



Consulta Pública

106

Regulamento e Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

23 de maio de 2022



PLANETIERS



Índice

| | |
|--|---|
| 1. Apresentação..... | 2 |
| 2. Enquadramento..... | 2 |
| 3. Mercado dos Biocombustíveis em Portugal e cumprimento de metas Europeias..... | 4 |
| 4. Custo Biocombustíveis..... | 6 |
| 4.1 Abordagem ERSE: | 6 |
| 4.2 Cometários ABA:..... | 6 |
| 5. Considerações Finais | 8 |

1. Apresentação

A ABA - Associação de Bioenergia Avançada, é uma associação sem fins lucrativos, que visa promover a bioenergia avançada nos combustíveis, como meio sustentável e viável de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e de carbono. Esta associação representa os interesses dos operadores na área dos biocombustíveis avançados, em toda a cadeia de valor. Congrega diferentes empresas do setor, que atuam no mercado Português, reunindo importantes operadores nacionais produtores de biocombustíveis avançados e de gestão de resíduos, bem como importantes associações europeias na área da bioenergia avançada e entidades que promovem a sustentabilidade.

No âmbito do processo de consulta pública do Regulamento e Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional, a ABA vem por este meio apresentar os seus contributos para a visão estratégica comum no âmbito do processo de discussão pública a decorrer.

Reconhecendo a importância do documento e do subsequente Regulamento e Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional, gostaríamos de dar o contributo da ABA e seus associados, de forma que possam ser apreciados aspetos que consideramos relevantes para o crescimento económico sustentado do país. Em paralelo, remetemos uma análise solicitada a um especialista em regulamentação de mercados, Steffen Hoernig, Professor Associado da Nova School of Business and Economics, como contributo para um modelo de acompanhamento que considere as características muito particulares da componente de custo do mercado associado à transição energética. Esta pronúncia encontra-se dividida em duas partes, sendo a primeira relativa a um comentário técnico à proposta de Regulamento de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional, e a segunda parte relativa aos riscos de aplicar um modelo de acompanhamento e regulamentação de um mercado em disrupção como o dos combustíveis verdes e transição energética.

Pretendemos assim, melhorar o resultado desta discussão, envolvendo a participação dos setores de atividade incluídos no âmbito de atuação da ABA, que envolvem toda a cadeia de valor dos biocombustíveis de resíduos e outros avançados, na versão final do Regulamento e Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional.

2. Enquadramento

Os mercados energéticos encontram-se em transição e é essencial tomar as opções certas e racionais na política energética nacional e europeia, sendo o setor dos transportes o mais desafiante para uma transição energética equilibrada.

Consideramos que este setor é fundamental para o desenvolvimento nacional, por isso, promover o desenvolvimento da bioenergia avançada como processo de transição energética, é o caminho mais rápido, sustentável e inclusivo para a descarbonização do setor dos transportes e para uma economia circular.

Os biocombustíveis têm inúmeras vantagens para uma rápida e justa transição energética nos transportes, constituindo-se como a fonte renovável mais eficaz para uma mobilidade sustentável, desde logo, pelo seu efeito imediato na redução de emissão de gases de carbono. Ao compararmos com o gasóleo, a diferença vai desde 83% a 98%, ou, até mesmo, com o elétrico convencional, a redução é de 67%. Adicionalmente, não exigem a aquisição de novos veículos ou de novas infraestruturas, tornando assim esta solução renovável acessível a todos, permitindo continuar a descarbonizar os transportes rodoviários, marítimos e aéreos, sem obrigatoriedade de novos investimentos em novas frotas ou novas infraestruturas logísticas.

A partir dos biocombustíveis avançados é feita uma valorização de resíduos, pois estes biocombustíveis avançados utilizam matéria-prima residual, tal como os óleos alimentares usados, RSU, gorduras animais, biomassa, óleos de ETARs, resíduos industriais e tantos outros, evitando assim poluir os cursos de água e o ambiente em geral. Ou seja, estamos a incorporar resíduos num novo ciclo produtivo, alargando o seu ciclo de vida e a mudar assim o paradigma da economia da energia, passando da economia linear para a economia circular.

