



O Direito da Energia em Portugal: cinco questões sobre “o estado da arte”

Carla Amado Gomes (coord.)

Bernardo Galvão Lucas,
Diogo Almeida,
João Verne Oliveira,
José Calejo Guerra e
Nuno Carmona (org.)



O Direito da Energia em Portugal: cinco questões sobre “o estado da arte”

Carla Amado Gomes (coord.)

**Bernardo Galvão Lucas, Diogo Almeida,
João Verne Oliveira, José Calejo Guerra
e Nuno Carmona (org.)**

Com a participação das sociedades de advogados:

Abreu Advogados; Cuatrecasas e Gonçalves Pereira;
Garrigues; Miranda & Associados; Morais Leitão; Galvão
Teles, Soares da Silva & Associados; PLMJ Sociedade de
Advogados; CMS Rui Pena & Arnaut; Sérvulo & Associados;
Uria Menéndez – Proença de Carvalho; Vieira de Almeida

Edição:

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

www.icjp.pt | icjp@fd.ulisboa.pt

Centro de Investigação de Direito Público

www.icjp.pt/cidp | cidp-icjp@fd.ulisboa.pt

Março de 2016

ISBN: 978-989-8722-12-6



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

Imagens da capa:

Thinkstock – licenciamento royalty free

Produzido por:

OH! Multimédia

mail@oh-multimedia.com

ÍNDICE

Nota Introdutória (pag. 8) ▶

1. Considera o actual quadro normativo português um incentivo ao investimento no sector energético? Porquê?

Abreu Advogados (pag. 10) ▶

Manuel de Andrade Neves e José Eduardo Martins

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira (pag. 11) ▶

Rui Mayer e Lourenço Vilhena de Freitas

Garrigues (pag. 12) ▶

João Rosado Correia e Sara Castelo Branco

Miranda & Associados (pag. 13) ▶

Agostinho Pereira de Miranda, Mariana Gouveia de Oliveira e Filipa Monteiro

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados (pag. 14) ▶

Ricardo Andrade Amaro

PLMJ Sociedade de Advogados (pag. 15) ▶

Manuel Santos Vítor e Ana Oliveira Rocha

CMS Rui Pena & Arnaut (pag. 16) ▶

Rui Pena

Sérvulo & Associados (pag. 17) ▶

Marisa Martins Fonseca

Uria Menéndez – Proença de Carvalho (pag. 18) ▶

Bernardo Diniz de Ayala e João Louro e Costa

Vieira de Almeida (pag. 19) ▶

Vanda Cascão

EnerXXI – Think Tank de Energia (pag. 20) ▶

2. Como descreveria o quadro normativo português quanto à promoção da eficiência energética (“A melhor energia é aquela que não se produz”) ?

Mais concretamente, como classificaria a adequação, implementação e impacto do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética (“PNAEE”).

Abreu Advogados (pag. 25) ▶

Manuel de Andrade Neves e José Eduardo Martins

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira (pag. 26) ▶

Rui Mayer e Lourenço Vilhena de Freitas

Garrigues (pag. 27) ▶

João Rosado Correia e Sara Castelo Branco

Miranda & Associados (pag. 28) ▶

Agostinho Pereira de Miranda, Mariana Gouveia de Oliveira e Filipa Monteiro

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados (pag. 29) ▶

Ricardo Andrade Amaro

PLMJ Sociedade de Advogados (pag. 29) ▶

Manuel Santos Vítor e Ana Oliveira Rocha

CMS Rui Pena & Arnaut (pag. 30) ▶

Rui Pena

Sérvulo & Associados (pag. 31) ▶

Marisa Martins Fonseca

Uriá Menéndez – Proença de Carvalho (pag. 32) ▶

Bernardo Diniz de Ayala e João Louro e Costa

Vieira de Almeida (pag. 33) ▶

Vanda Cascão

EnerXXI – Think Tank de Energia (pag. 34) ▶

3. Energias renováveis: apoios directos ao investimento, incentivos à colocação de energia na rede (feed-in tariffs) ou mercado livre apenas condicionado pelo impacto da taxa de carbono?

Abreu Advogados (pag. 40) ▶

Manuel de Andrade Neves e José Eduardo Martins

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira (pag. 41) ▶

Rui Mayer e Lourenço Vilhena de Freitas

Garrigues (pag. 42) ▶

João Rosado Correia e Sara Castelo Branco

Miranda & Associados (pag. 43) ▶

Agostinho Pereira de Miranda, Mariana Gouveia de Oliveira e Filipa Monteiro

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados (pag. 44) ▶

Ricardo Andrade Amaro

PLMJ Sociedade de Advogados (pag. 46) ▶

Manuel Santos Vítor e Ana Oliveira Rocha

CMS Rui Pena & Arnaut (pag. 47) ▶

Rui Pena

Sérvulo & Associados (pag. 48) ▶

Marisa Martins Fonseca

Uriá Menéndez – Proença de Carvalho (pag. 49) ▶

Bernardo Diniz de Ayala e João Louro e Costa

Vieira de Almeida (pag. 50) ▶

Vanda Cascão

EnerXXI – Think Tank de Energia (pag. 51) ▶

4. A reforma da fiscalidade verde deve servir para aliviar outros sectores de tributação ou para aumentar o nível de receita tributária global? As propostas apresentadas cumprem o desígnio de realização da neutralidade fiscal?

Abreu Advogados (pag. 58) ▶

Manuel de Andrade Neves e José Eduardo Martins

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira (pag. 59) ▶

Rui Mayer e Lourenço Vilhena de Freitas

Garrigues (pag. 59) ▶

João Rosado Correia e Sara Castelo Branco

Miranda & Associados (pag. 60) ▶

Agostinho Pereira de Miranda, Mariana Gouveia de Oliveira e Filipa Monteiro

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados (pag. 62) ▶

Ricardo Andrade Amaro

PLMJ Sociedade de Advogados (pag. 62) ▶

Manuel Santos Vítor e Ana Oliveira Rocha

CMS Rui Pena & Arnaut (pag. 63) ▶

Rui Pena

Sérvulo & Associados (pag. 65) ▶

Marisa Martins Fonseca

Uria Menéndez – Proença de Carvalho (pag. 66) ▶

Bernardo Diniz de Ayala e João Louro e Costa

Vieira de Almeida (pag. 67) ▶

Vanda Cascão

EnerXXI – Think Tank de Energia (pag. 68) ▶

5. Como compara as regras portuguesas sobre tributação do carbono com as metas definidas pela União Europeia e com o enquadramento jurídico dos restantes estados-membros?

Abreu Advogados (pag. 72) ▶

Manuel de Andrade Neves e José Eduardo Martins

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira (pag. 72) ▶

Rui Mayer e Lourenço Vilhena de Freitas

Garrigues (pag. 74) ▶

João Rosado Correia e Sara Castelo Branco

Miranda & Associados (pag. 75) ▶

Agostinho Pereira de Miranda, Mariana Gouveia de Oliveira e Filipa Monteiro

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados (pag. 76) ▶

Ricardo Andrade Amaro

PLMJ Sociedade de Advogados (pag. 76) ▶

Manuel Santos Vítor e Ana Oliveira Rocha

CMS Rui Pena & Arnaut (pag. 77) ▶

Rui Pena

Sérvulo & Associados (pag. 79) ▶

Marisa Martins Fonseca

Uria Menéndez – Proença de Carvalho (pag. 80) ▶

Bernardo Diniz de Ayala e João Louro e Costa

Vieira de Almeida (pag. 81) ▶

Vanda Cascão

EnerXXI – Think Tank de Energia (pag. 82) ▶

Nota Introdutória

A ideia para a elaboração deste livro surge no âmbito de uma parceria informal estabelecida entre o “EnerXXI – Think Tank de Energia” e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, inserindo-se num plano mais vasto de discussão sobre o actual estado da arte da legislação energética em Portugal.

O “EnerXXI – Think Tank de Energia” foi um projecto criado no final de 2014, por cinco amigos de diferentes formações, que em comum têm um interesse pela análise do sector energético português. Pressentindo algum défice de debate sobre o “mix energético” português, decidimos criar um forum que nos permitisse desenvolver projectos e parcerias, de forma a estimular o debate sobre o sector energético em Portugal.

A “missão” do EnerXXI prende-se, assim, com o estudo da realidade energética portuguesa e sua dimensão internacional, numa tríplice vertente de enquadramento jurídico, relevância económica e sustentabilidade energética.

Em termos concretos, o EnerXXI pretende ser um forum de análise da realidade energética portuguesa (tipo de recursos utilizados, balanceamento entre fontes de energia renováveis e não renováveis, peso de cada fonte de energia na balança global, sustentabilidade macroeconómica, impacto nos preços e nos padrões de consumo, implicações estruturais na morfologia e dinâmica do sector empresarial) e, simultaneamente, funcionar como polo aglutinador de outros profissionais do sector da energia, para que se possa, progressivamente, desenvolver uma abordagem multidisciplinar ao sector da energia em Portugal.

Ao desenvolver a nossa actividade enquanto “Think Tank”, tivemos a felicidade de encontrar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, mais concretamente na pessoa da Doutora Carla Amado Gomes e na Instituição Centro de Investigação de Direito Público (CIDP), um parceiro que nos permitiu prosseguir, consistentemente, os objectivos a que nos propusemos. Este livro insere-se dentro dessa parceria.

Relativamente a este projecto, a ideia inicial foi recolher a opinião dos profissionais mais relevantes do sector, por forma a analisar o “estado da arte” do Direito da Energia em Portugal. Tanto o EnerXXI como a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa consideraram importante recolher testemunhos dos profissionais mais relevantes, por forma a dar voz às opiniões sobre os temas supra enunciados, todos relacionados com o Direito da Energia em Portugal.

As perguntas colocadas neste livro pretendem estimular o debate acerca do “estado da arte” do Direito da Energia em Portugal em todas as suas vertentes.

Ao colocar questões que abrangem sectores tão diversos como o investimento, fiscalidade, política, ambiente, apoios, subsídios pretendemos obter uma visão holística daquilo que existe e daquilo que pode ser melhorado.

Estamos plenamente conscientes de que o Direito da energia tem sofrido grandes alterações nos últimos anos e também não somos alheios ao facto de que estarão para vir, nos próximos anos, importantes mudanças (devido, entre outros factores, ao interesse que o sector tem gerado e do qual não se pode dissociar os recentes avanços na pesquisa de combustíveis fósseis na costa portuguesa).

Exactamente por reconhecermos que o sector energético está, neste momento, num ponto decisivo em termos de re-organização do seu enquadramento jurídico (mais regulamentação por parte da União Europeia, novos desafios jurídicos trazidos por uma maior consciência ambiental, novas formas de energia, entre outros) é que nos parece tão im-

portante discutir estas questões. Ver-se-á de seguida que elas não têm resposta fácil – mas aí se sustentam a riqueza e o interesse do debate.

Não pretendemos que este livro seja lido como uma tomada de posição comum por parte de um sector, mas antes que seja visto como um contributo para a discussão dos temas em análise através de diferentes opiniões, as quais apenas vinculam aqueles que as proferiram.

Congratulamo-nos particularmente por ter tido a possibilidade de trabalhar com os profissionais mais destacados da indústria, e expressamos aqui o nosso mais sincero agradecimento às sociedade de advogados Abreu Advogados, Cuatrecasas, Gonçalves Pereira, Garrigues, Miranda & Associados, Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, PLMJ Sociedade de Advogados, CMS Rui Pena & Arnaut, Sérvulo & Associados, Uriá Menéndez – Proença de Carvalho e Vieira de Almeida, por terem aceitado participar neste projecto e por se terem disponibilizado para partilhar connosco a sua visão sobre as questões aqui debatidas.

Esperamos que este nosso projecto contribua para o aprofundamento da discussão sobre o Direito da Energia em Portugal. Consideramos que o País merece este nosso esforço.

EnerXXI – Think Tank de Energia,

Bernardo Galvão Lucas

Diogo Almeida

João Verne Oliveira

José Calejo Guerra

Nuno Carmona

A Coordenadora,

Carla Amado Gomes



1. Considera o actual quadro normativo Português um incentivo ao investimento no sector energético? Porquê?

Abreu Advogados

A política energética do país está, em larga medida, subordinada à estratégia definida a nível europeu e mais concretamente aos compromissos assumidos no âmbito dessa estratégia. Deste modo, as opções de âmbito estratégico reservadas aos decisores políticos nacionais ficam restritas à prossecução do esforço desenvolvido para garantir os objectivos estabelecidos.

Tendo por base o compromisso assumido pelos países da UE no âmbito do Protocolo de Quioto, os Estados Membros mobilizaram-se no sentido de adoptar modelos energéticos que permitam alcançar um melhor desempenho no sector e Portugal não é excepção.

A política energética nacional assenta em dois pilares fundamentais: a racionalidade económica e a sustentabilidade, preconizando para isso medidas de eficiência energética, a utilização de energia proveniente de fontes endógenas renováveis e a necessidade de reduzir custos.

Nesse sentido, Portugal adoptou uma série de medidas e programas de incentivo com vista à promoção da eficiência energética e da redução de emissões de carbono, propiciando o investimento “verde” no sector energético, sendo de assinalar as seguintes:

- i) A Estratégia Nacional para a Energia 2020 (“ENE 2020”), aprovada pela RCM n.º 29/2010, de 15 de Abril de 2010.
- ii) O Fundo de Eficiência Energética (FEE), criado pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, que tem como objectivos incentivar as medidas do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética (“PNAEE”).
- iii) O Fundo Português de Carbono - criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março - que desenvolve a sua actividade em prol da limitação de emissões de carbono através das seguintes linhas de acção: obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa; apoio a projectos, em Portugal, que conduzam a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa, nas áreas da eficiência energética e das energias renováveis.
- iv) A Reforma da Fiscalidade Verde, consagrada na Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, que procede à alteração, entre outros, de um conjunto de normas fiscais ambientais no sector da energia e emissões.

Por último, cabe também assinalar que as metas ambiciosas que foram estabelecidas por Portugal na ENE 2020, que colocam o país entre os cinco líderes europeus ao nível dos

objectivos em matéria de energia renováveis de forte capacidade exportadora, são no sentido de nos levar a concluir que, efectivamente, as políticas energéticas adoptadas e o quadro normativo que as suportou são favoráveis ao investimento no sector energético em Portugal, muito embora se tenha verificado nos últimos anos, há que reconhecer, um decréscimo notório nos apoios directos ao investimento, derivado da crise económica que assolou o país.

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

Em qualquer país, e Portugal não é excepção, o "sector energético" é uma realidade complexa e multifacetada, que abrange uma ampla e diversificada gama de actividades comerciais, logísticas e industriais, em grande, pequena e média escala, na produção, na distribuição e na comercialização, que partem do aproveitamento de diferentes fontes ou matérias-primas, e que se desenvolvem em distintos ambientes normativos que vão desde a regulação mais estrita e minuciosa até à concorrência mais feroz.

Não é, por isso, possível discutir-se o tema "investimento no sector energético" em termos abstractos. Efectivamente, as condições variam consoante falamos de matérias-primas fósseis ou renováveis, de produção ou de distribuição, de hidroelétricas ou de centrais de ciclo-combinado, de transporte e armazenagem ou de comercialização. Mas também quando olhamos o sector na perspectiva contrária, enquanto consumidores finais, em regime doméstico ou industrial, ou enquanto utilizadores de energia como factor num processo de produção.

A esta complexidade deve agregar-se o efeito das súbitas e frequentes alterações estratégicas decorrentes de opções tomadas em momentos históricos diferentes, em função de cenários macroeconómicos distintos, da vulnerabilidade da economia portuguesa e da sua especial sensibilidade às flutuações cíclicas, de opções de política interna e da transposição de directivas comunitárias. E também do desejo de conciliar interesses conflitantes.

O resultado está à vista. As alterações de prioridades estratégicas levaram a sucessivas "ondas" de investimento em infraestruras, sistemas, e novos produtos ou formas de produção, a maior parte das quais apoiadas em incentivos ou subsídios à produção ou ao consumo, muitas vezes sem que os efeitos da "onda" anterior se tivessem consolidado.

Exemplos? Muitos! Nos anos 90, a construção de mini-hídricas, a instalação de centrais de co-geração em unidades industriais, a criação de uma rede de transporte e distribuição de Gás Natural que iria alimentar muitas Centrais de Ciclo Combinado (algumas não construídas), a alteração às especificações dos combustíveis rodoviários; e já na década passada a "febre" das energias renováveis, que resultou, por exemplo, na instalação de centenas de geradores eólicos, e de uma rede de postos de abastecimento de electricidade a veículos automóveis. A falta de coerência acabou por resultar numa situação de excesso de capacidade, que tem também como efeito que a operação de certas instalações pode inviabilizar a operação de outras para evitar sobrecargas – é o caso das Centrais de Ciclo Combinado, que podem ter de suspender a produção quando aumenta a produção eólica.

Perante este cenário, é natural que o quadro normativo português com especial relevância em matéria de investimentos no sector tenha de se adaptar. Os programas de incentivos ao investimento e as garantias contratuais de rentabilidade tiveram, naturalmente, de ser revistos nos últimos anos. No futuro, a rentabilidade dos investimentos neste sector deverá derivar em grande parte de tarifas reguladas ("malgré" os deficits tarifários...) e de estratégias comerciais, sem prejuízo da persistência de incentivos a projectos que se justi-

ficam por razões de desenvolvimento científico e tecnológico, como sejam a energia das ondas ou fotovoltaica, que não seriam viáveis de outra forma.

Garrigues

As leis de bases do setor energético estabelecem, entre os princípios norteadores da atividade nos diversos setores energéticos, o da qualidade, regularidade e segurança do abastecimento o que, por si só, induz o investimento quer na manutenção das infraestruturas de transporte e distribuição e, se for o caso, armazenagem, bem como a procura de soluções de otimização da produção elétrica num ambiente cada vez mais orientado para o mercado e competitividade.

Não obstante, é forçoso reconhecer que Portugal tem sido apontado, como um país pioneiro na diminuição da dependência energética de fontes não renováveis, tendo apostado fortemente no setor das energias renováveis, o que lhe permitiu ocupar uma posição e referencia no que respeita ao cumprimento as metas estabelecidas para 2020 quanto à produção de eletricidade através de fontes de energia renovável. Para este efeito, Portugal adotou políticas energéticas de incentivo ao investimento, que se traduziram principalmente na atribuição de prioridade de despacho à eletricidade injetada na rede elétrica pública proveniente de produção com base em fontes de energia renovável e na garantia de tarifas (feed in tariffs) atrativas durante um período de tempo que se considerou adequado à recuperação do investimento.

Nos últimos tempos, porém, fruto também da crise financeira e económica que o País tem vindo a atravessar temos assistido à adoção de medidas, na sua maioria transversais, de racionalização de despesa pública que também afetou o setor da energia, tendo sido tomadas diversas opções que visaram a redução de custos no setor energético (designadamente os custos, associados à remuneração dos produtores, que sendo considerados desrazoáveis foram por alguns setores apelidados de "custos excessivos").

O cenário atual do mercado energético é assim hoje substancialmente diferente do anteriormente existente. Hoje, temos uma realidade de aumento de oferta de produção de eletricidade, por muitos considerada excessiva, e de redução da procura, fator que justificou também uma reavaliação das políticas energéticas seguidas até à data.

Poder-se-á dizer que o tempo da subsidiação intensiva ao investimento no setor energético renovável acabou. Hoje, os novos projetos em energia renovável com incentivos assentes no mecanismo de tarifas garantidas dependem da iniciativa pública, através de procedimentos concursais e da inerente ponderação "ex ante" do seu interesse e conveniência mais focada na perspetiva pública e no balanço do mix de produção energético assente na prossecução do objetivo global de garantia de segurança e regularidade de abastecimento.

Também o regime atual de incentivos à garantia de potência (para as centrais térmicas e aproveitamentos hidroelétricos) se distancia significativamente do anterior regime de subsidiação e que era apontado por muitos como sendo um dos principais fatores responsáveis pelo aumento do défice tarifário.

Em contrapartida, foram dados importantes passos na criação de uma dinâmica de mercado nas energias renováveis. Assim, foi introduzida a possibilidade do exercício da atividade de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis ser efetuado como no regime ordinário, ou seja, com um regime remuneratório resultante da venda da eletricidade produzida em mercado (através dos mercados organizados ou de contratos bilaterais).

Esta possibilidade, introduzida em outubro de 2012, permite que produtores possam desenvolver novos projetos embora sem remuneração garantida, e sem que os projetos dependam de procedimentos de contratação pública, com origem na iniciativa pública. Esta possibilidade constitui um importante incentivo ao investimento neste setor, atendendo à existência de tecnologias mais maduras e mais baratas e em condições de poder competir com os produtores em regime ordinário.

Esta realidade, aliada à desburocratização dos processos de licenciamento, permite-nos subscrever a opinião de atualmente Portugal ainda se inclui na lista de países atrativos para o investimento no setor energético.

Já no setor do gás natural não são expectáveis para breve investimentos de relevo, considerando particularmente a estagnação ao nível do respetivo consumo. A médio prazo, porém, Portugal poderá vir a assumir uma posição mais importante no contexto europeu e na diversificação das fontes de abastecimento desde que se concretize a nova interligação de transporte de gás natural entre Portugal e Espanha e entre Espanha e França, facilitando assim o assumir da península ibérica enquanto plataforma de entrada na Europa de gás natural o que, naturalmente, será um fator acrescido de atração de investimento no setor.

Não podemos, por último, deixar de mencionar os potenciais investimentos que poderão ocorrer nas próximas décadas na prospeção de gás natural e petróleo em Portugal, designadamente na sequência das notícias da possível localização de jazidas off shore de petróleo e gás natural em Portugal, e do anúncio do futuro lançamento de concursos públicos para atribuição de concessões para prospeção e produção de petróleo pela Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis.

Também no setor do petróleo, depois dos avultados investimentos efetuados na modernização das refinarias de Sines e de Matosinhos, a possibilidade de acesso de terceiros ao oleoduto que liga a refinaria de Sines ao parque de tancagem em Aveiras de Cima, até ao momento exclusivamente utilizado pelos seus acionistas, é encarada como um impulso à concorrência nesta área esperando-se que com estas medidas os players do sector se sintam encorajados a investir ou reforçar a sua presença em Portugal.

De salientar também os incentivos existentes que visam promover o investimento em atividades de I&D, como é o caso das energias oceânicas que, a prazo, poderão ser potenciadores de novos investimentos assentes no cluster tecnológico e de criação e retenção de know how.

