

## **A revisão do PERSU 2020**

### **Uma visão das Associações do Setor dos Resíduos Urbanos**

Passadas duas décadas sobre a aprovação do primeiro Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (RU), é inquestionável que o setor de Gestão dos Resíduos Urbanos teve uma evolução a todos os títulos notável em Portugal. Ao contrário do que acontecia há 20 anos, o país trata hoje adequadamente 100% dos RU produzidos, possui instaladas e a funcionar todas as linhas tecnológicas de gestão de RU, tem um quadro legal e institucional sofisticado e completo e empresas, universidades e instituições públicas e privadas com capacidade técnica e de gestão a operar no setor. O setor dos RU em Portugal gera valor e cria emprego, ao mesmo tempo que respeita as mais exigentes normas ambientais.

Porém, numa altura em que a União Europeia se prepara para aprovar um pacote legislativo designado de “economia circular”, que terá enormes implicações no futuro da gestão de RU em toda a Europa, e estando o Governo português a rever o plano estratégico nacional para o setor (PERSU 2020), importa refletir também sobre as limitações do atual sistema, de modo a prepará-lo para a próxima década.

Este documento contém as reflexões realizadas a esse propósito, pela ESGRA – Associação para a Gestão de Resíduos, pela Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental – APESB, e pela AVALER - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos, além de outros quadros, técnicos e especialistas do setor que, desta forma, se propõem dar um primeiro contributo franco para a anunciada revisão do PERSU2020.

Sem prejuízo do progresso feito, considera-se que o setor possui deficiências estruturais que exigem reflexão. A saber:

- Uma taxa de recolha seletiva e uma fração de RU alvo de valorização material estagnadas há mais de uma década.
- Uma qualidade preocupantemente baixa dos materiais recolhidos para reciclagem, provenientes dos RU, em algumas fileiras.
- Uma forte dependência do aterro sanitário como destino final dos RU por envio direto e após pré-tratamentos, que tem vindo a aumentar e a adquirir caráter estrutural por ausência de destino para a designada “fração resto”.
- A produção de grandes quantitativos de compostos e digeridos de baixa qualidade, reduzido domínio de aplicação e difícil escoamento.
- Disrupções no sistema de responsabilidade alargada do produtor, em particular no SIGRE, no passado recente.

- Deficiências estruturais no enquadramento regulamentar e institucional, limitando a integração vertical (alta com baixa) e a integração horizontal: integração de recolhas na baixa e partilha de instalações em alta.

A estas deficiências estruturais junta-se um quadro regulamentar europeu em alteração, que se afigura particularmente exigente. Embora não tenha ainda sido formalmente aprovada a regulamentação europeia que estabelecerá as obrigações a que o país passará a estar sujeito no futuro próximo (diretivas do pacote economia circular) o que se conhece permite adiantar de modo inequívoco a direção a seguir, nomeadamente:

- 1- Aumento significativo das exigências de preparação para reutilização e reciclagem; segundo a mais recente informação disponível: 55% dos RU em 2025, 60% em 2030 e 65% em 2035.
- 2- Alteração da metodologia de contabilização dessas metas, com exclusão de refugos e rejeitados de triagens e pré-tratamentos.
- 3- Aumento das exigências da qualidade dos materiais destinados à reciclagem.
- 4- Aumento da qualidade dos compostos e digeridos com exclusão a prazo (provavelmente 2030), da contabilização dos materiais não oriundos de recolha seletiva para as metas de preparação para reutilização e reciclagem.
- 5- Aumento das limitações à utilização do aterro sanitário como destino final dos RU, com introdução de uma limitação quantitativa global: um máximo de 10% dos RU em 2035, segundo a mais recente informação disponível.

O diagnóstico acima enunciado e as orientações do pacote economia circular (pontos 1 a 5 acima), permitem-nos identificar um conjunto de prioridades que julgamos que devem ser consideradas numa revisão do Plano Estratégico para o setor.

