

PARECER DA ERSE

SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO LIMITE
ESTABELECIDO NO DECRETO-LEI N.º 38/2013 PARA OS
MONTANTES DAS RECEITAS DOS LEILÕES DE CO₂
TRANSFERIDOS PARA O SEN

Outubro de 2018

Este documento está preparado para impressão em frente e verso

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º

1400-113 Lisboa

Tel.: 21 303 32 00

Fax: 21 303 32 01

e-mail: erse@erse.pt

www.erse.pt

ÍNDICE

1	ENQUADRAMENTO	1
2	ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES.....	2
2.1	Análise das previsões subjacentes à proposta do Ministério do Ambiente	3
2.2	Possíveis impactos tarifários das previsões subjacentes à proposta do Ministério do Ambiente.....	4
3	CONCLUSÃO.....	6

Em 25 de setembro de 2018, a ERSE recebeu um pedido de parecer solicitado pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Energia, sobre uma proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, que o Ministério do Ambiente pretende levar a cabo através do Orçamento do Estado para 2019.

1 ENQUADRAMENTO

O Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade.

Este diploma definiu que a partir de 1 de janeiro de 2013, as licenças de emissão que não sejam atribuídas a título gratuito ficam sujeitas a venda em leilão e que as receitas geradas por estes leilões devem ser utilizadas em ações que contribuam para um desenvolvimento assente numa economia competitiva e de baixo carbono e para o cumprimento dos compromissos nacionais, europeus e internacionais em matéria de alterações climáticas.

No que respeita às transferências destas receitas para o setor elétrico, o Decreto-Lei n.º 38/2013 definiu as mesmas devem ser utilizadas para promover as energias renováveis através da compensação de parte do sobrecusto da produção em regime especial a partir de fontes de energia renovável.,

No entanto, foi imposta uma limitação aos montantes a transferir para o SEN em cada ano, que corresponde ao mínimo entre os seguintes valores:

- i. Receitas de leilão provenientes da venda de um número de licenças de emissão equivalente ao valor da média móvel de 80% das emissões verificadas nos quatro anos anteriores no conjunto de instalações identificadas no anexo IV do mesmo diploma (vide artigo 17.º, número 3, alínea a);
- ii. Receitas de leilão correspondente à venda de 80% das licenças colocadas a leilão em Portugal, caso a média móvel referida na alínea anterior ultrapasse esta quantidade de licenças (vide artigo 17.º, número 3, alínea a, subalínea ii). Neste caso, a diferença entre o valor das receitas resultantes da aplicação do limite de 80% ao número de licenças e o valor das receitas que resultaria da aplicação

da média móvel de 4 anos, deve ser compensado nos anos subsequentes¹, mas esta compensação tem por base a representatividade das emissões das centrais termoelétricas face ao total das emissões no âmbito do CELE III e o número de licenças colocadas a leilão;

Na proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 38/2013 que a SEE submeteu para apreciação da ERSE, pretende-se alterar de 80% para 60% as percentagens indicadas nas duas alíneas anteriores.

Além das disposições do Decreto-Lei n.º 38/2013, importa ainda referir que os procedimentos associados ao cálculo e operacionalização das transferências dos montantes para o SEN estão centralizados na APA, de acordo com o estabelecido na Portaria n.º 3-A/2014, de 7 de janeiro, sendo este o organismo que está na posse dos detalhes de informação necessários para a realização dos cálculos e para a operacionalização das transferências.

Foi neste contexto que a ERSE analisou o pedido de parecer recebido do Gabinete do Secretário de Estado da Energia e faz as considerações que se apresentam de seguida.

2 ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES

A proposta de alteração em apreço pretende alterar de 80% para 60% o parâmetro que define o máximo dos montantes das receitas dos leilões de licenças de emissão que são transferidos para o SEN. De acordo com o Decreto-Lei n.º 38/2013, estas receitas transferidas para o SEN devem ser utilizadas para promover as energias renováveis através da compensação de parte do sobrecusto da produção em regime especial a partir de fontes de energia renovável em cada ano.

