

Relatório de análise dos comentários e
sugestões apresentados pelo Conselho Tarifário
e em sede de consulta pública do projeto de
alteração do artigo 49.º do Regulamento
tarifário do serviço de gestão de resíduos
urbanos (RTR)

Consulta pública n.º 02/2016

Outubro de 2016

Índice

1. Enquadramento.....	2
2. Identificação dos contributos recebidos.....	3
3. Apreciação dos comentários genéricos ou não relacionados diretamente com a redação do projeto em discussão.....	4
4. Apreciação dos comentários específicos sobre a redação do artigo 49.º do RTR	5
5. Conclusões.....	9

1. Enquadramento

O Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos (doravante também designado RTR), aprovado pela Deliberação n.º 928/2014 e publicado no Diário da República, 2.ª série, de 15 de abril, estabelece que, para os sistemas de titularidade estatal, o modelo de determinação das tarifas assenta na definição de proveitos permitidos por períodos regulatórios, o qual tem uma duração de 3 anos no caso do primeiro período (artigos 25.º e 26.º). As tarifas de cada ano resultam da divisão dos proveitos permitidos para cada ano pelas quantidades totais de resíduos urbanos indiferenciados que as entidades gestoras preveem receber em cada ano (artigo 49.º).

Na sequência da apreciação preliminar sobre as propostas de investimentos apresentadas pelas concessionárias dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho (ao abrigo do previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 95.º-A do RTR), assim como da recolha junto das concessionárias de informação sobre os ativos existentes e afetos a cada concessão (realizada no decurso do período de consulta pública do documento complementar ao RTR), a ERSAR conseguiu reunir alguma informação preliminar que permitia antecipar cenários de determinação dos proveitos permitidos para o período de 2016 a 2018.

Neste quadro admitiu-se que da aplicação estrita das regras de definição das tarifas resultantes do RTR, nomeadamente do seu artigo 49.º, pudessem ocorrer, dentro do período regulatório, oscilações significativas das tarifas. O mecanismo previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho, apenas mitiga o efeito de aumentos tarifários e enquanto exista o saldo aí previsto (correspondente ao acréscimo de gastos referente a amortizações acumuladas de investimento contratual por realizar, deduzido do montante de imposto diferido que lhe está associado e do valor contabilístico líquido de amortizações e subsídios do conjunto de bens e ativos que não venham a integrar a base de ativos de partida).

Das simulações feitas naquela data, concluiu-se que este mecanismo poderia não ser suficiente para assegurar estabilidade tarifária no período, particularmente quando se verificassem sucessivas oscilações de sentido contrário.

Face ao exposto, o Conselho de Administração da ERSAR aprovou um projeto de alteração do artigo 49.º do RTR, para introduzir um mecanismo que, sem alterar a metodologia de definição

dos proveitos permitidos, permitiria ao regulador assegurar uma maior estabilidade tarifária e mitigar o impacto de variações significativas, dependendo de uma análise das circunstâncias concretas de cada entidade gestora.

Este projeto consistia no aditamento de um novo número para o artigo 49.º do RTR (mantendo o atual corpo como n.º 1), com a seguinte redação:

«2 – No caso de se preverem oscilações significativas das tarifas dentro ou entre períodos regulatórios, a ERSAR pode, por sua iniciativa ou sob proposta da entidade gestora, apresentada no âmbito da audiência prévia para a definição dos proveitos permitidos, determinar a aplicação de uma tarifa diferente da resultante do número anterior com vista a atenuar aquelas variações, determinando ainda a metodologia para os acertos resultantes desta diferença, a realizar em simultâneo com os ajustamentos previstos no artigo 39.º.»

Nos termos do artigo 12.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 37.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, o projeto foi submetido a consulta pública e à audição do Conselho Tarifário.

A consulta pública decorreu entre 19 de setembro e 18 de outubro, tendo o Conselho Tarifário reunido no dia 6 de outubro para discutir o documento.

