

CONSULTA PÚBLICA Nº 82 – ERSE

Regulamentação do Autoconsumo ao abrigo do Decreto-Lei n.º 162/2019

COMENTÁRIOS DA APREN

Âmbito

O regime jurídico do autoconsumo foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 162/2019 de 25 de outubro o qual, pela primeira vez, define a modalidade de autoconsumo coletivo (ACC) e de comunidades de energia renovável (CER). Estas modalidades são constituídas por uma ou mais Unidades de Produção para Autoconsumo (UPAC), e uma ou mais Instalações de Utilização (IU), podendo recorrer à Rede Elétrica de Serviço Público (RESP), no mesmo ou em níveis de tensão diferente.

Esta alteração legislativa enquadra-se na evolução que se registou a nível europeu, operada nomeadamente pela Diretiva (UE) 2018/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis, dando relevo à crescente importância do autoconsumo de eletricidade renovável e consagrando a definição dos conceitos de autoconsumidores (AC) de energia renovável e de AC de energia renovável que atuam coletivamente, bem como de comunidades de energia renovável.

O presente decreto-lei produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, em relação aos projetos de autoconsumo individual, ACC, ou CER que cumulativamente:

- i. Disponham de um sistema de contagem inteligente e
- ii. Sejam instalados no mesmo nível de tensão.

A ERSE publicou a proposta de regulamentação necessária para a concretização dos projetos acima referidos, sobre a qual incide esta consulta pública, tendo presente que se trata de um passo intercalar para a aquisição e consolidação de experiência que possa ser usada como suporte para o desenvolvimento de uma regulamentação mais consolidada.

Introdução

A referida diretiva europeia prevê um quadro normativo que permite aos AC de energia renovável produzir, consumir, armazenar, partilhar e vender eletricidade sem serem confrontados com encargos desproporcionados.

A capacidade instalada, nomeadamente no solar, deverá atingir pelo menos 1 GW em 2030, de acordo com o enquadramento do citado Decreto-Lei n.º 162/2019, valor que é ligeiramente inferior ao definido no PNEC 2030 que situa a produção Solar distribuída numa gama de valores entre 1,2 e 1,6 GW.

É de salientar que o citado Decreto-Lei refere que os processos descentralizados de produção de energia, pela sua própria natureza, melhoram a coesão social e territorial, contribuindo para a redução das desigualdades atualmente existentes, nomeadamente através da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas distribuídas no território nacional.

Dando cumprimento ao estabelecido na diretiva acima mencionada, o Decreto-Lei nº 162/2019 visa “promover e facilitar o autoconsumo de energia e as comunidades de energia renovável, eliminando obstáculos legais injustificados e criando condições para o estabelecimento de soluções inovadoras, tanto do ponto de vista económico como do ponto de vista social, baseadas no aproveitamento das novas oportunidades tecnológicas”.

O citado Decreto-Lei define que o autoconsumidor tem os seguintes direitos:

- a) “Instalar Unidades de Produção para Autoconsumo (UPAC), recorrendo a uma qualquer fonte de energia renovável e respetivas tecnologias de produção associadas;
- b) Estabelecer e operar linhas diretas quando não exista acesso à rede pública, e estabelecer e operar redes internas, nos termos do presente decreto-lei, para ligação da UPAC à IU;
- c) Consumir, na IU associada à UPAC, a eletricidade produzida ou armazenada em instalações próprias, e entregar a produção excedente a terceiros ou à RESP;
- d) Produzir eletricidade na UPAC associada à IU, para consumo próprio, armazenar e transacionar a produção excedentária de eletricidade, nomeadamente através de contratos de aquisição de eletricidade, de comercializadores de eletricidade ou de regimes de comercialização entre pares.”

É ainda importante anotar algumas definições deste decreto-lei para que se possa aquilatar do âmbito e da abrangência e do campo de aplicação do autoconsumo individual ou coletivo.

A função de «Agregação», é definida como “função desempenhada por uma pessoa singular ou coletiva, que pode ser ou não um comercializador, que combina a eletricidade produzida, consumida ou armazenada de múltiplos clientes para compra ou venda em mercados de energia ou de serviços de sistema”.

Fica claro o conceito de que os autoconsumidores organizados em ACC ou CER combinam (no sentido de “agregam”) entre si a eletricidade produzida, consumida ou armazenada. O conceito está orientado para que cada Instalação de Utilização (IU), quando integradas em Unidade de Autoconsumo, deixe de ter contagens individuais independentes de outros IU ou da produção da(s) UPAC(s) que estejam dentro da mesma ACC ou CER. A contabilização da energia excedentária será realizada por cada período de 15 minutos.

Assim, entende-se que a legislação pressupõe que a contagem deverá passar a ser feita de forma agregada IUs + UPACs, havendo apenas um ponto de interação com o sistema (ORD ou Operador de Mercado). É neste ponto de interação com o sistema que deverá ser efetuada a contagem agregada do consumo/produção da unidade de AC, tanto para efeitos de compra como de venda dos saldos de energia em défice/excesso.