Em resumo, consideramos que, embora o quadro normativo português não seja já tão atrativo para o investimento no setor energético como o foi no passado, a verdade é que foram tomadas um conjunto de medidas legislativas que procuram contrariar a apatia de investimento em que se poderia cair e que nos permitem considerar Portugal como um dos países com um quadro normativo incentivador do investimento no setor energético.

Miranda & Associados

O quadro normativo Português é geralmente adequado aos investimentos no sector energético.

No setor elétrico, onde atualmente existe excesso de oferta devido à diminuição da procura, conjugada com sucessivas políticas de atribuição de subsídios a produtores, o risco regulatório é reduzido pois o quadro normativo tem-se mantido relativamente estável de forma a dar confiança aos agentes. Até 2012, a tendência regulatória ia no sentido de subsidiar os pequenos produtores, através das feed-in-tariffs, que criavam um regime de

remuneração garantida (os produtores beneficiavam de remuneração certa e periódica). Desde 2013 que a aplicação destes modelos tem vindo a ser afastada, uma vez que geram situações de sobreprodução e compensação excessivas: o objetivo das feed-in-tariffs era o aumento de produção de energia renovável, e o que se verificava na prática era que os produtores apenas investiam porque se sentiam atraídos por lucros garantidos. A prioridade passa agora por estabelecer um mercado menos intervencionista onde as regras de livre concorrência operem mais marcadamente, através da eliminação gradual de tarifas garantidas. As taxas remuneratórias garantidas que ainda são praticadas no setor baixaram, tornando-o menos atrativo do ponto de vista do investidor.

Por outro lado, o quadro de incentivos à autoprodução e autoconsumo até agora vigente era desadequado à realidade nacional, e o número de unidades de produção descentralizada era diminuto. No entanto, prevê-se que os investimentos no setor elétrico poderão sofrer um aumento, fruto das recentes mudanças legislativas introduzidas pelos diplomas que regulam o regime da autoprodução e do autoconsumo. Este aumento no investimento já se tem verificado no fotovoltaico. O indivíduo ou empresa que quiser produzir eletricidade em casa para consumo próprio pode agora fazê-lo mais facilmente e até pode vender o excedente. Através do novo regime de autoprodução, o pequeno produtor passa a poder vender à rede a totalidade da energia que produz, beneficiando de um regime de licitação onde os vendedores competem entre si pelo maior desconto sobre a tarifa de referência. Já no que diz respeito ao autoconsumo, o produtor pode vender à rede a parcela de energia que não consumir, a preço de mercado, e beneficiando de um maior retorno consoante o tamanho e potência da unidade de produção. Os objetivos principais deste novo regime são reduzir a dependência energética e aumentar o investimento em renováveis, em linha com o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis. E parece que tais objetivos têm vindo a ser cumpridos: até Agosto de 2015, cerca de 56 unidades de produção de autoconsumo foram instaladas e certificadas pela DGE, demonstrando que os investimentos nesta área têm vindo a aumentar.

No setor dos hidrocarbonetos, em geral, o DL 109/94 cumpre o objetivo assumido de criar um quadro incentivador do investimento no setor da pesquisa e produção de hidrocarbonetos. O primeiro concurso público internacional para concessão de blocos de prospeção de hidrocarbonetos, cujo lançamento está planeado até ao final do ano, permitirá até certo ponto testar esta afirmação.

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

O modelo atual de organização do setor energético – em particular dos setores elétrico e do gás natural – de mercado aberto e competitivo em que todos os produtores e comercializadores devem ter iguais condições de acesso às redes e infraestruturas utilizadas nestes setores é favorável ao investimento nas várias atividades não reguladas, i.e., quer na produção de eletricidade quer na comercialização de eletricidade e gás natural, permitindo o crescimento do número de participantes no mercado.

Outro fator positivo consiste na tendência generalizada de simplificação dos procedimentos de licenciamento das várias atividades do setor, sendo uma parte significativa dos mesmos realizada por via eletrónica. Acresce que o recurso crescente à modalidade de concurso público no âmbito do licenciamento destas atividades favorece a transparência e a igualdade de condições dos interessados.

Numa outra perspetiva, pode também dizer-se que, perante a recente crise financeira que levou à necessidade de alterar as leis vigentes no setor energético, geralmente o legislador tem salvaguardado as situações jurídicas existentes, procurando minimizar o número de alterações retroativas ou que possam, de forma grave, prejudicar a confiança e a

segurança dos respetivos investidores. Um exemplo recente foi o acordo alcançado em 2013 entre o Estado Português e os promotores de parques eólicos em Portugal, que permitiu implementar, de forma consensual, as medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira, possibilitando uma redução de custos para o Sistema Elétrico Nacional.

Refira-se, ainda, o facto de Portugal ser parte no Tratado da Carta da Energia, que confere uma segurança adicional crucial para consolidar a confiança dos investidores estrangeiros no nosso país.

PLMJ Sociedade de Advogados

O quadro normativo Português pode ser considerado bastante favorável ao investimento no sector energético, da produção de energia eléctrica até à redução da utilização dos combustíveis fósseis no setor dos transportes. Os incentivos à produção de energia renováveis e à utilização eficiente de recursos são bem conhecidos, desde os primeiros passos da liberalização do setor levada a cabo pelo Estado Português, sobretudo desde 2005 com a aprovação do primeiro documento de Estratégia Nacional para a Energia. Foi desde então estabelecida uma panóplia de mecanismos de incentivo ao investimento.

Os indicadores mais relevantes para criação de um clima favorável ao investimento prendem-se habitualmente com questões de retorno financeiro e de risco. Estes fatores são claramente influenciáveis por um quadro legal e regulamentar claro e estável – mesmo que preconizando futuras alterações que se revelem necessárias -, a par com a evolução do sector. Assinalam-se ainda outros fatores favoráveis como seja a crescente transparência jurídica e consagração de medidas de não discriminação no acesso às redes – garantida através da criação do modelo de operador de rede e de sistema, dos regulamentos das relações comerciais e de acesso às redes (entre outros) e da separação (unbundling) das atividades de produção e comercialização aplicáveis a entidades ou grupos empresariais com interesses nas atividades de transporte e distribuição de eletricidade ou gás natural e vice-versa. Constata-se ainda um reforço de concorrência associada à evolução do Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL).

Outras medidas incentivadoras relacionam-se com o apoio à eficiência energética, destacando-se as medidas de apoio à eficiência na construção e de incentivo à cogeração de energia frigorífica e calorífica e/ou acessória na redução de emissões de gases com efeitos de estufa na indústria bem como as tarifas incentivadas (feed-in) de injeção na rede, procurando-se a garantia de potência e incentivo à disponibilidade pelos centro electroprodutores. Na sua maioria, estas políticas de incentivo sofreram ajustamentos nos últimos anos em função designadamente da crise económico-financeira e a evolução das infraestruturas e mercados.

Para além dos incentivos de natureza fiscal e a título exemplificativo, uma portaria recente de fevereiro de 2015 estabeleceu as condições de acesso e as regras gerais de financiamento de projetos no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, das quais, designadamente, constam (i) a promoção da produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis; (ii) os apoios à eficiência energética e utilização das renováveis nas empresas, na habitação e nas infraestruturas públicas da Administração Central e Local; e (iii) a promoção dos transportes ecológicos e de mobilidade sustentável. É certo que estas medidas já tinham sido anteriormente identificadas como sendo de relevo mas a sua implementação permanecia e permanece algo incipiente, também devido à necessidade da demonstração do custo-benefício ao implementador/consumidor – já que muitas vezes comportam, ainda, um custo económico elevado.

CMS Rui Pena & Arnaut

A minha resposta é negativa porque o nosso atual quadro normativo, como os anteriores, não é determinado por uma política energética clara, consensual e duradoura, que dê ao investidor a necessária confiança de que os pressupostos e condições que o levam, hoje, a tomar uma decisão, se mantêm no amanhã.

A energia, como todos reconhecem, é um dos pilares fundamentais do desenvolvimento económico de qualquer país. Seria, assim, lógico e correto que existisse em Portugal uma política energética conhecida e estável, conhecidas que são as nossas fragilidades de país periférico e falho de combustíveis fósseis, com uma situação económica e financeira difícil, caracterizada por crescimentos insignificantes do PIB, quando não por períodos de recessão, com um excessivo endividamento externo, sustentado por défices contínuos, com empresas muito pouco competitivas e com uma taxa de risco de pobreza da população a rondar os 20%.

A verdade, porém, é que nos últimos quarenta anos, desde o choque petrolífero de 1973/74, tem funcionado o experimentalismo, adotando-se sucessivas políticas, muitas vezes sem racionalidade, mal orientadas, pouco duradouras, e que não inspiram por isso a mínima confiança nos agentes económicos.

Sei bem que qualquer política não é imutável pois deve estar atenta às diferentes variáveis do momento, mas tal não impede que deva seguir uma linha estrutural de continuidade no longo prazo, de forma coerente e sustentada, que preveja e satisfaça o consumo expeável, das famílias e das empresas, nas melhores condições do preço final, num permanente equilíbrio entre a capacidade de oferta e a previsão do consumo, evitando investimentos excedentários com os inerentes “custos afundados”¹ e promovendo a utilização racional e eficiente da energia, evitando desperdícios. Só assim se pode contribuir para uma diminuição mais rápida da intensidade energética da nossa economia, a exemplo do que já aconteceu no Reino Unido e na maioria dos nossos parceiros europeus.

Neste contexto, os diferentes Governos, tendo em vista a implementação da “sua” política², acenam com incentivos ao investimento, seja nas novas tecnologias, seja nas novas infraestruturas necessárias para compensar a natureza intermitente e incontrolável dessas novas tecnologias, que são sucessivamente revistos, quando não reformulados ou totalmente modificados, pelos seus sucessores, traduzindo-se numa diminuição dos proveitos permitidos com que os investidores contavam.

Esta situação, que se tem verificado nos últimos anos e tem caracterizado a nossa política energética, designadamente no domínio das FER, é responsável pelo preço da energia no consumidor, pelo agravamento do défice tarifário³, e, devido às revisões em baixa a que foi sujeita pelas medidas impostas pelo Memorando de Entendimento da Troika⁴, tem levado ultimamente à alienação de muitos empreendimentos por parte dos investidores iniciais.

1 Sunk costs - recursos empregados na construção de ativos que, uma vez realizados, não podem ser recuperados de um modo efetivo e significativo.

2 Esta “política” tem sido fundamentalmente, nos últimos anos, a “política das fontes renováveis” com custos demasiado elevados e pouco sustentáveis.

3 Ainda que haja perspetivas de iniciar a redução do défice tarifário nos próximos anos, este ronda atualmente 4.800 milhões de euros, com o acréscimo do chamado consumo fraudulento.

4 Resumidamente, este Memorando, datado de 17 de maio de 2011, referia a necessidade de avaliar os esquemas de apoio às renováveis, a possibilidade de renegociar os atuais contratos e rever em baixa as tarifas dos novos contratos para garantir que não compensam em excesso os produtores pelos seus custos e que continuam a proporcionar um incentivo para a redução gradual desses mesmos custos.

É aliás uma pecha do quadro normativo Português relativo a incentivos e benefícios fiscais, não só no setor energético, mas noutros setores da economia, que só provoca insegurança e justificado receio no investidor e o seu conseqüente afastamento.

Sérvulo & Associados

A dificuldade em dar uma resposta simples à presente questão decorre, antes de mais, da abrangência do chamado «setor energético», que compreende um conjunto variado de atividades económicas, fundamentalmente dirigidas ao aprovisionamento de calor ou de energia sob forma mecânica ou elétrica e tendencialmente agrupadas em três setores principais, correspondentes aos genericamente denominados sectores elétrico, do gás natural e petrolífero.

Como é sabido, o papel assumido pelo sector energético na satisfação de necessidades básicas universais dos cidadãos e das empresas em geral justificou, durante muito tempo, a adoção de um paradigma de controlo estadual. E, mesmo após os fenómenos de privatização e de liberalização entretanto ocorridos no sector, o Estado português nunca deixou de submeter as atividades energéticas a um conjunto de princípios reguladores tendentes a conciliar a garantia da segurança do abastecimento energético nacional com a promoção da concorrência nos mercados da energia, o incentivo à utilização de recursos renováveis endógenos e a implementação de uma maior eficiência na utilização de energia.

Mais recentemente, foram introduzidas alterações legislativas nesse sentido, com particular incidência nos sectores elétrico e do gás natural. Todavia, parte dessas alterações legislativas carecem ainda de regulamentação, para além de que tiveram lugar numa conjuntura marcada, de um lado, pela execução do programa de assistência financeira a Portugal e pela aplicação de um conjunto de medidas de austeridade com o declarado propósito de assegurar a sustentabilidade do sistema energético nacional e, de outro lado, pela quebra do consumo energético e relativa estagnação do mercado energético nacional, com necessárias repercussões nas decisões de investimento dos operadores, reguladores e outros decisores públicos.

Em todo o caso, a expectativa é de progressiva retoma do consumo energético nacional e, conseqüentemente, dos níveis de investimento no sector, que não deixarão de beneficiar de duas tendências paralelas, traduzidas na aposta da União Europeia na criação de uma Energy Union, que inclui o compromisso de reforço das interligações no Sudoeste da Europa, e nos incentivos crescentes ao aumento da componente de energias renováveis no mix de produção, ao recurso à produção descentralizada ou distribuída — de pequena produção e em autoconsumo —, à promoção de medidas de eficiência energética e ao desenvolvimento das smart grids e smart meters, sobretudo em face das prioridades definidas na Estratégia Europa 2020 e no Acordo de Parceria Portugal 2014-2020.

Não obstante, cumpre reconhecer que as principais atenções, seja a nível europeu, seja a nível nacional, se têm centrado nos sectores elétrico e do gás natural, apesar da importância assumida pelo sector petrolífero na ótica da segurança do abastecimento e da competitividade das economias e sem prejuízo da supervisão exercida pela Autoridade da Concorrência. É certo que recentemente foi aprovada, embora (à data em que escrevemos) ainda não tenha sido publicada, a revisão da lei de bases do sector petrolífero nacional: muito embora se desconheçam os exatos contornos dessa revisão, é, todavia, legítimo antever que dificilmente solucionará todas as variáveis e constrangimentos com influência na eficiência do sector e na formação dos preços dos combustíveis, que não decorrem apenas das condições logísticas disponíveis no território nacional, mas também, nomeadamente, do enquadramento fiscal dos produtos petrolíferos e energéticos.

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

A experiência recente tem demonstrado um crescente apetite por parte de investidores estrangeiros no mercado nacional da energia, sobretudo no sector das energias renováveis movido pelo favorável regime de tarifas bonificadas (feed-ins).

Com efeito, se até ao período findo em 2010-2012 se verificou um domínio do mercado da instalação e desenvolvimento de centrais de produção de energia por parte de investidores sectoriais dedicados ao desenvolvimento, construção e operação de ativos de produção de energia através de fontes renováveis (v.g., energia eólica, mini hídrica, solar fotovoltaica), surge agora, com crescente pujança, o interesse de investidores na aquisição desses ativos. Com efeito, os regimes remuneratórios bonificados e as margens de rentabilidade aliadas ao regime especial de produção de energia têm sido um foco de atracção de investimento direto estrangeiro.

Se, por um lado, a remuneração feed-in é por si só suficientemente apelativa ao investimento em ativos já em fase de operação, por outro, a estabilidade do quadro normativo remuneratório aplicável a esses ativos desempenha também um papel fundamental.

É consabido que o regime de tarifa bonificada não é uma singularidade nacional, sendo implementado um pouco por toda a Europa (v.g., Alemanha, Espanha, Itália, Reino Unido). Sucede, porém, que diferentemente de países como Espanha ou Itália, que procederam a cortes retroativos das tarifas bonificadas de geração de energia por fontes renováveis, o legislador português optou por manter intocadas as tarifas aplicáveis aos projetos em operação ou em fase final de licenciamento, assim transmitindo ao mercado a confiança e segurança necessárias para fomentar o investimento no sector.

Esta opção do legislador ficou desde logo patente no regime transitório do Decreto-Lei no. 215-B/2012, de 8 de outubro, vertido no respetivo artigo 15.º, bem como nos regimes remuneratórios alternativos destinados a vigorar após os períodos iniciais de remuneração garantida, aplicáveis às instalações eólicas, implementado pelo Decreto-Lei no. 35/2013, de 28 de fevereiro.

Neste sentido, a segurança jurídica do quadro normativo aplicável à remuneração de centrais produtoras de energia através de fontes renováveis tem incentivado o investimento no setor e desempenhado um papel fundamental na atracção de investidores anteriormente focados, designadamente, em mercados como o Espanhol ou o Italiano.

Diferentemente, torna-se perceptível que o setor da produção de energia através de recursos fósseis endógenos constitui um mercado cada vez mais fechado ao investimento externo. O mesmo sucedendo com os mercados da distribuição e transporte de energia, os quais se encontram inteiramente concessionados e, portanto, fechados à concorrência. Nesta sede, o incentivo ao investimento dependerá não tanto do quadro normativo mas sim dos programas de investimento que venham a ser aprovados por cada um das concessionárias e pelo Governo.

Para além das leis aplicáveis ao setor energético em particular, Portugal tem, neste momento, um quadro normativo bastante sofisticado em sede de contratação pública que poderá vir a revelar-se bastante útil na implementação em Portugal do Plano de Investimento para a Europa da Comissão Europeia, no âmbito do qual se aguarda com expectativa o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça das redes energéticas entre Portugal, Espanha e França e a implementação dos projetos de interconexão de eletricidade e gás.

Vieira de Almeida

O atual quadro normativo Português reconhece e procura incentivar o investimento no setor energético, tendo contudo do ponto de vista prático limitado os apoios concedidos a investimentos neste setor. Tal situação não é dissociável da situação de crise vivida pelo país nos últimos anos.

Acresce neste âmbito que, dado o avanço de Portugal no cumprimento das metas europeias nesta matéria, a legislação mais recente não tem privilegiado o investimento em determinadas áreas do setor energético como a produção, o transporte e a distribuição (pese embora, por uma questão de justiça, não podermos deixar de mencionar o impacto que a queda do consumo de energia em Portugal teve na política de investimento respeitante a essas atividades). A aposta no investimento tem sido assim claramente direcionada para o consumidor e para a redução de custos do sistema elétrico.

Por outro lado, não podemos deixar de notar que o atual quadro normativo português, à semelhança do quadro normativo dos restantes países da União Europeia, tem por base as várias diretivas europeias visando a criação de um mercado interno da energia.

O quadro normativo português é assim o reflexo da aposta da Europa neste setor e, nessa medida, é um quadro normativo de liberalização do setor e de separação de atividades, e que gera um inevitável ajustamento das políticas de investimento por parte dos agentes do setor.

Tendo em atenção que o investimento no setor energético passa também pelo investimento na política do “no watt” (leia-se na aposta na eficiência energética), temos também de realçar a aposta portuguesa no crescimento verde.

O caminho já trilhado, quer a aposta na produção, e em particular nas renováveis, quer em redes inteligentes, quer no crescimento verde, na eficiência energética e no auto-consumo, parece-nos constituir um ponto de partida que devemos entender, e tratar, como não reversível.

O caminho passa agora por criar uma verdadeira política de investimento que permita a todos os agentes do setor investirem a longo prazo – e nesta matéria, a manutenção de um quadro regulatório estável e claro é fundamental. Recuos legais e regulatórios e instabilidade legal e regulatória têm de ser percecionados (a nível da sociedade portuguesa e não apenas da comunidade jurídica) como verdadeiras barreiras ao investimento, seja este nacional ou estrangeiro, com reflexos dramáticos para a economia portuguesa.

E nesta matéria, não obstante a crise económica, o apoio económico e fiscal a todos os agentes do setor não pode deixar de ser ponderado e considerado – estamos claramente onde estamos ao nível das energias renováveis (com ganhos claros no custo das tecnologias atuais) porque houve uma política nacional e internacional de apoio económico, financeiro e fiscal a esta indústria.

Por último, notamos que a construção de um quadro normativo adequado ao investimento requer um “re-desenho” prévio do mercado de compra e venda da eletricidade e do gás, – com a seriedade e profundidade necessárias para o equilíbrio correto de todos os agentes do setor e o retorno adequado do respetivo investimento.

EnerXXI – Think Tank de Energia

O sector energético caracteriza-se por uma cadeia de valor com uma estrutura complexa e multidimensional, que abrange um espectro alargado de atividades de criação de valor, em função da fonte de energia, finalidade e tipologia de cliente.

Esta cadeia de valor, como refere a **Sérvulo & Associados**, pode ser decomposta “em três sectores principais, correspondentes aos genericamente denominados sectores eléctrico, do gás natural e petrolífero”. Existe adicionalmente um quarto setor ainda com pouca expressão nos países do Sul da Europa – o setor térmico – que tem vindo a ganhar notoriedade em países como a Suécia, Dinamarca e Finlândia, com o desenvolvimento de soluções de District Heating, vocacionadas para a venda e distribuição de calor sobre a forma de água quente ou vapor de água. Todos estes setores implicam um conjunto de atividades económicas que inclui, entre outras, a produção, o transporte, a distribuição, a armazenagem e a comercialização.

Como ressalva a **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira**, não é possível discutir o panorama de investimento no setor energético de forma vaga e sem precisar o caso concreto, porque as relações económicas nestes vários binómios setor-atividade desenvolvem-se em “distintos ambientes normativos que vão desde a regulação mais estrita e minuciosa até à concorrência mais feroz”. Neste caso, a nossa análise tenderá a focar-se em cinco binómios que consideramos mais relevantes numa tónica de investimento futuro, quer pela sua dimensão, quer pela sua dinâmica sustentável e potencial económico (atual ou prospetivo), nomeadamente: i) produção de energia eléctrica (com a necessária distinção entre renováveis e não renováveis), ii) poupança de energia eléctrica, iii) comercialização de energia eléctrica, iv) produção de hidrocarbonetos, v) comercialização de hidrocarbonetos.

Vários dos especialistas que consultámos no âmbito deste processo notam que a política energética em Portugal, numa perspetiva mais macro, está muito subordinada à estratégia definida a nível Europeu, e aos compromissos assumidos pelos vários países Europeus no âmbito do Protocolo de Quioto e reforçados mais recentemente na 21ª Conferência do Clima (COP-21). Neste sentido, e em linha com o preconizado pelas instituições Europeias, a política energética nacional tem assentado em dois pilares fundamentais, a racionalidade económica e a sustentabilidade. Isto levou a que na década passada o quadro normativo português tenha sido particularmente favorável ao investimento e ao desenvolvimento da atividade económica na maioria dos cinco binómios referidos anteriormente.