A respeito do mecanismo de transferência de receitas dos leilões de licenças de emissão para o SEN, assinalam-se primeiramente os seguintes aspetos:

- a) Nos últimos anos, o SEN tem contribuído significativamente para apoiar as metas de Quioto, através da integração de energias renováveis. No entanto, há um reflexo negativo nos preços das tarifas de acesso às redes, que resulta da incorporação nestes preços do sobrecusto associado ao pagamento de remunerações garantidas à produção renovável. Trata-se de uma fatura elevada

¹ Esta compensação tem por base a representatividade das emissões das centrais termoelétricas face ao total das emissões no âmbito do CELE III (que inclui as emissões das instalações com licenças gratuitas) e não o número de licenças colocadas a leilão, que efetivamente geram receitas.

que os consumidores de eletricidade, em particular os domésticos, têm vindo a suportar na última década;

- b) Com o atual quadro legal, resultante da publicação do Decreto-Lei n.º 38/2013, as receitas dos leilões de CO₂ têm permitido, desde 2013, uma atenuação muito importante dos impactos do sobrecusto da produção em regime especial (a partir de fontes de energia renovável) nas tarifas a suportar pelos consumidores. Os montantes a transferir para o SEN em 2019 serão os mais elevados de sempre, podendo atingir valores próximos de 200M€;
- c) Neste contexto, entende-se que, num momento em que os preços no mercado de licenças de CO₂ começou a subir, facto há muito anunciado pelas instituições que gerem o comércio destas licenças, mas só agora parece estar a ser concretizado, o SEN deverá beneficiar deste aumento dos preços de forma proporcional;
- d) A alteração de parâmetros proposta pelo Ministério do Ambiente em sede de negociação do Orçamento do Estado para 2019, irá inviabilizar a transferência de montantes para o SEN na proporção que se tem verificado no passado (até 80%), privando os consumidores de uma parte significativa dessas verbas.

2.1 ANÁLISE DAS PREVISÕES SUBJACENTES À PROPOSTA DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE

Na proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 38/2013 que foi recebida pela ERSE, bem como nos dados e cálculos apresentados, assinala-se um conjunto de tópicos que merecem clarificação.

Relativamente ao cálculo da previsão do montante a transferir em 2019:

- a) O número de licenças de emissão a colocar a leilão em Portugal indicado no documento é de 12,46Mton, valor substancialmente inferior ao ocorrido em anos anteriores, não sendo claro o motivo para esta descida abrupta prevista para 2019. A título de exemplo e para comparação com este valor, refira-se o ano de 2017 que foi um ano seco e que levou as centrais termoelétricas a emitir mais de 17Mton de CO₂. Para o ano de 2018, que em termos de hidraulicidade é até ao momento um ano médio, a atual estimativa de emissões associadas à produção termoelétrica é superior a 13Mton CO₂, tendo presente o mix de produção ocorrido até agosto de 2018 e os atuais preços das *commodities*. Para um cenário hipotético de ano com hidraulicidade média, em que se substitua toda a produção a carvão por produção renovável as emissões da produção termoelétrica

remanescente (a gás natural), deverá situar-se acima de 11Mton CO₂. Assim, face às necessidades de licenças de emissões de CO₂ para a produção termoelétrica que se antecipam, importa confirmar a previsão para o número total de licenças de emissão a leiloar previsto para 2019 nesta proposta.

- b) O preço médio das licenças a leiloar em 2019, de 19,15€/tonCO₂, encontra-se alinhado com o atual nível de preços, embora este mercado esteja com grande instabilidade e tendência acentuada de subida dos preços desde Maio de 2017. Este preço está acima do preço que a ERSE tem atualmente como previsão para a proposta tarifária de 2019 (17,85€/tonCO₂).

