

PARECER

Projeto de portaria que estabelece a tarifa de remuneração da
produção de energia elétrica utilizando resíduos urbanos

Terceira prorrogação do regime de tarifa garantida

Outubro de 2020

Consulta: Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Energia, 09/10/2020

Base legal: Competências consultivas dos artigos 15.º a 18.º dos Estatutos da ERSE.

Divulgação: Pode ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior nos termos legais. A disponibilização não abarca informação que, por natureza, seja comercialmente sensível ou configure segredo legalmente protegido ou dados pessoais.

Nota de atualização de 15/10/2020:

Os pareceres emitidos pela ERSE no âmbito dum processo de decisão de terceiros, e particularmente aqueles que incidem sobre iniciativas legislativas, recaem sobre as propostas ou projetos que lhe foram remetidos. Os textos finais aprovados e publicados em *Diário da República* podem registar alterações integrando, ou não, no todo ou parte, aspetos que tenham sido destacados pela ERSE no parecer.

Texto final aprovado: [Portaria n.º 244/2020](#), de 15 de outubro

Correspondendo a solicitação externa do Secretário de Estado Adjunto e da Energia, rececionado a 9 de outubro de 2020 (N.º ref.º: R-Tecnicos/2020/3196), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) emite o seguinte parecer.

1 ENQUADRAMENTO

O projeto de Portaria enviado à ERSE para parecer vem fixar a tarifa aplicável aos centros eletroprodutores previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro, que utilizam resíduos urbanos como fonte de produção de eletricidade.

Este projeto de Portaria é subsequente à aprovação e publicação da Portaria n.º 41/2020, de 13 de fevereiro e da Portaria n.º 195-A/2020, de 13 de agosto, que haviam prorrogado, respetivamente, em seis meses e mais dois meses adicionais o regime de tarifa garantida aplicável à produção de eletricidade produzida a partir do aproveitamento de resíduos urbanos, no caso dos centros eletroprodutores que já se encontrassem em exploração à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro.

A ERSE apresentou o seu entendimento e considerações aos então projetos de Portaria n.º 41/2020, em parecer datado de 11 de fevereiro de 2020¹, e de Portaria n.º 195-A/2020, de 13 de agosto, em parecer remetido em 12 de agosto de 2020².

Neste sentido, o presente projeto de Portaria constitui a terceira prorrogação do regime de tarifa garantida aplicável à produção de eletricidade produzida a partir do aproveitamento de resíduos urbanos.

A alteração material deste projeto de Portaria consiste em estabelecer condições de tarifa garantida para os citados produtores a vigorar até 31 de dezembro de 2023, com um escalonamento decrescente da majoração concedida sobre o preço de mercado, que se inicia em 2020 (com fator unitário) e se prolonga linearmente até 2023 (com fator de 0,25).

¹ Disponível em <https://www.erse.pt/media/bcfbtjiz/pedido-de-parecer-sobre-projeto-de-portaria-sobre-tarifa-garantida-das-centrais-de-rsu.pdf>.

² Disponível em https://www.erse.pt/media/antlics0/parecer_projeto_portaria_tarifa_rsu_portaria_41_2020.pdf.

A ERSE apresenta neste parecer as sugestões e/ou preocupações relativas ao projeto de portaria proposto.

2 APRECIÇÃO

A respeito do projeto de Portaria colocado a parecer da ERSE, entende-se, desde logo, reiterar as considerações efetuadas nos citados Pareceres da ERSE aos então projetos de Portaria n.º 41/2020, de 13 de fevereiro e da Portaria n.º 195-A/2020, de 13 de agosto. Em particular, destacam-se as preocupações quanto à sustentabilidade económica do setor elétrico nacional e os custos que a manutenção de tais sobrecustos com a produção de energia elétrica utilizando resíduos urbanos supõem para todos os consumidores de energia elétrica.

Importa ainda lembrar que a motivação aduzida para a necessidade de publicação de Portaria que alterasse a Portaria n.º 41/2020, de 13 de fevereiro (o que veio a ser a Portaria n.º 195-A/2020, de 13 de agosto) esteve assente, conforme referido na exposição preambular, na situação de pandemia verificada, a qual provocou um conjunto inesperado de constrangimentos com que se depararam as entidades públicas e privadas e os cidadãos e que, por sua vez, “(...) motivou a adoção de um vasto leque de medidas excecionais” também com impacto no setor elétrico, designadamente a suspensão de prazos procedimentais regulados pela legislação do setor elétrico e pelo Código do Procedimento Administrativo.

