tem a duração de 30 anos, a iniciar-se com a emissão do visto prévio do Tribunal de Contas, conforme dispõe a cláusula 10.^a da minuta de Contrato de Parceria.

4.8.2 Ativos, responsabilidades e relações jurídicas a afetar à parceria

Os trabalhos desenvolvidos permitiram identificar um vasto conjunto de ativos a afetar à Parceria, que constarão de anexo ao Contrato de Gestão, e que delimitarão a subsequente celebração de Contratos de Cedência de Infraestruturas e equipamentos. Também se identificou o conjunto de trabalhadores atualmente afetos à prestação dos serviços de águas por parte dos Municípios.

No período de transição dos serviços, proceder-se-á à identificação das responsabilidades e relações jurídicas a afetar à parceria, incluindo, as relativas aos trabalhadores.

4.8.3 Condições de alteração, resolução, denúncia e caducidade

As condições de alteração, resolução, denúncia e caducidade constam do capítulo VI da proposta de minuta do Contrato de Parceria que se junta como Anexo I.

5. Programa técnico

5.1 Antecedentes

5.1.1 Até à elaboração dos Planos Diretores

Os Planos Diretores dos sistemas municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, elaborado pela equipa projetista para cada um dos Municípios aderentes, englobou a realização de estudos técnicos e económicos com o objetivo de:

- **Elaborar um diagnóstico da situação atual**, nomeadamente, a caracterização das infraestruturas existentes e dos respetivos estados de conservação e funcional, a avaliação das áreas de cobertura e dos níveis de atendimento às populações, a identificação dos constrangimentos na articulação com os respetivos sistemas em “alta”, o reconhecimento de problemas de fiabilidade no fornecimento de água (1.ª Fase).
- **Definir as soluções técnicas a executar e determinar os respetivos planos de investimento**, para a totalidade dos aglomerados, de modo a atingir os objetivos de atendimento e de qualidade do serviço fixados, e estimar os custos anuais de operação e manutenção associados (2.ª Fase).

A informação referente à caracterização atual dos sistemas municipais foi diretamente fornecida pelos Municípios - a partir de ficheiros com a informação solicitada e de reuniões com a equipa de projetistas -, pelas entidades gestoras dos sistemas em “alta”, no essencial dos sistemas multimunicipais, e ainda retirada de estudos anteriormente realizados.

Após a conclusão da 1.ª Fase dos Planos Diretores, compreendendo a “Caraterização e Diagnóstico da Situação Atual” e a “Definição de Objetivos e Cenários de Evolução Socioeconómica” foram remetidos, a cada Município, dois relatórios, um referente ao abastecimento de água e outro ao saneamento de águas residuais urbanas, com a solicitação de parecer, para efeitos de validação ou correção da informação aí contida.

Os pareceres dos Municípios, e a informação de caracterização da situação atual, já depois de elaborado o respetivo relatório, foram tidos em consideração na definição das soluções a executar e introduzidos nos trabalhos da 2.ª Fase - “Conceção das soluções, com os respetivos investimentos e custos operacionais”.

Posteriormente, foi ainda disponibilizado um relatório com sumário executivo do respetivo plano, para cada uma das componentes do serviço, que sintetiza o trabalho realizado nas duas fases, tendo sido solicitado novo parecer.

5.1.2 A concertação

Na sequência das reuniões preliminares entre os Municípios e a AdP, foi acordado o desenvolvimento de ações de concertação, nomeadamente a realização de sessões de trabalho entre as respetivas equipas técnicas, com o objetivo, entre outros, de assegurar a atualização e validação:

- Das infraestruturas levantadas e das suas principais características;
- Do diagnóstico indicativo do estado funcional das mesmas;
- Do plano de intervenção inicial prospetivado, nomeadamente em termos dos objetivos, prioridades, montantes e calendário de execução.

Para suportar a realização destas sessões de trabalho, a AdP disponibilizou um conjunto adicional de documentação:

- Critérios de Conceção de Soluções e Estimativa de Investimentos e Custos Operacionais;
- Desenhos relativos à solução técnica proposta para os sistemas de abastecimento público de água (AA) e saneamento de águas residuais urbanas (AR) de cada Município: “Solução Proposta. Infraestruturas” e “Solução Proposta. Prioridades”;
- Quadros discriminativos por tipo de infraestrutura que constam na solução, isto é, existentes a manter e a construir, por Município e sistema (AA e AR), com as principais características, avaliação funcional e patrimonial (infraestruturas existentes) e investimentos associados (infraestruturas a construir e infraestruturas a remodelar).

Foram realizadas várias reuniões de trabalho, tendo sido evidente a necessidade de se proceder a ajustamentos dos estudos técnicos, resultado das alterações ocorridas desde a realização dos trabalhos (por exemplo, infraestruturas entretanto construídas ou reabilitadas, alteração do estado funcional de algumas infraestruturas, novos dados).

Procedeu-se ainda ao levantamento de outras informações relevantes, particularmente para a confirmação das projeções e para a fase de transição dos serviços, nomeadamente o levantamento de dados complementares referentes aos trabalhadores afetos aos serviços, à área comercial e aos principais contratos em vigor associados às atividades de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas.

Nas reuniões realizadas, os representantes dos Municípios deixaram bem expressa a necessidade de ser garantido o abastecimento de água, com sistemas públicos, a praticamente todos os aglomerados, e assegurado o bom funcionamento dos sistemas existentes. Relativamente ao saneamento de águas residuais urbanas, foram identificadas as prioridades de cada Município relativamente à construção de novas redes em aglomerados não servidos por sistemas coletivos. Foi relativamente consensual a necessidade de haver prudência e razoabilidade relativamente à construção de novas redes em aglomerados de reduzida dimensão, com densidades populacionais baixas, com fossas sépticas individuais servidas por um sistema de recolha eficaz e sem problemas ambientais associados, onde as taxas de adesão poderão ser baixas, os investimentos quase sempre elevados, registando-se, assim, um relevante impacto nas tarifas a praticar.

É, pois, este o quadro de concertação que está subjacente à constituição da proposta de Parceria e com base no qual se procedeu à preparação do programa técnico de que resultou o plano de investimentos inicial de construção e reabilitação de infraestruturas. Partindo da caracterização da situação atual ou partida diagnosticada conjuntamente no âmbito da concertação técnica, definiram-se as propostas de solução para os sistemas de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, que, em síntese, através de desenhos e quadros, constarão como Anexos I e II do Contrato de Parceria, assim como do Contrato de Gestão, e que, de modo mais detalhado, juntamos como Anexo 2.

5.2 Breve caracterização da situação de partida

5.2.1 Abastecimento público de água

O nível de cobertura atual do serviço de abastecimento público de água pelos sistemas municipais abrange, no conjunto dos Municípios, cerca de 92% dos alojamentos.

Quadro I - Cobertura e atendimento de serviço de abastecimento público de água - Situação de partida (2017)

Concelho	Abastecimento Público de Água - Situação de partida			
	Alojamentos com serviço disponível	Acessibilidade física ao serviço	Alojamentos com serviço efetivo	Atendimento
Arcos de Valdevez	15 624	91%	9 480	55%
Caminha	13 725	99%	12 383	89%
Paredes de Coura	6 055	100%	4 607	76%
Ponte de Lima	16 008	73%	13 677	63%
Valença	8 119	100%	7 267	90%
Viana do Castelo	45 778	95%	39 898	83%
Vila Nova de Cerveira	6 161	100%	5 518	90%
Tota	111 470	92%	92 830	76%

Os sistemas municipais em questão são parcialmente servidos pelo sistema integrado em “alta”: o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento do Norte de Portugal (SMAASN), de que é concessionária a Águas do Norte, S.A. (AdNorte), sendo relevante referir a este respeito que todos os Municípios têm já executadas a maioria das respetivas ligações às redes já existentes (articulação “alta”-“baixa”).

A situação de partida relativa à articulação entre a “alta” e a “baixa” em cada Município, bem como os objetivos a atingir com a concretização das intervenções previstas, resumem-se como segue:

Quadro 2 - Situação de partida relativa à articulação entre a "alta" e a "baixa"

Concelho	Situação de partida das ligações entre a "alta" e a "baixa"	Objetivo final a atingir na ligação entre a "alta" e a "baixa"	Constrangimentos atuais na articulação "alta – baixa"
Arcos de Valdevez	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Alargamento do serviço do SMAASN a partir da derivação para Ermelo para abastecimento ao Soajo e Mezio	A atingir até 2020
Caminha	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Não estão previstas desde já alterações no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Paredes de Coura	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Não estão previstas desde já alterações no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Ponte de Lima	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Não estão previstas desde já alterações no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Valença	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Não estão previstas desde já alterações no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Viana do Castelo	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN	Não estão previstas desde já alterações no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Vila Nova de Cerveira	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema do SMAASN e por sistemas autónomos	Alargamento do serviço do SMAASN a partir do SAA da Paredes de Coura para abastecimento a Candemil, Sapardos, Mentrestido e Gondar	A atingir até 2020

A análise dos principais indicadores e dados relativos ao serviço de abastecimento público de água da Avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, efetuada pela ERSAR, relativamente ao exercício de 2016, evidenciam as principais fragilidades e consequentemente, algumas das prioridades de atuação da Parceria, nomeadamente quanto:

- O elevado percentual de água não faturada, em muitos sistemas entre 40% e 50%;
- A ocorrência de avarias em condutas;
- As limitadas práticas de renovação de rede;
- A reduzida taxa de adesão;
- As limitações de qualidade em pequenos sistemas.

