

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2024, de 22 de agosto

Índice

- Diploma

- 1.º
- 2.º
- 3.º
- 4.º
- 5.º
- Assinatura
- Anexo

Diploma

Altera o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2024

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2024, de 5 de fevereiro foi aprovado o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030, o qual é composto pelo volume 1: Plano Estratégico e volume 2: Plano de Ação, ambos disponibilizados no sítio na Internet da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Na aprovação do referido Plano Estratégico foi estabelecido como um dos critérios na atribuição de apoios no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual - Portugal 2030 - que todos os investimentos beneficiassem da escala de agregação em entidades intermunicipais ou de parcerias com entidades gestoras do grupo AdP - Águas de Portugal, excecionando apenas os investimentos considerados prioritários para resolver passivos ambientais graves.

Considera o Governo necessário adaptar as políticas de financiamento de investimentos relativos ao Ciclo Urbano da Água às especificidades e circunstâncias de cada território, pelo que procede à flexibilização do referido critério como condição de elegibilidade à obtenção de apoios públicos, sem prejuízo de continuar a incentivar economias de escala e de gama, promovendo sinergias entre as entidades, aumentando a escala dos projetos e a otimização das suas condições de gestão e operação.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1.º

Substituir, no Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030), a formulação do critério obrigatório na atribuição de apoios no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual - Portugal 2030 - relativo à escala de agregação em entidades intermunicipais ou em parcerias com entidades gestoras do grupo AdP - Águas de Portugal, por outra que adota uma penalização aplicável apenas aos municípios que, podendo alcançar a escala de agregação definida, escolham voluntariamente não o fazer.

2.º

Alterar o volume 1 do PENSAARP 2030, cujo sumário executivo se encontra em anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante, possibilitando que os municípios concorram agregados ou sozinhos, sendo que, quanto aos últimos, é atribuída uma taxa de financiamento inferior, correspondente a uma redução de 15 pontos percentuais na taxa de financiamento aplicável, na falta de prova de que não se podem agregar.

3.º

Determinar que a nova versão integral do volume 1 do PENSAARP 2030, é disponibilizada no endereço eletrónico <https://apambiente.pt/agua/PENSAARP2030>, do sítio na Internet da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

4.º

Manter a Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2024, de 5 de fevereiro, em tudo o que não é alterado pela presente resolução.

5.º

Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assinatura

Presidência do Conselho de Ministros, 8 de agosto de 2024. - O Primeiro-Ministro, Luís Montenegro.

Anexo

ANEXO

(a que se refere o n.º 2)

Sumário executivo do Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030

Introdução

Os serviços de abastecimento de água e de gestão de águas residuais e pluviais (designados daqui em diante por serviços de águas) são essenciais à saúde pública, ao ambiente, ao bem-estar dos cidadãos e às atividades económicas. Enquadram-se nas grandes prioridades da Humanidade, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas aprovados em 2015, e são considerados direitos humanos desde 2010, o que implica para os governos nacionais e locais a obrigação de os respeitar, proteger e cumprir.

Antes de 1993, a situação global dos serviços em Portugal era bastante deficitária e apresentava dificuldades em responder aos novos desafios impostos pela entrada em 1986 na então Comunidade Económica Europeia, quer no cumprimento da legislação ambiental, quer na gestão dos fundos europeus disponibilizados.

Por essa razão, Portugal iniciou há três décadas uma profunda reforma do setor da água, visando aumentar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços. A reforma compreendeu a formulação de uma nova estratégia nacional, com a revisão do enquadramento institucional e legislativo, dos modelos de governação e da organização territorial, materializada em diversos ciclos estratégicos sequenciais.

O enquadramento geral

Em resultado desta reforma estrutural do setor em Portugal, verificou-se uma evolução notável dos serviços, em que se atingiram 97 % de cobertura do serviço de abastecimento de água, 99 % de água segura para consumo humano e 86 % de cobertura do serviço de águas residuais, praticamente sempre com tratamento.

Os últimos anos revelam, porém, alguma estagnação, ainda com problemas de fundo, nomeadamente:

- Manutenção da fragmentação no setor dos serviços em baixa (de distribuição de água e de recolha de águas residuais), com alguma dificuldade na concretização das agregações face à complexidade dos processos envolvidos, pese embora uma dezena de projetos de agregação concretizados nos últimos anos;
- Manutenção das grandes assimetrias no setor, com um País com entidades gestoras a várias velocidades e uma tendência para aumentar o fosso existente;
- Desconhecimento de gastos reais dos serviços em muitas entidades gestoras;
- Pouca progressão no contributo das tarifas para a recuperação de gastos, em muitas entidades gestoras;
- Insuficiente conhecimento infraestrutural;
- Gestão ineficiente dos ativos que se estão a degradar, originando, entre outras, perdas de água e falhas no serviço;
- Falta de compromisso de diversos agentes para com o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2020 (PENSAAR 2020);
- Pouca atenção dada aos serviços de gestão de águas pluviais;
- Necessidade de melhoria da eficácia dos comandos legislativos;
- Descargas industriais sem pré-tratamento nas redes de drenagem pela inexistência de regulamentos de descarga ou pelo seu incumprimento, causando problemas nas redes e nas estações de tratamento de águas residuais;
- Afluências indevidas nas redes de drenagem, conduzindo a problemas operacionais e a focos de poluição;
- Poluentes de preocupação emergente, nomeadamente substâncias farmacêuticas, desconhecendo-se os seus reais efeitos nos ecossistemas;
- Instalação de atividades que podem colocar em causa a qualidade da água na origem quando não existem perímetros de proteção nas captações para abastecimento público;

- Fragilidades na gestão do PENSAAR 2020.

As curvas de evolução anual dos indicadores de desempenho do setor mostram essa estagnação das médias nacionais nos últimos anos, por exemplo no que respeita à adesão pelos consumidores aos serviços existentes, à água não faturada, às perdas reais, ao conhecimento infraestrutural, à reabilitação e à recuperação de gastos, tendo as metas do PENSAAR 2020 ficado aquém do expectável. Acrescem ainda os desafios emergentes das alterações climáticas, a escassez hídrica, a degradação das massas de água, o maior risco de ocorrência de inundações, a necessidade de controlo dos poluentes emergentes e a tendência para uma maior circularidade e valorização ambiental e territorial dos serviços.

Para o País continuar o caminho do progresso é fundamental que a política pública evolua para a procura de um nível de excelência destes serviços, na redução das assimetrias do setor e na sua sustentabilidade. Para isso é necessária uma estratégia governamental que coordene com eficácia o universo de meios disponíveis para a concretização destes objetivos socialmente relevantes, e que são metas coletivas - do País e dos seus cidadãos - incluindo, entre outras, um conjunto de decisões e medidas aos níveis nacional, regional e municipal.

A elaboração de um novo Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais

Nesse contexto, e dando continuidade aos ciclos estratégicos anteriores, o Governo decidiu elaborar o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030), enquadrado nos grandes desígnios internacionais anteriormente referidos. Para esse efeito, através do Despacho n.º 5316/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 89, de 7 de maio de 2020, foi constituído o grupo de trabalho do PENSAARP 2030. Complementarmente, através do Despacho n.º 60/SEAMB/2020, da Secretária de Estado do Ambiente, de 21 de maio de 2020, foram designados o coordenador global e institucional e o coordenador técnico do grupo de trabalho de elaboração do PENSAARP 2030.

O PENSAARP 2030 agora aprovado traça as grandes linhas orientadoras do setor para a próxima década e apela ao alinhamento de todos os seus atores, numa convergência de esforços e de ambição. Vem dar continuidade aos planos anteriores e à política pública que foi definida há três décadas, procurando manter as mais-valias das principais linhas de rumo, mas sendo inovador sempre que adequado, e articulado temporalmente com a Estratégia Portugal 2030 e outros documentos estratégicos relevantes, a nível nacional, ibérico, europeu e mundial.