Panorama histórico recente (análise até ao período findo em 2012)

A. Produção de energia eléctrica | Poupança de energia eléctrica

Nas áreas da produção de energia eléctrica de fontes renováveis e da poupança de energia eléctrica, Portugal tem sido um dos países na linha da frente na redução da dependência de energia de fontes de origem fóssil, o que, como destaca a **Garrigues**, “lhe permitiu ocupar uma posição de referência no que respeita ao cumprimento das metas para 2020 quanto à produção de eletricidade através de fontes de energia renovável”. Isto deveu-se em grande medida à adoção de políticas de incentivo à eficiência energética e de descarbonização da economia, que fomentaram o investimento “verde” e o desenvolvimento da produção energética renovável. Neste quadro normativo, como menciona a **Abreu Advogados**, há que assinalar:

- i. "A Estratégia Nacional para a Energia 2020 ("ENE 2020"), aprovada pela RCM n.º 29/2010, de 15 de Abril de 2010;
- ii. O Fundo de Eficiência Energética (FEE), criado pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, que tem como objectivos incentivar as medidas do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética ("PNAEE");
- iii. O Fundo Português de Carbono - criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março - que desenvolve a sua actividade em prol da limitação de emissões de carbono através das seguintes linhas de acção: obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa; apoio a projectos, em Portugal, que conduzam a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa, nas áreas da eficiência energética e das energias renováveis;
- iv. A Reforma da Fiscalidade Verde, consagrada na Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, que procede à alteração, entre outros, de um conjunto de normas fiscais ambientais no sector da energia e emissões;"

Neste contexto, houve duas medidas que deram um impulso determinante à expansão da capacidade de produção de eletricidade de origem renovável (em particular da energia eólica, mini-hídrica e solar fotovoltaica) até ao período que terminou em 2010-2012: a prioridade dada à injeção na rede pública de eletricidade proveniente de fontes renováveis e os regimes de remuneração garantida (feed-in tariffs) aliados ao desenvolvimento, construção e operação de ativos de produção de energia de fontes renováveis. Adicionalmente, a introdução de requisitos de certificação energética de edifícios, juntamente com uma maior sensibilidade ambiental dos consumidores e uma maior consciência dos custos, têm estimulado o investimento em soluções de poupança energética e o aparecimento de um conjunto de empresas dedicadas a estas atividades, com especial destaque para as Energy Service Companies (ESCOs).

B. Comercialização e energia elétrica | Comercialização de hidrocarbonetos

Nos domínios da comercialização de energia elétrica e de hidrocarbonetos, é importante destacar a evolução do regime jurídico e a implementação de medidas de abertura do acesso às redes e de introdução de concorrência em mercados tradicionalmente monopolísticos, o que por si só favoreceu o investimento nos últimos anos, a redução dos preços e uma melhoria da qualidade de serviço para o consumidor final. Como explica a **PLMJ Sociedade de Advogados**, isto tem sido garantido "através da criação do modelo de operador de rede e de sistema, dos regulamentos das relações comerciais e de acesso às redes (entre outros) e da separação (unbundling) das atividades de produção e comercialização aplicáveis a entidades ou grupos empresariais com interesses nas atividades de transporte e distribuição de eletricidade ou gás natural". No âmbito da comercialização de eletricidade, também não pode deixar de referir-se o desenvolvimento do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL), que tem sido um mecanismo fundamental na promoção e reforço da concorrência cross-border com Espanha.

Contexto atual e perspectivas futuras (análise pós intervenção externa)

Apesar dos avanços identificados anteriormente, uma das grandes críticas apontadas à execução da política energética nacional tem sido a sua volatilidade e falta de coerência, que, como sugere a **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira** "levaram a sucessivas ondas de investimento em infraestruturas (...) a maior parte das quais apoiadas em incentivos (...) muitas vezes sem que os efeitos da onda anterior se tivessem consolidado" e sem que houvesse, em muitos casos, uma perspectiva integrada da sustentabilidade económica dos

incentivos concedidos, designadamente no domínio das FER, e contribuindo para o agravamento do défice tarifário e aumento dos preços de energia no consumidor final (opinião também partilhada pela **CMS Rui Pena & Arnaut**).

Estas fragilidades levaram a que, com a crise financeira das dívidas soberanas e a entrada de Portugal no Programa de Assistência Económico e Financeiro (PAEF), tenha surgido a necessidade de reduzir os incentivos diretos e indiretos ao investimento em renováveis, por um lado para fazer face ao excesso de oferta no mercado, em virtude da estagnação da procura de energia, e por outro para mitigar o défice tarifário e a escalada dos custos dos fatores de produção. Como lembra a **Vieira de Almeida**, “o avanço de Portugal no cumprimento das metas europeias nesta matéria” também facilitaram a decisão de relaxar os apoios à produção de energias renováveis. De facto, estima-se que a quota de renováveis na produção de energia em 2012 tenha sido de 27%, significativamente acima da trajetória mínima de evolução prevista inicialmente de 22%, e próximo do objetivo final de 31% para 2020⁵.

Neste contexto, poderia argumentar-se que o quadro normativo atual não é o mais vantajoso ao investimento na produção de energia elétrica de fontes renováveis em virtude das restrições aos incentivos diretos. Como é referido por várias pessoas que ouvimos no âmbito deste estudo, pode dizer-se que “o tempo da subsidiação intensiva ao investimento no setor energético renovável acabou” – exceção feita a investimentos em algumas tecnologias inovadoras (como é o caso das energias das ondas e das marés, onde se mantêm alguns apoios específicos). Contudo, e como é destacado pela **Garrigues**, não podemos ignorar que “foram dados importantes passos na criação de uma dinâmica de mercado nas energias renováveis”, com a introdução da possibilidade da atividade de produção elétrica a partir de fontes renováveis passar a ser efetuada num regime remuneratório de economia de mercado. Esta novidade, introduzida em 2012, “permite que produtores possam desenvolver novos projetos embora sem remuneração garantida, e sem que os projetos dependam de procedimentos de contratação pública”. Esta iniciativa representa um incentivo particularmente importante na medida em que existem cada vez mais tecnologias renováveis maduras e que oferecem um balanço custo-benefício com capacidade de competir no regime ordinário.

Importa ainda referir, como nota a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados**, que nos últimos anos em Portugal se tem assistido a uma “tendência generalizada de simplificação dos procedimentos de licenciamento das várias atividades do setor, sendo uma parte significativa dos mesmos realizada por via eletrónica” e à adoção cada vez mais frequente da modalidade de concurso público em processos de licenciamento o que promove “a transparência e a igualdade de condições dos interessados”. Esta crescente desburocratização a par com outras medidas facilitadoras do investimento na produção de eletricidade de fontes renováveis, tem contribuído para criar um quadro de investimento privado apelativo, ainda que não alavancado em mecanismos de apoio direto e que oneram o orçamento de Estado.

No que diz respeito ao investimento na comercialização de eletricidade e hidrocarbonetos, o quadro normativo português tem evoluído em linha com a visão europeia para o mercado interno de energia e tem beneficiado da ambição e espírito reformista da Europa. Neste sentido, e como lembra a **Vieira de Almeida**, o quadro normativo português neste eixo plasma uma política de “liberalização” e de “separação de atividades”, o que por si só induz um ambiente mais concorrencial e determina uma transferência de poder para o consumidor final. Este fenómeno, além de abrir o mercado a novos investidores, fomenta a criação de valor, o investimento em novas tecnologias (como por exemplo o Smart Metering) e o desenvolvimento de novas ofertas comerciais mais vantajosas para o

5 Renewable Energy Projections as published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States, Energy Research Centre of Netherlands in collaboration with European Environment Agency (EEA)

consumidor, tanto do ponto de vista da comercialização de eletricidade, como gás natural e combustíveis de origem petrolífera.

Há ainda que destacar as evoluções normativas em curso no domínio da prospeção, desenvolvimento e produção de combustíveis de origem fóssil. Como é comentado pela **Miranda & Associados**, “no setor dos hidrocarbonetos, em geral, o DL 109/94 cumpre o objetivo assumido de criar um quadro incentivador do investimento no setor da pesquisa e produção de hidrocarbonetos”, criando condições de acesso mais favoráveis, simplificando os regimentos administrativos e clarificando as regras de atuação, adequando-os o mais possível à realidade e às práticas da indústria. Esta é uma das áreas onde têm surgido vários potenciais investidores e de onde poderá resultar uma vaga consistente de investimento no curto prazo. A **Miranda & Associados** recorda que o primeiro concurso público internacional para concessão de blocos de prospeção de hidrocarbonetos ocorrerá em breve, o que permitirá confirmar o apelo suscitado pelo novo enquadramento regulatório.

Para finalizar, é importante abordar a temática da estabilidade, previsibilidade e confiabilidade do quadro regulatório e legal em Portugal, um aspeto que é crítico quando se fala em investimento de longo prazo e que, de certo modo, impacta de forma transversal os vários binómios que discutimos, penalizando de forma crescente os investimentos com horizontes mais dilatados e que acarretam uma maior clivagem entre risco e retorno. Neste sentido, e como nota a **Vieira de Almeida**, “recuos legais e regulatórios e instabilidade legal e regulatória têm de ser percecionados (a nível da sociedade portuguesa e não apenas da comunidade jurídica) como verdadeiras barreiras ao investimento”. Entre os vários especialistas que consultámos, as opiniões divergem quanto à capacidade do Estado português de proteger os interesses dos investidores. A **CMS Rui Pena & Arnaut** alega que o Estado não tem sido capaz de assegurar esta previsibilidade, na medida em que “os diferentes Governos, tendo em vista a implementação da “sua” política, acenam com incentivos ao investimento (...) que são sucessivamente revistos, quando não reformulados ou totalmente modificados, pelos seus sucessores, traduzindo-se numa diminuição dos proveitos permitidos com que os investidores contavam”. E clarifica que esta é uma deformidade do quadro normativo Português que não se circunscreve ao setor energético e “que só provoca insegurança e justificado receio no investidor e o seu consequente afastamento”. **Vieira de Almeida** sugere que a criação de uma sólida política de investimento que permita aos actores traçar linhas de investimento no longo prazo - e neste contexto a manutenção de um quadro regulatório estável e claro é de superior importância - deve constituir a estratégia a seguir”. No entanto, a **Uria Menéndez – Proença de Carvalho e a Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados** argumentam que o Estado tem feito um esforço por acautelar os interesses dos investidores. A **Uria-Menéndez – Proença de Carvalho** argumenta que “diferentemente de países como Espanha ou Itália, que procederam a cortes retroativos das tarifas bonificadas de geração de energia por fontes renováveis, o legislador português optou por manter intocadas as tarifas aplicáveis aos projetos em operação ou em fase final de licenciamento, assim transmitindo ao mercado a confiança e segurança necessárias para fomentar o investimento no sector” e destaca que a segurança jurídica do quadro aplicável à remuneração de centrais produtoras tem “desempenhado um papel fundamental na atração de investidores anteriormente focados, designadamente, em mercados como o Espanhol ou o Italiano”. A **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados** acredita que o Estado tem feito um esforço por mitigar o impacto nos investidores “salvaguardado as situações jurídicas existentes, procurando minimizar o número de alterações retroativas ou que possam, de forma grave, prejudicar a confiança e a segurança dos respetivos investidores”, dando o exemplo do acordo alcançado o Estado Português e os promotores de parques eólicos.

Independentemente da discussão mais global da atratividade do quadro normativo português e dos regimes específicos de cada binómio, parece-nos inegável que o regime português hoje apresenta um grau de sofisticação elevado e que deverá privilegiar um conjunto de oportunidades de investimento específicas a curto e a médio prazo, de onde

destacáramos:

- Produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis à base tecnologias de ponta (como é o caso da energia das ondas e das marés);
- Produção elétrica para autoprodução e autoconsumo;
- Produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis com tecnologias mais maduras e com capacidade para competir no mercado ordinário (como é o caso do fotovoltaico);
- Projetos de conversão e eficiência energética (como é o caso do aproveitamento de biomassa na indústria da madeira e cortiça);
- Prospeção e extração de hidrocarbonetos; ou
- Serviços de valor acrescentado no domínio da comercialização de eletricidade e gás natural (de onde se destaca o Smart Metering).

Em qualquer dos casos, é importante destacar que estas oportunidades e, de uma forma geral, o investimento no setor, deverão beneficiar da retoma económica e de outras duas macro tendências que, como lembra a **Sérvulo & Associados**, se traduzem “ na aposta da União Europeia na criação de uma Energy Union, que inclui o compromisso de reforço das interligações no Sudoeste da Europa” e da aposta na transição para um modelo de produção mais descentralizado, eficiente e sustentável.



2. Como descreveria o quadro normativo português quanto à promoção da eficiência energética (“A melhor energia é aquela que não se produz”) ?

Mais concretamente, como classificaria a adequação, implementação e impacto do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética (“PNAEE”).

Abreu Advogados

A promoção da eficiência energética e de fontes de energias renováveis estão integradas no novo quadro estratégico para 2020 referente ao sector energético, a qual procura articular as estratégias para a procura e oferta de energia, tendo como principal objectivo a colocação da energia ao serviço da economia e das famílias e garantindo conjuntamente a sustentabilidade de preços.

Embora se tenha presenciado uma evolução favorável, Portugal ainda apresenta um elevado grau de dependência externa, pelo que o papel da eficiência energética e das FER (Fontes de Energia Renováveis) é fundamental para reforçar os níveis de segurança, promovendo, simultaneamente, a diversificação do panorama energético e o aumento da sustentabilidade associada à produção, transporte e consumo de energia.

As metas estabelecidas pela União Europeia para 2020 traduzem-se em objectivos concretos para Portugal, que são os seguintes: 20% de redução de gases de efeito de estufa; 20% de incorporação de FER no consumo de energia final; 20% de redução do consumo de energia.

No entanto, para além das medidas criadas pela União Europeia, foram adoptadas metas pelo Governo que vão além dos objectivos da União Europeia, revelando o compromisso sério de Portugal no combate às alterações climáticas e à dependência energética externa.

Com efeito, Portugal comprometeu-se com as seguintes metas: 31% de FER no Consumo Final Bruto de Energia; 10% de FER nos Transportes; 20% de redução do consumo de Energia Primária.

Para um efectivo alcance das referidas metas, foi aprovado o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética para o período 2013-2016, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de Abril.

O PNAEE é um instrumento de planeamento energético que estabelece o modo de alcançar as metas e os compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de eficiência energética que comporta as seguintes linhas orientadoras:

- Aumentar a eficiência energética da economia e em particular no sector Estado, contribuindo para a redução da despesa pública e a competitividade das empresas;
- Cumprir todos os compromissos assumidos por Portugal de forma economicamente mais racional;
- Reforçar a monitorização e acompanhamento das diversas medidas;
- Reavaliar medidas com investimentos elevados e fusão de atuais medidas;
- Lançar novas medidas a partir das existentes abrangendo novos sectores de actividade (ex.: Agricultura);
- Aumento da eficiência energética no sector Estado, consubstanciado pelo programa Eco.AP, (O caderno de encargos foi aprovado pela Portaria n.º 60/2013).

Para a implementação das medidas enunciadas foi crucial o apoio concedido pelo Fundo de Eficiência Energética (FEE), criado pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de Maio, o qual tem como objectivos incentivar a eficiência energética, por parte dos cidadãos e das empresas, apoiar projectos de eficiência energética e promover a alteração de comportamentos neste domínio.

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

Em primeiro lugar, discordamos da premissa colocada na questão segundo a qual a melhor energia seria aquela que não se produz. Reduzindo ao absurdo, esta afirmação levaria a admitir que a situação ideal seria a de total ausência de produção de energia, o que só se concebe num quadro de inexistência de vida. Em termos de eficiência energética, parece-nos que a melhor energia não é a que não se produz, mas sim aquela que efectivamente é necessário produzir. O que implica que se identifiquem as fontes de consumo que correspondem aos desperdícios e às perdas evitáveis - que poderíamos qualificar como (para nos integrarmos nas tendências actuais de criação de neologismos) “desnecessidades”.

O objectivo do PNAEE parece ser exactamente a identificação das desnecessidades energéticas, e a tomada de medidas para as minimizar. Para o efeito o Plano parte da identificação de cinco grandes áreas de actuação, relativamente a cada uma das quais são avaliados os consumos globais e definidos objectivos de redução a cumprir dentro do período considerado, que serão conseguidos através do complexo de medidas identificadas.

Em termos de avaliação, teremos a realçar de imediato como positivo o facto de a actual versão do PNAEE assentar num diagnóstico da execução de versões anteriores, com uma avaliação do cumprimento dos objectivos anteriormente traçados. Tal permite construir uma descrição mais perfeita da situação vigente à data da elaboração desta nova versão do Plano, e adequar as medidas e objectivos parcelares segundo considerações mais realistas, eliminando as que se revelaram de “difícil implementação ou quantificação ou com impacto reduzido e sua substituição por novas medidas ou por um reforço de medidas já existentes de menor custo e maior facilidade de implementação”. Consideramos esta atitude como um factor de credibilização do exercício e da sua implementação até à data, muito embora da mesma se possa concluir de imediato que existe espaço para outras medidas, o que permitiria talvez traçar objectivos mais ambiciosos, desde que em

termos de análise custo / benefício e de sustentabilidade esse esforço adicional fosse justificado.

A mesma avaliação parcelar permite avaliar de forma genericamente positiva o quadro normativo resultante do PNAEE, que parece ser adequado face à tipologia de medidas e objectivos contantes do documento.

Como aspecto negativo (ou se quisermos menos positivo) temos a notar (também aqui) a incoerência de algumas das medidas entre si. Por exemplo, a política de promoção da mobilidade sustentável, que pressupõe “o desenvolvimento das infraestruturas públicas de transporte (...) conjugado com a aplicação de medidas restritivas da circulação e estacionamento do transporte individual”, deveria integrar uma reflexão sobre as políticas municipais de criação e tarifação de estacionamentos junto às estações de meios de transporte colectivo, mas por vezes parece que a necessidade de angariação de receitas se transforma no objectivo prioritário.

Mas a forma como o PNAEE é concebido revela uma atitude reactiva face a políticas comunitárias. Neste, como noutros domínios, Portugal parece ir “a reboque”, sem ter capacidade de iniciativa para identificar os seus problemas e traçar os seus programas.

Garrigues

A eficiência energética tem sido, desde há alguns anos, uma das preocupações centrais dos nossos decisores políticos.

Embora a transposição das diretivas comunitárias em matéria de eficiência energética tenha tardado a demora não pôs em causa os objetivos traçados para esta área e cujas medidas têm dado resultados ainda tímidos mas globalmente positivos.

Nesta matéria, destacam-se diversos programas normativos, uns no âmbito de implementação do PNAEE e outros em paralelo, que foram já implementados com vista à melhoria da eficiência energética, nomeadamente no âmbito dos edifícios. É o caso do sistema de certificação energético, dos regulamentos de desempenho energético dos edifícios, do sistema de renováveis na hora bem como as medidas “Renove Casa e Escritório”. Também ao nível da etiquetagem energética e iluminação (taxa sobre lâmpadas) se destacam diplomas legislativos de promoção de eficiência energética.

No setor do Estado / Administração Pública foram estabelecidos objetivos ambiciosos tendo sido já promovidos programas de eficiência energética na Administração Pública quer ao nível dos edifícios do Estado quer ao nível do desempenho energético dos serviços, designadamente através dos contratos de gestão de eficiência energética e dos planos de ação de eficiência energética.

É agora o setor dos transportes aquele que merece particular atenção, já que é neste setor que se concentra o maior peso das importações de petróleo e no qual não se têm ainda sentido resultados muito significativos em matéria de eficiência energética.

Será assim na área da auditoria em eficiência energética, promoção dos transportes coletivos, renovação da frota automóvel através da promoção do veículo elétrico e dos biocombustíveis que podem vir a ser implementadas, num futuro próximo, as medidas com impacto mais significativo em termos de eficiência energética.

Também na área da indústria, é de admitir que venham a ser promovidos programas incentivadores de investimentos em eficiência energética. A promoção e regulamentação da cogeração de elevada eficiência energética foi seguramente um importante passo na promoção da eficiência energética.

Do ponto de vista legislativo, vários foram os diplomas aprovados com vista à promoção da eficiência energética (edifícios, consumos, etiquetagem, mobilidade elétrica, Administração Pública, etc.).

Naturalmente, os resultados práticos de todos estes programas e investimentos só serão demonstrados com o tempo, sendo, no entanto, nossa convicção de que também nesta matéria Portugal conseguirá ocupar um lugar honroso no que respeita ao cumprimento das metas assumidas em matéria de eficiência energética.

Miranda & Associados

O Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética ("PNAEE") insere-se no quadro das metas europeias 20-20-20, cujo principal objetivo consiste em alcançar em 2020 uma redução no consumo de energia e de gases de efeito de estufa de 20%.

O atual PNAEE foi revisto em 2013 com vista à sua adaptação ao contexto económico que afetava Portugal na altura, e tem-se mostrado adequado à realidade nacional, conseguindo níveis de implementação e de impacto positivos através de ações concertadas em diversos setores de atividade. Especificamente, o plano abrange as seis áreas seguintes: transportes, residencial e serviços, indústria, estado, comportamentos e agricultura.

Particularmente no setor público, onde se pretende reduzir significativamente as despesas, foi introduzido o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO. AP), que tem sido responsável pela implantação de alternativas energéticas de baixo consumo e de outras medidas direcionadas à certificação energética dos edifícios do Estado. A execução destas medidas tem resultado em ganhos provenientes da redução de emissões, por exemplo em sistemas de climatização de interiores. No entanto, até à data, a poupança mais significativa foi na iluminação pública, área em que as contas do Estado beneficiaram de uma redução de 21%.

Para além de medidas tomadas no âmbito do setor público, as metas de aumento de eficiência energética consubstanciadas no PNAEE traduziram-se em medidas concretas nas outras áreas de ação do PNAEE. Aqui também, a implementação do plano tem sido bem-sucedida. Mais especificamente, esforços concertados nas áreas que tradicionalmente apresentam maiores consumos, como os transportes e a climatização de interiores, possibilitaram um elevado grau de cumprimento dos objetivos previstos pelo PNAEE para 2016.

No que diz respeito ao setor dos transportes, foram lançados programas para melhorar a eficiência energética nos veículos, incentivar a utilização de transportes coletivos, sobretudo nas zonas urbanas de maior densidade geográfica, e dinamizar a gestão energética das frotas de transportes, incluindo as redes ferroviárias de passageiros.

De acordo com a DGEG, neste setor verificou-se até 2013 um grau de cumprimento dos objetivos previstos no PNAEE para 2016 na ordem dos 83%.

Também na área residencial e serviços foram tomadas medidas concretas destinadas a potenciar a eficiência energética, quer em casa, quer no trabalho, e introduzidos processos de certificação energética nos edifícios. De notar ainda a aposta numa maior integração de fontes renováveis nos edifícios e equipamentos residenciais e de serviços, em particular o solar térmico.

