



Parecer sobre a formação de tarifários 2025

Informação	I-001602/2024
Entidade gestora	Município de Leiria
Serviços	Gestão de resíduos urbanos
Data da deliberação do Conselho de Administração	2024-11-21

1. Enquadramento

A ERSAR tem como atribuição regulamentar, avaliar e auditar a fixação e aplicação das tarifas praticadas pelas entidades gestoras dos serviços de águas e resíduos de titularidade municipal, nos termos do artigo 5.º dos seus Estatutos aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, na redação em vigor¹. De acordo com o n.º 7 do artigo 21.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estão sujeitas ao parecer desta Entidade Reguladora as tarifas municipais dos serviços, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.

A Câmara Municipal (CM) de Leiria submeteu a parecer da ERSAR, em 30 de outubro de 2024, a proposta de revisão tarifária do serviço de gestão de resíduos urbanos para o ano de 2025.

Na sequência da análise dos elementos remetidos e da informação existente na ERSAR, apresenta-se o parecer da ERSAR relativo à proposta tarifária para 2025.

2. Avaliação

A avaliação que se apresenta de seguida, nomeadamente no que respeita à cobertura dos gastos, encontra-se limitada devido aos fatores descritos no ponto 3. do presente parecer.

O encargo tarifário anual doméstico foi retificado face ao apresentado pela entidade gestora no ficheiro de suporte à proposta tarifária, nomeadamente pela retificação do cálculo da componente fixa de forma a refletir o tarifário proposto para 2025. Os encargos tarifários para 2025 apresentados no presente parecer refletem o valor unitário de repercussão no utilizador final do encargo com a Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) que consta do documento que contém o tarifário. Foi ainda considerada a incidência de IVA sobre a componente referente à repercussão sobre o utilizador final do encargo

¹ Vide Decreto-Lei n.º 77/2024, de 23 de outubro ('Define, para o ano de 2024, as tarifas, os rendimentos tarifários e demais valores cobrados nos termos dos contratos de concessão de sistemas multimunicipais e altera os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos').



com a TGR e desconsiderada a incidência de IVA sobre as componentes de disponibilidade e variável dos encargos com o serviço de gestão de resíduos urbanos².

		RU	
Cobertura dos gastos		81% ●	
Cobertura total dos gastos (por fonte de rendimento)			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura dos gastos por via tarifária ■ Cobertura dos gastos por via de outros rendimentos e subsídios ao investimento ■ Cobertura dos gastos por via de subsídio implícito ■ Financiamento de tarifários sociais ■ Outros subsídios à exploração 			
Gastos de exploração unitários		150,88 €/t ●	
Necessidades de investimento		RU	
Investimento previsto realizar em 2025		249.750 €	
	em % do Ativo fixo bruto 2023	9,53%	
Novos investimentos (em % do investimento previsto)		100,00%	
Investimentos de substituição (em % do investimento previsto)		0,00%	
Indicadores AQS 2023¹		RU	
Lavagem de contentores de recolha indiferenciada e rs de biorresíduos - RU04b (-)		1,3 ●	
Renovação do parque de viaturas - RU09b (km/viatura)		178497 ●	
Rentabilização do parque de viaturas de rec. indif. e rs de biorresíduos - RU13b (kg/(m3.ano))		420 ●	
Encargos tarifários		RU	
	2024	2025	% var.
Encargos anuais tarifário geral doméstico (consumo 10m ³ /mês)	81,95 €	85,49 €	4,3%
	<i>Acessibilidade económica</i>		
	0,17%	0,17%	●
Encargos anuais tarifário social doméstico (consumo 10m ³ /mês) ²	51,18 €	54,72 €	●
Encargos anuais tarifário não doméstico (consumo 10m ³ /mês)			
Conformidade da estrutura tarifária		RU	
Utilizadores domésticos			
Tarifa de disponibilidade		●	
Tarifa variável		●	
Tarifário social		●	
Tarifário para famílias numerosas		●	
Utilizadores não domésticos			
Tarifa de disponibilidade		●	
Tarifa variável		●	
Serviços auxiliares			
		●	
Conformidade - outros aspetos		RU	
Repercussão do encargo com taxas ambientais (TGR - RU)		●	
Financiamento do tarifário social		●	

¹ A informação apresentada, referente à Avaliação da Qualidade de Serviço de 2023 (AQS) é provisória, encontrando-se a decorrer o período de validação dos dados.

² A avaliação do encargo do tarifário social doméstico tem por base o limite máximo de 5,16€/30 dias, por serviço, apurado nos termos da Recomendação n.º 2/2023.

Legenda:

Avaliação boa	●
Avaliação mediana	●
Avaliação insatisfatória	●
Não validável, não aplicável ou não respondeu	●

² Admitindo-se metodologia idêntica à constante da fatura relativa a 2024 submetida pela entidade gestora no portal da ERSAR > Tarifários ao utilizador final.