A estas fragilidades está associada também a expressão e persistência do importante apelo aos orçamentos municipais no financiamento dos serviços.

5.2.2 Saneamento de águas residuais urbanas

O nível de cobertura do serviço de saneamento de águas residuais urbanas pelos sistemas municipais abrange atualmente, no conjunto dos Municípios, cerca de 62% dos alojamentos. Este valor não integra ainda, por desconhecimento quanto ao número, estado e rotinas de limpeza, a parcela servida por soluções individuais simplificadas.

Quadro 3 - Cobertura e atendimento de serviço de rede de saneamento de águas residuais urbanas - Situação de partida (2017)

Concelho	Rede de Saneamento de Águas Residuais Urbanas - Situação de partida			
	Popul. Coberta (hab.)	Cobertura (%)	População servida (hab.)	Atendimento (%)
Arcos de Valdevez	7 082	41%	4 593	27%
Caminha	11 130	80%	9 411	68%
Paredes de Coura	4 568	75%	2 031	33%
Ponte de Lima	8 403	38%	6 842	31%
Valença	2 848	35%	2 637	32%
Viana do Castelo	37 042	77%	31 016	64%
Vila Nova de Cerveira	3 738	61%	2 868	47%
Total	74 811	62%	59 398	49%

Os sistemas municipais em questão são parcialmente servidos pelo sistema integrado em “alta”: o SMAASN, de que é concessionária a AdNorte, sendo relevante referir a este respeito que todos os Municípios que são atualmente servidos têm já executadas a maioria das respetivas ligações às redes já existentes (articulação “alta”-“baixa”).

A situação de partida relativa à articulação entre a “alta” e a “baixa” em cada Município, bem como os objetivos a atingir com a concretização das intervenções previstas, resumem-se como segue:

Quadro 4 - Situação de partida relativa à articulação entre a "alta" e a "baixa"

Concelho	Situação de partida das ligações entre a "alta" e a "baixa"	Objetivo final a atingir na ligação entre a "alta" e a "baixa"	Constrangimentos atuais na articulação "alta - baixa"
Arcos de Valdevez	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema servido pelo SMAASN e os restantes sistemas autónomos	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	Aumento de cobertura com ligação a Couto e a Ázere
Caminha	O serviço é atualmente assegurado através de 2 sistemas servidos pelo SMAASN	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Paredes de Coura	O serviço é atualmente assegurado através de 1 sistema servido pelo SMAASN e os restantes sistemas autónomos	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Ponte de Lima	O serviço é atualmente assegurado através de 3 sistemas servidos pelo SMAASN e os restantes sistemas autónomos	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Valença	O serviço é atualmente assegurado através de 2 sistemas servidos pelo SMAASN e 1 sistema autónomo	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Viana do Castelo	O serviço é atualmente assegurado através de 5 sistemas servidos pelo SMAASN	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-
Vila Nova de Cerveira	O serviço é atualmente assegurado através de 2 sistemas servidos pelo SMAASN e 1 sistema autónomo	Mantém-se a situação atual no que se refere às ligações "alta-baixa"	-

A análise dos principais indicadores e dados relativos ao serviço de saneamento de águas residuais urbanas da Avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, efetuada pela ERSAR, relativamente ao exercício de 2016, evidenciam as principais fragilidades e consequentemente, algumas das prioridades de atuação da Parceria, nomeadamente quanto à renovação de redes, à ocorrência de inundações, ao controlo das soluções individuais e à adesão aos sistemas públicos.

A estas fragilidades está associada também a expressão e persistência do importante apelo aos orçamentos municipais no financiamento dos serviços.

5.3 Objetivos e principais iniciativas

5.3.1 Introdução

Os serviços de águas encontram-se numa fase menos centrada na realização de infraestruturas para aumento da cobertura dos serviços e mais focalizada na elevação da gestão e exploração, seja dos ativos, sua operação e qualidade dos serviços prestados, incluindo melhoria da relação com os utilizadores, num contexto de sustentabilidade ambiental, social e económica e financeira. Os desafios acrescidos associados nomeadamente à escassez do recurso água e à preservação do meio ambiente não podem ser negligenciados e interrelacionam-se, em grande medida, com as atuais prioridades.

Esta perspetiva encontra-se consagrada no PENSAAR 2020.

O nível de cobertura dos sistemas públicos, assim como os resultados dos indicadores pertinentes das entidades gestoras, apurados no exercício de avaliação desempenho promovido pela ERSAR, evidenciam as áreas prioritárias de atuação, em linha com o diagnóstico nacional dos serviços.

É pois num quadro de persecução dos objetivos e cumprimento das disposições legais aplicáveis, e da relativa flexibilidade na forma dos alcançar, que se inserem os objetivos e principais iniciativas a desenvolver pela parceria.

5.3.2 Abastecimento público de água

5.3.2.1 Alinhamento e contributos para a persecução do PENSAAR 2020

O alinhamento e os contributos para a persecução do PENSAAR 2020 evidenciam-se através das principais medidas que a parceria se propõe implementar, por Eixo e objetivo operacional do referido plano:

Quadro 5 – Principais medidas a implementar pela Parceria ao nível de abastecimento público de água na persecução do Pensaar 2020 (por Eixo e objetivo operacional)

Medidas a implementar por Eixo e objetivo operacional do Pensaar 2020	
Eixo 2 Melhoria da qualidade dos serviços prestados	
Objetivo Operacional 2.1 Melhoria da qualidade do serviço de AA	
Intervenções nos sistemas de AA, baseadas em análises multicritério, tendo em vista a redução de avarias da rede e falhas recorrentes no abastecimento	
Intervenções de adequação do nível de tratamento da água, baseadas em análises multicritério, para garantia da água segura	
Eixo 3 Otimização e gestão eficiente dos recursos	
Objetivo Operacional 3.1 Otimização da utilização da capacidade instalada e aumento da adesão ao serviço	
Promoção da ligação, da adesão e da utilização dos sistemas públicos de AA pelos utilizadores	
Objetivo Operacional 3.2 Redução das perdas de água	
Medidas e intervenções infraestruturais, precedidos de estudos e trabalhos especializados, para reduzir as perdas e fugas nos sistemas públicos de distribuição de água	
Objetivo Operacional 3.4 Gestão eficiente de ativos e aumento da sua reabilitação	
Execução de intervenções de reabilitação e renovação dos ativos infraestruturais justificadamente necessários (via análise de decisão prévia baseada no risco) de modo a cumprir com os níveis de desempenho requeridos	
Desenvolvimento e implementação de ferramentas e sistemas de gestão de ativos	
Objetivo Operacional 3.5 Valorização de recursos e subprodutos	
Melhorias ao nível do tratamento da fase sólida de ETAR e ETA visando a otimização do processo dos pontos de vista ambiental, económico e técnico e a valorização das lamas	
Promoção do aproveitamento da capacidade de produção de energia nos sistemas de AA e SAR	
Objetivo Operacional 3.6 Alocação e uso eficiente dos recursos hídricos	
Aumento da medição dos volumes de água utilizados no setor urbano	
Ações de sensibilização com vista ao uso eficiente da água	
Ações de sensibilização com vista ao aumento da utilização de redes públicas	
Eixo 4 Sustentabilidade económico-financeira e social	
Objetivo Operacional 4.1 Recuperação sustentável dos gastos	
Promoção de tarifários que assegurem uma cobertura sustentável de gastos da EG	
Correção de assimetrias regionais e locais das tarifas de modo a assegurar a acessibilidade económica	
Garantia do direito humano de acesso aos serviços de águas	
Objetivo Operacional 4.2 Otimização e/ou redução dos gastos operacionais	
Otimização dos gastos operacionais	
Otimização dos consumos energéticos nos sistemas de AA e de SAR	
Medição ou estimação e contabilização de todos os volumes de água utilizados, incluindo auto-consumo, com indicação do subsídio incluído, se for o caso	
Objetivo Operacional 4.3 Redução da água não faturada	
Promoção da gestão adequada de clientes com vista à redução de perdas comerciais	
Eixo 5 Condições básicas e transversais	
Objetivo Operacional 5.1 Aumento da disponibilidade de informação	
Aumento da informação disponível sobre o setor e sua disponibilização tendo em vista a melhoria dos planeamentos estratégico e operacional e dos processos de tomada de decisão	
Desenvolvimento de estudos e de ferramentas informáticas que melhorem o conhecimento dos sistemas	
Objetivo Operacional 5.2 Inovação	
Promoção do aumento do investimento das empresas na inovação	
Reforço das parcerias empresas – centros de investigação alinhadas com as necessidades do sector	
Desenvolvimento de projetos de inovação em áreas prioritárias	
Objetivo Operacional 5.3 Melhoria do quadro operacional, de gestão e prestação de serviços	
Adoção de soluções organizacionais que conduzam a economias de escala, de gama e de processo, e que potenciem a gestão integrada do ciclo urbano da água	
Promoção da participação do setor privado na gestão de sistemas e na prestação de serviços que contribuam para uma maior eficiência operacional	

Medidas a implementar por Eixo e objetivo operacional do PENSAAR 2020	
Objetivo Operacional 5.4 Alterações climáticas, catástrofes naturais, riscos – redução, adaptação	
Intervenções de reforço de sistemas de AA (incluindo a beneficiação ou remodelação de infraestruturas, aumentos de reserva e interligação de sistemas) para aumento da robustez e resiliência dos sistemas, enquadradas em análises de risco	
Diversificação e complementaridade das origens de água	
Melhoria dos processos relativos a prevenção e gestão de riscos das EG, nomeadamente ao nível do desenvolvimento e implementação de Planos de Segurança da Água	
Elaboração de Planos de Contingência para enfrentar situações de seca e implementação das medidas neles previstos	

A conjugação da promoção da relevante integração territorial, incluindo uma agregação de sistemas municipais, nalguns casos com um frágil desempenho, com a importante persecução dos objetivos operacionais do PENSAAR 2020 confere-lhe o estatuto de projeto âncora, nos termos do mesmo plano.

