



Parecer sobre a formação de tarifários 2024

Informação	I-001788/2023
Entidade gestora	Município de Leiria
Serviço	Gestão de resíduos urbanos
Data da deliberação do Conselho de Administração	2023-11-28

1. Enquadramento

A ERSAR tem como atribuição 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, alterada pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro. 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 13 de novembro de 2023, a proposta de revisão tarifária dos serviços de gestão de resíduos urbanos para o ano de 2024.





















Na sequência da análise dos elementos remetidos e da informação existente na ERSAR, apresenta-se o parecer da ERSAR relativo à proposta tarifária para 2024. Salvaguarda-se que eventuais incorreções e/ou omissões da informação reportada pela entidade gestora podem comprometer a adequabilidade das conclusões e recomendações emitidas.

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.

Os encargos tarifários anuais domésticos e não domésticos, foram retificados face aos apresentados pela entidade gestora no ficheiro de suporte à proposta tarifária, nomeadamente pela retificação do cálculo do encargo com a componente fixa. Foi ainda considerada a incidência de IVA sobre a componente referente à repercussão sobre o utilizador final do encargo com a Taxa de Gestão de

Resíduos (TGR) e desconsiderada a incidência de IVA sobre as componentes de disponibilidade e variável dos encargos com o serviço de gestão de resíduos urbanos¹.

		RU				
Cobertura dos gastos						
Cobertura total dos gastos (por fonte de rendimento)						
	Cobertura dos gastos por via tarifária	84%				
	Cobertura dos gastos por via de outros rendimentos e subsídios ao investimento	10%				
	Cobertura dos gastos por via de subsídio implícito	5%				
	Financiamento de tarifários sociais	1%				
	Outros subsídios à exploração					
Gastos de exploração unitários		143,22 €/t				
Necessidades de investimento						
Investimento previsto realizar em 2024		789.827 €				
em % do Ativo fixo bruto 2022		-				
Novos investimentos - Outros (em % do investimento previsto)		100,00%				
Investimentos de subs./reabilitação - Outros (em % do investimento previsto)		0,00%				
Indicadores AQS 2022¹						
Lavagem de contentores de recolha indiferenciada e rs de biorresíduos - RU04b (-)		9,9				
Renovação do parque de viaturas - RU09b (km/viatura)		303169				
Rentabilização do parque de viaturas de rec. indif. e rs de biorresíduos - RU13b (kg/(m3.ano)		471				
Encargos tarifários						
		2023	RU	2024	% var.	
Encargos anuais tarifário geral doméstico (consumo 10m ³ /mês)		73,69 €		81,95 €	11,2%	
		<i>Acessibilidade económica</i>		0,16%	0,17%	
Encargos anuais tarifário social doméstico (consumo 10m ³ /mês) ²		46,94 €		51,18 €		
Encargos anuais tarifário não doméstico (consumo 10m ³ /mês)		149,53 €		170,40 €	14,0%	
Conformidade da estrutura tarifária						
Utilizadores domésticos			RU			
Tarifa de disponibilidade						
Tarifa variável						
Tarifário social						
Tarifário para famílias numerosas						
Utilizadores não domésticos						
Tarifa de disponibilidade						
Tarifa variável						
Serviços auxiliares						
Conformidade - outros aspetos						
Repercussão do encargo com taxas ambientais (TGR - RU)						
Financiamento do tarifário social						
¹ A informação apresentada, referente à Avaliação da Qualidade de Serviço de 2022 (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				

¹ Admitindo-se metodologia idêntica à constante da fatura relativa a 2023 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 o aumento, em 2024, do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos, face ao aplicado em 2023.
2. O encargo doméstico para o serviço de gestão de resíduos urbanos, para um consumo de água de 10m³/mês, aumenta 11,2%, face ao encargo de 2023. No caso de um utilizador não doméstico, para um consumo equivalente, o encargo aumenta 14,0%.
3. Os rendimentos e gastos propostos para 2024 conduzem a uma cobertura dos gastos de 89% para o serviço de gestão de resíduos urbanos. Em termos previsionais, o tarifário proposto conduz a uma cobertura dos gastos correspondente a qualidade do serviço insatisfatória, de acordo com os critérios de avaliação definidos pela ERSAR. Os resultados obtidos para a cobertura dos gastos devem, no entanto, ser analisados com reservas, tal como se apresenta de seguida, devido a fatores que limitam a apreciação pela ERSAR sobre a adequabilidade do tarifário proposto e as conclusões emitidas no presente parecer.
4. A não aplicação de tarifas que recuperem os gastos direta e indiretamente suportados com a prestação dos serviços constituiu 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 (Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro).
5. A projeção apresentada para o gasto com o tratamento dos resíduos em alta para 2024 considera-se subestimada, tendo presente a estimativa da ERSAR para a tarifa a praticar pela VALORLIS de 59,14 €/tonelada, constante da decisão de proveitos permitidos para o período regulatório 2022-2024 e considerando a quantidade de resíduos urbanos prevista recolher em 2024. De realçar que esta estimativa presume uma atualização dos valores de contrapartida, que a não se confirmar implicará um aumento até 25% sobre a tarifa indicada.
6. Salienta-se que a projeção dos rendimentos 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.