Comentários na generalidade

Com a criação do modelo de Comunidades de Energia Renovável (CER) e do Autoconsumo Coletivo (ACC), o Governo pretende, naturalmente, o seu desenvolvimento de forma a que aquelas modalidades de produção de energia renovável constituam uma parcela importante no esforço de transição para uma sociedade descarbonizada. Aliás esta intenção está profusamente referida no texto introdutório do citado Decreto-Lei nº162/2019.

Nesse sentido, é esperado que a regulamentação de implementação desta legislação, agora em análise, seja prática, desburocratizada, que não introduza novos custos desnecessários e desproporcionados e que saiba integrar o valor positivo distintivo da produção distribuída em autoconsumo.

Para além dos benefícios qualitativos que a produção em autoconsumo proporciona em termos de coesão social e territorial, de redução das desigualdades através da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas distribuídas no território nacional, há que ter em conta dois fatores adicionais aportados pelo autoconsumo que são a redução de perdas nas redes e a redução de custos de investimento nas redes de distribuição e transporte.

Tópicos específicos

As condicionantes e os aspetos estratégicos que a APREN identificou como importantes para esta reflexão são os seguintes:

(i) Apuramento dos consumos e excedentes num ACC

O conceito de autoconsumo coletivo assenta no princípio de que a produção e o consumo de todos os participantes no autoconsumo processam de forma agregada a sua produção e consumo, para daí retirarem sinergias dos perfis e características próprias de cada participante.

A proposta em consulta desconsidera esta hipótese, o que não pode merecer o acordo da APREN.

Vejamos o que se passa num exemplo simples para um condomínio em ACC.

Considere-se que existe uma ou mais UPACs, na cobertura ou no logradouro do condomínio e vários (não necessariamente todos) condóminos que querem aderir. A adesão far-se-á, por exemplo, pela contribuição financeira de cada um dos aderentes para as despesas gerais de investimento e manutenção com a UPAC. A Regulamentação em consulta prevê que seja a EGAC (Entidade Gestora do Autoconsumo) a estabelecer com cada participante o respetivo coeficiente de repartição, por exemplo, de acordo com a citada contribuição financeira.

Mas é fundamental que o apuramento dos consumos e dos excedentes num ACC seja feito de forma dinâmica e integrada entre todos. Ou seja, em cada período de contagem têm de ser contabilizadas todas as produções e todos os consumos de forma simultânea. Só assim se valoriza correta e justamente a produção coletiva. A contabilização de venda ou compra de energia com a RESP só se deverá fazer depois da agregação de todos os consumos e gerações no interior da ACC, e nunca de forma individual como se propõe na Regulamentação.

De facto, não faz qualquer sentido em que haja uma atribuição administrativa e teórica de uma determinada percentagem da produção da(s) UPAC(s), de acordo com a referida chave de repartição, a cada IU, conforme é proposto na Regulamentação.

Consideremos ainda o exemplo de uma UPAC que alimenta duas IU(s) e que no período de faturação em causa a produção iguala exatamente o consumo integrado das duas IUs. Contudo, naquele período uma IU consumiu pouco e a outra consumiu mais. Deste modo, a primeira IU estaria a ser penalizada de forma injusta porque não tinha consumido a sua quota de produção pagando acessos à rede pela “produção” excessiva, enquanto a outra IU estaria a ser injustamente penalizada porque tinha ultrapassado a sua quota de produção, tendo tido necessidade de “artificialmente” ter comprado energia à rede.

A APREN reforça assim a sua convicção de que o regulamento do ACC deve prever desde já que o apuramento dos consumos e dos excedentes num ACC tem de ser realizado de forma dinâmica e de integrada entre todos os participantes, quer UPACs quer IUs. Caso contrário, estar-se-ia a regulamentar num sentido contrário à legislação e a desconsiderar a verdadeira vantagem das instalações de ACC.

Mais se acrescenta que, de acordo com o Decreto-Lei nº 162/2019, cabe aos autoconsumidores coletivos por regulamento interno definir as regras de partilha da energia produzida e respetivos coeficientes, bem como a política de relacionamento comercial. Considera-se que, nesta fase de cariz de consolidação de experiências, o regulamento deve ser flexível à introdução de modelos experimentais de negociação, promovendo a utilização de plataformas de virtual *net-metering* que permitam a operacionalização das contagens e balanços de energia.

(ii) Pagamento das Tarifas de Acesso às Redes da Energia Autoconsumida

A ERSE propõe que seja a EGAC a realizar com o ORD o contrato de Uso das Redes, referente à energia autoconsumida proveniente da UPAC e que utiliza a rede elétrica de serviço público (RESP) em vez de ser cada IU a fazê-lo individualmente. A APREN concorda com o princípio de existência de uma interface única entre o ACC e a RESP, e que a gestão interna dentro da ACC seja da EGAC.

Segundo o regulamento, será a EGAC a imputar a cada IU a sua quota parte nesta responsabilidade. A EGAC torna-se assim uma entidade gestora, que cobra receitas e paga despesas, devendo, assim, ter um enquadramento jurídico/fiscal bem determinado, e com custos de gestão. Os custos destas operações têm que ser cobertos pela ACC, o que coloca entraves ao seu desenvolvimento.