5.3.2.2 Soluções propostas e objetivos de cobertura associados

Os quadros que se seguem apresentam uma síntese das infraestruturas a construir e a reabilitar em cada um dos concelhos, resultante do processo de concertação mantido, tendo por base as soluções preconizadas nos Planos Diretores, e que, em maior detalhe, relativamente ao concelho em concreto, consta do documento que se junta como Anexo 2, onde consta ainda o respetivo cronograma de execução.

Quadro 6 - Síntese das infraestruturas de abastecimento público de água a reabilitar

Concelho	Captação (un.)	Estação de tratamento (un.)	Estação elevatória (un.)	Reservatório (un.)	Adutora (kms)	Rede (kms)
Arcos de Valdevez	-	-	-	1	-	11,9
Caminha	3	-	-	-	-	13,0
Paredes de Coura	-	-	-	1	-	10,5
Ponte de Lima	-	3	-	-	-	10,5
Valença	-	-	-	-	-	21,7
Viana do Castelo	-	-	-	-	-	26,5
Vila Nova de Cerveira	-	-	-	2	8,5	1,4
Total	3	3	-	4	8,5	95,5

5.3.3 Saneamento de águas residuais urbanas

5.3.3.1 Alinhamento e contributos para a persecução do PENSAAR 2020

O alinhamento e os contributos para a persecução do PENSAAR 2020 evidenciam-se através das principais medidas que a parceria se propõe implementar, por Eixo e objetivo operacional do referido plano:

Quadro 7 – Principais medidas a implementar pela Parceria ao nível do saneamento de águas residuais urbanas na persecução do PENSAAR 2020 (por Eixo e objetivo operacional)

Medidas a implementar por Eixo e objetivo operacional do PENSAAR 2020	
Eixo 1 Proteção do ambiente, melhoria da qualidade das massas de água	
Objetivo operacional 1.1: Cumprimento do normativo	
Intervenções em sistemas de SAR para cumprimento do normativo comunitário e/ou nacional	
Objetivo Operacional 1.2: Redução da poluição urbana nas massas de água	
Remodelação, beneficiação e/ou construção de sistema de SAR com objetivo ambiental mediante o prévio estabelecimento de relação causa-efeito entre a Poluição urbana e a qualidade da água e a relação custo-benefício	
Objetivo Operacional 1.3: Aumento da acessibilidade física ao serviço de SAR	
Realização de sistemas de SAR com objetivo de acessibilidade, baseado em cenários de procura e sustentabilidade económica	
Controlo da implementação e gestão de sistemas individuais de saneamento nos casos em que a instalação de sistemas coletivos não se revelar justificada	
Eixo 2 Melhoria da qualidade dos serviços prestados	
Objetivo Operacional 2.2 Melhoria da qualidade do serviço de SAR	
Intervenções nas redes de SAR baseadas em análises multicritério tendo em vista a redução de colapsos estruturais dos coletores	
Eixo 3 Otimização e gestão eficiente dos recursos	
Objetivo Operacional 3.1 Otimização da utilização da capacidade instalada e aumento da adesão ao serviço	
Promoção da ligação, da adesão e da utilização dos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais pelos utilizadores	
Adoção de soluções que visem o aumento do uso da capacidade instalada em ETAR para tratamento de efluentes urbanos para outro tipo de efluentes (industriais, agropecuários e agroindustriais) sempre que viável do ponto de vista técnico e económico	
Objetivo Operacional 3.3 Controlo de afluências indevidas	
Redução e controlo das infiltrações e de águas pluviais aos sistemas públicos de drenagem de águas residuais	
Objetivo Operacional 3.4 Gestão eficiente de ativos e aumento da sua reabilitação	
Execução de intervenções de reabilitação e renovação dos ativos infraestruturais justificadamente necessários (via análise de decisão prévia baseada no risco) de modo a cumprir com os níveis de desempenho requeridos	
Desenvolvimento e implementação de ferramentas e sistemas de gestão de ativos	
Objetivo Operacional 3.5 Valorização de recursos e subprodutos	
Intervenções com vista ao aumento da utilização de água residual tratada, com viabilidade do ponto de vista técnico-económico e ambiental	
Promoção da valorização das lamas	
Melhorias ao nível do tratamento da fase sólida de ETAR e ETA visando a otimização do processo dos pontos de vista ambiental, económico e técnico e a valorização das lamas	
Promoção do aproveitamento da capacidade de produção de energia nos sistemas de AA e SAR	
Ações de sensibilização com vista ao aumento da utilização de redes públicas	
Eixo 4 Sustentabilidade económico-financeira e social	
Objetivo Operacional 4.1 Recuperação sustentável dos gastos	
Promoção de tarifários que assegurem uma cobertura sustentável de gastos da EG	
Correção de assimetrias regionais e locais das tarifas de modo a assegurar a acessibilidade económica	

Medidas a implementar por Eixo e objetivo operacional do PENSAAR 2020
Garantia do direito humano de acesso aos serviços de águas
Objetivo Operacional 4.2 Otimização e/ou redução dos gastos operacionais
Otimização dos gastos operacionais
Otimização dos consumos energéticos nos sistemas de AA e de SAR
Eixo 5 Condições básicas e transversais
Objetivo Operacional 5.1 Aumento da disponibilidade de informação
Aumento da informação disponível sobre o setor e sua disponibilização tendo em vista a melhoria dos planeamentos estratégico e operacional e dos processos de tomada de decisão
Desenvolvimento de estudos e de ferramentas informáticas que melhorem o conhecimento dos sistemas
Objetivo Operacional 5.2 Inovação
Promoção do aumento do investimento das empresas na inovação
Reforço das parcerias empresas – centros de investigação alinhadas com as necessidades do sector
Desenvolvimento de projetos de inovação em áreas prioritárias
Objetivo Operacional 5.3 Melhoria do quadro operacional, de gestão e prestação de serviços
Adoção de soluções organizacionais que conduzam a economias de escala, de gama e de processo, e que potenciem a gestão integrada do ciclo urbano da água
Promoção da participação do setor privado na gestão de sistemas e na prestação de serviços que contribuam para uma maior eficiência operacional
Objetivo Operacional 5.4 Alterações climáticas, catástrofes naturais, riscos – redução, adaptação
Minimização e controlo do risco de cheias urbanas nomeadamente através de sistemas de previsão e gestão operacional de eventos extremos em sistemas de saneamento

A conjugação da promoção da relevante integração territorial, incluindo uma agregação de sistemas municipais, nalguns casos com um frágil desempenho, com a importante persecução dos objetivos operacionais do PENSAAR 2020 confere-lhe o estatuto de projeto âncora, nos termos deste mesmo plano.

5.3.3.2 Soluções propostas e objetivos de cobertura associados

Os quadros que se seguem apresentam uma síntese das infraestruturas a construir em cada um dos Municípios, resultante do processo de concertação mantido, tendo por base as soluções preconizadas nos Planos Diretores, e que, em maior detalhe, relativamente ao Município em concreto, consta do documento que se junta como Anexo 2, onde consta ainda o respetivo cronograma de execução.

Quadro 8 - Síntese das infraestruturas de saneamento de águas residuais urbanas a reabilitar

Concelho	Estação de tratamento (un.)	Estação elevatória (un.)	Emissário (kms)	Rede (kms)
Arcos de Valdevez	5	-	-	1,0
Caminha	-	1	-	-
Paredes de Coura	1	-	-	7,8
Ponte de Lima	-	-	-	0,7
Valença	-	-	-	1,8
Viana do Castelo	-	-	-	8,0
Vila Nova de Cerveira	-	-	-	-
Total	6	1	-	19,3

6. Programa financeiro

6.1 Introdução

O setor tem evoluído da esfera pública e fortemente subsidiado para diferentes modelos de gestão e progressivo autofinanciamento.

A abordagem preconizada para o presente projeto assenta na transferência da responsabilidade, para uma entidade gestora de âmbito regional, da exploração e da gestão dos sistemas municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, compreendendo os respetivos programas de operação e manutenção.

A entidade gestora desenvolverá um programa concertado de investimentos em infraestruturas por concelho, incluindo a renovação e a substituição das infraestruturas existentes, que vá ao encontro das expectativas, compatível com a obtenção de tarifas socialmente sustentáveis e num quadro de equilíbrio com os vários parceiros.

6.2 Modelo financeiro

O projeto assenta no autofinanciamento através das tarifas, na prossecução do princípio do utilizador pagador, como esquematicamente se representa na figura seguinte.