Na área da indústria destacam-se os Planos de Racionalização do Consumo (PRENs) que incentivam uma maior eficiência energética em edifícios de consumo intensivo, tais como edifícios industriais e fábricas. Tais planos, que não só avaliam o estado das instalações mas também incluem medidas que potenciam a racionalização do consumo de energia,

permitiram uma redução de 7% no consumo energético destes edifícios.

Na área da agricultura ainda não se consegue quantificar o impacto do PNAEE, mas registe-se que surgiram várias ações destinadas a reduzir consumos energéticos.

Por último, na área dos comportamentos, e embora esta seja a área mais difícil de quantificar, tem-se verificado um aumento de campanhas de sensibilização e de comunicação que visam promover hábitos e atitudes de consumidores energeticamente eficientes.

Até 2016 prevê-se um grau de cumprimento do PNAEE de mais de 63% face aos objetivos propostos.

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

Portugal tem apostado consistentemente na melhoria dos resultados das suas políticas de eficiência energética, em linha com o percurso da União Europeia neste domínio. Com efeito, à luz da Diretiva n.º 2012/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro e perante a recessão económica recente que veio alterar significativamente os padrões nacionais de consumo de energia primária, o Governo fixou um novo objetivo geral de redução de 25% do consumo de energia primária (por oposição à meta de 20% anteriormente fixada), que exigirá um esforço adicional de redução entre 1,2 e 1,7 Mtep, bem como uma meta de 30% de redução do consumo de energia primária a atingir pelo Estado Português, que assim assinala a importância deste tema.

O sucesso das medidas de eficiência energética preconizadas em cada momento afere-se em larga medida através de uma monitorização constante dos seus resultados e da ponderação dos mesmos contra os custos suportados com as respetivas medidas. Assim, parece-nos francamente positivo o facto de o PNAEE 2016, aprovado pela Resolução de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril, ter a sua génese numa revisão e atualização do PNAEE 2008, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2008, de 20 de maio, permitindo aproveitar e incentivar as medidas cujo sucesso foi comprovado e substituir aquelas cujo potencial ficou aquém do esperado por outras que possam servir para alcançar o mesmo desiderato.

Recentemente foi publicado o Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril, que completou a transposição da disciplina contida na Diretiva 2012/27/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, para a ordem jurídica interna, bem como o Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro, que introduziram alterações relevantes em matéria de eficiência energética.

PLMJ, Sociedade de Advogados

Do ponto de vista da implementação e impacto, o PNAEE 2016 deverá ser considerado conjuntamente com o PNAER - Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período 2013-2020 (PNAER 2020) pois a revisão de 2013 trouxe a integração de ambos os planos e a concertação das políticas e objetivos visados de forma a minimizar o investimento necessário, também pela contribuição do setor energético para a redução das emissões de CO₂¹.

Até 2016, do ponto de vista da eficiência energética, o PNAEE 2016 prevê uma poupança de energia induzida de 8,2%, próxima da meta indicativa definida pela União Europeia

¹ Conforme referido pela ADENE - Agência para a Energia, vide <http://www.adene.pt/planos-e-programas>

(UE) de 9% (Diretiva 2006/32/CE, relativa aos serviços de energia), com uma economia de energia final de 1.501 ktep e de energia primária de 1.773 ktep. As metas atuais foram reduzidas já que o PNAEE anterior previa uma meta de 10%. O sucesso do PNAEE 2016 pasará assim, também, pelo do PNAER 2020 – com 31% de incorporação de fontes de energias renováveis no consumo final bruto de energia e 10% destas no setor dos transportes, 25% de redução do consumo de energia primária em geral e de 30% para a administração pública. De assinalar que estes objetivos são superiores aos da Diretiva 2012/27/UE que aprovou um quadro comum de medidas para a promoção da eficiência energética na UE até 2020 (DEE).

Sumariamente, a redução dos consumos energéticos está distribuída por seis áreas específicas (Transportes, Residencial e Serviços, Indústria, Estado, Comportamentos e Agricultura), abrangendo 10 programas para alcançar os objetivos do PNAEE 2016.

Estas políticas estão em linha com outros programas parciais entretanto aprovados, inclusive com as condições de acesso e as regras de financiamento de projetos no domínio da sustentabilidade e da eficiência no uso dos recursos, e os incentivos à mobilidade ecológica (considere-se a moldura legal de licenciamento visando introduzir competitividade nos operadores de pontos de carregamento de veículos elétricos de agosto de 2015).

Sobretudo desde a aprovação do Decreto-lei n.º 68-A/2015, de 30 de abril², parece claro que se procura assegurar pela via legislativa a continuidade do sucesso da implementação do PNAEE e da DEE.

Destacamos apenas algumas possíveis barreiras a esse sucesso³, como sejam a eventual inelegibilidade de certas medidas para quantificação de poupanças de energia de acordo com a DEE e a insuficiente informação sobre a metodologia de medição de certas poupanças energéticas.

CMS Rui Pena & Arnaut

Portugal acordou tarde para a eficiência energética. Só em 2005, com o lançamento do que se chamou com pompa e circunstância “Estratégia Nacional para a Energia” , é que se começou a pensar no assunto estabelecendo como meta para o corrente ano de 2015, 10% de eficiência, com especial incidência nos transportes, nos edifícios e nos comportamentos dos consumidores, com especial enfoque no próprio Estado. O primeiro PNAEE foi aprovado em 2008 , já depois da Diretiva n.º 2006/32/CE, do Parlamento europeu e do Conselho, de 5 de abril, que apontou para 2020 uma otimização no consumo de energia de 20%.

Mais recentemente, o último Governo (XX) propôs-se, no seu programa, conseguir uma redução de 25% no consumo até 2020, e 30% em 2030, obrigando a Administração Pública, como primeiro exemplo, a reduzir o consumo para 30% no mesmo período temporal. Em termos de projeto, considero as medidas propostas adequadas, mas em termos de implementação estão muito atrasadas. A sucessiva edição do “Plano de Promoção de Eficiência no Consumo” (PPEC), promovido pela ERSE e pela DGEG, não tem dado resultados palpáveis. Os meios disponíveis são escassos para promoverem a desejável mudança de comportamento dos “players”.

Não conheço estatísticas específicas sobre o resultado global destas medidas, mas é

2 Diploma que transpôs tardiamente disposições da DEE.

3 Vide os estudos comparativos dos PNAEE dos Estados-Membros seguintes: J. Rosenow (e outros), Study evaluating the national policy measures and methodologies to implement Article 7 of the Energy Efficiency Directive, 2015; The Coalition for Energy Savings, Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Analysis of Article 7 Member States reports, 2014.

possível já definir uma tendência positiva nos resultados conseguidos. Existem, por outro lado, alguns casos pontuais de sucesso. Em termos agregados, olhando para os dados disponíveis sobre o consumo e a intensidade energética, neste período, tem havido uma redução significativa, o que indicia, apesar do fator estagnação/recessão da atividade económica, estarmos apesar de tudo no bom caminho.

Com efeito, de acordo com as estatísticas da DGEG, em termos de consumo de energia primária, passou de 27.087 ktep em 2005 para 21.515⁴ ktep em 2013, e no que se refere ao consumo de energia final, no mesmo período, de 19.579 ktep para 15.167⁵ ktep. Em termos de intensidade energética, calculada em tep/M€, diminuiu também, entre 2005 e 2013, de 174 para 151⁶ na Indústria, de 22 para 17 nos Serviços, de 40 para 32 nos Transportes, de 159 para 138 na Agricultura e Pescas e de 33 para 25 nas Famílias.

O sinal dado pela Administração Pública começa também a ser positivo. Exemplo disso é o recente Programa de Mobilidade Sustentável da Administração Pública 2015-2020, lançado em 28 de julho de 2015, que almeja uma substituição de um total de 1200 veículos convencionais por veículos elétricos (cerca de 7% da frota existente) e uma redução de 20% das emissões de CO2 daí provenientes.

Apesar do atraso e dos escassos meios disponíveis para a implementação desta estratégia, e do muito que ainda há para fazer, julgo que a mensagem tem vindo a ser passada convenientemente e com uma pedagogia certa

Sérvulo & Associados

Há cerca de três anos, a Diretiva 2012/27/EU veio reiterar o objetivo estabelecido desde finais de 2006 de reduzir em 20% o consumo de energia primária na União Europeia até 2020. Mais do que isso, porém, em face da confirmação de que a União não estava no bom caminho para atingir esse objetivo, a referida Diretiva entendeu necessário atualizar o quadro jurídico aplicável.

Nesse contexto, foi reconhecida importância fulcral aos edifícios considerando que estes representam 40% do consumo de energia final da União. E, para o efeito, foi conferido destaque aos edifícios propriedade de organismos públicos e de organismos de habitação social, dado que representam parte considerável do parque imobiliário, têm grande visibilidade na vida pública ou prosseguem finalidades em benefício dos chamados consumidores vulneráveis.

Para a prossecução nacional das metas definidas a nível europeu foi:

- Estabelecido nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015 um objetivo geral de redução no consumo de energia primária de 25% e um objetivo de redução específico para a Administração Pública de 30% no horizonte de 2020.
- Aprovado o «Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período 2013-2016» («PNAEE»).

O PNAEE delimita seis áreas de ação primordial (Transportes, Residencial e Serviços, Indústria, Estado, Comportamentos e Agricultura) e prevê a implementação de programas e medidas que visam a redução do consumo de energia nos edifícios novos e existentes nas áreas «Residencial e Serviços» e «Estado». Em particular, no que respeita à área «Estado», parte dessas medidas está assente no «Programa de Eficiência Energética na Ad-

4 Dado previsional da DGEG.

5 Idem nota anterior.

6 Os dados de 2013 são ainda previsionais.

ministração Pública» («Programa ECO.AP»), que visa o desenvolvimento de uma política de eficiência energética nos edifícios e equipamentos da Administração, através da contratação das denominadas empresas de serviços energéticos, estabelecendo mecanismos de conceção e contratação de forma articulada e abrangente, com vista à criação de economias de escala e à maximização da coerência técnica dos serviços prestados.

Acontece que o Programa ECO.AP abrange apenas os serviços e organismos do sector público administrativo tradicional, com eventual extensão aos designados organismos de direito público, não parecendo contemplar, por exemplo, a adesão de muitas das instituições particulares de solidariedade social («IPSS»), categoria que integra uma pluralidade de instituições (em Portugal, parecem existir atualmente mais de 5000) caracterizadas por alguma fragmentação e dispersão territorial (ao nível das instituições, respetivas iniciativas e meios) e pela detenção de um vasto património imobiliário, assumindo ainda a gestão de alguns edifícios e equipamentos pertencentes ao Estado ou autarquias locais.

O parque imobiliário pertencente ou sob gestão das IPSS apresenta um potencial de economia de energia crucial não apenas para o cumprimento dos objetivos de eficiência energética, mas também para a própria eficiência do sector da economia social, promovendo a sua sustentabilidade e a otimização dos recursos provenientes de entes públicos, pelo que, não sendo possível adotar os mecanismos do Programa ECO.AP (atendendo à autonomia de gestão de cada IPSS), afigura-se importante a criação de mecanismos de promoção, de forma igualmente articulada e abrangente, da eficiência energética nas instalações das IPSS.

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

Muito embora assente num quadro normativo abrangente e complexo e de implementação dispersa em diversos diplomas legais avulsos, o PNAEE tem-se evidenciado como um bom plano de ação programática, suficientemente transversal para a prossecução dos seus objetivos. Dúvidas surgem, porém, ao nível da sua aplicação efetiva.

Com efeito, com uma taxa de cumprimento médio inferior a 50%, muito trabalho ficou por realizar no âmbito do PNAEE 2008. E se os resultados do PNAEE 2008 ficaram aquém dos objetivos, a fasquia está agora ainda mais alta com a aprovação do PNAEE 2016 pela Resolução do Conselho de Ministros no. 20/2013, de 10 de abril, que estabelece em 25% o objetivo de redução do consumo de energia primária para o ano de 2020.

Num primeiro momento, bem terá andado o Governo ao proceder à revisão integrada do PNAEE e do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) 2020, tendo por base o alinhamento dos respetivos objetivos em função do consumo de energia primária.

Adicionalmente, o PNAEE 2016 parece refletir ainda uma abordagem mais adequada à implementação dos objetivos propostos, através do reforço da aposta em medidas já implementadas e que revelaram resultados positivos no passado (v.g., promoção do uso de lâmpadas LED ou do halogéneo eficiente, cogeração hospitalar, reforço da certificação energética em edifícios residenciais). Designadamente, prevê-se um incremento na certificação energética de edifícios do Estado que poderá originar uma poupança energética de 66133 tep já em 2016.

Do ponto de vista da sua implementação, prevê-se que o PNAEE 2016 seja em grande parte executado através de medidas regulatórias (v.g., imposição de penalizações sobre equipamentos ineficientes, requisitos mínimos de classe de desempenho energético, obrigatoriedade de etiquetagem energética, obrigatoriedade de realização de auditorias energéticas), que dependerão da efetiva monitorização e aplicação das necessárias medidas coercivas em caso de incumprimento. Infelizmente, porém, o PNAEE 2016 des-

perdiu a oportunidade de atribuir as competências específicas de fiscalização a uma única entidade administrativa, distanciando-se assim do modelo one-stop-shop, que nos parece o mais adequado à implementação de medidas sectorialmente transversais.

Pelo contrário, do PNAEE 2016 parece resultar uma sobrecarga de competências em entidades já curtas de recursos, como a Direção Geral de Energia e Geologia ou a ERSE, IP.

Para além das limitações que se antecipam em sede de monitorização das medidas regulatórias, a implementação dos mecanismos de financiamento do plano poderá também não oferecer as garantias necessárias à sua eficácia, atendendo, designadamente, às dotações orçamentais alocadas. Tome-se como exemplo o "curto" montante de € 3,000,000.00 disponível no Fundo de Eficiência Energética relativas a concursos abertos a 30 de setembro de 2015 no âmbito do PNAEE.

Em suma, muito embora o quadro legal seja coerente, abrangente, pontualmente complementado por legislação setorial (v.g. Decreto-Lei no. 118/2013, de 20 de agosto, que aprova o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios, o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação e o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços) e em teoria adequado à prossecução dos seus objetivos, o PNAEE 2016 não dispõe de um sistema de implementação centralizado, dotado de um suficiente número de meios humanos e recursos financeiros.

Vieira de Almeida

O quadro normativo português quanto à promoção da eficiência energética é bastante ambicioso mas peca, em nossa opinião, por uma maior concretização e monitorização das medidas a levar a cabo nesse âmbito.

Elogiamos nesta matéria a vontade de tratar as questões de eficiência energética como prioritárias e essenciais para o desenvolvimento do país.

No entanto, do ponto de vista prático, a concretização de tais metas e objetivos ambiciosos tem ficado aquém das expectativas; ou pelo menos, os (poucos) resultados conhecidos e divulgados não permitem aferir da concretização desses objetivos em termos que possam ser considerados satisfatórios.

Nomeadamente, quando se acede à página do Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), apenas temos dados de 2010, e relativamente a 29 entidades participantes.

Creemos que uma maior divulgação das iniciativas levadas a cabo nesta matéria pelo setor público, e dos resultados obtidos, seria indutora de uma mudança de mentalidade que cremos essencial para a prossecução de uma verdadeira política de eficiência energética.

Porém, isso apenas não bastará pois a política de investimento na eficiência energética é de longo prazo e requer investimentos financeiros, nomeadamente a nível de alterações tecnológicas.

Por outro lado, o atraso na concretização da política de cogeração tem atrasado investimentos e a incerteza (ainda) do apoio que será dado aos investimentos nesta área tem afastado, quer o investimento nacional, quer o investimento internacional. A este respeito, importa notar que a cogeração é notoriamente apoiada a nível europeu (como resulta claramente da diretiva europeia), sem que essa aposta se sinta verdadeiramente a nível nacional.

Creemos assim, que é diferenciador, pela positiva, o quadro normativo que tem vindo a ser desenhado para a política de crescimento verde e que inclui várias medidas de eficiência energética.

No entanto, cremos que em termos práticos ainda não se tem notado (mais uma vez, acreditamos, fruto da crise económica) uma verdadeira aposta na eficiência energética.

E é para nós claramente uma área de aposta, económica e jurídica. As questões de eficiência energética não carecem de motivação económica (decorrem inevitavelmente da mesma) mas têm de ser concebidas e implementadas de forma adequada (incluindo ao nível jurídico) por forma a que possam efetivamente conduzir a resultados visíveis.

EnerXXI – Think Tank de Energia

A eficiência energética é, em qualquer cenário energético de longo prazo que inclua metas ambientais, um fator preponderante para o cumprimento dessas metas. Se todas as outras medidas têm como objetivo a alteração do mix energético, a eficiência energética visa a redução do consumo absoluto de energia e, sempre que não se sobreponha à criação líquida de valor, é uma medida positiva.

O documento de “Estratégia Nacional para a Energia”, de 2005, estabeleceu 10% de eficiência como meta para o ano de 2015, com especial incidência para a redução de consumos no setor dos transportes, nos edifícios e nos comportamentos dos consumidores, com destaque para o Estado.

O Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), o instrumento estratégico criado para materializar os objetivos de eficiência energética com que Portugal se comprometeu a nível europeu, está em vigor desde 2008, concluindo-se este ano o Plano plurianual em curso (2013-16).

Até 2016, do ponto de vista da eficiência energética, o PNAEE prevê uma poupança de energia induzida de 8,2%, próxima da meta indicativa definida pela União Europeia de 9% na Diretiva 2006/32/CE, após redução dos objetivos definidos em 2008, já que o PNAEE anterior previa uma meta de 10% (ver figura 1).

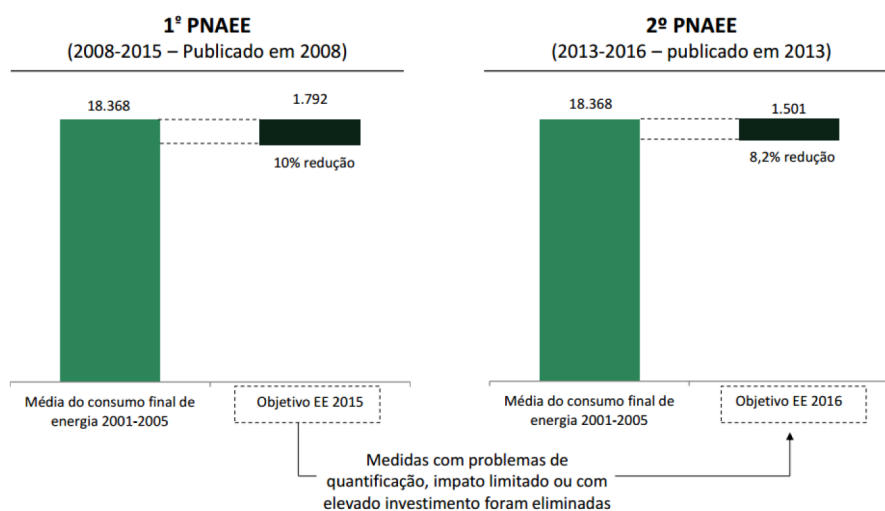


Fig. 1 – Objetivos PNAEE 08-15 vs PNAEE 13-16 (fonte DGEG)

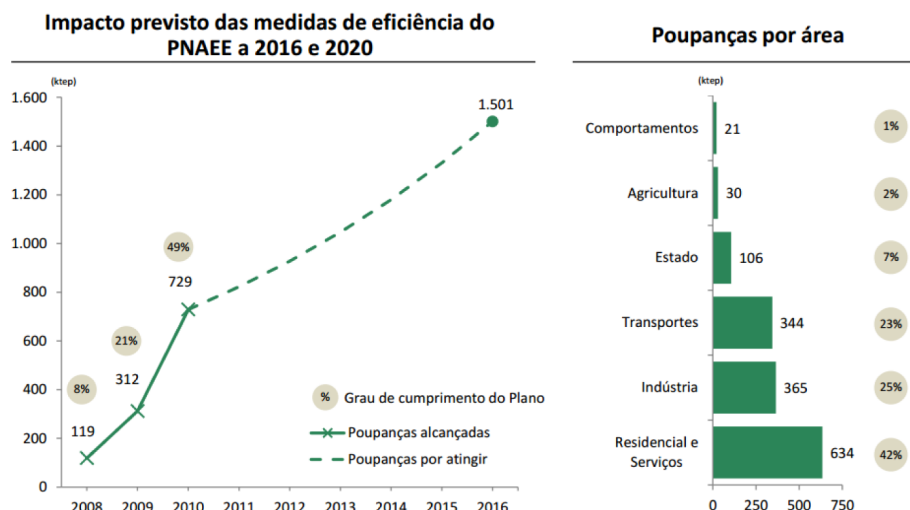


Fig. 2 – Objetivos do PNAEE até 2020 por área de intervenção (fonte DGEG)

O PNAEE distingue seis áreas específicas de intervenção, nomeadamente, Transportes, Residencial e Serviços, Indústria, Estado (consubstanciado pelo programa específico ECO.AP), Comportamentos e Agricultura, contemplando diversas medidas de promoção da eficiência energética para atingir as metas propostas para 2016 e 2020 em cada um destes eixos (ver figura 2).

A revisão de 2013 do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER), por via da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, trouxe a integração de ambos os planos e a concertação das políticas e objetivos visados de forma a minimizar o investimento necessário, também pela contribuição do setor energético para a redução das emissões de CO₂.

Para promover a sua concretização foi também criado o Fundo de Eficiência Energética (FEE), pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, o qual tem como objetivos incentivar a eficiência energética, por parte dos cidadãos e das empresas, apoiar projetos de eficiência energética e promover a alteração de comportamentos neste domínio.

Em Abril de 2015 foi publicado o Decreto-Lei n.º 68-A/2015, que completou a transposição da disciplina contida na Diretiva 2012/27/EU (a qual veio reiterar o objetivo estabelecido desde finais de 2006 de reduzir em 20% o consumo de energia primária na União Europeia até 2020) para a ordem jurídica interna, bem como o Decreto-Lei n.º 194/2015, que introduziram alterações relevantes em matéria de eficiência energética.

Foi também lançado em julho de 2015 o Programa de Mobilidade Sustentável da Administração Pública 2015-2020, que visa uma substituição de um total de 1200 veículos convencionais por veículos elétricos (cerca de 7% da frota existente) e uma redução de 20% das emissões de CO₂ daí provenientes.

