

**PROJETO DE ALTERAÇÃO DO
REGULAMENTO TARIFÁRIO DOS SERVIÇOS DE GESTÃO
DE RESÍDUOS URBANOS (RTR)
NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE ALGUMAS OPÇÕES
REGULATÓRIAS**

Índice

1. Modelo Regulatório	3
2. Organização do RTR	6
3. Estimação dos Proveitos Permitidos	8
4. Estimação das Tarifas	10
5. Universalidade e uniformidade de aplicação do RTR.....	13
6. Partilha de infraestruturas	16
7. Estabilidade Tarifária e Saldo Regulatório	19
8. Outros aspetos revistos no RTR	21
8.1 Simplificação	21
8.2 Clarificação	23
8.3 Flexibilização	23
8.4 Alinhamento de incentivos	25

1. Modelo Regulatório

Na presente revisão do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos (RTR) optou-se pela manutenção do modelo de regulação baseado na determinação de proveitos permitidos, para cada entidade gestora e por atividade, determinando-se ainda a forma de apuramento das tarifas a praticar, fixadas com base na estimativa de quantidades de resíduos a tratar e do número de utilizadores. [Cfr. Art. 26º, Art. 41º, e Anexo I - fórmulas 1, 7, 8, 9, e 10-15]

Outros modelos de regulação foram equacionados, designadamente o de *price cap* mediante a determinação das tarifas e o de *revenue cap* mediante a fixação dos proveitos permitidos deixando, num e noutro caso, às entidades gestoras a definição de alguns parâmetros e a assunção de alguns riscos.

Naturalmente não se ignorou que estes modelos alternativos, especialmente o de *price cap*, poderiam potenciar, de forma mais evidente, a obtenção de ganhos de eficiência de operação. Contudo, e tendo presente, por um lado, o atual estado de desenvolvimento dos sistemas de gestão de resíduos urbanos, e, por outro, as condições de natureza económica e de financiamento do País, entendeu-se que um modelo de regulação que privilegiasse, sobretudo, a minimização do risco suportado pelas entidades gestoras seria mais ajustado e benéfico para o setor, no momento atual.

Com este mesmo fim, de minimização dos riscos assumidos pelas entidades gestoras, manteve-se o princípio de repercussão nas tarifas de uma parte substancial dos riscos – designadamente o risco de procura dos resíduos objeto de recolha indiferenciada¹, ou resultante da flutuação das receitas adicionais (e.g. venda de energia, ou receitas associadas ao volume de RUB²).

Não obstante, mantiveram-se na esfera das entidades gestoras – agora de forma mais explícita – os riscos que estas poderão gerir, como o de execução dos investimentos pelos preços e dentro

¹ A variação do volume de resíduos recicláveis tem fundamentalmente duas origens: uma primeira associada ao volume de resíduos objeto de recolha indiferenciada (e.g. como resultado do tratamento mecânico e biológico), e outra resultante de um maior/menor esforço na separação dos resíduos. Enquanto que o risco associado à primeira é repassado para as tarifas (risco assumido pelos utilizadores), o risco da segunda deverá ser assumido pela entidade gestora, uma vez que o pode influenciar.

² Por se admitir que é limitada a capacidade das entidades gestoras de influenciar o volume de RUB entregues pelos utilizadores, o risco associado ao volume/receitas de RUB é assumido inteiramente pelos utilizadores, refletindo-se totalmente nas tarifas.

dos prazos previstos, a gestão corrente da atividade (controlo de custos de exploração e de financiamento), a boa manutenção dos ativos, ou, ainda, a eficiência das operações, traduzida, exemplificativamente, na quantidade de energia produzida pelo volume de resíduos objeto de recolha indiferenciada entregues ou pela capacidade de obtenção de resíduos recicláveis a partir dos resíduos objeto de recolha indiferenciada (i.e. eficiência do tratamento mecânico).

Mantém-se, também explicitamente, na esfera da responsabilidade das entidades gestoras a prossecução dos objetivos e metas ambientais, designadamente os relativos às quantidades de resíduos objeto de recolha seletiva, dependentes, por exemplo, da eficácia das entidades gestoras na operacionalização desta recolha seletiva (e.g. capacidade e localização dos ecopontos e frequência de recolha) e nas campanhas de sensibilização para a separação dos resíduos.

Entendeu-se, pois, que o modelo de regulação vigente, e que basicamente se mantém, propicia a estabilidade de resultados das entidades gestoras mediante uma assunção de risco em grande medida gerível e, consequentemente, compatível com a obtenção de condições de operação e de financiamento particularmente atrativas.

Tendo presente que um aspeto menos atrativo deste modelo de regulação se prende com a eventual ausência de incentivo à procura de ganhos de eficiência na operação por parte das entidades gestoras, procurou-se compensar esse aspeto através da melhoria do regime associado a alguns incentivos³. Adicionalmente, a presente revisão mantém o foco na necessidade de garantir que os investimentos repercutidos nas tarifas correspondam apenas aos que são estritamente necessários para a obtenção de um serviço de qualidade e em linha com os objetivos ambientais estabelecidos. Mantém-se, igualmente, o foco na necessidade de assegurar que os investimentos são executados pelo menor custo e que os custos de operação correspondam aos que se poderiam obter em condições de concorrência.