Nos considerandos do projeto de Portaria agora colocado a parecer pela ERSE é, desde logo, referido que “(...) a remuneração dos centros eletroprodutores que utilizam resíduos urbanos para a produção e fornecimento de energia elétrica à rede elétrica de serviço público, nomeadamente as centrais de valorização energética na vertente de queima, tem direta repercussão nas tarifas fixadas para o serviço de gestão de resíduos urbanos, importa fixar a remuneração a aplicar a estes centros eletroprodutores de modo a assegurar uma transição do regime aplicável à produção em regime especial para um regime remuneratório de mercado que evite flutuações tarifárias expressivas”.

No entender da ERSE, a opção legislativa de procurar salvaguardar a estabilidade tarifária do serviço de gestão de resíduos urbanos é, na forma proposta, concretizada em prejuízo do setor elétrico nacional, no que se pode considerar um mecanismo de subsídio cruzada entre setores distintos, o qual, pela expressão dos impactes estimados com o regime remuneratório proposto, assume valores significativos e

PARECER SOBRE PROJETO DE PORTARIA QUE ESTABELECE A TARIFA DE REMUNERAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA UTILIZANDO RESÍDUOS URBANOS

é contrário ao princípio, de racionalidade e eficiência económica, de aderência entre custos induzidos e valores tarifários pagos pelos utilizadores.

A esta situação de subsidiação cruzada entre setores poderá acrescer uma outra decorrente da própria organização do setor de resíduos, na medida em que apenas existem dois centros eletroprodutores, licenciados nos termos do quadro legal aplicável que estabelece a respetiva remuneração, que utilizam resíduos urbanos para a produção de energia elétrica e que abrangem, no essencial, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

De suscitar, ainda, que as entidades em causa são reguladas pela ERSAR – Entidade Reguladora de Serviços de Águas e Resíduos que, respetivamente, define proveitos e fixa as tarifas ou emite parecer não vinculativo, previsivelmente considerando a cessação do regime de tarifa garantida e a transição para mercado, facto que, aliás, se encontrava anunciado desde o início de tal remuneração, há mais de uma década.

Ora, sendo o sobrecusto de produção sobre o referencial de mercado elétrico suportado por todos os clientes do fornecimento de energia elétrica com independência da sua localização no território nacional, o benefício induzido na tarifação da gestão de resíduos tenderá a ser concentrado nos consumidores do serviço englobados naquelas duas áreas metropolitanas.

No plano do setor elétrico, atente-se que o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 35/2013 está a ser invocado como norma habilitante, dispõe que *“No final dos períodos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1³, é aplicável, durante um período adicional de cinco anos após o termo desses prazos, a tarifa a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da energia, ouvida a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), devendo a mesma garantir a sustentabilidade económica e social dos custos assumidos pelo SEN”*.

³ De acordo com as normas em causa: *“1 - Os centros eletroprodutores com regime anterior ao Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro, beneficiam desse regime remuneratório; b) No caso dos centros eletroprodutores não hídricos que já se encontrassem em exploração à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro, por um prazo de 15 anos a contar dessa data; c) No caso dos restantes centros eletroprodutores, por um prazo de 15 anos a contar da data de atribuição da respetiva licença de exploração”*.

PARECER SOBRE PROJETO DE PORTARIA QUE ESTABELECE A TARIFA DE REMUNERAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA UTILIZANDO RESÍDUOS URBANOS

Neste quadro, crê-se que é necessário assinalar que o Anexo II do Decreto-Lei n.º 33-A/2005, na sua redação vigente, determina, um certo fator, para efeitos de aplicação de fórmula de cálculo, “[p]ara as centrais de valorização energética dos resíduos sólidos urbanos, na vertente de queima, durante os primeiros 15 anos a contar desde o início do fornecimento de electricidade à rede”. E neste não se estabelece expressamente, ao contrário de outras situações expressamente previstas⁴, a possibilidade de prorrogação deste prazo.

Pelo que, nestas circunstâncias, é de questionar se o Decreto-Lei n.º 35/2013 veio no n.º 3 do artigo 3.º permitir a prorrogação de *feed in tariffs* cujo regime originário não previa, como tudo indica ser o caso das centrais em questão. Note-se quem nesse caso, estaríamos perante a atribuição de um benefício sem contrapartida conhecida, excluído de condições de mercado, ao abrigo de uma pura autorização discricionária concedida pelo Estado, devendo ser acautelado se a autorização não poderá consubstanciar um auxílio de Estado não permitido⁵.

