

- Relatório de análise dos comentários e sugestões apresentados pelo Conselho Tarifário e em sede de consulta pública dos projetos de alteração do artigo 95.º-A do Regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos (RTR) e do Documento Complementar do RTR

Consulta pública n.º 01/2016

Agosto de 2016

Índice

1. Enquadramento	3
2. Identificação dos contributos recebidos.....	4
3. Apreciação dos comentários genéricos ou não relacionados diretamente com a redação dos projetos em discussão	6
4. Apreciação dos comentários específicos sobre o projeto de alteração do artigo 95.º-A do RTR	14
a) Alínea g) do n.º 1 do artigo 95.º-A (prazo para reporte de contas)	15
b) Alínea i) do n.º 1 do artigo 95.º-A (prazo para o exercício do seu direito de audiência prévia)	16
c) N.º 2 do artigo 95.º-A (acerto da faturação referente a 2016).....	17
5. Apreciação dos comentários específicos sobre o articulado do Documento Complementar	18
a) N.º 3 do artigo 4.º	19
b) Alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º	20
c) Alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º	21
d) N.º 4 do artigo 7.º	22
e) N.º 9 do artigo 8.º	22
f) N.º 13 do artigo 8.º	23
g) N.º 14 e 15 do artigo 8.º.....	24
h) N.º 5 do artigo 10.º	25
i) N.º 3 do artigo 11.º	25
j) Artigo 12.º.....	28
k) Artigo 14.º (disposições transitórias).....	29
l) Anexo I (Modelo de contas reguladas)	32
6. Outras correções introduzidas no Documento Complementar	36
7. Conclusões	37

1. Enquadramento

O Regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos (RTR), aprovado pela Deliberação n.º 928/2014 e publicado no Diário da República, 2.ª série, de 15 de abril, estabelece, entre outras, as regras para a definição dos proveitos permitidos para as entidades gestoras de sistemas de titularidade estatal.

O calendário para a definição das tarifas relativas a 2016 a praticar pelas concessionárias de sistemas multimunicipais de capitais maioritariamente privados foi definido através de uma disposição específica (o artigo 95.º-A do Regulamento tarifário, aditado em junho de 2015), de forma a acomodar a conclusão do processo de privatização da Empresa Geral de Fomento. Na medida em que a tomada de decisão final iria sempre ocorrer já no decurso de 2016, estabeleceu-se ainda um prazo para a realização dos acertos de faturação a que houvesse lugar.

O novo calendário foi cumprido até à fase de apreciação preliminar sobre as propostas de investimentos apresentadas pelas concessionárias (alínea f) do n.º 1 do artigo 95.º-A). A fase seguinte corresponde ao reporte de contas previsionais por parte das entidades gestoras, seguida da elaboração pela ERSAR da proposta de proveitos permitidos.

A ERSAR elaborou, nos termos previstos no artigo 99.º do RTR, o Documento Complementar com o modelo de contas reguladas, o qual foi aprovado por deliberação do Conselho de Administração de 7 de março de 2016. Porque foram levantadas dúvidas pelas concessionárias sobre a validade formal do procedimento seguido, o Conselho de Administração da ERSAR deliberou, em 24 de março pp, reiniciar o procedimento, de forma a conceder novo período de audiência às concessionárias.

Desta forma, tornou-se igualmente necessário ajustar o calendário das próximas fases do procedimento de definição dos proveitos permitidos estabelecido no artigo 95.º-A do Regulamento tarifário e redefinir o prazo para os acertos de faturação resultantes da definição da tarifa para 2016.

2. Identificação dos contributos recebidos

Nos termos do artigo 12.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, foi realizado um período de consulta pública sobre os projetos de alteração do artigo 95.º-A do Regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos (RTR) e do Documento Complementar do RTR, que decorreu entre 4 de abril e 17 de maio.

Foram recebidos comentários das seguintes entidades:

- ALGAR,
- AMARSUL,
- ERSUC,
- RESIESTRELA,
- RESINORTE,
- RESULTIMA,
- SULDOURO,
- VALNOR,
- VALORLIS,
- VALORMINHO,
- VALORSUL,
- Empresa Geral de Fomento (EGF),
- MOTAENGIL - Ambiente e Serviços, SGPS, S.A., URBASER e SUMA TRATAMENTO,
- Município de Alcochete,
- Município da Amadora,
- Município do Barreiro,
- Município de Lisboa,

- Município de Loures,
- Município da Moita,
- Município de Odivelas,
- Município de Palmela,
- Município do Seixal,
- Município de Sesimbra,
- Município de Setúbal,
- Município de Vila Franca de Xira,
- Comunidade Intermunicipal do Oeste¹,
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO.

As onze concessionárias dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos, assim como os respetivos acionistas privados, diretos e indiretos (EGF, MOTAENGIL, URBASER e SUMA), apresentaram comentários parcialmente idênticos (a MOTAENGIL, URBASER e SUMA pronunciaram-se apenas sobre o artigo 14.º do Documento Complementar).

Também os doze municípios acima identificados, abrangidos pelos sistemas da Valorsul e Amarsul, adotaram uma posição conjunta e remeteram, por esse motivo, contributos idênticos entre si.

Simultaneamente, e em cumprimento do previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 37.º dos Estatutos da ERSAR, foi promovida a audição do Conselho Tarifário. Na sequência da reunião tida a 15 de abril de 2016, este órgão consultivo da ERSAR emitiu o seu parecer em 23 de maio pp. Conforme resulta deste documento, nenhum dos Conselheiros manifestou uma oposição de princípio aos projetos apresentados pela ERSAR. Sem prejuízo, o conselheiro representante de entidades gestoras de sistemas de resíduos urbanos de titularidade estatal (EGF), o conselheiro

¹ Composta pelos Municípios de Alcobça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras e que sucedeu à Associação de Fins Específicos AMO MAIS.

representante das entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos (Sociedade Ponto Verde) e os dois representantes de associações de consumidores de âmbito nacional (DECO e União Geral dos Consumidores) formularam observações, as quais ficaram refletidas no referido parecer e serão, por esse motivo, objeto de análise no presente relatório.

No decurso do período de consulta pública e no sentido de preparar o exercício de determinação do valor dos proveitos permitidos, a ERSAR recolheu junto das concessionárias informação sobre os ativos existentes e afetos a cada concessão. Entendeu-se pertinente a realização, com base nestes dados, de análises de impacto a algumas regras do Documento Complementar. Não obstante este exercício ter prolongado o processo de aprovação do referido documento, considera-se ter contribuído para uma maior adequação da decisão final.

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

A posição conjunta dos doze municípios abrangidos pelos sistemas da Valorsul e Amarsul começa por sustentar que os municípios, utilizadores e acionistas dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos abrangidos pelo RTR e pelos projetos ora em discussão, "não foram consultados nem chamados a participar ou a apresentar os seus contributos", tendo a ERSAR limitado os seus contactos à EGF, acionista maioritário da Valorsul e Amarsul (assim como das restantes concessionárias dos sistemas multimunicipais).

Ora, sobre este ponto a ERSAR não pode deixar de recordar que, tanto nos anteriores como nos atuais estatutos da ERSAR², os órgãos consultivos desta entidade reguladora³ incluem um representante da ANMP e um representante das entidades públicas gestoras de sistemas municipais de resíduos urbanos. Na medida em que o RTR e o aditamento do respetivo artigo 95.º-A foram apresentados e discutidos no Conselho Consultivo (por ainda não existir Conselho Tarifário), e que o Documento Complementar e a alteração ao artigo 95.º-A do RTR foram apresentados e discutidos no Conselho Tarifário, tendo ainda sido sujeitos a períodos de consulta

² Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, e Lei n.º 10/2014, de 6 de março.

³ Conselho Consultivo e Conselho Tarifário (este último criado pelos atuais estatutos).

pública abertos a qualquer interessado, não se afigura correto sustentar que os municípios não foram envolvidos na discussão destes documentos. De resto, o Conselho Consultivo reuniu por duas vezes para discutir o projeto de RTR no início de 2014 e, nessa ocasião, a ANMP apresentou contributos genéricos sobre o documento, que foram respondidos no correspondente relatório de análise. Aquando da discussão do aditamento do artigo 95.º-A, os municípios de Loures e Odivelas apresentaram contributos que foram igualmente analisados e respondidos no correspondente relatório de análise. No âmbito da presente discussão, a ANMP informou nada ter a acrescentar ao parecer do Conselho Tarifário.

A discussão e aprovação dos parâmetros regulatórios genéricos para determinação dos proveitos permitidos para o período regulatório 2016-2018 seguiu o procedimento previsto no artigo 43.º do RTR e nesse sentido foi promovida a audiência prévia das concessionárias. O contacto foi realizado com as concessionárias, das quais os municípios são igualmente acionistas, e não com o seu acionista privado.