Impõe-se, por isso, que a ERSAR mantenha uma atenção acrescida na aceitação dos ativos a incluir na Base de Ativos Regulados (bem como dos respetivos valores) e na aceitação dos custos de operação reportados. Para o efeito, levará a cabo uma análise alargada de *benchmarking* e de apuramento das melhores práticas/custos associados a cada atividade, consoante a tecnologia existente. Este espírito, de maior esforço na obtenção de custos de operação eficientes, fica explícito na revogação dos anteriores automatismos relativamente aos custos de operação a

³ Por exemplo, consagrou-se a possibilidade de majorar os custos de operação aceites durante mais de um período para os ganhos significativos de eficiência produtiva que as entidades gestoras tenham conseguido obter, e que tenham um carácter duradouro. [Cfr. Art. 34º, n.º 11, e Anexo I – fórmula 2.2]

aceitar e estimar para cada novo período regulatório. [Cfr. Art. 26º, n.º 5, Art. 34º, n.º 2, e Anexo I - fórmula 2.2]

A ERSAR entende que a implementação deste modelo regulatório está ainda numa fase inicial, pelo que optou por manter períodos regulatórios relativamente curtos – de 3 anos –, admitindo-se, contudo, que possam vir a ser adotados períodos de 5 anos.

No entanto, os períodos regulatórios definidos tiveram em consideração a titularidade e o modelo de gestão das entidades gestoras: de 3 a 5 anos para os sistemas de titularidade estatal; de 1 ano para os sistemas de titularidade municipal, atendendo aos constrangimentos decorrentes da necessidade de compatibilização do prazo de definição de tarifas com os prazos de aprovação dos orçamentos municipais; de 3 e 5 anos para os sistemas em gestão municipal delegada, respeitando as disposições legais e contratuais aplicáveis; e o prazo que estiver contratualmente definido para os sistemas de gestão concessionada. [Cfr. Art. 24º].

2. Organização do RTR

Uma das preocupações subjacentes à revisão do RTR foi a sua simplificação geral procurando-se, desse modo, ir ao encontro de críticas e sugestões feitas pelos vários intervenientes, que apontavam ao regulamento em vigor uma complexidade excessiva.

Nesse sentido, procurou-se estruturar o presente regulamento do seguinte modo:

- (i) **Título I – Disposições gerais**, onde se definem, entre outros, o objeto, o âmbito, e os princípios gerais que norteiam o RTR.
- (ii) **Título II – Serviços e contas reguladas**, onde se clarificam as atividades sujeitas a regulação.
- (iii) **Título III – Incidência e estrutura tarifária**, onde se definem as tarifas que podem ser cobradas pelas entidades gestoras pela prestação do serviço a outras entidades gestoras ou a utilizadores finais, a seguir referidas como exercendo serviço “em alta” e “em baixa”, respetivamente.
- (iv) **Título IV – Modelo de determinação das tarifas**, onde se detalham os princípios e regras de apuramento dos proveitos permitidos, bem como a determinação dos proveitos tarifários e das tarifas. Diferentemente do RTR vigente, deixa de haver uma distinção na forma de cálculo aplicável a cada entidade gestora (consoante a sua titularidade e/ou modelo de gestão⁴), e explicitamente para cada atividade⁵, passando apenas a haver regras gerais que são aplicáveis a todas as entidades, independentemente da titularidade dos sistemas, e a todas as atividades⁶. Naturalmente, salvaguardam-se as especificidades decorrentes dos contratos de gestão delegada ou de concessão que estejam já em vigor. Todas as fórmulas são remetidas para o Anexo I, de modo a não prejudicar a compreensão do próprio articulado. Também as fórmulas específicas de cálculo e valores específicos dos vários parâmetros aplicáveis na determinação dos proveitos permitidos e das tarifas constarão de Documentos Complementares, ou serão divulgadas pela ERSAR no processo de determinação dos proveitos permitidos.

⁴ Anteriormente separadas no Título IV, no Capítulo II – Sistemas de titularidade estatal, e no Capítulo III – Sistemas de titularidade municipal, detalhando-se a gestão direta, a gestão delegada e a gestão concessionada nas secções II, III e IV deste capítulo.

⁵ Anteriormente incluídas nas várias secções do Capítulo II e III do Título IV.

⁶ Os proveitos permitidos continuam a ser determinados por atividade, mas a sua apresentação no RTR está agora condensada.

- (v) **Título V – Reporte de informação periódica a fornecer à ERSAR**, onde se definem as regras e objetivos gerais do reporte de informação, remetendo-se para Documento Complementar os modelos concretos de reporte a utilizar pelas entidades gestoras.
- (vi) **Título VI – Disposições finais e transitórias.**
- (vii) **Anexo I – Apuramento dos proveitos permitidos e dos proveitos tarifários das atividades reguladas do serviço de gestão de resíduos urbanos**, que contém as fórmulas de cálculo dos proveitos permitidos e de determinação das tarifas.

3. Estimação dos Proveitos Permitidos

Um dos grandes objetivos desta revisão foi o estabelecimento de uma estrutura de regulação única aplicável a todo o setor, independentemente da titularidade do sistema e sem prejuízo das especificidades de cada modelo de gestão.

A estimação dos proveitos permitidos segue os mesmos princípios do RTR atualmente vigente, tal como se mantém também o processo sequencial de estimação das tarifas, de acordo com os seguintes passos:

- (i) Estimação dos proveitos permitidos totais do sistema, segregando as atividades “em alta” das atividades “em baixa”, a partir
 - a) da remuneração dos ativos regulados – sendo os ativos e respetivas amortizações estimados por atividade e por entidade, enquanto que a taxa de remuneração é transversal a todo o sector (admitindo-se contudo exceções por entidade⁷);
 - b) dos custos de operação aceites e a repercutir nas tarifas – os custos de estrutura são definidos por entidade⁸, enquanto que os restantes custos diretos de operação são estimados por atividade e por entidade;
 - c) das receitas adicionais previstas – por atividade e por entidade;
 - d) dos benefícios das atividades complementares – estimados por atividade e por entidade;
 - e) dos ajustamentos que forem devidos – fixados por atividade e por entidade gestora;
 - f) dos incentivos que forem devidos – fixados por entidade gestora; e
 - g) da variação (positiva ou negativa) do saldo regulatório – determinada para cada entidade gestora.

