



PRONÚNCIA DA APDA SOBRE
RECOMENDAÇÃO RELATIVA AOS
TARIFÁRIOS SOCIAIS PARA OS
UTILIZADORES DOMÉSTICOS DOS
SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

COMENTÁRIO GERAL

A matéria das tarifas sociais tem múltiplos graus de sensibilidade, que se procuram identificar seguidamente.

A) Multiplicidade de fontes

Recomendação 1/2009, ainda seguida por vários municípios, dentro da sua liberdade de aprovar os tarifários sociais, Decreto-Lei n.º 147/2017, Recomendação 2/2018 e, agora, nova Recomendação da ERSAR, **com a inerente complexidade de interpretações, opções e decisões.**

B) Outras competências em matéria de ação social para os municípios

O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, transferiu um alargado conjunto de atribuições, que estão descritas no seu artigo 3.º:

- a) Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;
- b) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;
- c) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º;
- e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;
- f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;
- g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;
- h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social;
- i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos.

A operacionalização destas competências levou ao desenvolvimento de Redes Sociais Municipais e Supramunicipais e de Cartas Sociais, muito amplas e abrangentes, que permitem aos municípios um conhecimento muito detalhado da situação socioeconómica dos agregados familiares de cada concelho. Sem esse conhecimento, seria inviável assumir muitas das competências que lhes foram transferidas, designadamente as que constam das alíneas d) a f). Acontece que o detalhe desse conhecimento, designadamente para efeito do disposto na alínea e), estará muito além da informação que poderá ser fornecida pela DGAL, AT ou SS, permitindo uma exata quantificação dos apoios financeiros a atribuir a cada família e com isso garantir uma muito mais eficaz utilização dos seus próprios meios financeiros. Acresce que aquelas Redes Sociais permitem ainda encontrar soluções para que muitos dos apoios atribuídos às famílias mais carenciadas não sejam somente pela via do apoio financeiro, mas também pelo fornecimento de bens e serviços e ainda pela substituição do agregado na regularização de pagamentos.

Poderá ser esta a principal razão para justificar a grande disparidade de tarifas sociais aplicadas aos utilizadores finais e o - mencionado pela ERSAR - reduzido número de beneficiários nos setores das águas e resíduos comparativamente a outros setores, cujos dados comparados seria relevante divulgar. No entanto, não deverá significar isto que os apoios não existam, podendo casuisticamente ser atribuídos de outra forma.

C) Previsão da competência municipal e risco de agravamento da reivindicação da autonomia municipal

O Decreto-Lei n.º 147/2007 atribui expressamente aos municípios a competência para determinar os tarifários sociais.

Se perspetivada esta atribuição no âmbito da questão geral da autonomia municipal e na delimitação dos seus contornos, crê-se que **não deverá ser numa dimensão em que o quadro legal é tão explícito que se possa correr qualquer risco de emissão de recomendações que colidam com uma autonomia municipal, aqui sim, tutelada claramente pela lei, no âmbito da própria determinação específica de competências** (e não de uma hipotética tutela constitucional impeditiva do cumprimento de leis de aplicação geral).

D) Permanência em Portugal de enormes disparidades tarifárias

O impacto das tarifas sociais nos orçamentos municipais é muito díspar, em função do valor das tarifas. Compreendendo-se o esforço de aproximação de critérios, não pode deixar de se sublinhar que **há uma subsidiariedade lógica da aproximação das tarifas sociais em relação à aproximação das tarifas gerais.**

Será, por isso, vantajoso refletir sobre a prioridade desta intervenção.

Deverá ter-se sempre em conta que um regime geral de tarifas sociais para todas as entidades titulares terá as suas equidade e eficácia dependentes da necessidade de harmonização tendencial dos tarifários globais e da correspondente recuperação de custos.

E) Impacto orçamental dos tarifários sociais

Entendendo-se o racional proposto pela ERSAR relativamente ao **alargamento do universo de utilizadores elegíveis para a aplicação do tarifário social**, nota-se que a sua aplicabilidade poderá trazer problemas para as entidades titulares, **face ao impacto que terá nos orçamentos municipais, bastante acima dos encargos que atualmente suportam com os tarifários sociais em vigor**, já que há municípios que, apesar de terem tarifário social há vários anos, decidiram, após consulta da DGAL, não adotar o regime previsto no Decreto-Lei n.º 147/2017 face ao impacto que essa aplicação teria nas suas contas).