Por outro lado, e na sequência da interposição da ação judicial pelas concessionárias de sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos de capitais maioritariamente privados, contestando os parâmetros regulatórios genéricos para determinação dos proveitos permitidos para 2016-2018 definidos pela ERSAR em 16 de dezembro de 2015, a ERSAR, para além da obrigatória publicitação do anúncio referente à citação dos contrainteressados, dirigiu comunicações individuais aos municípios abrangidos, alertando-os para a possibilidade de se constituírem como contrainteressados e assim terem oportunidade de ter um envolvimento mais direto na discussão desta questão.

Sem prejuízo das várias interações já havidas, mas considerando que aquela afirmação dos municípios revelava a necessidade de um maior envolvimento e esclarecimento dos mesmos, a ERSAR promoveu a realização de três sessões de esclarecimento nos passados dias 17 e 20 de junho para as quais convidou os municípios abrangidos pelos sistemas multimunicipais de resíduos urbanos geridos por entidades de capitais maioritariamente privados.

Os doze municípios abrangidos pelos sistemas da Valorsul e Amarsul, assim como a Comunidade Intermunicipal do Oeste fizeram notar o seu desconhecimento quanto ao valor das tarifas que

resultará da aplicação do novo modelo de regulação económica definido no RTR, sugerindo que fossem feitas simulações da evolução das tarifas. O representante da DECO no Conselho Tarifário recomendou a apresentação de uma nota explicativa ao Documento Complementar que permitisse melhor apreender os impactos das alterações propostas.

A CIM do Oeste, assim como o representante da União Geral dos Consumidores no Conselho Tarifário manifestaram a sua oposição a medidas que tenham como resultado um aumento de custos para os consumidores.

Dado que o Documento Complementar estabelece, no essencial, o modelo para o reporte de contas e o artigo 95.º-A do RTR o calendário para o procedimento de definição dos proveitos permitidos, a preocupação manifestada pelos municípios e pela União Geral dos Consumidores não se prende exatamente com as regras ora sujeitas a consulta pública e avaliação do respetivo impacto, mas antes das regras constantes do próprio Regulamento tarifário.

Importa notar que qualquer projeção de tarifas, nesta data, não pode deixar de ser meramente indicativa, uma vez que a ERSAR não dispõe ainda da totalidade da informação necessária à definição dos proveitos permitidos, designadamente porque ainda tem de ser feito o reporte de contas previsionais pelas concessionárias, a ERSAR ainda não definiu os parâmetros específicos para cada entidade gestora e porque a proposta que a ERSAR fará, depois de reunida essa informação, será ainda sujeita a audiência prévia das concessionárias.

Na posição conjunta apresentada pelos doze municípios da Amarsul e Valorsul são ainda colocadas questões sobre as seguintes matérias que não se prendem essencialmente com opções já tomadas no RTR e que se situam, por isso, a montante dos projetos colocados a discussão pública:

a) Base de Ativos Regulados

Os municípios consideram que no novo modelo regulatório proposto são introduzidas alterações ao parâmetro BAR sem que para o efeito os municípios conheçam em detalhe o seu conteúdo ou tenham participado na avaliação e definição dos bens considerados afetos à concessão para o período regulatório em causa e que constitui a tal BAR.

Referem os municípios que, sendo este um dos parâmetros essenciais para o cálculo da tarifa, é difícil ponderar devidamente e escrutinar com rigor o que foi neste âmbito considerado pela ERSAR, e, em consequência, não pode ter noção se há ou não violação dos interesses dos municípios e das suas populações e em que medida estes poderão, ou não, ser prejudicados.

A este propósito importa notar que o Documento Complementar não propõe qualquer alteração ao conceito de BAR, sendo apenas efetuados esclarecimentos sobre quais os ativos que farão parte das referidas bases e consequentemente sujeitos a remuneração.

b) Depreciações e amortizações

Os municípios consideram que são desconhecidos os termos do cálculo das depreciações e amortizações, sendo tal facto bastante importante, tendo ainda em conta que no final da concessão os sistemas reverterão para os municípios.

Também relativamente a este comentário se impõe sublinhar que no Documento Complementar a ERSAR não propôs qualquer alteração ao método de amortizações patente no Regulamento tarifário, considerando por isso que o modelo aplicável é já de conhecimento público, dado já ter sido publicado há dois anos. O Documento Complementar limita-se a tratar das amortizações dos ativos que venham a fazer parte da BAR de partida por se tratar de uma regra de transição.

c) Custos de exploração

Os municípios entendem não ser aceitável que se considere como base de avaliação a comparação para o cálculo das eficiências dos gastos resultantes da média simples verificada nos históricos dos exercícios de 2013 e 2014 ou a verificada em 2015 (o menor), chamando a atenção para o facto de Portugal ter estado sujeito ao Programa de Assistência Económica e Financeira e à intervenção da Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, e como tal sujeito a restrições financeiras impostas às empresas públicas, onde se incluíam as empresas do setor dos resíduos tituladas maioritariamente pelo Estado, e que se concretizaram em cortes ao investimento, nos custos com o pessoal e baixos níveis de manutenção dos equipamentos e infraestruturas.

A preocupação dos municípios é que uma menor base de custos aceites implique uma diminuição da qualidade do serviço prestado, sugerindo que, quanto ao parâmetro dos custos de exploração, a ERSAR encontre uma outra base justa para o cálculo da situação de referência.

Consideram ainda que ao limitar a avaliação aos três anos do ciclo regulatório não é possível compreender os efeitos futuros das previsíveis alterações à remuneração da energia, bem como não se sabe como serão incorporadas as diminuições previstas das receitas dos recicláveis, introduzidas pela revisão ao sistema da Sociedade Ponto Verde.

Também neste ponto, a ERSAR não propôs no Documento Complementar qualquer alteração ao método de determinação dos custos de exploração base patente no Regulamento tarifário, pelo que se considera que o comentário apresentado se refere mais ao espírito previsto no RTR do que às clarificações propostas no Documento Complementar. De qualquer forma, compreende-se a preocupação de que médias resultantes de anos com custos atípicos possam resultar em linhas de custos base inferiores. Note-se, contudo, que o RTR não prevê a aprovação de um orçamento no sentido público, i.e., uma autorização para um máximo de gastos, pelo que a concessionária não se encontra limitada à linha base de custos, devendo, ao abrigo das obrigações do contrato de concessão, garantir o correto funcionamento da melhor forma. Este é um incentivo implícito no Regulamento tarifário para a melhoria de gestão e redução de custos. Veja-se, ainda, que quanto maiores os custos base aceites, maiores os proveitos permitidos e consequentemente as tarifas resultantes.

Quanto ao impacto de alterações das receitas provenientes da venda de energia ou recicláveis, recorda-se que ambos são tratados como receitas adicionais e como tal com impacto direto nos proveitos permitidos. Quer isto dizer que no caso de descida dessas receitas, *ceteris paribus*, as tarifas deverão subir para compensar essa diminuição de receitas e vice-versa.

d) Investimentos

Os municípios fazem notar que com o modelo do Regulamento tarifário não é possível determinar as oscilações previsíveis dos investimentos dado que as metodologias estão pensadas exclusivamente para aplicação por períodos de 3 anos, não permitindo antecipar o impacto dos investimentos que serão necessários para além desse horizonte temporal.

Ao contrário do modelo tradicional em Portugal de gestão de concessões em que se propõe um conjunto de investimentos para o período total da concessão e se consegue determinar previsionalmente a tarifa para todos os anos, o modelo agora empregue dá um maior enfoque ao curto prazo. Com isto, não se quer dizer que não há preocupação com o futuro ou com eventuais oscilações tarifárias futuras, mas apenas que o modelo deve permitir a análise dos tempos e a adaptação dos investimentos à realidade. Note-se que muitos dos investimentos realizados pelas anteriores concessionárias não se encontravam previstos no contrato de concessão implicando por isso análise casuísticas e eventuais revisões. O modelo patente no RTR assenta na premissa da proposta pelas concessionárias do plano de investimentos para o período regulatório e análise pela ERSAR dos investimentos que sejam necessários para o cumprimento dos objetivos de serviço público definidos para cada entidade gestora que incidem nomeadamente na garantia da universalidade, qualidade, eficiência e continuidade dos serviços públicos de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, bem como o cumprimento de metas ambientais associadas a essas atividades, garantindo, assim, uma correta gestão dos resíduos urbanos. A ERSAR, quando procede à análise dos investimentos a realizar para cada período regulatório, tem igualmente em atenção a análise incremental do impacto de cada um dos investimentos na concessão, solicitando para esse efeito a informação necessária, tal como disposto na alínea f) do ponto 1 do artigo 28º do RTR, a qual lhe permite avaliar os impactos destes investimentos em períodos subsequentes.