[Cfr. Art. 26º, e Anexo I fórmulas 1 e 2]

Aceita-se que a obrigatoriedade de estimar alguns componentes dos proveitos permitidos por atividade e por entidade gestora possa implicar algum esforço organizativo acrescido, designadamente, pela necessidade de implementar uma contabilidade analítica para algumas atividades. Mas julgam-se compensatórios os benefícios resultantes da correta análise e

⁷ Por exemplo, para considerar diferentes regimes fiscais (e.g. derrama municipal).

⁸ Com base em dados detalhados ou simplificados, consoante a sua relevância.

estimativa de custos de cada atividade e na minimização de eventuais subsídios cruzados, conferindo maior transparência e clareza ao modelo de regulação.

- (ii) Determinação das tarifas a aplicar, “em alta” e “em baixa”, de forma a recuperar os respetivos proveitos permitidos das entidades gestoras, calculadas com base em
 - a) proveitos tarifários que resultam da diferença entre os proveitos permitidos e o nível de subsídio a admitir. Na revisão do RTR agora proposta introduz-se explicitamente a possibilidade das entidades titulares dos sistemas poderem subsidiar diretamente as tarifas (todas, ou apenas as que são aplicáveis a utilizadores domésticos), pelo que os proveitos permitidos poderão ser recuperados tanto através da cobrança de tarifas (proveitos tarifários) como de subsídio direta – que deverá ser explícita e comunicada de forma transparente.
 - b) por sua vez, as tarifas são apuradas considerando os proveitos tarifários e as quantidades de resíduos estimados objeto de recolha indiferenciada relativamente às tarifas variáveis ou tarifa única, ou o número de utilizadores estimados relativamente às tarifas de disponibilidade.

4. Estimação das Tarifas

À semelhança do regime vigente, o RTR prevê a definição das tarifas que cada entidade gestora pode aplicar:

- (i) relativamente às entidades gestoras “em alta”, mantém-se a aplicação de uma tarifa única às entidades a quem prestam serviços, definida em função da quantidade de resíduos objeto de recolha indiferenciada entregues.

O tratamento de resíduos resultantes da recolha seletiva foi intencionalmente excluído da fixação da tarifa na medida em que os custos incorridos no tratamento destes resíduos são compensados por um valor de contrapartida pago pelas entidades gestoras do fluxo de embalagens. Adicionalmente, é uma forma de incentivar cada entidade gestora “em baixa” a obter um melhor desempenho relativo (considerando os restantes utilizadores de um mesmo sistema) na separação e seleção dos resíduos – no caso, penalizando em termos relativos as entidades gestoras “em baixa” que entregarem para tratamento uma quantidade superior de resíduos indiferenciados. [Cfr. Art. 16º, n.º 1, e Anexo I – fórmula 10]

Para além desta tarifa única, as entidades gestoras “em alta” podem incentivar as entidades a quem prestam serviços a entregarem parte dos seus resíduos de forma já selecionada (e.g. separação de resíduos urbanos biodegradáveis), através da aplicação de uma tarifa de valor inferior à tarifa única. Deste modo, pretende-se facilitar a prossecução dos objetivos ambientais impostos às entidades gestoras “em alta”. Para efeitos de determinação dos proveitos permitidos, os proveitos tarifários resultantes destes resíduos são considerados como receitas adicionais, abatendo totalmente às tarifas. [Cfr. Art. 16º, n.º 2 e n.º 3, Art. 35º e Anexo I – fórmula 2]

Por se admitir que o risco relativo ao valor das receitas dos resíduos biodegradáveis entregues não pode ser gerido pelas entidades gestoras “em alta”, eventuais desvios das quantidades ou tarifa relativamente aos valores previstos no processo de estimação dos proveitos permitidos são totalmente transferidos para os utilizadores. [Cfr. Art. 37º, n.º 1, al. c) e Anexo I – fórmula 4 e 4.3]

- (ii) Relativamente às tarifas a aplicar pelas entidades gestoras que prestam serviços a utilizadores finais,

- a) manteve-se a atual distinção entre tarifas fixas (de disponibilidade) vs tarifas variáveis, através da fixação do parâmetro φ (a definir pelas entidades titulares). Idealmente, este parâmetro deveria ser determinado de forma a que as tarifas variáveis refletissem os custos marginais dos respetivos sistemas (“em alta” e “em baixa”), adicionados dos custos ambientais (variando consoante a maior ou menor necessidade de desincentivar a produção de resíduos na região), por forma a incentivar comportamentos de consumo “em baixa” responsáveis. Por diferença, as tarifas fixas deveriam cobrir os restantes custos fixos do sistema. [Cfr. Art. 18º, e Anexo I - fórmulas 8.1.1 e 8.1.2]

Uma opção alternativa seria a de determinar os custos variáveis nos sistemas “em alta” e “em baixa”, de modo a repassá-los totalmente através de tarifas variáveis cobradas aos utilizadores finais (“em baixa”). Contudo, dado que as tarifas de resíduos são neste momento essencialmente cobradas por indexação ao consumo de água (que não é necessariamente diretamente proporcional à produção de resíduos), corria-se o risco de aumentar desnecessariamente o trabalho administrativo das entidades gestoras (no apuramento dos seus custos), sem se conseguir efetivamente transmitir ao utilizador final o correto incentivo à (menor) produção de resíduos. A alternativa de determinar diretamente as quantidades de resíduos entregues pelos utilizadores finais (i.e. sistema de tarifação PAYT – “pay as you through”), sem indexação ao consumo de água, seria desejável, mas é neste momento limitada ou inexistente na maioria dos sistemas.