Adicionalmente, admitem-se ainda como fontes de financiamento do projeto:

- Capital Social;
- Participação comunitária não reembolsável;
- Financiamento bancário e dos acionistas.

Na figura da página seguinte, representa-se esquematicamente as fontes de financiamento a utilizar no projeto.

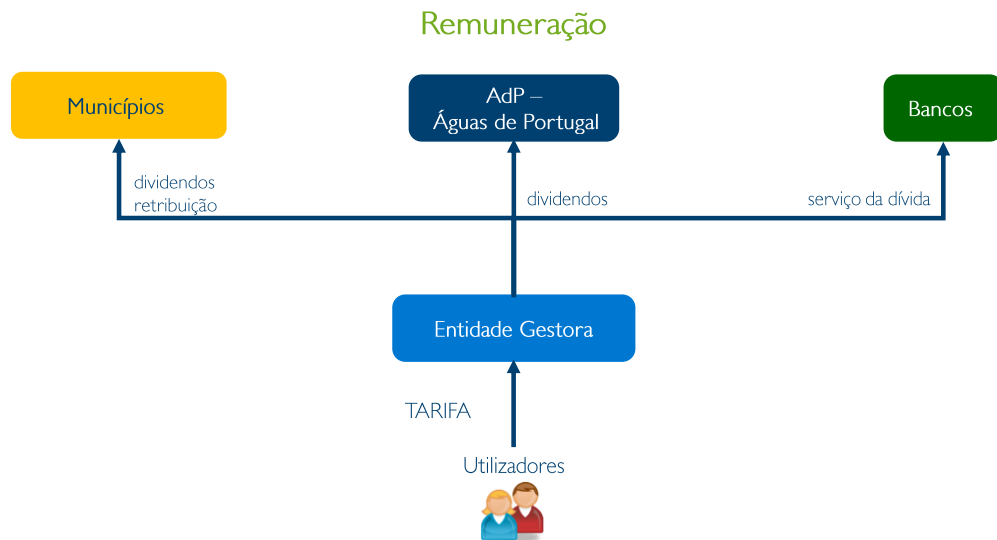


Ilustração 2 - Estrutura de autofinanciamento pelas tarifas

Estrutura de Auto-financiamento através das tarifas

Fontes de Financiamento

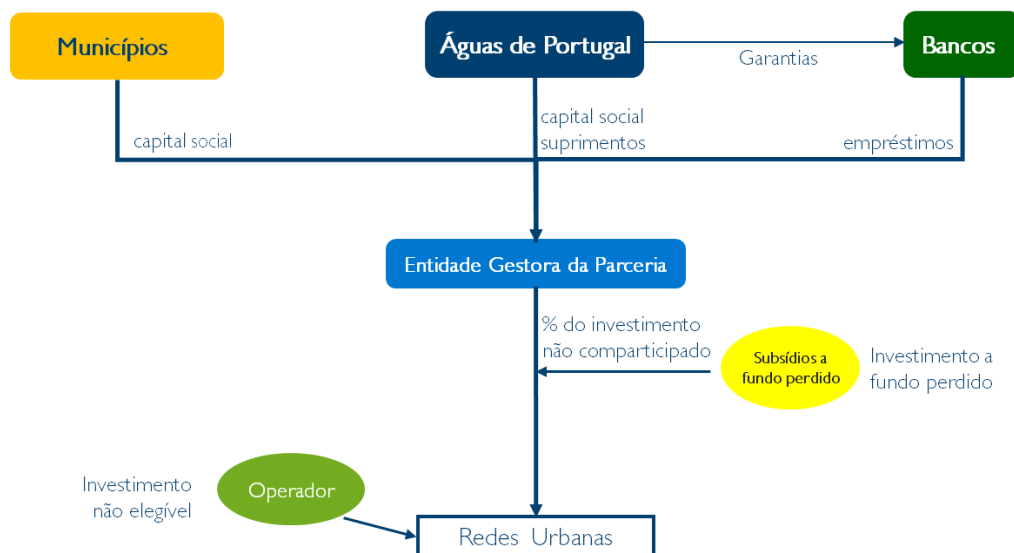


Ilustração 3 - Fontes de financiamento

A necessidade de capitalização do projeto aponta para um valor de capital acionista de 3.600.000 euros, correspondendo à emissão de 720.000 ações de € 5,00 cada uma.

A concretização do projeto implicará a subscrição em 51,00% pela AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A., em representação do Estado, e em 49,00% pelos Municípios, com a realização integral com a celebração do Contrato de Gestão.

O plano de subscrição e realização por acionista é o que se apresenta de seguida.

Quadro 9 – Plano de subscrição do capital social da entidade gestora da parceria

Acionista	Repartição do Capital Social		
	%	Ações	Capital Social
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	51,00%	367.200	1.836.000
Arcos de Valdevez	3,94%	28.381	141.905
Caminha	4,22%	30.355	151.775
Paredes de Coura	1,67%	12.028	60.140
Ponte de Lima	7,77%	55.971	279.855
Valença	3,22%	23.211	116.055
Viana do Castelo	25,68%	184.887	924.435
Vila Nova de Cerveira	2,50%	17.967	89.835
Total...	100,00%	720.000	3.600.000

6.3 Estudo de viabilidade económica e financeira

No decorrer dos trabalhos, foi desenvolvido um estudo de viabilidade económica e financeira, que integra o resultado do trabalho desenvolvido ao nível técnico, com os principais projetistas do setor, e a concertação com os Municípios e a AdP.

Como Anexo 3, junta-se o estudo de viabilidade económica e financeira.

6.4 Contrapartidas aos Municípios

Os Municípios irão usufruir das seguintes contrapartidas, para além dos investimentos em infraestruturas previstos:

- a) **Uma Retribuição pela afetação das infraestruturas**, conforme estabelecido no Contrato de Parceria, pagando-se uma parte anualmente, e outra parte, até ao limite de 40% do valor atualizado à taxa de juro sem risco da totalidade dos pagamentos previstos nos primeiros 5 anos³, nos seguintes moldes:

³ Para cujo apuramento do limiar concorrem ainda as entregas anuais.

- (i) Com a celebração do contrato de gestão, 25% do montante apurado nos termos referidos;
 - (ii) Com a consignação das infraestruturas e o início da atividade da entidade gestora da parceria, 25% do montante apurado nos termos referidos;
 - (iii) Até ao final do terceiro ano de atividade da entidade gestora da parceria, e após a confirmação da aderência dos pressupostos económico-financeiros da parceria, 50% do montante apurado nos termos referidos;
- b) A remuneração do capital da entidade gestora da parceria**, nos termos estabelecidos no Contrato de Parceria;
- c) Contrapartidas pela afetação de meios**, tais como instalações⁴ e materiais, em função do resultado do levantamento de meios e das necessidades operacionais da entidade gestora da parceria, através da aquisição e/ ou arrendamento.

Os princípios traçados relativamente à retribuição atendem à circunstância de a mesma constituir, após a harmonização tarifária, o único elemento diferenciador da realidade, uma vez que:

- Os Municípios mais pequenos têm tendencialmente, pela sua dimensão, gastos de exploração e gestão dos serviços de águas mais elevados (facilmente podemos falar em valores na ordem dos 7 €/m³, preços 2008), que oneram fortemente os respetivos orçamentos, razão pela qual têm maior dificuldade em proceder a investimentos.
- Os Municípios maiores, por seu turno, ao invés, podem aspirar a libertar meios financeiros, suscetíveis de afetar a outras atividades.

6.5 Necessidades de endividamento

O envolvimento financeiro associado ao projecto apresenta-se como se segue, conforme decorre do estudo de viabilidade económica e financeira anexo (milhões de euros, valores correntes, primeiros dez anos):

⁴ Que, nos termos do Contrato de Gestão, não integrem o conceito de infraestruturas.

Quadro 10 – Envolvimento financeiro

Origens			Aplicações	
Capitais Próprios	3,60	7%	Investimento em capital fixo	40,66
Subsídio ao Investimento	13,21	27%	Retribuição	4,73
Capitais Alheios	0,00	0%	Dividendos	1,81
Cash Flow	32,19	66%	Investimento em fundo de maneoio	1,78
Total...	49,00	100,0%	Total...	49,00

As necessidades financeiras apuradas resultam, no essencial, do plano inicial de investimento e do pagamento de parte da retribuição.

7. Acessibilidade económica

Admitindo como o valor médio do consumo mensal, o valor de 6 m³, a despesa mensal com os dois serviços situar-se-á, no final do período de convergência tarifária, num valor na ordem dos 16 €, IVA e TRH incluídos (preços 2018).

Este valor dos dois serviços distintos representa, de acordo com estatística da despesa média mensal das famílias com serviços essenciais comparáveis na Região Norte (INE, 2015-2016):

- 31% da despesa mensal média com comunicações,
- 31% da despesa mensal média com eletricidade;
- e cada uma das vertentes do serviço de águas, 25% da despesa mensal média com gás.

Uma simples comparação evidencia que estes serviços registaram crescimentos bastante mais acentuados face a 2005-2006, contrariamente ao sucedido com os serviços de águas.

