

Projeto de Recomendação

Formação de tarifários do serviço de gestão de resíduos decorrente da implementação das atividades obrigatórias de recolha e tratamento seletivos de biorresíduos

Considerando que:

- O Regime Geral de Gestão de Resíduos, RGGR (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 52/2021 de 10 de agosto) estabelece, no n.º 2 do artigo 36.º, a obrigação de os municípios, de acordo com as respetivas competências, operacionalizarem a recolha seletiva de biorresíduos até 31 de dezembro de 2023;
- De acordo com o artigo 30.º do RGGR, para cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 36.º do RGGR, as entidades responsáveis pelos sistemas de gestão de resíduos urbanos adotam as medidas necessárias para possibilitar a separação e reciclagem na origem dos biorresíduos através de compostagem doméstica ou comunitária e outras soluções locais de reciclagem, ou a sua recolha seletiva e posterior transporte para instalações de reciclagem, designadamente de compostagem e digestão anaeróbia, evitando a sua mistura no tratamento com outros resíduos, em particular com a fração orgânica dos resíduos indiferenciados (art. 30.º RGGR);
- Nos termos do n.º 6 do artigo 36.º do RGGR, os custos da recolha seletiva devem ser integrados nas tarifas a aplicar aos cidadãos e aos produtores de resíduos urbanos ou aos utilizadores do sistema;
- As entidades gestoras que prestam o serviço a outras entidades gestoras terão de assegurar capacidade de tratamento para receber os biorresíduos recolhidos seletivamente;
- O Regulamento n.º 52/2018, de 23 de janeiro (Regulamento tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos, RTR) estabelece, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º, que as entidades gestoras que prestam serviços a outras entidades gestoras podem aplicar uma tarifa específica em função da quantidade de biorresíduos recebidos com origem na recolha seletiva, correspondente à tarifa aplicável aos resíduos resultantes da recolha indiferenciada deduzida de “uma bonificação (...) tendo em vista a atribuição de incentivos aos comportamentos conducentes ao cumprimento das metas aplicáveis ao setor”;

- O RGGR estabelece, no n.º 3 do artigo 46.º, que a tarifa cobrada pelos sistemas municipais ou multimunicipais pelo serviço de gestão de resíduos urbanos deve recuperar os custos da prestação do serviço, de acordo com os princípios fixados no n.º 2 do artigo 106.º;
- O RGGR estabelece ainda, no artigo 107.º, que as tarifas de resíduos urbanos devem, designadamente, incentivar a separação dos resíduos na origem e um incremento dos resíduos recolhidos seletivamente e que, até 30 de junho de 2026, estas tarifas devem deixar de ser indexadas ao consumo de água, passando a ser aplicadas sobre a quantidade de resíduos recolhidos, medida em unidades de peso ou estimada pelo volume de contentorização.
- Em face das circunstâncias supra, a Entidade Reguladora dos Serviços da Águas e Resíduos (ERSAR) tem sido instada pelas entidades gestoras dos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos, a concretizar orientações que permitam harmonizar, tanto quanto possível, a evolução dos tarifários com vista à aplicação eficaz das determinações legais para a prestação do serviço de gestão de biorresíduos.
- Nos termos dos artigos artigo 5.º e 13.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, com a redação dada pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, são atribuições da ERSAR assegurar a regulação e a supervisão dos serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, designadamente através da emissão de recomendações em matéria tarifária, no sentido de promover o aumento da eficiência e da eficácia na sua prestação, considerando a proteção dos direitos e interesses dos utilizadores, assegurar a existência de condições que permitam a obtenção do equilíbrio económico e financeiro nos setores regulados exercidos em regime de serviço público.

A ERSAR entende formular a seguinte Recomendação, relativa à formação de tarifários do serviço de gestão de resíduos urbanos, dirigida às entidades gestoras dos sistemas municipais e multimunicipais que prestem esses serviços a outras entidades gestoras ou aos utilizadores finais, independentemente do modelo de gestão adotado.