Ainda assim, a ERSAR apoiará as entidades gestoras na identificação da natureza variável ou fixa dos seus custos, procurando que o parâmetro φ acima referido reflita genericamente a proporção de custos que tem uma natureza “mais fixa”.

- b) Tal como para a determinação da tarifa única “em alta”, seguiu-se o mesmo critério de exclusão dos resíduos objeto de recolha seletiva da incidência da tarifa variável. Deste modo, a tarifa variável é estimada considerando exclusivamente a quantidade esperada de resíduos objeto de recolha indiferenciada. Adicionalmente, tanto no sistema de tarifação PAYT como por indexação ao consumo de água, a tarifa é determinada proporcionalmente às respetivas quantidades de resíduos esperadas. [Cfr. Art. 20º, n.º 1 e Anexo I – fórmulas 12.1, 12.2, 14.1 e 14.2]
- c) Para a tarifa de disponibilidade e tarifa variável manteve-se a distinção entre utilizadores domésticos vs utilizadores não domésticos, suportando os primeiros, tendencialmente

(mas não necessariamente) tarifas inferiores aos segundos. A definição do nível de subsídio dos utilizadores domésticos por parte dos não domésticos é da responsabilidade da entidade competente – consoante a titularidade dos sistemas – através da fixação do parâmetro ω relativamente às tarifas de disponibilidade, e do parâmetro τ relativamente às tarifas variáveis, tendo em consideração as recomendações emanadas pela ERSAR. Idealmente, o nível de subsídio entre utilizadores deveria ter em consideração (i) a garantia da acessibilidade do serviço de resíduos por parte dos utilizadores domésticos, mas também (ii) a não distorção dos necessários incentivos à moderação na produção de resíduos⁹.

- d) Finalmente, para os utilizadores domésticos aboliu-se o escalonamento das tarifas variáveis¹⁰, de modo a simplificar a tarifação e a evitar eventuais injustiças na atribuição dos escalões aos utilizadores, considerando a atual generalizada tarifação por indexação ao consumo de água. [Cfr. Art. 20º]. Por essa razão, deixa de fazer sentido a aplicação de um tarifário especial para famílias numerosas anteriormente previsto. [Cfr. anterior Art. 23º revogado]

Contudo, o necessário apoio aos utilizadores domésticos mais carenciados mantém-se assegurado através da possibilidade de aplicação de tarifas sociais – já previstas no RTR vigente. Mas fica agora explícito que a aplicação de um tarifário social resultará de uma opção da entidade titular – não sendo, portanto, uma obrigação –, e que os encargos resultantes da eventual aplicação de um tarifário social serão obrigatoriamente (e não “preferencialmente”, tal como determinado no atual RTR) suportados por esta – inviabilizando assim que esses encargos sejam repercutidos nas restantes tarifas/utilizadores do sistema. [Cfr. Art. 22º]

Adicionalmente, o RTR agora proposto admite e recomenda a atribuição de subsídios às tarifas de modo a que a acessibilidade económica dos serviços aos utilizadores finais domésticos fique garantida. [Cfr. Art. 41º, n.º 3 e Art. 44º]

⁹ Principalmente para os sistemas com tarifação PAYT (“pay as you through”), as tarifas variáveis deveriam refletir corretamente os custos marginais associados à produção de resíduos.

¹⁰ Para os utilizadores não domésticos não existia qualquer escalonamento no atual RTR.

5. Universalidade e uniformidade de aplicação do RTR

Embora o RTR vigente já regulasse todos os sistemas, independentemente da sua titularidade e modelo de gestão, a sua aplicação prática aos sistemas de titularidade municipal sob gestão direta foi de alguma forma limitada. Entre as principais causas para esta limitação estarão a falta (e/ou fraca fiabilidade) de informação disponível, e a fixação, por parte de alguns municípios, de tarifas abaixo do nível mínimo de recuperação de custos reais – resultando frequentemente num incentivo para reportar incorretamente os custos de operação dos sistemas à ERSAR. Ainda que o RTR atualmente em vigor já previsse a eventual existência de subsídios à exploração [*cfr. anterior Art. 57º, n.º 1*], a determinação das tarifas assentava no princípio do utilizador-pagador e na fixação de tarifas de modo a recuperar os custos, em linha com a legislação nacional ¹¹ e as exigências comunitárias¹².

De modo a conciliar o direito dos municípios à fixação das tarifas (nos sistemas sob sua gestão direta) e a criação de incentivos ao correto reporte de custos à ERSAR, com a aplicação do princípio nacional e comunitário de recuperação de custos na fixação dos preços, e ainda, procurando a simplificação e transparência na determinação das tarifas, a revisão do RTR agora proposta:

- (i) introduz a possibilidade explícita de os municípios (tal como qualquer entidade titular) subsidiarem tanto os investimentos como a operação dos sistemas, devendo, contudo, fazê-lo de forma clara e transparente – i.e. evidenciando nas faturas remetidas aos utilizadores os reais custos do sistema, a parcela coberta pelas tarifas, e o eventual valor remanescente subsidiado pelo município [*Cfr. Art. 41º*]. Deste modo, espera-se um maior rigor e fiabilidade no apuramento dos dados reportados relativos aos sistemas municipais, bem como uma maior transparência na sua comunicação aos utilizadores e à ERSAR.

Assim, a proposta de revisão do RTR explicita que o modelo geral de regulação é comum a todos os sistemas (municipais ou estatais), baseado na determinação dos proveitos permitidos, mas permite que estes proveitos sejam recuperados tanto através de receitas tarifárias como de subsídios – à generalidade das tarifas aplicáveis a utilizadores finais, ou

¹¹ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Art. 21.º (Preços):

“1 - Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.”