Os pressupostos na elaboração do PENSAARP 2030 foram:

- Incluir no seu âmbito de aplicação, além do abastecimento de água e da gestão de águas residuais, a gestão de águas pluviais;
- Constituir o instrumento norteador das políticas para o ciclo urbano da água e da sua articulação com as restantes políticas setoriais relevantes, internacionais, europeias e nacionais;
- Estar adaptado às alterações entretanto ocorridas nestes serviços, resultantes, por um lado, da cisão de sistemas multimunicipais e, por outro, das agregações de sistemas municipais;
- Responder aos desafios que se colocam a médio prazo, por exemplo, por força das alterações climáticas, dos poluentes de preocupação emergente, da evolução tecnológica e das alterações do mercado de trabalho;
- Responder à necessidade de alinhamento da política nacional de investimentos com o período de programação dos fundos europeus;
- Ser sujeito a um processo de avaliação ambiental estratégica (AAE), instrumento de apoio à tomada de decisão que visa a promoção do desenvolvimento sustentável.

O presente PENSAARP 2030 distingue-se dos anteriores essencialmente pela sua abordagem mais sistémica e holística, procurando considerar a integralidade das componentes de uma política pública, por ter sido elaborado com intensa participação do setor, com maior envolvimento de todos os agentes na sua concretização, e por destacar a gestão de águas pluviais e os desafios emergentes.

A elaboração do PENSAARP 2030 foi precedida de ampla mobilização e consulta prévia, chamando à participação os agentes do setor, envolvendo: um grupo de trabalho; um conselho consultivo; diversos especialistas; 12 sessões públicas de reflexão, com cerca de 1500 participantes; e inquéritos a um painel de especialistas. Foram adicionalmente realizadas as consultas públicas do PENSAARP 2030 e da sua AAE, também elas com intensa participação.

A visão estratégica

A visão para 2030 passa por atingir serviços de águas de excelência para todos e com contas certas. O País necessita de serviços que assegurem à sociedade portuguesa eficácia, eficiência e sustentabilidade, e que criem valor económico, ambiental, territorial e societal, no quadro do desenvolvimento sustentável e de uma crescente circularidade da economia e destes serviços. O País necessita de serviços de águas para todos, sem deixar ninguém para trás, com contas certas com as gerações atuais e vindouras, com o ambiente e com a economia.

Os objetivos estratégicos

A visão do PENSAARP 2030 foi materializada em quatro objetivos estratégicos globais, que passam por atingir serviços eficazes, eficientes, sustentáveis e com mais valor acrescentado para a sociedade, desdobrados em 20 objetivos específicos:

- A eficácia dos serviços passa por assegurar a acessibilidade física, a continuidade e fiabilidade, a qualidade das águas distribuídas e rejeitadas, a segurança, resiliência e ação climática e a equidade e acessibilidade económica;
- A eficiência dos serviços passa por assegurar a governação e estruturação do setor, a organização das entidades gestoras, a alocação de recursos financeiros, a eficiência hídrica e a eficiência energética e descarbonização;
- A sustentabilidade dos serviços passa por assegurar a sustentabilidade económica e financeira, infraestrutural, da utilização de recursos, do capital humano e do conhecimento;
- A valorização dos serviços passa por assegurar a valorização empresarial e económica, ambiental e territorial, societal, da transparência e responsabilização e do desenvolvimento sustentável.

Foram selecionados 10 objetivos específicos prioritários, com elevada criticidade e desempenho insatisfatório:

- Sustentabilidade económica e financeira;
- Eficiência na governação e estruturação do setor;
- Sustentabilidade infraestrutural;
- Eficácia na qualidade das águas, na vertente das águas residuais;
- Eficiência hídrica;
- Eficiência na alocação de recursos financeiros;
- Eficácia na segurança;
- Resiliência e ação climática;
- Sustentabilidade do capital humano;
- Eficiência na organização das entidades gestoras;
- Eficácia na continuidade e fiabilidade.

Foram selecionados quatro objetivos específicos muito importantes, com elevada criticidade, mas com desempenho médio já aceitável:

- Eficácia na acessibilidade física;
- Eficácia na equidade e acessibilidade económica;
- Eficiência energética e descarbonização;
- Sustentabilidade do conhecimento.

Foram finalmente selecionados seis objetivos específicos importantes, com menor criticidade e com desempenho insatisfatório:

- Sustentabilidade da utilização de recursos;
- Valorização empresarial e económica;
- Valorização ambiental e territorial;
- Valorização societal;
- Valorização da transparência e da responsabilização;
- Valorização para o desenvolvimento sustentável.

Em termos globais, os objetivos específicos prioritários são essencialmente de eficiência, os muito importantes de eficácia e sustentabilidade e os importantes de valorização.

As medidas a implementar

Tendo presente o anteriormente referido, foram definidas 70 medidas, destinadas a alcançar os objetivos globais e específicos anteriormente definidos, embora com distintas prioridades.

Quanto a medidas para melhor eficácia dos serviços, pretende-se assegurar:

- A acessibilidade física através da construção de infraestruturas de abastecimento de água e águas residuais, da construção e renaturalização de infraestruturas de águas pluviais, da conclusão das ligações dos sistemas em baixa aos sistemas em alta e dos utilizadores aos sistemas em baixa, da melhoria de sistemas públicos simplificados e da melhoria do controlo de soluções particulares;
- A continuidade e fiabilidade através da melhoria operacional, modernização e automação dos serviços;
- A qualidade das águas distribuídas e rejeitadas através da melhoria da qualidade da água para abastecimento, mas essencialmente das águas residuais e também das águas pluviais rejeitadas, da melhoria do cumprimento ambiental das captações de água para abastecimento e das rejeições das águas residuais e pluviais, da responsabilização ambiental de rejeições de águas residuais industriais nos sistemas públicos e da melhoria dos sistemas prediais;

- A eficácia na segurança, resiliência e ação climática através do reforço da segurança e da resiliência dos sistemas e da adaptação dos serviços às alterações climáticas;
- A equidade e acessibilidade económica através do aperfeiçoamento da estrutura tarifária para os serviços, do aperfeiçoamento de critérios de subsidiação e do aperfeiçoamento do tarifário social.

Quanto a medidas para melhor eficiência dos serviços, pretende-se garantir:

- A governação e a estruturação do setor através do reforço do compromisso dos diversos órgãos políticos, do reforço de competências do regulador de serviços, do reforço do compromisso da holding e das entidades gestoras de titularidade estatal e das entidades gestoras de titularidade municipal, da promoção de economias de escala e de gama e do alargamento do âmbito de serviço público;
- A organização, modernização e digitalização através da melhoria organizacional e de gestão das entidades gestoras, da modernização e digitalização dos serviços, da melhoria do planeamento estratégico dos serviços e da melhoria dos contratos para apoio à gestão de serviços;
- A gestão e alocação de recursos financeiros através do reforço da capacidade de atração de financiamento para o setor, da melhoria do mecanismo de gestão de fundos europeus para financiamento, da aceleração de investimento e eficiência operacional e da melhoria da tomada de decisão de investimento pelas entidades gestoras;
- A eficiência hídrica através da redução de perdas de água nos sistemas de abastecimento, de aflúncias indevidas nos sistemas de águas residuais e de aflúncias indevidas/indesejadas nos sistemas de águas pluviais, da melhoria da macromedição e micromedição de água e da melhoria da eficiência hídrica das instalações domésticas e não domésticas;
- A eficiência energética e a descarbonização através da melhoria da eficiência energética dos sistemas e do reforço do autoconsumo de energia de fonte renovável pelas entidades gestoras e da sua gradual descarbonização.

Quanto a medidas para melhor sustentabilidade dos serviços, pretende-se acautelar:

- A sustentabilidade económica e financeira através da elaboração e aprovação de regulamentação tarifária para as entidades gestoras e da melhoria do seu desempenho económico e financeiro;
- A sustentabilidade infraestrutural através da melhoria da gestão patrimonial, da reabilitação de infraestruturas e do conhecimento cadastral e operacional das infraestruturas;
- A utilização e recuperação de recursos através do uso eficiente da água pelos utilizadores e pelas entidades gestoras, da utilização de origens alternativas de água, da gestão e valorização de lamas urbanas e produtos resultantes do tratamento e da seleção e destino adequado de materiais e componentes de construção;
- O capital humano através do seu reforço e da capacitação do setor;
- A gestão de informação, conhecimento e inovação através da consolidação dos sistemas de informação, da interoperabilidade e reforço da análise e divulgação da informação, da consolidação do conhecimento e divulgação de boas práticas e do reforço da investigação e inovação no setor.