1. Enquadramento

A crescente exigência das metas ambientais com que o país está comprometido no âmbito da União Europeia tem vindo a determinar a evolução do serviço de gestão de resíduos urbanos de um modelo centrado na deposição em aterro, para um outro modelo com elevado recurso a tecnologia, focado em soluções de recuperação de materiais e aproveitamento dos resíduos.

A exigência da recolha e tratamento seletivos dos biorresíduos surge neste quadro das políticas europeias, com o objetivo de reduzir a deposição em aterro e promover circularidade da economia, aumentando e melhorando a produção de composto a partir de resíduos.

O cumprimento destes objetivos irá necessitar de avultados investimentos, com a concretização de novas redes de recolha e com o reforço da capacidade instalada para o tratamento destes resíduos, o que previsivelmente motivará aumentos adicionais dos custos e das tarifas de gestão de resíduos.

A receita proveniente da venda do composto resultante do tratamento de biorresíduos recolhidos seletivamente servirá para mitigar o aumento dos custos do serviço de gestão de resíduos associado à autonomização deste fluxo de resíduos urbanos. Contudo, perspetiva-se que a atividade não será autossuficiente, concorrendo para um custo líquido a acrescer ao custo global da prestação do serviço de gestão de resíduos.

Assim, surgirá a necessidade de rever os tarifários praticados pelas entidades gestoras dos serviços de gestão de resíduos urbanos para acomodar o custo da nova atividade.

A presente recomendação visa dotar as entidades gestoras de linhas orientadoras que permitam harmonizar, tanto quanto possível, a evolução dos tarifários com vista à aplicação eficaz das determinações legais para a prestação do serviço de gestão de biorresíduos.

2. Princípio geral

Para além da obrigatoriedade estabelecida no RGGR para a recolha seletiva de biorresíduos a partir de 2023, as metas ambientais nacionais perspetivadas para 2030 e 2035 reforçam a relevância de uma rápida implementação da recolha seletiva de biorresíduos.

Por outro lado, a operacionalização das redes de recolha seletiva de biorresíduos dentro do prazo estabelecido, pressupõe a criação de estímulos à separação dos biorresíduos na origem, evitando a sua mistura com outros resíduos, em particular com a fração orgânica dos resíduos indiferenciados, conforme dispõe o RGGR.

Neste enquadramento, entende-se que a adoção de uma estratégia concertada que, por um lado, viabilize a rápida implementação da recolha seletiva de biorresíduos e, por outro, incentive uma crescente adesão dos cidadãos à separação dos resíduos constitui um aspeto fundamental para o sucesso nacional no cumprimento daqueles objetivos.

A introdução de um incentivo económico à adoção de um determinado comportamento tido por desejável pode traduzir-se na implementação de um tarifário que coloque o comportamento desejado em vantagem comparativa.

Assim, para alcançar este efeito com a implementação da recolha e tratamento seletivos de biorresíduos considera-se necessário:

- Distinguir o tarifário aplicável aos resíduos indiferenciados do tarifário aplicável aos biorresíduos;
- Assegurar que, num momento inicial de arranque da atividade, o tarifário aplicável aos biorresíduos é inferior ao tarifário dos resíduos indiferenciados, de modo a garantir a adesão de um número crescente de utilizadores do serviço e criando o sinal de que “compensa” separar os biorresíduos;
- E garantir que a totalidade do custo líquido que essa atividade represente na prestação do serviço de gestão de resíduos é financiado de forma cruzada pela tarifa aplicável aos resíduos indiferenciados.

3. Tarifa praticada por entidades que prestam serviços a outras entidades gestoras

As entidades gestoras que prestam o serviço a outras entidades gestoras (serviços “em alta”), cujo modelo de receita assenta na cobrança de uma tarifa única pelas quantidades de resíduos de recolha indiferenciada entregues pelas entidades utilizadoras podem, para implementação da presente recomendação, manter o regime em funcionamento.