¹² Diretiva 2008/98/CE; PERSU 2020.

apenas a utilizadores domésticos (na tarifa de disponibilidade e/ou na tarifa variável). [Cfr. Anexo I – fórmulas 8, 8.1.1.1 e 8.1.2.1]

(ii) Como limites/referências à atribuição de subsídios à exploração por parte das entidades titulares, o RTR explicita que

- a) as tarifas aplicáveis a utilizadores domésticos não deveriam exceder o limiar de acessibilidade económica, pelo que as entidades titulares devem recorrer a subsidiação sempre que tal se verifique; [Cfr. Art. 41º, n.º 3]
- b) o nível de subsidiação definido pela entidade titular tem como limite máximo o valor que originaria encargos tarifários mensais dos utilizadores domésticos iguais a uma percentagem mínima (determinada pela ERSAR) do nível de acessibilidade económica da região, respeitando o princípio do utilizador-pagador; [Cfr. Art. 41º, n.º 4]
- c) finalmente, do nível de subsidiação determinado pela entidade titular não deveriam resultar proveitos tarifários que extravasassem os limites máximo e mínimo dos proveitos permitidos de cada sistema, reforçando ainda o princípio do utilizador-pagador. [Cfr. Art. 41º, n.º 5]

(iii) Dado o número de entidades envolvidas (241 sistemas em gestão direta), a gestão do processo de submissão e aprovação de investimentos e tarifas tornar-se-ia demasiado complexa, especialmente nos casos em que a fiabilidade dos dados reportados pelas entidades gestoras é limitada. Assim, na proposta de revisão ao RTR definiu-se uma forma simplificada de apuramento de custos e de determinação das tarifas a aplicar por estes sistemas em gestão direta, dividindo-os por grupos (*clusters*), consoante as suas características (e.g. cadeia de valor, tipologia da área de intervenção, tecnologia, etc.). Para cada um destes grupos definir-se-ão custos *standard* próprios – que se considerarão nos proveitos permitidos –, podendo, contudo, os municípios optar pelo apuramento direto dos seus custos e investimentos específicos, sempre que dispuserem de contabilidade analítica desenvolvida e fiável. [Cfr. Art. 26º, n.º 7 e n.º 8, Art. 45º, n.º 9 e n.º 12 a n.º 15]

Em conclusão, como resultado destas alterações, espera-se obter informação mais completa e fidedigna relativamente aos sistemas de titularidade municipal em gestão direta, apoiar de forma mais ativa os municípios no processo de fixação das tarifas, aumentar a transparência relativamente aos custos reais dos sistemas e ao nível de subsidiação praticada, sem contudo

retirar aos municípios o poder de definição das tarifas, e procurando ainda respeitar as determinações nacionais e comunitárias relativamente ao princípio do utilizador-pagador.

6. Partilha de infraestruturas

Considerando o atual estado de desenvolvimento dos sistemas em Portugal, bem como a evidente necessidade de maximizar a eficiência dos investimentos, um objetivo principal da ERSAR na revisão do RTR foi o de fomentar a partilha de infraestruturas – tanto existentes (e eventualmente parcialmente ociosas), como a construir. Nesse sentido introduziram-se mecanismos explícitos de incentivo à partilha de infraestruturas, bem como penalizações à existência de infraestruturas que, podendo ser partilhadas, se mantêm ociosas.

Do ponto de vista formal,

(i) para as entidades gestoras que detiverem os ativos a partilhar:

- a) as infraestruturas partilhadas (ou a partilhar) correspondem a ativos da entidade que detiver a sua titularidade, podendo ser usados no desenvolvimento da atividade principal da própria entidade gestora e/ou afetos às “atividades em partilha”, nos casos em que houver uma prestação de serviços a outra entidade gestora que desenvolva atividades reguladas semelhantes. *[Cfr. Art. 7º, n.º 2, al. b), Art. 8º]*

Os ativos partilhados incluem-se na base de ativos regulados da entidade gestora que os detiver – e como tal, sujeitos a remuneração –, sendo os custos relativos à sua operação aceites para efeitos de determinação dos proveitos permitidos (em condições semelhantes aos restantes custos de exploração). *[Cfr. Art. 28º, n.º 9 e Art. 34º, n.º 9]*

Quaisquer receitas decorrentes da prestação de serviços relativa à partilha destes ativos são consideradas como receitas adicionais e, portanto, abatem na sua totalidade aos proveitos permitidos da entidade gestora que detiver o ativo. *[Cfr. Art. 35º, al. d) e Anexo I - fórmula 2]*. Adicionalmente, o risco associado a uma eventual flutuação destas receitas é totalmente repassados aos utilizadores (na determinação dos ajustamentos aos proveitos permitidos), considerando que, uma vez contratado o serviço de partilha de infraestruturas, a entidade que detém os ativos dificilmente poderá gerir a sua utilização efetiva. *[Cfr. Anexo I – fórmula 4.3]*

- b) Nos casos em que as infraestruturas partilhadas forem detidas em compropriedade (diretamente, ou através de qualquer outra entidade, se a legislação o permitir), o valor da participação de cada entidade gestora nesse ativo será incluído na respetiva BAR e remunerado como tal.

Nestes casos, quando o ativo partilhado e detido em compropriedade for utilizado para recolha ou tratamento de resíduos produzidos dentro dos próprios sistemas das comproprietárias, será considerado como afeto às suas atividades principais, até ao limite da percentagem que cada uma detiver na infraestrutura partilhada. Por seu lado, as prestações de serviço resultantes da partilha destes ativos a outras entidades gestoras (sejam comproprietários, mas para além da percentagem que detém no ativo, sejam entidades terceiras) são consideradas como receitas adicionais das comproprietárias, de acordo com a percentagem que cada uma detiver na infraestrutura partilhada. *[Cfr. Art. 8º, n.º 3 e n.º 4]*

(ii) para as entidades gestoras a quem são prestados os serviços de partilha de ativos, o preço faturado por esses serviços é considerado como um custo de operação aceite (à semelhança dos restantes custos de exploração) e, como tal, incorporado nos proveitos permitidos a recuperar pela entidade gestora.