Finalmente, quanto a medidas para melhor valorização dos serviços, pretende-se potenciar:

- A valorização empresarial e económica do setor no mercado interno, por simbiose com outros setores e no mercado externo;
- A circularidade e valorização ambiental e territorial através da promoção gradual de circularidade e valorização ambiental nas infraestruturas, da promoção de economia circular e valorização ambiental nos serviços associados e da articulação dos serviços com o ordenamento do território;
- A valorização societal através do reforço da valorização dos serviços junto da sociedade e da transformação de comportamentos, do reforço da proteção e da participação dos consumidores, da melhoria das instalações sanitárias públicas e da melhoria das instalações sanitárias domiciliárias de famílias carenciadas;
- A transparência, responsabilização e ética através do reforço da transparência na Administração Pública e na prestação dos serviços, da responsabilização dos agentes do setor e da cultura ética no setor;
- A contribuição para o desenvolvimento sustentável através do reforço da cooperação nacional sobre o ODS 6 e com os restantes objetivos e da cooperação internacional na perspetiva água, paz e desenvolvimento.

Para além destas medidas, associadas diretamente aos serviços de águas, são identificadas 15 outras medidas complementares associadas à regulação ambiental, na componente de recursos hídricos.

Estas 85 medidas distribuem-se por três níveis de importância relativa: 21 medidas prioritárias pela sua elevada criticidade para se alcançarem os objetivos do setor; 31 medidas medianamente prioritárias que têm de manter a atenção do setor; e 33 medidas que (só

aparentemente) são menos prioritárias, mas não podem desmerecer a atenção do setor. Tendo em conta o primeiro nível de importância, o PENSAARP 2030 dá especial atenção:

- À aplicação da regulamentação tarifária pelas entidades gestoras;
- À melhoria do desempenho económico e financeiro das entidades gestoras;
- Ao reforço do compromisso dos diversos órgãos políticos;
- Ao reforço do compromisso das entidades gestoras de titularidade municipal;
- Ao reforço de competências do regulador de serviços;
- Ao reforço da fiscalização de licenciamento das captações de água;
- Ao reforço da fiscalização de licenciamento das rejeições das águas residuais;
- À melhoria da qualidade das águas residuais rejeitadas;
- Ao reforço da articulação da autoridade ambiental com a entidade reguladora do setor;
- À promoção de economias de escala;
- À melhoria da gestão patrimonial das infraestruturas;
- À reabilitação de infraestruturas;
- À melhoria do conhecimento cadastral e operacional das infraestruturas;
- À redução de perdas de água nos sistemas de abastecimento;
- À redução de afluências indevidas nos sistemas de águas residuais;
- À redução de afluências indevidas/indesejadas nos sistemas de águas pluviais;
- Ao reforço do capital humano do setor;
- À adaptação dos serviços às alterações climáticas;
- À melhoria do planeamento estratégico dos serviços;
- À melhoria organizacional e de gestão das entidades gestoras; e
- À melhoria do mecanismo de gestão de fundos europeus para financiamento.

Os objetivos e as medidas de maior prioridade

Sem prejuízo de todos os outros objetivos e das respetivas medidas, que se apresentam em detalhe no Plano Estratégico, os 10 objetivos considerados prioritários, bem como as 18 medidas respetivas também consideradas prioritárias, são:

a) Sustentabilidade económica e financeira

Pretende-se com este objetivo que as entidades gestoras alcancem tendencialmente a sustentabilidade económica e financeira, através da recuperação de gastos essencialmente por rendimentos provenientes de tarifas, e, se necessário, subsidiariamente por impostos e transferências. Pretende-se, complementarmente, que tenham um bom desempenho económico e financeiro, reporte contabilístico autónomo, adequado e rigoroso, se necessário com chave de partilha entre os serviços municipais, incluindo os serviços gerais. Pretende-se, também, um serviço da dívida adequado à estrutura de proveitos e custos. Pretende-se ainda que seja minimizada a água não faturada (perdas comerciais), fator importante para reduzir a perda de receitas das entidades gestoras.

Para a concretização deste objetivo serão implementadas duas medidas prioritárias, como descrito seguidamente.

A aplicação da regulamentação tarifária pelas entidades gestoras vai promover uma política sustentável e estável no tempo, através de critérios claros e harmonizados para determinar as tarifas correspondentes, e também de transparência nas contas, nomeadamente na recuperação de gastos e reconhecimento dos subsídios ao investimento e à operação. Esta medida exige a definição de uma regulamentação específica, como previsto nos termos da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, com as normas a observar nestes serviços, nomeadamente: assegurar tendencialmente e em prazo razoável a recuperação do investimento inicial e de eventuais novos investimentos de expansão, modernização e substituição, deduzidos da percentagem das participações e apoios não reembolsáveis; assegurar a manutenção, reparação e renovação de todos os bens e equipamentos afetos ao serviço e o pagamento de outros encargos obrigatórios, onde se inclui a taxa de recursos hídricos; assegurar a eficácia dos serviços num quadro de eficiência da utilização dos recursos necessários e tendo em atenção a existência de receitas não provenientes de tarifas.

A melhoria do desempenho económico e financeiro das entidades gestoras vai promover o enforcement das regras de contabilidade de gestão e do sistema de avaliação regulatório, mais harmonizadas, que permitam um conhecimento efetivo sobre os gastos dos serviços e o benchmarking entre entidades gestoras, e conseqüente incentivo à eficiência. Deve promover-se a separação de gastos e rendimentos por cada um dos três serviços e por tipologia de intervenção e de ativos, as despesas de capital (investimentos e gastos financeiros) e as despesas operacionais, bem como o aumento da fiabilidade da informação de custeio. Inclui a redução da água não

faturada (perdas comerciais e perdas reais de água), que diminui as receitas potenciais da entidade gestora e aumenta os gastos, quer no abastecimento de água, quer na gestão das águas residuais. Deve promover-se a faturação a todos os utilizadores, nomeadamente entidades gestoras enquanto consumidoras, assegurando comportamentos mais racionais. Inclui a criação de um sistema de recuperação de gastos nos serviços de águas pluviais, não necessariamente de base tarifária, mas importante para assegurar o financiamento destes serviços, dando os sinais adequados para uma boa gestão do território e para um controlo na origem das águas pluviais.

Este objetivo de sustentabilidade económica e financeira será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de controlo de gastos, de prática tarifária sustentável, de subsidiação do serviço em baixa, de nível de investimentos, de nível de financiamento e endividamento e de eficiência económica. Destacam-se como metas atingir em 2030, 99 % de cumprimento das regras tarifárias pelas entidades gestoras, entre 100 % e 110 % de cobertura dos gastos de serviços e não mais de 18 % de água não faturada no abastecimento em baixa.

b) Eficiência na governação e estruturação do setor

A população deve ter acesso a serviços com uma governação eficiente do setor, tanto institucional como organizacional, conduzindo a um melhor desempenho e à redução de gastos e, consequentemente, à moderação tarifária. O papel dos municípios é essencial, tendo presente o princípio constitucional da autonomia das autarquias locais. A nível do Governo, é fundamental prosseguir a articulação com as demais áreas governativas com competências nas matérias da economia e transição digital, das finanças, da administração interna, do planeamento, da saúde, da coesão territorial e da agricultura, e dos negócios estrangeiros, entre outras com relevância para a persecução do PENSAARP 2030. Em termos institucionais, a eficiência do setor é influenciada pela atuação das entidades da Administração Pública com maior relevância, como a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.), que assumem um papel-chave na realização da estratégia nacional. A confiança da sociedade nas instituições passa também por uma comunicação clara, pelo seu desempenho e pela sua articulação. Em termos organizacionais, a eficiência do setor coloca-se ao nível das entidades titulares do serviço, que não são necessariamente as entidades gestoras, e da capacidade para aproveitarem as potenciais economias de escala (agregação espacial) e gama (integração da gestão dos serviços de abastecimento de água, de águas residuais e eventualmente de águas pluviais). Os princípios gerais que devem nortear a organização do setor são: a gestão integrada (ou simplesmente cooperação) territorialmente mais adequada associada à prestação de cada um dos serviços, de forma a minimizar gastos através da maximização de economias de escala; a gestão integrada dos sistemas de abastecimento público de água, dos sistemas de águas residuais urbanas e dos sistemas de águas pluviais, de forma a maximizar economias de gama, pois é efetivamente importante uma gestão completa, integrada e sustentável de todo o ciclo urbano da água por parte das entidades gestoras; as economias de processo, pela agregação das entidades gestoras em alta e em baixa, podem também, reunidas que estejam algumas circunstâncias, melhorar a organização do setor, integrando verticalmente a gestão dos serviços; a eficiência organizacional do setor, em termos de mercado, coloca-se também com o incremento da participação das entidades privadas com atividade no setor, que trazem em geral um forte contributo para a melhoria da eficiência operacional e também um potencial de eficiência estrutural.

