

CONSULTA PÚBLICA

77

CONSULTA PÚBLICA PRÉVIA

ENQUADRAMENTO

REGRAS DO PLANO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NO CONSUMO DE ENERGIA

SETOR ELÉTRICO • SETOR DO GÁS NATURAL

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	INTRODUÇÃO	1
2	DESCRIÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA PRÉVIA	5
3	CONTEXTO EUROPEU E NACIONAL DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	9
3.1	Política Energética Europeia	9
3.2	Política Energética Nacional	11
3.3	O PPEC.....	14
4	TEMAS A DISCUSSÃO	21
4.1	Inclusão de outros vetores energéticos.....	21
4.2	Medidas promovidas pelo PPEC	22
4.3	Concursos do PPEC.....	24
4.4	Promotores do PPEC.....	27
4.5	Período de Implementação do PPEC	29
4.6	Metodologia de Avaliação das Medidas na perspetiva da Regulação	30
4.7	Comparticipação do PPEC	32
4.8	Mecanismos que assegurem uma maior Execução Orçamental do PPEC	34
4.9	Limites à dimensão das medidas	37
4.10	Plano de Verificação e Medição	39
4.11	Outras alterações	40

1 INTRODUÇÃO

Decorridos seis anos desde a última alteração às regras do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de energia elétrica (PPEC), através da Diretiva n.º 5/2013, de 22 de março¹, importa discutir com os agentes a sua revisão e melhoria.

O setor energético encontra-se num momento de transição, com mudanças tecnológicas e sociais que vão da gestão das redes e da produção descentralizada de energia ao desenvolvimento de novos modelos de negócio nos mercados retalhistas e à participação ativa dos consumidores. Esta transição é enquadrada pela alteração de paradigma do setor no sentido da sua descarbonização, de modo a responder aos desafios colocados pelas alterações climáticas.

A transição energética perpassa a estratégia da União Europeia para a União da Energia, onde há também um enfoque crescente na eficiência energética, colocando-a “em primeiro lugar”. Além disso, cada vez mais vetores energéticos estão interligados, nomeadamente a eletricidade e o gás natural, que tendem a ser vistos de forma integrada.

O pacote “Energia limpa para todos os europeus”, cujos textos legislativos foram aprovados entre dezembro de 2018 e maio de 2019, vem concretizar a União da Energia. Nesse sentido, a sua tradução para os Estados-Membros passou a ser integrada nos planos nacionais integrados energia e clima (PNEC) cujo horizonte temporal é 2030.

Tendo em conta este enquadramento, considera-se estarem reunidas as condições para discutir com os agentes a revisão do PPEC do setor elétrico e, em paralelo, ponderar a integração no PPEC de outros vetores energéticos regulados pela ERSE. Adicionalmente, a experiência alcançada com as candidaturas recebidas e com a implementação das medidas, no âmbito das últimas seis edições do PPEC, justificam a necessidade de revisão e aperfeiçoamento das regras.

A presente consulta pública prévia enquadra-se no espírito de transparência e de abertura à sociedade que pauta a atuação da ERSE, acreditando que é da partilha de opiniões e da comunhão de experiências que se cria valor e se progride no conhecimento.

¹

http://www.erse.pt/pt/planodepromocaodaeficiencianoconsumoppec/regras/novasregrasdoppecaprovadasem2008/Documentos/Diretiva%205-2013_Regras%20PPEC.pdf

Com as alterações ora propostas, e que se solicita sejam comentadas e complementadas por todos os interessados nesta matéria, procura-se aumentar a abrangência do PPEC, promover a melhoria dos procedimentos e, em última análise, a melhoria dos resultados e benefícios obtidos pelo PPEC.

Neste documento são propostas várias alterações, cujas principais se elencam, sucintamente, em seguida:

- Inclusão de outros vetores energéticos – os desafios impostos pela descarbonização energética obrigam a que cada vez mais haja uma abordagem integrada dos diversos vetores energéticos. Neste sentido discute-se a possível integração no PPEC da promoção da eficiência energética em todos os setores regulados pela ERSE: eletricidade, gás natural, gás de petróleo liquefeito (GPL), combustíveis derivados de petróleo e biocombustíveis;
- Medidas promovidas pelo PPEC – Considerando a possível integração de outros vetores energéticos e as medidas que têm vindo a ser implementadas no âmbito das seis edições do PPEC, questiona-se se se deve alargar o tipo de medidas promovidas pelo PPEC e se há medidas que o PPEC deve deixar de promover, por já não existirem barreiras de mercado relevantes;
- Concursos – Considerando que o atual desenho dos concursos, que beneficia dos dois concursos adicionais introduzidos em 2009 para candidaturas de promotores que não sejam empresas do setor elétrico, visa uma maior diversidade de agentes na implementação do PPEC, questiona-se se os atuais concursos devem manter-se nos mesmos moldes e ainda como se poderá aumentar o incentivo à implementação de medidas dirigidas aos consumidores vulneráveis e ao setor público;
- Promotores – Considerando que a diversidade de promotores permite aumentar o efeito multiplicador do PPEC, discute-se sobre a possibilidade de abrir o PPEC a novos promotores com um papel importante na promoção da eficiência energética (e.g. as Organizações Não Governamentais, em particular as de ambiente), mas também sobre como incrementar a participação de determinado tipo de promotores que têm tido uma participação reduzida nas últimas edições do PPEC (e.g. as associações de consumidores e instituições de ensino superior e centros de investigação);
- Período de implementação – Considerando que o PPEC é um concurso bienal, que as medidas têm um período de implementação de dois anos e que, após solicitações de diversos promotores, a ERSE prorrogou o prazo de implementação das três últimas edições do PPEC em um ano, propõe-se que o PPEC seja trienal, isto é, com um período de implementação de três anos;
- Metodologia de avaliação das medidas na perspetiva da regulação – Considerando a metodologia de avaliação das medidas tangíveis e intangíveis utilizada pela ERSE, questiona-se se esta metodologia se deve manter, bem como se existem aspetos que podem ser melhorados;

-
- Participação do PPEC – Considerando que a participação pelo promotor, consumidor participante e/ou parceiros promove o comprometimento destes na implementação das medidas, propõe-se aumentar a sua participação nas medidas tangíveis, de um valor mínimo de 20% para 25%, e introduzir a obrigação de participação nas medidas intangíveis, num mínimo de 10%.
 - Mecanismos que assegurem uma maior execução orçamental do PPEC – Considerando que o custo das medidas candidatas ao PPEC excede largamente o orçamento do PPEC (cerca do triplo no PPEC 2017-2018) e que a experiência da implementação do PPEC demonstra que a execução fica sempre abaixo do programado (a maioria das medidas é totalmente executada com um custo inferior ao previsto e registam-se algumas desistências), propõe-se: i) redirecionar o orçamento de medidas sem qualquer execução no prazo de um ano para medidas suplentes; e ii) introduzir um mecanismo de sobrerreserva (*overbooking*) de 10% na aprovação de candidaturas;
 - Limites à dimensão das medidas – Considerando as diferenças existentes nas limitações à dimensão das medidas entre os concursos destinados a promotores que não sejam empresas do setor elétrico e os concursos destinados a todos os promotores, propõe-se harmonizar os limites à dimensão das medidas para 400 mil euros nas medidas intangíveis e 600 mil euros nas medidas tangíveis. Adicionalmente, limita-se a duas o número de medidas aprovadas por promotor em todos os concursos, de modo a garantir uma maior diversidade de medidas, aumentar o efeito multiplicador e de divulgação e diminuir o risco de incumprimento associado à implementação de medidas de grande dimensão;
 - Plano de Verificação e Medição – Considerando que uma das condições de elegibilidade das medidas ao PPEC é a apresentação de um Plano de Verificação e Medição (PVM) dos respetivos impactes, que, no caso das medidas tangíveis, deve ser efetuado por entidades externas independentes do promotor, questiona-se se as exigências atuais dos PVM são suficientes ou excessivas para assegurar a qualidade das poupanças certificadas, se existe a necessidade de estabelecer conteúdos mínimos e por fim se fará sentido recorrer a metodologias já estabelecidas para verificação dos impactes;
 - Outras alterações – Para além de comentários relativos aos temas apresentados, a ERSE solicita a todos interessados que apresentem outras sugestões de melhoria das Regras do PPEC.

Cada proposta é apresentada e contextualizada no capítulo 4 onde se apresentam em detalhe os temas identificados pela ERSE como passíveis de melhoria no âmbito do PPEC. Em cada um dos pontos deste capítulo faz-se um breve enquadramento do tema em questão e são colocadas questões aos interessados.

2 DESCRIÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA PRÉVIA

DE QUE TRATA ESTA CONSULTA PRÉVIA?

A presente consulta prévia inclui propostas para a revisão do quadro regulamentar do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia (PPEC).

As primeiras regras do PPEC foram aprovadas em julho de 2006, através do Despacho n.º 16122-A/2006, de 3 de agosto. As regras foram revistas em junho de 2008, através do Despacho n.º 15546/2008, de 4 de junho, após processos de consulta pública, amplamente participados por diversas entidades do setor. Posteriormente, na sequência da publicação da Portaria n.º 26/2013, de 24 de janeiro, que estabelece regras sobre os critérios e procedimentos de avaliação, a observar na seleção e hierarquização das candidaturas apresentadas aos concursos realizados no âmbito do PPEC, as regras do PPEC foram novamente revistas através da Diretiva n.º 5/2013, de 22 de março.

Na sequência dos desenvolvimentos verificados e esperados no setor energético e da experiência adquirida pela ERSE e pelos agentes do setor que se candidataram e implementaram medidas no âmbito das diversas edições do PPEC, considera-se ser de lançar nova discussão sobre o PPEC.

Assim, através deste documento, anuncia-se a revisão das regras do PPEC submetendo-se, a consulta pública prévia, sugestões para a sua melhoria e convidando-se os interessados a apresentarem outras propostas.

A QUEM SE DESTINA ESTA CONSULTA PÚBLICA PRÉVIA?

Os destinatários desta consulta pública são todos os interessados e os agentes dos setores regulados pela ERSE, em especial:

- Consumidores e associações de consumidores;
- Comercializadores de energia elétrica e gás natural;
- Operadores das redes de transporte e de distribuição de energia elétrica e de gás natural;
- Agentes dos setores do GPL, combustíveis derivados de petróleo e biocombustíveis;
- Associações e entidades que contenham nos seus estatutos a promoção e defesa dos interesses dos consumidores;

- Associações Municipais;
- Associações Empresariais;
- Agências de Energia;
- Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação.

QUAL O PRAZO DE DURAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA?

A presente consulta pública prévia decorrerá entre o dia 8 de julho de 2019 e o dia 16 de setembro de 2019, ao abrigo do artigo 10.º dos Estatutos da ERSE, aprovados pelo Decreto-lei nº 97/2002, de 12 de abril, na sua última redação dada pelo Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho.