Assim, passamos a enunciar as matérias que consideramos prioritário abordar:

## **A – A reciclagem material.**

### ***Uma nova estratégia para a reciclagem material***

Depois de um período de crescimento no início do século, a reciclagem material estagnou, de modo que há mais de uma década que a reciclagem material se mantém teimosamente em torno dos 10% dos RU produzidos. Não é aceitável que, estando o país dotado de infraestruturas para reciclagem em quantidade e qualidade equivalente ao que de melhor se faz na Europa, se mantenham valores de reciclagem material tão modestos.

Além disso, há igualmente um problema relacionado com a baixa qualidade dos materiais separados que, correntemente, dificulta o seu escoamento e impossibilita reciclagem de qualidade, em algumas fileiras. Não sendo esse um problema exclusivamente português, entre nós adquire uma dimensão que põe em perigo a sustentabilidade das cadeias de valor da reciclagem, como correntemente referem os operadores do setor.

A expectativa de que os Tratamentos Mecânicos e Mecânicos e Biológicos (TM/TMB) permitiriam aumentar significativamente a taxa de reciclagem material não se concretizou: em 2016, dos cerca de 1,7 milhões de toneladas de RU que entraram nesta tipologia de

instalações, foram retirados para reciclagem cerca de 66 mil toneladas (cerca de 3,8% do total) de materiais correntemente de baixa qualidade. O desenvolvimento de tratamentos de fim-de-linha poderá mesmo estar na origem de algum retrocesso comportamental ao criar a ilusão de que, desse modo, se poderia aumentar a reciclagem, deixando de se investir na alteração de comportamento dos produtores de resíduos. Consideramos que é urgente voltar a investir na co-responsabilização dos produtores de RU, uma vez que é inequívoco que a reciclagem de qualidade, como preconizado pela economia circular, só é possível com recolha predominantemente seletiva, com separação na origem.

Naturalmente que, como acontece por toda a Europa, Portugal tem que identificar oportunidades e testar tecnologias e processos de recolha de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB), mas o enfoque principal deve ser feito nas fileiras tradicionais de recolha de resíduos de embalagens, designadamente de vidro, plástico e de papel e cartão, uma vez que é nessas fileiras que, estando muito por fazer, é melhor a relação custo eficácia, num contexto de recursos limitados.

### ***O caso específico dos plásticos***

Os plásticos representam, a este propósito, um caso específico que inspira grandes preocupações, quer pela sua ubiquidade na sociedade, quer pela sua (correntemente) baixa reciclabilidade, quer pela sua dispersão nos ecossistemas, quer ainda pela dependência que a UE evidencia, de países terceiros, para a valorização destes resíduos. Nesse contexto foi recentemente publicada uma comunicação da Comissão designada “*A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*”<sup>1</sup>. De acordo com a estratégia apresentada pela Comissão, pretende-se que até 2030 todas as embalagens de plástico colocadas no mercado da UE sejam recicláveis, o consumo de objetos de plástico descartável reduzido e a utilização intencional de microplásticos restringida, lançando-se uma nova economia do plástico, que privilegia a atuação a montante do ciclo de vida, onde o ecodesign, a conceção e produção de produto respeitam plenamente as necessidades de reutilização, reparação e reciclagem, e em que se criam materiais mais sustentáveis.

Como se vê, a estratégia vai muito além da reciclagem dos plásticos dos RU e vai mesmo muito além do campo de ação de qualquer Estado Membro individualmente e, naturalmente, de qualquer plano estratégico de RU. Porém, dada a importância quantitativa que os plásticos de embalagem têm na procura global de plásticos (cerca de 40%) e nos resíduos de plástico gerados (59% do total de resíduos de plástico), a recolha, reciclagem e posterior incorporação na economia dos plásticos de embalagem merece especial atenção na estratégia.