Para a concretização deste objetivo serão implementadas quatro medidas prioritárias, como descrito seguidamente.

O reforço do compromisso dos diversos órgãos políticos vai promover o seu maior e melhor envolvimento, através de uma intervenção mais continuada e efetiva, e de uma maior articulação entre agentes, com a correspondente criação de sinergias.

O reforço do compromisso das entidades gestoras de titularidade municipal vai promover a capacitação para a transição/adaptação dessas entidades para modelos de organização especializada e profissionalizada, com contabilidade de gestão própria, essencial para a adequada capacidade de gestão e investimento técnico e financeiro nos serviços, e instrumentos de governo corporativo e de gestão adequados. Inclui completar a transição para os municípios das infraestruturas ainda detidas pelas freguesias, cuja pequena dimensão não proporciona em geral a prestação eficaz, eficiente e sustentável dos serviços, e a necessidade de delimitar e articular de forma clara as responsabilidades entre as entidades de gestão do território e as entidades de gestão de sistemas de águas pluviais.

O reforço de competências do regulador de serviços vai promover a consolidação do âmbito de intervenção, do modelo de regulação, dos instrumentos e dos recursos da ERSAR, enquanto agente essencial para a efetiva realização do presente PENSAARP 2030 e da política pública do setor, assegurando a regulação universal e holística do ciclo urbano da água e consolidando um quadro de intervenção preventiva, agilidade, previsibilidade, transparência, de prestação de contas e confiabilidade. Da sua capacidade de intervenção equilibrada no setor depende, em boa parte, a efetiva realização do presente PENSAARP 2030.

A promoção de economias de escala vai incentivar a macro organização do setor através de agregações de entidades gestoras em baixa, com ou sem continuidade geográfica, promovendo a coesão territorial e o aumento de capacidades técnicas, quando sejam

demonstradas essas mais-valias. Podem ser utilizados outros modelos alternativos de partilha de recursos, em que diversos municípios se podem agregar, criando uma entidade comum de gestão dos serviços, ou simplesmente estabelecerem protocolos de partilha de recursos, mantendo a sua individualidade. Como referido, não implica necessariamente continuidade espacial, pois o que importa é assegurar a partilha de gestão e ou de recursos, como aliás já acontece em diversas concessões municipais. Face ao elevado número existente de municípios de pequena dimensão, esta medida é estruturante para o setor.

Este objetivo de eficiência na governação e estruturação do setor será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de compromisso dos agentes, de economias de escala e gama e de integração de sistemas geridos freguesias. Destacam-se como metas atingir em 2030 90 % de aderentes autárquicos ao Pacto de Compromisso Nacional pelos Serviços de Águas e 90 % de entidades gestoras com economia de escala potencialmente adequada, ou seja, dimensão superior a 50 000 habitantes.

c) Sustentabilidade infraestrutural

Pretende-se com este objetivo que as entidades gestoras assegurem a sustentabilidade infraestrutural através de um melhor conhecimento das suas infraestruturas, manutenção do seu valor e adoção de boas práticas de gestão patrimonial de infraestruturas, onde se enquadra a reabilitação, em estreita articulação com a melhoria operacional e o aumento de fiabilidade e resiliência. O alargamento e a reabilitação das infraestruturas devem procurar o equilíbrio entre as soluções cinzentas (infraestruturas construídas), as soluções verdes (fornecidas pela natureza) e as soluções azuis (ecossistemas fluviais). A gestão patrimonial de infraestruturas, ou gestão de ativos, é definida como a atividade coordenada de uma organização para obter valor a partir dos seus ativos, significando que a organização toma as melhores decisões sobre os seus ativos com base num entendimento claro das metas de longo prazo e do propósito da organização. A complexidade das decisões requer um olhar transversal e abrangente da organização, bem como uma análise cruzada de informação proveniente não só das áreas operacionais, como também das áreas financeiras.

Para a concretização deste objetivo serão implementadas duas medidas prioritárias, como descrito seguidamente.

A melhoria da gestão patrimonial das infraestruturas vai aperfeiçoar os seus processos e procedimentos, através do reforço do enquadramento legal dessa prática, alargando-a a todas as entidades gestoras, e apoiando com ferramentas de planeamento estratégico, de planeamento tático e de planeamento operacional, materializados nos planos de gestão patrimonial. Importa conhecer o passado, recolhendo informação detalhada e fiável sobre as características das infraestruturas e o seu funcionamento; controlar o presente, recolhendo em tempo real informação detalhada e fiável sobre o funcionamento e as ocorrências anómalas dos sistemas; e antecipar o futuro, através de mecanismos preditivos (e. g. modelos matemáticos e inteligência artificial) que prevejam e priorizem as intervenções a efetuar, numa perspetiva cirúrgica e eficaz. Trata-se de uma medida estrutural para o setor, sem a qual a sustentabilidade a médio e a longo prazos dos serviços será impossível, por inevitável degradação das infraestruturas no tempo.

A melhoria do conhecimento cadastral e operacional das infraestruturas vai promover a melhor gestão e decisão através da existência de cadastro e informação operacional de todas as componentes, nomeadamente condutas, coletores, ramais de ligação, equipamentos de medição, estado de conservação, avarias, intervenções nas componentes e fatores de risco, bem como interligação entre o sistema de informação geográfica e outros sistemas de informação da entidade gestora. Trata-se de uma medida básica para o setor, sem a qual a realização de muitas outras medidas será impossível.

Este objetivo de sustentabilidade infraestrutural será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de gestão patrimonial de infraestruturas, de grau de envelhecimento e de reabilitação de redes. Destacam-se como metas atingir em 2030 uma reabilitação anual de condutas e coletores entre 1,5 % e 4 %, um índice de conhecimento infraestrutural das entidades gestoras de 195, um índice de gestão patrimonial de infraestruturas de 175, um índice de valor da infraestrutura entre 0,40 e 0,60 e um indicador de risco agravado inferior a 10.

d) Eficácia na qualidade das águas essencialmente na vertente das águas residuais

A população deve ter acesso ao serviço de abastecimento de água com qualidade, no que respeita ao produto fornecido pela entidade gestora (água de abastecimento), assegurando-se que o mesmo não se degrade nos sistemas prediais. Para isso contribui a melhoria do cumprimento ambiental das captações de água para abastecimento. Pretende-se também que a população tenha acesso aos serviços de gestão de águas residuais e pluviais com qualidade, no que respeita aos efluentes líquidos e lamas reintegrados no ambiente pela entidade gestora. Para isso contribui a melhoria do controlo em termos quantitativos e qualitativos das rejeições das águas residuais e pluviais, bem como uma mais eficaz articulação entre industriais e entidades gestoras, com uma clara responsabilização pelas rejeições de águas residuais industriais nas redes, com envolvimento da entidade reguladora dos serviços e, no que ao meio recetor diz respeito, da autoridade ambiental.