Sem prejuízo e a propósito do exemplo dado da Valorsul considera-se de salientar que, ao contrário do referido pelos municípios, “... na qual *nos próximos 3 anos não está prevista qualquer intervenção de grande envergadura com impacto tarifário...*”, o plano de investimento que foi apresentado pela Valorsul à ERSAR, para apreciação preliminar, em dezembro de 2015, para o 1º período regulatório (2016-2018), prevê um investimento (69,8 milhões de euros) que é cerca de metade do que tinha sido previsto vir a ser realizado até ao final da concessão (2034) no Orçamento e Projeto Tarifário para 2015 da Valorsul. Mais se clarifica que nesse plano de investimento se inclui a construção da unidade de tratamento mecânico e biológico do Oeste.

e) Modelo técnico e evolução no prazo da concessão

Os municípios consideram que para uma das concessionárias o modelo de RTR deveria ser testado a partir do modelo técnico já existente e considerando os investimentos previstos ao longo da totalidade do prazo da concessão, indicando-se os anos das substituições de equipamentos e permitindo-se avaliar o estado da concessão no seu final. Segundo os municípios, esta metodologia evitaria que os municípios viessem a ser confrontados no futuro com a inevitabilidade das extensões das concessões em virtude da necessidade de compensações a pagar.

Sendo o serviço de gestão de resíduos urbanos prestado em regime perpétuo (ainda que temporariamente concessionado), existirá uma necessidade de investimento contínuo (de manutenção e renovação ou, dada a evolução tecnológica e as necessidades de cariz ambiental, para alcançar as novas metas, cada vez mais ambiciosas). Por lado não podemos deixar de lembrar a necessidade de justiça intergeracional, ou seja, não deverá ser a geração atual a suportar um investimento que perdure nem deverão ser as próximas gerações a suportar algo que já não utilizam. Assim, o modelo proposto no RTR faz assentar as amortizações (o custo pela utilização dos equipamentos a ser repercutido nas tarifas) no período de utilização conforme previsto na legislação fiscal. Desta forma, é esperado que exista sempre valor líquido contabilístico positivo e que no final do período das concessões (31/12/2034) a entidade (pública ou privada) que substitua cada concessionária cessante seja responsável pelo pagamento da aludida compensação.

f) Avaliação da eficiência do sistema

Os municípios criticam o facto de, nos termos do RTR, a eficiência de um dado sistema ser medida em função apenas das respetivas atividades (no caso dos sistemas multimunicipais, o tratamento e recolha seletiva), considerando que, do ponto de vista municipal, interessa a eficiência total do sistema em alta e em baixa. Alertam que na avaliação dos investimentos de um sistema em alta, se deveria ter em conta o impacto não apenas na tarifa desse mesmo sistema, mas também nos custos dos serviços em baixa.

Compreendendo a preocupação dos municípios, note-se que a ERSAR deve garantir através da sua regulação que cada entidade atua no limite da sua eficiência, tendo, nos últimos anos, construído diversas ferramentas que se considera contribuem para este desiderato. Por outro lado, dado que cada sistema multimunicipal serve vários municípios, o impacto direto de um investimento desse sistema pode ser diverso em cada município. Assim, considera-se que a otimização deve ser preferencialmente assegurada através da articulação entre as entidades gestoras do sistema em alta e dos sistemas em baixa.

g) Alterações no setor dos resíduos

Os municípios alertam para as perspetivas de revisão do PERSU2020 e do sistema de valores de contrapartida da Sociedade Ponto Verde, assim como de emissão de uma nova licença para o fluxo de embalagens, o que consideram não ter sido acautelado pela ERSAR no novo modelo de RTR.

A ERSAR entende, porém, que o modelo do RTR consegue acomodar eventuais revisões do PERSU2020, assim como as referidas alterações em matéria de gestão do fluxo específico de embalagens, na medida em que a apreciação dos investimentos será feita considerando os objetivos que os planos estratégicos fixem em cada momento e que o valor de contrapartida constitui uma receita adicional que deduz ao valor dos proveitos permitidos.

Foram ainda apresentados alguns comentários relativamente ao valor de contrapartida devido às concessionárias pelo material reciclável recolhido e/ou triado por estas.

A CIM do Oeste não considera clara a forma como o valor de contrapartida influencia o cálculo da tarifa do serviço de gestão de resíduos urbanos cobrada pelos sistemas multimunicipais. A este propósito importa esclarecer que, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do RTR, os valores de contrapartida constituem receitas adicionais cujo valor é deduzido aos proveitos permitidos (e, consequentemente, à tarifa). Desta forma, os custos inerentes à recolha seletiva e à triagem de recicláveis só serão repercutidos na tarifa cobrada aos municípios utilizadores na parcela que não seja coberta pelo valor de contrapartida, salientando que estes valores de contrapartidas, de acordo com o quadro legal, terão de ser os necessários e suficientes para cobrir os custos acrescidos decorrentes das operações de recolha e triagem efetuadas pelos sistemas.

Por seu lado, e reiterando uma posição já anteriormente expressa, a Sociedade Ponto Verde (SPV) fez notar que o modelo de reporte de contas definido no Documento Complementar não prevê a desagregação dos custos com a recolha seletiva e triagem por material, constituindo, por esse motivo, fonte de informação insuficiente para o cálculo dos valores de contrapartida. Tal como a ERSAR já teve igualmente oportunidade de notar, o objetivo das contas reguladas é permitir o cálculo da tarifa do serviço de gestão de resíduos urbanos, na qual os valores de contrapartida são um dado e não um resultado. Como tal, considera-se não ser esta a sede própria para impor a desagregação de informação proposta, ou para solicitar informação numa base voluntária.

A SPV manifestou, ainda, preocupação com o facto de as entidades gestoras de sistemas multimunicipais e intermunicipais de resíduos urbanos (SMAUT) procederem à gestão de resíduos urbanos para além da responsabilidade municipal (resíduos urbanos cuja produção diária por produtor não exceda 1100 litros), uma vez que a mesma pode conduzir à mistura indevida de resíduos da recolha seletiva, levando ao pagamento do valor de contrapartida a resíduos não elegíveis para a mesma, o que colocará em causa a sustentabilidade financeira do sistema de gestão integrada de resíduos de embalagem (SIGRE). Não obstante a ERSAR reconhecer a relevância da preocupação manifestada, considera-se que não é também o Documento Complementar a sede própria para responder à mesma, o que apenas pode ser feito através de uma regulamentação mais detalhada da atividade e/ou sua fiscalização.

4. Apreciação dos comentários específicos sobre o projeto de alteração do artigo 95.º-A do RTR

Ponderando os custos e benefícios das alternativas possíveis, a ERSAR considerou que a manutenção da duração dos prazos previstos no artigo 43.º do RTR (como se fez aquando do aditamento do artigo 95.º-A) para o primeiro período regulatório conduziria a um resultado indesejável na medida em que se traduziria na definição da tarifa de 2016 praticamente no final do ano. Assim, o projeto apresentado previa um encurtamento de prazos, dentro de uma medida que se entendia razoável para todas as partes envolvidas (mais exigente até para a ERSAR do que para as entidades gestoras): enquanto o artigo 43.º do RTR prevê um prazo de 74 dias úteis após o reporte de contas para a ERSAR elaborar a proposta de proveitos permitidos e 22 dias úteis

para as concessionárias se pronunciarem sobre a mesma, o projeto em discussão estabeleceu um prazo de 40 dias úteis para a elaboração da proposta pela ERSAR e 11 dias úteis para o contraditório pelas concessionárias. Quanto ao prazo para reporte de contas, não se podendo identificar um prazo no RTR nos mesmos termos acima expostos⁴, mas tendo em conta que o modelo das contas reguladas tem vindo a ser discutido com as concessionárias há já vários meses, considerou-se que, mesmo que ainda viessem a ser introduzidos aperfeiçoamentos no decurso do período de consulta pública, estas dispuseram já de tempo para se preparar para a sua submissão à ERSAR e por esse motivo se propôs um prazo de 11 dias úteis contados da entrada em vigor das novas regras (nova redação do artigo 95.º-A e, naturalmente, do Documento Complementar).

Por outro lado, dado que o atraso verificado reduziria o prazo para os acertos de faturação decorrentes da definição da tarifa para 2016 nos termos previstos no n.º 2 do artigo 95.º-A, entendeu-se igualmente necessário prolongar esse mesmo prazo, no sentido de mitigar os impactos daí decorrentes para quem se venha a constituir como devedor. A redação em vigor desta norma prevê o acerto nos meses remanescentes de 2016 e o projeto em discussão propõe que o mesmo seja realizado nos seis meses subsequentes à definição da tarifa para 2016.

Foram apresentados comentários acerca das seguintes disposições:

a) Alínea g) do n.º 1 do artigo 95.º-A (prazo para reporte de contas)

Comentários apresentados:

As concessionárias e os 12 municípios que apresentaram uma posição conjunta consideram que o prazo de 11 dias úteis é insuficiente, atentos os necessários procedimentos de discussão e aprovação no seio das empresas e parecer dos respetivos assessores fiscais e do ROC.

As concessionárias referem ainda ter havido uma alteração relevante em termos de reporte de contas, por força da regra imposta pelo artigo 14.º do Documento Complementar, o que obriga

⁴ O artigo 86.º do RTR exige o reporte de contas previsionais até 30 de abril de cada ano, pressupondo a prévia definição do respetivo modelo de reporte, o que será feito através da aprovação do Documento Complementar.

a uma revisão profunda do trabalho desenvolvido até à data. Admitem que seja estabelecido um prazo de 40 dias úteis (8 semanas) para o reporte de contas.