Com efeito, convém salientar que a 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 (reformulação), a que o Preâmbulo da projetada Portaria faz referência, menciona expressamente no n.º 4 do artigo 3.º que **“Os Estados-Membros asseguram que o apoio à eletricidade de fonte renovável é concedido no âmbito de um processo de seleção aberto, transparente, concorrencial, não discriminatório e eficaz em termos económicos. Os Estados-Membros podem prever isenções em matéria de concursos para as instalações de pequena dimensão e os projetos de demonstração. Os Estados-Membros podem também ponderar a criação de mecanismos para assegurar a diversificação regional da produção de energia renovável, em particular para assegurar uma integração no sistema eficiente em termos de custos”** (nosso destaque). Pelo que também este diploma não fixa competência para a alteração proposta.

⁴ Cf. alíneas b) e d) (na versão originária) e da alínea b) do número 20 do Anexo II e de uma possibilidade de apresentação de requerimento três meses após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 35/2013 (n.º 21 do Anexo II do Decreto-Lei n.º 33-A/2005, na sua versão vigente).

⁵ Cfr. Artigos 107.º e 108.º do TFUE. Trata-se de uma (i) intervenção financeira do Estado no funcionamento da economia e das empresas com utilização de recursos estatais, (ii) que se concretiza na atribuição de uma vantagem económica de forma seletiva (i.e., que privilegia certas empresas ou produções, conferindo um benefício não alcançável em condições normais de mercado), (iii) suscetível de afetar o comércio entre os Estados membros (modificando a estrutura do mercado através do reforço da posição de uma empresa nas trocas comerciais intracomunitárias em detrimento de outras empresas concorrentes), (iv) criando um efeito de restrição ou distorção da concorrência, cfr. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, “Direito da União - História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência”, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 688 a 710.

PARECER SOBRE PROJETO DE PORTARIA QUE ESTABELECE A TARIFA DE REMUNERAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA UTILIZANDO RESÍDUOS URBANOS

Por fim, o Preâmbulo da projetada Portaria refere-se ainda à Diretiva (UE) 2018/845 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativa aos resíduos. Todavia, em concreto, não é identificada nenhuma norma que habilite a atuar nesta matéria.

Numa ótica de análise de impactes, cabe recordar que, nos termos da legislação aplicável, a remuneração garantida dos mencionados produtores se situa historicamente em patamares próximos de 88 EUR/MWh, sendo o preço de mercado considerado para referência do cálculo do sobrecusto da produção em regime especial com tarifa garantida variável no tempo e dependente das condições de mercado.

No parecer da ERSE remetido em agosto de 2020, expressou-se que a valorização mínima do sobrecusto mensal atribuível ao regime remuneratório dos centros eletroprodutores que utilizam resíduos urbanos para a produção de energia elétrica é de cerca de 1,85 milhões de euros (correspondente a considerar-se um preço médio de mercado da área portuguesa do MIBEL de 1 de janeiro de 2019 até final de julho de 2020 – e que não se altera substancialmente com os preços registados até 30 de setembro de 2020).

O projeto de Portaria agora remetido para parecer estabelece um mecanismo de faseamento decrescente da componente assegurada da remuneração (bonificação), com a primeira redução a ter expressão em 2021, com um fator de bonificação de 75% do diferencial entre o preço de mercado e a remuneração atualmente garantida, e evolução linear até 2023 (50% de fator em 2022 e 25% em 2023). Mais estabelece, na redação proposta para o n.º 3 do artigo 2.º, que esta bonificação é reduzida em caso de incumprimento, pelo produtor, das “(...) metas que lhe estejam fixadas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU)”.

Ora, admitindo-se a manutenção da produtividade média dos referidos centros eletroprodutores⁶, bem como as condições de preço médio de mercado para a área portuguesa do MIBEL⁷ e a circunstância de não haver penalização na bonificação (nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do projeto de Portaria), o sobrecusto suportado pelos consumidores de energia elétrica com o regime remuneratório expresso no projeto de

⁶ Produtibilidade média mensal, com base nos valores históricos de produção dos dois centros eletroprodutores, de cerca de 39,5 GWh, ou seja de mais de 473 GWh/ano.