Para a concretização deste objetivo será implementada a seguinte medida prioritária:

A melhoria da qualidade das águas residuais rejeitadas, face aos requisitos das licenças de descarga, vai promover a inversão da tendência de degradação do estado das massas de água, nomeadamente para atender às disposições a constar na revisão da diretiva de águas residuais urbanas, através de intervenções construtivas e de melhor operação, manutenção e controlo de estações de tratamento de águas residuais, de descarregadores de tempestade e das restantes componentes dos sistemas de águas residuais, bem como do controlo de aflúências indevidas, pluviais, industriais ou similares às redes de drenagem. Exige uma permanente atenção face ao impacto no ambiente e nos ecossistemas hídricos, aos desafios associados ao surgimento de novos poluentes e às oportunidades resultantes da introdução de circularidade. Deve existir um planeamento adequado das tarefas de manutenção, de modo a minimizar o número de descargas de águas tratadas e a assegurar que sejam efetuadas em períodos de menor impacto sobre o estado das massas de água. Devem ainda incluir ações para aumentar a redundância de algumas componentes do sistema para reduzir o número de descargas em situação de emergência e permitir intervenções no sistema sem originar descargas diretas (não tratadas). Deve ser dada particular atenção às descargas de tempestade ou de recurso (de emergência), devendo, para o efeito, ser realizado pelas entidades gestoras o levantamento cadastral dos descarregadores e uma avaliação de risco do impacto no meio recetor, tendo nomeadamente presente o estado das massas de água e a adoção de medidas que minimizem essas descargas nas situações de maior risco (e. g. construção de infraestruturas de retenção ou pré-tratamento dos excedentes com soluções de base natural). As entidades gestoras devem ainda manter um registo das ocorrências de descargas de tempestade ou de recurso, com reporte automático à autoridade ambiental.

e) Eficiência hídrica

Deve ser assegurada a boa eficiência hídrica da infraestrutura gerida pelas entidades gestoras do serviço de abastecimento, especialmente nas redes de distribuição, que são mais sujeitas a perdas físicas de água. Para isso, importa dispor de macro e micro medidores, incluindo a introdução de contadores inteligentes e sistemas expeditos de monitorização e alerta, e que evoluam para a introdução de redes inteligentes (smart grids), sempre que efetuem intervenções de reabilitação de redes existentes e extensão/construção de novas redes. Pretende-se adicionalmente que as instalações prediais assegurem boa eficiência hídrica dos seus equipamentos sanitários, com a contribuição das entidades gestoras, através de medidas de apoio técnico, prestação de serviços e incentivos à eficiência hídrica dos edifícios. A complementaridade destas duas ações permite uma efetiva racionalização da utilização dos recursos hídricos, com redução dos volumes captados. Pretende-se também que as entidades gestoras dos serviços de águas residuais e pluviais assegurem boa eficiência hídrica na sua infraestrutura, especialmente na rede de coletores e nas caixas de visita (mais sujeitas a fenómenos de infiltração de águas pluviais), dispondo dos macro medidores necessários. A infiltração ou a ligação de águas pluviais, nomeadamente para os coletores de águas residuais, aumenta os caudais afluentes às estações de tratamento, com impactes significativos nos custos de operação (energia e tratamento) e na perda de eficiência no tratamento. Vice-versa, a infiltração ou a ligação indevida de águas residuais aos coletores de águas pluviais tende a aumentar a carga poluente descarregada nos meios recetores, agravando o seu estado.

Para a concretização deste objetivo serão implementadas três medidas prioritárias, como descrito seguidamente.

A redução de perdas de água nos sistemas de abastecimento vai promover a resolução de um dos mais gravosos e emblemáticos problemas de falta de eficiência no setor, através do desenvolvimento de intervenções construtivas e operacionais específicas pelas entidades gestoras (e.g. recorrendo a performance based contracts), cuja realização deve ser precedida de avaliação técnica e financeira de oportunidade, salvo situações excecionais de escassez ou de risco de seca. A modernização e a digitalização dos serviços, tal como a utilização de contratos remunerados em função dos resultados, podem ser contribuições importantes para melhorar a eficiência hídrica, a acontecer nomeadamente sempre que se efetue reabilitação de redes existentes e construção de novas redes. Também a introdução de redes de água inteligentes, com sensorização, medição, controlo digital e comunicação de dados em tempo real, é importante para a redução de perdas. Uma maior fiscalização e redução das perdas comerciais é também importante. Trata-se de um problema emblemático destes serviços, cuja resolução tarda em concretizar-se, e que permitiria menor investimento de ampliação, menores gastos de operação e menor consumo de recursos.

A redução de aflúências indevidas nos sistemas de águas residuais vai promover, através do desenvolvimento pelas entidades gestoras de intervenções construtivas e operacionais, a redução de infiltrações a partir das águas de subsolo e de ligações clandestinas de águas pluviais às redes de águas residuais, cuja concretização deve ser precedida de prévia avaliação técnica e financeira de oportunidade. Permite evitar a perda de eficácia e eficiência nas estações de tratamento, conflitos entre prestadores de serviços em alta e em baixa, nomeadamente em termos de faturação, resultantes de aumentos de caudais em períodos de precipitação, e danos ambientais decorrentes de descargas de efluentes não adequadamente tratados.

A redução de aflúências indevidas/indesejadas nos sistemas de águas pluviais vai promover o desenvolvimento pelas entidades gestoras de intervenções construtivas e operacionais de redução dessas aflúências indevidas/indesejadas, cuja concretização deve ser precedida de prévia avaliação técnica e financeira de oportunidade. Evita-se, principalmente, o problema da aflúência indevida de águas residuais através das redes pluviais, por ligações clandestinas, que origina descargas poluentes nos meios recetores, reduzindo-se também o potencial de utilização das águas pluviais para outros fins.

Este objetivo de eficiência hídrica será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de medição de caudal, de perdas de água nos sistemas públicos, de aflúências indesejadas e indevidas e de eficiência hídrica de instalações domésticas, não domésticas e de outros usos urbanos. Destacam-se como metas a atingir em 2030 perdas reais de água em baixa não superiores a 90 l/ramal/dia em zonas urbanas e a 3 m³/(km.dia) em zonas rurais e pelo menos 90 % das entidades com plano de ação para o controlo de aflúências indevidas.

f) Eficiência na alocação de recursos financeiros

As entidades gestoras dos serviços de águas devem garantir a racionalização dos seus investimentos através da melhoria da tomada de decisão, investindo o capital disponível onde é prioritário e onde maximiza as mais-valias, apontando à eficiência operacional, devendo, para isso, dispor de instrumentos de planeamento de médio e longo prazos com a definição das estratégias de investimento e de financiamento. Pretende-se ainda que as entidades gestoras tenham capacidade de acesso aos recursos financeiros necessários em boas condições e uma elevada eficiência na alocação dos apoios ao setor, no sentido da otimização do impacte gerado, alavancando investimento, induzindo incentivos e focalizando a atenção nos mais necessários.

Para a concretização deste objetivo será implementada a seguinte medida prioritária:

A melhoria do mecanismo de gestão de fundos europeus para financiamento vai promover o aperfeiçoamento do mecanismo financeiro criado para este novo ciclo, agregando adequadamente fundos europeus e nacionais reembolsáveis e não reembolsáveis, e aperfeiçoando os critérios de acesso aos mesmos, privilegiando o mérito das entidades e dos projetos e a sua contribuição para a realização do PENSAARP 2030, introduzindo majoração/redução do apoio em função do cumprimento de objetivos (performance based grants) e assegurando equidade entre candidatos e modelos de gestão e, conseqüentemente, entre consumidores. Considerando que os apoios europeus para o setor transitam de um programa operacional nacional (POSEUR/PORTUGAL2020) para cinco programas regionais (relativos às regiões-Plano e centralizados nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, desconcentrando a gestão financeira dos apoios europeus, torna-se importante a criação de um mecanismo de coordenação técnica e operacional destes apoios, em articulação com a monitorização dos objetivos do PENSAARP 2030. Importa também a articulação com o Fundo Ambiental, que pode ser um acelerador dos estímulos recomendados adiante, mobilizando todo o setor. Deve prever instrumentos de monitorização e avaliação do impacte do financiamento, quer ao nível nacional quer ao nível das entidades gestoras, e adequada interoperabilidade com o regulador dos serviços, enquanto centralizador natural da informação do setor.

Este objetivo de eficiência na alocação de recursos financeiros será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de realização do investimento. Destaca-se como meta atingir em 2030 90 % de realização do investimento dos planos estratégicos das entidades gestoras.

g) Eficácia na segurança, resiliência e ação climática

Pretende-se com este objetivo que a população tenha acesso a todos os serviços com segurança, face às situações normais de operação, mas também com resiliência, face a situações anómalas naturais ou provocadas, como alterações climáticas, secas (que adicionalmente aumentam o risco de incêndios nos espaços rurais, provocando a degradação da qualidade da água), cheias, sismos e outros desafios emergentes. O imprevisto associado a estes fatores torna este objetivo de grande relevância, simultaneamente pela necessidade de resistência estrutural e capacidade funcional adequadas. As perspetivas demográficas e migratórias devem também ser consideradas.