Análise da ERSAR

Compreendendo os argumentos invocados relativamente à necessidade de tempo para o preenchimento do reporte, mas atendendo a que é relevante que o processo seja concluído antes do final do ano, a ERSAR definiu um prazo de 25 dias úteis contados da entrada em vigor desta alteração.

Sem prejuízo da entrada em vigor ocorrer apenas após a publicação em Diário da República, a ERSAR procederá à disponibilização do Documento complementar e do ficheiro em suporte digital do modelo de contas reguladas no respetivo sítio da Internet logo após a respetiva aprovação em Conselho de Administração, no sentido de permitir o imediato conhecimento pelos seus destinatários e, assim, um alargamento, em termos práticos, do prazo de reporte.

Redação final

O reporte de contas, a que se refere o artigo 86.º, é feito pelas entidades gestoras para o primeiro período regulatório no prazo de 25 dias úteis contados da entrada em vigor da presente alteração ao artigo 95.º-A do RTR;

b) Alínea i) do n.º 1 do artigo 95.º-A (prazo para o exercício do seu direito de audiência prévia)

Comentários apresentados:

As concessionárias consideram que o prazo de 11 dias úteis é insuficiente, face à extensão e complexidade da matéria e impede o exercício cabal do seu direito de audiência prévia.

Análise da ERSAR

O prazo mínimo de audiência prévia imposto pelo Código de Procedimento Administrativo é de 10 dias úteis (artigo 122.º). No RTR entendeu-se conceder um prazo mais alargado (22 dias) que, porém, face ao atraso já verificado no processo de definição dos proveitos permitidos para o período regulatório de 2016 a 2018, não se julga comportável manter. Não obstante, no sentido de acolher as preocupações das concessionárias a ERSAR entendeu definir um prazo de 15 dias úteis para audiência prévia.

Redação final

As entidades gestoras, no exercício do seu direito de audiência prévia, podem apresentar à ERSAR comentários sobre a proposta referida na alínea anterior no prazo de 15 dias úteis contados da sua receção;

c) N.º 2 do artigo 95.º-A (acerto da faturação referente a 2016)

Comentários apresentados:

Os municípios referem que os orçamentos municipais em curso e aprovados não permitem responder a um acréscimo de despesa resultante da aprovação de uma nova tarifa para o ano de 2016. Sugerem, por isso, que a implementação do RTR tenha início apenas em 2017, sem que haja lugar a qualquer acerto relativo a 2016.

As concessionárias sugerem que, no sentido de ir ao encontro dos interesses dos municípios e de não onerar excessivamente as respetivas contas, o pagamento dos acertos seja fracionado por 12 meses.

Análise da ERSAR

O Decreto-Lei n.º 96/2014 impõe que o primeiro período regulatório se inicie em 2016, o que constitui uma restrição legal que a ERSAR não pode contrariar. Assim, e porque o n.º 3 da Base XIX estabelece que as tarifas de cada ano produzem efeitos desde o primeiro dia do exercício económico a que respeitam, ainda que aprovadas após o seu início, torna-se forçoso que haja lugar a acertos das faturas relativas ao serviço prestado em 2016.

Não obstante, e face aos comentários apresentados admite-se alargamento do prazo para a realização dos acertos da tarifa de 2016 (de 6 para 12 meses).

No que respeita à preocupação dos municípios em prever as tarifas que virão a ser fixadas e acomodar esse encargo nos respetivos orçamentos, importa notar que, face ao mecanismo de utilização do saldo regulatório, os municípios podem fazer orçamentos para 2017 com base nos aumentos máximos previstos na lei (2% ao ano).

Redação final

Nos termos do n.º 9 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 96/2014, assim como o n.º 3 da Base XIX, anexa ao mesmo, as tarifas definidas nos prazos previstos no número anterior produzem efeitos

a partir de 1 de janeiro de 2016, sendo os eventuais acertos a que haja lugar efetuados de forma fracionada durante os doze meses de 2017.

5. Apreciação dos comentários específicos sobre o articulado do Documento Complementar

O projeto de Documento Complementar visa clarificar e detalhar as regras aplicáveis a situações específicas, que não estavam suficientemente explicitadas no texto do Regulamento tarifário, mas que resultam de uma leitura integrada do mesmo, bem como operacionalizar o modelo de contas reguladas a que se refere o Regulamento tarifário, definindo um conjunto de quadros com o formato e detalhe necessário à intervenção do regulador, de forma a obter as informações previsionais ou reais das entidades gestoras, e que devem ser reportadas por estas à ERSAR nos prazos estipulados.

O presente modelo de contas reguladas substitui o anterior modelo, constante da Portaria n.º 269/2011, de 19 de setembro⁵, simplificando até nalguns casos a informação a reportar, pelo que se considera que a sua aplicação não representa custos adicionais para as entidades gestoras destinatárias.

O reporte de informação num formato harmonizado e suficientemente detalhado permite reduzir assimetrias de informação entre regulado e regulador, bem como aumentar a eficiência do processo de análise dos proveitos permitidos e respetivas tarifas, uma vez que diminui o risco da necessidade de um maior número de interações, e consequente tempo necessário para proceder a alterações, entre as partes até atingir um entendimento sobre o tipo e formato da informação a disponibilizar.

Foram apresentados comentários acerca das seguintes disposições:

⁵ Que definiu a normalização da informação a enviar ao concedente e ao IRAR como parte integrante das propostas de orçamento anual e projeto tarifário para entidades gestoras concessionárias de sistema multimunicipais.

a) N.º 3 do artigo 4.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF (seu acionista maioritário) consideram a solução constante do n.º 3 do artigo 4.º do projeto de Documento Complementar ao RTR desequilibrada e, nessa medida, iníqua. Defendem que a regra prevalecente deveria ser, em qualquer circunstância, não só a de que o modelo de reporte de contas reguladas deveria ser enviado já com todos os erros corrigidos e, como tal, sem necessidade de alterações, como a de que este modelo deveria ser do conhecimento das entidades reguladas antes do início do processo regulatório.

Consideram a solução do n.º 3 do artigo 4.º menos aceitável sabendo que quaisquer alterações do modelo de reporte determinam sempre a necessidade de adaptações das empresas reguladas. Sugerem, assim, a eliminação desta disposição.

Análise da ERSAR

Compreendendo a preocupação relativamente a posições arbitrárias do regulador, importa começar por notar que nesta disposição apenas estão em causa correções de fórmulas no ficheiro com o objetivo de assegurar a sua plena funcionalidade e adequação às normas do Regulamento Tarifário e Documento Complementar. Não se trata de introdução de qualquer inovação ou alteração ao RTR.

O intuito da norma proposta é o de clarificar que a alteração de fórmulas derivadas da correção de erros encontrados posteriormente no ficheiro não invalida ou atrasa o processo de reporte de informação e consequentemente a definição dos proveitos permitidos. Note-se, aliás, que o ficheiro poderia não conter fórmulas e revestir-se apenas de um formato que permitisse o correto reporte de informação, a qual seria posteriormente tratada integralmente pela ERSAR. A ERSAR optou, no entanto, por, em linha com o processo até agora vigente, apresentar um ficheiro que permita uma maior perceção do resultado final (sem que este deva, porém, condicionar a forma como as concessionárias reportam a informação solicitada). É ainda de sublinhar que a definição dos proveitos permitidos é o resultado da análise e tratamento de informação recebida e não apenas a mera verificação dos dados submetidos pelas concessionárias. Não se acolhe por isso a sugestão das concessionárias, considerando-se que o texto do n.º 3 já identifica as razões para

eventuais alterações, salvaguardando as preocupações expressas quanto à necessidade de respeitar as regras de cálculo dos proveitos definidas no Regulamento tarifário.

Redação final

Sem alteração.

b) Alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º

Comentários apresentados:

Relativamente à solução constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do projeto de Documento Complementar ao RTR, as concessionárias e a EGF discordam da classificação das áreas identificadas de "cantinas, balneários e vestiários" como Edifícios Administrativos afetos à respetiva estrutura administrativa.

Na sua opinião qualquer uma daquelas áreas existe apenas e somente por força da atividade operacional desenvolvida, correspondendo, aliás, a uma condição necessária à prossecução dessa atividade. Como exemplo desta necessidade, recordam que o processo de licenciamento de exploração das infraestruturas operacionais inclui - sempre com bastante detalhe, nomeadamente prosseguido pelas autoridades fiscalizadoras das condições de trabalho -, a apreciação do cabal respeito das exigentes regras de disponibilização das áreas aqui consideradas.

Fazem ainda notar que estes edifícios são, em exclusivo ou na sua grande maioria, apenas utilizados pelos colaboradores afetos à atividade operacional.