Evolução da despesa média mensal das famílias no Norte com serviços essenciais comparáveis (INE, 2005-2006, 2011-2010 3 2015-2016)

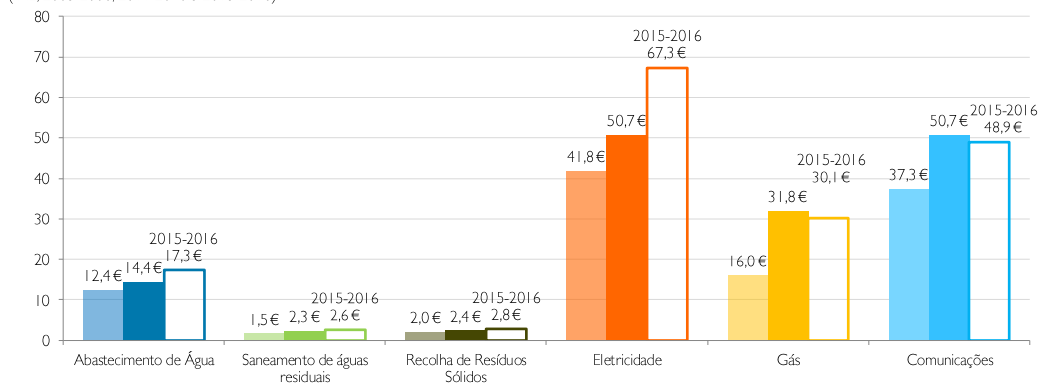


Ilustração 4 – Comparação despesas médias mensais dos agregados familiares do Norte com serviços essenciais comparáveis (INE, 2010-2011, 2005-2006 e 2015-2016)

Tendo em conta que o consumo médio mensal tende a situar-se no intervalo entre 5 m³ e 10 m³, verifica-se que o tarifário proposto situa-se bastante abaixo dos limiares de macro acessibilidade económica sugeridos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

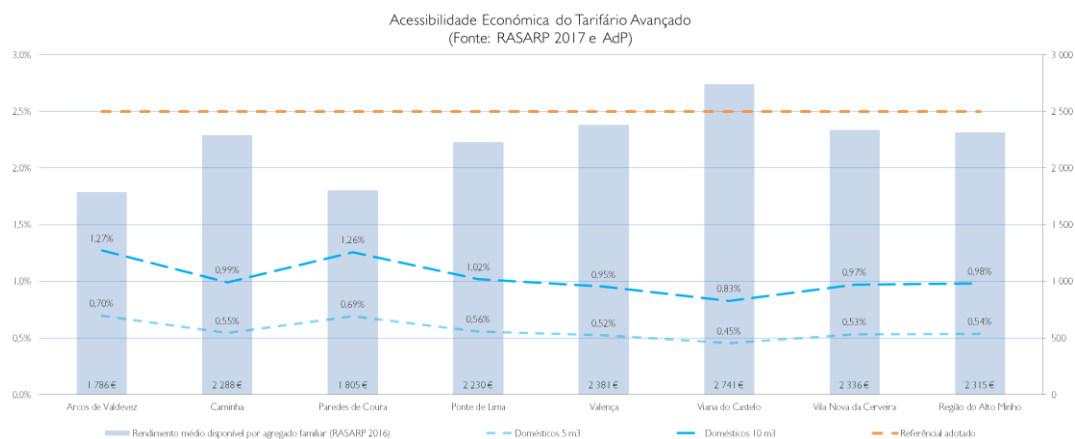


Ilustração 5 – Peso do encargo médio mensal com os serviços de águas previsto no rendimento médio disponível por agregado familiar (2016)

Estes indicadores atestam das preocupações sociais que não são só intrínsecas ao setor, como hoje se encontram mais enquadradas em disposições legais e do regulador. Como exemplo das primeiras refira-se os escalões progressivos e a taxa de IVA reduzida.

Estas circunstâncias não invalidam a necessidade de prever mecanismos de apoio social, nomeadamente aos agregados familiares em situação de carência económica, que também hoje se enquadram reguladas pelo Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro e pela Recomendação ERSAR n.º 2/2018.

8. Objetivos de desempenho da EGP

O Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril que estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as autarquias locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos, prevê no n.º 3 do Artigo 5.º que do contrato de gestão a celebrar entre o Estado, os municípios e a entidade gestora devem constar os objetivos para a entidade gestora, com base em indicadores de cobertura, de qualidade de serviço, desempenho ambiental, produtividade e eficiência de gestão.

O Contrato de Parceria dispõe igualmente neste domínio quando se refere aos aspetos a regular pelo Contrato de Gestão.

Tendo em conta a situação de partida diagnosticada e os desafios de estruturação associados, os parceiros estabelecem como objetivos de desempenho a atingir no último ano do primeiro subperíodo tarifário:

a) Ao nível do serviço de abastecimento de água:

Quadro 11 – Situação de partida e objetivos de desempenho do serviço de abastecimento de água a atingir no final do primeiro subperíodo tarifário

Indicador	Situação de partida ⁵	Objetivo
Acessibilidade física do serviço	90.279 alojamentos servidos	Aumento de 5.700 alojamentos
Ocorrência de falhas no abastecimento [n.º / (1.000 ramais.ano)]	0,3	I
Água segura (%)	98,5%	99%
Resposta a reclamações e sugestões (%)	75,2%	95%
Cobertura dos gastos totais (-)	1,09	I
Água não faturada (%)	32,7% (média ponderada #5)	22%

⁵ Salvo indicação em contrário, reporta-se à média ponderada dos indicadores e dados relativos ao serviço de abastecimento público de água da Avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, efetuada pela ERSAR, relativamente ao exercício de 2016.

b) Ao nível do serviço de saneamento de águas residuais:

Quadro 12 – Situação de partida e objetivos de desempenho do serviço de saneamento de águas residuais a atingir no final do primeiro subperíodo tarifário

Indicador	Situação de partida ⁶	Objetivo
Acessibilidade física do serviço (%) ⁷	47,9%	60%, com todos os concelhos >=50%
Ocorrência de inundações [n.º/(1000 ramais.ano)]	3,2	0,25
Resposta a reclamações e sugestões (%)	69,9% (#5)	95%
Cobertura dos gastos totais (-)	0,83	I
Controlo de descargas de emergência (%)	56,5% (#3)	90%
Cumprimento dos parâmetros de descarga (%)	7,2% (#3)	95%

⁶ Salvo indicação em contrário, reporta-se à média simples dos indicadores e dados relativos ao serviço de abastecimento público de água da Avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, efetuada pela ERSAR, relativamente ao exercício de 2016.

⁷ Cobertura de serviço de rede e controlo de soluções individuais através de meios móveis.

9. Principais riscos e alocação

9.1 Abordagem

O presente projeto assenta na manutenção da competência na esfera da entidade titular, os Municípios, cabendo ao Estado, colaborar de forma mais próxima na elevação sustentada dos níveis de desempenho.

A exploração e gestão é entregue, por delegação, a uma entidade empresarial, cujo capital é detido integralmente pelos parceiros Estado e Municípios, no primeiro caso, através do instrumento empresarial Águas de Portugal.

Em face do exposto é possível extrair como aspectos centrais a reter:

- A natureza “*in house*” nos termos da legislação comunitária da concorrência;
- O Estado como instrumento agregador com envolvimento financeiro delimitado ao instrumento de cariz empresarial;
- A natureza de coesão e solidariedade da iniciativa de acordo com os limites e expetativas estabelecidas;
- As preocupações de equidade entre os parceiros municipais.

A natureza política de coesão e solidariedade regional das parcerias não é prejudicada pela eventual existência de limites à solidariedade, particularmente numa fase inicial, em que são mais notórias as consequências das opções políticas de cada um dos parceiros municipais. Assim, e em defesa da sua coesão, preconiza-se que determinados eventos, imprevisíveis mas de impacto relevante, em particular quando passíveis de alterar as expetativas dos parceiros, careçam da sua decisão, admitindo-se por conseguinte que determinados impactos podem ser imputados a quem esteja associado à sua origem.

Este aspeto é particularmente relevante quando são conhecidas, em particular na fase de arranque, características de informação assimétrica e imperfeita, nomeadamente em aspetos como os consumos e o estado funcional das infraestruturas. Também o respeito pela competência dos Municípios não pode deixar de estar presente, como o relativo à fixação de taxas nos serviços de águas. Com esta previsão pretende-se pois sinalizar a possibilidade de penalização ou mitigação de comportamentos oportunistas.

A circunstância da operacionalização se processar através da delegação dos serviços numa entidade gestora (EGP) não altera o racional, antes amplia as preocupações. A replicação dos parceiros na repartição do capital social acentua as preocupações em termos de limites à solidariedade. De fato, sendo o modelo de financiamento assente na cobrança de tarifas aos utilizadores dos serviços, cenários de aumento significativo das tarifas, risco de falência da entidade gestora ou de novas chamadas de capital aos acionistas parceiros constitui sempre momentos delicados que importa antecipar.

Uma gestão equilibrada dos interesses dos parceiros, nomeadamente em sede de modelo de partilha de riscos entre Municípios ou solidariedade regional, reveste-se de particular pertinência atenta a natureza destas entidades, residindo no mesmo o sucesso como o ponto em que se conseguem agregar e gerir os diferentes interesses destas entidades públicas em torno de um objetivo nacional e regional, quando estamos na presença de prazos significativos e quando há uma tendência de elevação do escrutínio e conhecimento das operações.