Nos últimos anos, vários foram os sinais dados pelos decisores da política da energia, quer a nível europeu, quer a nível nacional. Entre eles, destaco a Diretiva Europeia das Energias Renováveis II (RED II), que assinala um ponto de viragem na validação dos biocombustíveis de resíduos e outros avançados como parte essencial da estratégia de descarbonização dos transportes na Europa, estabelecendo metas específicas para os biocombustíveis avançados, como forma de promover a sua maior incorporação, mas, também, o objetivo que constava no Orçamento de Estado de 2021 de promover o uso de matérias-primas avançadas na produção de biocombustíveis, e a aplicação de restrições à utilização do óleo de palma já a partir do dia 1 de janeiro de 2022, reforçada com a recente publicação da Lei do Clima nacional. Importante também mencionar o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC2030), que estabelece metas e planos de ação para a descarbonização, indica os biocombustíveis de resíduos e outros avançados como uma das soluções para que Portugal consiga atingir a neutralidade carbónica em 2050.

Acreditamos que os combustíveis líquidos continuarão a ser a principal alternativa, durante o período de desenvolvimento e implementação da mobilidade elétrica e do hidrogénio, como fonte de energia no setor dos transportes. É, por isso, necessário continuar a investir no desenvolvimento de combustíveis de baixo carbono, nomeadamente biocombustíveis de resíduos e outros avançados, para promover uma

política sustentável de descarbonização do setor dos transportes desenvolvendo também a economia circular do país.

3. Mercado dos Biocombustíveis em Portugal e cumprimento de metas Europeias

Cada tipo de biocombustível tem impactos distintos na descarbonização dos transportes, sendo que o atual contributo da incorporação de biocombustíveis líquidos na descarbonização se destaca na redução das emissões de GEE. A substituição direta de combustíveis fósseis por biocombustíveis líquidos de resíduos e outros avançados significa uma poupança de pelo menos 83%, em relação ao gasóleo e à gasolina, de 80% comparativamente ao GPL e de 67% face ao elétrico convencional.

Quando analisamos os dados da balança energética do país em 2019 e o racional de poupança de emissões de CO₂ oriundas da utilização das fontes de energia alternativas aos combustíveis fósseis, podemos facilmente concluir que os biocombustíveis são a fonte energética renovável que mais contribui para a descarbonização no setor dos transportes, para o cumprimento de metas de renováveis e para a redução da dependência energética.

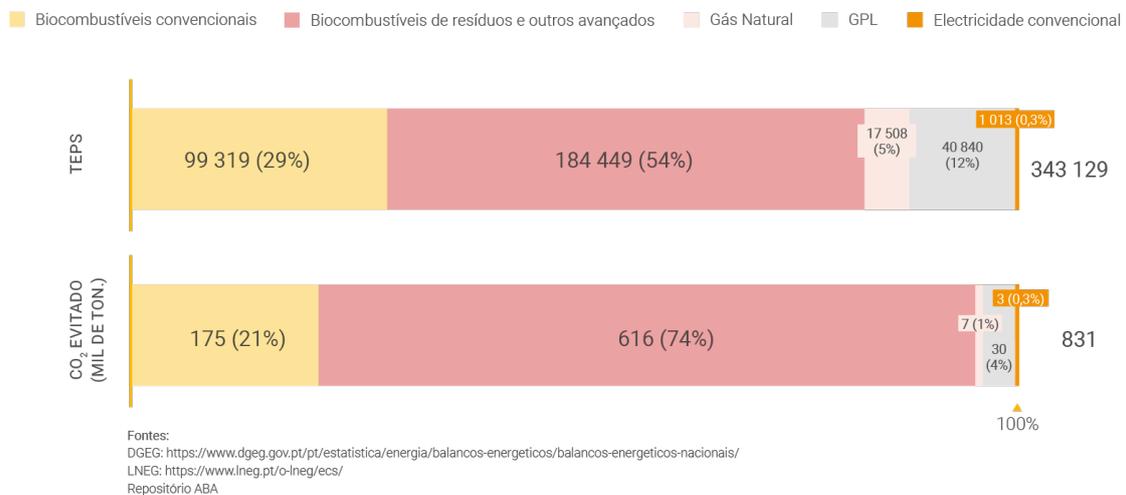


Fig. 1 – Contributo das várias fontes de energia para o cumprimento de metas de renováveis e para a redução de emissões de CO₂