Assim, consideram que, quer em termos de CAPEX quer de OPEX, deverão ser repartidos pelas atividades operacionais a que estão associados, mas não incluídos nos rácios limitativos antes imputados exclusivamente a "Estrutura Administrativa", referenciados nos n.ºs 8 e 9 do artigo 10.º do projeto de Documento Complementar ao RTR. Neste contexto, propõem que a redação da alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do projeto de Documento Complementar ao RTR passe a ser:

"Edifícios administrativos afetos a Estrutura Administrativa, designadamente sede e delegações com carácter administrativo".

Análise da ERSAR

Os equipamentos em causa existem por razões de melhoria de condições de trabalho e, ainda que necessários à prossecução dos objetivos das entidades gestoras, não deixam de representar atividades de suporte.

Não obstante, considerando que o peso dos ativos afetos à estrutura administrativa e de apoio é pouco relevante e por uma questão de simplificação decidiu-se que os mesmos integram a BAR, pelo que a preocupação das concessionárias ao nível de CAPEX deixa de se colocar. Já ao nível de OPEX considera-se justificar-se a manutenção do limite aos custos aceites relativos à área de estrutura administrativa e de apoio.

Face a esta nova solução, expressamente consagrada no artigo 8.º, eliminou-se o n.º 9 do artigo 10.º, que constituía a contrapartida pela não integração na BAR.

Redação final

Sem alteração na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º.

Aditado um novo n.º 2 ao artigo 8.º com a seguinte redação: "Integram igualmente a BAR os ativos afetos à estrutura administrativa e de apoio, sendo o respetivo valor repartido de forma proporcional ao valor dos restantes ativos afetos a cada atividade regulada."; e eliminados os n.ºs 14 a 16 do artigo 8.º e o n.º 9 do artigo 10.º.

c) Alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF propõem uma pequena alteração de redação, conforma se apresenta:

"Pessoal afeto a secretariado, recursos humanos, gestão administrativo-financeira, segurança (salvo os afetos à gestão operacional), órgãos sociais, etc. (vencimentos, incluindo seguros, despesas de representação e senhas de presença, prémios)." (alteração proposta a sublinhado nosso).

Análise da ERSAR

Aceita-se a correção proposta.

Redação final

Pessoal afeto a secretariado, recursos humanos, gestão administrativo-financeira, segurança (salvo os afetos à gestão operacional), órgãos sociais, etc. (vencimentos, incluindo seguros, despesas de representação e senhas de presença, prémios).

d) N.º 4 do artigo 7.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF propõem, com o objetivo de assegurar maior clareza do pretendido, a seguinte redação:

"O montante global de custos afetos à área de estrutura administrativa é dividido pelas atividades operacionais de acordo com a percentagem dos restantes custos totais de cada uma dessas atividades" (alteração proposta a sublinhado nosso).

Análise da ERSAR

Aceita-se a proposta efetuada, com pequenos aperfeiçoamentos.

Redação final

O montante global de custos aceites afetos à área de estrutura administrativa e de apoio é dividido pelas atividades operacionais de acordo com a percentagem dos restantes custos totais de cada uma dessas atividades.

e) N.º 9 do artigo 8.º

Comentários apresentados:

A DECO discorda da remuneração de ativos ainda em construção, considerando que os mesmos não deviam fazer parte da BAR.

Análise da ERSAR

Embora a DECO apresente o seu comentário no âmbito do Documento Complementar, a ERSAR recorda que esta regra encontra-se patente no Regulamento tarifário, pretendendo o aludido n.º 9 do artigo 9.º apenas esclarecer o funcionamento previsto no n.º 6 do artigo 29.º do RTR, não se propondo qualquer alteração ao mesmo.

Redação final

Sem alteração.

f) N.º 13 do artigo 8.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF entendem que a solução consagrada no n.º 13 do artigo 8.º do projeto de Documento Complementar ao RTR, de acordo com a qual não é permitida a recuperação nos proveitos permitidos do valor do ativo ainda não amortizado, nos casos em que este deixe de ter utilidade antes do seu fim de vida sem necessidade de substituição, não deverá ser aplicável quando essa obsolescência decorrer de imposições legais ou do cumprimento de metas ambientais e/ou de objetivos de serviço público.

Por conseguinte, sugerem a seguinte redação do n.º 13 do artigo 8.º:

"Quando um ativo deixa de ter utilidade antes do fim de vida útil e não haja necessidade de substituição, o abate não dará origem ao reembolso do valor do ativo ainda não amortizado, salvo se esse abate ocorrer pela obsolescência técnica provocada por imposições legais e/ou pela necessidade de cumprimento de metas ambientais ou dos objetivos de serviço público, situações estas em que a empresa regulada será reembolsada pelo valor líquido do ativo" (alteração a sublinhado nosso).

Análise da ERSAR

A presente disposição pretende incentivar a responsabilização das entidades gestoras pela decisões de investimento tomadas. Admite-se que em condições excecionais, impostas por obrigações legais ou contratuais e sujeitas a verificação do regulador, as entidades gestoras possam ser forçadas a cessar a utilização de determinado ativo e nessas situações justificar-se-á o reembolso do respetivo valor líquido, deduzido dos subsídios e mais valias.

Note-se que nas situações previstas no n.º 12 do mesmo artigo, o valor de eventuais mais-valias, indemnizações de seguradoras e/ou quaisquer outras compensações são excluídas do cálculo dos proveitos permitidos, querendo isto dizer que os mesmos ficarão disponíveis para os acionistas. Para admitir a redação agora proposta, considera-se que, no mesmo espírito, deve ser garantido que, tendo o equipamento sido integralmente financiado pelos utilizadores e encontrando-se o

mesmo ainda em boas condições de funcionamento, sendo afastado contudo da concessão pelas razões invocadas, as eventuais mais-valias da venda do ativo deverão reverter para a concessão, considerando-se receitas adicionais no âmbito do cálculo dos proveitos permitidos.

Redação final

Quando um ativo deixe de ter utilidade antes do fim de vida útil e não haja necessidade de substituição, o abate não dará origem ao reembolso do valor do ativo ainda não amortizado, salvo em condições excepcionais em que esse abate ocorra pela obsolescência técnica provocada por imposições legais ou pela necessidade de cumprimento dos objetivos de serviço público, e seja aceite pela ERSAR, situações estas em que a empresa será reembolsada pelo valor líquido do ativo, revertendo o valor de eventuais mais-valias no caso de venda do ativo para o cálculo dos proveitos permitidos.

g) N.º 14 e 15 do artigo 8.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF entendem que a ERSAR deve detalhar como irá efetuar o controlo da inclusão do edifício administrativo na BAR nos termos do n.º 14.

Por outro lado, quanto ao n.º 15 propõem um texto alternativo de forma a melhor esclarecer a repartição do edifício administrativo pelas atividades operacionais:

“O valor a que se refere o número anterior é dividido pelas três atividades operacionais, de acordo com a percentagem dos restantes ativos da BAR de cada uma dessas atividades.”

Análise da ERSAR

Atenta a decisão de inclusão na BAR dos ativos afetos à estrutura administrativa e de apoio, nos termos acima expostos a propósito do comentário ao n.º 2 do artigo 7.º, foi introduzido um novo n.º 2 no artigo 8.º e eliminados os n.º 14 a 16.

Redação final

Novo n.º 2 do artigo 8.º: "Integram igualmente a BAR os ativos afetos à estrutura administrativa e de apoio, sendo o respetivo valor repartido de forma proporcional ao valor dos restantes ativos afetos a cada atividade regulada."

Eliminados os n.ºs 14, 15 e 16.

h) N.º 5 do artigo 10.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF consideram que o ajustamento dos custos operacionais incrementais derivados da entrada em funcionamento de novos equipamentos não deverá atender apenas à realização física dos investimentos uma vez que alguns custos operacionais necessários para o arranque poderão estar temporalmente dissociados. Sugerem, por isso a seguinte redação:

“Os custos mencionados no número anterior são ajustados na medida da realização dos investimentos em cada ano, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Tarifário e/ou de acordo com a data de início, total ou parcial, da atividade operacional do ativo em causa.”

Análise da ERSAR

A ERSAR aceitou a sugestão proposta.

Redação final

Os custos mencionados no número anterior são ajustados na medida da realização dos investimentos em cada ano, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento Tarifário e/ou de acordo com a data de início, total ou parcial, da atividade operacional do ativo em causa.

i) N.º 3 do artigo 11.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF discordam da solução do n.º 3 do artigo 11.º do projeto de Documento Complementar ao RTR, desde logo, por entenderem ser incorreto e desadequado admitir que, para todas as atividades complementares, se deverão imputar proporcionalmente custos comuns à atividade principal.

Por simplicidade reproduzem-se os comentários apresentados, tendo os mesmos sido numerados para melhor perceção das preocupações levantadas e da análise da ERSAR.