Adequação

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013 salienta, no seu texto introdutório, que apesar dos resultados globais alinhados com as metas europeias, o setor produtivo apresentava uma intensidade energética 27% superior à média europeia. Este resultado, de

acordo com o governo em funções à data, “vem reforçar a necessidade de intensificar os esforços na atuação direta sobre a energia final, no âmbito do PNAEE, em particular da economia produtiva, por oposição a um maior nível de investimento na oferta de energia”.

No site oficial do PNAEE (www.pnaee.pt) pode compreender-se também quais as fontes de financiamento do Plano: “O PNAEE 2016 é essencialmente executado através de medidas regulatórias (e.g. imposição de penalizações sobre equipamentos ineficientes, requisitos mínimos de classe de desempenho energético, obrigatoriedade de etiquetagem energética, obrigatoriedade de realização de auditorias energéticas), mecanismos de diferenciação fiscal (e.g. discriminação positiva em sede de IUC, ISV e ISP) e apoios financeiros provenientes de fundos que disponibilizem verbas para programas de eficiência energética, tais como o FFE [...], o PPEC - Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica, promovido pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) no quadro do PNAC, o Fundo Português de Carbono (FPC), criado pelo Decreto -Lei n.º 71/2006, de 24 de março, destinado a apoiar, entre outros, projetos que conduzam à redução de emissões de gases com efeito de estufa, o programa Portugal 2020 e outros instrumentos financeiros comunitários.”

Em geral as sociedades consultadas têm uma perspetiva positiva do enquadramento legal existente.

A **Uriá Menéndez – Proença de Carvalho** refere que “o PNAEE tem-se evidenciado como um bom plano de ação programática, suficientemente transversal para a prossecução dos seus objetivos”.

A **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira** destaca o carácter incremental do Plano, com “a atual versão do PNAEE (a) assentar num diagnóstico da execução de versões anteriores, com uma avaliação do cumprimento dos objetivos anteriormente traçados.” No entender desta sociedade, esta orientação conceptual é positiva, pois permite “construir uma descrição mais perfeita da situação vigente à data da elaboração desta nova versão do Plano, e adequar as medidas e objetivos parcelares segundo considerações mais realistas”, pelo que avaliam “de forma genericamente positiva o quadro normativo resultante do PNAEE, que parece ser adequado face à tipologia de medidas e objetivos contantes do documento”.

Segundo a **Miranda & Associados**, o PNAEE “tem-se mostrado adequado à realidade nacional, conseguindo níveis de implementação e de impacto positivos através de ações concertadas em diversos setores de atividade.”

Na opinião da **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados** parece-lhes “francamente positivo o facto de o PNAEE 2016, [...] ter a sua génese numa revisão e atualização do PNAEE 2008, [...] permitindo aproveitar e incentivar as medidas cujo sucesso foi comprovado e substituir aquelas cujo potencial ficou aquém do expectado por outras que possam servir para alcançar o mesmo desiderato.”

Para a **Uriá Menéndez – Proença de Carvalho**, “muito embora assente num quadro normativo abrangente e complexo e de implementação dispersa em diversos diplomas legais avulsos, o PNAEE tem-se evidenciado como um bom plano de ação programática, suficientemente transversal para a prossecução dos seus objetivos.”

Vieira de Almeida acredita que o quadro legal desenhado para a política de crescimento verde, a qual inclui várias medidas relativas à eficiência energética, faz a diferença.”

Implementação

O grau de execução do PNAEE não tem sido comunicado com a regularidade que seria desejável, sendo a última informação disponível relativa à execução de 2013. Em 2013

a execução global do programa estava a 60% face às metas de 2016 e a 44% face às metas de 2020. No entanto, esta execução não tem ocorrido de forma proporcional nos vários setores, sendo uma parte muito relevante desta execução conseguida pelo setor

Programa	Meta 2016 (tep)	Execução	Meta 2020 (tep)	Execução
Agricultura	30,000	0%	40,000	0%
Comportamentos	32,416	50%	32,416	50%
Estado	153,634	23%	295,452	12%
Indústria	377,221	64%	521,309	46%
Residencial e Serviços	836,277	58%	1,098,072	44%
Transportes	343,683	82%	406,815	69%

Tabela 1 - Contribuição, por programa, de energia primária poupada (tep) até 2013 para as metas de 2016 e 2020 (fonte PNAEE)

dos Transportes (ver tabela 1).

Ao nível da implementação as sociedades apresentam perspetivas mistas, identificando pontos positivos e negativos nos planos de ação que têm sido delineados para dar cumprimento às metas definidas.

A **Garrigues** destacou alguns mecanismos formais que foram postos em prática pelos governos nos últimos 10 anos, enquadrados ou não no âmbito do PNAEE, como sejam “o sistema de certificação energético, dos regulamentos de desempenho energético dos edifícios, do sistema de renováveis na hora bem como as medidas “Renove Casa e Escritório”. Também ao nível da etiquetagem energética e iluminação (taxa sobre lâmpadas) se destacam diplomas legislativos de promoção de eficiência energética”. Esta sociedade refere ainda o setor dos Transportes como aquele que representa um maior desafio para o cumprimento de objetivos de eficiência energética e redução da dependência do petróleo nos próximos anos, nomeadamente “na área da auditoria em eficiência energética, promoção dos transportes coletivos e renovação da frota automóvel”.

A **Miranda & Associados** refere os resultados positivos no setor público, com a consequente redução de custos energéticos operacionais, através da implementação do acima referido “Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), que tem sido responsável pela implantação de alternativas energéticas de baixo consumo e de outras medidas direcionadas à certificação energética dos edifícios do Estado”. Considera também que o PNAEE tem apresentado bons resultados nos restantes eixos de intervenção, realçando no setor da Indústria os Planos de Racionalização do Consumo (PRENs).

Segundo a **PLMJ Sociedade de Advogados**, “sobretudo desde a aprovação do Decreto-lei n.º 68-A/2015 [...], parece claro que se procura assegurar pela via legislativa a continuidade do sucesso da implementação do PNAEE e da Diretiva 2012/27/EU [Diretiva de Eficiência Energética (DEE)]. Como reserva à execução, esta sociedade destacou ainda algumas possíveis barreiras a esse sucesso, como sejam a eventual inelegibilidade de certas medidas para quantificação de poupanças de energia de acordo com a DEE e a insuficiente informação sobre a metodologia de medição de certas poupanças energéticas.”

A **CMS Rui Pena & Arnaut** considera que “apesar do atraso e dos escassos meios disponíveis para a implementação desta estratégia, e do muito que ainda há para fazer, [...]

a mensagem tem vindo a ser passada convenientemente e com uma pedagogia certa.”

Já a **Uria Menéndez – Proença de Carvalho** prevê que “o PNAEE 2016 seja em grande parte executado através de medidas regulatórias [...], que dependerão da efetiva monitorização e aplicação das necessárias medidas coercivas em caso de incumprimento. Infelizmente, porém, o PNAEE 2016 desperdiçou a oportunidade de atribuir as competências específicas de fiscalização a uma única entidade administrativa, distanciando-se assim do modelo one-stop-shop, que nos parece o mais adequado à implementação de medidas sectorialmente transversais. Pelo contrário, do PNAEE 2016 parece resultar uma sobrecarga de competências em entidades já curtas de recursos, como a Direção Geral de Energia e Geologia ou a ERSE, IP.”

Esta sociedade chama ainda a atenção para que, “para além das limitações que se antecipam em sede de monitorização das medidas regulatórias, a implementação dos mecanismos de financiamento do plano poderá também não oferecer as garantias necessárias à sua eficácia, atendendo, designadamente, às dotações orçamentais alocadas. Tome-se como exemplo o curto montante de € 3,000,000.00 disponível no Fundo de Eficiência Energética relativas a concursos abertos a 30 de setembro de 2015 no âmbito do PNAEE.”

A **Vieira de Almeida** considera que “o quadro normativo português quanto à promoção da eficiência energética é bastante ambicioso mas peca [...] por falta de uma maior concretização e monitorização das medidas a levar a cabo nesse âmbito.”

Impacto

O enquadramento nacional e europeu em 2016 é substancialmente diferente do que existia em 2005, aquando da publicação da Estratégia Nacional de Energia. As duas datas estão separadas por uma grave crise económica que conduziu à retração da economia portuguesa. Em consequência deste facto, o consumo de energia sofreu também uma queda, facilitando o cumprimento das metas de eficiência energética para 2020. Adicionalmente, o setor dos Transportes tem assistido a uma estratégia de redução dos consumos específicos por parte dos fabricantes automóveis que também permitiu, por renovação da frota, uma redução significativa das emissões, apesar das dúvidas criadas em relação à credibilidade dos resultados apresentados pelas marcas devido aos mais recentes casos, nomeadamente o da Volkswagen nos EUA.

As metas deveriam ter uma indexação à intensidade energética ou seja, à relação entre crescimento económico e crescimento do consumo de energia. A sua inexistência facilita o cumprimento das metas, em especial depois de uma grave crise económica. Esta situação levada ao extremo permitiria antever uma situação de tão grave retração económica que seria possível cumprir as metas sem qualquer medida específica para esse fim.

Regressando à análise específica do impacto do PNAEE, a **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira** destaca pela negativa “o carácter redutor de algumas medidas, como por exemplo a restrição de circulação nos centros urbanos sem o adequado reforço do serviço de transportes coletivos.”

Para a **CMS Rui Pena & Arnaut**, “a sucessiva edição do “Plano de Promoção de Eficiência no Consumo” (PPEC), promovido pela ERSE e pela DGEG, não tem dado resultados palpáveis. Os meios disponíveis são escassos para promoverem a desejável mudança de comportamento dos “players”. Em termos agregados, olhando para os dados disponíveis sobre o consumo e a intensidade energética, neste período, tem havido uma redução significativa, o que indicia, apesar do fator estagnação/recessão da atividade económica, estarmos [...] no bom caminho.”

Para a **Sérvulo & Associados**, o “Programa ECO.AP abrange apenas os serviços e organismos do sector público administrativo tradicional, com eventual extensão aos designados organismos de direito público, não parecendo contemplar, por exemplo, a adesão de muitas das instituições particulares de solidariedade social, categoria que integra uma pluralidade de instituições (em Portugal, parecem existir atualmente mais de 5000) caracterizadas por alguma fragmentação e dispersão territorial (ao nível das instituições, respetivas iniciativas e meios) e pela detenção de um vasto património imobiliário, assumindo ainda a gestão de alguns edifícios e equipamentos pertencentes ao Estado ou autarquias locais. O parque imobiliário pertencente ou sob gestão das IPSS apresenta um potencial de economia de energia crucial não apenas para o cumprimento dos objetivos de eficiência energética, mas também para a própria eficiência do sector da economia social, promovendo a sua sustentabilidade e a otimização dos recursos provenientes de entes públicos, pelo que, não sendo possível adotar os mecanismos do Programa ECO.AP (atendendo à autonomia de gestão de cada IPSS), afigura-se importante a criação de mecanismos de promoção, de forma igualmente articulada e abrangente, da eficiência energética nas instalações das IPSS.”



3. Energias renováveis: apoios directos ao investimento, incentivos à colocação de energia na rede (feed-in tariffs) ou mercado livre apenas condicionado pelo impacto da taxa de carbono?

Abreu Advogados

No mercado português coexistem os diversos modelos acima apontados.

No que diz respeito aos apoios directos ao investimento, há que afirmar que os mesmos existem mas também reconhecer que se tem verificado um manifesto decréscimo na sua atribuição, circunstância a que não é alheia a crise económica vivida pelo país e a consequente necessidade de modificar o paradigma das políticas de promoção do sector energético.

No âmbito do PNAER podem indicar-se, a título exemplificativo, um conjunto de fundos que promovem, as energias renováveis: o Fundo de Eficiência Energética (FEE), o Fundo de Apoio à Inovação (FAI), o qual se encontra, todavia, suspenso no que se reporta a projectos sobre eficiência energética, o Fundo Português do Carbono (FPC), ou outros programas regionais relacionados com a competitividade e inovação ao abrigo do Portugal 2020.

Paralelamente surge um tipo de apoio à produção que escapa às regras gerais de livre mercado, instituído pela Portaria n.º 251/2012, de 20 de Agosto. Este diploma estabelece os incentivos à garantia de potência, os quais se dividem em incentivos à disponibilidade e ao investimento. Este regime opera para que haja sempre disponibilidade energética no SEN. Assim, em casos muito especiais o Estado remunera os produtores pela introdução na rede de energia. Isto funciona, todavia, como um limite ao seu arbítrio de produção e à sua movimentação no mercado já que nestes casos tem de se registar uma constância produtiva e invariabilidade do valor da remuneração (no cálculo Preço/MW).

No que toca aos incentivos à colocação de energia na rede (feed-in tariffs) verificaram-se alterações significativas, conforme já tivemos oportunidade de referir.

A estratégia nacional que define esta matéria existe sob a denominação PNAER, o qual foi instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de Abril. Que es-

tabelece dois tipos de regimes remuneratórios: i) Regime Ordinário, em que os produtores vendem a electricidade em função do interesse demonstrado em cada momento pela rede; e ii) Regime Especial, produção sujeita a regimes jurídicos especiais, tais como a produção de electricidade através de cogeração e de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, a microprodução, a mini produção e a produção sem injeção de potência na rede, bem como a produção de electricidade através de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, não sujeita a regime jurídico especial.

Coexistem dois regimes remuneratórios: i) O regime geral, em que os produtores de electricidade vendem a electricidade produzida, nos termos aplicáveis à produção em regime ordinário, em mercados organizados ou através da celebração de contratos bilaterais com clientes finais ou com comercializadores de electricidade, incluindo com o facilitador de mercado ou um qualquer comercializador que agregue a produção; ii) O regime de remuneração garantida, em que a electricidade produzida é entregue ao comercializador de último recurso, contra o pagamento da remuneração atribuída ao centro electroprodutor.

A atribuição do regime de remuneração garantida é precedido de concurso público.

Ainda que de forma faseada, entre 1995 e 2006, o mercado português liberalizou-se por completo, alargando a todos os comerciantes/consumidores a possibilidade de escolherem a sua posição no mercado da energia (eléctrica).

Muito embora o mercado seja livre, existem porém situações em que essa liberdade é limitada, quer seja pela imposição de limites de emissão de gases poluentes (nas energias produzidas com recurso à combustão – Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril e a Portaria n.º 677/2009, de 23 de Junho), quer seja através das obrigações de produção nos regimes remunerados de produção.

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

É sabido que nas condições actuais a criação de infraestruturas de produção de energias renováveis implica normalmente investimentos de elevado montante, que só muito dificilmente serão remunerados através de uma actividade de exploração em ambiente concorrencial puro. Tal constatação, associada à ideia geralmente aceite de que as energias renováveis constituem uma solução de sustentabilidade e, em certos casos, como o português, de redução de dependência face às importações, levou a que, em termos políticos, se reconhecesse a necessidade de criar mecanismos correctores que permitissem o desenvolvimento deste sector. É deste enquadramento que resultam os vários esquemas de subsidiação que têm sido utilizados.

Os incentivos ao investimento têm, para os investidores, a grande vantagem de reduzir à partida o esforço financeiro que terão de fazer por recurso a fundos próprios. Contudo, a sua generalização poderá levar ao desenvolvimento de situações de sobrecapacidade, que poderão ser evitadas através da pré-definição de regras para

a sua concessão, limitando as verbas disponíveis a um determinado número limite de unidades a instalar. A discussão passará então para o plano da identificação das modalidades mais adequadas para a concessão destes incentivos.

A opção pela subsidiação a partir de incentivos à colocação da energia na rede mostrou-se particularmente interessante para as soluções do tipo co-geração ou painéis solares individuais, tendo resultado na multiplicação deste tipo de unidades, cuja exploração produz para os seus promotores um efeito duplo de redução da factura energética por diminuição dos consumos importados e de geração de uma fonte de receitas derivada do preço pago pelos operadores de distribuição pela energia colocada na rede. O modelo foi igualmente utilizado em Portugal no caso dos parques eólicos, como expediente alternativo à concessão de incentivos directos ao investimento.

Ambos estes modelos introduzem distorções ao normal funcionamento dos mercados, pelo que podem contribuir para criar nos consumidores a expectativa de perpetuidade de um nível de preços que resultava de alternativas mais económicas, favorável ao desenvolvimento do fenómeno do “deficit tarifário”.

A última hipótese levantada, de apenas condicionar a livre iniciativa dos promotores e consumidores através do impacto da taxa de carbono pareceria, em termos teóricos, mais simpática, porque permitiria conciliar preocupações de diversas ordens com óbvio impacto político: ambientais, sociais, de desenvolvimento económico, etc. O problema estará na forma de “dosear” a taxa, de como a calcular e atribuir, sobretudo se tivermos em conta o voraz apetite do Estado por receitas, que pode vir a alterar os dados da equação. Bastará que nos lembremos da anulação do benefício que foi dado nos anos 90 aos combustíveis sem chumbo, que foram introduzidos no mercado a preços inferiores em virtude da aplicação de uma taxa de imposto mais baixa. É que a procura deste tipo de produto é relativamente inelástica, porque os motores não permitem a opção. E por isso, assim que se verificou que os novos combustíveis tinham atingido uma determinada quota de mercado, apresentando tendência de subida, o incentivo foi anulado. Perante a falta de alternativa, a tentação é forte.

Garrigues

Depende das políticas definidas em matéria energética que em cada momento sejam adotadas e do nível de penetração das energias renováveis pretendido.

No que respeita à produção de eletricidade através de fontes de energia renováveis, parece-nos que, se num primeiro momento se justificou a subsidiação do investimento como forma de assegurar o desenvolvimento de projetos em energias renováveis e assim o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, assegurando ao promotor uma rendibilidade garantida por um determinado período de tempo e consequentemente, diminuindo significativamente o risco comercial, hoje a realidade é bem diferente.

As tecnologias estão mais desenvolvidas, mais maduras e mais economicamente mais acessíveis, pelo que se justifica cada vez mais que o regime das energias renováveis se aproxime do regime de mercado para os novos projetos, reservando-se a subsídio para projetos de I&D e projetos considerados estratégicos do ponto de vista do interesse nacional.

Parece-nos assim que os incentivos e apoios financeiros devem ser alocados às novas tecnologias emergentes (potenciando o desenvolvimento tecnológico) que, precisamente por não estarem ainda em condições de concorrer em regime de mercado, necessitam de apoios para o seu desenvolvimento, mas sempre na perspectiva da futura redução progressiva dos apoios e incentivos e da aproximação ao regime de mercado. Essa, cremos, deve ser a filosofia subjacente à utilização do mecanismo de *feed-in tariffs*.

Em qualquer caso, qualquer decisão sobre a atribuição de incentivos ao investimento na área da energia deve ser assente em critérios de racionalidade económica, para que não se criem encargos acrescidos para o erário público, para o cliente final ou para os consumidores em geral.

A experiência demonstrou que a extrema dificuldade em repercutir nas tarifas da eletricidade todos os custos das políticas energéticas pode conduzir à criação de um défice tarifário cujos custos não podem ser repercutidos direta e imediatamente no preço da eletricidade o que conduziria ao seu progressivo agravamento, resultando num défice em permanente crescimento com custos gravosos para a economia.

É certo que os custos com as *feed-in tariffs* não são a fonte exclusiva do défice tarifário para o qual contribuem também outros fatores. Porém, qualquer decisão sobre a subsídio das energias renováveis terá sempre tendencialmente de ter um suporte financeiro que comprove a respetiva sustentabilidade, devendo sempre ter presente o objetivo de acabar com o défice tarifário até à data anunciada de 2022.

Estando atualmente em curso um conjunto de medidas que visam eliminar o défice tarifário nos próximos 7 anos, parece-nos que, no futuro, a promoção das energias renováveis deve ser feita tendencialmente através de outros mecanismos que não a subsídio direta ou de *feed-in tariffs*.

É assim necessário criar mecanismos que continuem a assegurar e incentivar o investimento das energias renováveis, designadamente pelo importante papel que têm na redução das importações e aumento das exportações, na criação de emprego e na qualidade ambiental, sem contudo potenciar ou agravar encargos para as próximas gerações.

Miranda & Associados

A escassez de recursos energéticos fósseis em Portugal resultou na definição de estratégias de incentivos para investimentos em energias renováveis endógenas com vista a reduzir a nossa dependência energética externa. Até 2012 vigorava um regime de incentivos remuneratórios, que previa as chamadas *feed-in tariffs*. Um investidor que produzisse

energia a partir de fontes renováveis e a vendesse à rede beneficiava de um modelo de tarifas e lucro garantidos. Este modelo mostrou-se ineficiente. A prioridade foca-se agora na transição deste sistema de intervenção estatal com o objetivo de proteger e fomentar o crescimento da produção de energias renováveis para um regime de livre concorrência, onde as ajudas estatais são mantidas em níveis mínimos.

O PNAER para o período de 2013-2020 define os objetivos nacionais relativos à quota de energia proveniente de renováveis e promove um mercado energético que opere em condições de livre concorrência de preços. Assim, nas decisões de investimento deixam de estar presentes fatores como uma remuneração garantida dado que o mercado energético passa a operar em condições de livre concorrência de preços, e os consumidores passam a poder movimentar-se livremente no mercado, escolhendo uma ou outra comercializadora consoante os preços e condições oferecidas. Neste sentido, de certa forma, o risco de investimento em fontes de energia renovável aumenta.

De salientar o DL n.º35/2013, de 28 de Fevereiro, que cria um regime de opção para os produtores de energia elétrica através de pequenas centrais hídricas e altera o regime remuneratório aplicável às instalações eólicas existentes de modo a garantir a estabilidade remuneratória dos produtores de energia eólica e mitigar o impacto na fatura energética dos sobrecustos resultantes do incentivo à produção de energia eólica. O principal objetivo deste diploma é atenuar o impacto de uma transição repentina de um sistema de remuneração garantida para um de incerteza e competição. Assim, as pequenas centrais hídricas que já beneficiavam de um regime de *feed-in-tariffs* podem optar por continuar a beneficiar desse regime remuneratório garantido por vinte e cinco anos a contar da data de atribuição da licença de exploração. No que à produção de energia eólica diz respeito, os investidores que já eram titulares de centrais eólicas e beneficiavam de um regime de *feed-in-tariffs* podem optar por um período de garantia tarifária adicional de cinco anos. Findos estes períodos, os investidores passam a ser remunerados em regime de mercado.

Observa-se que apesar das metas louváveis que constam do PNAER e das orientações comunitárias, novos investimentos em fontes renováveis têm sido escassos. Com efeito, o excesso de oferta tem mitigado novas tentativas de investimento em fontes renováveis, dado que muitos produtores já investiram ao abrigo da proteção das tarifas garantidas, e novos produtores terão de competir entre si e entre os produtores já existentes. De referir a existência das figuras dos certificados verdes e das garantias de origem, que visam assegurar que a transação de energia renovável seja realizada em regime de mercado livre, findos os prazos de tarifas garantidas.