2. Identificação dos contributos recebidos

No decurso do período de consulta pública, foram recebidos contributos das seguintes entidades:

- Município de Alter do Chão
- Município de Campo Maior
- Município de Castelo Branco
- Município de Coimbra
- Município de Crato
- Município de Elvas
- Município de Fundão
- Município de Gavião
- Município de Montijo

- Município de Palmela
- Município de Ponte da Barca
- Município de Ponte de Sor
- Município de Seixal
- Município de Sever do Vouga
- Município de Tabuaço
- Município de Vila de Rei
- Município de Vila Velha de Ródão
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
- EMAR de Portimão
- Empresa Geral do Fomento em nome próprio e em representação das onze concessionária por si detidas, designadamente, ALGAR, AMARSUL, ERSUC, RESIESTRELA, RESINORTE, RESULIMA, SULDOURO, VALNOR, VALORLIS, VALORMINHO e VALORSUL.

A Câmara Municipal de Lisboa informou que o assunto foi encaminhado para o gabinete do vereador responsável pelas finanças, mas não chegou a apresentar contributos até ao final do prazo definido.

Apesar de não ter sido recebido, até à presente data, o parecer do Conselho Tarifário, serão tidas em consideração as opiniões expressas pelos respetivos Conselheiros e Presidente, na reunião de 6 de outubro.

3. Apreciação dos comentários genéricos ou não relacionados diretamente com a redação do projeto em discussão

A EMAR de Portimão, sem colocar em causa a redação proposta para os n.ºs 2 e 3 do artigo 49.º do RTR, criticou a fórmula do n.º 1 deste mesmo artigo (que corresponde à redação original do RTR), por entender que contraria os objetivos do PERSU2020 (de incremento da separação de resíduos e desvio de aterro) na medida em que a redução dos resíduos indiferenciados em aterro levará a um aumento do valor da tarifa. Ainda que o n.º 1 do artigo 49.º não esteja em discussão no âmbito do presente processo de revisão do RTR, importa esclarecer que um aumento da

recolha seletiva (reduzindo o denominador da fórmula) significará um aumento correspondente das receitas provenientes do valor de contrapartida pago pela retoma dos materiais, as quais deduzem aos proveitos permitidos (enquanto receitas adicionais), reduzindo, portanto, também o numerador da fórmula constante do artigo 49.º do RTR.

Esta entidade gestora critica ainda o facto de as decisões de definição de tarifas pela ERSAR terem vindo a ocorrer depois do início do ano, mas obrigarem a acertos desde essa data, o que perturba o equilíbrio das contas de qualquer entidade gestora, agravado pelo facto de não poder repercutir essas variações tarifárias no utilizador final. A este propósito refira-se que a ERSAR procurou mitigar tais dificuldades no que respeita à definição das tarifas de 2016 (que por vicissitudes várias e não controladas pela ERSAR só poderá ocorrer já junto do final do ano), nomeadamente estabelecendo no artigo 95.º-A do RTR que os eventuais acertos a que haja lugar serão efetuados de forma fracionada durante os doze meses de 2017.

O município de Sever do Vouga aproveitou a oportunidade para propor a revisão da forma de aplicação da taxa de gestão de resíduos a cada município utilizador de um mesmo sistema multimunicipal (ou intermunicipal). Trata-se, porém, de uma matéria que ultrapassa o âmbito do projeto em discussão pública, como reconhecido pelo próprio município. Nos termos da lei (Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, e Portaria n.º 278/2015, de 11 de setembro), a TGR suportada pelas entidades gestoras responsáveis pelo tratamento de resíduos (e referente às quantidades depositadas em aterro e incineradas), deve ser repercutida nos respetivos municípios utilizadores. A repercussão é proporcional aos quantitativos de resíduos indiferenciados entregues por cada município utilizador à entidade gestora em alta, pelo que o município que mais consiga sensibilizar os seus munícipes à deposição seletiva dos resíduos, menor quantidade de resíduos indiferenciados entregará à entidade gestora em alta reduzindo, assim, o valor da TGR a suportar.

4. Apreciação dos comentários específicos sobre a redação do artigo 49.º do RTR

No final da reunião do Conselho Tarifário, durante a qual os Conselheiros representantes da DECO, da UGC, da EGF e da Águas de Portugal manifestaram preocupação quanto à falta de especificação da norma proposta, o Presidente deste órgão consultivo sintetizou a discussão tida, recomendando uma reflexão mais aprofundada sobre a norma e a limitação do seu âmbito de aplicação ao primeiro período regulatório.