Assim, consideramos que o PERSU deverá igualmente prestar particular atenção a este tema, conjugando os problemas específicos de Portugal com a determinação da Estratégia da

---

<sup>1</sup> COM(2018) 28 final

Comissão no que esta se refira aos RU<sup>2</sup>. O PERSU deverá equacionar medidas/incentivos para melhorar a qualidade dos materiais recolhidos/separados; medidas para promover o escoamento e valorização dos resíduos de plástico; medidas e programas visando o aumento da procura de materiais com incorporação de reciclados, nomeadamente reforçando os incentivos às Compras Públicas Ecológicas; medidas adicionais de natureza fiscal e regulatória que promovam alteração de comportamentos dos consumidores, entre outras.

Sobre esta matéria não podemos deixar de referir o peso da contribuição dos plásticos para o lixo marinho. Com efeito, os resíduos de plástico, em particular as embalagens, constituem um dos maiores contributos para este problema, consequência da baixa reparabilidade e reciclabilidade, ou deficiente tratamento de muitos dos materiais de plástico. O elevado número de plásticos e de embalagens de plástico que, sendo ou não recicláveis, não são devidamente encaminhados para tratamento, acaba muitas vezes depositado no mar.

Dada a extensão da faixa costeira em Portugal, este problema assume uma importância acrescida com impacto a vários níveis, desde logo ambiental, mas também com repercussões ao nível do turismo e de saúde pública, justificando um tratamento diferenciado através da adoção de uma estratégia específica de combate ao lixo marinho eventualmente lançada no âmbito do processo de revisão do PERSU.

#### ***Fixação de metas por SGRU ambiciosas, mas realistas e exequíveis.***

É sabido que em Portugal optou-se por atribuir aos SGRU metas específicas e diferenciadas, visando o cumprimento das metas nacionais de preparação para reutilização e reciclagem e de desvio de RUB de aterro, para 2020. Porém, a experiência da aplicação do PERSU2020 revela algumas disfuncionalidades, em matéria de recolha para reciclagem, que importa corrigir. Nomeadamente:

- As metas impostas pelo PERSU 2020 e respetivas metas intercalares, não estão de acordo com as metas estabelecidas no quadro do SIGRE aplicáveis às Entidades Gestoras do fluxo de resíduos de embalagens, nem refletem o potencial de embalagens colocadas no mercado;
- As metas implicam taxas de esforço distintas para SGRU de características semelhantes;
- Os resultados estão genericamente aquém das metas estabelecidas e, nalguns casos, com diferenças muito expressivas, o que remete para a existência de metas irrealistas.

Adicionalmente:

- a própria metodologia utilizada tem sido contestada pela sua falta de clareza;
- os dados de base utilizados (2012) poderão já não refletir a realidade atual;

---

<sup>2</sup> A Estratégia contém (anexo II) de medidas específicas “recomendadas às autoridades nacionais e à indústria” que deverão merecer particular atenção dos Planos Estratégicos Nacionais

- houve atrasos muito significativos na implementação dos planos de investimento previstos pelos SGRU, com consequências notórias ao nível dos resultados conseguidos.

Assim, parece-nos claro que um dos objetivos desta revisão do PERSU2020 deverá ser a reanálise das metas estabelecidas por SGRU.

Relativamente às metas de 2020, dada a proximidade da data, poderá não ser pragmático questionar totalmente a metodologia seguida para a fixação das metas, apesar das suas deficiências. Porém, importaria nesta revisão:

- 1- Considerar o potencial de embalagens a nível nacional com base em dados atualizados e de fontes oficiais, nomeadamente as declarações de colocação de embalagens no mercado.
- 2- Ser coerente com as várias definições estratégicas e legais para o setor dos resíduos, em particular metas de valorização e reciclagem de embalagens e licenças para as entidades gestoras do SIGRE.
- 3- Atualizar os dados de base para o último ano sobre o qual exista informação disponível.
- 4- Considerar os impactes dos atrasos na atribuição de apoios ao investimento pelo PO SEUR, na convergência com as várias metas: preparação para reutilização e reciclagem, desvio de RUB de aterro e retomas de recolha seletiva.
- 5- Corrigir situações pontuais que se verifiquem particularmente desajustadas da realidade ou injustas.
- 6- Clarificar, explicitar e tornar transparente a metodologia de fixação de metas por SGRU, de modo a que estas possam ser partilhadas por todos os stakeholders.