Para a concretização deste objetivo será implementada a seguinte medida prioritária:

A adaptação dos serviços às alterações climáticas vai promover intervenções construtivas e operacionais de reforço da adaptação ao impacte das alterações climáticas dos serviços de águas, para reduzir a vulnerabilidade a situações de menor disponibilidade (secas) ou de excesso de água (inundações) e maior variabilidade temporal de recursos hídricos em quantidade e qualidade, bem como da qualidade da água e da variação do nível do mar, que possam colocar em causa a sua adequada prestação. Os serviços de águas, tendo uma capacidade limitada na contribuição para a mitigação das alterações climáticas, têm, no entanto, que se adaptar rapidamente aos seus impactos, ainda relativamente imprevisíveis, mas certamente significativos no País.

Este objetivo de eficácia na segurança, resiliência e ação climática será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de segurança na prestação dos serviços, capacidade de resposta a emergências, de utilização de infraestruturas e de ação climática.

Destacam-se como metas atingir em 2030 99 % de existência de planos de segurança dos serviços, 99 % de existência de planos de contingência dos serviços e 70 a 90 % de existência de estratégia de adaptação às alterações climáticas.

h) Sustentabilidade do capital humano

Pretende-se com este objetivo que as entidades gestoras assegurem a adequação em número, as competências, a formação contínua, o equilíbrio de funções e a renovação do capital humano dos serviços, redes de partilha de informação e a transferência de conhecimento, bem como a segurança e a saúde no trabalho. Adicionalmente, com exigências acrescidas resultantes de novos desafios, impõe-se o rejuvenescimento das equipas e a atração de novos perfis e competências para o setor.

Para a concretização deste objetivo será implementada a seguinte medida prioritária:

O reforço do capital humano do setor vai promover a melhoria dos recursos humanos das entidades gestoras, da entidade reguladora do setor e da autoridade ambiental, não apenas em número e qualificação, mas também em diversidade de formações e equilíbrio da pirâmide etária. Passa pela melhoria dos mecanismos de atração e retenção de recursos humanos, designadamente de natureza salarial, de incentivo ao mérito e de formação contínua. Trata-se de uma medida estruturante para o setor, sem a qual a realização de muitas outras medidas será impossível. Os constrangimentos das leis orçamentais têm contribuído para a desadequação do número e das qualificações dos trabalhadores ao serviço das entidades gestoras e reguladoras.

Este objetivo de sustentabilidade do capital humano será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de adequação quantitativa e qualitativa dos recursos humanos, de adequação do equilíbrio etário e de adequação do equilíbrio de género.

i) Eficiência na organização das entidades gestoras

As entidades gestoras responsáveis pela prestação dos serviços devem ter uma organização especializada e profissionalizada, de modo a haver uma boa gestão global (governança corporativa), técnica, financeira, administrativa, de recursos humanos e comercial. Tal implica dispor de instrumentos de planeamento e gestão adequados, de conhecimento infraestrutural, de reporte contabilístico autónomo e auditado e, desejavelmente, de certificação da qualidade. As entidades gestoras devem encetar esforços para modernizar as suas organizações, via inovação e transição digital, num "simplex do setor da água". A digitalização do setor (incluindo os sistemas de informação, monitorização remota, gestão ou controlo em tempo real) é imprescindível à gestão eficiente, à resiliência e à segurança dos sistemas: implica alterar os processos internos para o digital, através da sua cadeia de valor, em interação com o ecossistema envolvente, obrigando à alteração da cultura ou inovação organizacional. O investimento necessário para isso, quando comparado com o valor dos ativos, é bastante menor e permite, por exemplo, a modelação e a análise dos dados, incluindo a previsão dos efeitos de eventos extremos e a definição antecipada e sustentada das medidas a adotar. Revela-se ainda possível avaliar a sua resiliência a pressões diferentes daquelas para as quais foram concebidos, como é o caso das que decorrem das alterações climáticas, das descargas de emergência, ou de caudais indevidos. A antecipação da natureza e da magnitude destes fenómenos parece ser a melhor forma de avaliar o seu impacto nos sistemas e, de forma pró-ativa, criar planos de contingência e de intervenção. Importa também que as entidades gestoras se adaptem e modernizem face a outras tendências importantes com impacto e transformação no setor, como a prestação de serviços de abastecimento de águas para reutilização, o tratamento e aproveitamento material e energético das lamas e a tendência para a descentralização da produção de água, com um papel mais ativo dos utilizadores também como produtores para autoconsumo, como acontece na energia, desde os edifícios à indústria, através do aproveitamento predial e urbano de águas pluviais e de águas cinzentas. Será de antecipar também a oportunidade e a necessidade de geração de novos serviços para diversificar a oferta de valor pelas entidades gestoras, como a prestação de serviços de eficiência hídrica aos utilizadores e produção e venda dos excedentes de energia renovável aos parceiros da comunidade de energia e ou à rede elétrica.

Para a concretização deste objetivo serão implementadas duas medidas prioritárias, como descrito seguidamente.

A melhoria do planeamento estratégico dos serviços vai promover a generalização da existência de instrumentos de planeamento e gestão de médio e longo prazos das entidades gestoras (plano estratégico, plano de negócios e plano de ação), coerentes com e contribuintes para a estratégia nacional do setor e articulados com o ordenamento do território, contemplando a especificidade local dos problemas, com especificação clara pelo regulador dos seus conteúdos. Estes instrumentos de planeamento devem incluir a solução técnica previsional, numa perspetiva de gestão patrimonial de infraestruturas, a correspondente análise económica e financeira, o plano de investimentos e a estimativa da trajetória tarifária necessária para a sua sustentabilidade, assegurando uma gestão de médio e longo prazos dos serviços e evitando medidas avulsas de curto prazo. Devem ainda ser avaliados pela entidade reguladora dos serviços e constituir a ferramenta de apoio à revisão das tarifas. A cada ciclo de planeamento, e com base na avaliação crítica dos planos, a entidade reguladora deve produzir recomendações sobre os aspetos a melhorar para o ciclo seguinte, promovendo a melhoria contínua.

A melhoria organizacional e de gestão das entidades gestoras vai promover a reestruturação (se necessário) e a melhoria organizacional interna e de gestão das entidades gestoras, que se pretende especializada e profissionalizada, com estudo e sistematização de modelos, processos e procedimentos tipo e assistência à realização, permitindo maiores eficiência, eficácia e sustentabilidade dos serviços prestados, em linha com a boa utilização dos dinheiros públicos, e a melhoria contínua da qualidade nestes serviços públicos essenciais. Esta melhoria organizacional e de gestão das entidades gestoras é essencial, especialmente nas mais pequenas, limitadas pelas condicionantes da administração pública, mas também em entidades gestoras de maior dimensão, em que os processos organizacionais apresentam elevado potencial de otimização.

Este objetivo de eficiência na organização das entidades gestoras será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de adequação dos instrumentos de planeamento e de modernização e digitalização dos serviços. Destacam-se como metas atingir em 2030 99 % de existência de plano estratégico e 99 % de índice de transformação digital nas entidades gestoras.

j) Eficácia na continuidade e fiabilidade

A população deve ter acesso ao serviço de abastecimento de água com continuidade (24 horas por dia), sem ocorrência de falhas relevantes no abastecimento, considerando as capitações mínimas em caso de seca extrema. No caso de falhas, as mesmas não devem ter uma duração que possa afetar significativamente o conforto dos utilizadores, motivadas quer por escassez de recursos hídricos e/ou falta de capacidade de reserva, quer por ocorrência de avarias em condutas, com a correspondente dificuldade em assegurar as necessidades básicas e garantir a saúde pública e o conforto dos cidadãos. Pretende-se também que a população tenha acesso aos serviços de gestão de águas residuais e pluviais com continuidade, diminuindo a ocorrência de colapsos estruturais em coletores e extravasamentos para a via pública, evitando os correspondentes inconvenientes em termos de saúde e segurança pública, ambiente e conforto.