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

A questão de saber qual o melhor esquema de apoio às energias renováveis é um tema “quente” da actualidade, sobretudo no seio da União Europeia onde recentemente tem sido debatida a admissibilidade das *feed-in tariffs* ao abrigo das normas relativas aos auxílios de estado.

A resposta está intimamente ligada aos custos associados a cada tecnologia de produção de energia renovável, o que implica uma constante monitorização da evolução do estado da técnica de cada uma dessas tecnologias e dos respetivos custos.

Na sua Comunicação 2014/C200/01, que contém as “Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020”, a Comissão Europeia estabelece, a propósito do apoio à produção de energia renovável (ponto 124), que **“é importante que os beneficiários vendam a sua eletricidade diretamente no mercado e estejam sujeitos às obrigações do mercado.”** Acrescenta, ainda, que, salvo algumas exceções, a partir 1 de janeiro de 2016, os novos auxílios à produção de energia renovável deverão ser concedidos como prémio que se acrescenta ao preço de mercado pelo qual os produtores de energia vendem a sua eletricidade diretamente no mercado.

O apoio direto ao investimento através da subsidiação de custos de construção das centrais de produção de energia renovável é um esquema de apoio vantajoso para os respetivos promotores e que, por esse motivo, é normalmente eficaz no fomento do investimento na produção de energia renovável. Ainda assim, atenta a situação económica e financeira do país, este tipo de apoio não será o mais aconselhável para o caso de Portugal. Acresce também que a utilização deste tipo de apoio deve ser sujeita a um controlo apertado de modo a evitar que o conjunto total dos apoios recebidos pelos produtores conduza a uma sobrecompensação dos mesmos.

Por outro lado, torna-se difícil ajuizar se a existência de um mercado livre condicionado apenas pelo impacto da taxa de carbono será suficiente para fomentar o aparecimento de novos projetos de produção de energia renovável já que os efeitos decorrentes deste tipo de apoio são ainda pouco conhecidos.

Como se adivinha, a questão de saber qual o melhor mecanismo de apoio às energias renováveis é complexa e a resposta passará provavelmente pela combinação de vários mecanismos possíveis, em função daqueles que se revelem mais adequados para diferentes tipos de projetos e para o contexto socio-económico e financeiro de cada país.

Não obstante, parece-nos que o mecanismo de apoio que terá uma utilização mais generalizada no futuro da União Europeia será o *market premium* (um montante, fixo ou variável, que acresce ao preço em que a eletricidade é vendida no mercado e é recebido *a posteriori* pelos produtores), que é utilizado na Alemanha e na Finlândia, entre outros países. Apesar de ter uma arquitetura próxima das *feed-in tariffs*, este mecanismo distingue-se das mesmas essencialmente por obrigar os promotores a colocar a sua produção no mercado e sujeitá-los ao risco daí decorrente, sendo por isso um mecanismo de apoio mais adequado para as tecnologias mais maduras.

PLMJ Sociedade de Advogados

Os fatores mais determinantes das políticas intersetoriais nas energias renováveis prendem-se com as características geonaturais e socioeconómicas de cada país ou região,

complementados pelos desenvolvimentos tecnológicos e relação custo/eficácia na ponderação dos seus benefícios.

A tributação sobre o carbono ou a atribuição de um preço ao mesmo espelham o princípio do poluidor pagador, no seu sentido mais estrito: assegurando a internalização direta pelo mercado de externalidades. Muito dificilmente esta estratégia seria bem-sucedida se implementada individualmente.

Alguns especialistas do setor defendem que esta tributação ou fixação de preço são particularmente incertos e dependentes da forma como o governo procederá á alocação dos créditos. Adicionalmente, a tributação do carbono pode tornar-se regressiva, i.e., sobrecarregando desnecessariamente grupos com menores rendimentos, especialmente na ausência de alternativas viáveis. Inversamente, é defensável que, independentemente da alocação dos créditos, qualquer mecanismo indutivo de aumento do custo do carbono é claramente dissuasor para os intervenientes, indústrias e consumidores, do investimento ou da aquisição de certos bens ou serviços. A médio-longo prazo, a implementação e desenvolvimento de projetos intensivos em carbono poderão ser afetados.

Diversamente, o apoio direto ao investimento poderá permitir, a curto-médio prazo, poderá permitir promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico e um *boom* na produção. Contudo, a longo prazo, se for aplicado individualmente, este apoio pode tornar-se insustentável para os governos na ausência de retorno financeiro ou da efetiva criação de um mercado independente considerando a contínua necessidade de manutenção de eficiência e de encontrar novas formas de fornecimento da população mundial, com consumos domésticos e industriais crescentes.

Os otimistas quanto ao crescimento das energias renováveis assentam as suas previsões na eficiência do custo primário – o que forçará uma redução de custo -, em políticas de apoio de longo prazo (sujeitas a necessárias adaptações/revisões mas, sempre, garantindo estabilidade) e nas alterações físicas e ideológicas no consumo, tudo dependendo de planeamento sólido e combinado. Um ponto é certo, estas medidas – preferencialmente combinadas – deverão permitir sistemas energéticos flexíveis, considerando todos os fatores circunstanciais e envolventes, incluindo avaliações de mercado dos riscos e retornos financeiros e aceitação social.

Observando modelos experimentados, consegue-se identificar, ao longo dos tempos, semelhanças nas políticas que ambicionam essa evolução. A maioria dos países com uma quota alargada de energias renováveis, começou por implementar apoios diretos ao investimento mediante programas de financiamento garantido ao setor e carga fiscal mais reduzida na aquisição de tecnologia. Parte relevante desse crescimento no setor deveu-se à implementação de elevadas tarifas *feed-in*, permitindo um retorno certo, posteriormente gradualmente reduzidas com a maturidade tecnológica e, por fim, já inexistentes.

Se analisarmos o caso Português, semelhante a outros países, as tecnologias experimentadas de produção de energia renovável (e.g., eólica e solar fotovoltaica) foram abrangidas por regimes de mercado, deixando as tarifas *feed-in* para tecnologias ainda não comerciais. Esta alteração de paradigma ocorreu, também, devido ao percurso de pelo

menos uma década com custos elevados para o Estado Social (decorrente da salvaguarda assegurada de níveis de remuneração garantidos que viabilizaram o investimento e o acesso generalizado), atualmente suportados pelos consumidores – num mercado dito “liberalizado” ainda que não totalmente competitivo, requerendo, assim, políticas de apoio.

CMS Rui Pena & Arnaut

Numa perspetiva ideal, as energias renováveis deviam enquadrar-se no mercado livre, beneficiando do facto de serem energias limpas, totalmente isentas de emissões de carbono ou com emissões mais reduzidas, o que pressupunha, se o mercado de CO₂ fosse um mercado ativo, como se esperava no final dos anos 90, créditos de carbono suficientes para compensarem os sobrecustos do investimento inicial.

Simplesmente, o mercado de carbono deixou de funcionar na Europa e no Mundo, se é que alguma vez tenha chegado a funcionar com um mínimo de consistência. Devido sobretudo às políticas generosas de concessão de licenças de emissão pelos diferentes Estados, e à conhecida falta de entendimento dos países mais ricos quanto à redução das suas emissões para diminuir o aquecimento global, os preços neste mercado específico caíram vertiginosamente, descendo para valores abaixo dos € 5,00/t, por demais insuficientes para permitir que as FER possam competir com as fontes de energia não renováveis.

Uma solução de recurso, como já acontece em alguns países europeus, passa pela criação de um imposto ambiental com incidência apenas sobre as fontes não renováveis que permite alisar os seus custos de produção relativamente aos das energias renováveis, mas que não deixa de ter o inconveniente de ser um fator estranho na liberalização do setor e de não respeitar a diversidade de custos no âmbito das próprias fontes de energias renováveis.

O caminho encontrado em Portugal, desde há muitos anos¹, foi definir um regime tarifário específico para este tipo de produção baseado em custos evitados de potência e ambientais, dependentes da tecnologia utilizada e que pretendem garantir uma determinada rentabilidade aos investimentos realizados. Foi a via utilizada para o excepcional incremento da energia eólica e, mais recentemente, da energia solar fotovoltaica.

A dificuldade do cálculo desta rentabilidade, a maior eficiência das diferentes tecnologias, aliada a uma baixa de custos das respetivas infraestruturas, e, sobretudo o sobrecusto gerado pelo sistema num clima de generalizada contenção e de dificuldade económica, que impedia o aumento de preço da energia final destinada às empresas e às famílias, fez disparar o défice tarifário e obrigou não só a uma revisão destas tarifas mas também ao estabelecimento de restrições no licenciamento de novos empreendimentos.

¹ Foi o DL 189/88, de 27 de maio, que definiu tarifas do tipo “feed-in” para a denominada “produção em regime especial” (PRE), integrando os aproveitamentos hídricos até 10 MVA de potência instalada e a produção de energia elétrica através de outras fontes renováveis, unidades de cogeração e de produção a partir de resíduos, tendo sido alargado posteriormente à microprodução e à produção em baixa tensão.

Urge, por isso, reformar o sistema e definir um novo modelo tarifário, porventura inspirado na reforma levada a cabo no Reino Unido em 2011², que tem merecido o aplauso generalizado dos especialistas, e que remunera os produtores de eletricidade FER, em termos mais equilibrados e ao mesmo tempo mais flexíveis para os consumidores da “pool”, ainda que mais complicados, através de dois tipos de instrumentos financeiros: por um lado, os contratos por diferença³, a longo prazo, que lhes asseguram uma rentabilidade certa baseada num preço de referência adequado ao custo do respetivo investimento, e, por outro lado, acordos de reserva de capacidade, no respetivo mercado, que garantem a disponibilidade de eletricidade sempre que necessário para equilibrar a natural intermitência das fontes renováveis.

Estes dois instrumentos financeiros são suportados, por sua vez, por um preço mínimo fixado para o carbono, sustentado através de uma taxa, e por um nível máximo de emissões de CO₂ por kWh, para limitar as emissões das centrais que utilizam combustíveis fósseis.

Sérvulo & Associados

No quadro da construção do mercado interno europeu, existe a perceção de que a concessão de quaisquer auxílios estatais, incluindo aqueles que visam alcançar os objetivos da União em matéria de ambiente ou de energia, estão sujeitos à apreciação da respetiva compatibilidade com o processo de integração europeia: e um dos critérios gerais dessa apreciação prende-se justamente com a comprovação da necessidade de intervenção do Estado para corrigir as deficiências do mercado no tocante à realização dos objetivos visados, ou seja, as deficiências que nem o funcionamento do mercado, nem a implementação de outras políticas e medidas (v.g., em matéria de regulação setorial, de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa ou de tributação do carbono) permitem resolver.

Comprovada essa necessidade com relação ao objetivo de promoção da produção de energia a partir de fontes renováveis – nomeadamente, em virtude da eventual permanência de falhas na abertura dos mercados, na internalização dos custos da produção convencional ou no desenvolvimento das tecnologias aplicáveis –, a escolha e configuração dos diferentes regimes de apoio a implementar depende de avaliação da respetiva adequação, necessidade e potenciais efeitos na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros.

No que respeita ao sector elétrico, a avaliação dos regimes de apoio a implementar deve, porém ter, em atenção um problema porventura prévio, reconduzido à primeira dimensão do chamado *World Energy Trilemma*: essa dimensão prende-se com a segurança

² *Electricity Market Reform (EMR)*, de 12 de julho de 2011.

³ *Contracts for difference (CfD)*, cujos princípios em termos simplistas são os seguintes: (i) é garantido ao produtor FER o fornecimento de eletricidade ao mercado durante 15 anos com um determinado preço de referência, (ii) se o preço da eletricidade no mercado for inferior ao preço de referência fixado, o produtor recebe a diferença a título de incentivo público, (iii) se o preço da eletricidade no mercado estiver acima do preço de referência, o produtor devolve a diferença.

do abastecimento, enquanto objetivo que implica ou requer a construção e/ou manutenção de centros electroprodutores com características adequadas a acorrer às diferentes necessidades de consumo.

À luz dessa dimensão, a possibilidade de efetivo aproveitamento da energia produzida pelos centros electroprodutores renováveis enfrenta, independentemente dos respetivos regimes de apoio e das prerrogativas concedidas no âmbito da gestão técnica global do sistema elétrico nacional, consideráveis limitações do ponto de vista técnico ou operacional, sobretudo devido à elevada variabilidade temporal dos recursos utilizados e da difícil previsibilidade dos correspondentes perfis de geração de energia. A este respeito, as fontes eólicas assumem particular destaque, mas a verdade é que outras fontes renováveis (como sejam as fontes de energia solar, da biomassa e do biogás) são igualmente variáveis no tempo, ainda que sejam normalmente mais previsíveis.

Portanto, para que a variabilidade associada ao perfil de produção renovável seja integrada no sistema elétrico nacional, é necessária a introdução de elementos estabilizadores que confirmam maior flexibilidade ao sistema, permitindo responder, com segurança e rapidez, a grandes flutuações da oferta e procura. O que impõe a implementação de medidas de planeamento das infraestruturas energéticas, nomeadamente traduzidas na instalação de equipamentos de estabilização dinâmica de potência, no desenvolvimento de sistemas de armazenamento de energia elétrica, na adaptação da estrutura e características do parque electroprodutor convencional e na transferência de consumos de energia elétrica, bem como o desenvolvimento de medidas de planeamento das fontes de energias renováveis, nomeadamente traduzidas na avaliação do potencial dos recursos renováveis, no desenvolvimento de modelos de previsão de fontes renováveis intermitentes e na aposta em fontes renováveis que permitam uma maior integração de outras fontes renováveis e o funcionamento seguro das redes.

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

Conforme se deixou já abordado na resposta à primeira questão, as tarifas *feed-in*, a garantia de injeção de energia na rede elétrica e a estabilidade dos respetivos regimes legais desempenharam um papel primordial na proliferação de centrais produtoras de energia de fontes renováveis na última década.

O racional inerente à utilização das tarifas bonificadas enquanto incentivo à colocação de energia renovável na rede prende-se, sobretudo, com três elementos caracterizadores deste tipo de tecnologias: (i) investimento de capital intensivo, (ii) elevado custo da tecnologia e (iii) intermitência de injeção de potência na rede. Em suma, as centrais produtoras de energia de fontes renováveis exigem um elevado investimento inicial por parte dos promotores e não permitem antecipar com exatidão a quantidade de energia produzida num determinado momento. A estes fatores acresce um outro, determinante: o reduzido ou inexistente retorno do investimento caso a energia seja remunerada às tarifas hoje praticadas no mercado *pool*.

Dito isto, a eliminação das tarifas *feed-in* (ainda que apenas para projetos futuros) seguramente colocaria um travão no ciclo de investimento no setor.

Todavia, é consabido que os custos da tecnologia têm vindo a baixar, muito particularmente nos casos da energia fotovoltaica e eólica, e sobretudo devido ao influxo de tecnologia proveniente do mercado asiático, o que poderá propiciar uma redução das tarifas *feed-in* no médio prazo mantendo, ainda assim, a atratividade do investimento.

Com efeito, atentas as metas do Governo de eliminação do défice tarifário em 2022 e o montante estimado desse défice para 2015 (€ 5,000,000,000.00), assim como os objetivos de redução da dependência energética e emissão de CO₂, a conciliação desses objetivos aparenta apenas ser possível através do recurso à instalação de novos parques de energia renovável com uma remuneração por €/MWh substancialmente inferior à média atual.

Neste sentido, parece-nos legítimo assumir que o caminho de futuro deverá passar pela manutenção e redução das tarifas *feed-in*, aliadas a outros incentivos diretos ao investimento – que poderão surgir no quadro do Plano de Investimento para a Europa da Comissão Europeia – e, no longo prazo, pelo desincentivo ao recurso à utilização de fontes endógenas fósseis através da taxa de carbono, mas idealmente apenas quando o investimento inicial no desenvolvimento e construção de centrais renováveis for suficientemente atrativo em mercado livre.

Vieira de Almeida

À semelhança do *mix* de energias aconselhável para a segurança e qualidade do abastecimento, também o apoio às energias renováveis deve passar por um *mix* de instrumentos que potencie o diferente nível de maturidade de cada tecnologia, o prazo de investimento necessário para assegurar o retorno adequado ao necessário equilíbrio de interesses entre os vários agentes do setor e condicionantes locais e/ou circunstanciais.

Naturalmente, o rumo que um país toma em questões de política energética é sempre condicionado por opções de fundo (a “eterna discussão” sobre o nuclear); no entanto tal não se deve estender aos instrumentos de apoio à política energética, uma vez que os mesmos mais não são do que meios para realização da política energética. Em tom de provocação, a própria questão supra indicia a necessidade de uma seleção em abstrato desses instrumentos.

Ora claramente, olhando a nível internacional podemos ver exemplos de boas e más práticas relativamente a qualquer um dos instrumentos de apoio às energias renováveis.

Em regra, é o desenho desses instrumentos e a sua aplicação prática aos projetos que se pretende sejam implementados que dita o sucesso ou fracasso dos mesmos e não o conceito em si.

Tocando em concreto no tema das *feed-in tariffs*, o qual infelizmente tem sido tratado de forma generalizada como um tema de “rendas excessivas” (em resultado sobretudo das medidas impostas pelo memorando da Troika), estas tarifas podem ser verdadeiramente indutoras de um crescimento da economia, sem (quando bem desenhadas) que se mostrem desnecessariamente penalizadoras para o consumidor.

Neste âmbito, há contudo ainda bastante trabalho a ser levado a cabo uma vez que a “dose certa” de apoio passa pelo supra referido “re-desenho” do mercado da electricidade, o qual, como é do conhecimento geral, ainda não foi verdadeiramente levado a cabo com a profundidade e seriedade que o mesmo justifica.

EnerXXI – Think Tank de Energia

No mundo ocidental tem prevalecido a noção de que o arranque e viabilização das centrais de produção eléctrica recorrendo a fontes renováveis em larga escala só é possível se os estados definirem sistemas de apoio financeiro aos investidores. Como refere a **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira**, “a criação de infraestruturas de produção de energias renováveis implica normalmente investimentos de elevado montante, que só muito dificilmente serão remunerados através de uma actividade de exploração em ambiente concorrencial puro”.

Em Portugal, o primeiro quadro remuneratório expressamente destinado à produção de electricidade de origem renovável surge em 1999 com a publicação do Decreto-Lei nº 168/99 de 18 de Maio. A subsidiação deste tipo de produção eléctrica é, segundo o preâmbulo do referido diploma, motivado pela antecipação da criação do mercado interno de energia, as “crescentes preocupações com a defesa do ambiente” no sector já antecipadas na Convenção Quadro as Nações Unidas para as Alterações Climáticas e do subsequente Protocolo de Kyoto. O diploma antecipa, aliás, a primeira iniciativa legislativa da União Europeia nesta área que foi a Directiva 2001/77/CE.

No Decreto-Lei nº 168/99 (Anexo II) introduz fórmulas de cálculo para a remuneração mensal para as centrais renováveis (tarifas *feed-in*) e que na sua essência ainda são as que se mantêm até hoje, embora apenas para centrais licenciadas até Fevereiro de 2013⁴. Apesar de relativamente complexas vale a pena analisar a sua natureza e implicações sem, no entanto, entrar nos seus pormenores.

A fórmula consiste na soma de 3 parcelas principais – parcela fixa, parcela variável e parcela ambiental – sendo que todas elas são multiplicadas pela evolução da inflação, um factor de modulação que atribui maior peso à remuneração da electricidade produzida nas horas de maior procura e por um factor que entra em conta com as perdas de energia evitadas. Resumindo a uma fórmula aplicada a uma determinada central temos:

⁴ Carla AMADO GOMES, Raquel FRANCO, Diogo CALADO (2014), “Energias renováveis em Portugal: Evolução e perspectivas”, in *Epublica: Revista electrónica de Direito Público*, nº 1, 2014 - disponível em <http://e-publica.pt/energiasrenovaveisportugal.html> -, p. 23.

Remuneração = Parcelas principais x Modulação Horária x Inflação x Factor de perdas evitadas

Restringindo-nos às três últimas parcelas, a fórmula obedece a princípios de racionalidade económica. A parcela de modulação horária atribui valorizações mais elevadas quando o bem electricidade é mais escasso e invariavelmente apresenta preços mais altos no mercado de electricidade. A parcela de inflação incorpora as variações do Índice de Preços no Consumidor desde o momento de entrada em funcionamento da unidade produção até ao momento do cálculo. No que toca ao factor de perdas evitadas, a sua aplicação visa premiar os aproveitamentos na medida das reduções (teóricas) induzidas nas perdas nas redes de transporte e distribuição de electricidade. Destes 3 parâmetros, o factor de modulação horária e o factor de perdas são definidos pelo legislador. O primeiro sofreu apenas uma alteração (Decreto Lei 229-C/2001 de 29 de Dezembro) que introduziu valores específicos para as centrais hídricas. Tal distinção terá a ver com o facto de estas terem capacidade de gerir os períodos em que funcionam e a repartição da produção entre os diversos postos horários. Se à data esta discriminação faria algum sentido uma vez que as principais fontes concorrentes da hídrica (eólica, fotovoltaica e geotérmica) apresentavam produções brutas muito inferiores, hoje em dia torna-se mais difícil justificar essa discriminação actualmente uma vez que desde 2008 que a produção da pequena hídrica representa menos de 10% da produção de origem eólica, fotovoltaica e geotérmica, combinadas⁵.

Passando para as parcelas principais convém analisar o racional subjacente a cada uma delas. A primeira é a Parcela Fixa e é construída numa lógica de remuneração do capital. A sua fórmula simplificada é:

$$\text{Parcela Fixa} = \text{Custo Unitário} \times \text{Eficácia} \times \text{Potência média}$$

O *Custo Unitário* consiste num valor fixo de referência definido pelo regulador e que pretende reflectir o custo de capital evitado pela extinção da necessidade de acrescentar mais capacidade produtiva de origem não renovável. Este valor é fixo e igual para qualquer que seja a tecnologia renovável e é expresso em termos de EUR por unidade de energia produzida para que assim a remuneração, por esta via, seja proporcional ao contributo para a garantia de potência trazido pela unidade de produção renovável. O referido contributo para garantia de potência do sistema eléctrico é traduzida pelas duas últimas parcelas. A parcela *Eficácia* mede qual foi, em cada mês, a proporção de energia efectivamente produzida face ao seu potencial esperado. Esse potencial depende do valor declarado pelo produtor para a potência média de referência do aproveitamento. Esta parcela coloca assim um incentivo ao produtor para não declarar valores demasiado altos ou irrealistas uma vez que isso iria penalizar a remuneração. A parcela *Potência média* corresponde ao menor valor entre a potência média registada e a potência média declarada e constitui, assim, um incentivo para que o produtor não declare valores de potência média muito baixos ou irrealistas. Um produtor que consiga produzir em contínuo uma potência igual à declarada conseguirá maximizar o valor da parcela fixa. Se todos os agentes conseguissem adoptar este perfil de produção conseguiriam criar um substituto

5 Ver “Estatísticas e Preços” em www.dgeg.pt

perfeito para a produção térmica não renovável que serve de base à satisfação da procura – cujo papel é desempenhado, em Portugal, essencialmente pelas centrais a carvão, mais poluentes. Concluindo, constata-se que a parcela fixa das tarifas *feed-in* proporciona os incentivos correctos para a optimização do sistema a nível ambiental e de custos.