Relativamente a metas futuras (2025, 2030 e 2035), importa ter presente que não serão só as metas quantitativas a mudar, mas também a forma como as mesmas virão a ser calculadas pelos EM. Assim, uma vez conhecido em detalhe o pacote de diretivas sobre economia circular na sua versão final, deverá ser feita uma reflexão profunda sobre as metas a que o país vier a estar sujeito e sobre a forma como serão calculadas e, com base na experiência de implementação do PERSU2020, considerar a possibilidade de uma alteração mais profunda da metodologia de fixação de metas específicas por SGRU, visando maior transparência, justiça e equidade.

## **B – A valorização orgânica**

Portugal tem tido um sucesso relativo na redução da deposição de RUB em aterro. Em 2016 o país terá depositado em aterro 41% do que depositou em 1995 (RARU 2016). Não é ainda claro se será cumprido o objetivo de reduzir este valor para 35% em 2020, mas a redução, de acordo com a fórmula de cálculo utilizada, tem sido expressiva nos últimos anos.

Independentemente do resultado que se venha a atingir, a devolução da matéria orgânica ao solo deve permanecer um objetivo fundamental da gestão de resíduos, quer pela redução das emissões de GEE nos aterros, quer pelos benefícios para o solo que, em Portugal, é genericamente carente de matéria orgânica.

Porém, é necessário encarar com frontalidade as dificuldades que se antecipam. De acordo com as fórmulas de cálculo em vigor, 54% dos resíduos indiferenciados que entram nos TMB, independentemente da taxa de valorização real, contam imediatamente para as metas de preparação para reutilização e reciclagem e de redução da quantidade de RUB depositados em aterro.

Sabemos hoje que esse procedimento está condenado a prazo. Por um lado, a proposta de revisão da Diretiva Quadro de Resíduos, sobre a qual já há acordo, prevê que a partir de 2030 os RUB só possam contribuir para a meta de reciclagem se forem recolhidos seletivamente e, por outro, a proposta de Regulamento de Matérias Fertilizantes prevê a exclusão da marcação CE de materiais fertilizantes provenientes de RUB de recolha indiferenciada; o que significa, na prática, que esses fertilizantes deixam de poder ser comercializados no espaço europeu.

Neste novo quadro regulamentar coloca-se o risco real de que as 16 unidades de valorização orgânica com base em resíduos de recolha indiferenciada existentes se tornem rapidamente obsoletas ou inúteis. Assim, importa desenvolver uma reflexão atempada sobre a sua reconversão, de modo a potenciar estas infraestruturas para uma efetiva valorização de RUB, no futuro.

Uma vez que a nova Diretiva Quadro prevê a generalização da recolha seletiva de RUB<sup>3</sup>, deverá equacionar-se a reconversão progressiva das unidades existentes para que passem a tratar biorresíduos de recolha seletiva em vez de recolha indiferenciada. Naturalmente que o aumento da recolha seletiva de RUB e a reconversão dos TMB será um processo progressivo, sendo provável que muitas instalações tenham que ser preparadas para um período de transição com utilização mista (resíduos de recolha indiferenciada e seletiva).

Haverá assim que avaliar a viabilidade técnica de tal opção, bem como os custos associados a tais reconversões, em cada uma das instalações.

Assim, é importante que a revisão do PERSU2020 aborde esta temática, de modo a que se caracterize técnica e economicamente os processos de reconversão, nomeadamente para efeitos de enquadramento nos futuros sistemas de apoio financeiro que serão indispensáveis para a requalificação das instalações. Importa garantir que este conjunto de infraestruturas onde o país tanto investiu venha a ter uma aplicação útil no quadro regulamentar que se avizinha.