- 1) Segundo o seu entendimento, esta apreciação decorre do facto de, para muitas atividades aprovadas (como por exemplo a gestão de REEE, pneus usados, entre outras), não existir efetivamente uma parcela de custo operacional da atividade principal que seja partilhada com este tipo de atividades complementares.
- 2) Posto isto, considera-se que não é correta a utilização de um indicador dos gastos médios de cada atividade principal (Tratamento Indiferenciado, Recolha Seletiva ou Tratamento Seletivo). De facto, seria, apesar de tudo, mais adequado considerar no cálculo os gastos médios imputados à operação da cadeia de valor que esteja mais intimamente relacionada com a atividade complementar em causa, nomeadamente aquelas previstas no n.º 1 do artigo 6.º do Documento Complementar ao RTR.
- 3) Por outro lado, o modelo de cálculo disponibilizado não se encontra corretamente programado, na medida em que não reduz aos gastos históricos das atividades principais, os gastos imputados às atividades complementares.
- 4) Adicionalmente, considera-se incorreto o facto de não serem considerados nos gastos comuns partilhados com as atividades principais os gastos incrementais da respetiva operação de cadeia de valor.
- 5) Por fim, afigura-se igualmente desadequado considerar no apuramento do gasto médio os gastos de natureza fixa, uma vez que, face à não estabilidade e continuidade das atividades complementares, e sendo concretizada a dedução dos gastos históricos das atividades principais supra sugerida, esta decisão provoca um desequilíbrio de incapacidade de recuperar nos Proveitos Permitidos gastos que o RTR assegura serem devidos.

como corolário dos comentários efetuados sugeriam a seguinte redação do n.º 3 do artigo 11.º:

2. (...)

"a) Custos comuns à sub-atividade principal (fase da cadeia de valor), nos casos de atividades complementares relacionadas com o tratamento indiferenciado, e na medida em que tal seja considerado aplicável pela Entidade Gestora e validado pela ERSAR, calculados com base no produto do custo médio comum da sub-atividade à qual está associada pelas quantidades de resíduos subjacentes à atividade complementar.

3. O custo médio comum a que se refere a alínea a) do número anterior resulta da seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Total de custos variáveis de exploração da subatividade principal (fase da cadeia de valor) e da complementar}}{\text{Quantidades da subatividade principal + Quantidades da atividade complementar}} //$$

Posteriormente foi apresentada por cada uma das concessionárias uma nova proposta de redação para os n.ºs 1 e 2, sugerindo-se a eliminação dos n.ºs 3 e 4:

“1 – Cada atividade complementar é considerada associada à operação da cadeia de valor que esteja mais estreitamente relacionada com a atividade complementar em causa.

2 – Os custos de cada atividade complementar são apurados como os custos marginais e incrementais resultantes do seu exercício, i.e., aqueles que deixariam de existir em caso da cessão da atividade em causa.”

Análise da ERSAR

Tendo presente os comentários acima elencados, importa referir o seguinte:

O RTR pretende garantir a recuperação de gastos incorridos com a prestação do serviço no âmbito do exclusivo contratual, não impondo a realização de atividades complementares. Estas, quando realizadas, encontram-se na alçada do mercado concorrencial acarretando um risco que não deve ser assumido pelos utilizadores do serviço. Ainda assim, o RTR suporta parte do risco ao garantir o CAPEX do equipamento partilhado, impondo ao operador apenas a gestão do risco operacional da atividade complementar. O texto patente na proposta de Documento Complementar ao RTR foi escrito nesse intuito, ao incluir o custo de exploração médio da atividade relacionada. Note-se, contudo, que, ainda que para efeitos do apuramento dos proveitos permitidos se possa considerar apenas o custo variável incremental, para fins de concorrência no mercado a que estão sujeitas as atividades complementares, o preço a cobrar deve cobrir todos os custos necessários para a prestação do serviço, sejam eles de capital ou operacional, fixos ou variáveis.

Atendendo a esta última proposta efetuada pelas empresas e considerando que o apuramento inicialmente proposto poderia conduzir a valores menos rigorosos, a ERSAR reviu a redação, tendo utilizado elementos propostos pelas concessionárias.

Redação final

- 1 - Cada atividade complementar é considerada associada à fase da cadeia de valor que esteja mais diretamente relacionada com a atividade complementar em causa*
- 2 - Os custos de exploração afetos às atividades complementares são comuns às atividades principais ou específicos das próprias atividades complementares.*
- 3 - Os custos, comuns ou específicos, referidos no número anterior, são calculados tendo por base a afetação de custos efetuada na contabilidade analítica da entidade gestora, exigida nos termos do n.º 1 da Base VII do Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho.*

Em conformidade com esta alteração, na tabela 10.B – Atividades complementares o ficheiro foi corrigido tendo sido retiradas as fórmulas de imputação dos custos. As entidades gestoras deverão, por isso apresentar uma demonstração de resultados para cada atividade complementar, garantindo que o total das várias atividades – principais, complementares e não reguladas – corresponda com a demonstração de resultados da empresa.

j) Artigo 12.º

Comentários apresentados:

As concessionárias e a EGF sugeriram a seguinte redação:

"Para efeitos de cálculo dos ajustamentos a que se referem o n.º 4 do artigo 45.º, o n.º 4 do artigo 46.º e o n.º 4 do artigo 47.º do Regulamento Tarifário, os proveitos permitidos (PPA,t-2) resultam do recálculo dos proveitos permitidos tendo em conta o ajustamento dos custos de exploração para as quantidades reais pela aplicação dos indutores de custo, o investimento realizado e os rendimentos adicionais das atividades principais, nos termos do artigo 39.º do Regulamento tarifário." (alterações a sublinhado nosso).

Análise da ERSAR

Concorda-se com a redação proposta, acrescentando-se ainda alguns trechos no sentido de permitir uma melhor explicação do processo de ajustamento e definição dos proveitos permitidos ajustados de acordo com o artigo 39.º do RTR.

Redação final

Para efeitos de cálculo dos ajustamentos a que se referem o n.º 4 do artigo 45.º, o n.º 4 do artigo 46.º e o n.º 4 do artigo 47.º do Regulamento Tarifário, os proveitos permitidos ajustados (PPA, t-2) resultam do recálculo dos proveitos permitidos, definidos no início do período regulatório, tendo em conta o ajustamento dos custos de exploração para as quantidades reais pela aplicação dos indutores de custo, o investimento realizado e os rendimentos adicionais das atividades principais e os rendimentos das atividades complementares, quando aplicável, nos termos do artigo 39.º do Regulamento tarifário.

k) Artigo 14.º (disposições transitórias)

Comentários apresentados:

As concessionárias e respetivos acionistas privados consideram que o artigo 14.º do Documento Complementar contraria a metodologia de apuramento da BAR de partida proposta pela EGF e transmitida aos concorrentes do processo de reprivatização da EGF, informação que terá servido de base à apresentação das respetivas propostas, integrada no *Confidential Information Memorandum* (CIM). Invocam ainda uma troca de correspondência ocorrida em julho de 2014, no âmbito da qual a EGF apresentou aquela metodologia de apuramento não tendo a ERSAR, naquela data, apresentado objeção à mesma.

A metodologia proposta pela EGF traduz-se na aplicação dos prazos de amortização previstos no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, não desde 1 de janeiro de 2016 (data em que o Regulamento tarifário se tornou aplicável por força do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 96/20014) mas sim desde a data de aquisição de cada um dos bens. Desta forma, haveria bens cuja vida útil (prazo de amortização segundo o Decreto Regulamentar n.º 25/2009, contado desde a aquisição do bem) já teria terminado antes de 31 de dezembro de 2015, ou nessa data, ainda que, na realidade não estivessem totalmente amortizados porque a concessionária até essa data amortizava pelo prazo da concessão, de acordo com as regras então em vigor (a diretriz contabilística 4/91 e SNC/IFRIC12). A EGF propunha que estes bens não entrassem na BAR de partida. Propunha ainda que as amortizações a partir de 1 de janeiro de 2016 se fizessem pelo período de vida útil (calculado de acordo com o Decreto Regulamentar 25/2009) remanescente (tendo começado a sua contagem na data de aquisição e não a 1 de janeiro de 2016).

As concessionárias e respetivos acionistas privados sustentam que a metodologia de aplicação dos novos prazos de amortização estabelecida pelo artigo 14.º do Documento Complementar conduz a um aumento meramente contabilístico da BAR e a um aumento equivalente do passivo regulatório, o que, à luz do contrato de compra e venda das ações da EGF, implica um custo adicional para o novo acionista privado que não poderá ser recuperado por via tarifária, devido ao aumento do passivo regulatório daí resultante, que limita o crescimento das tarifas a 2% na generalidade das concessões (por força do mecanismo previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho).

Sustentam ainda que a introdução do mesmo artigo 14.º constitui uma violação do princípio da auto vinculação administrativa e do princípio da confiança.

Apresentaram ainda um parecer jurídico que, resumidamente e no que para a decisão da ERSAR mais releva, sustenta que o artigo 297.º do Código Civil não é aplicável no âmbito do direito público e que, mesmo no âmbito do direito civil, a doutrina tem vindo a fazer uma interpretação mitigada daquele preceito defendendo a sua aplicação apenas a prazos cujo decurso seja, em si mesmo considerado, um facto constitutivo ou extintivo de direitos ou situações jurídicas, o que, neste parecer, não se considera ser o caso dos prazos de amortização.