9.2 Riscos transferidos dos Municípios para a EGP

O racional de alocação do risco adotado baseia-se:

- No reconhecimento que a EGP é a entidade mais apta a gerir e a suportar ao menor custo um conjunto significativo de riscos, motivo pelo qual se preconiza uma transferência, num primeiro momento, total dos principais riscos associados à prestação dos serviços de águas dos Municípios para a EGP, como dispõe o n.º 1 da Cláusula 8.ª do Contrato de Parceria, a saber: procura, tarifa, operacional, investimento e manutenção e financeiro;
- Preocupações de equidade entre Municípios e a mitigação do risco de falência da EGP conduziram a que um conjunto de eventos, imprevisíveis, mas de forte impacto, em particular quando passíveis de alterar as expectativas dos parceiros, careçam da sua decisão, e no limite sejam passíveis de ser imputados a quem os provocou e antecipadamente não reportou, conforme dispõe o n.º 2 da Cláusula 8.ª e a Cláusula 9.ª, em qualquer dos casos do Contrato de Parceria.

Este racional encontra-se patente na matriz que sintetiza no quadro se segue, a transferência dos riscos dos Municípios para a EGP associada ao modelo base.

Quadro 13 – Matriz base de partilha de risco nas parcerias entre o Estado e as autarquias locais⁸

Categoria de risco		Modelo de partilha	Principais limitações previstas
Político e ou contestação pública		EGP	
Macroeconómico		EGP	
Legal e regulatório		EGP	
Força maior		EGP	
Procura		EGP	
Tarifa		EGP	
Investimento e manutenção		EGP, com limitações	Quando o estado funcional se revele diferente do reportado
Operacional		EGP	
Ambiental		EGP, com limitações	Após a realização das intervenções previstas
Pessoal		EGP, com limitações	Responsabilidades associadas a esquemas privativos de proteção social ou créditos laborais. Possibilidade de diferenciação por via da retribuição
Compromisso político		EGP	Sem prejuízo do dever de indemnização
Concorrência		EGP, com limitações	Exceto quando a eventuais autorizações
Sociedade civil		EGP	
(Re) Financiamento		EGP	
Incumprimento EG		EGP	
Transação		EGP	
Rentabilidade		EGP, com limitações	Obrigação dos Municípios isentar a EGP do pagamento de impostos e taxas municipais no âmbito do exercício das missões de interesse público
Falência da EG		EGP	
Relacionamento		EGP	

No âmbito da concertação mantida foram efetuados ajustamentos à matriz base que, por sua opção, acentuaram a coesão e solidariedade entre os Municípios.

9.3 Incentivos e modelo de regulação e reposição do equilíbrio económico e financeiro

A compreensão do modelo de risco remete-nos também para os incentivos e modelo de regulação assim como para as condições de reequilíbrio económico e financeiro.

Um conjunto de características, designadamente capital intensivo, elevadas vidas úteis e elevados custos afundados associadas à relevância da continuidade destes serviços e consequente necessidade de afastar os riscos de falência, estão na origem dos antecedentes de risco contido do setor com tradução na remuneração dos capitais investidos.

⁸ Sem prejuízo dos mecanismos previstos nos contratos de parceria e de gestão, nomeadamente os relativos à fixação, atualização e revisão das tarifas, reposição do equilíbrio económico-financeiro e à regulação de outras vicissitudes.

Esta circunstância, os desafios iniciais de adequado diagnóstico e consolidação e a necessidade de previsão de incentivos estiveram na base da previsão de modelos tarifários diferenciados: (i) num primeiro período é aplicável um modelo tarifário do tipo “*custo de serviço*” com direito à recuperação integral de eventuais desvios de recuperação de gastos e; (ii) num segundo período tarifário é aplicável um modelo de “*incentivos sobre o preço*” sem direito à recuperação de eventuais desvios deficitários de recuperação de gastos e à partilha de eventuais *superavit* entre a tarifa e a entidade gestora da parceria. Em qualquer dos casos estes são remetidos para cenários de eficiência produtiva.

Por fim o instrumento de reposição do equilíbrio económico e financeiro remete-nos para a expressão da consequência da ocorrência, separada ou conjunta, de factos relevantes como: (i) alterações legislativas e regulamentares; (ii) desvio de procura; (iii) alteração significativa de pressupostos do EVEF não imputável à entidade gestora da parceria; (iv) Caso de força maior.

10. Considerações finais

10.1 Introdução

A proposta ora apresentada cumpre, a nosso ver, com os desafios associado aos serviços de águas, nomeadamente em termos de sustentabilidade, uma vez que promove:

➤ **Uma Estrutura Especializada e Competente,**

Que favorece a especialização, otimiza os recursos, potencia os resultados, diversifica as fontes de financiamento, o que aponta claramente para soluções empresariais.

➤ **Uma Estrutura com Dimensão ou Escala,**

Que permite aliar o conhecimento do setor, a capacidade de gestão, os meios financeiros, técnicos e humanos, de forma equilibrada e sustentada, económica e financeiramente, tendo por base uma política de tarifas justas e fundamentadas.

➤ **Uma Estrutura com Integração Geográfica,**

Uma vez que a solução proposta integra-se nos resultados da nova realidade de aprofundamento das funções de planeamento e gestão, nomeadamente à escala de bacia hidrográfica, de região ou sistema integrado.

➤ **Uma Estrutura com Integração Setorial,**

Uma vez que a inclusão da componente de saneamento revela sinergias e uma complementaridade interessante, aliada à bondade técnica e económica da reutilização (designadamente em regas e lavagens).

Só as quais permitem, a nosso ver, fazer face aos desafios do setor e da competitividade e sustentabilidades dos territórios, assim como à exigência de tarifas socialmente sustentáveis e justas que exigem:

➤ **A Adoção de Soluções Técnicas Avançadas e Adequadas, que apenas se consegue com Integração Geográfica e Setorial;**

- A Otimização do Investimento e da Exploração, que apenas se consegue com a Compatibilização da Dimensão com a Gestão Empresarial Especializada e Competente.

10.2 Fundamentação dos benefícios

10.2.1 Desafios do setor

Os desafios associados à escassez do recurso água e à preservação do meio ambiente vieram aumentar consideravelmente a complexidade e a exigência da prestação dos serviços de águas, com impacto, consequentemente, nas despesas associadas. Um conjunto de fatores adversos acentua, com especial incidência, esta tendência nalgumas regiões, por via dos desequilíbrios na ocupação do território e nas díspares condições físicas de acesso ao recurso, tendo ainda em conta o facto de estarmos na presença de serviços públicos essenciais, com os mais elevados encargos associados à sua disponibilização.

O importante esforço de infraestruturação desenvolvido no nosso país tem-se revelado, por si só, insuficiente, uma vez que não tem ainda sido complementado por outras medidas, que permitam reunir os demais meios adequados e elevar a gestão, nomeadamente, humanos e financeiros, num quadro de racionalidade, porquanto se exige um preço razoável.

As necessidades de investimento identificadas, em especial de preservação de infraestruturas, associadas a exigências acrescidas dos organismos comunitários, suscitam preocupações quanto à sustentabilidade do setor. Estas insuficiências estão também associadas à evolução de indicadores relacionados com anomalias e falhas, bem como de água não faturada.

São públicas as dificuldades dos Municípios solverem os compromissos neste domínio, assim como as insuficiências de receitas tarifárias no setor, muito embora os desenvolvimentos mais recentes.

Assim, de acordo com a nossa experiência e o conhecimento do setor, em linha com o preconizado no PENSAAR 2020 e confirmado pelos estudos económico-financeiros de âmbito nacional desenvolvidos, a sustentabilidade do setor implica:

- **Uma atuação do lado da oferta**, através da melhoria da eficiência e da eficácia, nomeadamente através da promoção de entidades gestoras com uma escala adequada, para reunir os meios humanos, técnicos e financeiros com preços contidos.
- **Uma evolução na solução de financiamento**, incluindo ajustamento tarifário, na persecução do princípio do utilizador-pagador.

10.2.2 Estudos empíricos

Estudos internacionais evidenciam um amplo consenso quanto à existência de rendimentos crescentes à escala em pequenas e médias escalas de acordo com *Malcolm Abbott* e *Bruce Cohen*⁹.

Estudos conhecidos para Portugal em torno da escala ótima desenvolvidos no seio da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, por Adelino Fortunato, Rita Martins e Fernando Coelho, devidamente enquadrados, particularmente pelas reservas relativas à qualidade dos dados que os autores reconhecem¹⁰, concluem em vários artigos e em dissertações, em linha com os estudos efetuados para outros países¹¹, que:

- **A escala de produção média no nosso setor é inferior à estimativa de escala mínima eficiente**, independentemente de se considerar apenas a vertente de abastecimento de água, ou esta em conjunto com o saneamento de águas residuais. Tal significa que a maior parte das entidades gestoras não está a esgotar os rendimentos de escala globais e de gama possíveis.
- **A existência de moderadas deseconomias de escala nas entidades de maior dimensão.**

Destes estudos resulta ainda a indicação de que a escala mínima eficiente corresponderá a consumos correspondentes a uma população residente equivalente entre 120.000 a 140.000, enquanto a dimensão média ronda atualmente os 46.000 habitantes residentes equivalentes. Em Inglaterra a dimensão mínima das entidades gestoras ronda os 260 mil habitantes equivalentes.