Pretende-se que o processo de revisão das regras do PPEC seja efetuado nas seguintes fases:

- Primeira fase de consulta prévia – visa recolher comentários dos agentes a algumas propostas efetuadas pela ERSE, mas também convidar os agentes a apresentarem outras propostas de alteração. Com o presente documento dá-se início a esta fase de consulta prévia, que termina a 16 de setembro de 2019.
- Segunda fase – após análise dos comentários e propostas apresentados pelos vários interessados à consulta prévia, a ERSE apresentará a consulta pública uma proposta de revisão do articulado das regras do PPEC.
- Terceira fase – tomando em consideração os comentários apresentados pelos vários interessados ao articulado proposto, as novas regras do PPEC serão aprovadas pela ERSE.

COMO PARTICIPAR NA DISCUSSÃO?

Os contributos sobre as propostas levadas a consulta pública prévia deverão ser enviados à ERSE até 16 de setembro de 2019, por correio, por fax ou, preferencialmente, por correio eletrónico, para os seguintes endereços:

- Morada postal: Rua D. Cristóvão da Gama n.º 1, 3.º andar, 1400-113 Lisboa
- Fax: 213 033 201
- Correio eletrónico: consultapublica@erse.pt

Os contributos e comentários recebidos serão considerados públicos, exceto se o seu autor solicitar, de forma explícita, confidencialidade. Nesse último caso deve ser também submetida uma versão não-confidencial. No caso de a informação enviada conter elementos sensíveis, que legalmente impeçam a divulgação dos comentários recebidos, deve ser disponibilizada à ERSE uma versão pública expurgada dessa informação considerada sensível.

Com vista à proteção dos dados pessoais dos remetentes, solicita-se ainda que os comentários a enviar integrem um documento autónomo do corpo do email, da carta ou do fax, não contendo dados pessoais.

O QUE ACONTECE AOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS PELA ERSE?

As contribuições enviadas à ERSE serão analisadas num documento que será publicado, contendo os comentários recebidos, que não sejam confidenciais, as observações da ERSE e a justificação das opções tomadas.

3 CONTEXTO EUROPEU E NACIONAL DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

O desenvolvimento das sociedades tem vindo a ser marcado por um consumo intensivo de energia, nas suas diversas formas. Especificamente, em Portugal, o setor elétrico foi responsável por cerca de 26% das emissões nacionais de gases com efeito de estufa (GEE) em 2017². A contribuição para as emissões de GEE de todo o setor da energia³ foi de 70% no mesmo ano. Estes valores demonstram a relevância do desenho e implementação de soluções que reduzam o impacto ambiental do setor energético, designadamente através da promoção da eficiência energética.

O consumo total de energia elétrica em Portugal continental em 2017 foi de 49,6 TWh, estando a aumentar desde 2014 (48,8 TWh)⁴. Esta tendência de crescimento verifica-se também no consumo de energia final. Neste contexto, são necessários esforços adicionais para que as metas de 2030 sejam atingidas.

3.1 POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEIA

Nos últimos anos a Comissão Europeia tem desenvolvido mecanismos e proposto diversos diplomas necessários para a construção de uma política comum para a energia e o ambiente com enfoque nas alterações climáticas.

A 30 de novembro de 2016 a Comunicação da Comissão Europeia propôs o pacote legislativo denominado «Energia Limpa para Todos os Europeus»⁵, com o objetivo de manter a competitividade da União Europeia enquanto a transição para energia limpa provoca mudanças nos mercados energéticos mundiais. O pacote incluiu oito propostas legislativas, destacando-se a eficiência energética, o desempenho energético dos edifícios e as energias renováveis. Este instrumento é indissociável dos compromissos assumidos pela UE em 2015 em Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as alterações climáticas⁶, considerando que o êxito na transição para um sistema energético limpo depende da produção e utilização

² Agência Portuguesa do Ambiente (2019), *Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 - 2017 - Submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol*, Amadora, 8 de maio de 2019 ([https://www.apambiente.pt/_zdata/Inventario/May2019/NIR_global2019\(UNFCCC\).pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Inventario/May2019/NIR_global2019(UNFCCC).pdf)).

³ *Idem*. Corresponde à produção e transformação de energia (eletricidade e calor e também refinação), combustão na indústria, transportes e outros, assim como a emissões fugitivas.

⁴ Consumo referido à emissão.

⁵ Comunicação da Comissão “Energias limpas para todos os europeus”, COM(2016) 860 final, Bruxelas, 30 de novembro de 2016 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860(01))).

⁶ Acordo de Paris, Nações Unidas, Paris, 2015 (https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

de energia, pois esta é responsável por dois terços das emissões de gases com efeito de estufa. No que diz respeito à eficiência energética a Comissão propôs uma atualização da Diretiva 2012/27/EU, relativa à Eficiência Energética, incluindo uma nova meta de eficiência energética na UE, em linha com o solicitado pelo Conselho Europeu, de 30% em 2030, bem como medidas que permitam atingir este objetivo, nomeadamente estender para lá de 2020 as obrigações de poupança energética estabelecidas na Diretiva, exigindo aos comercializadores e distribuidores uma poupança de 1,5% de energia por ano.

Em junho de 2018, a Comissão, o Parlamento e o Conselho alcançaram um entendimento político que inclui uma meta vinculativa para a eficiência energética de 32,5% em 2030, com uma cláusula para revisão por cima em 2023.

Em novembro de 2018 a Comissão Europeia propôs uma visão estratégica a longo prazo para uma economia próspera, moderna, competitiva e neutra até 2050 «Um planeta limpo para todos»⁷. Nesse documento estabelece-se que o caminho para uma economia neutra em termos de clima exige uma ação conjunta em sete áreas estratégicas: eficiência energética; implantação de fontes de energia renováveis; mobilidade ecológica, segura e conectada; indústria competitiva e economia circular; infraestruturas e interconexões; bioeconomia e sumidouros naturais de carbono; captura e armazenagem de carbono a fim de eliminar as emissões remanescentes.

A visão estratégica adotada pela União Europeia tem três objetivos principais: dar prioridade à eficiência energética, alcançar a liderança mundial em energia de fontes renováveis e estabelecer condições equitativas para os consumidores.

Foram publicadas em dezembro de 2018, três peças do pacote legislativo «Energia Limpa para Todos os Europeus», com entrada em vigor a 24 de dezembro de 2018:

- Diretiva (UE) 2018/2001: Revisão da Diretiva da Energia Renovável, que estabelece uma meta vinculativa para a UE de pelo menos 32% da quota-parte das energias renováveis no consumo de energia para 2030, com uma revisão para aumento desta meta em 2023;⁸

⁷ Comunicação da Comissão, “Um Planeta Limpo para Todos – Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima”, COM(2018) 773 final, Bruxelas, 28 de novembro de 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>).

⁸ 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) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>).

- Diretiva (UE) 2018/2002: Revisão da Diretiva de Eficiência Energética, que estabelece uma meta para a UE de 32,5% de melhoria na eficiência energética para 2030, também com a possibilidade de uma revisão para aumento desta meta em 2023;⁹
- Regulamento (UE) 2018/1999: O novo Regulamento da Governação da União da Energia, que inclui a obrigação dos Estados-Membros apresentarem um Plano Nacional integrado Energia Clima para 2021-2030, a entregar à Comissão Europeia até 31 de dezembro de 2019, o qual incluirá as metas nacionais, os contributos, as estratégias e as medidas para cada uma das cinco dimensões da União da Energia: a descarbonização, a eficiência energética, a segurança energética, o mercado interno da energia, bem como a investigação, a inovação e a competitividade.¹⁰

Considerando a Diretiva relativa ao Desempenho Energética dos Edifícios, publicada no início de 2018, bem como a Diretiva da Eletricidade, o Regulamento da Eletricidade, o Regulamento de Preparação para Riscos no setor da eletricidade e o Regulamento da ACER, publicados a 14 de junho de 2019, as oito peças do pacote legislativo «Energia Limpa para Todos os Europeus» estão já em vigor.

3.2 POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL

As iniciativas e mecanismos desenvolvidos no âmbito da União Europeia têm sido vertidas para o panorama nacional, tendo o legislador atribuído à ERSE responsabilidades concretas na definição de mecanismos que promovam a eficiência energética ao nível da procura, contribuindo assim para os objetivos de descarbonização da sociedade, segurança de abastecimento, autossuficiência energética e minimização dos impactos ambientais.

Mais concretamente os estatutos da ERSE preveem que a ERSE tem como atribuição contribuir para a progressiva melhoria das condições económicas, qualitativas, técnicas e ambientais dos setores regulados (eletricidade e gás natural), estimulando, nomeadamente, a adoção de práticas que promovam a eficiência energética e a existência de padrões adequados de qualidade de serviço.

⁹ Diretiva (UE) 2018/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que altera a Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002>).

¹⁰ Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, que altera os Regulamentos (CE) n.º 663/2009 e (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999>).

Na sequência da celebração, em maio de 2011, do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica entre o Estado Português, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, e em cumprimento dos compromissos aí assumidos no sentido da revisão dos mecanismos de incentivo à eficiência energética, o Decreto Lei n.º 215-B/2012¹¹, de 8 de outubro, veio estabelecer que o processo de valorização e seleção das medidas de promoção da eficiência no consumo de energia, ao abrigo de planos de promoção da eficiência no consumo previstos no Regulamento Tarifário, deve ser objeto de coordenação com os restantes instrumentos de política energética. Este Decreto-Lei veio ainda prever que o membro do Governo responsável pela área da energia aprova, mediante portaria, regras de valorização, hierarquização e seleção das medidas de eficiência no consumo de energia.

Neste contexto foi publicada a Portaria n.º 26/2013, de 24 de janeiro, que estabelece regras sobre os critérios e procedimentos de avaliação, a observar na seleção e hierarquização das candidaturas apresentadas aos concursos realizados no âmbito do PPEC, prevendo designadamente, em paralelo com a avaliação de candidaturas, já efetuada pela ERSE, a apreciação das referidas candidaturas, pela Direção-Geral de Energia, à luz de critérios de política energética, nomeadamente relacionados com outros mecanismos e instrumentos de política energética.

O Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para 2013-2016 (PNAEE 2016)¹² estabeleceu novas ações e metas para 2016, integrando as preocupações relativas à redução de energia primária para o horizonte de 2020 constantes da Diretiva n.º 2012/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, relativa à eficiência energética.

O Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril, estabelece disposições em matéria de eficiência energética e cogeração, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2012/27/UE. O artigo 4.º deste Decreto-Lei estabelece que entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020 devem ser alcançadas, em cada ano e de forma cumulativa, novas economias de energia que ascendam a 1,5 %, sobre a média das vendas anuais de energia aos consumidores finais, por parte de todos os distribuidores de energia ou de todas as empresas de venda de energia a retalho, verificadas nos anos de 2010, 2011 e 2012. Para alcançar este objetivo são contabilizadas, entre outras, as economias de energia alcançadas com as

¹¹ O Decreto Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro, procede à alteração do Decreto Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, completando a transposição da Diretiva n.º 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece regras comuns para o mercado interno de eletricidade.