Os municípios do Fundão, Ponte da Barca, Sever do Vouga e Tabuaço manifestaram concordância com o projeto apresentado. A EMAR de Portimão, sem prejuízo das críticas acima descritas ao n.º 1 do artigo 49.º do RTR (que corresponde à redação original), não apresentou qualquer comentário ou proposta de alteração ao projeto de redação dos n.ºs 2 e 3, ora em discussão.

O município do Montijo manifestou concordância com o projeto, no pressuposto de visar fundamentalmente o nivelamento de forma a estabilizar as tarifas, proporcionando assim o não aumento significativo e abrupto das mesmas. Ressalvou, porém, o facto de não dispor das simulações que lhe permitam concluir com fiabilidade do impacto real associado à presente proposta.

A tabela seguinte resume os comentários recebidos das demais entidades:

Entidade	Comentário
Municípios de Alter do Chão, Campo Maior, Castelo Branco, Crato, Elvas, Gavião, Ponte de Sor, Vila de Rei, Vila Velha de Ródão	<p>Com vista a acautelar possíveis aumentos extraordinário da tarifa propõem o aditamento de novos números 3 e 4 ao artigo 49.º do RTR, nos seguintes termos:</p> <p><i>1 – (Mantém-se).</i></p> <p><i>2 – (Conforme proposto).</i></p> <p><i>3 – A tarifa resultante do cálculo previsto no número anterior nunca poderá implicar um aumento superior a 5%, sendo que qualquer aumento superior a este percentual implicará proposta nesse sentido e decidida por unanimidade pelo Conselho de Administração da entidade gestora.</i></p> <p><i>4 – No caso de o cálculo previsto do número 2 implicar uma diminuição da tarifa, esta terá aplicação automática.</i></p>
Município de Coimbra	<p>Considera necessário especificar o significado de "<u>oscilações significativas das tarifas...</u>", designadamente quantificando um intervalo percentual do aumento ou diminuição da tarifa que permita a aplicação desta norma.</p> <p>Considera necessário clarificar a que proveitos permitidos é feita referência no n.º 2 proposto, por referência aos que já estão mencionados no artigo 39.º do RTR.</p>
DECO	<p>Considera positivo o objetivo de estabilidade tarifária quando não seja possível evitar variações significativas de sentido oposto.</p> <p>Questiona se este mecanismo é de aplicação transitória ou permanente.</p> <p>Entende que a proposta apresenta conceitos com uma larga discricionariedade (como "oscilações significativa", "dentro ou entre períodos regulatórios"), que se deve evitar. Recomenda que este mecanismo apenas se aplique quando existem variações superiores a, por exemplo, 5%</p>

Entidade	Comentário
	<p>nas tarifas em sentidos opostos dentro do período em análise (definido não em função do período regulatório mas da origem das variações previstas nas tarifas, como por exemplo os planos de investimento).</p> <p>Porque os acertos serão feitos com um desfasamento de dois anos (por serem junto com os ajustamentos do artigo 39.º), o que implica encargos para a EG ou para a tarifa, recomenda prudência na aplicação do mecanismo e ponderação dos benefícios face aos encargos que a sua aplicação gera.</p>
EGF, ALGAR, AMARSUL, ERSUC, RESIESTRELA, RESINORTE, RESULTIMA, SULDOURO, VALNOR, VALORLIS, VALORMINHO e VALORSUL	<p>Entendem que a proposta apresentada viola o princípio da legalidade, conferindo um poder discricionário inadmissível ao regulador na fixação das tarifas, não permitindo a nenhuma das Entidades Gestoras antecipar quando, em que condições, como, e com que limites é que a ERSAR decidirá aplicar uma “tarifa diferente” da que resultaria do n.º 1 do artigo 49.º. Consideram ainda que poderia ser posto em causa o princípio da recuperação económica e financeira dos custos dos serviços em cenários de eficiência.</p> <p>Entendem que qualquer alteração ao artigo 49.º teria de, forçosamente, respeitar os seguintes princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Carácter meramente transitório, com aplicação no corrente período regulatório, e apenas neste; b) Garantia da sustentabilidade financeira e económica das empresas e da remuneração dos acionistas; c) Recuperação de todos os proveitos permitidos apurados em conformidade com o RTR e previstos para o atual período regulatório, até ao final de 2018; d) Remuneração por eventuais diferimentos de <i>cash flow</i> à taxa do custo médio ponderado do capital das concessionárias; e) Aplicação do mecanismo excecional e transitório às onze entidades gestoras e não apenas àquelas que registam potenciais variações de tarifa mais significativas; f) Crescimento, tanto quanto possível, linear das tarifas durante o período regulatório, com vista obter um maior alisamento tarifário, evitando variações dentro do período; g) Utilização do passivo regulatório com base num <i>overview</i> dos 3 anos do período regulatório, recorrendo à totalidade daquele passivo relativamente às tarifas de determinadas entidades gestoras, sempre que isso se mostre necessário para atenuar variações tarifárias.