Do ponto de vista dos incentivos à partilha, o RTR agora proposto procura prever alguma variedade de formatos, de modo a poder adaptar os incentivos às necessidades concretas que se venham a colocar, e na medida em que a sua aplicação se prove necessária:

- (i) Pela negativa, e para as entidades que detenham as infraestruturas que, estando ociosas, poderiam ser partilhadas, a ERSAR fixará o parâmetro α , correspondente à “percentagem do ativo” que se considera ociosa, reduzindo assim o valor dos ativos regulados a remunerar. *[Cfr. Art. 28º, n. 7, e Anexo I – fórmula 2.1.1]*
- (ii) Para as entidades que recorram à utilização de infraestruturas ociosas detidas por outras entidades – em alternativa a construírem elas próprias infraestruturas semelhantes – a ERSAR poderá aceitar uma majoração dos custos de operação aceites para efeitos de determinação de proveitos permitidos, em maior ou menor valor, consoante a necessidade e benefício em incentivar esse comportamento de partilha. *[Cfr. Art. 34º, n.º 10 e Anexo I – fórmula 2.2]*

Finalmente, e relativamente ao processo de fixação do preço associado a esta prestação de serviços, o objetivo é que, através dos incentivos previstos no RTR, as entidades gestoras em causa possam chegar diretamente a acordo entre si. Contudo, admitindo-se que o poder negocial das partes envolvidas possa não estar equilibrado, e tratando-se de infraestruturas e serviços sujeitos a regulação (i.e. para os quais não há concorrência), os preços acordados pelas partes

para a partilha das infraestruturas deverá ser previamente validado pela ERSAR. [Cfr. Art. 8º, n.º

6]

7. Estabilidade Tarifária e Saldo Regulatório

Um dos princípios gerais do RTR, e função da ERSAR, é garantir a estabilidade regulatória e das tarifas. Nesse sentido, o RTR vigente procurava minimizar variações abruptas e indesejáveis nas tarifas,

- (i) impondo regras administrativas na determinação da Taxa de Remuneração dos Ativos (TRA), tais como a fórmula de cálculo do Taxa de Juro sem Risco, ou o limite de 3% imposto ao produto do *beta* dos capitais próprios pelo prémio de risco de mercado [Cfr. anterior Art. 31º], e
- (ii) definindo a BAR média por período (e não ano a ano), minimizando assim o impacto de novos investimentos. [Cfr. anterior Art. 29º, n.º 11]

Na medida em que se preveja uma evolução económica e financeira mais estável do país, as restrições administrativas no cálculo da TRA deveriam desaparecer, sendo substituídas pelas condições de mercado. Nesse sentido, retiraram-se do RTR as fórmulas exatas de estimação de cada um dos parâmetros da TRA, cabendo à ERSAR garantir que esta refletirá, para cada período regulatório, o custo de financiamento que as entidades gestoras obtêm (ou poderiam obter), bem como uma estrutura de capitais adequada para o sector [Cfr. Art. 30º].

Note-se que os parâmetros da TRA estimados pela ERSAR podem não corresponder aos valores reais obtidos pelas entidades gestoras, uma vez que as decisões de financiamento são da exclusiva responsabilidade destas, podendo optar pela estrutura de capitais ou pelas formas de financiamento concretas que entenderem ser mais convenientes.

Relativamente ao impacto nas tarifas resultante da incorporação de novos investimentos (por aumento da BAR), optou-se nesta proposta de revisão do RTR por permitir o seu alisamento, se estritamente necessário, através da constituição, reforço ou utilização de um Saldo Regulatório (positivo ou negativo, consoante o caso). [Cfr. Art. 26º, n.º 1, Art. 40º, e Anexo I – fórmulas 1 e 6]

Relativamente à solução adotada no RTR vigente (de consideração de BAR média por período), a alternativa agora proposta tem a vantagem de apurar mais corretamente os custos reais de cada ano, permitir o alisamento das tarifas por um prazo mais alongado do que um período (se necessário), bem como aumentar a flexibilidade nos critérios de alisamento das tarifas (se necessário).

Sendo o Saldo Regulatório remunerado (positiva ou negativamente, consoante o caso), considera-se que a sua introdução no regulamento é indiferente para as entidades gestoras – mas benéfica para os utilizadores.

8. Outros aspetos revistos no RTR

Uma preocupação transversal na proposta de revisão do RTR foi a sua simplificação, a clarificação de algumas normas (e.g. operacionalizando mais claramente os vários princípios gerais enunciados no Art. 5º), a flexibilização da aplicação do regulamento, e ainda a obtenção de um maior alinhamento de incentivos dados às entidades gestoras relativamente aos benefícios resultantes para os utilizadores e aos objetivos ambientais definidos. Adicionalmente, com esta revisão corrigiram-se também algumas falhas detetadas na aplicação do RTR atual ao primeiro período regulatório que termina em final de 2018.