¹² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril.

medidas tangíveis e intangíveis implementadas no âmbito dos PPEC, previstos nos Regulamentos Tarifários dos setores elétrico e do gás natural, aprovados pela ERSE.

O Plano Nacional integrado Energia Clima (PNEC) 2030 enquadra-se nas obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, e será o principal instrumento de política energética e climática para a década 2021-2030. O PNEC visa garantir coerência entre políticas nas áreas da energia e clima para a concretização das metas no horizonte 2030, em articulação com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, substituindo os planos nacionais (PNAER, PNAEE, PNAC).

O governo promoveu um debate público descentralizado sobre o PNEC, com sessões de debate em todo o território nacional, tendo a consulta pública decorrido até 5 de junho de 2019. De acordo com o Regulamento relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, a versão final do PNEC 2030 deverá entregar-se pelo Governo à Comissão Europeia até final de dezembro de 2019.

O PNEC faz uma caracterização da situação existente em Portugal em matéria de Energia e Clima, abrangendo cinco dimensões: descarbonização, eficiência energética, segurança de abastecimento, mercado interno da energia e investigação, inovação e competitividade. Define ainda os contributos nacionais e principais linhas de atuação planeadas para o cumprimento dos diferentes compromissos globais da União, incluindo em termos de redução de emissões de gases com efeito de estufa, energias renováveis, eficiência energética e interligações.

Com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica em 2050 o PNEC 2030 estabelece metas mais exigentes do que as definidas pela União Europeia no pacote «Energia Limpa para Todos os Europeus»:

- 45% a 55% de redução de emissões de gases com efeito de estufa em relação a 2005 (anterior 30% a 40%);
- 35% de eficiência energética (anterior 30%);
- 47% de incorporação de renováveis no consumo final de energia (anterior 40%).

O PNEC 2030 refere que, embora todos os setores de atividade contribuam para a redução de emissões, na próxima década é o setor da energia aquele que dará um maior contributo, assumindo na transição energética um papel especialmente relevante no contexto da transição para uma sociedade descarbonizada. A eficiência energética afigura-se como crucial para a descarbonização da sociedade, sendo referida como uma prioridade no PNEC 2030.

3.3 O PPEC

A ERSE tem procurado que a regulamentação do setor dinamize ações que contribuam para a promoção da eficiência energética. Em particular, nos Regulamentos Tarifários (artigo 135.º) do setor elétrico e do setor do gás natural (artigo 118.º) estabelece-se um mecanismo competitivo de promoção de ações de gestão da procura designado por PPEC.

A CRIAÇÃO DO PPEC

A evolução na regulação e liberalização dos mercados da eletricidade e do gás natural tem levado a uma maior eficiência no lado da oferta de energia. No entanto, no que respeita ao lado da procura, continuam a existir inúmeras barreiras ao aumento da eficiência no consumo de energia, nomeadamente quanto à participação das empresas de energia em atividades de eficiência energética.

O reconhecimento da existência de diversas barreiras à adoção de equipamentos e hábitos de consumo mais eficientes por parte dos consumidores, bem como a eventual existência de externalidades ambientais não refletidas nos preços dificultam ou impedem a tomada de decisões eficientes pelos agentes económicos, justificando a implementação de medidas de promoção da eficiência no consumo e a dinamização do mercado de produtos e serviços de eficiência energética.

Na Figura seguinte apresentam-se algumas destas barreiras de mercado e as soluções habitualmente adotadas:

Figura 3-1 - Barreiras de mercado

Problemas	Remédios
Incapacidade de avaliar correctamente os custos e benefícios	Serviços de energia, auditorias, casos exemplo de boas práticas, formação técnica
Dificuldade de financiamento	Serviços financeiros, contratos de desempenho energético, subsídios
Escassez de oferta de soluções mais eficientes	Divulgação de soluções inovadoras, promoção de projectos piloto, normalização dos produtos, classificação energética
Externalidades ambientais	Internalização (CELE, p.e.), taxas ambientais, incentivos fiscais, marketing da sustentabilidade

Reconhecendo esta situação, no âmbito das suas atribuições e obrigações estatutárias, a ERSE aprovou o Plano de Promoção de Eficiência no Consumo visando o cumprimento dos objetivos de eficiência energética já identificados.

A ERSE lançou em 2006 o PPEC de energia elétrica que tem como objetivo a promoção de medidas que visem melhorar a eficiência no consumo de energia elétrica, através de ações empreendidas por promotores elegíveis, sendo destinadas aos consumidores dos diferentes segmentos de mercado. Desde essa data foram implementadas cinco edições, estando em implementação a 6.ª edição, o PPEC 2017-2018, até 31 de dezembro de 2019.

As regras previstas para o concurso permitem selecionar as medidas de eficiência energética a implementar, tendo em conta critérios objetivos que permitem maximizar os benefícios do programa para o orçamento disponível.

As medidas de eficiência no consumo de energia elétrica contempladas no PPEC deverão promover a redução do consumo de energia elétrica ou a gestão de cargas, de forma permanente, que possam ser claramente verificáveis e mensuráveis, não devendo o respetivo impacto na poupança de energia ter sido já contemplado noutras medidas específicas. Por gestão de cargas entendem-se as medidas que permitam uma redução dos custos de fornecimento, sem que isso envolva necessariamente a redução de consumos, nomeadamente a transferência de consumos em períodos de horas de ponta e/ou cheias para os períodos de vazio. São igualmente consideradas medidas de informação e de divulgação que, muito embora não tenham impactos diretos mensuráveis, são indutoras de comportamentos mais racionais e permitem a tomada de decisão mais consciente pelos visados no que diz respeito à adoção de soluções mais eficientes no consumo de energia elétrica.

É comum considerar-se o efeito de permanência ou arrastamento deste tipo de incentivos, caracterizado pelo conjunto de decisões ou comportamentos posteriores ao incentivo, mas que resultam deste, ou seja, pode considerar-se que mesmo depois de retirado o incentivo o consumidor tomará decisões mais informadas e manterá os comportamentos induzidos pela medida. Assim, interessa abranger um número elevado de consumidores, confiando nesse efeito de arrastamento dos benefícios não materiais destas medidas.

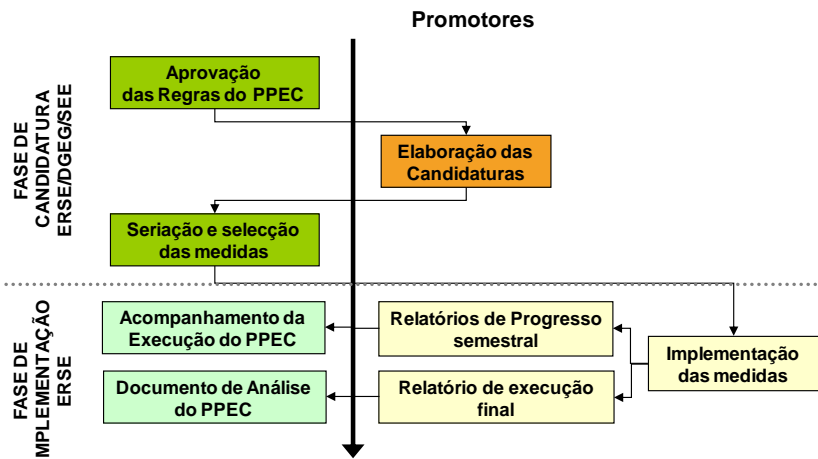
A maximização da relação benefício-custo dos fundos do PPEC deve, em virtude do seu efeito multiplicador e de transformação do mercado, promover um aproveitamento voluntário das medidas de eficiência no consumo mais custo-eficazes, permitindo alcançar os maiores benefícios sociais com os menores recursos.

Os recursos afetos ao PPEC são limitados, pelo que na escolha de medidas a aprovar devem ser privilegiadas as medidas que não seriam concretizadas caso não existissem os incentivos fornecidos pelo PPEC, ou seja, aquelas medidas que efetivamente contribuem para a “eliminação” de uma barreira de mercado.

FUNCIONAMENTO DO PPEC

O Plano de Promoção da Eficiência no Consumo compreende essencialmente duas fases: a fase de candidatura e a fase de implementação. A figura seguinte apresenta o esquema cronológico de funcionamento do PPEC. As medidas são analisadas e selecionadas pela ERSE e pela DGEG no quadro das regras de seriação aprovadas, sendo posteriormente homologadas pelo membro do Governo responsável pela área da Energia. As medidas aprovadas são implementadas pelos promotores que ficam obrigados à apresentação de relatórios de progresso semestrais com a caracterização económica e física da implementação das medidas e as despesas incorridas devidamente certificadas e auditadas e de um relatório de execução final, para que as mesmas possam ser acompanhadas pela ERSE e pagas pelos consumidores de energia elétrica através da tarifa de Uso Global do Sistema.

Figura 3-2 - Esquema geral de funcionamento do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo

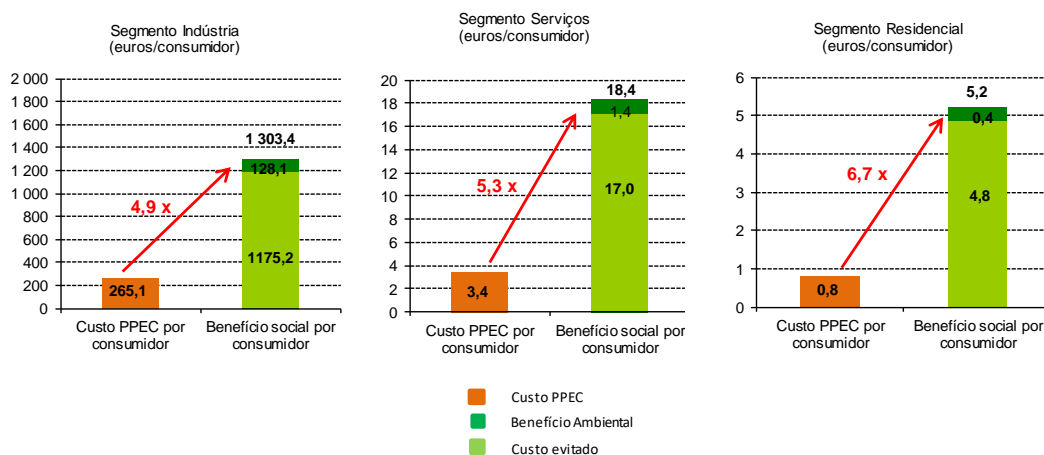


A IMPLEMENTAÇÃO DO PPEC EM NÚMEROS

Analisando o custo do PPEC 2017-2018 por consumidor e o benefício social por consumidor, das medidas financiadas pelo PPEC, em cada segmento, verifica-se que os benefícios são muito superiores aos custos,

sendo a relação benefício-custo maximizada no segmento residencial, com benefícios cerca de 7 vezes superiores aos custos:

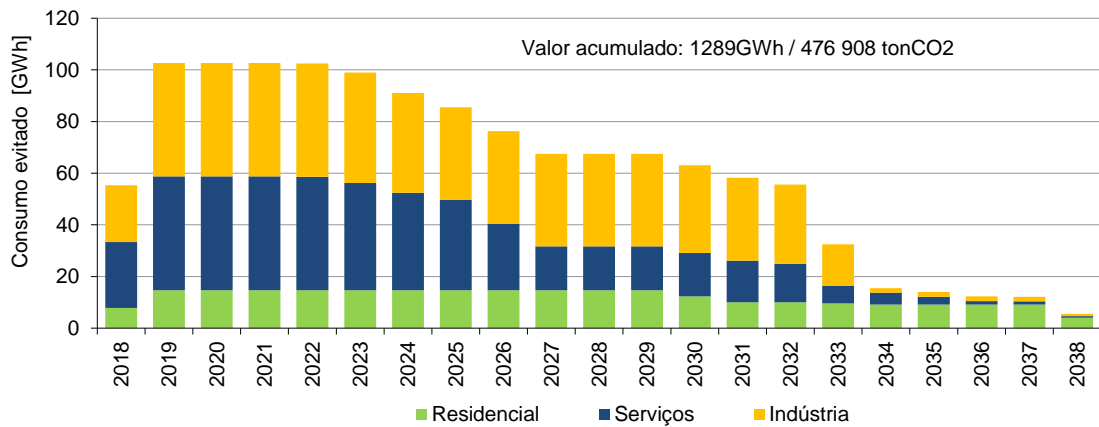
Figura 3-3 - Custos PPEC 2017-2018 e benefício social por consumidor



Em termos globais, estima-se que os benefícios alcançados com a implementação das medidas tangíveis desta edição do PPEC sejam cerca de cinco vezes superiores aos custos, esperando-se ganhos potenciais de 97 milhões de euros para custos de 18 milhões de euros.

A Figura 3-4 apresenta o consumo de energia elétrica evitado pela implementação das medidas do PPEC 2017-2018, em cada ano, para o total dos três segmentos, considerando em conjunto o concurso destinado a todos os promotores e o concurso destinado a promotores que não sejam empresas do setor elétrico. As poupanças verificam-se até se esgotar a vida útil da medida com maior longevidade.

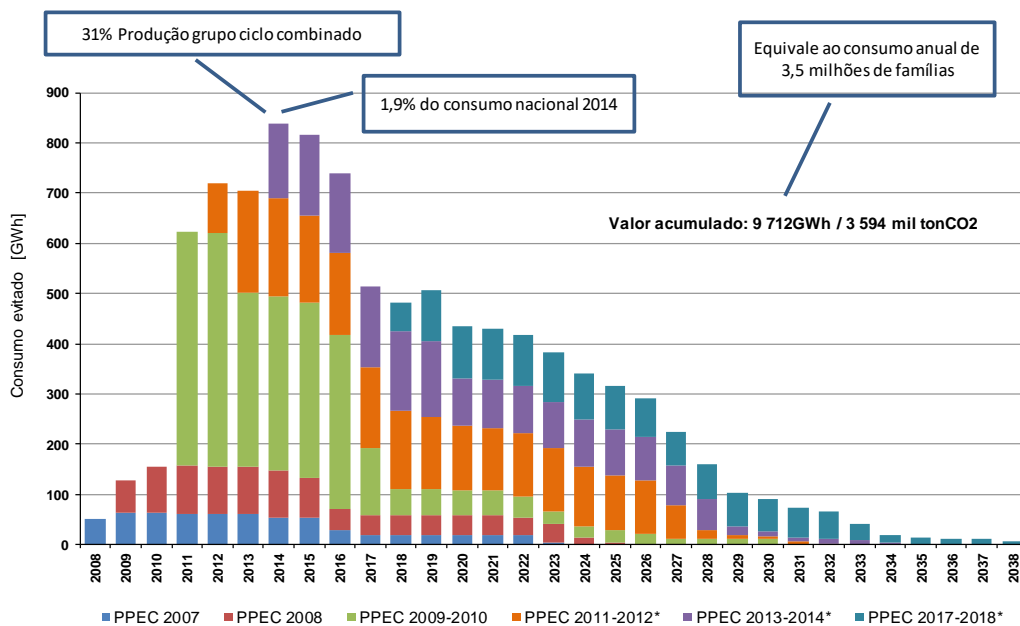
Figura 3-4 - Consumo evitado em cada ano decorrente da implementação das medidas aprovadas no PPEC 2017-2018



O valor das poupanças de energia elétrica acumuladas, resultantes da implementação das medidas do PPEC 2017-2018, é de 1 289 GWh (ou cerca de 477 mil t CO₂). Os efeitos benéficos das medidas que estão em implementação permanecem até 2038.

O consumo evitado com a implementação das medidas aprovadas nas 6 edições do PPEC atingiu em 2014 o seu valor máximo (839 GWh), representando 1,9% do consumo nacional.

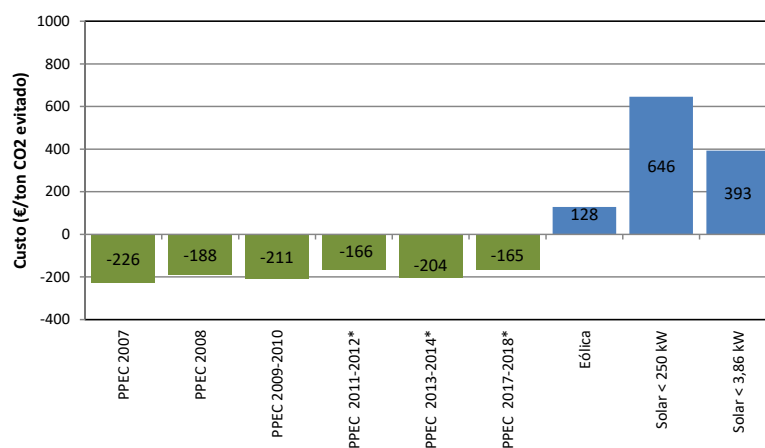
Figura 3-5 - Consumo evitado em cada ano decorrente da implementação das medidas aprovadas



* - Valores provisórios

Na figura seguinte apresentam-se os benefícios líquidos, por tonelada de CO₂ evitado, das várias edições do PPEC. Estes benefícios são comparados com os incentivos por tonelada de CO₂ não emitido atribuídos a três tecnologias de geração de energia elétrica sem impactes ambientais ao nível das emissões de CO₂. As tecnologias de Produção em Regime Especial (PRE) com preços garantidos consideradas são: eólica e solar fotovoltaica¹³.

Figura 3-6 - Benefício líquido social ou custo por tonelada de CO₂ evitado - Portugal



* - Valores provisórios

Conclui-se desta análise que as várias tecnologias promovidas pelo PPEC representam um benefício para o sistema. Estes benefícios sociais comparam com os incentivos atribuídos à PRE no regime remuneratório garantido, situação que se traduz num sobrecusto para o sistema.

Conclui-se assim que a redução das emissões de gases de efeito estufa e a redução da dependência energética externa alcançadas através de medidas do lado da procura tem benefícios líquidos positivos quando comparados com as medidas do lado da oferta.

Os bons resultados que o Plano tem apresentado bem como as suas características, tornam o PPEC um objeto de interesse e de estudo para a comunidade nacional e internacional, sendo referenciado como uma boa prática em estudos da Agência Internacional de Energia, do ICER e do MEDREG¹⁴.

¹³ Custo da PRE determinado com base no custo médio unitário de aquisição de energia elétrica à PRE previsto para 2019 no documento «Proveitos permitidos e ajustamentos para 2019 das empresas reguladas do setor elétrico», ERSE.

¹⁴ "A Description of Current Regulatory Practices for the Promotion of Energy Efficiency", ICER, 2010;

"Effects of the introduction of successful mechanisms to promote Energy Efficiency in non-EU countries", MEDREG, 2010;

"Energy Provider-Delivered - Energy Efficiency - A global stock-taking based on case studies", AIE, 2013.

4 TEMAS A DISCUSSÃO

4.1 INCLUSÃO DE OUTROS VETORES ENERGÉTICOS

Os estatutos da ERSE estabelecem que esta deve contribuir para a adoção de práticas que promovam a eficiência energética dos setores sujeitos à sua regulação.

Atualmente, o PPEC cinge-se ao setor elétrico e tem como objetivo a promoção de medidas que visam melhorar a eficiência no consumo de energia elétrica (artigo 1.º das Regras do PPEC). Neste contexto foram já implementadas cinco edições do PPEC, estando em implementação a 6.ª edição.

Os desafios impostos pela descarbonização energética obrigam a que cada vez mais haja uma abordagem integrada dos diversos vetores energéticos. Neste sentido, importa discutir a possível integração no PPEC da promoção da eficiência energética em todos os setores regulados pela ERSE: eletricidade, gás natural, gás de petróleo liquefeito (GPL), combustíveis derivados de petróleo e biocombustíveis.

Quanto ao setor do gás natural, desde setembro de 2006 que o Regulamento Tarifário do setor do gás natural prevê também a existência de um Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de gás natural.

Aquando da transposição, em 2015¹⁵, para a ordem jurídica nacional da Diretiva Europeia relativa à eficiência energética¹⁶, ficou expresso que as economias de energia alcançadas com as medidas tangíveis e intangíveis implementadas no âmbito dos PPEC, tanto do setor elétrico como do setor do gás natural, devem ser contabilizadas para as metas nacionais de poupança de energia¹⁷.

Assim, quer do ponto de vista regulamentar como legislativo, o PPEC para o gás natural está já previsto. A sua implementação depende, pois, da definição das regras do programa. Considerando que o PPEC do setor elétrico se encontra solidamente estabelecido e dadas as sinergias e a interdependência entre os dois setores, sugere-se que o atual PPEC passe também a promover a eficiência no consumo de gás natural. Esta tem sido uma solicitação recorrente de vários promotores do PPEC.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril.

¹⁶ Diretiva n.º 2012/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril.

Colocam-se algumas questões sobre a forma como poderá ser efetuada a integração das medidas destinadas à promoção do consumo de gás natural. Uma vez que determinadas tecnologias permitem poupar quer energia elétrica, quer gás natural, faria sentido manter os seis concursos atuais permitindo também medidas que visem a eficiência no consumo de gás natural. A ser seguida esta abordagem será impossível garantir que não existem transferências de recursos financeiros de um vetor energético para outro vetor energético, todavia permite uma abordagem mais integrada em termos energéticos.

No que concerne os outros vetores energéticos regulados pela ERSE, os desafios de integração são maiores. Dado a regulação destes vetores pela ERSE ser mais recente, não existe um enquadramento regulamentar onde se preveja um PPEC. Adicionalmente, colocam-se questões sobre o financiamento do programa e sobre a forma de reparti-lo entre os diversos vetores energéticos.