7. Verifica-se que não obstante constarem do documento que contém a proposta de tarifário para 2024, não são projetados rendimentos (tarifários ou outros) relativos às tarifas aplicáveis a utilizadores não domésticos identificadas como “situações especiais”.
8. A entidade gestora refere ter inscrito a valorização dos consumos próprios na rubrica “Prestação de serviços – outros rendimentos”. Porém, uma vez que nessa rubrica é também registada a projeção de rendimentos com a recolha de resíduos de grandes produtores, não foi possível validar o montante referente a consumos próprios, cuja informação de base (quantidades e tarifas aplicadas) deveria ter sido registada na folha “Rendimentos tarifários RU TUF” do ficheiro de suporte à proposta tarifária.
9. De acordo com o artigo 17º do Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos² (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, 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. Nestes casos a componente variável do serviço de gestão de resíduos urbanos deverá ser calculada ou por recurso à quantidade de resíduos urbanos resultantes de recolha 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.
10. A entidade gestora deve promover a melhoria da cobertura dos gastos através do aumento do tarifário, em cenário de eficiência produtiva, de forma a assegurar a sustentabilidade do serviço, sem comprometer a acessibilidade económica. A avaliação obtida no indicador

² 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.



“renovação do parque de viaturas”, em 2022, indicia que existe margem de melhoria do desempenho operacional da entidade gestora por via do seu prestador de serviços, pelo que se recomenda que a entidade gestora, enquanto entidade adjudicante, exerça os seus poderes de fiscalização e orientação quanto ao modo como o serviço é prestado, de maneira a otimizar as condições da prestação do serviço. A concretização da redução de ineficiências e conseqüentemente dos gastos, contribuindo para a melhoria da cobertura dos gastos, potenciará a aplicação de tarifas otimizadas.

11. O plano de investimentos proposto (Projetos Compostagem Comunitária e Leiria + Verde) vai ao encontro do disposto no Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR)³, designadamente em matéria de recolha seletiva de biorresíduos⁴, pelo que deve ser garantida a sua execução. Caso a responsabilidade pelos demais investimentos esteja cometida ao prestador de serviços, reitera-se a recomendação de que a entidade gestora exerça os poderes de fiscalização e orientação quanto ao modo como o serviço é prestado, bem como a de acautelar a boa articulação entre ambos, no sentido de garantir a execução dos investimentos.
12. 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), atenta a urgência de criação de incentivos à adesão à recolha seletiva de biorresíduos, obrigatória a partir de 1 de janeiro de 2024 e de forma a garantir mais rapidamente o cumprimento das metas nacionais para o setor dos resíduos urbanos. A ERSAR recomenda que, uma vez implementado o modelo operacional para a recolha seletiva de biorresíduos, a estruturação do tarifário do serviço de gestão de resíduos urbanos incorpore 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. Não obstante, enquanto a entidade gestora mantiver o cálculo da componente variável do serviço de gestão de

³ 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.

⁴ Alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º do RGGR.



resíduos por indexação ao consumo de água, a ERSAR não coloca objeção à aplicação de um desconto na fatura por adesão ao sistema de recolha seletiva de biorresíduos⁵.

- b) As tarifas variáveis do serviço de gestão de resíduos urbanos aplicáveis a utilizadores não domésticos apresentam-se diferenciadas para “Situações especiais (consumidores extraordinários de água) – Tarifas ordinárias”, o que não tem enquadramento no art.º 20.º do RTR que apresenta como metodologias de aplicação da tarifa variável a quantidade de resíduos produzida ou a indexação ao consumo de água, podendo a tarifa variável ser ajustada apenas caso a indexação ao consumo de água não se mostre adequada para atividades específicas que os utilizadores não-domésticos prossigam e mediante justificação perante a ERSAR, o que não se verificou.
- c) Acresce que o artigo 22.º do RTR e a Recomendação n.º 2/2023⁶ preveem que o tarifário social seja dirigido apenas às pessoas singulares em situação de carência económica pelo que se recomenda a eliminação dos tarifários aplicados a utilizadores não domésticos identificados como “Indexação ao consumo de água - Tarifário social (pessoas coletivas de declarada utilidade pública)” e “Situações especiais (consumidores extraordinários de água) - Tarifas sociais”, 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.
- d) Relativamente ao tarifário social para utilizadores domésticos, nos termos do artigo 22.º do RTR 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 a consideração do preconizado pela ERSAR na Recomendação n.º 2/2023, designadamente no que se refere à isenção da tarifa de disponibilidade (parágrafo 24 Recomendação n.º 2/2023).
- e) A tarifa referente a recolha de resíduos de “Grandes produtores – Por baldeação”, deverá ser inscrita no tarifário de serviços auxiliares. Acresce referir que esta atividade está

⁵ Recomendação relativa à formação de tarifários do serviço de gestão de resíduos decorrente da implementação das atividades obrigatórias de recolha e tratamento seletivos de biorresíduos (Recomendação n.º 4/2023).