8.1 Simplificação

- Reduziu-se substancialmente o número de artigos do RTR, passando de 101 para 44.
- Com vista a reduzir a necessidade de informação prestada pelas entidades gestoras e regulamentada e revista pela ERSAR,
 - (i) eliminaram-se os custos de exploração anteriormente designados por não controláveis, passando a haver apenas custos de exploração controláveis. Como é sabido, e para efeitos práticos, a distinção entre custos de operação controláveis e não controláveis apenas afeta a forma de cálculo dos ajustamentos: os primeiros, através da aplicação de indutores, e os segundos, considerando o valor global dos desvios. *[Cfr. anteriores Art. 34º e 39º, n.º 1 vs propostos Art. 34º e Art. 37º]*

A experiência prática do primeiro período regulatório indica que o valor dos desvios/ajustamentos dos custos não controláveis é imaterial para as entidades gestoras (representando cerca de 2% do valor total dos ajustamentos), embora todo o trabalho administrativo no seu apuramento e verificação tenha sido substancial, tanto para as entidades gestoras como para a ERSAR. Nesse sentido, acredita-se que a eliminação do conceito de custos de exploração não controláveis permitirá poupar tempo e custos administrativos, sem impacto relevante para as entidades gestoras ou para os utilizadores (i.e. através do seu impacto nas tarifas).

(ii) segregaram-se nos custos de exploração os que se consideraram associados à estrutura das entidades gestoras (i.e. não diretamente associados às operações)¹³. Para estas rubricas, consideradas na sua globalidade por entidade gestora e não por atividade, admite-se um processo simplificado de estimação de custos – por exemplo, baseado em custos de referência em função da dimensão das entidades gestoras. Em cada ano os custos de estrutura aceites são atualizados pelos valores de inflação e por um coeficiente de eficiência X, determinado especificamente para os custos de estrutura. Pela sua natureza predominantemente fixa, estes custos não são passíveis de ajustamento posterior. [Cfr. Art. 34º e Anexo I – fórmula 1, 2 e 3]

Relativamente aos custos de estrutura, a experiência do primeiro período regulatório evidencia uma enorme quantidade de itens de valor imaterial, complicando substancialmente o trabalho administrativo das entidades gestoras no seu reporte, e da ERSAR na sua fiscalização e aceitação, sem afetar de forma relevante a rentabilidade das entidades gestoras e/ou as tarifas a aplicar aos utilizadores. Este aspeto será tido em consideração nas regras a detalhar em Documentos Complementares, ou no processo de determinação dos proveitos permitidos.

(iii) De modo a simplificar o processo de aprovação e aceitação de investimentos de menor dimensão, definiu-se para cada entidade gestora um patamar de valor de investimento de 0,5% da respetiva BAR, ou de 25.000€, abaixo do qual os investimentos não necessitam de aprovação prévia por parte da ERSAR. Contudo, a aceitação e inclusão destes investimentos na BAR mantém-se sujeita a aprovação posterior pela ERSAR. [Cfr. Art. 29º, n.º 5]

(iv) Para as entidades gestoras de titularidade municipal em gestão direta, e cujas receitas tarifárias se enquadrem dentro dos limites dos proveitos tarifários estimados pela ERSAR (com base em *clusters*), dispensou-se o envio de contas previsionais para cada período regulatório, reduzindo assim o trabalho administrativo exigido aos municípios. [Cfr. Art. 86º, n.º 3]

¹³ A identificação dos custos específicos que se consideram associados à estrutura das entidades gestoras serão objeto de documento complementar.

8.2 Clarificação

- Procurou-se clarificar quais as atividades reguladas (sujeitas ao RTR) e não reguladas, mantendo as entidades gestoras uma contabilidade segregada para estas últimas. [Cfr. Art. 6º e Art. 7º]

Relativamente às entidades gestoras concessionárias de sistemas multimunicipais (abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho), com ativos afetos a atividades não reguladas e cujo valor já foi deduzido ao passivo regulatório dessas entidades, clarificou-se que as eventuais mais valias resultantes da alienação desses ativos deverão ser refletidas, agora com sinal contrário, no respetivo passivo regulatório¹⁴. [Cfr. Art. 7º do projeto de alteração do RTR]

- Clarificaram-se as circunstâncias em que a taxa de disponibilidade a utilizadores finais é devida. [Cfr. Art. 19º]
- Clarificou-se a distinção entre as taxas de juro de capitalização aplicáveis a incentivos, ajustamentos e saldo regulatório, consoante os valores a capitalizar sejam positivos ou negativos – i.e. créditos ou passivos das entidades gestoras.

Considerando que os ativos das entidades gestoras correspondem a créditos sobre os utilizadores (a recuperar através da aplicação de tarifas), enquanto que os passivos são equivalentes a dívidas financeiras das entidades gestoras, e considerando que em cada momento o risco de crédito de uns e de outros pode não ser igual, a revisão do RTR explicita a possibilidade de se aplicarem taxas de juro diferenciadas – a estimar pela ERSAR em cada altura, de acordo com as condições de mercado. [Cfr. Art. 37º, n.º 2, Art. 39º, n.º 3, Art. 40º, n.º 5]

8.3 Flexibilização

- Procurou-se manter no corpo do RTR apenas os objetivos e conceitos gerais, remetendo a sua operacionalização para Documentos Complementares ou outros, a emitir pela ERSAR - está neste caso, por exemplo, a estimação da TRA (e.g. custo de financiamento, estrutura de capitais, etc.). Com este procedimento não se pretende introduzir incerteza no cálculo dos vários parâmetros, mas antes adequá-los às condições concretas de mercado vigentes em cada altura, tornando-os por isso mais justos. A ERSAR procurará minimizar a eventual insegurança resultante da menor existência de regras procedimentais definidas no RTR através da elaboração de documentos explicativos que fundamentem as suas opções.

¹⁴ Isto é, por variação negativa do saldo regulatório.

Também a definição dos custos que se consideram associados à estrutura das entidades gestoras, os coeficientes de eficiência X (das atividades ou de estrutura), os ativos concretos que, estando ociosos, se considera poderem ser partilháveis (para efeitos de aplicação do coeficiente de ociosidade), os indutores de custos (para efeitos de cálculos dos ajustamentos), os índices de eficiência associados aos produtos e serviços dos quais resultam receitas adicionais das entidades gestoras (para efeitos de cálculo dos ajustamentos), os incentivos específicos relativos ao cumprimento da hierarquia de gestão de resíduos, o reporte de contas reguladas para cada entidade gestora (ou grupo de entidades gestoras), entre outros, são definidos pela ERSAR autonomamente, em Documento Complementar ou no processo de determinação dos proveitos permitidos de cada período regulatório.