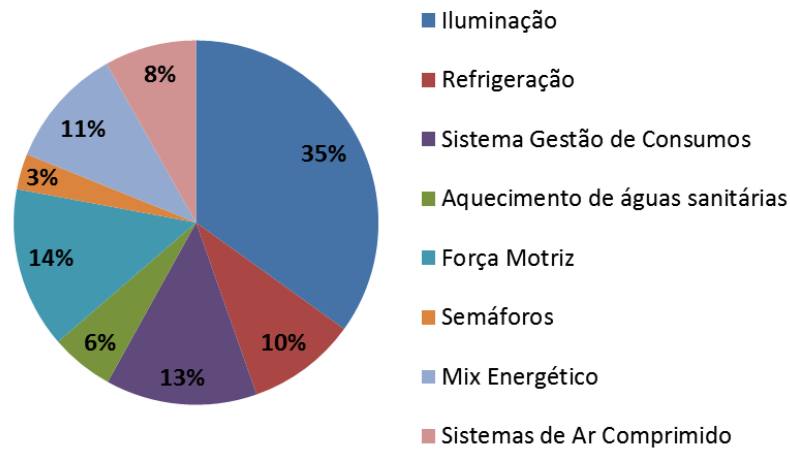
1. Considera que são necessárias medidas de promoção da eficiência energética nos restantes setores regulados pela ERSE (gás natural, GPL, combustíveis derivados de petróleo e biocombustíveis)?
2. Concorda que o PPEC passe também a promover a eficiência energética no consumo no setor do gás natural?
3. De que forma poderá esta integração ser feita? Justificam-se medidas que visem a eficiência no consumo de gás natural em todos os concursos atuais?
4. Para além do gás natural, considera que se deveriam incluir outros vetores energéticos regulados pela ERSE no PPEC (GPL, combustíveis derivados de petróleo e biocombustíveis)?

4.2 MEDIDAS PROMOVIDAS PELO PPEC

No âmbito do artigo 5.º das Regras do PPEC promovem-se medidas tangíveis e intangíveis. As medidas tangíveis visam a redução do consumo de energia elétrica ou a gestão de cargas, de forma permanente, que possam ser claramente verificáveis e mensuráveis. Estas medidas contemplam a instalação de equipamentos com eficiência energética superior à tecnologia padrão. As medidas intangíveis visam disponibilizar aos consumidores informação relevante sobre a eficiência no consumo de energia elétrica e sobre os seus benefícios, com vista à adoção de hábitos de consumo mais eficientes, nomeadamente, ações de formação, campanhas de divulgação de informação e auditorias energéticas.

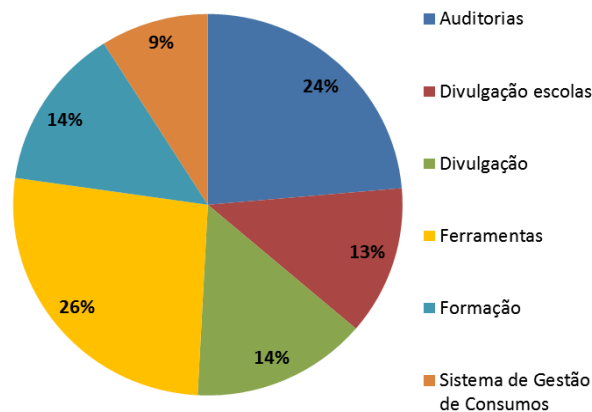
A título de exemplo, as medidas tangíveis promovidas pelo PPEC 2017-2018 são, na sua maioria: (i) iluminação LED; (ii) variadores eletrónicos de velocidade (força motriz); e (iii) sistemas de gestão de consumos nos segmentos de serviços e residencial.

Figura 4-1 - Distribuição das medidas tangíveis aprovadas no PPEC 2017-2018 por tecnologia



As medidas intangíveis promovidas pelo PPEC 2017-2018 são, na sua maioria: (i) aplicações informáticas (ferramentas); (ii) auditorias; (iii) formação; e (iv) divulgação.

Figura 4-2 - Distribuição das medidas intangíveis aprovadas por tecnologia ou classe



Considerando a possível integração de outros vetores energéticos no PPEC e as medidas que têm vindo a ser implementadas no âmbito das seis edições do PPEC, importa discutir se se deve alargar o tipo de medidas promovidas pelo PPEC e se há medidas que o PPEC deve deixar de promover, por já não existirem barreiras de mercado relevantes.

Dado os objetivos de política energética traçados pelo PNEC 2030 e uma visão integrada de eficiência energética, alguns exemplos do que se considera ser de promover:

- A mudança para equipamentos de consumo mais eficientes com alteração do vetor energético utilizado;
- A instalação de sistemas (solares, por exemplo) para a produção de eletricidade em regime de autoconsumo, promovendo a eficiência energética num sentido mais lato (atualmente as regras do PPEC não permitem medidas que promovam a produção descentralizada);
- O aumento da eficiência energética no edificado, que é apontado como uma das causas da pobreza energética nos consumidores com condições socioeconómicas mais desfavorecidas e de infoexclusão;
- Medidas no âmbito da mobilidade elétrica.

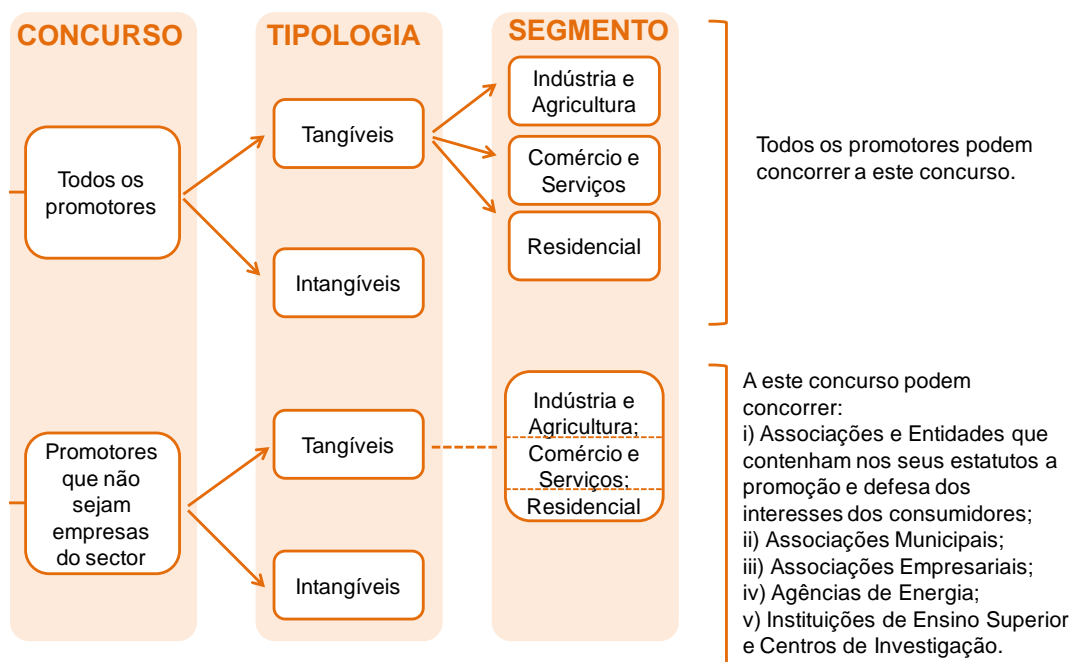
5. Considera ser de promover a produção de eletricidade em regime de autoconsumo? Deve ser promovida para todos os segmentos de consumidores ou apenas para o segmento residencial?
6. Considera ser de promover a eficiência no edificado?
7. Que outras medidas de promoção da eficiência energética deverão ser promovidas pelo PPEC?
8. Considera que há medidas que o PPEC deve deixar de promover, por já não existirem barreiras de mercado relevantes?

4.3 CONCURSOS DO PPEC

Em 2009 introduziram-se dois concursos adicionais para candidaturas de promotores que não sejam empresas do setor elétrico, visando uma maior diversidade de agentes na implementação do PPEC. Esta alteração resultou em maior proximidade aos consumidores, diversidade de medidas e descentralização da implementação.

Assim o artigo 7.º das atuais Regras do PPEC prevê dois tipos de concursos, respetivamente para o universo de todos os promotores e para o universo de promotores que não sejam empresas do setor elétrico, sendo que um promotor só pode concorrer a um dos concursos.

Figura 4-3 - Concursos e segmentos do PPEC



A dotação orçamental do PPEC é repartida entre o concurso destinado a todos os promotores e o concurso destinado a promotores que não sejam empresas do sector e, dentro destes, entre medidas de eficiência no consumo de energia eléctrica do tipo tangíveis e do tipo intangíveis. As medidas tangíveis são classificadas de acordo com os seguintes segmentos de mercado: indústria e agricultura; comércio e serviços; e residencial.

Esta classificação visa permitir a repartição do incentivo destinado às medidas tangíveis pelos referidos segmentos, garantindo deste modo que todos os segmentos de mercado serão abrangidos pelo PPEC. Dado que os incentivos do PPEC se repercutem nas tarifas de energia eléctrica, nomeadamente, na tarifa de Uso Global do Sistema, paga por todos os consumidores de energia eléctrica, é necessário garantir que todos os consumidores tenham a possibilidade de ser abrangidos pelas medidas adotadas ao abrigo do PPEC.

Tendo em conta a possível integração de outros vetores energéticos no PPEC, importa discutir se os atuais concursos se devem manter e/ou se devem ser considerados novos concursos.

Adicionalmente, nas últimas edições do PPEC a ERSE valorizou as medidas associadas a consumidores vulneráveis, considerando que deve ser privilegiada a promoção de medidas de eficiência energética em situações associadas a condições socioeconómicas desfavorecidas e de infoexclusão, onde se registam as maiores falhas de mercado e barreiras à tomada de decisões eficientes. Foram também valorizadas

medidas de eficiência energética nas escolas e no setor do Estado, dadas as metas de eficiência energética traçadas para este setor e pelo facto de neste setor se registarem as maiores falhas de mercado.

Assim, são atualmente valorizadas na sua avaliação as medidas de eficiência energética destinadas a grupos de consumidores onde as barreiras de mercado e de informação são mais relevantes, considerando-se que:

- Os grupos de consumidores com características físicas ou em situações socioeconómicas mais desfavoráveis, apresentam maiores barreiras de mercado na tomada de decisão sobre a aquisição de equipamentos energeticamente mais eficientes ou na adoção de comportamentos eficientes.
- Nas escolas e nos edifícios do Estado as barreiras à mudança de comportamentos mais eficientes são elevadas devido ao distanciamento entre quem toma as decisões eficientes e quem utiliza os equipamentos, ou seja, quem tem de adotar os comportamentos eficientes.

Em concreto e nas medidas intangíveis, esta valorização é feita através do critério Capacidade de Ultrapassar Barreiras e Efeito Multiplicador CBM3 “A medida destina-se a segmentos de consumidores onde as barreiras de mercado e informação são mais relevantes?”, sendo atribuída a pontuação máxima a medidas que contemplem este tipo de consumidores.