### **C – A fração resto**

Desde que no PERSU II se optou pelo desenvolvimento de sistemas de tratamento do tipo TM/TMB – motivado sobretudo pela necessidade de desviar matéria orgânica de aterro e aumentar a reciclagem – que há a compreensão clara que estes sistemas geram quantitativos expressivos de refugos e rejeitados, cujos únicos destinos finais possíveis são a valorização energética ou o aterro sanitário. Porém, acreditou-se que parte significativa destes materiais

---

<sup>3</sup> obrigatoriedade de recolha separada de bioresíduos a partir de 31 de Dezembro de 2023, de acordo com decisão no último tríplice de negociação do pacote sobre a economia circular.

seria valorizada pela indústria, em particular pela indústria cimenteira. É hoje inequívoco que tal não está a acontecer, nem irá acontecer no atual contexto económico.

De facto, embora a indústria cimenteira portuguesa esteja a fazer um esforço louvável de diversificar os materiais combustíveis de que necessita e a utilizar combustíveis derivados de resíduos (CDR), das 295,9 mil toneladas de combustíveis alternativos utilizadas pela indústria cimenteira nacional em 2017, apenas 1772 toneladas foram CDR de RU (0,6% do total), em 2016 utilizou 309 toneladas (0,1% do total) e em 2018 prevê utilizar 660 toneladas (0,2% do total) (*Informação AVE, Dezembro de 2017*). Naturalmente que os setores industriais comportam-se de acordo com a sua racionalidade económica própria, mas resulta claro que não se pode esperar que setores fora da gestão de resíduos resolvam o problema da fração resto.

Infelizmente esta situação irá manter-se por dois motivos fundamentais: i) o mercado internacional é (e permanecerá) excedentário de CDR com origem industrial/comercial de melhor qualidade, oferecido a preço competitivo; ii) os refugos e rejeitados de pré-tratamentos de RU contêm elevada humidade e teor de poluentes que tornam a sua utilização inviável na maioria das aplicações industriais.

Por vezes, defende-se que o setor dos resíduos deverá investir na secagem desses materiais, aumentando assim a sua concorrencialidade no mercado dos CDR. Porém, seria incompreensível investir recursos escassos em linhas de secagem de viabilidade económica e balanço energético deficitário, para produzir um produto cujo mercado permaneceria, no mínimo, incerto. Sem prejuízo de contributos minoritários que possam ser aportados por outros setores de atividade, que são de valorizar, a história recente mostra que a única alternativa eficaz é o próprio setor ter capacidade de tratamento e valorização destes resíduos.

A ausência de destino que valorize estes resíduos tem feito com que eles sejam simplesmente enviados para aterro: em 2016 os refugos de TM/TMB e de triagem de RU atingiram mais de 1 milhão de toneladas – cerca de 22% da totalidade dos RU produzidos no país – que foram enviados para aterro sanitário. Um estudo recente promovido pela Associação Smart Waste Portugal mostra que, dependendo do modelo técnico que o país venha a desenvolver no futuro, a quantidade de resíduos pré-tratados sem destino final adequado, em 2030, situar-se-á entre 1,2 e 1,6 milhões de toneladas, o que dá bem a ideia da dimensão deste problema.

Sem prejuízo de se continuar a fazer o possível para que o CDR de melhor qualidade encontre destino em setores industriais, o país deve dotar-se de uma rede de instalações de valorização energética de resíduos que permita valorizar esta fração dos resíduos, bem como todos os resíduos que não encontrem destino na reciclagem de qualidade, à semelhança das melhores práticas europeias.

Essa rede deverá ser composta por 5 pontos de valorização energética de resíduos no Continente: as atuais centrais, nas regiões metropolitanas do Porto e de Lisboa, aumentadas de uma linha cada; uma linha adicional a norte do Douro, outra na região centro e outra no Sul. Considerando as novas linhas e as já existentes, o país ficaria dotado de uma capacidade instalada da ordem de 1,6 a 1,7 milhões de toneladas por ano, perfazendo cerca de 35% da

produção de resíduos urbanos e similares, o que está em linha com as melhores práticas europeias, garantiria a valorização dos RU não suscetíveis de reciclagem de qualidade e permitiria reduzir ao mínimo o envio de resíduos para aterro, em sintonia com a hierarquia de resíduos.