O artigo 16.º do RTR permite que as entidades que prestam serviços a outras entidades gestoras apliquem uma tarifa específica para os biorresíduos recolhidos seletivamente, cujo valor corresponde à tarifa aplicável aos resíduos recolhidos indiferenciadamente deduzida de uma bonificação, tendo em vista a atribuição de incentivos aos comportamentos conducentes ao cumprimento das metas aplicáveis ao setor.

No sentido de maximizar este incentivo, a ERSAR recomenda a aplicação de uma bonificação de 100% sobre o valor da tarifa de recolha indiferenciada para os biorresíduos recolhidos seletivamente entregues nas instalações de valorização orgânica, em condições tecnicamente adequadas ao seu tratamento, de modo a que estes quantitativos não sejam objeto de cobrança (“Tarifa Zero”).

A tarifa aplicada aos resíduos indiferenciados acomodará os custos com o tratamento dos biorresíduos recolhidos seletivamente, o que incentivará a maximização deste tipo de recolha por parte dos municípios utilizadores do sistema em alta, no sentido de alcançar um menor custo global com o serviço.

4. Tarifário praticado por entidades que prestam serviços a utilizadores finais

Nas entidades gestoras que prestam o serviço a utilizadores finais (serviços “em baixa”), o atual modelo de receita indexado ao consumo de água não permite a implementação deste incentivo por via tarifária, por não se basear na medição tanto dos resíduos recolhidos de forma indiferenciada como daqueles recolhidos seletivamente, que permitiria a diferenciação tarifária.

A implementação de sistemas de faturação e cobrança *Pay As You Throw* (PAYT) tem sido considerado um dos principais fatores de sucesso para a recolha seletiva das várias frações de resíduos (*Biorresíduos - Contas Certas nos Resíduos*, Secretaria de Estado do Ambiente - Ministério do Ambiente e da Ação Climática, julho de 2020), na medida em que deverá permitir quantificar, separadamente, os resíduos resultantes da recolha seletiva e os resíduos indiferenciados e, assim, imputar-lhes uma tarifa que penalize a recolha indiferenciada em detrimento da seletiva.

Ainda que o RGGR determine que o PAYT só será obrigatório em 2026, atenta a urgência de criação de incentivos à adesão à recolha seletiva de biorresíduos, a ERSAR entende que as entidades gestoras podem antecipar a sua implementação, de forma a garantir mais rapidamente o cumprimento das metas nacionais para o setor dos resíduos urbanos.

Uma vez implementado o modelo operacional para a recolha seletiva de biorresíduos, a estruturação do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos deverá incorporar uma tarifa de biorresíduos inferior ao tarifário dos resíduos indiferenciados, que na fase inicial se recomenda, inclusive, que seja igual a zero (Tarifa Zero). Deste modo, a quantidade de resíduos a considerar para o cálculo da tarifa alocada aos utilizadores finais será apenas a decorrente da recolha indiferenciada, beneficiando os utilizadores que mais contribuem para o incremento dos biorresíduos recolhidos seletivamente.

À medida que o incentivo promova alteração de comportamentos, o encargo total com o serviço de gestão de resíduos tenderá a estabilizar num montante que anula a eficácia do incentivo, ao recuperar-se o equilíbrio entre os comportamentos dos vários utilizadores do sistema (dilui-se o benefício do utilizador que adotou primeiro o comportamento adequado pelos restantes).

No entanto, poderá ser equacionada a redução progressiva da subsídio das tarifas de biorresíduos pelas tarifas dos resíduos indiferenciados, no sentido de assegurar um melhor conhecimento dos reais custos do serviço prestado aos utilizadores. Importará, neste caso, para maximizar a eficácia do incentivo e evitar o retorno aos comportamentos ambientalmente indesejáveis (por defeito, com menos custos), fazê-lo em função da estabilização do aumento necessário dos biorresíduos recolhidos e tratados seletivamente e correspondente redução da fração resto, bem como do cumprimento das metas estabelecidas para cada entidade gestora.