No caso das medidas tangíveis, a valorização é feita através da aplicação de um fator comportamental, que valoriza as poupanças das medidas dirigidas a este público-alvo. Apresenta-se no Quadro 4-1 a forma como é efetuada esta valorização.

Quadro 4-1 - Fator comportamental (FC₃)

Questão	Resposta	Residencial	Serviços	Industria
FC ₃ . A medida é dirigida a segmentos de consumidores economicamente frágeis, escolas ou Estado?	Sim	1	1	1
	Não	0,95	0,95	0,95

Esta abordagem poderá ser mantida ou poderia ser considerada a possibilidade de concursos específicos para estes consumidores.

9. Os atuais concursos devem manter-se nos mesmos moldes?
10. Como se poderá aumentar o incentivo à implementação de medidas dirigidas aos consumidores vulneráveis e ao setor público? Através da criação de concursos específicos?

4.4 PROMOTORES DO PPEC

O PPEC envolve um conjunto alargado de entidades e agentes com interesses na promoção da eficiência energética do lado da procura.

No artigo 3.º das Regras do PPEC é estabelecido o conceito de promotor do PPEC, como a entidade habilitada para apresentar candidaturas a medidas do PPEC e responsável pela execução das medidas aprovadas. De acordo com o referido artigo, podem ser promotores do PPEC:

- Comercializadores de energia elétrica;
- Operadores das redes de transporte e de distribuição de energia elétrica;
- Associações e entidades que contenham nos seus estatutos a promoção e defesa dos interesses dos consumidores;
- Associações Municipais;
- Associações Empresariais;
- Agências de Energia;
- Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação.

Apresenta-se no Quadro 4-2 a distribuição de medidas e custos (candidatos e aprovados), por tipo de promotor, no PPEC 2017-2018.

Quadro 4-2 - Distribuição de medidas e custos (candidatos e aprovados) por tipo de promotor

Número de Medidas	Candidatas		Aprovadas	
Promotores				
Agências de energia	67	30%	22	29%
Associações de consumidores	2	1%	1	1%
Associações empresariais	29	13%	9	12%
Associações municipais	25	11%	10	13%
Comercializadores	91	41%	32	43%
Operadores de Rede de Distribuição	2	1%	0	0%
Universidades/Centros Tecnológicos	8	4%	1	1%
TOTAL	224	100%	75	100%

Custos (milhares €)	Candidatas		Aprovadas	
Promotores				
Agências de energia	14 262	23%	4 966	22%
Associações de consumidores	405	1%	233	1%
Associações empresariais	5 371	9%	1 599	7%
Associações municipais	4 219	7%	1 333	6%
Comercializadores	35 314	57%	14 632	64%
Operadores de Rede de Distribuição	569	1%	0	0%
Universidades/Centros Tecnológicos	1 770	3%	236	1%
	61 910	100%	23 000	100%

Considerando que a diversidade de promotores permite aumentar o efeito multiplicador do PPEC, importa discutir a abertura do PPEC a novos promotores com um papel importante na promoção da eficiência energética, mas também sobre como incrementar a participação de determinado tipo de promotores que têm tido uma participação reduzida nas últimas edições do PPEC.

Da análise dos quadros acima verifica-se que o PPEC 2017-2018 teve uma participação reduzida de associações de consumidores e de Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação. Neste contexto, importa discutir como incrementar a participação destes promotores no PPEC, uma vez que:

- As associações de consumidores são de especial relevância, dada a sua proximidade aos consumidores e a sua atividade de apoio e defesa dos interesses dos consumidores;
- As Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação são por natureza centros de excelência de conhecimento e de inovação, pelo que importa trazer esse saber e inovação para o programa.

Adicionalmente, as Organizações Não Governamentais (ONG) de ambiente têm desempenhado um papel ativo importante na promoção da eficiência no consumo de energia, mas atualmente não podem ser promotores do PPEC, pelo que se propõe a sua inclusão como promotores do PPEC.

De notar que em consultas públicas anteriores foi sugerida por alguns agentes a inclusão das Empresas de Serviços Energéticos (ESE) enquanto promotores. A inclusão das ESE como promotores traria algumas dificuldades relacionadas com:

- A atividade principal das ESE é a prestação de serviços de energia, onde se inclui a eficiência energética. A atribuição de financiamento do PPEC a determinadas ESE poderia trazer questões em matéria de concorrência;
- O PPEC estaria a financiar uma atividade com fins lucrativos;
- No âmbito do PPEC os equipamentos deverão ser propriedade dos beneficiários. No entanto, no modelo de negócio das ESE normalmente o equipamento só reverte para o consumidor ao fim de um período longo.

Tendo em atenção o acima exposto importa obter sugestões sobre outro tipo de entidades que poderiam trazer um contributo relevante para a promoção da eficiência energética.

11. Como incentivar uma maior participação de determinado tipo de promotores, como as associações de consumidores e as Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação?
12. Concorda que as ONG de ambiente possam ser promotores no âmbito do PPEC?
13. Que outros agentes considera que deveriam poder ser promotores no âmbito do PPEC?

4.5 PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PPEC

De acordo com os artigos 9.º e 10.º das atuais Regras do PPEC, a frequência de candidatura ao PPEC é bienal, podendo as medidas intangíveis ter uma duração de implementação variável de 1 ou 2 anos e as medidas tangíveis uma duração de 2 anos.

Nas três últimas edições do PPEC os promotores solicitaram a prorrogação do prazo final de implementação por razões diversas, sendo de salientar:

- Processos de contratação pública muito morosos;
- Dificuldades na captação de beneficiários que preencham os requisitos necessários à participação nas medidas;
- Morosidade na decisão, receção de dados e autorizações por parte dos beneficiários;

- Nas medidas destinadas aos municípios, os processos eleitorais podem dificultar a tomada de decisão;
- Morosidade nos processos de certificação das tecnologias utilizadas;
- Problemas de tesouraria por parte de promotores de menor dimensão;
- Nas medidas em escolas é vantajoso abranger dois anos letivos.

Neste contexto e considerando que a ERSE prorrogou o prazo de implementação das três últimas edições do PPEC em um ano, propõe-se que o PPEC seja trienal, com um período de implementação de três anos.

14. O atual período de implementação do PPEC de dois anos deverá ser mantido, sendo as eventuais prorrogações concedidas em caso de necessidade?
15. O período de implementação do PPEC deverá passar para três anos?

4.6 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS NA PERSPETIVA DA REGULAÇÃO

As medidas candidatas ao PPEC são sujeitas a um concurso de seleção, cujos critérios estão definidos nas Regras do PPEC aprovadas pela Diretiva da ERSE n.º 5/2013, de 22 de março, na Portaria n.º 26/2013, de 24 de janeiro, e no Despacho n.º 3739/2016, de 14 de março. Conforme disposto nos diplomas referidos, a seleção das medidas é realizada pela ERSE, na perspetiva da regulação económica, e pela Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), na perspetiva da política energética, sendo posteriormente sujeita a homologação do membro do Governo responsável pela área da Energia.

Neste ponto pretende-se discutir a metodologia de avaliação na perspetiva da regulação económica, efetuada pela ERSE. Esta metodologia de avaliação tem como objetivo selecionar as medidas de eficiência no consumo que apresentem, entre outros critérios, maiores rentabilidades económicas, abrangam uma grande diversidade de consumidores e apresentem um carácter inovador. Neste sentido, a avaliação do mérito de cada medida realiza-se de acordo com um conjunto de critérios técnico económicos aprovados nas Regras do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo. Estes critérios são diferenciados consoante o tipo de medida: tangível ou intangível.

MEDIDAS TANGÍVEIS

A seriação das medidas tangíveis é efetuada por segmento de mercado, dando origem a listas de medidas elegíveis para financiamento pelo PPEC, ordenadas por mérito decrescente.

A análise da ERSE começa pela avaliação da valia social de cada medida tangível, sendo efetuado o teste social, que consiste em calcular o Valor Atualizado Líquido (VAL) do ponto de vista social. Apenas as medidas que apresentem um VAL social positivo são elegíveis para financiamento ao abrigo do PPEC

As medidas de eficiência no consumo tangíveis que se tornem elegíveis para financiamento pelo PPEC são hierarquizadas por ordem decrescente de mérito, de acordo com os seguintes critérios técnico-económicos de avaliação, os quais somam 100 pontos possíveis:

Critério	Ponderação
A. Análise benefício-custo	70 pontos
A1. Rácio benefício-custo proporcional	45 pontos
A2. Rácio benefício-custo ordenado	25 pontos
B. Risco de escala	15 pontos
C. Peso do investimento em equipamento no custo total da medida	15 pontos

A metodologia utilizada pela ERSE na avaliação das medidas tangíveis é detalhadamente explicada nos artigos 19.º a 22.º das Regras do PPEC.

MEDIDAS INTANGÍVEIS

As medidas de eficiência no consumo intangíveis são hierarquizadas por ordem decrescente de mérito, de acordo com os seguintes critérios de avaliação, os quais somam 100 pontos possíveis:

Critério	Ponderação
A. Qualidade da apresentação da medida	25 pontos
B. Capacidade para ultrapassar barreiras de mercado e efeito multiplicador	31 pontos

C. Equidade	20 pontos
D. Inovação	12 pontos
E. Experiência em programas semelhantes	12 pontos

A metodologia utilizada pela ERSE na avaliação das medidas intangíveis é detalhadamente explicada nos artigos 23.º a 25.º das Regras do PPEC.

Considera-se que os atuais critérios de avaliação das medidas na perspetiva da regulação permitem avaliar todas as dimensões que devem ser tomadas em consideração. Todavia, sendo este um dos aspetos mais importantes das regras do PPEC importa questionar os agentes sobre outras dimensões que considerem que devem ser tidas em consideração na seleção das medidas e que não é possível avaliar com os atuais critérios de avaliação.

16. Concorda que a ERSE mantenha as metodologias de avaliação das medidas tangíveis e intangíveis?

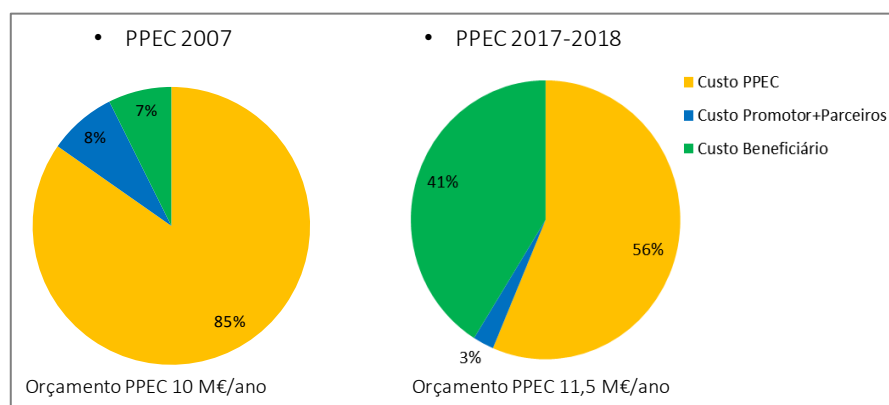
17. Que aspetos pensa que podem ser melhorados na avaliação da perspetiva da regulação?