Dados de 2021, mostram a grande evolução na produção de biocombustíveis avançados. Das matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis, cerca de 61% eram de origem residual, como óleos alimentares usados e gorduras animais, e cerca de 12% de matérias-primas residuais avançadas. A incorporação de biocombustíveis avançados superou em mais de duas vezes a meta mínima obrigatória de incorporação de 0,5% (TE),

alcançando os 1,7% (TE) e dando assim, provas da importância do seu contributo para o alcance dos objetivos de descarbonização traçados para os anos de 2030 e 2050. Assim, os biocombustíveis produzidos a partir de matérias-primas avançadas, bem como os de resíduos, reforçaram o seu papel de alternativa aos combustíveis fósseis e demonstraram que misturas mais ricas, ou seja, uma incorporação mais significativa destes produtos energéticos no produto final, poderiam ser parte da solução para aumentar a segurança e a independência energética nacional.

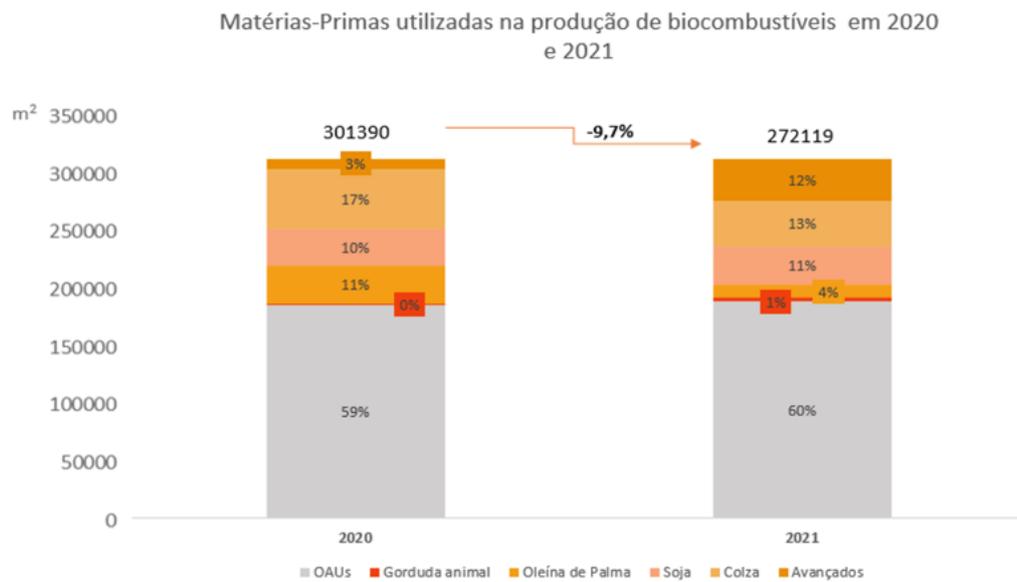


Fig. 2 – Produção Nacional de biocombustíveis por matéria-prima, 2021

É por isso importante, continuar a apoiar esta indústria, que tanto contribui e irá continuar a contribuir para a descarbonização do setor dos transportes. É necessário reforçar a mensagem de que investir nos biocombustíveis de resíduos e avançados contribui para o alcance das metas e redução de emissões a nível europeu e para a independência energética de Portugal. Foram realizados muitos investimentos nesta indústria e outros ainda em projeto, que em breve serão implementados.