Conviria ter um modelo económico das consequências do alargamento dos tarifários sociais nas finanças municipais e na correspondente capacidade de resposta, **tendo em conta também o impacto financeiro da aplicação dos tarifários sociais aos resíduos urbanos.**

F) Disparidade de regimes

A atribuição às empresas estatais da responsabilidade pelo financiamento das tarifas sociais representa uma situação de **ausência de equidade, vista designadamente do ponto de vista das finanças municipais.** Assim, num município em que a entidade gestora seja total ou parcialmente participada por uma empresa estatal, as finanças municipais não são oneradas pelos custos do apoio social correspondente. Num município vizinho em que haja gestão direta, gestão empresarial municipal ou concessão, as finanças municipais terão a correspondente

oneração. A situação parece especialmente marcante em casos de agregações em baixa que sejam, ou não, participadas por empresas estatais.

G) Conformação de fontes

A estratégia da ERSAR de tentar encontrar critérios harmonizados de aplicação e apuramento de tarifas sociais, assegurando que as mesmas observam o cumprimento de princípios de cariz económico, social e ambiental e promovem a acessibilidade económica aos serviços por parte dos utilizadores finais em situação de carência económica, sem comprometer a sustentabilidade das entidades gestoras **defronta-se com vários riscos que deveriam ser ponderados**, designadamente suscitando a questão da prioridade de uma nova Recomendação nesta fase.

Parece que a previsão do regime de tarifas sociais **justificaria uma abordagem conjugada de Governo e Regulador que permitisse um enquadramento global redefinido** e eventualmente até mais maleável.

Recomendação relativa aos tarifários sociais para os utilizadores domésticos dos serviços de águas e resíduos