3. Conclusões e recomendações

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

1. A entidade gestora propõe a manutenção em 2025 do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos face ao que aplica em 2024. No entanto, são propostas alterações relativas à estrutura do tarifário, destacando-se a introdução de uma tarifa de disponibilidade e de uma tarifa variável (que a entidade gestora designou por penalização) para os utilizadores domésticos que por opção própria não estão ligados à rede pública de abastecimento de água e a introdução de uma tarifa variável seguindo a metodologia *Pay-as-You-Throw* (PAYT) para utilizadores não domésticos. Constatam-se a manutenção dos valores das tarifas face às aplicadas em 2024, o que não tem em conta as projeções de gastos e rendimentos para 2025 e o cumprimento das obrigações legais, nomeadamente no que se refere à cobertura dos gastos
2. O encargo doméstico para o serviço de gestão de resíduos urbanos para um consumo de água de 10m³/mês aumenta 4,3% face ao encargo de 2024. No caso de um utilizador não doméstico não se estabelece a comparação entre encargos relativos a 2024 e 2025 uma vez que a entidade propõe a alteração da metodologia de cálculo da componente variável, que deixa de ser indexada ao consumo de água, passando a ser em função do peso de resíduos produzidos, conforme adiante comentado.
3. Os rendimentos e gastos propostos para 2025 conduzem a cobertura dos gastos de 81% para o serviço de gestão de resíduos urbanos. Em termos previsionais, o tarifário proposto conduz a cobertura dos gastos correspondente a qualidade do serviço insatisfatória, de acordo com os critérios de avaliação definidos pela ERSAR. O resultado obtido para a cobertura dos gastos deve, no entanto, ser analisado com reservas, tal como se apresenta de seguida, devido a fatores que limitam a apreciação pela ERSAR sobre a proposta de revisão tarifária e as conclusões emitidas no presente parecer.
4. A não aplicação de tarifas que recuperem os gastos direta e indiretamente suportados com a prestação do serviço constitui uma violação do disposto no artigo 21º do regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), bem como do artigo 107º do Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR)³.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, com a última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 24/2024, de 26 de março



5. A projeção apresentada para o gasto com o tratamento dos resíduos em alta para 2025 considera-se ajustada, tendo presente a projeção da ERSAR para a tarifa a praticar pela Valorlis, de 59,14 €/tonelada, decorrente do projeto de decisão de proveitos permitidos para o ano de 2025, emitido pela ERSAR a 4 de novembro de 2024 e considerando a quantidade de resíduos urbanos prevista recolher em 2025.
6. Salienta-se que a definição das tarifas deve ter por base as estimativas de gastos deduzidas das estimativas de outros rendimentos e subsídios ao investimento previstos reconhecer no ano seguinte e o cumprimento das obrigações legais, nomeadamente no que se refere à cobertura dos gastos, o que não foi considerado na proposta em apreço. Verifica-se, até, um agravamento da cobertura dos gastos face a 2023.
7. A entidade gestora considera como rendimento tarifário o proveito da recolha de resíduos de grandes produtores (cerca de 105 mil euros). Não obstante o que se refere adiante a este propósito, este rendimento deveria ter sido registado em "Prestação de serviços - outros rendimentos", de onde poderia decorrer a alteração do indicador de cobertura dos gastos face ao calculado⁴. Mais se informa a entidade gestora que pela prestação deste serviço a tarifa a cobrar deverá permitir obter um rendimento necessário para garantir a recuperação dos respetivos gastos, da qual não deverá resultar a penalização da CM de Leiria e/ou utilizadores.
8. Os rendimentos com origem na repercussão dos encargos com a TGR nos utilizadores finais são substancialmente inferiores face aos respetivos gastos, o que pode indiciar que a repercussão desta taxa pode não estar a ser efetuada em conformidade com a legislação aplicável⁵.
9. De acordo com o artigo 17º do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos⁶ (RTR), estão sujeitos às tarifas do serviço de gestão de resíduos urbanos (de disponibilidade, variável e de serviços auxiliares) os utilizadores finais a quem sejam disponibilizados os serviços, sendo a tarifa de disponibilidade aplicada apenas aos utilizadores finais relativamente aos quais o serviço de gestão de resíduos urbanos se encontre disponível (ou seja, aos utilizadores que têm contentores para deposição a menos de 100 ou 200 m da habitação ou estabelecimento), tal como previsto no artigo 19º do RTR. Efetivamente,

⁴ Embora, de acordo com a simulação efetuada, esse impacto seja imaterial.

⁵ Portaria n.º 278/2015, de 11 de setembro.

⁶ Regulamento aprovado por deliberação da ERSAR n.º 928/2014, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 74, de 15 de abril, alterado e republicado pelo Regulamento n.º 52/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 16, de 23 de janeiro.



considera-se que mesmo na ausência de contentor para deposição a curta distância, o produtor de resíduos irá encaminhá-los para destino adequado, devendo ser-lhe cobrada a tarifa variável correspondente ao custo do serviço após a deposição. No caso dos utilizadores que não são clientes do serviço de água, o cálculo da tarifa variável não poderá, naturalmente, ser indexado ao consumo de água. No caso de utilizadores não domésticos a componente variável do serviço de gestão de resíduos urbanos deverá ser calculada por recurso à quantidade de resíduos urbanos resultantes de recolha indiferenciada, por medição direta do respetivo peso ou volume, através de metodologias vulgarmente designadas por PAYT. No caso dos utilizadores domésticos, caso não seja possível aplicar as referidas metodologias, a componente variável do serviço pode ser apurada por aplicação da tarifa variável ao consumo médio de utilizadores com características similares no âmbito do território municipal verificado no ano anterior. Não estando a entidade gestora a assumir esta disposição regulamentar, os rendimentos tarifários do serviço de gestão de resíduos poderão ser otimizados.