A Parcela Variável das tarifas *feed-in* está concebida cobrir os custos variáveis e consiste simplesmente na multiplicação de um preço estipulado para a energia e a energia eléctrica efectivamente gerada em cada mês. Mais uma vez o preço é estipulado pelo legislador e pretende representar o custo variável evitado pelo facto de não ser necessário recorrer a fontes de energia convencionais. Esta parcela incentiva as centrais a produzirem o máximo possível. A avaliação da adequação do preço atribuído à energia produzida, do ponto de vista do seu impacto para a economia, terá de ter em atenção as importações e outros custos evitados pelo facto de a energia produzida já não ter origem fóssil.

A Parcela Ambiental consiste:

$$\text{Parcela Ambiental} = \text{Custo Unitário CO}_2 \times \text{Emissões específicas} \times \text{Produção} \times Z$$

Quer o *Custo Unitário do CO₂* quer o factor de *Emissões específicas* são estipulados pelo legislador. O factor Z “traduz as características específicas do recurso endógeno e da tecnologia utilizada”, também é, naturalmente, definido pelo legislador e pretende fazer uma diferenciação entre os tipos de tecnologia de produção renovável bem como das respectivas capacidades instaladas. Mais uma vez, o produtor é incentivado a gerar o máximo de energia possível e os investidores a avançar com projectos que beneficiem de factores Z mais elevados. Ao sistema é imposto um custo que é proporcional a uma valorização, feita pelo legislador, das emissões poluentes evitadas pela produção renovável.

Após analisar as diferentes componentes constata-se que é nos parâmetros introduzidos neste sistema – valorização dos custos unitários fixos, variáveis, preço do CO₂, etc... - que reside a criticidade e falibilidade na definição do regime remuneratório, uma vez que os restantes elementos parecem obedecer a alguma racionalidade económica e uma boa sinalização de incentivos.

A teoria económica justifica a subsidiação de fontes de energia renovável com:

- a internalização de benefícios económicos de difícil ou impossível tradução em termos monetários como é o caso dos benefícios ambientais
- impossibilidade de garantir a viabilidade económica das fontes renováveis quando em igualdade de circunstâncias com outras tecnologias mais maduras e bem implementadas no mercado
- o risco percebido por quem investe em soluções tecnológicas inovadoras ser sempre mais elevado do que o investimento em soluções clássicas

Em *surveys* recentes⁶ constata-se que os investimentos por unidade de potência instalada em fontes renováveis “não- despacháveis” – como é o caso da eólica, hídrica, solar

6 PÉREZ-ARRIAGA et al. (2013), “Regulation of the power sector”, Springer, pg. 56.

térmica e solar fotovoltaica – é muito mais elevada que as tecnologias convencionais⁷. Num contexto concorrencial, como os custos variáveis são nulos, o preço de venda da electricidade em mercado destina-se totalmente a remunerar o investimento.

Não é claro se a motivação do Estado em subsidiar a produção renovável foi o receio de que os preços de mercado fossem insuficientes para remunerar os investimentos. Mas, analisando o mecanismo de tarifas *feed-in* aplicado em Portugal, torna-se óbvio que houve a preocupação em reduzir o risco percebido pelo investidor que fica apenas exposto ao risco ligado à imprevisibilidade dos volumes de energia produzidos e o seu *timing*. Como refere a **Garrigues**, o modelo de subsidiação do investimento pretendeu assegurar “ao promotor uma rendibilidade garantida [...] e consequentemente, diminuindo o risco comercial”. Para limitar os custos desta subsidiação ao sistema, entenda-se consumidores, o legislador criou limites ao número de anos que os produtores renováveis podem usufruir das tarifas *feed-in* (12 a 25 anos, dependendo da tecnologia, no regime mais recente) e limitados a uma quota de energia produzida em cada ano, também diferenciado por tecnologia.

Quanto aos parâmetros definidos pelo legislador, este não justifica, nos documentos normativos, em que dados ou estudos se baseou na sua fixação. Não cabe no âmbito deste documento, fazer uma discussão crítica dessas opções concretas mas apenas das consequências que este regime remuneratório trouxe para o sistema.

Que outras opções teria o Estado no incentivo à instalação de fontes de energia renovável?

- Incentivos directos ao investimento
- Condicionando o mercado através da imposição e um custo às emissões de CO₂ e/ou outros poluentes

Actualmente existem apenas incentivos directos ao investimento dirigidos a grandes centrais hídricas que vendam ou se disponham a vender a sua produção em regime de mercado sem qualquer outro tipo de investimento. Este incentivo está consagrado na Portaria nº 251/2012 mas insere-se numa lógica de garantir flexibilidade e resiliência ao sistema eléctrico nacional num cenário de forte penetração de renovável (mais volátil em termos de operação diária). Como refere a **Abreu Advogados**, “este regime opera para que haja sempre disponibilidade energética no SEN” e articula-se em coerência com os incentivos à garantia de potência consagrados no referido diploma.

Relativamente à imposição do custo do CO₂ emitido à produção não renovável, esta pode materializar-se quer através de uma taxa cobrada em função das emissões ou através de um sistema de licenças –transaccionáveis em mercado - cuja aquisição é necessária para que esses produtores possam realizar emissões.

Na perspectiva da **CMS Rui Pena & Arnaut**, o ideal seria a integração das energias renováveis “no mercado livre, beneficiando do facto de serem energias limpas [...] o que presunha, se o mercado fosse um mercado activo, como se esperava no final dos anos 90,

7 Só aproximadas pelas centrais com captura de carbono ou nucleares de última geração.

créditos suficientes para compensarem os sobrecustos do investimento inicial". Segundo esta firma, a falta de coordenação entre países quanto às metas ambientais e as "políticas generosas de concessão de licenças" terão levado os preços a cair deixando de transmitir o sinal e incentivo pretendidos. A **Miranda & Associados** refere que *"apesar das metas louváveis que constam do PNAER e das orientações comunitárias, novos investimentos em fontes renováveis têm sido escassos. Com efeito, o excesso de oferta tem mitigado novas tentativas de investimento em fontes renováveis, dado que muitos produtores já investiram ao abrigo da proteção das tarifas garantidas, e novos produtores terão de competir entre si e entre os produtores já existentes"*. Por seu turno, a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados** levantam algumas dúvidas sobre a eficácia da implementação de um mercado livre condicionado por uma taxa de carbono uma vez que, no seu entender, *"os efeitos decorrentes deste tipo de apoio são ainda pouco conhecidos"*. Uma visão menos positiva tem a **PLMJ Sociedade de Advogados** que considera que este modelo, aplicado de forma isolada, dificilmente seria bem sucedida uma vez que a fixação do preço associado à emissão de carbono é *"particularmente incerta e dependente da forma como o governo proceda à alocação dos créditos"* sendo um ponto particularmente sensível pois se por um lado um *"mecanismo indutivo do aumento do custo do carbono é claramente dissuasor"* do desenvolvimento de indústrias de bens e serviços carbono-intensivos por outro lado existe o risco de sobrecarregar desnecessariamente grupos com menores rendimentos, especialmente na ausência de alternativas viáveis".

No actual contexto de ausência de uma valorização de mercado válida para o CO₂ ou qualquer outro poluente faltam referenciais objectivos que permitam a atribuição de um custo ao CO₂ que não seja discricionário ou desadequado à realidade – penalizando excessivamente os consumidores de energia ou sendo ineficaz na realização das metas ambientais. Em 2009, o Department of Energy & Climate Change do Reino Unido adoptou uma nova metodologia de valorização do CO₂⁸ que consiste, de um modo resumido, na combinação entre um preço internacional de licenças de CO₂ e uma estimação dos custos de mitigação de emissões tomados como referência no estabelecimento de medidas de política energética e ambiental. O objectivo desta abordagem é tornar a valorização do CO₂ o mais objectiva possível usando as metas ambientais europeias como referência. Sendo um tema "quente" e em permanente desenvolvimento será aconselhável que a nível europeu – e mesmo a nível global – se consiga chegar a um consenso em termos de metodologias de valorização de emissões esperando-se que dessa forma se chegue a uma solução equilibrada e evitando que se gerem assimetrias regionais resultantes de uma excessiva heterogeneidade na valorização das emissões.

A estratégia de subsidiação através apoios directos ao investimento em centrais eléctricas com base em fontes renováveis nunca foi uma opção que tivesse expressão em Portugal. Assim sendo, é um sentimento comum que não deverá ser uma estratégia relevante num futuro próximo. Como refere a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados**, apesar de ser em termos abstractos *"eficaz no fomento do investimento na produção de energia renovável"*, dada a *"situação económica e financeira do país, este*

⁸ Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245334/1_20090715105804_e_carbonvaluationinukpolicyappraisal.pdf

tipo de apoio não será o mais aconselhável". Também a **PLMJ Sociedade de Advogados** é da opinião que *"este apoio pode tornar-se insustentável para os governos na ausência de retorno financeiro ou da efectiva criação de um mercado independente"*.

Parece consensual que a subsidiação das energias renováveis por meio de tarifas *feed-in* aplicada em Portugal resultou em custos excessivos para os consumidores de electricidade. Os custos relacionados com o sobrecusto associado aos produtores em regime especial imputados nas tarifas de 2015 representa cerca de 25% do preço médio final⁹. Como aponta a **CSM Rui Pena & Arnaut**, o sistema remuneratório das renováveis resultou num *"excepcional incremento da energia eólica e, mais recentemente, da energia solar fotovoltaica"* mas tal aconteceu à custa de um *"sobrecusto gerado pelo sistema num clima de generalizada contenção e de dificuldade económica"* que pressionou as autoridades a conter o aumento do preço fazendo *"disparar o défice tarifário"* – cerca de 5 000 milhões de Euros segundo as estimativas mais recentes - e resultando no *"estabelecimento de restrições no licenciamento de novos empreendimentos"*.

Uma vez que as restantes alternativas não têm sido aplicadas e parecem pouco plausíveis no futuro, pode concluir-se que a subsidiação das centrais renováveis em função da energia produzida continuará a ser o paradigma dominante nos próximos anos. A necessidade de *"recalibração"* do actual modelo parece consensual. Como a **Vieira de Almeida** refere: *"olhando a nível internacional podemos ver exemplos de boas e más práticas relativamente a qualquer um dos apoios às energias renováveis. Em regra é o desenho desses instrumentos e a sua aplicação aos projectos que se pretende sejam implementados que dita o sucesso ou fracasso dos mesmos e não o conceito em si"*. Segundo a **Uria Menéndez - Proença de Carvalho** *"atentas as metas do Governo de eliminação do défice tarifário [...] os objectivos de redução da dependência energética e emissão de CO₂, a conciliação desses objectivos aparenta apenas ser possível através do recurso à instalação de novos parques de energia renovável com uma remuneração, em termos de EUR/MWh, substancialmente inferior à média actual"* considerando também que *"a eliminação das tarifas feed-in (ainda que apenas para projectos futuros) seguramente colocaria um travão no ciclo de investimentos no sector"* mas também que *a diminuição dos custos de algumas tecnologias (nomeadamente eólica e fotovoltaica) "poderá propiciar uma redução nas tarifas feed-in no médio prazo mantendo, ainda assim, a atractividade do investimento"*. A **Garrigues**, defende que, apesar de a subsidiação de fontes renováveis não ser a fonte exclusiva do défice tarifário, *"qualquer decisão sobre a subsidiação das energias renováveis terá sempre tendencialmente de ter um suporte financeiro que comprove a respetiva sustentabilidade, devendo sempre ter presente o objetivo de acabar com o défice tarifário até à data anunciada de 2022."*

Surgem também propostas no sentido de conjugar as 3 principais formas de promoção de fontes renováveis. A **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares das Silva & Associados**, por exemplo, defende que a escolha dos mecanismos de incentivo deverá ser feita *"em fun-*

⁹ Cálculos com base nos valores apresentados pela ERSE no documento de "Preços e Tarifas para 2015" - disponível em <http://www.erse.pt/pt/electricidade/tarifaseprecos/2015/Documents/PaginaPrincipal/Tarifas%20e%20Preços%202015.pdf> -, que indica um peso do sobrecusto da PRE de 85% do total dos CIEG (pág 86) e, por sua vez, um peso dos CIEG de 30% no preço médio final (pág 222).

ção daqueles que se revelem mais adequados para diferentes tipos de projectos e para o contexto sócio-económico e financeiro de cada país". A **Uria Menéndez-Proença de Carvalho** defende que o "futuro deverá passar pela manutenção e redução das tarifas *feed-in*, aliadas a outros incentivos diretos ao investimento – que poderão surgir no quadro do Plano de Investimento para a Europa da Comissão Europeia - e, no longo prazo, pelo desincentivo ao recurso à utilização de fontes endógenas fósseis através da taxa de carbono" mas sempre e quando o regime de mercado não consiga assegurar a viabilidade económica financeira destes investimentos. De modo semelhante, a **Sérvulo & Associados** argumenta que "a escolha e configuração dos diferentes regimes de apoio a implementar depende de avaliação da respectiva adequação, necessidade e potenciais efeitos na concorrência".

Outra opção no sentido de conseguir uma mais natural integração de produtores subsidiados no mercado livre seria o da introdução de um prémio de mercado que, como refere a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados**, consiste num "montante, fixo ou variável, que acresce ao preço a que a electricidade é vendida no mercado e é recebido a posteriori pelos produtores". Esta opção traria um incentivo aos produtores em colocarem o máximo da potencia disponível e beneficiaria as soluções que permitam gerir a emissão de energia nas horas em que esta apresenta preços mais elevados. A mesma sociedade de advogados refere que este sistema, embora semelhante às tarifas *feed-in*, "distingue-se por obrigar os promotores a colocar a sua produção no mercado e sujeitá-los ao risco daí decorrente, sendo por isso um mecanismo de apoio mais adequado para as tecnologias mais maduras".

Há também ideias mais inovadoras que resultam de evoluções dos mecanismos já conhecidos. É o exemplo do modelo remuneratório, referido pela **CSM Rui Pena & Arnaut**, "inspirado na reforma levada a cabo no Reino Unido em 2011 [...] e que remunera os produtores de electricidade FER em termos mais equilibrados e ao mesmo tempo mais flexíveis para os consumidores da pool [...] através de dois instrumentos financeiros: por um lado, os contratos por diferença, a longo prazo, que lhes asseguram uma rentabilidade certa baseada num preço de referência adequado ao custo do respectivo investimento; e, por outro lado, acordos de reserva de capacidade, no respectivo mercado, que garantem a disponibilidade de electricidade sempre que necessário para equilibrar a natural intermitência das fontes renováveis. Estes dois instrumentos são suportados, por sua vez, por um preço fixado para o carbono" que servirá de base à aplicação de uma taxa sobre as emissões.



4. A reforma da fiscalidade verde deve servir para aliviar outros sectores de tributação ou para aumentar o nível de receita tributária global? As propostas apresentadas cumprem o desígnio de realização da neutralidade fiscal?

Abreu Advogados

A reforma da fiscalidade verde procurou por um lado incentivar o recurso a formas alternativas de energia, fazendo-o através da implementação de diversos incentivos fiscais. A título de exemplo, e utilizando como critério o impacto, directo, na esfera dos sujeitos passivos, destacam-se:

- (i) A introdução de uma redução em 50% da taxa de IMI para os prédios afectos de forma exclusiva à produção de energia a partir de fontes renováveis. Este benefício aplicável durante cinco períodos tributários.
- (ii) A possibilidade de deduzir em sede de IRC, como custo do exercício o valor correspondente a 110% e 140%, respectivamente, dos gastos incorridos com sistemas de car-sharing e bike – sharing.

Ao mesmo tempo que, por outro lado, criou mecanismos de tributação componentes nocivos para o ambiente, introduzindo a tributação das emissões de carbono e uma contribuição especial sobre os sacos de plástico.

Se considerarmos que a reforma da fiscalidade verde foi introduzida no ordenamento jurídico português como forma de promoção da preservação do meio ambiente e das energias renováveis através da utilização do sistema fiscal como forma de modelar comportamentos, necessariamente teremos de concluir pelo incumprimento do desígnio da neutralidade fiscal, o qual, visa desincentivar a utilização dos impostos além do propósito legalmente previsto, ou seja, como meio de correcção de outros sectores da sociedade que se pretendem alterados.

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

A resposta a esta questão está já indiciada na resposta à questão anterior: a motivação da máquina tributária é essencialmente de arrecadação de receitas, e quase todos os instrumentos que estejam disponíveis para conseguir essa finalidade serão lícitos – e se são lícitos, porque não utilizá-los?

A solidez da justificação teórica da fiscalidade verde é, parece-nos, indiscutível, da mesma maneira como em abstracto entendemos socialmente justa a ideia da progressividade fiscal. E se por essa via conseguirmos desviar o esforço fiscal de obtenção de receitas de outros sectores que poderiam beneficiar de um alívio tanto melhor. O ponto não está aí, mas sim na incapacidade que o Estado tem demonstrado para moderar a sua necessidade de receitas adicionais.

É que a fiscalidade verde apresenta uma capacidade quase inigualável para conseguir conciliar dois objectivos distintos: onerar certas actividades e atitudes que devem ser penalizadas tendo em atenção o seu custo em termos de sustentabilidade e externalidades negativas, e aumentar o nível global de receita fiscal. Se o público estará sensível ao primeiro argumento, já a máquina tributária terá tendencialmente a tentação de valorizar o segundo. Foi o caso da taxa recentemente lançada sobre os sacos plásticos: não houve praticamente oposição à medida, porque a justificação ambiental era facilmente entendida e aceite. E verificou-se de facto uma alteração nos comportamentos dos consumidores, que passaram a privilegiar os sacos reutilizáveis. Notou-se contudo alguma consternação mal disfarçada pela não concretização do nível de receita que se esperava obter...

A experiência passada leva-nos infelizmente a manifestar algum cepticismo relativamente ao realismo de se acreditar na imputação à adopção de sistemas de fiscalidade verde de um objectivo de neutralidade fiscal – se bem que tal objectivo fosse inquestionavelmente meritório. Talvez seja mais realista pensar que no final se assistirá a uma situação algo intermédia – a manifestação de uma intenção de neutralidade, com a aceitação, como inevitabilidade, de um moderado aumento de receita.

Garrigues

Em teoria, a fiscalidade verde deve servir para modular comportamentos, penalizando comportamentos nocivos e contribuindo para a sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos.

Vários são os estudos que demonstraram que a criação de nova carga fiscal desacompanhada do princípio da neutralidade teria efeitos significativos no PIB e na dívida pública, pelo que a reforma da fiscalidade verde não deve servir para aumentar o nível da receita

tributária global. Questão diversa é a de saber se esse não poderá ser o resultado obtido.

Na senda da pretendida neutralidade, o Governo optou por alocar, para o ano de 2015, a maioria das receitas da fiscalidade verde ao financiamento da reforma do IRS.

Têm sido muitas as críticas sobre o modo como se concebeu a pretendida neutralidade fiscal. Por um lado, porque a neutralidade fiscal decidida (de financiar a redução do IRS, IRC e TSU) apenas está assegurada para o ano de 2015, sendo difícil de garantir no futuro. Sendo que, tendo sido assegurada a neutralidade através da alocação da receita a outros impostos não ambientais será sempre difícil avaliar se a mesma é efetivamente conseguida.

Por outro lado, a receita tributária dependerá sempre do modo como os contribuintes se comportem, já que a receita decorrente das medidas incluídas na denominada fiscalidade verde tenderá a reduzir-se com a adaptação dos consumidores aos novos impostos e taxas verdes.

Em contrapartida, se o valor de mercado do carbono (atualmente com um valor extremamente baixo) aumentar haverá naturalmente maior receita fiscal que poderá ser canalizada quer para a redução do IRS ou para outras medidas tendentes à neutralidade fiscal.

Muito criticada foi também a ausência de medidas incentivadoras da reconversão tecnológica das empresas dentro desta reforma da fiscalidade verde.

Num primeiro momento, é evidente que a fiscalidade verde vai significar um agravamento dos impostos pagos pelos contribuintes, designadamente pelo impacto da taxa sobre o carbono no preço dos combustíveis, embora seja necessário sublinhar que o impacto no preço dos combustíveis não é, apesar de tudo, assim tão significativo.

O resultado efetivo da neutralidade pretendida apenas no futuro poderá ser verificado, mas acreditamos que medidas adicionais para a redistribuição pela economia das receitas da fiscalidade verde serão ainda tomadas nos próximos anos, provavelmente no âmbito da fiscalidade ambiental. Pensamos designadamente em novos incentivos fiscais tendentes à adoção de comportamentos menos poluentes e de medidas de eficiência energética (alargamento dos incentivos para o abate de carros a outras soluções que não apenas a compra de viaturas elétricas, créditos fiscais para a modernização das frotas de veículos das empresas, etc.).

Miranda & Associados

É ainda cedo para o dizer, dado que ainda não decorreu sequer um ano fiscal. Dos últimos mapas de execução orçamental apresentados (reportados a Agosto 2015) nota-se um crescimento geral da receita fiscal, decorrente do incremento da economia e do combate à fraude e evasão fiscal, pelo que a conclusão sobre a neutralidade (ou não) da reforma da fiscalidade verde só será possível com uma análise mais detalhada da execução orçamental.

Dito isto, a lógica subjacente à reforma da fiscalidade verde é claramente a da realocação da carga fiscal, segundo um critério ambiental e neutro em termos globais. Era esse o mandato da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde e o âmbito limitado das medidas parecem demonstrar que essa preocupação está efectivamente subjacente aos trabalhos da Comissão.

Nesse sentido, existem muitos casos em que às medidas de agravamento fiscal correspondem a medidas de desagravamento. O exemplo paradigmático desta dinâmica é a tributação do sector automóvel em que, por um lado, se prevê um agravamento do ISV aplicável aos carros poluentes e em simultâneo se consagra uma multiplicidade de benefícios fiscais aos carros menos poluentes, como os híbridos *plug-in*, GPL e gás natural.