- Na proposta de revisão do RTR introduziu-se alguma flexibilidade na determinação de alguns parâmetros dos proveitos permitidos, permitindo ajustá-los às condições concretas das várias entidades gestoras – por oposição à utilização sistemática de parâmetros e regras transversais a todas as entidades gestoras, beneficiando necessariamente umas e/ou prejudicando outras (e.g. fiscalidade aplicada a cada entidade gestora). Esta flexibilidade acrescida será utilizada pela ERSAR apenas nos casos em que lhe parecer inteiramente justificável, de modo a não aumentar inutilmente a complexidade regulatória, e com isso os custos associados.
- A determinação dos custos de exploração (das atividades ou de estrutura) do primeiro ano de cada período regulatório passa ser analisada caso a caso, tendo em consideração não apenas os custos previstos ou reportados pelas entidades gestoras, mas também os custos de referência de outros sistemas, procurando garantir que os custos aceites sejam efetivamente eficientes. Esta flexibilidade agora introduzida contrasta com o atual automatismo na determinação dos custos de exploração do início de cada período regulatório. *[Cfr. anterior Art. 35º, n.º 3 e Art. 36º, n.º 3 vs propostos Art. 34º, n.º 2 e n.º 4, e Anexo I – fórmulas 2.2 e 3]*
- Introduziu-se uma flexibilidade acrescida relativamente às formas de tarifação (PAYT vs indexação ao consumo de água), permitindo que uma mesma entidade gestora aplique as duas formas de tarifação para áreas geográficas diferentes dentro do seu sistema. *[Cfr. Art. 20º, n.º 2].*

Também se dissociou a base de cálculo das tarifas dos períodos de faturação, permitindo assim que as entidades gestoras reduzam os seus custos de operação/faturação. *[Cfr. Art. 18º, al. a) e b)].*

8.4 Alinhamento de incentivos

- Relativamente aos investimentos e ativos regulados a remunerar:

- (i) manteve-se a possibilidade de incentivar a utilização de ativos em fim de vida; [Cfr. Art. 28º n.º 8 e Anexo I – fórmula 2.1.1]
- (ii) mantiveram-se os incentivos à execução dos investimentos pelos valores aceites nos planos de investimento aprovados e dentro dos prazos previstos; [Cfr. Art. 28º, n.º 3 e n.º 5]
- (iii) mantiveram-se e alargaram-se os incentivos à partilha de ativos, considerando tanto a entidade que detém os ativos em causa como as entidades beneficiárias, tal como referido no ponto 6 acima.

- Relativamente aos custos de exploração:

- (i) deixa de haver uma aceitação automática dos custos de exploração de período para período, introduzindo-se a possibilidade de revisão dos valores considerados eficientes, designadamente como resultado de uma análise de *benchmarking*, tal como referido acima;
- (ii) adicionalmente, de forma a incentivar as entidades gestoras a serem mais eficientes na operação dos seus sistemas, incluiu-se a possibilidade de estender por um prazo mais alargado (para além do próprio período regulatório) a partilha de benefícios associados a ganhos de eficiência de exploração, quando tal se justifique apropriado. [Cfr. Art. 34º, n.º 11]

- Finalmente, relativamente aos incentivos ao atingimento de determinados objetivos ambientais, a definir pela ERSAR ou decorrentes de planos estratégicos nacionais ou comunitários:

- (i) reconhece-se que os objetivos fixados no RTR vigente relativamente ao cumprimento da hierarquia de gestão de resíduos não seriam eventualmente os mais apropriados para todas as entidades gestoras, considerando o estado de desenvolvimento dos vários sistemas, embora se confirme a utilidade conceptual do próprio mecanismo. Nesse sentido, mantém-se na proposta de revisão do RTR a inclusão de incentivos às entidades gestoras na determinação dos proveitos permitidos, embora se remeta para documento autónomo (em Documento Complementar ou no processo de determinação dos proveitos permitidos) a definição dos seus parâmetros concretos. Esta solução permite ainda que, para cada sistema, se definam os objetivos que em cada altura sejam mais apropriados.

Naturalmente, considerando que os incentivos só serão eficazes se forem estáveis no tempo, a ERSAR procurará transmitir às entidades gestoras os objetivos e critérios gerais a considerar, dando assim a desejável visibilidade sobre os investimentos e comportamentos a incentivar. *[Cfr. anterior Art. 48º revogado vs proposto Art. 39º]*

(ii) relativamente aos objetivos de recolha e tratamento de resíduos urbanos biodegradáveis (RUB) impostos às entidades gestoras “em alta”, introduziu-se explicitamente nesta revisão ao RTR a possibilidade destas entidades aplicarem às entidades a quem prestam serviços uma tarifa bonificada (relativamente à tarifa única sobre resíduos objeto de recolha indiferenciada) em função da quantidade de RUB entregues. Sendo o valor dessa bonificação determinado pelas próprias entidades gestoras “em alta”, entende-se que fica deste modo facilitado o atingimento das metas que lhes são propostas. *[Cfr. Art. 16º, n.º 2 e n.º 3]*

Tal como referido anteriormente no ponto 4 acima, as receitas resultantes desta tarifa são consideradas receitas adicionais para efeitos de determinação dos proveitos permitidos e, portanto, totalmente repercutidas nas tarifas, tal como os eventuais desvios que se venham a verificar na realidade face às receitas que foram previstas.