4.7 COMPARTICIPAÇÃO DO PPEC

As regras do PPEC estabelecem no seu artigo 11.º que, para as medidas tangíveis, o incentivo a atribuir a cada medida é no máximo 80% da totalidade dos custos da medida, devendo os restantes 20% ser compartilhados pelo promotor, pelo consumidor participante e/ou pelos parceiros. Esta regra foi estabelecida com a revisão das regras do PPEC efetuada em 2009, com o objetivo de aumentar o comprometimento destes na implementação das medidas. Para as medidas intangíveis não existe neste momento nenhum limite à participação do PPEC, podendo esta ser de 100%.

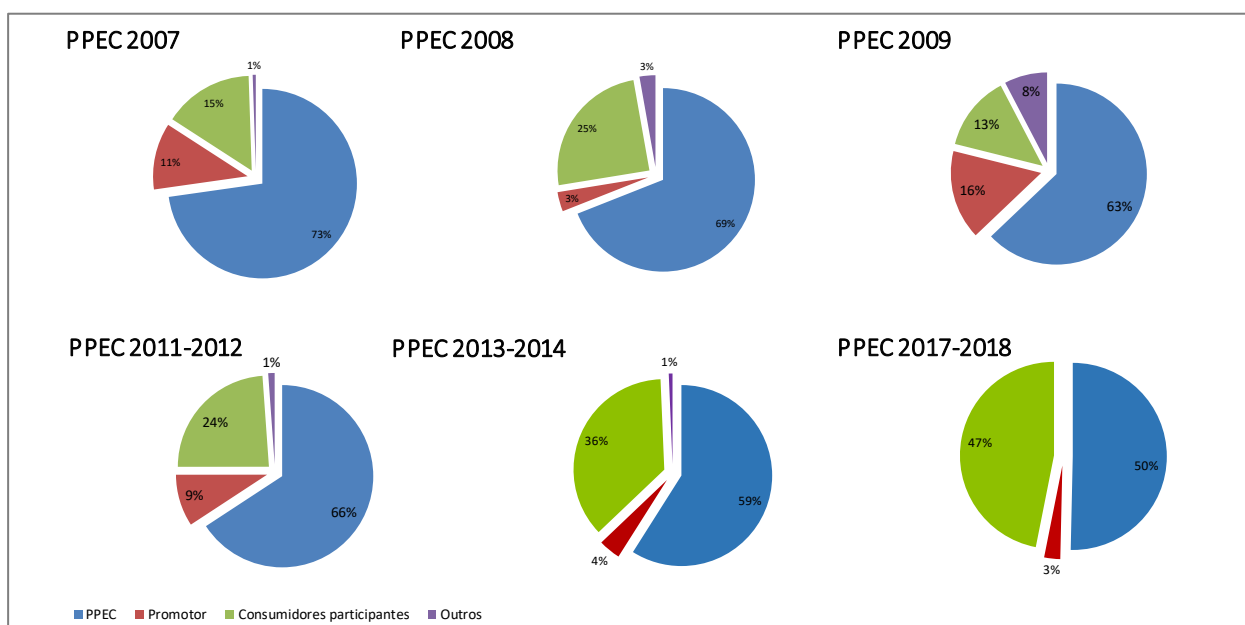
Em termos de medidas aprovadas, verificou-se que o interesse crescente no PPEC permitiu o aumento do nível de cofinanciamento dos promotores, dos consumidores beneficiários ou dos parceiros, contribuindo para um maior envolvimento de todos os intervenientes. O financiamento do PPEC às medidas implementadas passou de 85% na primeira edição do PPEC para 56% na última edição do PPEC (Figura 4-4) o que demonstra o efeito multiplicador na captação de investimento para a eficiência energética.

Figura 4-4 - Repartição do investimento em eficiência energética



Analisando a evolução das comparticipações pelos promotores, pelos consumidores participantes e pelos parceiros, nas medidas tangíveis, verifica-se que estas têm vindo na generalidade a aumentar: de 27% no PPEC 2007 para 50% no PPEC 2017-2018.

Figura 4-5 - Repartição do investimento em eficiência energética - Medidas tangíveis

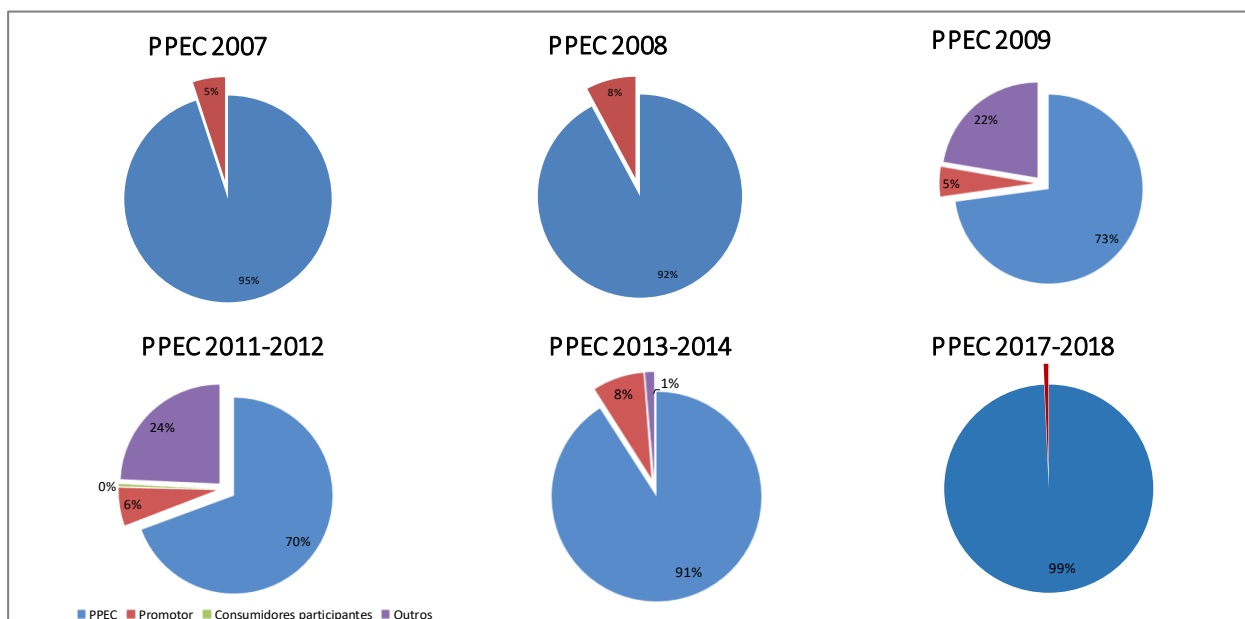


Nota: PPEC 2007 a PPEC 2011-2012 (valores reais); PPEC 2013-2014 e PPEC 2017-2018 (valores provisórios).

Neste contexto, propõe-se que, para as medidas tangíveis, a comparticipação pelo promotor, pelos consumidores participantes e pelos parceiros seja aumentada de um valor mínimo de 20% para 25%.

Analisando a evolução das comparticipações pelos promotores, pelos consumidores participantes e pelos parceiros, nas medidas intangíveis, verifica-se que estas aumentaram entre o PPEC 2007 (5%) e o PPEC 2013-2014 (9%). No PPEC 2017-2018 assistiu-se a uma redução acentuada destas comparticipações para 1%.

Figura 4-6 - Repartição do investimento em eficiência energética - Medidas intangíveis



Nota: PPEC 2007 a PPEC 2011-2012 (valores reais); PPEC 2013-2014 e PPEC 2017-2018 (valores provisórios).

Neste contexto, propõe-se que, nas medidas intangíveis, seja introduzida a obrigação de comparticipação mínima de 10% pelo promotor, consumidor participante e/ou parceiros.

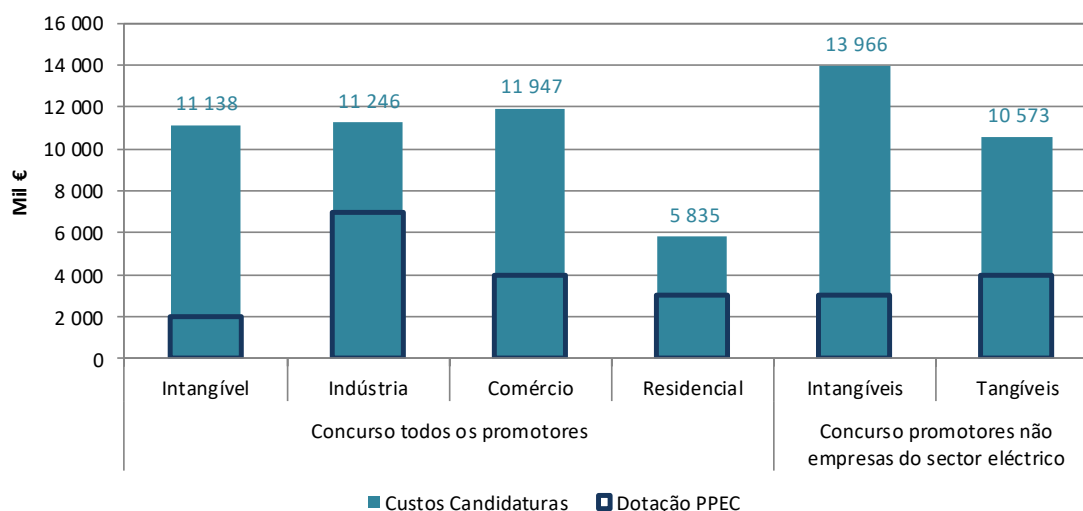
18. Concorda com o aumento da comparticipação mínima pelo promotor, pelos consumidores participantes e pelos parceiros, nas medidas tangíveis, de 20% para 25%?
19. Concorda com a introdução de uma comparticipação mínima pelo promotor, pelos consumidores participantes e pelos parceiros, nas medidas intangíveis, de 10%?

4.8 MECANISMOS QUE ASSEGUREM UMA MAIOR EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO PPEC

Ao longo das várias edições do PPEC tem-se verificado que o custo das medidas candidatas ao PPEC excede largamente o orçamento do PPEC, do que resulta um concurso competitivo, onde apenas são escolhidas

as melhores medidas. Nomeadamente para o PPEC 2017-2018, o custo das medidas candidatas foi cerca do triplo do orçamento.