Sem prejuízo e reconhecendo que a ERSAR poderá vir a manter a redação proposta do artigo 14.º, as concessionárias e a EGF apresentaram um conjunto de pedidos de esclarecimento sobre a interpretação do mesmo.

A DECO manifestou concordância com a abordagem constante do artigo 14.º do Documento Complementar.

Análise da ERSAR

Até à entrada em vigor do RTR as concessionárias aplicavam a regra prevista na Diretriz Contabilística 4/91 e, posteriormente, no SNC/IFRIC12 que determinava que a amortização dos bens fosse feita pelo prazo da concessão. O artigo 33.º do RTR veio impor uma regra diferente, estabelecendo que as amortizações deveriam ser feitas pelos prazos fixados nos anexos ao Decreto Regulamentar n.º 25/2009 (em regra mais curtos), tornando assim necessário encontrar uma metodologia para passar de um regime para outro (um regime transitório).

O artigo 297.º do Código Civil estabelece de que forma se deve proceder no caso de haver uma alteração dos prazos aplicáveis a determinada situação, motivo pelo qual a proposta de documento complementar submetida a consulta pública remetia para este regime.

Admite-se, todavia, que a aplicação, aqui, desta regra do direito civil não seja imperativa, além de que os prazos de amortização não são constitutivos ou extintivos do direito das concessionárias à recuperação dos investimentos realizados.

Por outro lado, no decurso do período de consulta pública a ERSAR obteve dados adicionais das concessionárias sobre os ativos existentes (em resposta a um pedido de informação formulado por esta entidade), o que permitiu melhor avaliar o impacto das diferentes regras que poderiam ser aplicadas à determinação da BAR de partida e determinar qual seria mais equilibrada.

Assim, chegou-se à conclusão que a determinação do período de amortização remanescente dos ativos a integrar na BAR de partida, considerando o período de vida útil desde a data da respetiva aquisição (e taxas de amortização que se consideraram mais adequadas à vida económica de cada tipologia de bem), conduz globalmente a trajetórias tarifárias mais equilibradas do que a metodologia proposta no projeto de Documento complementar (aplicação dos novos prazos de amortização apenas a partir de 1 de janeiro de 2016).

Face à nova redação do artigo 14.º deixou de ser relevante o esclarecimento das questões de maior detalhe colocadas pelas concessionárias quanto à interpretação da redação original.

Redação final

- 1 - *Integram a BAR a 1 de janeiro de 2016 (BAR de partida) os ativos afetos à exploração dos serviços de gestão de resíduos urbanos, incluindo os relativos à estrutura administrativa e de apoio, que se encontrem em funcionamento nessa data, sendo-lhes atribuído um valor regulatório nos termos dos números seguintes.*
- 2 - *Os ativos registados na contabilidade das entidades gestoras cujo período de vida útil, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º, ainda não se tenha esgotado, integram a BAR de partida sendo valorizados para efeitos regulatórios pelo seu valor líquido contabilístico, o qual é dado pelo respetivo valor de aquisição, deduzido das amortizações acumuladas, e do subsídio a*

reconhecer respeitante ao bem em causa, registados nas contas da empresa em 31 de dezembro de 2015.

3 - *Os ativos referidos no número anterior passam a ser amortizados para efeitos regulatórios pelo período de vida útil remanescente, o qual é calculado nos termos do definido no n.º 1 do artigo 9º.*

4 - *Os ativos registados na contabilidade das entidades gestoras cujo período de vida útil calculado nos termos do n.º 1 do artigo 9º já se tenha esgotado, mas se encontrem em funcionamento a 1 de janeiro de 2016, podem ainda integrar a BAR sendo valorizados para efeitos regulatórios de acordo com a seguinte metodologia:*

$$\frac{\text{Valor de aquisição} \times (1 - \text{Percentagem de subsídio atribuído})}{\text{Prazo de amortização definido nos termos do n.º 1 do artigo 9º}}$$

5 - *Não integram a BAR de partida os seguintes ativos:*

a) *Ativos registados na contabilidade das entidades gestoras não diretamente afetos a atividades principais, incluindo os ativos adquiridos como forma de contrapartidas aos Municípios ou afetos a atividades não reguladas;*

b) *Ativos registados na contabilidade das entidades gestoras que apesar de se encontrarem afetos a atividades principais já não se encontrem em funcionamento.*

6 - *As amortizações acumuladas de investimento contratual por realizar, bem como as quotas não amortizadas dos ativos a que se referem o n.º 4 e o n.º 5, reportadas a 31 de dezembro de 2015, são consideradas para efeitos da aplicação dos n.os 4 a 6 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho.*

I) Anexo I (Modelo de contas reguladas)

A EGF remeteu ao Conselho Tarifário um conjunto de propostas de correção ao modelo de reporte de informação que foram na generalidade aceites, sem prejuízo de algumas terem perdido pertinência face à revisão das regras do Documento complementar acima descritas (nomeadamente o artigo 14.º). Sem prejuízo, considera-se necessário prestar esclarecimentos adicionais sobre algumas das questões colocadas:

- Quanto à tabela 2.A - Classificação de ativos a EGF solicita o esclarecimento da tipologia de bens a considerar na categoria fiscal 2080, face à inclusão na coluna de "Exemplos a considerar" da designação "Selagem de aterros".

Efetivamente, essa referência constituía um lapso e foi, por isso, eliminada, uma vez que a respetiva amortização é calculada nos termos do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 33.º do RTR, ou seja, até ao final do período da concessão. Assim, a classificação com o código 2080 – arranjos urbanísticos, refere-se exclusivamente a arranjos paisagísticos e hidrosementeiras.

- Na tabela 1.C - Proveitos Permitidos a EGF questionou a razão e a interpretação da ERSAR quanto à existência da linha "Variações no preço do indutor".

A este propósito importa referir que o ficheiro remetido deverá servir também em momentos futuros para efetuar os ajustamentos e, por esse motivo, contempla já uma linha para introdução futura de fórmulas ou valores que permitam calcular os proveitos permitidos ajustados.

Como exemplo, ficcionou-se a definição de um indutor relacionado com o consumo de combustível por quilómetro percorrido nas recolhas. Aquando dos ajustamentos seria necessário verificar não só os quilómetros percorridos e o consumo médio por quilómetro aceite mas também o preço médio do combustível, de forma a que não se estivesse a considerar como (in)eficiência o que efetivamente não é.

Não tem, contudo, efeito prático no momento, dado não estarem definidos os indutores.

- Nas tabelas 4.2 - Manutenção programada a realizar no ano t+1 (2017) e 4.3 - Manutenção programada a realizar no ano t+2 (2018) e sem prejuízo de terem sido efetuadas as correções propostas quanto à coluna "Número de inventário", considera-se útil descrever o funcionamento previsto para que o preenchimento do ficheiro seja facilitado:

- Na folha 4. devem ser reportadas as manutenções previstas e respetivos custos. A manutenção é caracterizada como regular quando a periodicidade é 1 e como plurianual quando a periodicidade é superior.
- A manutenção regular, por ocorrer todos os anos com custos semelhantes encontra-se sujeita ao controlo previsto no n.º 3 do artigo 35.º do RTR. Como tal, uma vez que

na folha 5.A devem ser reportados dados históricos, apenas se mostra necessário desagregar os custos da manutenção plurianual, por serem atípicos e desta forma não deverem ser contabilizados para a média de custos aceites.

- A manutenção pode ser efetuada a ativos já existentes (neste primeiro período regulatório os ativos que compõem a BAR de partida) ou a novos ativos.
- A análise da necessidade e aceitação para efeitos de proveitos permitidos dos custos com a manutenção plurianual é efetuada em sede de definição dos proveitos permitidos.

- Na folha 5.A referente à introdução de gastos históricos, a EGF questiona onde se deverá colocar a "Conservação e manutenção regular" dada a existência apenas da rubrica de FSE "Conservação e manutenção plurianual".

A ideia da autonomização dos custos de manutenção plurianual é a de apenas contabilizar a manutenção regular para efeitos dos gastos sujeitos ao controlo previsto no n.º 3 do artigo 35.º do RTR. Assim, considera-se que a mesma estará reportada nas rubricas contabilísticas por natureza e não por função.

- Na folha 5.B referente à introdução de gastos incrementais futuros, a EGF questiona onde se deverá colocar a "Conservação e manutenção plurianual" dada a existência apenas da rubrica de FSE "Conservação e manutenção regular".

Por se tratarem de novos investimentos não existe histórico sobre os montantes necessários para a manutenção, quer regular, quer plurianual. Assim, na folha 5.B devem ser indicados os montantes previstos com a manutenção a efetuar anualmente e na folha 4., para além das ações regulares, devem também ser reportados os montantes relativos a manutenções que apenas ocorram com periodicidade superior a 1 ano.

Já quanto à ligação da folha 4 à 5.B, note-se que a folha 5.B destina-se a custos controláveis de novos investimentos, pelo que custos com manutenção de ativos já existentes não deverão ser refletidos na referida folha.