10. A entidade gestora deve promover a melhoria da cobertura dos gastos do serviço de gestão de resíduos urbanos através do aumento do tarifário, em cenário de eficiência produtiva, de forma a assegurar a sustentabilidade do serviço, sem comprometer a acessibilidade económica. Embora os gastos de exploração unitários indiquem a prestação de um serviço eficiente, os resultados da avaliação da qualidade do serviço demonstram que existe margem para melhorias, pelo que se recomenda que a entidade gestora prossiga o esforço neste sentido, através da implementação de medidas de gestão e execução de investimentos direcionados para a redução de potenciais ineficiências e gastos inerentes. A concretização da redução de ineficiências e consequentemente dos gastos, contribuindo para a melhoria da cobertura dos gastos, potenciará a aplicação de tarifas otimizadas.
11. Tendo em conta o plano de investimentos proposto para 2025, admite-se que sejam obtidas melhorias da qualidade do serviço de gestão de resíduos urbanos, pelo que deve ser garantida a sua execução. Constatou-se que os investimentos propostos para o serviço de gestão de resíduos urbanos estão aquém dos previstos para 2025 no PAPERSU submetido a parecer da ERSAR, o que pode inviabilizar a obtenção dos resultados previstos pelo Município de Leiria e pôr em causa o cumprimento das metas definidas para o setor. Mais se refere que o incremento de gastos previsto parece insuficiente para incluir os gastos de exploração associados à execução do PAPERSU, situação que pode remeter também para um valor de gastos subestimado para 2025.



12. A avaliação obtida pela entidade gestora no que se refere ao indicador “lavagem de contentores de recolha indiferenciada e recolha seletiva de biorresíduos” em 2023 indicia falta de capacidade instalada ou falta de capacidade operacional. Neste sentido, recomenda-se que a entidade gestora preveja a aquisição de viatura de lavagem e assegure a necessária capacidade operacional ou adquira serviços que lhe permitam melhorar o desempenho neste indicador. A melhoria deste indicador poderá permitir melhorar a perceção dos utilizadores sobre a qualidade do serviço que lhes é prestado, para além de contribuir para adequadas condições de salubridade e segurança.
13. A ERSAR recomenda que a CM de Leiria elabore um estudo com as projeções para a atividade do serviço regulado (plano de investimentos, demonstração de resultados, balanço e *cash flow*) por um período não inferior a 15 anos, de maneira a demonstrar a viabilidade dos investimentos, que devem ser planeados com base em estudos de engenharia (do tipo “plano diretor”, sugerindo-se detalhe ao nível de estudo prévio). Do estudo resultará uma trajetória tarifária que, no caso do modelo de gestão direta, tem um carácter meramente indicativo, uma vez que neste modelo se aplicam ciclos de revisão anuais das tarifas⁷. Este estudo deverá constituir um instrumento de gestão do serviço, contribuindo para incorporar objetivos de eficiência e de sustentabilidade a curto, médio e longo prazos, evitando a tomada de decisões na ausência de planeamento.
14. Ao nível da estrutura tarifária proposta para o serviço de gestão de resíduos urbanos alerta-se para as seguintes situações:
 - a) Recomenda-se que a entidade gestora implemente um sistema de faturação e cobrança em função da produção e separação de resíduos (PAYT/RAYT/SAYT ou equivalente) para os utilizadores domésticos, atenta a urgência de criação de incentivos à adesão à recolha seletiva de biorresíduos, obrigatória desde 1 de janeiro de 2024 e de forma a garantir mais rapidamente o cumprimento das metas nacionais para o setor dos resíduos urbanos.
 - b) A entidade gestora prevê a aplicação de um valor diário descrito como “Penalização (Euros/dia)” aos utilizadores domésticos nos casos em que o utilizador, por opção própria, não se encontra ligado à rede. No caso de utilizadores domésticos não ligados à rede de abastecimento, a componente variável do serviço de gestão de resíduos urbanos deve ser calculada ou por recurso à quantidade de resíduos urbanos resultantes de recolha

⁷ Ou seja, as tarifas a praticar pela entidade gestora devem ser apuradas com base nos gastos estimados anualmente para o ano seguinte e não vinculadas a uma trajetória pré-definida, ainda que eventualmente suportada por um modelo económico-financeiro.



indiferenciada, no caso de medição direta do respetivo peso ou volume, através de metodologias vulgarmente designadas por PAYT ou, caso estas não existam, com base no consumo médio de utilizadores com características similares no âmbito do território municipal verificado no ano anterior, conforme prevê o n.º 5 do artigo 96.º do Regulamento de Relações Comerciais (RRC)⁸ e o n.º 5 do artigo 20.º do RTR. Assim a entidade gestora deve aplicar o previsto no RRC e retirar do tarifário a tarifa de “Penalização” na medida em que o tarifário não é a sede própria para penalizar o incumprimento da obrigação de ligação à rede de abastecimento de água.