Importa também salientar que este mercado dos biocombustíveis não pode ser de forma nenhuma equiparado ao mercado dos combustíveis fósseis, por ser ainda um mercado em desenvolvimento e pouco maduro.

Esta é uma indústria que merece e precisa de apoio, sendo atualmente a fonte renovável que mais contribui para a descarbonização dos transportes e cumprimentos de metas. Nos próximos anos esta continuará a ser a principal energia renovável utilizada nos transportes, enquanto outras se desenvolvem e tornam-se mais competitivas.

4. Custo Biocombustíveis

4.1 Abordagem ERSE:

A metodologia para a determinação do sobrecusto de incorporação dos **Bios convencionais** (ou **FAME**):

- São utilizadas as cotações diárias publicadas pela *Argus Media* no *Argus Biofuels, daily international market prices and commentary* para o biodiesel produzido a partir de óleos de palma, soja, colza, OAU e GA (acompanhados por certificados de sustentabilidade)
- Determinam-se os sobrecustos, por matéria-prima, através da diferença entre a cotação dos lotes de biodiesel e o índice Gasoil ultra low sulphur (ULS). No caso das matérias-primas elegíveis para a emissão de títulos de dupla contagem, o valor do sobrecusto é metade da diferença.
- Os preços dos lotes de FAME e do gasóleo simples são convertidos para unidade monetária por tep, sendo o sobrecusto obtido em euros por tep (EUR/tep).
- Determina-se a média ponderada do sobrecusto da incorporação de biodiesel (convencional) por aplicação do *mix* de matérias-primas reportado na produção nacional.
- O sobrecusto é recalculado trimestralmente, atendendo ao *mix* do trimestre anterior.

4.2 Cometários ABA:

Consideramos que esta metodologia apresentada não reflete a realidade da indústria nacional dos biocombustíveis, como também coloca em causa o propósito de encontrar soluções sustentáveis para descarbonizar o setor dos transportes.

Não podemos ignorar que esta indústria é ainda um mercado disruptivo, pouco maduro e de inovação, onde todos os anos somos obrigados a encontrar e utilizar novos produtos, tornando difícil estabelecer preços e mecanismos de preços hoje, quando desconhecemos que novos produtos iremos utilizar nos próximos anos. Também são utilizados valores que correspondem ao ano 2020, onde a realidade do mercado era consideravelmente diferente da atual, a obrigação de incorporação de biocombustíveis era inferior, sendo de apenas 10%, não existia um CAP de biocombustíveis de 1ª geração e também não existia uma sub-meta de 0,5% para biocombustíveis avançados.

Não devemos assumir que o preço da componente renovável é uma componente de *commoditie*. Ainda mais, quando o que é exigido a esta indústria, em constante

adaptação, é que encontre novas soluções sustentáveis. Também não podemos ignorar que a realidade do mercado nacional é significativamente diferente de outros estados membros. Logo, utilizar como referência índices internacionais, para um mercado em constante adaptação, não promove nem beneficia uma indústria que acima de tudo necessita de ser apoiada para que Portugal consiga atingir a neutralidade carbónica e encontre mais soluções para a descarbonização. Para cumprir com os objetivos da UE, refletidos nas várias Diretivas, nomeadamente a RED II, Fit-For-55, ReFuelEU, etc, todos os operadores necessitam se adaptar e encontrar melhores soluções de longo prazo. O quadro legal nacional e europeu encontra-se em constante evolução, onde a maioria das Diretivas Europeias ainda se encontra em negociação na Comissão Europeia, provocando grande instabilidade e pouca segurança para os operadores de mercado que fazem grandes investimentos em tecnologia e inovação, para cumprimento da legislação e contributo para atingir a neutralidade carbónica.

As cotações selecionadas para o cálculo do sobrecusto dos biocombustíveis (convencionais e de resíduos e outros avançados), não são as mais indicadas para esta metodologia. Recorrer a preços internacionais para cálculo do sobrecusto dos biocombustíveis, para o mercado nacional, não é o mais apropriado. Desde logo, porque as especificações utilizadas nacionalmente para apreciação de qualidade do biodiesel são diferentes de outros estados membros. Também estas cotações de mercado internacional, que são preços *spot*, não incluem uma visão de continuidade, não podendo ser comparáveis com a visão utilizada pela indústria nacional de médio/longo termo.