- Na folha 5.B e no que se refere à introdução de gastos incrementais futuros, para além de ter sido corrigido o erro de fórmula assinalado pela EGF nas linhas somatório para os

anos 2016, 2017 e 2018, foi ainda automatizada a ligação aos quadros da folha 4. Por essa razão foi ainda adicionada às referidas tabelas uma coluna para indicação (por meio de escolha Sim/Não) se o ativo se encontra na Tabela 2.D2, ou seja, se é investimento em ativos de exploração novo. Foi igualmente retirada a restrição do número de inventário ser pertencente a um ativo da tabela 2.C, dado poder ser também relativo a ativos das tabelas 2.D1 e 2.D2.

- Na tabela 6.A - Custos Não Controláveis e 6.B - Custos Não Controláveis NI (novos investimentos), foi aceite a sugestão de correção do número de linhas referentes às categorias de custos não controláveis, passando a incluir taxas regulatórias, licenças ambientais e impostos. Foi, contudo, eliminada também a linha referente à TGR, para a qual foi criada uma nova folha “13.-TGR” com ligações para a folha de quantidades operacionais para que seja efetuado o apuramento da TGR repercutível.
- Relativamente à tabela 7.A – Custos de Exploração (Estrutura) a EGF sugere inserção de linha para colocar Custos Incrementais de Estrutura para os anos de 2016, 2017 e 2018 e a correção do somatório por força desta introdução.

A ERSAR considerou no RTR que o intuito primordial das entidades gestoras é prestar o serviço de gestão de resíduos, repartido pelas atividades reguladas, sendo naturalmente necessário o funcionamento administrativo e de apoio às mesmas. No entanto, foi intuito considerar que o custo atual funcionaria como limite aos encargos suportados pelos utilizadores nos proveitos permitidos, refletindo a ideia de que qualquer alteração aos processos até agora instituídos seria para melhorar o custo e não para aumentá-lo. Assim, não se considerou propositadamente qualquer linha para incrementos nos custos de estrutura. Os custos (OPEX) de estrutura serão por isso limitados à média dos custos históricos dos últimos três anos até ao máximo de 10% dos custos globais da EG, sendo ainda assegurados, quando aceites, os custos não controláveis.

Mantendo a posição, não se efetuou a alteração proposta, com exceção da correção da percentagem acima referida.

- Na tabela 7.C – Custos de Exploração (TI) a EGF propôs a introdução de uma fórmula nos quadros resumo das Subatividades, na linha de Controláveis Base, para os anos 2016, 2017 e 2018.

No entanto, apesar de os custos estarem reportados por fases de cadeia de valor, os proveitos permitidos são calculados apenas para atividade. Assim, considerou-se que a regra de mínimo entre o custo médio de 2013 e 2014 e o custo orçamentado de 2015 devia ser efetuado para a atividade, não se justificando, por isso, a introdução da referida fórmula.

- Na tabela 7.F – Custos de Exploração Total, a EGF considera que o somatório dos custos controláveis não está a incluir as manutenções programadas. Importa clarificar que a soma abrange os Custos controláveis base (que incluem as manutenções programadas anuais), os Custos controláveis derivados de novos investimentos e a Manutenção e conservação plurianual (que corresponde às manutenções programadas plurianuais), pelo que não se considera necessário proceder a nenhuma alteração.

6. Outras correções introduzidas no Documento Complementar

Para além das alterações acima indicadas, em resposta direta aos comentários apresentados, foram ainda introduzidas outras alterações ao texto do projeto de documento complementar, correspondentes a melhorias de redação ou outros aperfeiçoamentos do documento, cuja necessidade foi detetada pela própria ERSAR ao longo do processo de trabalho.

Listam-se seguidamente as alterações mais relevantes e respetiva justificação:

- Na medida em que com o reporte das contas reais será necessária proceder à reconciliação entre as contas estatutárias e as contas reguladas, a ERSAR considerou necessário aprovar, posteriormente, um novo modelo para o reporte de contas reais, aplicando-se o modelo ora em discussão apenas às contas previsionais. Neste sentido foi alterada a redação dos artigos 4.º e 5.º em conformidade.
- No artigo 7.º foram introduzidas melhorias de redação, sem alteração do sentido, de modo a clarificar os custos a que se refere cada alínea e evitar equívocos.

- Tendo presente que se pretende permitir que as entidades gestoras proponham a taxa de amortização, dentro dos limites previstos no Decreto-Regulamentar n.º 25/2009 (taxas máximas e mínimas para cada classificação de bens), que considerem mais adequada à vida económica de cada tipologia de bens integrados no seu ativo, clarificou-se a redação do n.º 1 do artigo 9.º e corrigiu-se a Tabela 2-A das contas reguladas, de modo a que as entidades gestoras possam introduzir a taxa proposta. A decisão final da ERSAR tomará em conta a proposta assim apresentada.
- Sendo admissível, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 25/2009 tanto a amortização por duodécimos, como por quotas anuais, e apesar de no projeto colocado a consulta pública se ter previsto a primeira metodologia, chegou-se à conclusão que haverá maiores vantagens, nomeadamente em termos de simplificação da análise, na opção por quotas anuais, pelo que se alterou em conformidade o artigo 9.º.
- Clarificou-se a regra, constante do n.º 8 do artigo 10.º, de determinação dos custos de estrutura administrativa e de apoio aceites para cada ano do período regulatório, nomeadamente que o referencial dos custos de exploração respeita aos custos controláveis. Tal como nos custos de exploração das atividades reguladas, os custos não controláveis serão objeto de análise pela ERSAR.
- Introduziu-se uma regra definindo a data de entrada em vigor do Documento complementar (novo artigo 15.º), alinhada com o já previsto no projeto de alteração do artigo 95.º-A do Regulamento tarifário (entrada em vigor no dia seguinte ao da publicação em Diário da República).

Na alteração ao artigo 95.º-A do Regulamento tarifário, em contrapartida do alargamento dos prazos concedidos às entidades gestoras e para que o processo possa ser concluído ainda em 2016, encurtou-se o prazo para a elaboração pela ERSAR da proposta de proveitos permitidos (alínea h) do n.º 1 do artigo 95.º-A), passando de 40 para 35 dias úteis.

7. Conclusões

No que respeita à proposta de redefinição do calendário para a definição dos proveitos permitidos para o período de 2016 a 2018, atendendo aos comentários apresentados, a ERSAR

entendeu adotar uma solução intermédia (em termos de prazos concedidos às concessionárias) entre o que foi inicialmente estabelecido (e será válido para os procedimentos futuros que decorram no calendário previsto) e o projeto submetido a consulta pública (que encurtava esses mesmos prazos). Pretende-se assim encontrar um equilíbrio que atenda às preocupações das concessionárias, sem atrasar demasiado o processo.

Relativamente ao Documento Complementar e sem prejuízo de o projeto submetido a audição do Conselho Tarifário e a consulta pública já ter sido objeto de anteriores consultas (tendo o procedimento sido repetido por questões essencialmente formais), apenas não foram aceites as críticas a aspetos que a ERSAR entende não interferirem com o que são as obrigações impostas pelo Documento Complementar (n.º 3 do artigo 4.º), ou as sugestões que, pelo contrário, poriam em causa as regras do Regulamento Tarifário (n.º 9 do artigo 8.º).

Apresenta-se em baixo um resumo das disposições que foram objeto de comentários e sugestões e a resposta que mereceram por parte da ERSAR:

Norma objeto de comentários/sugestões	Decisão ERSAR
Regulamento Tarifário	
Alínea g) do n.º 1 do artigo 95.º-A	Alterada a redação
Alínea i) do n.º 1 do artigo 95.º-A	Alterada a redação
N.º 2 do artigo 95.º-A	Alterada a redação
Documento Complementar	
N.º 3 do artigo 4.º	Sem alteração
Alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º	Sem alteração na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º. Aditado novo n.º 2 ao artigo 8.º. Eliminados os n.ºs 14 a 16 do artigo 8.º e o n.º 9 do artigo 10.º.
Alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º	Alterada a redação
N.º 4 do artigo 7.º	Alterada a redação
N.º 9 do artigo 8.º	Sem alteração (renumerado como n.º 10)
N.º 13 do artigo 8.º	Alterada a redação (renumerado como n.º 14)
N.º 14 do artigo 8.º	Eliminado
N.º 15 do artigo 8.º	Eliminado (assim como o n.º 16 do mesmo artigo)
N.º 5 do artigo 10.º	Alterada a redação
N.º 3 do artigo 11.º	Alterada a redação
Artigo 12.º	Alterada a redação
Artigo 14.º	Alterada a redação

Conforme acima indicado (ponto 6.), para além da resposta direta aos comentários apresentados, foram igualmente introduzidas outras alterações ao texto do projeto de documento complementar, correspondentes a melhorias de redação ou outros aperfeiçoamentos do documento, cuja necessidade foi detetada pela própria ERSAR ao longo do processo de trabalho.