⁹ Malcon Abbott e Bruce Cohen, *Productivity and efficiency measurement in water industry*, Australia, 2009.

¹⁰ Rita Martins e Outros, *Evaluating Cost Structure of Portuguese Water Utilities: Economies of scale and water losses*.

¹¹ Sendo de relevar a sistematização em Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado de Gustavo Ferro e Emilio Lentini para a CEPAL em 2010.

Os vários estudos destes autores sugerem assim a concentração de entidades gestoras, sobretudo de pequena e média dimensão, contíguos a operar numa escala sub-ótima.

Também a ERSAR deu publicamente nota dos resultados de estudos por si promovidos que sugerem uma dimensão entre 100.000 e 200.000 habitantes residentes.

Importa salientar que os estudos desenvolvidos não podem ser diretamente transpostos para as entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e dos sistemas integrados de parceria em “alta”, atentas as especificidades (parte do processo e soluções técnicas). Em todo o caso, esta experiência tem evidenciado que o esforço de estruturação desenvolvido, em que sob uma matriz (dinâmica) de afinidades locais, tem conseguido captar importantes ganhos, quer pelo notório esforço de agregação territorial, quando a escala conferida pelas soluções técnicas (grau de integração) e populações servidas se revela insuficiente.

10.2.3 Os estudos a nível nacional

O grupo AdP desenvolveu um conjunto de estudos técnicos, onde se incluem os Planos Diretores, assim como estudos de viabilidade económica e financeira, que permitiram também apurar os gastos com os serviços de águas, a nível nacional, admitindo:

- A adoção de uma solução empresarial com um corpo técnico especializado capaz de proporcionar níveis adequados de fiabilidade dos serviços;
- Ganhos de escala importantes, para um âmbito geográfico alargado, em torno de 11 regiões, na maioria dos casos já numa perspetiva verticalizada.

Adicionalmente, e no quadro das vicissitudes próprias dos processos negociais, nalgumas das regiões houve oportunidade de estudar configurações alternativas.

Em resultado dos mesmos, apurámos que o gasto médio dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, junto dos utilizadores finais, a nível nacional, rondará, a preços de 2008, cerca de 2,72 euros por m³ de água faturada. Este valor foi apurado mediante a integração das regiões estudadas e a estimativa relativa às duas grandes áreas metropolitanas, conforme podemos analisar no gráfico seguinte.

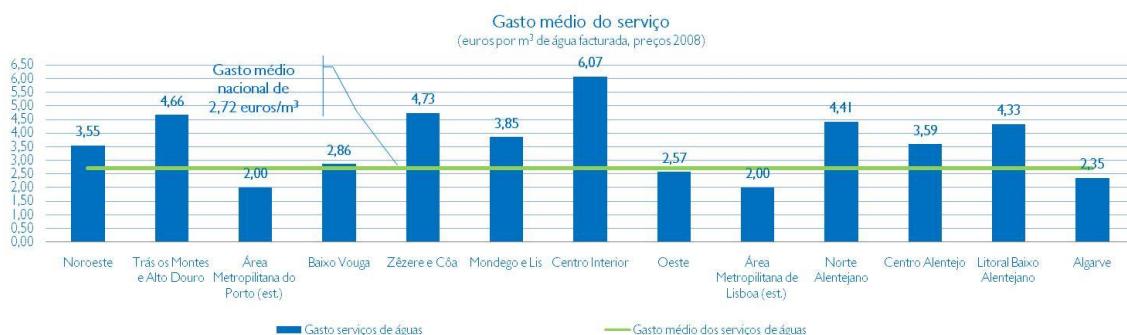


Ilustração 6 - Gasto médio dos serviços de águas em Portugal

O gasto médio nacional apurado neste estudo com os serviços de águas, encontra-se em linha com os resultados apurados em idênticos estudos desenvolvidos por outras entidades, e mais recentemente, o constante do PENSAAR 2020.

Os valores apurados permitem ainda concluir que os mesmos situam-se francamente abaixo dos limiares de macro acessibilidade económica recomendados e sugeridos pelas principais organizações internacionais (p.e. Banco Mundial e OCDE), assim como francamente abaixo dos gastos das famílias com os demais serviços comparáveis (p.e. eletricidade, gás e comunicações), confirmando a existência de condições para a sua autossustentação.

Para além da perspetiva nacional, os resultados apurados por região, conjugados com aspetos de contexto, permitiram retirar importantes ilações, conforme sintetizamos no quadro que se segue.

Quadro 14 – Enquadramento dos gastos com os serviços de águas em cada uma das regiões estudadas (preços 2008)

Grupo	Regiões	Comentários
Grupo I Gasto com serviços de águas entre 2 e 3 €/m ³	Algarve, Oeste e Baixo Vouga	Regiões de litoral de maior concentração urbana - nalguns casos, com algum esforço de infraestruturação associado.
Grupo II Gasto com serviços de águas entre 3 e 4 €/m ³	Noroeste, Mondego e Lis Centro Alentejo	Regiões mistas de importantes aglomerados urbanos e de pequeno aglomerado disperso - nalguns casos, a escala obtida possibilita acomodar um importante esforço de investimento. No caso da região do Centro Alentejo, o resultado apurado resulta da conjugação da elevada preponderância do Município de Évora e de um contido investimento.
Grupo III	Trás-os-Montes e Alto Douro, Zêzere e Côa,	Conjunto de regiões marcadas por uma relação investimento <i>per capita</i> mais desfavorável, nalguns casos, atenuado por esforço de investimento

Grupo	Regiões	Comentários
Gasto com serviços de águas entre 4 e 5 €/m³	Norte Alentejano e Litoral e Baixo Alentejo	mais contido ou por ganhos de escala, que compensam relevante esforço de investimento ainda identificado (Trás os Montes e Alto Douro).
Grupo IV Gasto com serviços de águas acima dos 5 €/m³	Centro Interior (Pinhal Interior)	O gasto com os serviços apurado nesta região resulta da conjugação de um importante plano de investimento com a não adesão dos Municípios de maior dimensão, também designados, por vezes, como Municípios âncora. Trata-se de um ensaio que permite também perspetivar os gastos com os serviços em muitos dos Municípios, particularmente mais pequenos.

Mais recentemente, em 2016 uma unidade técnica de apoio criada no seio da ERSAR, envolvendo um conjunto de pessoas de reconhecida competência, realizou um conjunto de estudos de agregação de sistemas municipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais em diversas regiões, a saber:

- Os concelhos que integram a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho;
- Os concelhos de Alijó, Freixo de Espada à Cinta, Mesão Frio, Murça, Peso da Régua, Santa Marta de Penaguião, Torre de Moncorvo, Sabrosa e Vila Real;
- Os concelhos de Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca e Vila Nova de Foz Coa;
- Os concelhos Celorico da Beira, Fornos de Algodres, Gouveia, Oliveira do Hospital e Seia;
- Os concelhos que integram a Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão e Lafões;
- Os concelhos de Alvaiázere, Ansião, Arganil, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela e Vila Nova de Poiares;
- Os concelhos de Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Mealhada, Mira, Montemor-o-Velho e Soure;
- Os concelhos de Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Lourinhã, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras;

Estes estudos e sem prejuízo das limitações associadas à sua preparação, concluíram que a agregação dos sistemas permite atingir uma situação de recuperação integral de custos e de sustentabilidade económica com evolução positiva em termos da qualidade do serviço prestado aos utilizadores e com tarifas de valor inferior às que seriam praticadas pelas entidades gestoras nas condições em que na situação de partida operam no terreno de forma

individual. Nestes estudos foi ainda apurado o potencial de sinergias resultantes da colaboração dos vários serviços municipais.

Estes estudos encontram-se assim em linha com estudos internacionais que evidenciam um amplo consenso quanto à existência de rendimentos crescentes à escala em pequenas e médias escalas.

Os resultados destes estudos confirmam, assim:

- A indispensabilidade de uma exploração e gestão integrada dos sistemas municipais para a obtenção consistente de desempenhos compatíveis com as exigências hoje impostas à prestação destes serviços, sem a qual os Municípios, particularmente os mais pequenos, por si só, não conseguirão reunir os meios técnicos e humanos para o efeito.
- As elevadas economias que decorrem da exploração e da gestão integrada dos sistemas municipais, particularmente com aglomerados mais pequenos e dispersos.
- A importância dos Municípios de maior dimensão, porquanto, não só dispõem de estruturas mais capacitadas, como conferem dimensão aos projetos, sem os quais os gastos com os serviços são mais dispendiosos e a evolução para patamares mais elevados de desempenho torna-se mais difícil.

10.2.4 Os estudos promovidos para a região do Alto Minho

A Região do Alto Minho tem antecedentes de importantes iniciativas destinadas a identificar soluções mais eficientes para a exploração e gestão dos serviços de águas, em particular desde 2010, ponderadas as especificidades do território, as responsabilidades com o sistema multimunicipal e os desafios da regulação, a saber:

- Análise preliminar dos Impactos da Gestão Conjunta dos Sistemas de Abastecimento de Água e Saneamento, realizado pela KPMG, objetivava as vantagens e desvantagens de uma exploração e gestão conjunta, designadamente poupanças, em 2011.
- A elaboração de uma EVEF para uma empresa intermunicipal, num primeiro momento pela KPMG em 2011 e posteriormente com a participação do Eng.º Poças Martins.
- Os trabalhos técnicos e a proposta apresentada pelo Grupo AdP em 2013.