- c) Apesar da entidade gestora prever que as tarifas para utilizadores não domésticos passem a ser aplicadas sobre a quantidade de resíduos recolhidos, medida em unidades de peso, verifica-se que no tarifário para serviços auxiliares se encontra prevista uma tarifa para “Situações especiais” descrita como “m²”, que a entidade gestora refere no ficheiro de suporte à proposta tarifária ser justificada nos casos em que a indexação ao consumo de água da tarifa variável aplicável a utilizadores não domésticos não se mostre adequada por razões atinentes a atividades específicas que estes utilizadores prosseguem. Considerando o disposto no n.º 4 do artigo 107º do RGGR, esta situação constitui um incumprimento legal, devendo aplicar-se a todos os utilizadores não domésticos o tarifário PAYT.
- d) Quanto ao tarifário social, recomenda-se a adoção de um regime equivalente ao previsto no Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, que estabelece o regime do tarifário social dos serviços de águas e que permite a atribuição automática deste tarifário, bem como a consideração do preconizado pela ERSAR na Recomendação n.º 2/2023⁹.
- e) O artigo 22.º do RTR e a Recomendação n.º 2/2023 preveem que o tarifário social seja dirigido apenas às pessoas singulares em situação de carência económica pelo que se recomenda a eliminação do tarifário social para utilizadores não domésticos, dispondo o município de instrumentos de ação social que poderá utilizar para apoiar os referidos utilizadores. Caso a entidade pretenda ainda assim manter este tarifário, deve o mesmo ser financiado pelo município.

⁸ Regulamento n.º 594/2018, aprovado por deliberação do Conselho de Administração da ERSAR de 12 de julho de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 170, de 4 de setembro, alterado pelo Regulamento n.º 781/2020, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 181, de 16 de setembro.

⁹ Recomendação relativa aos tarifários sociais para os utilizadores domésticos dos serviços de águas e resíduos, publicada pela ERSAR em março de 2023.



- f) O RGGR em vigor prevê que os sistemas municipais podem recolher resíduos urbanos não abrangidos pela reserva de serviço público (referido no n.º 2 do artigo 9.º), onde se encontram os resíduos produzidos por grandes produtores¹⁰, bem como resíduos não urbanos. Alerta-se que a partir de 1 de janeiro de 2025 a CM de Leiria poderá recolher resíduos de grandes produtores apenas quando verificados os requisitos do artigo 11.º do RGGR e dando cumprimento aos demais aspetos previstos no mesmo artigo¹¹.
- g) Os resíduos de construção e demolição (RCD) não são resíduos urbanos, conforme resulta do RGGR, que trata os resíduos urbanos e RCD com definições próprias (artigo 3.º) e em capítulos autónomos (capítulo 5 e capítulo 6), pelo que os respetivos rendimentos devem ser registados em “Prestação de serviços – outros rendimentos”.

A entidade gestora deve adotar as medidas adequadas a conformar as conclusões e recomendações acima mencionadas, com especial atenção para os aspetos que constituem incumprimentos legais e regulamentares. Nos termos do n.º 8 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na sua redação dada pela Lei n.º 12/2014, de 6 março, as entidades titulares ou gestoras que tomem decisões desconformes com as recomendações e pareceres da ERSAR ficam obrigadas ao dever de fundamentação expressa da decisão, com a exposição circunstanciada dos fundamentos de facto e de direito que justifiquem a motivação do ato.

Tendo presente a insuficiente cobertura dos gastos do serviço de gestão de resíduos urbanos que resulta das projeções de gastos e rendimentos para 2025, a CM de Leiria deve equacionar o aumento das tarifas propostas para este serviço. O aumento tarifário necessário calculado pela ERSAR, baseado nas projeções da entidade gestora, é de cerca de 25% para o serviço de gestão de resíduos urbanos, de forma a que sejam recuperados os gastos suportados com a prestação do serviço.

Mais se informa que o tarifário aprovado, acompanhado da respetiva deliberação municipal, deve ser adicionado¹² em “Tarifários ao utilizador final” no módulo de regulação económica do Portal da ERSAR,

¹⁰ O n.º 8 do artigo 9.º do RGGR, na redação do Decreto-Lei n.º 24/2024, de 26 de março, acrescenta que para a determinação do volume de resíduos produzido por dia, a que se reporta a alínea b) do n.º 2, deve ser considerado o volume médio de resíduos urbanos produzidos mensalmente e o número de dias de laboração, incluindo as frações recolhidas de forma seletiva e indiferenciada. Considerando-se que a gestão de resíduos assente numa classificação de grandes produtores revista mensalmente implica uma logística complexa com reduzido benefício ambiental e económico, recomenda-se que a classificação como grande produtor assente no cálculo da quantidade média diária com base na quantidade de resíduos produzidos no ano anterior dividida pelo número dias de laboração no mesmo ano.

¹¹ Uma vez que os produtores ou detentores de resíduos poderão ter de preparar uma transição de fornecedor do serviço, recomenda-se que a Câmara Municipal de Leiria oficie os grandes produtores aos quais atualmente presta o serviço de recolha, informando-os das novas determinações legais constantes do RGGR e da necessidade de dar seguimento ao legalmente disposto, a partir de 1 de janeiro de 2025.

¹² De forma a evitar a devolução do registo para disponibilização das faturas que evidenciam a aplicação dos tarifários aprovados para 2025, solicita-se que a submissão do registo no portal da ERSAR seja efetuada apenas após o carregamento das faturas (a ERSAR consegue aceder à deliberação e tarifários uma vez adicionados).



até 15 dias após a sua aprovação, conforme determina o n.º 3 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, na sua atual redação.

Por último, a ERSAR reitera a sua disponibilidade para prestar o apoio ou esclarecimentos considerados necessários.