Também não podemos esquecer que a geografia influencia significativamente os preços das matérias-primas, onde Portugal é menos competitivo, quando comparado com outros *players*, pelos seus constrangimentos logísticos, determinando assim preços mais elevados para a mesma componente.

Atualmente o mercado forma o preço de Biocombustíveis¹ através dos referenciais de custo das matérias-primas, a que se soma o custo de transformação e respetiva margem de cada operador. Esta formação de preço assemelha-se ao modelo refletido na portaria número 41/2011, com os referenciais devidamente adaptados às atuais matérias-primas utilizadas e ao contexto atual de mercado para os custos de transformação.

A contabilização do valor do TDB pode ser feita tendo em consideração aproximações de mercado e não considerar a metade do sobrecusto estimado entre os referenciais, para o biodiesel que é produzido a partir de matérias-primas residuais que conferem dupla contagem. Assim que o valor dos TDB's passar a ser conhecido pela ERSE (medida incluída nas obrigações dos operadores de mercado), sugere-se que se comece a utilizar esse valor de referência. Também será possível utilizar a incorporação física real utilizada e aferida.

¹ <https://files.dre.pt/1s/2011/01/01300/0036400365.pdf>

Por último, consideramos que o sobrecusto deveria ser recalculado mensalmente, tendo em consideração que o mercado nacional trabalha com preços mensais. Este mercado estabelece contratos anuais, e habitualmente define indexantes para flutuação mensalmente, dos preços dos produtos físicos, tais como valores fixos, que são mantidos ao longo do ano, para TdB's de dupla contagem, que são incluídos na maioria dos contratos e em proporções muito variáveis.

5. Considerações Finais

Por consideramos que os biocombustíveis são essenciais para uma transição energética sustentável, acreditamos que a metodologia de cálculo do sobrecusto dos biocombustíveis proposta pela ERSE, irá regular tendencialmente a transição energética pretendida e não o mercado dos combustíveis fósseis, onde o sobrecusto dos biocombustíveis estão incluídos nesta cadeia, pela sua incorporação.

Utilizando esta visão proposta, corremos o risco de a médio/longo prazo venha a estimular uma falta de interesse em investimentos relacionados com a transição energética, onde todos os agentes são essenciais para cumprir com os vários objetivos. A existência de um quadro legal ainda em desenvolvimento, cria uma grande complexidade e incerteza para novos investimentos. Esta mutação constante, reduz ainda mais a possibilidade de os agentes económicos investirem no setor (onde se inclui toda a cadeia de valor que alimenta esta indústria) na conversão das fábricas atuais para processarem matérias-primas com pegada ecológica mais eficiente e em novas fábricas para processamento de produção de substitutos de combustíveis fósseis.

Atualmente somos agentes produtivos de novas soluções sustentáveis, gerando VAB para a economia nacional. Não podemos correr o risco deste mercado se transformar num simples importador de produto acabado, com grandes consequências negativas para a economia e sociedade.

Esta atividade requer mais investimentos e mais inovação, por não ser uma atividade estabilizada, ao contrário do setor dos combustíveis fósseis, e que deveria ser estimulada e não regulada, pois ela é o futuro que todos desejamos, para que os combustíveis fósseis tenham um peso cada vez menor. A urgência, criada pela pressão excessiva no preço dos combustíveis, faz com que os biocombustíveis estejam a ser altamente pressionados, quando na realidade o diferencial de sobrecusto afeto não é claramente expressivo face a outros eixos de custo (impostos diretos e indiretos).



Consideramos que é urgente monitorizar o mercado dos biocombustíveis e não regular o setor que mais contribui atualmente para a descarbonização e cumprimento das metas de renováveis, no setor dos transportes.