- O estudo realizado no âmbito de uma unidade técnica criada no seio da ERSAR em 2016.
- A “Elaboração do Estudo Económico-Financeiro para a definição de modelo para a gestão intermunicipal da água e do saneamento em baixa no Alto Minho” realizado pela DouroECI em 2017.

Enquanto os diversos estudos de viabilidade económica e financeira desenvolvidos permitiram concluir quanto aos cenários de sustentabilidade, o estudo preliminar permitiu concluir quanto aos principais benefícios, a saber:

- Das análises quantitativas supra estimaram uma poupança anual de 2,4 milhões de euros em sinergias diretas (1,5 milhões de euros), redução de perdas técnicas (0,4 milhões de euros em ano de cruzeiro) e resposta ao Decreto-lei 194/2009 (0,5 milhões de euros).
- Em termos qualitativos foram identificados como benefícios a harmonização da política tarifária entre Municípios, a melhoria do nível serviço prestado ao utente, melhoria da gestão de meios / infraestruturas existentes e a maior aproximação às boas práticas e requisitos identificados pelas entidades reguladoras.

10.2.5 Breve caraterização do setor

A ERSAR caraterizou o setor do seguinte modo¹²:

- “...sector é caracterizado por uma grande diversidade de realidades, que se observam não só na escala e nos recursos das entidades gestoras, mas no próprio modelo de gestão adoptado. Esta heterogeneidade de situações colocou, e continua a colocar, desafios significativos na forma como os vários agentes respondem à crescente necessidade de disponibilizar serviços de qualidade adequada a um preço acessível a todos os consumidores e que simultaneamente permita a sustentabilidade económico-financeira dos sistemas e das próprias entidades gestoras. Trata-se de sectores dinâmicos e complexos, com um número muito elevado de entidades prestadoras de serviços de águas e resíduos, com dimensão e capacidade muito diferenciada, um tecido empresarial envolvente com significativo potencial de crescimento e uma sociedade civil crescentemente atenta e participativa.”;
- “...ressalta a necessidade de reflexão sobre a forma de continuar a melhorar a organização e a eficiência produtiva do sector, nomeadamente através da incorporação de economias de escala, de gama e de processo e da adopção de mecanismos e instrumentos regulatórios de incentivo à eficiência.”;

¹² Relatório Anual do Setor de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP), relativo a 31 de dezembro de 2009, volume I, Caraterização geral do setor, páginas 33 e 34.

- ▶ *“São reconhecidas por alguns municípios as dificuldades no cumprimento das exigências destes serviços, por falta de meios financeiros, reduzidas equipas técnicas e dificuldades de recrutamento, falta de experiência na programação e na planificação a médio/longo prazo e dificuldade de articulação das intervenções com outros municípios limítrofes.”;*
- ▶ *“O nível das tarifas cobradas aos utilizadores finais tem constituído outra condicionante ao desenvolvimento do sector. A manutenção de preços artificialmente baixos, ou por vezes inexistentes, contribui para a falta de sustentabilidade económico-financeira dos sistemas por não reflectirem adequadamente os custos incorridos com a prestação dos serviços, a par de dar sinais errados ao mercado, o que não incentiva o consumo eficiente de um recurso escasso.”.*

Mais recentemente, a ERSAR¹³ dá nota do esforço de reduzir a fragmentação como do seu alinhamento com os objetivos estratégicos do setor, salientando ainda:

- ▶ *“Considera-se necessário continuar a reforçar essa aposta estratégica e promover um reforço de reorganização da prestação dos serviços, não só através da integração mas também da adequação dos modelos de gestão, desenvolvendo o setor de uma forma estruturalmente correta e mobilizadora de uma participação equilibrada de todos os agentes envolvidos, de onde resulte uma melhor qualidade dos serviços prestados aos utilizadores, com preços eficientes e justos para os utilizadores.*
- ▶ *Só assim se podem atingir os níveis de qualidade do serviço considerados necessários ao desenvolvimento de Portugal, servindo, de forma regular e contínua, a maior percentagem possível de população com serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.”*

Do ponto de vista prático, e no desenvolvimento dos estudos efetuados, e apesar dos importantes e assinaláveis desenvolvimentos, esta situação traduz-se ainda em limitações sobre a caracterização e desempenho de parte ainda significativa das entidades gestoras, circunstâncias que limitam a comparabilidade das soluções, tornando-as mais exigentes.

Ciente destes factos, e mediante o conhecimento e a experiência que detêm do setor, a AdP orientou as suas propostas de constituição das Parcerias no sentido de promover economias de escala que suportem uma estrutura técnica capaz de assegurar níveis adequados de serviço, sem que, para tal, tenha desenvolvido, um estudo específico, que demonstre as vantagens da integração.

¹³ Relatório Anual do Setor de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP), relativo a 31 de dezembro de 2016, volume I, Caracterização geral do setor, página 183.

Tendo em conta quanto antecede, tais vantagens são amplamente conhecidas e divulgadas, quando se considera a natureza plurimunicipal do projeto, particularmente quando se integram Municípios relevantes com serviços competentes, numa lógica empresarial integrada, num grupo empresarial competente e a sustentação por tarifas socialmente aceitáveis.

O resultado apurado para o presente projeto, assim como o estudo de âmbito nacional apresentado no ponto anterior vieram fundamentar a mais-valia da presente Parceria.

10.3 Sistematização das vantagens¹⁴

O projeto configura importantes vantagens para qualquer uma das partes envolvidas, e uma evolução assinalável para a prestação dos serviços públicos em questão e do setor, mediante o comum acordo entre o Estado e os Municípios.

➤ Para os utentes,

- **Melhoria da qualidade de serviço**, nomeadamente nas autarquias mais pequenas,
- **Melhoria da qualidade de vida das populações**, através da realização de importantes investimentos, que visam elevar as condições para a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço e, conseqüentemente, oferecer garantias acrescidas, em termos de saúde pública e de proteção do ambiente,
- **Alargamento da cobertura de serviços**, proporcionada pela oportunidade de captação de fundos comunitários para concretizar investimentos como no controlo das soluções individuais,
- **Gastos com os serviços mais contidos**, em termos comparativos, com idênticos níveis de fiabilidade, fruto das economias de escala e gama, e da adoção consistente de boas práticas de gestão.

¹⁴ Demonstração requerida pelo n.º I do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril.

➤ Para o Estado,

- Garantias acrescidas de proteção do ambiente e de saúde pública, oferecidas por uma estrutura tecnicamente competente e dotada dos meios adequados,
- Criação de condições para a consolidação e a sustentabilidade económica e financeira do serviço no conjunto dos Municípios, que apenas uma estrutura empresarial com uma escala adequada pode oferecer, num quadro de afinidades já construídas,
- Lançamento de importante plano de investimento, promotor de emprego local, aproveitando a capacidade instalada e a colaboração dos Municípios.
- Aplicação mais eficiente dos fundos comunitários, uma vez que a aplicação dos fundos é acompanhada de medidas de estruturação das entidades gestoras, num quadro de coesão e solidariedade, num âmbito plurimunicipal,
- Um importante contributo para o esforço nacional de reforma do Estado e consolidação das contas públicas.

➤ Para os Municípios,

- A promoção de um projeto de desenvolvimento e coesão regional, promotor de criação de emprego iminentemente local e da competitividade e sustentabilidade do território,
- Um importante plano de investimento em infraestruturas,
- Combinação de melhoria de serviço no âmbito de uma solução sustentável e duradoura,
- Manutenção da gestão pública do serviço e maior articulação na gestão do território,
- Preservação da autonomia local, designadamente pela possibilidade de cessação do Contrato de Parceria por cada um dos Municípios aderentes, como relativamente às políticas sociais e na realização de intervenções para além das deste já previstas no âmbito da parceria,

- Melhoria das condições de atratividade da região e da sua afirmação como um todo.

10.4 Interesse nacional e local

Com base no presente documento, e para além da apresentação do projeto de parceria, procurámos demonstrar os interesses nacional e local decorrente das importantes vantagens ora enunciadas.

II. Anexos

Como Anexos ao presente documento, são apresentados os seguintes:

Anexo 1 – Proposta de minuta de Contrato de Parceria

Anexo 2 – Programa técnico da Parceria

Anexo 3 – Estudo de viabilidade económica e financeira da Parceria

Anexo 4 – Proposta de minuta do Contrato de Gestão

Anexo 5 – Proposta de minuta de Estatutos da Entidade Gestora da Parceria

Anexo 6 – Proposta de minuta do Acordo Parassocial entre os acionistas da Entidade Gestora da Parceria

Anexo 7 – Suporte digital dos documentos da Parceria

11.1 Anexo I – Proposta de minuta de Contrato de Parceria

11.2 Anexo 2 – Programa técnico da Parceria

(os desenhos são apresentados em suporte digital do Anexo 7)

I 1.3 Anexo 3 – Estudo de viabilidade económica e financeira da Parceria

11.4 Anexo 4 – Proposta de minuta do Contrato de Gestão

I 1.5 Anexo 5 – Proposta de minuta de Estatutos da Entidade Gestora da Parceria

11.6 Anexo 6 - Proposta de minuta do Acordo Parassocial entre os acionistas da Entidade Gestora da Parceria

11.7 Anexo 7 - Suporte digital dos documentos da Parceria