O Conselho de Administração

**Miguel
Nunes**
Assinado de forma
digital por Miguel
Nunes
Data: 2024.11.21
11:41:18 Z
Miguel Nunes
(Vogal)

**Vera
Eiró**
Digitally
signed by
Vera Eiró
Date:
2024.11.21
12:23:38 Z
Vera Eiró
(Presidente)

**Joaquim
Barreiros**
Assinado de forma
digital por Joaquim
Barreiros
Data: 2024.11.21
11:40:56 Z
Joaquim Barreiros
(Vogal)

Anexos: Bandas de referência e quadros com evolução histórica

Anexo 1 - Bandas de referência

Cobertura dos gastos	
Resíduos Urbanos	
Bom	[100%;110%]
Mediano	[90%;100%] ou [110%;120%]
Insatisfatório	[0%;90%] ou [120%;+00[
Acessibilidade económica	
Resíduos Urbanos	
Bom	[0;0,50%]
Mediano]0,50%;1,00%]
Insatisfatório]1,00%;+00[
Gastos de exploração unitários	
Resíduos Urbanos (€/t)	
Bom	[93,67;156,46]
Mediano]156,46;182,48]
Insatisfatório]182,48;+00[
Mínimo	93,67
Mediana	156,46

A avaliação da cobertura dos gastos e da acessibilidade económica tem por base os valores de referência definidos pela ERSAR no âmbito da avaliação da qualidade de serviço. Os gastos de exploração unitários são avaliados de acordo com valores de referência apurados pela ERSAR a partir de dados do setor, conforme estudo "Valores de referência dos gastos de exploração unitários em sistemas municipais de serviços de águas e resíduos em baixa", disponível no site da ERSAR (https://www.ersar.pt/pt/site-comunicacao/site-noticias/Documents/Relat%C3%B3rio_Gastos_explor%C3%A7%C3%A3o_unitarios_20230530.pdf).

Anexo 2 - Cobertura de gastos

	2021	2022	2023	-	2025
Cobertura dos gastos					
Resíduos	96%	116%	84%	-	81%
Cobertura dos gastos de exploração					
Resíduos	100%	114%	91%	-	87%
Cobertura dos gastos por via tarifária					
Resíduos	79%	90%	67%	-	75%
Cobertura dos gastos de exp. por via tarifária					
Resíduos	83%	91%	70%	-	80%

Notas:

- Cobertura dos gastos: a partir de 2022 este indicador é calculado de acordo com a metodologia definida no "Guia 27 - Avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos prestados aos utilizadores - 4.ª geração do sistema de avaliação": $\text{rendimentos tarifários} / (\text{gastos totais} - \text{outros rendimentos} - \text{subsídios ao investimento})$;
- Cobertura dos gastos de exploração: $(\text{rendimentos tarifários} + \text{outros rendimentos} + \text{subsídios ao investimento}) / (\text{custo das mercadorias vendidas e dos materiais consumidos} + \text{fornecimentos e serviços externos} + \text{gastos com pessoal} + \text{outros gastos e perdas})$;
- Cobertura dos gastos por via tarifária: $\text{rendimentos tarifários} / \text{gastos totais}$;
- Cobertura dos gastos de exploração por via tarifária: $\text{rendimentos tarifários} / (\text{custo das mercadorias vendidas e dos materiais consumidos} + \text{fornecimentos e serviços externos} + \text{gastos com pessoal} + \text{outros gastos e perdas})$.

Anexo 3 - Gastos de exploração unitários

	2021	2022	2023	-	2025
Resíduos (€/ton)	93,58	101,47	127,30	-	150,88
Gastos de exploração	€ 4.631.872	€ 4.714.479	€ 5.838.792	-	€ 7.327.667
Quantidades (t/ano)	49.498	46.461	45.865	-	48.565

Os volumes/quantidades considerados correspondem aos seguintes dados da avaliação da qualidade de serviço: 2021: 3.ª geração: aRU34b; 2022 e 2023: 4.ª geração: aRU37a.

Anexo 4 - Encargos tarifários para o utilizador final doméstico (tarifário geral)

	2024	2025	Variação	Variação %
Encargo anual resíduos - Consumo mensal de 10 m³ de água	€ 81,95	€ 85,49	€ 3,54	4,32%
Componente fixa	€ 30,77	€ 30,77	€ 0,00	0,00%
Componente variável	€ 27,60	€ 27,60	€ 0,00	0,00%
Taxas	€ 23,58	€ 27,12	€ 3,54	15,01%

Anexo 5 - Acessibilidade económica

	2021	2022	2023	2024	2025
Resíduos	0,12%	0,16%	0,15%	0,17%	0,17%

A acessibilidade económica corresponde aos indicadores da avaliação da qualidade de serviço: RU02b (2021, 3.ª geração de indicadores) e RU03b (2022 a 2024, 4.ª geração de indicadores).

Os valores do indicador para 2024 e 2025 são estimados com base no rendimento disponível das famílias em 2023 atualizado às taxas de inflação previstas.