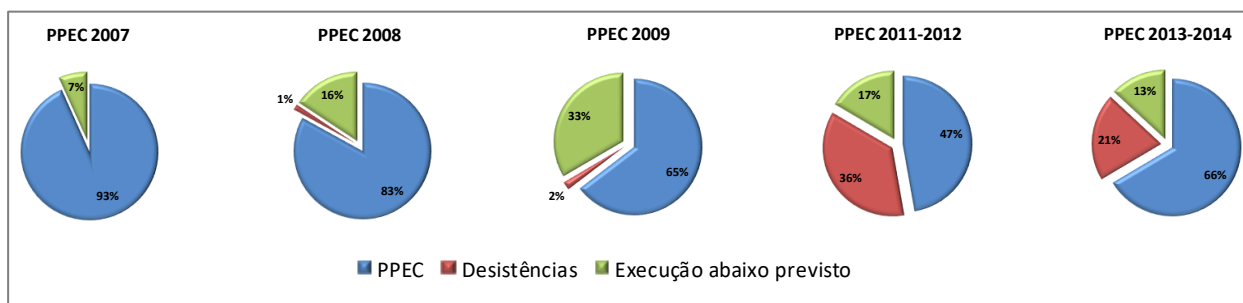
Figura 4-7 - Custo das medidas candidatas vs orçamento do PPEC 2017-2018



Atualmente, as medidas ao serem aprovadas cativam financiamento do PPEC para a sua implementação. Apesar do PPEC apresentar elevadas taxas de execução, por vicissitudes várias, tem-se registado, por um lado, algumas desistências ou execução parcial na implementação das medidas por dificuldades financeiras dos promotores ou beneficiários, ficando o financiamento do PPEC por utilizar. Por outro lado, os recursos atribuídos a determinadas medidas não são, em muitos casos, totalmente gastos, acabando a maioria das medidas por ser totalmente executada com um custo inferior ao inicialmente previsto.

Verifica-se que o grau de execução das várias edições do PPEC tem vindo a diminuir, tendo atingido o seu mínimo no PPEC 2011-2012 devido à crise económica e financeira (Figura 4-8). Contribui para esta situação o facto de as desistências na implementação de medidas se tornarem mais significativas a partir do PPEC 2011-2012.

Figura 4-8 - Grau de execução das várias edições do PPEC



Nota: PPEC 2007 a PPEC 2011-2012 (valores reais); PPEC 2013-2014 (valores provisórios).

A alocação eficiente de recursos escassos obriga à adoção de mecanismos que integram o valor esperado de subutilização no processo de atribuição desses recursos.

Apesar de os valores não executados serem devolvidos aos consumidores através das tarifas, num contexto de escassez de recursos financeiros e de necessidade de dinamização do investimento em eficiência energética e da economia em geral, importa criar condições para que a dotação financeira seja totalmente executada. Propõe-se assim que:

- No processo de aprovação das medidas através do qual é atribuído financiamento, sejam aprovadas medidas suplentes (de acordo com a seriação que resulta da avaliação) que poderão ser alvo de financiamento caso existam verbas disponíveis resultantes de medidas que não tenham tido qualquer execução no prazo de um ano após o início de implementação do PPEC.
- Sejam aprovadas medidas cujo valor total exceda em 10% a dotação financeira do PPEC, em linha com o procedimento adotado nos quadros de fundos comunitários, que comprometem recursos acima da dotação orçamental disponível, em função do histórico de execução dos quadros comunitários anteriores, o que se designa por *overbooking*, de modo a assegurar-se a atribuição integral do financiamento programado.

20. Concorda que o orçamento de medidas que não tenham tido qualquer execução no prazo de um ano, seja redirecionado para medidas suplentes?

21. Concorda com um mecanismo de 10% de sobrerreserva (*overbooking*) na aprovação de candidaturas?

4.9 LIMITES À DIMENSÃO DAS MEDIDAS

O aumento de medidas a implementar pelo PPEC no quadro do mesmo financiamento, quer em número de medidas, quer em diversidade de tipologias, quer em número de promotores, contribui para uma maior divulgação da promoção da eficiência no consumo, maximizando-se o efeito multiplicador do PPEC, e para a mitigação dos riscos de não execução de medidas.

Nestas circunstâncias, a abertura do PPEC a mais promotores bem como a limitação da dimensão das medidas a implementar concorrem para promover as dimensões anteriormente referidas.

O artigo 8.º das Regras do PPEC relativo às medidas não elegíveis considera nas suas alíneas j) e k) a não elegibilidade das seguintes medidas, respetivamente:

- Medidas dos concursos destinados a todos os promotores, com custos candidatos ao PPEC superiores a 1/3 do orçamento definido para o respetivo concurso e segmento;
- Medidas dos concursos destinados a promotores que não sejam empresas do setor elétrico com custos candidatos ao PPEC superiores a 1/6 do orçamento definido para o respetivo concurso.

Adicionalmente, de acordo com o n.º 7 dos artigos 22.º e 25.º das Regras do PPEC, relativos respetivamente à seriação das medidas tangíveis e das medidas intangíveis, nos dois concursos destinados a promotores que não sejam empresas do setor (tangível e intangível) cada promotor poderá ter no máximo duas medidas aprovadas, por forma a dinamizar a participação de diferentes entidades.

Contudo, as regras não preveem limitações à participação de promotores e parcerias, podendo um promotor participar na medida de um outro promotor, designadamente em parceria e prestação de serviços. Esta participação traz as seguintes consequências:

- A prestação de serviços de outros promotores na execução de medidas do PPEC não fomenta a diversificação de entidades participantes e afeta a transparência do processo;
- Todavia, a possibilidade de participação cruzada de promotores em diversas medidas do PPEC pode criar sinergias na aplicação das medidas e benefícios na sua concretização.

Considerando as diferenças existentes nas limitações à dimensão das medidas entre os concursos destinados a promotores que não sejam empresas do setor elétrico e os concursos destinados a todos os promotores, propõe-se para todos os concursos:

- Harmonizar os limites à dimensão de cada medida para 400 mil euros nas medidas intangíveis e 600 mil euros nas medidas tangíveis;
- Limitar a duas o número de medidas aprovadas por promotor em cada um dos concursos. A limitação ao número de medidas aprovadas só será ativada caso existam promotores com candidaturas que permitam esgotar o orçamento em cada concurso.

Esta alteração visa garantir uma maior diversidade de medidas, aumentar o efeito multiplicador e de divulgação e diminuir o risco de incumprimento associado à implementação de medidas de grande dimensão.

No Quadro 4-3 apresentam-se as limitações atuais (1/3 do orçamento nos concursos destinados a todos os promotores e 1/6 nos concursos destinados a promotores que não sejam empresas do setor elétrico) tendo em conta o orçamento do PPEC 2017-2018 e as limitações resultantes da proposta da ERSE.

Quadro 4-3 - Limitações à dimensão das medidas

Unidades: milhares €

	Todos os promotores				Promotores que não sejam empresas do setor elétrico	
	Intangíveis	Tangíveis Indústria e agricultura	Tangíveis Comércio e serviços	Tangíveis Residencial	Intangíveis	Tangíveis
Orçamento PPEC 2017-2018	2 000	7 000	4 000	3 000	3 000	4 000
Limite PPEC 2017-2018	667	2 333	1 333	1 000	500	667
Limite proposta ERSE	400	600	600	600	400	600

É de referir ainda que alguns promotores participam como prestador de serviços no âmbito de outras medidas, o que contorna a limitação de medidas aprovadas por promotor. Propõe-se limitar estas situações estabelecendo que um promotor não poderá ser prestador de serviços no âmbito de outras medidas aprovadas.

22. Concorda em limitar a dimensão de cada medida a 400 mil euros nas medidas intangíveis e a 600 mil euros nas medidas tangíveis?
23. Concorda em limitar a duas o número de medidas aprovadas por promotor?
24. Concorda em limitar a participação cruzada de promotores em diferentes medidas a título de prestação de serviços?
25. Ou considera que a participação cruzada de promotores em diferentes medidas pode ser benéfica? Conhece exemplos ou boas práticas no âmbito de execução de projetos que permitam esta modalidade de participação?

4.10 PLANO DE VERIFICAÇÃO E MEDIÇÃO

De acordo com as Regras do PPEC, uma das condições de elegibilidade das medidas ao PPEC é a apresentação de um Plano de Verificação e Medição (PVM) dos respetivos impactes (alínea h) do artigo 8.º), devendo o mesmo ser efetuado por entidades externas independentes do promotor, no caso das medidas tangíveis (artigo 26.º).

Aquando da discussão das regras atuais, foram recebidos alguns comentários no sentido de ainda não haver massa crítica na utilização de metodologias de verificação e medição, nomeadamente a falta de pessoas credenciadas, o que dificultaria a sua aplicação e poderia aumentar os custos.

À data desta consulta prévia, estão já certificados 87 peritos em Portugal no protocolo IPMVP (*International Performance Measurement and Verification Protocol*), sendo que os primeiros obtiveram a certificação em 2010.¹⁸ A ADENE é neste momento a entidade responsável pela formação em Portugal destes peritos.

Acresce ainda que este protocolo é exigido no âmbito de contratos de gestão de eficiência energética ao abrigo do Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), sendo obrigatório como instrumento de medição e verificação das medidas de eficiência energética contratualizadas e ainda critério de qualificação das ESE ao abrigo do Sistema de Qualificação das ESE¹⁹.

¹⁸ Consulta ao diretório "AEE Certified Professionals Directory" (<http://portal.aeecenter.org/custom/cpdirectory/index.cfm>) da Associação de Engenheiros de Energia dos Estados Unidos da América.

¹⁹ Portaria n.º 60/2013, de 5 de fevereiro, que aprova o caderno de encargos tipo dos procedimentos para a formação de contratos de gestão de eficiência energética - Programa ECO.AP, e Despacho normativo n.º 15/2012, de 3 de julho, que aprova o Regulamento do Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços Energéticos (SQESE).

A ERSE não tem conhecimento de outros protocolos que tenham utilização idêntica em termos nacionais.

Neste contexto, importa questionar os agentes sobre a experiência com a elaboração do PVM e sobre eventuais possibilidades de melhoria para assegurar a qualidade das poupanças certificadas pelo PVM.

26. As exigências atuais dos PVM são suficientes/excessivas? Em que aspetos?
27. Há necessidade de estabelecer um quadro de orientação técnica quanto ao conteúdo mínimo esperado do plano?
28. Fará sentido utilizar metodologias já estabelecidas para verificação dos impactos das medidas? Se sim, qual/quais? Porquê?

4.11 OUTRAS ALTERAÇÕES

Para além de comentários relativos aos temas apresentados nos pontos anteriores, a ERSE solicita a todos os interessados que apresentem outras sugestões de melhoria das Regras do PPEC.

A apresentação de propostas pelos vários interessados nesta matéria contribuirá para melhorar e robustecer esta experiência de promoção da eficiência energética, no quadro da regulação setorial e em linha com a política energética nacional e europeia.

29. Que dificuldades sentiu na preparação das candidaturas, na implementação ou na participação nas medidas?
30. Que temas entende que devem ser melhorados nas regras do PPEC?
31. Que propostas considera deverem ser adotadas no PPEC?

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