⁶ Recomendação relativa aos tarifários sociais para os utilizadores domésticos dos serviços de águas e resíduos, publicada pela ERSAR em março de 2023.



dependente da autorização da Autoridade Nacional de Resíduos, nos termos previstos no artigo 11.º do RGGR, aplicável a partir de 1 de janeiro de 2023.

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.

Mais se informa que o tarifário aprovado, acompanhado da respetiva deliberação municipal, deve ser submetido em "Tarifários ao utilizador final" no módulo de regulação económica do Portal da ERSAR, 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
Dados: 2023.11.28 12:04:35 Z

Miguel Nunes
(Vogal)

Vera Eiró
Digitally signed by Vera Eiró
Date: 2023.11.28 11:34:53 Z

Vera Eiró
(Presidente)

Joaquim Barreiros
Assinado de forma digital por Joaquim Barreiros
Dados: 2023.11.28 11:59:22 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 pelo ERSAR no âmbito da avaliação da qualidade de serviço. Os gastos de exploração unitários são avaliados de acordo com valores de referência apurados pelo 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/site-comunicacao/site-noticias/Documents/Relat%C3%B3rio_Gastos_explorac%C3%A7%C3%A3o_unitarios_20230530.pdf).

Anexo 2 - Cobertura de gastos

	2020	2021	2022	-	2024
Cobertura dos gastos					
Resíduos	99%	96%	116%	-	89%
Cobertura dos gastos de exploração					
Resíduos	102%	100%	114%	-	96%
Cobertura dos gastos por via tarifária					
Resíduos	89%	79%	90%	-	84%
Cobertura dos gastos de exp. por via tarifária					
Resíduos	91%	83%	84%	-	91%

Notas:

- Cobertura dos gastos: Para 2020 e 2021 o indicador é calculado de acordo com a metodologia definida na "Guia 22 - A avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos prestados aos utilizadores - 3.ª geração do sistema de avaliação". (rendimentos tarifários + outros rendimentos + subsídios ao investimento)/gastos totais. Para 2022 e 2024 o indicador é calculado de acordo com a metodologia definida na "Guia 27 - Avaliação da qualidade dos serviços de águas e resíduos prestados aos utilizadores - 4.ª geração do sistema de avaliação": rendimentos tarifários/gastos totais - outros rendimentos - subsídios ao investimento);

- Cobertura dos gastos de exploração: (rendimentos tarifários + outros rendimentos + subsídios ao investimento)/(custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas + fornecimentos e serviços externos + gastos com pessoa + outros gastos e perdas);

- Cobertura dos gastos por via tarifária: rendimentos tarifários/gastos totais;

- Cobertura dos gastos de exploração por via tarifária: rendimentos tarifários/(custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas + fornecimentos e serviços externos + gastos com pessoa + outros gastos e perdas).

Anexo 3 - Gastos de exploração unitários

	2020	2021	2022	-	2024
Resíduos (€/ton)	86,06	93,58	101,47	-	143,22
Gastos de exploração	€ 4.314.827	€ 4.631.872	€ 4.714.479	-	€ 6.745.861
Quantidades (t/ano)	50.137	49.498	46.461	-	47.100

Os volumes/quantidades correspondem aos seguintes anos de avaliação da qualidade de serviço: 2020 e 2021: 3.ª geração: aRU34b; 2022 e 2024: 4.ª geração: aRU37b.

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

	2023	2024	Variação	Variação %
Encargo anual resíduos - Consumo mensal de 10 m³ de água	€ 73,69	€ 81,95	€ 8,26	11,21%
Componente fixa	€ 26,75	€ 30,77	€ 4,02	15,03%
Componente variável	€ 24,00	€ 27,60	€ 3,60	15,00%
Taxas	€ 22,94	€ 23,58	€ 0,64	2,79%

Anexo 5 - Acessibilidade económica

	2020	2021	2022	2023	2024
Resíduos	0,13%	0,12%	0,16%	0,16%	0,17%

A acessibilidade económica corresponde aos indicadores da avaliação da qualidade de serviço: AA02b, AR02b, RU02b (2020 e 2021, 3.ª geração de indicadores) e AA02b, AR03b, RU03b (2022 a 2024, 4.ª geração de indicadores).

O valor do indicador para 2022 é provisório uma vez que à data não é possível apurar o rendimento disponível das famílias para 2022, tendo sido utilizado o valor referente a 2021 atualizado com base na taxa de inflação. A mesma metodologia foi utilizada no cálculo dos valores da acessibilidade económica referentes a 2023 e 2024.