Para a concretização deste objetivo será implementada a seguinte medida prioritária:

A reabilitação de infraestruturas vai promover obras de reabilitação, sempre que se justifique, em todas as componentes infraestruturais e nomeadamente nas redes, face à natural e gradual degradação no tempo, para assegurar a continuidade do serviço e aumentar a fiabilidade de funcionamento no longo prazo. Tem, em geral, especial incidência nas redes de distribuição e de recolha, sistemas longilíneos e enterrados, expostos a diversos fatores de agressão. A reabilitação das infraestruturas corresponde a uma boa oportunidade para introduzir, sempre que possível, maior circularidade, eliminar ligações indevidas, eventualmente separar redes unitárias e evoluir tendencialmente para soluções verdes, com base em critérios de gestão patrimonial. As entidades gestoras devem justificar, nos planos de gestão patrimonial de infraestruturas, as taxas de reabilitação a implementar com base em metodologias de análise das necessidades de reabilitação e de diferentes políticas de investimento, bem como aplicar metodologias de priorização das intervenções para a seleção dos ativos a reabilitar. Esta medida de reabilitação de infraestruturas serve simultaneamente este objetivo de eficácia na continuidade e fiabilidade e o objetivo de sustentabilidade infraestrutural.

Este objetivo de eficácia na continuidade e fiabilidade será monitorizado através de indicadores cobrindo aspetos de falhas, avarias e capacidade de reserva, de colapsos estruturais em coletores e de inundações. Destacam-se como metas atingir uma ocorrência máxima de falhas no abastecimento em baixa de 15/(1000 ramais.ano), de avarias em condutas em baixa de 30/(100 km.ano) e de inundações em áreas com rede unitária/separativa pluvial em baixa de 0,25/(1000 ramais.ano).

Os incentivos necessários

A materialização das medidas do Pensaarp 2030 será facilitada através da criação de incentivos necessários, que geram as condições para uma mais fácil e rápida concretização das primeiras, prevendo-se incentivos institucionais, incentivos económicos, financeiros e fiscais, e incentivos legais e regulamentares.

Os incentivos institucionais incluem articulação entre áreas governativas, articulação ou parceria com terceiros e criação da estrutura temporária de gestão do Pensaarp 2030. Os incentivos económicos, financeiros e fiscais incluem criação de mecanismos económicos e financeiros e criação e reavaliação de mecanismos fiscais. Os incentivos legais e regulamentares incluem criação e atualização da legislação, nomeadamente sobre mecanismos sancionatórios.

A responsabilidade pela criação dos incentivos necessários passa, na grande maioria, pela área governativa e, pontualmente, pelas autoridades de gestão dos programas regionais, pela entidade reguladora do setor e pelas entidades gestoras estatais.

Os estímulos recomendados

Adicionalmente, a materialização das medidas do Pensaarp 2030 será facilitada através da utilização de estímulos recomendados. Embora não sejam essenciais para a implementação do Pensaarp 2030, também ajudam a criar as condições para uma mais fácil e rápida concretização das medidas, prevendo-se estímulos técnicos e de capacitação, estímulos reputacionais e de comunicação, e estímulos de inovação e mercado.

Os estímulos técnicos e de capacitação incluem formação e capacitação, elaboração de guias técnicos, cadernos de sensibilização para decisores, recomendações, estudos e outros instrumentos, e ações de reflexão e de divulgação de casos de referência. Os estímulos reputacionais e de comunicação incluem ações de comparação, de sensibilização e de divulgação. Os estímulos de inovação e mercado incluem ações de apoio à inovação e à realização de projetos-piloto.

Sendo os estímulos recomendados não essenciais, mas relevantes, a sua concretização depende muito da iniciativa dos agentes do setor, nomeadamente instituições de ensino superior, instituições de I&D, associações e empresas. A sua criação pode ser acelerada, por exemplo, através de avisos do Fundo Ambiental, capazes de mobilizarem todo o potencial existente no setor.

A análise económica e financeira

Para a definição da estratégia de investimento e de financiamento foi avaliada a situação económica e financeira atual e estimadas as necessidades de investimento para diferentes cenários. Nos sistemas de titularidade estatal considerou-se um único cenário baseado nos seus planos de investimento. Nos sistemas de titularidade municipal, face à maior imprevisibilidade devido à frequente ausência de instrumentos de planeamento estratégico e ao maior peso previsível da reabilitação nos investimentos, optou-se por simular quatro cenários centrados neste aspeto, para além do caso base:

- Cenário 1 (insuficiente) correspondente à manutenção da atual situação de reabilitação (0,5 %/ano de condutas e 0,3 %/ano de coletores) e, adicionalmente, aos investimentos de conclusão da construção de ativos, bem como de resiliência, modernização e descarbonização previstos no PENSAARP 2030;
- Cenário 2 (minimalista) correspondente à melhoria das práticas de reabilitação atual, atingindo-se 1 % de reabilitação de condutas e coletores e, adicionalmente, aos investimentos de conclusão da construção de ativos, de resiliência, modernização e descarbonização;
- Cenário 3 (central) correspondente à melhoria das práticas de reabilitação atual, atingindo-se 1,5 % a 2 %/ano, e, adicionalmente, aos investimentos de conclusão da construção de ativos, de resiliência, modernização e descarbonização;
- Cenário 4 (ideal) correspondente à melhoria das práticas de reabilitação atual, atingindo-se 2 % a 3 %/ano, e, adicionalmente, aos investimentos de conclusão da construção de ativos, de resiliência, modernização e descarbonização.

O presente PENSAARP 2030 preconiza que as entidades gestoras com desempenho atual baixo prossigam o cenário 2 (minimalista), realizando investimentos de conclusão da construção de ativos, bem como de resiliência e modernização, e promovendo 1 % de reabilitação de condutas e coletores, concentrando prioritariamente esforços na sua reestruturação e viabilidade, de forma a poderem depois evoluir para uma situação que permita ir aumentando de forma sustentada o investimento infraestrutural e alcancarem o cenário seguinte. Preconiza também que as entidades gestoras com desempenho atual mediano prossigam o cenário 3 (central), realizando investimentos de conclusão da construção de ativos, de resiliência, modernização e descarbonização, e promovendo entre 1,5 % e 2 %/ano de reabilitação de condutas e coletores. Preconiza ainda que as entidades gestoras com desempenho elevado prossigam o cenário 4 (ideal), realizando investimentos de conclusão da construção de ativos, de resiliência, modernização e descarbonização, e promovendo entre 2 % e 3 %/ano de reabilitação de condutas e coletores.

As necessidades totais de investimento a preços correntes serão de 5500 milhões de euros, no cenário 3 (central) que é recomendado, sendo a parcela de reabilitação das infraestruturas a mais relevante, representando cerca de metade do investimento total. Considerando que nas últimas três décadas o setor investiu em média perto de 500 milhões de euros/ano, com variações entre 200 e 700 milhões de euros/ano, para o futuro o setor necessita de manter esse ritmo médio, substituindo gradualmente os investimentos em novas infraestruturas por investimentos na reabilitação dos ativos existentes.

Os gastos com os serviços devem ser tendencialmente recuperados por tarifas para os serviços de abastecimento de água e de águas residuais (e eventualmente pluviais), sendo prevista também a utilização dos impostos para os serviços de águas pluviais e, em situações pontuais, para os restantes dois serviços, apenas quando se ultrapassarem os limites de acessibilidade económica estabelecidos. Naturalmente, há que deduzir eventuais transferências, nomeadamente através dos fundos europeus existentes.

Sem considerar uma eventual subsídio, os investimentos necessários e os correspondentes gastos operacionais apontam para um tendencial acréscimo das tarifas médias domésticas de valores de 2,06 €/m³ (situação de partida) para valores da ordem de 2,45 €/m³ a 3,28 €/m³, em função do cenário, sendo de 2,90 €/m³ no cenário 3 (central).

Este acréscimo é justificado pela tendencial recuperação de gastos por via tarifária e pelo previsível grande aumento dos investimentos de reabilitação de que o País necessita, para assegurar a sustentabilidade a longo prazo das infraestruturas e, conseqüentemente, dos serviços. Este nível previsível de tarifas dos serviços é aceitável em termos de macro acessibilidade económica média nacional dos consumidores, seguindo, aproximadamente, os valores de referência estipulados pela entidade reguladora.