INFORMAÇÃO

PROCESSO: Registo 71262 – NIPG 61706/24 – Parecer sobre o Tarifário RU para 2025 – Ofício 4963

ASSUNTO: Análise do Parecer da ERSAR ao Tarifário de RU 2025

1. Enquadramento factual

- 1.1. Sob o ofício n.º O-003250/2024, de 24/07, remetido pela Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR), registo n.º 44929/24 e NIPG 37285/24, foram enviadas as recomendações gerais para efeitos da elaboração da proposta de revisão tarifária para 2025.
- 1.2. Face ao art.º 5.º dos Estatutos da ERSAR, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 06/03, na redação em vigor, esta entidade tem como atribuição regulamentar, avaliar e auditar a fixação e aplicação das tarifas praticadas pelas entidades gestoras dos serviços de águas e resíduos de titularidade municipal.
- 1.3. Vem, ainda, o n.º 7 do art.º 21.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, dizer que estão sujeitas ao parecer da ERSAR as tarifas municipais dos serviços, no que respeita à sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor.
- 1.4. A proposta de tarifário RU para 2025, em 16/10/2024, foi submetida, pela Câmara Municipal de Leiria (CML), no Portal da ERSAR, para análise e emissão do respetivo parecer.
- 1.5. Sob o ofício n.º O-004963/2024, de 21/11, registo 71262 e NIPG 61706/24, a ERSAR envia o seu parecer sobre a formação de tarifário 2025, submetida pela CML.

2. Análise técnico-jurídica

Face ao parecer enviado, e no que diz respeito às conclusões e recomendações, cumpre-me informar:

2.1 No ponto 1 do capítulo 3 – Conclusões e recomendações, a ERSAR refere *“constata-se a manutenção dos valores das tarifas face às aplicadas em 2024, o que não tem em conta as projeções de gastos e rendimentos para 2025 e o cumprimento das obrigações legais, nomeadamente no que se refere à cobertura de gastos.”*

Efetivamente, a CML propõe a manutenção em 2025 do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos face ao que aplica em 2024 por opção própria do executivo, visando não sobrecarregar os municípios face à situação económica mundial incerta e sombria.

2.2 No ponto 3 do mesmo capítulo, a ERSAR refere *“Os rendimentos e gastos propostos para 2025 conduzem a cobertura de gastos de 81% para o serviço de gestão de resíduos urbanos (...) qualidade do serviço insatisfatória (...)”*.

Por opção do executivo da CML a cobertura de 81% justifica-se pela manutenção do tarifário que vigora atualmente.

A “qualidade do serviço insatisfatória” atribuída, decorre dos critérios de avaliação definidos pela ERSAR, constantes do anexo – bandas de referências e quadros com evolução histórica associado ao parecer.



2.3 Relativamente ao ponto 4 do referido capítulo, a ERSAR afirma que “A não aplicação de tarifas que recuperem os gastos direta e indiretamente suportados com a prestação do serviço constitui uma violação do disposto no art.º 21.º do regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 03/12), bem como do art.º 107.º do Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR)”.

Nos termos do n.º 2 do art.º 235.º e n.º 1 do art.º 238, da Constituição da República Portuguesa, bem como do n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, pelo princípio da autonomia financeira, as autarquias locais têm património próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. Nesse sentido, a não aplicação de tarifas que recuperem totalmente os gastos diretos e indiretamente suportados com a prestação do serviço poderá não constituir uma violação referida pela ERSAR, uma vez que Câmara Municipal de Leiria tem, entre outras, a importante missão da prossecução de interesses próprios das respetivas populações.

2.4 No ponto 6 do mesmo capítulo, é referido que “Verifica-se, até, um agravamento da cobertura dos gastos face a 2023.”

Confirma-se o agravamento da cobertura de gastos desde 2023 reportado pela ERSAR. No entanto, será de salientar que do FT2023 para o FT2024, não se verificou agravamento, uma vez que a taxa de cobertura de gastos do FT2024 passou de 87% para 89%.

O agravamento constata-se do FT2024 para o FT2025, com a redução da taxa de cobertura de 89% para 81%.

Este agravamento não deve apenas ao aumento dos gastos sobretudo dos de exploração, mas também ao facto de que com a introdução do sistema PAYT para os utilizadores não-domésticos, a arrecadação de receita por parte da CML será menor, tal como podemos observar no quadro seguinte:

Rendimento tarifário proveniente dos utilizadores Não-domésticos			
FT2024		FT2025	
Indexação à água		Sistema PAYT (volume)	
Tarifário normal		Tarifário normal	
Tarifa variável	€ 779 700,00	Tarifa variável	€ 103 099,00
Tarifário social	€ 21 850,00	Tarifário social	€ -
TOTAL	€ 801 550,00	TOTAL	€ 103 099,00

Fonte: Rendimentos tarifários submetidos no portal da ERSAR, nos respetivos anos

11/12/2024

2.5 A ERSAR, no seu ponto 7 do capítulo 3, vem dizer que “A entidade gestora considera como rendimento tarifário o proveito da recolha de resíduos de grandes produtores. (...) este rendimento deveria ter sido registado em “Prestação de serviços – outros rendimentos”.



O procedimento adotado no FT2025 pela CML, decorre da alínea e) do n.º 12 do capítulo 3 do parecer sobre a formação de tarifários 2024 da ERSAR, aprovado pelo Conselho de Administração desta entidade, em 28/11/2023.

Nesse parecer, a ERSAR recomenda que *“A tarifa referente a recolha de resíduos de “Grandes produtores – por baldeação, deverá ser inscrita no tarifário de serviços auxiliares.”*

Estão, portanto, aqui expressos diferentes recomendações sobre os rendimentos a obter dos Grandes Produtores (GP).

2.6 De acordo com o parecer da ERSAR *“Os rendimentos com origem na repercussão dos encargos com a TGR nos utilizadores finais são substancialmente face aos respetivos gastos, (...)”*.