Dadas as características e a dispersão da fração resto, a promoção das novas linhas exigirá compromissos de cooperação de longo prazo entre SGRU, seja numa relação cliente/prestador de serviços, seja pelo desenvolvimento de projetos comuns e partilhados. Aparentemente alguns dos obstáculos à partilha de instalações foram recentemente eliminados: as alterações aprovadas ao Regulamento Tarifário dos Serviços de Gestão de Resíduos Urbanos incentivam a partilha de instalações e penalizam mesmo a manutenção de instalações com capacidade ociosa e previu-se na recente revisão do Código de Contratação Pública a possibilidade de se excluir a aplicação dos procedimentos aplicáveis à contratação pública aos contratos de cooperação celebrados entre entidades adjudicantes para a prossecução de tarefas públicas, desde que preenchidos requisitos específicos, que se julga verificarem-se no caso da partilha de infraestruturas para a gestão e tratamento de resíduos urbanos.

Face aos progressos feitos, deverá avaliar-se e clarificar-se se subsistem obstáculos à partilha de infraestruturas e ao desenvolvimento de projetos partilhados, de modo a garantir que obstáculos institucionais e legais não se opõem à racionalidade técnica e económica no aproveitamento desta fração.

## **D – Os custos da gestão de RU**

### ***O contexto atual e dinâmicas futuras***

Em 2016, no Continente, a tarifa média ponderada do tratamento de RU em alta, foi de 32,63€/ton (RASARP 2017). Trata-se de um valor muito baixo em termos europeus que se deve à elevada utilização do aterro sanitário em Portugal, o qual tem um custo técnico muito baixo. Os aterros atualmente em exploração foram construídos com um elevada percentagem de subsídio comunitária, num quadro regulamentar e de licenciamento favorável e com baixa oposição social, numa altura em que a prioridade era o encerramento das lixeiras, relativamente às quais os aterros representavam um significativo avanço. Como, por outro lado, a Taxa de Gestão de Resíduos aplicável ao aterro é igualmente muito baixa em termos europeus, o custo global não é dissuasor da utilização destas infraestruturas.

Porém, o efeito destes dois fatores tenderá a esgotar-se a prazo: os aterros existentes esgotarão maioritariamente a sua capacidade de encaixe até meados da próxima década e futuros aterros que se venham a construir enfrentarão um contexto muito mais exigente do que há 20 anos, o que se traduzirá, naturalmente, em custos muito mais elevados. Por outro lado, a futura regulamentação europeia imporá restrições à utilização do aterro, o que criará uma elevada pressão para o aumento da TGR, que se sabe ser um fator dissuasor eficaz à utilização do aterro.

Também a gestão de RU em baixa, cujo preço médio em 2016 foi de 65,79 €/t (RASARP 2017), é alvo de um conjunto de dinâmicas políticas e regulamentares que levará a um aumento tendencial do custo médio. É o caso da implementação de sistemas PAYT, da generalização da

recolha seletiva de RUB e do aumento generalizado da recolha seletiva em todas as fileiras, entre outros.

Consequentemente, quer em alta quer em baixa, se o país pretender efetivamente aumentar a circularidade da sua economia e cumprir os compromissos europeus em matéria de gestão de RU, não se afigura viável a manutenção de custos de gestão de RU ao nível dos atuais. Importa por isso, atempadamente, criar condições para que esse aumento se situe dentro de limites socialmente aceitáveis e que não comprometa a sustentabilidade do sistema.

### ***Ganhos de eficiência na recolha***

Um contributo para evitar um aumento excessivo dos custos de gestão de RU poderá vir da otimização da recolha. A recolha de RU no Continente obedece a um modelo complexo. Por um lado, as recolhas seletiva e indiferenciada são geralmente realizadas por entidades distintas e, por outro, as recolhas têm uma fraca integração com a gestão em alta: apenas em 37 (13%) dos 278 municípios portugueses do Continente, ambas as recolhas são realizadas pela mesma entidade e em apenas um sistema (Resíduos do Nordeste, em 9 dos 13 Concelhos) se integra ambas as recolhas com a gestão em alta. É certo que os locais onde as recolhas já estão integradas incluem as regiões urbanas e Lisboa e Porto, representando mais de um terço da população portuguesa, mas não deixa de se verificar uma deficiente integração, quer horizontal quer vertical, a qual aliada ao desenho dos sistemas correntemente com reduzida escala é suscetível de introduzir sobrecustos que importa eliminar.