A APREN considera que a legislação deveria prever um mecanismo simplificado, que evitasse ao máximo a criação de novas entidades com responsabilidades jurídico/fiscais pesadas que, no fundo, criam entraves ao desenvolvimento do autoconsumo e que, no limite, induzem o aumento do preço da energia elétrica em Portugal.

(iii) Venda de excedentes do Autoconsumo Coletivo

A APREN considera adequada a proposta da ERSE de que os excedentes de cada ACC sejam colocados de forma agregada no mercado, através de participante no mercado, do facilitador de mercado ou diretamente em mercado organizado ou através de contrato bilateral.

(iv) Pagamento da Tarifa de Uso da Rede de Transporte a aplicar aos Produtores

Os excedentes do ACC que sejam injetados na rede apenas pagarão a tarifa de Uso da Rede de Transporte desde que sejam feitos nos níveis de Média e Alta Tensão. As injeções feitas em Baixa Tensão estão isentas, o que nos parece completamente lógico pois dificilmente estas injeções realizadas na Baixa Tensão interagiriam com a rede de transporte.

(v) Veiculação da energia produzida na UPAC para consumo na IU utilizando a RESP

O Decreto-Lei nº162/2019 estabelece que as tarifas a pagar pelo autoconsumo através da RESP que resultem da produção da UPAC, correspondam às tarifas de acesso às redes no nível de tensão da IU descontadas, total ou parcialmente, das tarifas de usos das redes de níveis de tensão a montante da UPAC.

O desconto parcial refere-se a casos em que haja inversão do fluxo de energia na rede pública para montante do nível de tensão de ligação da UPAC.

Contudo a proposta da ERSE propõe mesmo que, neste último caso, comece por ser aplicada uma dedução total de tarifas, não obstante a necessidade de discussão e acompanhamento deste assunto ao longo de 2020.

A APREN concorda com esta proposta de simplificação a qual, na prática, teria sempre, nesta fase de crescimento da produção distribuída, um impacto financeiro ainda muito reduzido.

(vi) Tarifa “G” (Uso da Rede de Transporte) a aplicar aos excedentes do autoconsumo

Os encargos com o Uso da Rede de Transporte são repartidos entre o consumo (a maior parte) e a geração (uma parcela reduzida denominada Tarifa G).

A ERSE, suportada no Regulamento Tarifário que classifica o autoconsumo como produção em regime especial, propõe a aplicação da Tarifa G ao autoconsumo. A APREN não vislumbra o benefício da aplicação desta Tarifa às unidades de ACC que, para além da sinalização negativa que transmite a esta transição energética e que procura promover o autoconsumo, se manifesta por uma pequena expressão pecuniária que não será compensada em termos sistémicos pelo aumento de complexidade (e custos) que aporta ao sistema de contagem e faturação.

(vii) Responsabilidade de encargos com CIEGs

O Decreto-Lei n.º 162/2019 determina, no artigo 18º, nº4, que “os encargos correspondentes aos CIEG podem ser total ou parcialmente deduzidos às tarifas de acesso (...) mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da energia a aprovar até 15 de setembro de cada ano”. O referido diploma determina ainda que, na ausência da publicação do referido despacho, “cabe à ERSE definir a parte de CIEG a deduzir em cada ano às tarifas de acesso às redes e a considerar no cálculo tarifário” (artigo 18º, nº5). Finalmente, o diploma determina que “a parte dos CIEG a deduzir deve ter em conta os benefícios para o sistema da produção em regime de autoconsumo, bem como a inexistência de encargos desproporcionais para a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema elétrico nacional” (artigo 18º, nº6).

Não tendo sido publicado até ao momento qualquer despacho do governo relativo à aplicação dos CIEG, em linha com as competências que lhe são atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 162/2019, a ERSE

determina que às tarifas de acesso a aplicar ao autoconsumo através da RESP não devem ser deduzidos quaisquer encargos correspondentes a CIEG (artigo 35º, nº3, do articulado em consulta).

Ponderando duas vertentes em presença de sentidos opostos:

- (i) A primeira relacionada com eventuais subsidiações cruzadas entre os consumidores que têm menor poder aquisitivo e que não podem aderir ao autoconsumo e os de maior poder aquisitivo que instalam ACC e que, a serem isentados de CIEG, estariam a beneficiar dessa subsidiação cruzada;
- (ii) A segunda relaciona-se com as externalidades positivas do autoconsumo que promove a coesão e o desenvolvimento regional, a eficiência energética e que evita custos de investimentos nas redes e que, como tal deve ser promovido;

a APREN considera que o autoconsumo deveria estar isento de encargos de CIEGs pelo menos numa fase em que a sua representatividade a nível nacional é pequena, devendo ser estabelecido uma escala de pagamento parcial e faseada em função da sua percentagem de penetração face ao consumo nacional.

Lisboa, 4 de fevereiro de 2020

APREN, Associação Portuguesa de Energias Renováveis