Importa aqui esclarecer que na proposta de tarifário 2025 submetida à ERSAR, os rendimentos com a origem na repercussão dos encargos com a TGR foram estimados em conformidade com a legislação aplicável.

Foi apresentado o cenário com a recuperação total face aos respetivos gastos com a TGR, cenário esse que implicava um aumento de 46% da taxa relativamente à praticada em 2024. No entanto, por decisão do órgão executivo o cenário final aprovado foi para o cenário de aumento da taxa em 15% face ao praticado em 2024. Daí a diferença entre o projetado de gastos e rendimentos com a TGR, suportando a CML o valor de 558.653,45€.

2.7. No que diz respeito ao ponto 9 e segundo a ERSAR *“No caso dos utilizadores que não são clientes do serviço de água (...)” “(...) No caso de utilizadores não-domésticos, a componente variável (...) deverá ser calculada (...) por medição direta ao respetivo peso ou volume (...)” “No caso de utilizadores domésticos, a componente variável do serviço pode ser apurada por aplicação da tarifa variável ao consumo médio de utilizadores com características similares no âmbito do território municipal verificado no ano anterior. Não estando a entidade gestora a assumir esta disposição regulamentar, os rendimentos tarifários (...) poderão ser otimizados.”*

A CML na sua proposta de tarifário submetida à ERSAR, seguiu as recomendações do parecer da ERSAR aquando do tarifário proposto para 2024. Assim, no tarifário em análise, foi introduzida a tarifa para os utilizadores que não são clientes do serviço de água, seguindo as disposições regulamentares descritas no ponto 9 pela ERSAR. Assim,

- i. No caso dos utilizadores domésticos, a tarifa variável estimada apurou-se com base:
 - a. no pressuposto de que no concelho de Leiria 5% dos agregados não estão ligados à rede pública de abastecimento de água;
 - b. nos dados projetados pelos SMAS relativos ao consumo de água para o ano 2025;
 - c. no consumo médio de água, diário e por habitante, disponível e publicado no Portal do Estado Ambiente - APA e no Portal da ERSAR, ou seja, de 195 litros/hab. (ano 2022);
 - d. no coeficiente, publicado pelo INE, para determinar a produção diária por agregado, ou seja, 2,5.
- ii. No caso dos utilizadores não-domésticos, seguiu-se o pressuposto que todos estariam ligados à rede pública de abastecimento de água.



2.8 No ponto 10, a ERSAR refere que *“A entidade gestora deve promover a melhoria da cobertura de gastos (...) através do aumento do tarifário (...) sem comprometer a acessibilidade económica.”*

Como já referi anteriormente, o órgão executivo propõe:

- a) a manutenção em 2025 do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos face ao que aplica em 2024;
- b) o aumento da TGR em 15%, por m³;
- c) introdução da TGR para os utilizadores não-domésticos, via sistema PAYT;
- d) introdução de uma série de tarifas de serviços auxiliares.

De salientar ainda, que a ERSAR neste ponto refere que *“Embora os gastos de exploração unitários indiquem a prestação de um serviço eficiente, os resultados da avaliação da qualidade do serviço demonstram que existe margem para melhorias, através da implementação de medidas de gestão e execução de investimentos direcionados para a redução de potenciais ineficiências e gastos inerentes.”*

2.9 Ao nível da estrutura tarifária proposta e ainda no capítulo 3, ponto 14, a ERSAR recomenda que:

- a) *“a entidade gestora implemente um sistema de faturação e cobrança em função da produção e separação de resíduos (PAYT/RAYT/AYT ou equivalente) para os utilizadores domésticos”;*
- b) *“(…) a entidade gestora deve aplicar o previsto no RRC² e retirar do tarifário a tarifa de “Penalização” na medida em que o tarifário não é a sede própria para penalizar o incumprimento da obrigação de ligação à rede de abastecimento de água.”;*
- c) *“(…) verifica-se que no tarifário para serviços auxiliares se encontra prevista uma tarifa para “Situações Especiais” descrita como “m²”, (...) esta situação constitui um incumprimento legal, devendo-se aplicar-se a todos os utilizadores não domésticos o tarifário PAYT.”;*
- d) *“Quanto ao tarifário social, recomenda-se a adoção de um regime equivalente ao previsto no Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro (...)”;*
- e) *“(…) o tarifário social seja dirigido às pessoas singulares em situação de carência económica pelo que se recomenda a eliminação do tarifário social para utilizadores domésticos, dispondo o município de instrumentos de ação social que poderá utilizar para apoiar os referidos utilizadores. Caso a entidade pretenda ainda assim manter este tarifário, deve o mesmo ser financiado pelo município.”;*
- f) *“(…) Alerta-se que a partir de 1 de janeiro de 2025 a CM de Leiria poderá recolher resíduos de grandes produtores quando verificados os requisitos do artigo 11.º do RGGR e dando cumprimento aos demais aspetos previstos no mesmo artigo.”;*
- g) *“Os resíduos de construção e demolição (RCD) não são resíduos urbanos, (...) pelo que os respetivos rendimentos devem ser registados em “Prestação de serviços – outros rendimentos”.”.*



3. Conclusões

3.1 Os pontos 1, 3, 4, 6, 8, 9, 10 dizem respeito a decisões emanadas pelo órgão executivo incorporadas na proposta de tarifário RU para 2025 submetida no portal da ERSAR.