Da apreciação dos comentários recebidos conclui-se que a principal crítica é a ausência de critérios objetivos e quantificados para aplicação do mecanismo que se pretende introduzir, não

tendo as concessionárias e vários dos municípios que se pronunciaram considerado aceitável a existência de uma norma com estes termos.

Conforme referido na nota justificativa, o objetivo era o de assegurar uma maior estabilidade tarifária, nomeadamente, no período e quando se verifiquem sucessivas oscilações de sentido contrário. De todo o modo, pelo tempo e informação disponíveis, não foi possível desenhar uma metodologia detalhada e quantificada, com garantia de conseguir responder às situações que se pudessem vir a colocar, tendo-se considerado necessária uma análise das circunstâncias concretas de cada entidade gestora para cada tomada de decisão. De resto, não foram apresentadas no âmbito do período de consulta pública propostas alternativas concretas capazes de reduzir a criticada margem de discricionariedade.

Com efeito, a proposta dos municípios não se afigura desejável porquanto limita de forma meramente administrativa eventuais aumentos, quando a questão subjacente à proposta em apreço se prende com oscilações tarifárias relevantes de sinal contrário. Por outro lado, tanto a EGF como as concessionárias por si detidas, limitam-se na respetiva pronúncia a constatar factos já mencionados pelo regulador, nomeadamente que uma parte substancial do aumento das tarifas deriva de novos investimentos necessários ao cumprimento das metas, mas não apresentam propostas concretas para uma fórmula de ajustamento que permita evitar oscilações de sinal contrário dentro do período 2016-2018. Por outro lado, a pretensão de "aplicação do mecanismo excecional e transitório às onze entidades gestoras e não apenas àquelas que registam potenciais variações de tarifa mais significativas" desvirtua a razão de ser do mecanismo, sem que isso tenha sido justificado.

Acresce que, da análise entretanto efetuada, de natureza preliminar, dos dados recebidos no âmbito do reporte das contas reguladas (apresentado até 23 de setembro pp), parece resultar que as oscilações tarifárias de sinal contrário não serão, em geral, tão acentuadas como inicialmente se previa.

Assim, e tendo presente ainda a recomendação formulada quanto ao carácter meramente transitório deste mecanismo, julga-se ser possível e conveniente abdicar da sua implementação para o primeiro período regulatório.

5. Conclusões

Não obstante a relevância do objetivo que se pretendia atingir com esta proposta, a ERSAR reconhece que a proposta apresentada implicava o recurso a conceitos indeterminados, só passíveis de concretização após análise do resultado da definição dos proveitos permitidos, e com base numa análise das circunstâncias de cada caso concreto. Importa notar que a ERSAR não dispunha de informação e tempo suficiente para definir uma fórmula concreta de apuramento da tarifa a praticar (sem prejuízo da tarifa devida, resultante dos proveitos permitidos), pelo que qualquer proposta mais concreta que o regulador pudesse ter feito àquela data poderia não se revelar a mais adequada para proteger o interesse dos utilizadores e das entidades gestoras.

Pretendendo a ERSAR que a implementação do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos, neste primeiro período de 2016 a 2018, se processe com a maior transparência e normalidade possíveis, e tendo concluído que o mecanismo equacionado no projeto de alteração do artigo 49.º do RTR, colocado em discussão pública, poderia não ser determinante para assegurar a pretendida estabilidade tarifária, como inicialmente antecipado, tendo, além disso, sido objeto de várias críticas tanto da parte das empresas concessionárias como de alguns municípios utilizadores, considera-se mais adequado não aprovar o projeto sujeito a consulta pública e não proceder a qualquer alteração do artigo 49.º do RTR.

O Conselho de Administração

Orlando Borges

Paulo Lopes Marcelo

Ana Barreto Albuquerque