No que respeita ao cálculo do montante a transferir em 2018, verifica-se que a receita global realizada através dos leilões que é indicada na proposta do Ministério do Ambiente (144,13M€), não é coerente com o número de licenças atribuídas (17,04Mton de CO₂) e respetiva cotação média (11,98€/tonCO₂) para o mesmo ano. Assumindo os valores indicados na proposta do número de licenças atribuídas em 2018 e da respetiva cotação média, a receita global deveria ascender a 204,09M€. Consequentemente, por aplicação do fator de transferência de 61% resultaria num montante a transferir para o SEN de 124,49M€, por comparação com os 87,92M€ indicados no documento proposto para o Orçamento de Estado de 2019.

2.2 POSSÍVEIS IMPACTOS TARIFÁRIOS DAS PREVISÕES SUBJACENTES À PROPOSTA DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE

No que respeita ao cálculo dos proveitos permitidos, os montantes que a ERSE tem atualmente incorporados nos cálculos para a proposta tarifária de 2019, são os seguintes:

	2018 ERSE Atual	2019 ERSE Atual
Previsão número total de licenças de emissão (#)	15 359 000	15 035 000
Preço médio das licenças de emissão (EUR/ton)	13,54	17,85
Receita global dos leilões de licenças (EUR)	208 030 386	268 321 400
Fator de transferência (FATOR _{x+1})	61%	61%
Montante a transferir para o SEN (EUR)	126 654 858	163 361 755

Estes valores refletem as melhores estimativas de número de licenças, preços médios de licenças e do fator de transferência, que estavam disponíveis até ao mês de agosto. Refira-se a utilização nesta previsão dos montantes a transferir para o SEN de um fator de transferência de 61%, por ser o valor mais recente disponível (em aplicação no ano de 2018) que incorpora as emissões verificadas nas centrais identificadas no Anexo IV do Decreto-Lei n.º 38/2013 entre 2013 e 2016.

PARECER DA ERSE SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO LIMITE ESTABELECIDO NO DECRETO-LEI N.º 38/2013 PARA OS MONTANTES DAS RECEITAS DOS LEILÕES DE CO₂ TRANSFERIDOS PARA O SEN

Nota-se, contudo, que no cálculo deste fator de transferência para o ano de 2019, serão incluídas as emissões ocorridas em 2017 (ano seco), levando a um aumento da média móvel dos últimos 4 anos e consequentemente a um aumento do fator de transferência em 2019 (vide número 6 do Anexo I da Portaria n.º 3-A/2014). Caso seja assumida uma redução do número de licenças de emissão atribuídas a Portugal, conforme está implícito nos dados apresentados pelo Ministério do Ambiente para o OE 2019, o aumento deste fator será ainda mais notório. Consta-se assim que, no quadro legal vigente, ao utilizar o fator de transferência para 2019 de 61%, a ERSE está a fazer uma previsão conservadora. Assumindo o número de licenças de emissão indicadas na proposta do Ministério do Ambiente para 2019 (12,46MtonCO₂), e a melhor informação disponível para as emissões das centrais termoelétricas em 2017 (17,15MtonCO₂), o fator de transferência poderá ascender a 93% em 2019.

Os valores propostos pelo Ministério do Ambiente para o Orçamento de Estado de 2019 encontram-se resumidos no quadro abaixo, subsistindo as dúvidas anteriormente referidas sobre o cálculo da receita dos leilões de CO₂ efetuados pela APA para 2018 e sobre o número de licenças a leiloar em 2019 (assinalando-se a amarelo os valores que precisam de ser confirmados).

	2018 Estim APA	2019 Prev APA com alteração OE 2019
Previsão número total de licenças de emissão (#)	17 035 500	12 463 500
Preço médio das licenças de emissão (EUR/ton)	11,98	19,15
Receita global dos leilões de licenças (EUR)	144 130 585	238 676 025
Fator de transferência (FATORx+1)	61%	60%
Montante a transferir para o SEN (EUR)	87 919 657	143 205 615
Dif face a Proveitos 2019 (atual)	-38 735 202	-20 156 140

O quadro mostra também as diferenças entre os montantes a transferir para o SEN propostos pelo Ministério do Ambiente e aqueles que a ERSE está atualmente a incorporar no cálculo dos proveitos para 2019. A consideração desta proposta resultaria numa diminuição acumulada para 2018 e 2019 dos montantes a transferir para o SEN de cerca de 58,7 milhões de euros, o qual deixa de ser deduzido ao sobrecusto da produção em regime especial a suportar pelos consumidores de eletricidade, particularmente os domésticos, resultando num acréscimo das tarifas de acesso a suportar por estes consumidores.