Entidade: APDA

Número/Ponto da Recomendação	Comentário	Proposta de redação
12. Para os municípios que adiram ao regime legal da tarifa social para os serviços de águas, recomenda-se a atribuição da tarifa social do serviço de gestão de resíduos urbanos ao mesmo universo de utilizadores finais.	A recomendação alarga a atribuição da tarifa social do serviço de gestão de resíduos urbanos ao mesmo universo de utilizadores finais dos serviços de águas, com os respetivos encargos financeiros resultantes dos critérios desta recomendação para as tarifas sociais aplicáveis ao abastecimento de água e ao saneamento de água residuais.	
13. Ainda que não haja adesão ao regime legal da tarifa social recomenda-se a adoção dos mesmos critérios de elegibilidade, no sentido de promover a harmonização do conceito dentro do setor e alinhamento face aos demais serviços essenciais que dispõem de regimes similares, o que facilita a sua compreensão pelos cidadãos.	Vê-se com dificuldade a adoção de critérios idênticos aos da lei, quando não haja adesão a essa lei. Por outro lado, não se compreende o objetivo de harmonização neste tipo de apoio, quando a disparidade de tarifários a nível nacional é enorme. Por essa razão, o FENSAAR 2020 estabeleceu: "Deve ter-se como objetivo a redução da elevada disparidade tarifária existente a nível nacional. Para isso, a estratégia visa ainda dedicar especial atenção à melhoria da contabilidade analítica das entidades gestoras e das contas reguladas no prosseguimento da atividade regulatória, com regras mais harmonizadas entre entidades, que permitam conhecer os gastos reais do serviço e uma efetiva comparação entre entidades, que incentive a melhoria do desempenho económico e financeiro das entidades gestoras. Esta estratégia deve ainda proteger as populações de menores recursos, através da monitorização da acessibilidade económica geral aos serviços e a disponibilização de tarifários sociais, bem como o estabelecimento de mecanismos para promover a coesão e a equidade tarifária regionais."	eliminar este ponto
16. A adesão ao Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, permite a atribuição da tarifa social aos utilizadores elegíveis de forma automática (dependente apenas de consulta à Autoridade Tributária e Aduaneira e à Segurança Social, através da Direção Geral das Autarquias Locais). Este procedimento de atribuição automática evita à entidade gestora ou ao município os custos administrativos de análise dos requerimentos dos utilizadores e aos utilizadores o risco de estigmatização associada ao procedimento, agilizando todo o processo e garantindo que todos os elegíveis podem efetivamente beneficiar do tarifário social.	Este procedimento não deve ser atribuído às entidades gestoras uma vez que a definição de políticas sociais não lhe está legalmente cometida. Assim, a atribuição bem como a remoção da atribuição de tarifa social deverá ser sempre gerida pelo Município. A entidade gestora aplicará e renoverá a atribuição de tarifas sociais mediante informação do Município.	16. A adesão ao Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, permite a atribuição da tarifa social aos utilizadores elegíveis de forma automática (dependente apenas de consulta à Autoridade Tributária e Aduaneira e à Segurança Social, através da Direção Geral das Autarquias Locais). Este procedimento de consulta deve ser promovido pelo Município que informará a entidade gestora dos utilizadores abrangidos pelo tarifário social, bem como dos que deixam de estar.
17. Caso não exista atribuição automática, nomeadamente pela não adesão ao regime legal da tarifa social ou por serem definidos critérios mais abrangentes que não permitam a verificação e atribuição automática através das consultas previstas na lei, os municípios devem assegurar que o procedimento de avaliação dos pedidos não constitui um obstáculo ao acesso às tarifas sociais, sendo apenas solicitados os documentos necessários e suficientes à verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade, devendo a decisão final ser comunicada ao utilizador no prazo máximo de 30 dias, após a apresentação do requerimento.	Esta recomendação é de mera orientação, não tendo qualquer coercibilidade.	
19. Considera-se que as tarifas sociais cumprem o objetivo definido no número anterior quando o peso dos encargos anuais, com cada serviço, no rendimento anual disponível de referência dos agregados familiares carenciados, não ultrapassa 1% por serviço.	O Decreto-Lei não usa o conceito de rendimento anual disponível de referência dos agregados familiares carenciados, mas usa o mesmo limite de 5.808 €, acrescentando-lhe a fórmula de correção por cada elemento do agregado familiar que não atinja qualquer rendimento, até ao máximo de 10, ainda que não beneficiem de qualquer prestação social. Entretanto, faz sentido que quem tenha um rendimento muito próximo, mas acima daquele valor, pague o valor normal do serviço e que quem esteja na mesma situação, mas abaixo daquele valor, tenha o custo do serviço limitado a 1% daquele rendimento de referência? Não deverá haver uma graduação na fixação daquele limite? Além disso, a fixação do eventual desconto insere-se na Ação Social municipal que o ERSAAR não regula? As Câmaras Municipais, no âmbito da ação social que desenvolvem, têm conhecimento do real rendimento das famílias carenciadas, desde que estas tenham sido previamente identificadas. Acresce que o funcionamento em rede das atividades de ação social faz com que dificilmente algum agregado em dificuldade não esteja sob o radar municipal.	
23. Em termos de estrutura, recomenda-se que o tarifário social a praticar em cada serviço regular se concretize na isenção da tarifa de disponibilidade conjuntamente com um desconto aplicado no valor da tarifa variável, permitindo que o encargo total, ao depender integralmente do nível de utilização do serviço, seja de mais fácil controlo por parte do agregado familiar carenciado.	Entende-se o racional proposto pela ERSAAR relativamente ao alargar do universo de utilizadores elegíveis para a aplicação do tarifário social. No entanto, a sua aplicabilidade poderá trazer problemas para as entidades titulares, face ao impacto que terá nos orçamentos municipais, bastante acima dos encargos que atualmente suportam com os tarifários sociais em vigor (há municípios que, apesar de terem tarifários sociais há vários anos, decidiram, após consulta da DGAL, não adotar o regime previsto no DL 147/2017 face ao impacto que essa aplicação teria nas suas contas). Assim, seria desejável que, em função do tarifário geral em vigor, e desde que seja garantido o mínimo de acessibilidade económica ao serviço de 1% do rendimento disponível, as entidades titulares pudessem adotar uma redução tarifária que sirva esse fim, designadamente no que respeita, por exemplo, a uma redução da tarifa de disponibilidade (e não à sua isenção).	