Estratégia de atribuição de apoios

A estratégia de atribuição de apoios deverá, neste contexto, estar alinhada com os investimentos e ações previstas no presente PENSAARP 2030, devendo favorecer:

- Investimentos que contribuam para a eficiência dos serviços, incluindo melhoria da organização do setor (nomeadamente processos de agregação que permitam obter economias de escala e reforço de capacidade dos serviços em baixa) e da organização, modernização e digitalização das entidades gestoras, da eficiência hídrica, da eficiência energética e da descarbonização;
- Investimentos que contribuam para a eficácia dos serviços, incluindo acessibilidade física, continuidade e fiabilidade, qualidade das águas distribuídas e rejeitadas (nomeadamente, construção ou melhoria de estações de tratamento de águas residuais que permitam a preservação da qualidade dos recursos hídricos), e ainda segurança, resiliência e ação climática;
- Investimentos que contribuam para a sustentabilidade dos serviços, incluindo sustentabilidade infraestrutural, na utilização de recursos, no capital humano e na gestão de informação e conhecimento;
- Investimentos que contribuam para a valorização ambiental e territorial dos serviços, que nem sempre geram retorno económico direto;
- Ações transversais de incentivo e estímulo à melhoria do setor, nomeadamente programas de formação e capacitação que garantam uma permanente atualização e oferta de conteúdos formativos, disponibilizando aos recursos humanos do setor o conhecimento e as condições propícias à materialização do presente PENSAARP 2030, elaboração de estudos e de instrumentos estratégicos, ações de sensibilização e divulgação, e ações de apoio à inovação e realização de projetos-piloto.

Estes objetivos estratégicos são beneficiados por lógicas de agregação e de exploração de economias de escala e/ou de gama, justificando-se um critério de distribuição de apoios públicos que incentive projetos que as promovam. Deste modo, podem concorrer aos apoios públicos todos os municípios, quer concorram agregados, quer concorram sozinhos. Contudo, aos municípios que concorram sozinhos sem fazer prova de que não se pode agregar, é atribuída uma taxa de financiamento inferior, equivalente a uma redução de 15 pontos percentuais na taxa de financiamento aplicável. Em paralelo, devem merecer prioridade as situações identificadas com passivos ambientais graves no setor, bem como as situações no domínio da resiliência e do combate à escassez de água. No que se refere aos passivos ambientais graves, a prioridade dos apoios públicos deve ser dirigida às situações identificadas pela Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.), na tabela 1, promovendo uma articulação estreita do Plano com os objetivos constantes da legislação que resulta da transposição da Diretiva Quadro da Água para a melhoria da qualidade das massas de água.

TABELA 1
Intervenções prioritárias nos sistemas

Intervenção	Descrição	Localização
Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) de Arreigada	Construção de nova ETAR para servir uma parte do concelho de Paços de Ferreira	Paços de Ferreira
ETAR de Barcelos	Construção (ou remodelação/ampliação) de ETAR para servir o aglomerado urbano de Barcelos e a margem direita do Cávado	Barcelos
ETAR na bacia hidrográfica do Leça	Melhoria do nível de tratamento das ETAR Ponte Moreira e de Ermesinde. Remodelação/deslocalização da ETAR de Parada (não tem capacidade e localiza-se em zona ameaçada por cheias)	Maia e Ermesinde
ETAR de Ossela	Ampliação/remodelação da ETAR para melhoria do nível de tratamento	Oliveira de Azeméis
ETAR de Salgueiro	Ampliação/remodelação da ETAR para melhoria do nível de tratamento	Oliveira de Azeméis
ETAR do Choupal	Remodelação da ETAR para melhoria do nível de tratamento e sistema de adução	Coimbra
ETAR de Cantanhede	Construção de ETAR	Cantanhede/Mira

Intervenção	Descrição	Localização
ETAR do Alto Nabão	Remodelação da ETAR e construção de estação elevatória para ligação da ETAR da Zona Industrial de Ourém	Ourém
ETAR de Arruda dos Vinhos	Remodelação e ampliação da ETAR	Arruda dos Vinhos
ETAR de Caldas da Rainha	Remodelação e aumento da capacidade da ETAR	Caldas da Rainha
ETAR da Golegã	Remodelação da ETAR	Golegã
ETAR da Beirã	Remodelação da ETAR	Marvão
ETAR de Gáfete	Remodelação da ETAR	Crato
ETAR de Pardais	Construção de ETAR	Vila Viçosa
ETAR de São Romão	Construção de ETAR	Vila Viçosa
ETAR de Porto Covo	Remodelação da ETAR	Sines
ETAR Felizes	Remodelação da ETAR	Almodôvar
ETAR São Barnabé	Remodelação da ETAR	Almodôvar
ETAR Paderne	Remodelação/substituição da ETAR	Albufeira
ETAR Lagoa	Remodelação da ETAR	Lagoa
ETAR da Mexilhoeira da Carregação	Remodelação da ETAR, se for impossível a sua desativação e ligação do sistema à nova ETAR da Companheira	Lagoa
ETAR de Loulé	Remodelação da ETAR	Loulé
Reabilitação dos sistemas de saneamento em baixa em zonas ribeirinhas/costeiras	Correção do extravasamento do sistema de águas residuais para as redes pluviais; minimização da entrada de água salgada nos sistemas de saneamento	Vila Real de Santo António, Castro Marim, Tavira, Olhão, Faro, Lagoa, Portimão e Lagos
Reabilitação do sistema de saneamento de Algoz e Tunes	Correção das descargas no meio recetor do sistema em baixa. Remodelação do sistema em alta para encaixe do sistema em baixa e da zona industrial do Algoz	Silves

A governação do Plano

Considerando que, tão importante como ter um adequado planeamento estratégico, é ter uma boa governança do mesmo, a realização do PENSAARP 2030 será coordenada por uma estrutura especializada de gestão, denominada de Grupo de Apoio à Gestão 2030 (GAG 2030), dotada de recursos adequados. Ao GAG 2030 cabe a responsabilidade de: acompanhamento e avaliação da realização da estratégia; identificação de desvios e propostas de alteração concretas; realização periódica de sessões de reflexão estratégicas; acompanhamento da elaboração do regulamento de atribuição de fundos e dos avisos a lançar; mobilização das partes interessadas na realização do PENSAARP 2030; maior integração do PENSAARP 2030 nos ODS das Nações Unidas; e preparação de uma revisão intercalar do PENSAARP 2030. O seu relatório anual será objeto de divulgação pública.

A monitorização dos objetivos do PENSAARP 2030 será feita anualmente ao longo do período da sua vigência. Para o efeito, o GAG 2030 avaliará a situação em que se encontra cada objetivo através das métricas de desempenho estabelecidas, que podem ser indicadores (de resultados), índices ou dados, e procuram abranger todos os aspetos relevantes de cada objetivo. Na monitorização dos objetivos, para além da análise das métricas com base na média anual das entidades gestoras, será também monitorizado o número de entidades gestoras com avaliação abaixo da meta, permitindo a adoção de programas específicos para a sua melhoria.

A monitorização das medidas do PENSAARP 2030 será feita anualmente, avaliando o GAG 2030 a situação em que se encontra cada uma, com apoio de um painel de especialistas.

A monitorização dos incentivos considerados necessários será feita anualmente, avaliando o GAG 2030 a situação em que se encontra cada um.

A monitorização do investimento e do financiamento do setor será realizada anualmente ao longo da vigência do PENSAARP 2030 e comparada a sua realização com as estimativas previstas.

Para a concretização do PENSAARP 2030 será implementada uma estratégia alargada e articulada de mobilização do setor, com o poder político e a Administração Pública a assumirem, naturalmente, um papel de especial relevo, mas envolvendo também os restantes agentes do setor. Para o reforço da mobilização destes agentes preconiza-se a criação de um Pacto de Compromisso Nacional pelos Serviços de Águas, com um conjunto de iniciativas para apresentação e discussão da estratégia com cada um destes agentes, que serão convidados a assumir os seus compromissos através da realização de um plano de ação específico.

118