Um estudo recente <sup>(4)</sup> identifica que num “*cenário de integração das recolhas o custo unitário é cerca de dez a vinte por cento menor do que o somatório dos custos unitários da recolha indiferenciada e seletiva efetuada por EG diferentes*”. Embora referindo que essas economias dependem muito das condições específicas.

A integração horizontal das recolhas é a regra geral nos países da UE e tem vários benefícios relativamente ao modelo atualmente existente em Portugal, nomeadamente: menores custos de estrutura, aumento de escala e redução de custos unitários, melhores condições para gerar incentivos à separação na fonte, melhor adaptação à inovação tecnológica nos processos e equipamentos de recolha bem como na implementação de sistemas PAYT, melhores condições para a otimização de circuitos e otimização de custos (pessoal, consumíveis, manutenção) etc.

Naturalmente que também há riscos nessa integração, particularmente se for a recolha seletiva, predominantemente feita pelos SGRU, a ser integrada na indiferenciada, predominantemente feita pelos municípios (modelo A do estudo referido), porque nesse caso, a recolha seletiva perde escala, com riscos para a sua eficiência e eficácia.

Se a recolha indiferenciada for integrada na seletiva, de modo a que ambas sejam feitas pelos SGRU (modelo B do estudo), isso configura não só uma integração horizontal, mas também uma integração vertical, configurando um maior ganho de escala, mas exigirá alteração dos contratos de concessão dos SGRU vigentes, e do diploma de enquadramento de atribuição de responsabilidade aos municípios (DL 178/2006).

---

<sup>4</sup> “avaliação de sinergias da integração da recolha seletiva com a indiferenciada e a partilha de infraestruturas e serviços”, novembro de 2017, realizado pela Ambirumo, para a ERSAR.

Como o estudo sublinha, este processo de integração está fortemente dependente da decisão política, sem a qual dificilmente ocorrerá de modo harmonioso, pelo que consideramos importante que a revisão do PERSU aborde este problema e defina uma estratégia para que, a prazo, essa integração se verifique, colhendo os benefícios daí resultantes em termos de controlo de custos futuros da gestão de RU.

### ***Outros fatores com influência nos custos de gestão de RU***

Ainda no domínio do controlo de custos futuros de gestão de RU, consideramos fundamental a manutenção do apoio tarifário na venda da eletricidade de valorização energética de resíduos à rede elétrica nacional, nos termos em que hoje se verifica.

Presentemente, a eletricidade produzida por valorização energética de resíduos é vendida pelos SGRU a uma tarifa apoiada relativamente ao valor de mercado. Porém, a tarifa de valorização energética de resíduos (vertente incineração) é a menor de toda a produção em regime especial. Por exemplo em 2016 essa tarifa foi 87,45 euros por *megawatt-hora*, inferior aos 117,78 euros pagos à biomassa, aos 93,21 euros pagos à eólica e aos 296,45 euros pagos à solar fotovoltaica, entre outros (fonte: ERSE, 2016). O montante total faturado pela eletricidade de valorização energética de resíduos (VER) representa cerca de 2% do total da produção em regime especial, mas as empresas que em Portugal têm valorização energética de resíduos tratam os resíduos de mais de 3 milhões de portugueses. Ou seja, com 2% do apoio do Regime Especial, contribui para a valorização dos RU de 30% da população portuguesa e desviam de aterro 20% da totalidade dos RU do país. Estes números põem no devido contexto, os custos e os benefícios desse apoio.