25. No caso de agregados familiares que ultrapassem quatro elementos, o limite de consumo para aplicação do tarifário social referido no ponto anterior é acrescido em 2 m ³ por cada membro do agregado familiar que ultrapasse os quatro elementos, por uma questão de equidade, por forma a assegurar preços iguais para utilizações equivalentes.	Onze diz "m" deve dizer "m ³ ".	25. No caso de agregados familiares que ultrapassem quatro elementos, o limite de consumo para aplicação do tarifário social referido no ponto anterior é acrescido em 2 m ³ por cada membro do agregado familiar que ultrapasse os quatro elementos, por uma questão de equidade, por forma a assegurar preços iguais para utilizações equivalentes.
26. Em resultado do acima exposto, recomenda-se que o total do encargo mensal suportado pelo agregado familiar carenciado, com a utilização de cada serviço regulado, não ultrapasse o valor total de 4,77 euros por serviço, sendo este limite revisto na medida da atualização do rendimento anual disponível de referência dos agregados familiares carenciados.	Entende-se o racional proposto pela ERSAAR relativamente ao alargar do universo de utilizadores elegíveis para a aplicação do tarifário social. No entanto, a sua aplicabilidade poderá trazer problemas para as entidades titulares, face ao impacto que terá nos orçamentos municipais, bastante acima dos encargos que atualmente suportam com os tarifários sociais em vigor (há municípios que, apesar de terem tarifário social há vários anos, decidiram, após consulta da DGAL, não adotar o regime previsto no DL 147/2017 face ao impacto que essa aplicação teria nas suas contas).	
Acrescentar um ponto	Tem de estar previsto o que sucede se a entidade titular não liquidar os referidos valores à entidade gestora.	A aplicação da tarifa social é precedida das formalidades previstas na lei e os fluxos financeiros que a suportam são necessariamente objeto de contrato entre a entidade titular e a entidade gestora. A falta de pagamento das quantias devidas pela entidade titular implica que a entidade gestora ponha termo à aplicação do tarifário social.
29. A adesão ao regime do Decreto-Lei n.º 147/2017, de 5 de dezembro, requer, nos termos do respetivo artigo 4.º, que o financiamento das tarifas sociais seja assegurado pelos municípios aderentes ou pelas empresas de titularidade estatal nos casos em que o serviço seja prestado por estas. Embora a redação legal introduzida pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro) seja pouco clara quanto aos exatos termos do financiamento pelas empresas de titularidade estatal, por paralelismo com a situação de financiamento pelos municípios, considera-se que a solução mais adequada será a do financiamento pelos acionistas dessas empresas, no sentido de assegurar que, em ambos os casos, não são oneradas as tarifas cobradas aos demais utilizadores.	Bem como referido no comentário inicial, a atribuição às empresas estatais da responsabilidade pelo financiamento das tarifas sociais representa uma situação de ausência de equidade, vista designadamente do ponto de vista das finanças municipais. Assim, num município em que a entidade gestora seja total ou parcialmente participada por uma empresa estatal, as finanças municipais não são oneradas pelos custos do apoio social correspondente. Numa situação inversa em que haja gestão direta, gestão empresarial municipal ou concessão, as finanças municipais terão a correspondente oneração. A situação parece especialmente marcante em casos de agregados em baixa que sejam, ou não, participadas por empresas estatais. Não há previsão legal de que o financiamento da tarifa social tenha a ver com a qualidade de acionista dos municípios nas entidades gestoras de titularidade estatal, pelo que a aplicação desta recomendação poderá deffrontar-se com resistências.	
31. Ainda que não haja adesão ao regime legal da tarifa social, por uma questão de harmonização e para evitar que tal opção dos municípios se traduza numa penalização para os demais utilizadores, considera-se que o financiamento dos tarifários sociais deve ser assegurado nos mesmos termos acima expostos, independentemente da titularidade do sistema.	Não se compreende o alcance deste ponto, que pode vir a ser interpretado como uma orientação para aplicação do tarifário social independentemente da deliberação dos órgãos autárquicos competentes no que respeita às tarifas. Nessa interpretação parece que a compensação necessária que resulta da aplicação do tarifário social terá de vir dos RL das entidades gestoras independentemente do modelo de gestão. Assim sendo, e considerando a legalidade desta interpretação possível, deverá ser clarificado o alcance desta disposição dentro do quadro normativo vigente ou simplesmente eliminá-la.	eliminar este ponto
32. O financiamento da tarifa social deve corresponder, na exata medida, à diferença de faturação entre o tarifário geral e o social.	Reforçar necessidade de protocolo/contrato com entidade titular.	32. O financiamento da tarifa social deve corresponder, na exata medida, à diferença de faturação entre o tarifário geral e o social. Deve existir contrato ou protocolo entre a entidade titular e a entidade gestora para formalização dos tratamentos legais.
36. Quando estejam em causa serviços prestados em gestão delegada ou concessionada, recomenda-se que seja estabelecido um protocolo entre a entidade titular e a entidade gestora, que regule a periodicidade e condições da transferência do valor do subsídio, bem como as obrigações de divulgação da informação da entidade responsável pela faturação sobre os descontos concedidos.	Quando estejam em causa serviços prestados em gestão delegada ou concessionada, recomenda-se que seja estabelecido um protocolo entre a entidade titular e a entidade gestora, mas a regulação da periodicidade e condições da transferência do valor do financiamento (o Decreto-Lei não o define como subsídio). A identificação do desconto/valor suportado pelo município nas faturas está regulado no Decreto-Lei. Outras as obrigações de divulgação de informação pela entidade gestora deverão ser contemplados no protocolo.	
41. No caso em que não haja adesão ao regime legal da tarifa social a sua atribuição deve ser renovada anualmente, mediante a apresentação de evidências do cumprimento dos requisitos de elegibilidade, devendo a decisão final ser comunicada ao utilizador no prazo máximo de 30 dias, após a apresentação do requerimento.	Esta recomendação é de mera orientação, não tendo qualquer coercibilidade.	
45. A ERSAAR acompanha a implementação da tarifa social pelos municípios, no âmbito da normal prossecução das suas atribuições, cabendo-lhe promover a divulgar, nesse âmbito, a existência de medidas sociais que garantam o acesso aos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.	O Decreto-Lei dispõe que a DGAL disponibilizará, no seu sítio na Internet, de informação sobre os municípios aderentes ao regime da tarifa social e prestará anualmente informação global sobre a aplicação do regime previsto no presente Decreto-Lei à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, e às respetivas entidades competentes das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.	