⁷ Preço médio de mercado diário para a área portuguesa do MIBEL, entre 1 de janeiro de 2019 e 30 de setembro de 2020, equivalente a 41,05 EUR/MWh. Cabe mencionar que, com a entrada de nova capacidade de produção de energia elétrica com preço já fixado inferior a este valor, o preço médio de mercado poderá, com grande probabilidade, reduzir-se face a este valor médio.

Portaria é de cerca de 19,6 milhões de euros em 2020⁸, 16,8 milhões de euros em 2021, 11,2 milhões de euros em 2022 e 5,6 milhões de euros em 2023.

Não pode ainda deixar de se referir que, constituindo o presente projeto de Portaria a terceira alteração nas determinantes de cálculo do sobrecusto associado à remuneração garantida aos centros eletroprodutores que utilizam resíduos urbanos para a produção de energia elétrica, no espaço de cerca de 9 meses, tal constitui um elemento de imprevisibilidade para o funcionamento do setor elétrico e as expectativas dos diferentes agentes que o integram.

Importa relembrar que, legitimamente, alguns dos operadores económicos a atuar no setor elétrico nacional poderiam ter na compra, em condições de negociação bilateral, da produção de energia elétrica proveniente da utilização de resíduos urbanos, uma fonte de aprovisionamento alternativa ao recurso ao mercado diário e correspondente variabilidade de preço, com igual minimização dos riscos de colocação e de volatilidade de preço para os produtores em causa.

3 CONCLUSÕES

A ERSE recebeu, para emissão de parecer, um projeto de Portaria que altera as condições de tarifa garantida para remuneração da eletricidade produzida pelos centros electroprodutores a partir de resíduos urbanos.

Atento o conteúdo e o propósito do citado projeto de Portaria, a ERSE reitera o essencial dos seus Pareceres de fevereiro e de agosto de 2020, relativos às duas prorrogações sucessivas do regime remuneratório da eletricidade produzida pelos centros electroprodutores a partir de resíduos urbanos, em particular no que se refere à sustentabilidade económica do SEN.

A isso acresce que, entende a ERSE, que a pretendida estabilidade tarifária do setor dos resíduos se obtém, na formulação proposta, por sacrifício da mesma estabilidade e previsibilidade tarifária no setor elétrico.

⁸ Considerando apenas a parte do ano posterior a 15 fevereiro de 2020, quando terminariam as condições de remuneração garantida se não houvesse lugar à sua prorrogação.

PARECER SOBRE PROJETO DE PORTARIA QUE ESTABELECE A TARIFA DE REMUNERAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA UTILIZANDO RESÍDUOS URBANOS

Considerando que os dois setores se integram no âmbito de serviços públicos, importa, suscitar a reponderação do confronto dos dois interesses públicos em causa no presente projeto de Portaria.

A ERSE apresenta uma estimativa para a subsidiação cruzada entre setores, decorrente dos custos a suportar pelos consumidores do SEN com a redefinição da tarifa garantida aos produtores que utilizam resíduos urbanos na produção de eletricidade que, com grande probabilidade, não será inferior a 19,6 milhões de euros em 2020, 16,8 milhões de euros em 2021, 11,2 milhões de euros em 2022 e 5,6 milhões de euros em 2023.

No quadro do setor elétrico a decisão em causa apresenta, ainda, contingências que na visão da ERSE merecem uma possível reponderação.

Neste contexto, e ainda que se reconheça a intenção gradualista do projeto de Portaria suscitado a parecer da ERSE, não pode deixar de se sublinhar as manifestas preocupações suscitadas pelo projeto de portaria relativamente (i) aos impactes na sustentabilidade do SEN; (ii) aos efeitos de subsidiação cruzada adversos e contrários à eficiência económica; e (iii) à manutenção de uma equilibrada ponderação de interesses dos consumidores em setores com a mesma ou muito semelhante criticidade para os cidadãos.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 12 de outubro de 2020

Emitido no exercício das competências consultivas dos artigos 15º a 18º dos Estatutos da ERSE, o documento é suscetível de ser disponibilizado publicamente, após tomada de decisão ou um ano após a elaboração, sem prejuízo do acesso ou divulgação anterior, nos termos legais. A disponibilização não abarca a informação que, por natureza, seja comercialmente sensível, segredo legalmente protegido ou dados pessoais.