3.2 No ponto 7, constata-se uma incongruência entre o procedimento a adotar para o rendimento proveniente dos Grandes Produtores.

3.3 Não se teceram comentários relativamente:

a) Ao encargo doméstico para o serviço de gestão de resíduos urbanos para um consumo de água de 10m³/mês (ponto 2);

b) À tarifa a praticar pela Valorlis, de 59,14€/tonelada, decorrente do projeto de decisão de proveitos permitidos para o ano 2025, emitido pela ERSAR a 4 de novembro 2024 e considerando a quantidade de resíduos urbanos prevista recolher em 2025 (ponto 5);

c) Ao cumprimento das metas definidas no PAPERSU (ponto 11);

d) Aos indicadores da qualidade de serviço (ponto 12).

3.4 No ponto 13 é recomendado que a CML elabore um estudo com as projeções para a atividade do serviço regulado (plano de investimentos, demonstração de resultados, balanço e cash flow) por um período não inferior a 15 anos, de maneira a demonstrar a viabilidade dos investimentos, que devem ser planeados com base em estudos de engenharia (do tipo "plano diretor", sugerindo-se detalhe ao nível de estudo prévio). Do estudo resultará uma trajetória tarifária que, no caso do modelo de gestão direta, tem um carácter meramente indicativo, uma vez que neste modelo se aplicam ciclos de revisão anuais de tarifas³. Este estudo deverá constituir um instrumento de gestão de serviço, contribuindo para incorporar objetivos de eficiência e de sustentabilidade a curto, médio e longo prazos, evitando a tomada de decisões na ausência de planeamento.

3.5 Ao ponto 14, são de acolher as recomendações da ERSAR referidas nas alíneas a), b), c), d) e g).

3.6 Na alínea e) do ponto 14, o tarifário social proposto pela CML para os utilizadores não-domésticos, apenas se aplica às pessoas coletivas de declarada utilidade pública.

3.7 Na alínea f), do ainda ponto 14, esclarece-se que a CML já oficiou todos os Grandes Produtores ativos na aplicação de Resíduos Urbanos, informando-os das novas determinações legais constantes do RGGR e da necessidade de dar seguimento ao legalmente previsto, a partir de 1 de janeiro de 2025.

3.8 A ERSAR finaliza o seu parecer refere a hipótese da CML equacionar o aumento das tarifas propostas para o serviço de gestão de resíduos urbanos em 25%, de forma que sejam recuperados os gastos suportados com a prestação do serviço.

4. Propostas

Face ao exposto, propõe-se:

4.1 A implementação do sistema PAYT para os utilizadores domésticos para 2026.

4.2 Retirar do tarifário a tarifa "Penalização" na tarifa criada para os utilizadores não ligados à rede pública de abastecimento de água.



4.3 Solicitar esclarecimento à ERSAR sobre a incongruência no tratamento do rendimento dos grandes produtores mencionado no parecer de 2025 face ao parecer de 2024.

4.4 Seja remetida à ERSAR, uma exposição circunstanciada dos fundamentos de facto e de direito que justifiquem as decisões do órgão do executivo desconformes com as recomendações desta entidade.

4.5 Colocar à consideração do órgão executivo o referido pela ERSAR no ponto 3.8 da presente informação.

À consideração superior.

A Técnica Superior

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10/12, com a última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 24/2024, de 26/03

² Regulamento de Relações Comerciais

³ As tarifas a praticar pela entidade gestora devem ser apuradas com base nos gastos estimados anualmente para o ano seguinte e não vinculadas a uma trajetória pré-definida, ainda que eventualmente suportada por um modelo económico-financeiro.



INFORMAÇÃO

PROCESSO: Registo 71262 – NIPG 61706/24 – Parecer sobre o Tarifário RU para 2025 – Ofício O-004963

ASSUNTO: Informação complementar - Análise do Parecer da ERSAR ao Tarifário de RU 2025

1. Enquadramento factual

1.1 Email de análise das propostas, apresentadas na anterior informação, pela CDIADS, Dr.^a Alexandra Silva, em 16/12/2024.

1.2 Email de validação remetido pelo Sr. Vereador, Dr. Luís Lopes, em 17/12/ 2024.

2. Análise técnico-jurídica

2.1 Face ao emanado pelos emails anteriores e em relação ao ponto 2.9 da informação interna da DIADS, são de:

2.1.1 **Acolher** as recomendações da ERSAR das alíneas b), c) e g).

2.1.2 **Não acolher** as recomendações da ERSAR em relação às alíneas a) e d).

2.1.3 **Manter** as decisões do executivo relativamente às alíneas e) e f).

2.1.4 **Manter** a decisão do executivo em não proceder ao aumento, para 2025, das tarifas propostas para o serviço de gestão de resíduos urbanos em 25%.

3. Conclusões

3.1. De acordo com o validado superiormente, proceder-se-á:

3.1.1. À alteração da tabela tarifária 2025 submetida no portal da ERSAR

3.1.2. Ao envio de pedido de esclarecimento junto da ERSAR relativamente à incongruência no tratamento do rendimento do grande produtor mencionado no parecer de 2025 face ao parecer de 2024.

3.1.3. Ao envio de ofício à ERSAR com a exposição circunstanciada dos fundamentos de facto e de direito que justifiquem as decisões do executivo desconformes com as recomendações desta entidade.

À consideração superior.

A Técnica Superior