Por outro lado, como as empresas detentoras de valorização energética de resíduos são reguladas pela ERSAR, as suas receitas próprias ou são investidas no tratamento de resíduos ou revertem para o cidadão, na forma de redução da tarifa de tratamento de resíduos. Pelo que o apoio à tarifa elétrica é, em larga medida, devolvido ao cidadão. Esse apoio, embora diminuto no contexto do sistema elétrico nacional é fundamental para alavancar projetos avançados de valorização de resíduos, é importante para o equilíbrio financeiro do setor e para a promoção eficaz do desvio de resíduos de aterro. Uma vez mais, trata-se de uma decisão política que deverá ser equacionada no Plano Estratégico do Setor.

### **E - O escoamento dos produtos de tratamento de resíduos**

O escoamento dos materiais resultantes do tratamento de resíduos é uma componente fundamental da economia circular. Embora esse não seja um problema exclusivamente português, há em Portugal grande dificuldade em encontrar um destino que valorize a maioria dos materiais resultantes do tratamento de Resíduos Urbanos. A situação mais preocupante, pela dimensão que adquire, são os refugos e rejeitados, acima referidos, mas a dificuldade de escoamento estende-se também aos compostos e digeridos provenientes da Fração Orgânica de Resíduos Urbanos Indiferenciados<sup>5</sup>, aos plásticos mistos provenientes dos TMB, às escórias

---

<sup>5</sup> A situação é diferente no que diz respeito aos compostos produzidos a partir de biorresíduos de recolha seletiva, que têm escoamento no mercado nacional, seja pela sua qualidade, seja pela (ainda) reduzida quantidade colocada no mercado.



minerais provenientes da valorização energética, entre outros. A dificuldade de escoamento destes materiais é um problema grave, porque cria grandes dificuldades económicas e de gestão aos SGRU e questiona a viabilidade de toda a cadeia de gestão de resíduos.

Essa dificuldade resulta da combinação de condições adversas do lado da oferta (materiais correntemente com baixa qualidade para entrar no mercado) com a falta de incentivos do lado da procura.

O PERSU 2020 já contemplava um conjunto de medidas com esse objetivo. Algo se fez nesse domínio (como a publicação do DL 103/2015 relativo às regras de colocação no mercado nacional de matérias fertilizantes) mas muito está por fazer.

Pensamos que esta matéria deve receber muita atenção no quadro da revisão do PERSU 2020 e deve ser encontrada uma combinação de medidas do lado da oferta (*push*) com medidas do lado da procura (*pull*), pragmáticas e eficazes que permitam desbloquear as situações existentes.

Sabemos que o âmbito dessas medidas extravasa correntemente o âmbito de intervenção do Ministério do Ambiente e estende-se a outras áreas da governação, como a economia, a agricultura, as obras públicas e a indústria, mas caberá ao Ministério do Ambiente ser o porta-voz das preocupações do setor e o dinamizador desse processo junto dos outros setores.

## **Conclusão**

Este documento contém a visão partilhada de um conjunto de instituições do setor dos Resíduos Urbanos e pretende contribuir de forma assertiva e construtiva para a tão aguardada revisão do plano estratégico do setor. Os temas abordados refletem as preocupações das Instituições aqui representadas e seus associados. No entanto, estes temas não esgotam o universo de assuntos que emergiram nas discussões havidas. Outros há que, pela sua relevância, devem igualmente merecer a devida atenção do Grupo de Trabalho, nomeadamente o desenvolvimento de iniciativas que promovam uma maior projeção política de Prevenção de resíduos, fundamental na prossecução das metas e da transição para uma economia mais circular, sobretudo tendo em conta que os resultados alcançados revelam reduzida eficácia da estratégia de prevenção seguida; a problemática da utilização da Taxa de Gestão de Resíduos e do Fundo Ambiental como verdadeiros instrumentos de incentivo à inovação e desenvolvimento do setor dos resíduos; avaliação da criação de fluxos específicos adicionais; reavaliação dos modelos de Valores de Contrapartida e, naturalmente, a promoção de um PERSU 2020 como um processo dinâmico, com envolvimento efetivo dos stakeholders do setor.

24 de janeiro de 2018