Esta diferença entre as previsões da ERSE e as da proposta para o Orçamento de Estado de 2019, em desfavor do SEN, verifica-se, não obstante as previsões da ERSE serem conservadoras, tendo em conta a evolução verificada em setembro do corrente ano do preço no mercado de futuros das licenças de emissão de CO₂ para 2019 e a utilização de um fator de transferência para 2019 (61%) que se considera subestimado no atual quadro legal.

Assim, a alteração do limite máximo atribuído ao setor elétrico nacional limita substancialmente os ganhos potenciais para o SEN decorrentes da recente evolução do preço de mercado das licenças de emissão de CO₂. No pressuposto de que as previsões, conservadoras, da ERSE para 2019 se confirmassem, se o limite de 80% de alocação máxima das receitas de leilão de licenças de emissão ao Sistema Elétrico Nacional for mantido, o valor definitivo a afetar ao SEN para 2019 poderia atingir cerca de 215 milhões de euros:

	2019 cenário ERSE com afetação 80%
Previsão número total de licenças de emissão (#)	15 035 000
Preço médio das licenças de emissão (EUR/ton)	17,85
Receita global dos leilões de licenças (EUR)	268 321 400
Fator de transferência (FATORx+1)	80%
Montante a transferir para o SEN (EUR)	214 657 120

3 CONCLUSÃO

Sobre a proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março que o Ministério do Ambiente pretende levar a cabo através do Orçamento do Estado para 2019, a ERSE entende haver necessidade de clarificação da informação apresentada e de revisão dos cálculos elaborados, conforme descrito nos pontos anteriores. Esta necessidade de clarificação torna-se ainda mais importante por ser a APA o organismo responsável pela realização dos cálculos e pela operacionalização das transferências para o SEN, que dificilmente podem ser replicados por não se encontrar disponível toda a informação necessária para tal.

A proposta em apreço, em comparação com as previsões que a ERSE está atualmente a considerar para os montantes a receber pelo SEN por via das transferências de receitas dos leilões de CO₂, que se consideram conservadoras no quadro legal vigente, terá um impacto acumulado da ordem de 60M€ em 2018 e 2019. Este impacto pode ter reflexo nos proveitos permitidos que serão recuperados pelas tarifas de acesso a suportar pelos consumidores em 2019. Adicionalmente, a alteração proposta terá impactos nos proveitos a recuperar pelas tarifas de acesso nos anos subsequentes, que poderá ter reflexos na projeção de evolução da dívida tarifária, podendo levar a um aumento do período temporal necessário para a sua extinção.

Assim, sublinha-se a necessidade de manutenção em 80% do limite máximo para alocação das receitas dos leilões de licenças de CO₂ ao SEN, para que os consumidores de energia elétrica possam beneficiar, de forma mais proporcional, dos aumentos dos preços destas licenças que se vislumbram para o futuro. Na ponderação desta decisão não pode ser negligenciado o contributo do setor elétrico para a redução das

emissões de CO₂ em Portugal e para o alcance das metas ambientais a que o país se propôs, o que foi conseguido com um enorme esforço financeiro que recaiu sobre os consumidores de eletricidade.

Importa ainda referir que as alterações agora propostas para o Decreto-Lei n.º 38/2013, deverão ter reflexos na redação da Portaria n.º 3-A/2014, que estabelece os procedimentos de repartição das receitas geradas pelos leilões de licenças de emissão, não se conhecendo até ao momento qualquer proposta de alteração dessa Portaria.

Em resumo, pelos impactes nas tarifas e na sustentabilidade da dívida tarifária acima expostos, a ERSE expressa a sua total oposição em relação à alteração do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 35/2013, nos termos propostos pelo Ministério do Ambiente em sede de preparação do Orçamento do Estado de 2019.