Há ainda a considerar três aspectos adicionais: (i) o tecido fiscal português; (ii) a situação económica do país e (iii) o carácter recessivo da receita dos impostos ambientais:

Em primeiro lugar, cabe referir que o tecido fiscal português limita em grande medida a realização de reformas fiscais neutras. Com efeito, os impostos sobre o rendimento (quer o IRC, quer o IRS) são suportados por uma pequeníssima minoria: em 2012, 2% das empresas foram responsáveis por 68% da coleta líquida de IRC, enquanto 70% das empresas contribuíram para apenas 7% da coleta. Também em IRS, a disparidade é enorme, sendo 58% da coleta líquida do IRS é suportada por apenas 5.4% dos contribuintes, num universo em que 66% dos contribuintes declara rendimentos anuais coletáveis inferiores a €10.000 (contribuindo assim para apenas 4% da coleta líquida do IRS). Ora, a tributação ambiental é cega em matéria de capacidade contributiva seguindo o princípio da equivalência e a máxima poluidor-pagador. Isto significa que a sua base de incidência é geral, incidindo também sobre aqueles com menos capacidade contributiva. Aliás, os contribuintes com menos capacidade contributiva terão mais dificuldade em reconverter-se e aplicar tecnologias mais limpas, uma vez que tal reconversão implica investimento. Por isso se tem dito que a reforma da fiscalidade verde tem efeitos regressivos, ainda que em termos globais se possa vir a mostrar neutra (ou seja, ainda que a receita fiscal total do país se mantenha, a sua distribuição entre os grupos sociais poderá ser regressiva). Também por isso é difícil fazer um *tax shift*, diminuindo a carga fiscal sobre o trabalho e produção.

Talvez uma alternativa tivesse sido neutralizar os aspectos regressivos da tributação verde através da promoção de planos de apoio às micro, pequenas e médias empresas para a reconversão ambiental. Ora, a realização despesa pública encontra-se fortemente condicionada pela situação económica do país e pela legislação comunitária sobre auxílios de Estado.

Por fim, realçamos que as políticas de tributação verde são autofágicas, conduzindo, em caso de sucesso, à erosão da sua própria base tributável pela diminuição do comportamento ambiental indesejável.

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

A reforma da fiscalidade verde foi implementada com o objectivo de prosseguir a neutralidade fiscal, devendo manter inalterada a «carga» fiscal global, pelo que se pauta pelo princípio de diversificação das fontes de receita, e traduz-se numa tendencial redução da tributação noutros sectores.

Tal como a Comissão criada para a reforma da fiscalidade verde adiantou desde logo no seu projecto, é a própria neutralidade fiscal que, em última análise, permite a implementação das medidas propostas não devendo criar despesa fiscal.

Isto porque, num contexto de crise económica, apenas a perspectiva do desagravamento de outros tributos pode permitir que um incremento da carga tributária seja socialmente aceite, mesmo que só incidindo sobre os tributos de carácter ambiental.

Não obstante, tendo em conta que estas medidas entraram em vigor em Janeiro de 2015 ainda não existem dados estatísticos suficientes que permitam concluir que a neutralidade fiscal foi efectivamente alcançada.

É expectável que se proceda ao acompanhamento permanente e análise global da receita tributária, verificando a sua evolução. Só assim, conclui-se, poder-se-á constatar se o necessário alívio noutros sectores acompanhou o aumento da carga tributária associada a actividades de potencial impacto ambiental.

PLMJ Sociedade de Advogados

Foram estabelecidos como grandes objetivos da reforma da fiscalidade verde a obtenção de benefícios ambientais, económicos e orçamentais, através do aumento da receita líquida de tributação, aliando-se o “objetivo verde” ao alívio ao nível de outros impostos, nomeadamente, do IRS.

Num primeiro momento, a reforma da fiscalidade verde servirá para o Estado estabelecer as bases para implementação de uma economia verde e não para resolver disparidades tributárias pré-existentes, que deverão ser tratadas ao nível de uma reforma fiscal global integrada.

Com efeito, dada a conjuntura atual do País, e mesmo tendo em atenção as expectativas de crescimento nos próximos ciclos económicos, consideramos que uma reforma da fiscalidade verde que imponha um aumento significativo na carga fiscal total, dificilmente será bem recebida, dado os efeitos que impõe ao nível da criação de riqueza e de emprego. A reforma fiscal verde deverá assim procurar o conhecido triplo dividendo: melhoria do desempenho ambiental, contributo para alívio da carga excessiva do sistema fiscal assim assistindo ao crescimento económico, resultando na promoção da redução da taxa de desemprego.

Não obstante o aumento do nível da carga tributária global a que temos assistido nos últimos anos, fruto do contexto económico, financeiro e político em que vivemos, tem-se verificado uma tendência crescente de consciencialização e proteção ambientais procurando-se corrigir a regressividade da fiscalidade verde.

Note-se que, de acordo com o relatório da European Environment Agency de Abril de 2013¹, a quota comparativa de tributação verde em Portugal terá decrescido de 1990 até 2013, defendendo, assim que a neutralidade fiscal poderá ocorrer por via de aumento da base tributável sendo possível, pelo menos parcialmente, fazê-lo em alternativa ao aumento de impostos já existentes.

No que se refere ao presente ano de 2015 espera-se obter a neutralidade ao nível da carga fiscal, pelo menos no que respeita ao IRS, dado que a opção orçamental foi a de efetuar a consignação fiscal exclusiva à redução de IRS (desagravamento do quociente familiar), aumentando a taxa de carbono, criando-se uma contribuição sobre os sacos de plástico leves, revendo-se a taxa de gestão de resíduos, entre outros, operando a neutralidade do impacto fiscal através da alteração da estrutura da receita fiscal, reciclando-se a nova receita, atualmente com um impacto económico estimado nulo ou negativo.

De todo o modo, o cumprimento dos desígnios de neutralidade fiscal e progressividade das políticas de reforma fiscal verde dependerá igualmente dos comportamentos de indicadores sociais e económicos, i.e., incluindo um crescimento das receitas em linha com o crescimento do PIB.

CMS Rui Pena & Arnaut

A resposta deve ser, no meu entender, negativa a ambas as questões, independentemente do sentido que se atribuir ao conceito de “neutralidade fiscal”.

Como o próprio nome indica, a fiscalidade verde tem por finalidade corrigir ou favorecer os comportamentos dos cidadãos e das empresas em função dos seus efeitos, negativos ou positivos, sobre o ecossistema, designadamente induzindo padrões de produção e de consumo mais sustentáveis e promovendo uma economia de baixo carbono. Neste sentido, destinando-se a operar uma mudança de paradigma, não é, nem deve ser neutral mas deve interferir e reorientar as decisões dos agentes económicos em defesa do ambiente.

Porém, em termos coletáveis, já deve ser neutral, não servindo para transferir receita entre diferentes impostos ou sobre outros setores, seja para aliviar a respetiva tributação, seja para a aumentar. No entanto, reconheço, que se fazem ouvir com insistência algumas vozes, designadamente na UE em defesa do que chamam de “duplo dividendo”, pro-

¹ *Environmental fiscal reform: illustrative potential in Portugal* □ based on established practices across Europe, disponível em: http://www.apambiente.pt/zdata/DESTAQUES/2013/FiscalidadeVerde/final_Briefing%20Note%20for%20ETR%20Workshop%20Lisbon_finaldraft_rev.pdf

movendo a melhoria do ambiente por um lado – desencorajando a poluição e a sobre-exploração de recursos - e, simultaneamente, diminuindo a carga das imposições distorcivas sobre atividades que devem ser encorajadas como o trabalho, a poupança e o investimento.

Parece ser esta também a finalidade que decorre da Reforma da Fiscalidade Verde², que se estimou viesse a gerar uma receita de 165,5 milhões de euros, em que apenas 17,5 milhões, pouco mais de dez por cento, vão ser alocados a objetivos ambientais, sendo o restante aplicado no desagravamento do IRS das famílias. Apesar de este desagravamento ser de louvar, a verdade é que não devia ser feito maioritariamente com as receitas deste imposto. Por isso, esta reforma enferma, na sua concretização, não só de um exagerado desvio quanto ao destino das receitas a obter, mas também de uma verdadeira subversão quanto aos seus princípios e objetivos.

Esperava, francamente, muito mais, quer no sentido do sancionamento e penalização dos comportamentos ambientalmente nocivos de quem polui e degrada, quer no estímulo e incentivo à inovação e ao investimento para corrigir e minimizar as agressões em que o nosso país tem sido fértil, de norte a sul, não só no domínio das emissões poluentes, designadamente dos GEE's³, mas também da própria paisagem, da preservação dos recursos naturais, do património e da manutenção da biodiversidade. As personalidades que integraram a comissão encarregada de a preparar tinham, “à partida”, todas as condições para fazer um excelente trabalho, mas não contaram com as necessidades orçamentais que, “à chegada”, desvirtuaram uma boa parte do seu esforço.

Chamei-lhe, por piada, a “reforma do saco de plástico” por ter sido esta a medida mais badalada na comunicação social, sobrepondo-se às demais. Mas, de entre estas, é justo destacar o agravamento das taxas aplicáveis aos automóveis mais poluentes e os incentivos aos menos poluentes, nomeadamente quando movidos a eletricidade, as medidas que promovem os transportes públicos, o favorecimento da reabilitação de prédios urbanos e os benefícios concedidos à atividade silvícola.

No entanto, não podemos omitir que questões tão relevantes, e carentes de meios para poderem ser implementadas, como a já referida promoção do uso eficiente dos nossos recursos ou a reconversão das empresas, tornando-as mais abertas à inovação, mais atualizadas e competitivas, ou ainda a investigação e o desenvolvimento de novas tecnologias amigas do ambiente nos nossos centros de competências, sem esquecer o reordenamento do território e a reabilitação das cidades, e que poderiam conseguir o necessário financiamento através de uma correta redistribuição das receitas obtidas com esta reforma, foram esquecidas ou mais uma vez adiadas.

2 Aprovada pela Lei 82-D/2014, de 31 de dezembro.

3 Gases de efeito de estufa.

Sérvulo & Associados

A reforma da Fiscalidade Verde foi promovida com o declarado objetivo de “contribuir para a eco inovação e a eficiência na utilização de recursos, a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, a concretização eficiente de metas e objetivos internacionais e a diversificação das fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica”. Acoplada a tal iniciativa encontra-se, portanto, a agenda política definida pelo Governo português em matéria de «Crescimento Verde», estratégia que visa melhorar as interações da economia e do ambiente, mediante a promoção de condições de crescimento económico compatíveis com um menor consumo dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações.

Sendo a ideia da reforma da Fiscalidade Verde – enquanto iniciativa catalisadora do Crescimento Verde – permitir que o crescimento económico e a conservação do ambiente se reforcem mutuamente, a receita tributária adicional decorrente da prossecução do primeiro objetivo (conservação do ambiente) dificilmente deveria servir, numa ótica simultaneamente orientada para o primeiro objetivo (crescimento económico), para aumentar o nível de receita tributária global. Diversamente, a referida receita adicional antes deveria, por princípio, permitir reduzir a carga fiscal incidente sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas, seja com vista a atenuar os efeitos negativos das novas medidas de fiscalidade verde em matéria de equidade ou de competitividade da economia nacional, seja com vista a facultar o aumento do emprego e da massa salarial, aliado ao fomento do empreendedorismo e do investimento no tecido produtivo nacional, em particular, nas áreas de inovação e desenvolvimento cuja exploração é vantajosa do ponto de vista tanto ambiental como económico (como sucede, por exemplo, no caso da implementação de medidas de eficiência energética).

Este desiderato encontra-se, de resto, latente nos documentos que instruíram e concretizaram a reforma da Fiscalidade Verde, de onde resulta claro que a afetação da receita tributária alcançada pela sua aplicação deve ser realizada de acordo com o princípio da neutralidade fiscal, permitindo reduzir certos impostos ou aumentar certos benefícios fiscais. É sabido que a afetação definida para o ano de 2015 tem suscitado alguma discussão, na medida em que aloca a quase totalidade da receita tributária alcançada ao financiamento de uma medida de desagravamento do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares introduzida no âmbito da reforma, operada naquele ano, do regime jurídico desse imposto e traduzida na introdução do chamado «quociente familiar» (mecanismo que, visando beneficiar as famílias mais numerosas, é frequentemente apontado como uma medida de promoção de natalidade). Espera-se, contudo, que, nos anos subsequentes, tendo em conta o impacto económico e ambiental das medidas implementadas e a evolução da receita tributária gerada em resultado da reforma da Fiscalidade Verde, a afetação dessa receita tributária permita, conforme anunciado, financiar outras

medidas de desagravamento fiscal, incluindo medidas incidentes sobre a tributação do rendimento das pessoas coletivas, ou aumentar os benefícios fiscais ao desenvolvimento de projetos ambiental e economicamente relevantes, ao abrigo e em conformidade com o princípio da neutralidade fiscal.

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

A reforma da fiscalidade verde introduzida pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, assentou no pressuposto do triplo dividendo, *i.e.*, na prossecução de três objetivos indiretos mediante o aumento líquido da receita resultante da fiscalidade verde, a saber: (i) proteção do ambiente e redução da dependência energética do exterior; (ii) fomento do crescimento e do emprego; (iii) contribuição para a responsabilidade orçamental e para a redução dos desequilíbrios externos.

Independentemente do mérito das medidas adotadas pelo Governo no sentido da proteção do ambiente, a incompatibilidade entre as medidas de sobrecarga fiscal e a prossecução do triplo dividendo num cenário de contração económica sem a adoção de medidas que contrabalancem essa sobrecarga parece evidente. Com efeito, uma reforma destinada meramente ao aumento da receita tributária global, com o consequente impacto sobre os contribuintes, dificilmente fomentará o crescimento e o emprego ou contribuirá para a redução dos desequilíbrios externos. Em linha com esta apreciação, deixasse já claro o nosso entendimento de que a reforma da fiscalidade verde não deve servir, tao só e apenas, para aumentar a receita tributária global.

Tendo em vista a sua sustentabilidade, a reforma foi desenvolvida com base no princípio da neutralidade fiscal, significando que o impacto da reforma ao nível do orçamento do estado e, por conseguinte, da economia real deveria ser anulado mediante a revisão em baixa de outros encargos fiscais.

Por um lado, a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, introduziu incentivos ao investimento e ao desenvolvimento de condutas *eco-friendly*, como são os casos da redução de 50% do IMI para imóveis afetos a produção de energias renováveis, a majoração da dedutibilidade em sede de IRC e IRS de despesas com sistemas de *car-sharing* e *bike-sharing* e incentivos à troca de veículos em fim de vida por carros híbridos ou elétricos, e por outro, a receita líquida gerada de € 150,000,000.00 foi totalmente alocada ao financiamento do desagravamento do IRS para o ano de 2015, no âmbito do quociente familiar.

É precisamente esta alocação de receita líquida que procura cumprir o desígnio da neutralidade fiscal. E se esse desígnio parece alcançável no ano de 2015, poucas ou nenhuma garantias existem de que estes mecanismos de compensação venham a ser mantidos em futuras Leis do Orçamento do Estado dado o seu desfaseamento com a receita fiscal que os financia. Com efeito, melhor seria que as receitas provenientes da reforma da fiscalidade verde fossem alocadas à prossecução dos seus objetivos maiores, *i.e.*, a sustentabilidade interjuncional, tanto económica como ambiental.

Neste sentido, seria porventura aconselhável que os proveitos da reforma pudessem ser reinvestidos com vista a essa mesma sustentabilidade. Assim, melhor seria que se tivesse procurado alcançar a neutralidade fiscal através da alocação das receitas tributárias para a renovação do tecido produtivo nacional, quer através de veículos de investimento estatais ou de um plano abrangente de benefícios fiscais, na aposta em novas tecnologias menos poluentes, em fontes alternativas de produção de energia ou na cogeração.

Deste modo, as medidas penalizadoras dos comportamentos poluentes andariam lado a lado com os apoios necessários ao reposicionamento do nosso tecido empresarial. Creio que, no medio-longo prazo, uma estratégia de neutralidade fiscal direcionada ao parque empresarial nacional colocaria Portugal mais próximo de colher o almejado triplo dividendo. A não ser assim, e caso os objetivos da neutralidade fiscal não sejam alcançadas, Portugal correrá o risco de se verificarem os prognósticos da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde que apontaram para o aumento do desemprego em 0,15% e a uma redução do PIB de 0,34% e o aumento de 0,78% do rácio dívida pública/PIB em 2030 caso as medidas impostas pela reforma não sejam acompanhadas de uma efetiva “reciclagem” na economia dos seus proveitos líquidos.

Vieira de Almeida

A pergunta *supra* parece pressupor que a reforma da fiscalidade verde tem um propósito fiscal, o que naturalmente não deveria nunca ser o propósito da fiscalidade verde. Aliás, note-se também que a neutralidade fiscal não é, em si, um propósito da fiscalidade verde. Naturalmente, os termos em que a pergunta é formulada são indissociáveis da situação vivida por Portugal nos últimos anos, com uma forte carga fiscal; e por isso a preocupação com o desígnio da neutralidade fiscal.

No entanto, a fiscalidade verde deveria ser percecionada, pela sociedade, como um instrumento disponível, de entre vários, para a aposta no crescimento verde, e não mais do que isso; sob pena de poder estar a ser considerado, em detrimento de outros, um instrumento que agrava, ou pelo menos não diminui, a carga fiscal – com as repercussões negativas que tal poderá ter no crescimento económico do país.

Nestes termos, a fiscalidade verde não deve servir nem para aliviar outros setores de tributação nem para aumentar o nível de receita tributária global. Mas pode, e deve, servir para incentivar uma mudança clara e sustentável da atuação de todos (entidades públicas e privadas), com vista à transição para uma economia verde e para a aposta num investimento inovador e catalisador de mudança de paradigma da sociedade (o que aliás, contribuirá também, em regra, para uma maior eficiência energética).

Nessa perspetiva, a reforma da fiscalidade verde peca pelo menos por não ter sido devidamente percecionada pelos contribuintes como motor de um desenvolvimento mais inovador e sustentável. Se, para além desta falta de perceção, a reforma da fiscalidade verde não tiver como resultado, mais ou menos imediato, o crescimento verde, então tam-

bém pecará pela falha nos resultados.

Mas, em termos conceptuais, é sem dúvida um passo para a modernização da economia e para um crescimento mais sustentável. E em termos jurídicos, contribui naturalmente para o crescimento da necessidade de evolução de conceitos e análise jurídicas no tratamento destas novas realidades. Na verdade, a inclusão da vertente jurídica na construção do crescimento verde é incontornável e novas realidades legislativas e contratuais terão que ser pensadas e adequadas a esta nova economia.

EnerXXI – Think Tank de Energia

A chamada “Reforma da Fiscalidade Verde” teve o seu início (simbólico) com a publicação do Despacho n.º 1962/2014 dos Ministérios das Finanças e do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

De acordo com o previsto no texto do Despacho, o Governo decidiu dar início a uma revisão da fiscalidade ambiental e energética sendo que esta revisão deveria “(...) contribuir para aecoinovação e a eficiência na utilização de recursos, a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, a concretização eficiente de metas e objetivos internacionais e a diversificação das fontes de receita, **num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica.**” (sublinhado nosso).

De entre as várias medidas que compõe a Reforma da Fiscalidade Verde, importa destacar os incentivos ao abate de viaturas em fim de vida (mais de 10 anos, dependendo o incentivo do tipo de viatura que se compre de seguida), a redução das taxas de depreciação e amortização de equipamentos solares e viaturas, a taxa sobre os sacos de plástico (cerca de 0,10 euros), redução de IML sobre prédios considerados “eficientes” e a imposição de um imposto de carbono sobre combustíveis.

Estas medidas, de acordo com o que foi anunciado pela Comissão da Reforma Verde, foram implementadas por forma a operar uma “mudança de paradigma” que conseguisse atingir o chamado “triplo dividendo” de (i) proteger o ambiente e reduzir a dependência energética do exterior, (ii) fomentar o crescimento e o emprego e (iii) contribuir para a responsabilidade orçamental e para a redução dos desequilíbrios externos (tal como assumido, desde o início, como objectivo fundamental desta reforma).

Antes de nos pronunciarmos sobre o seu sucesso ou insucesso, importa perceber o que significa a propalada “neutralidade fiscal”.

O conceito de neutralidade fiscal significa, *grosso modo*, que o sistema fiscal não deve ser um factor decisivo aquando da tomada de decisões por parte dos diferentes agentes económicos. Por outras palavras, as decisões devem ser tomadas com base no seu mérito económico e não por quaisquer motivos fiscais.

No entanto, apesar da definição acima, é importante ter em atenção as palavras do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia Jorge Moreira da Silva quando refere que:

“A reforma fiscal verde insere-se num objetivo mais abrangente de promoção de uma política fiscal mais alinhada com os objetivos de crescimento e de emprego. A reforma fiscal verde sempre teve um pressuposto inquestionável: neutralidade fiscal. Um cenário em que se tributa mais o que se polui e degrada e menos aquilo que se aúfere e se produz.”

Conforme rapidamente se percebe, existe uma diferença substancial entre o entendimento clássico daquilo que significa o conceito de “neutralidade fiscal” e a forma como a mesma é percebida pelo Ministro Jorge Moreira da Silva (e, por maioria de razão, pela Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde).

No caso concreto, o conceito de “neutralidade fiscal” foi utilizado para justificar que, se por um lado, as medidas fiscais que a compõe não deveriam ter um impacto significativo no agravamento do sistema fiscal português, por outro lado deveriam servir como uma penalização a comportamentos ambientais tidos como nocivos. A Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde parece assim ter optado por um entendimento que, na nossa opinião, não se coaduna com aquilo que deve ser entendido por “neutralidade fiscal”.

Concordamos, assim, com a **Abreu Advogados** quando refere que *“Se considerarmos que a reforma da fiscalidade verde foi introduzida no ordenamento jurídico português como forma de promoção da preservação do meio ambiente e das energias renováveis através da utilização do sistema fiscal como forma de modelar comportamentos, necessariamente teremos de concluir pelo incumprimento do desígnio da neutralidade fiscal, o qual, visa desincentivar a utilização dos impostos além do propósito legalmente previsto, ou seja, como meio de correcção de outros sectores da sociedade que se pretendem alterados”*

Não obstante não concordarmos com o sentido que foi dado à expressão “neutralidade fiscal”, será sempre interessante perceber se esta suposta “neutralidade” foi, tal como refere a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados**, *“efectivamente alcançada ou não”*. Neste momento não existem ainda dados estatísticos que nos permitam perceber, com clareza, a resposta a esta questão embora se possa desde já discutir o carácter potencialmente “regressivo” da mesma.

A Reforma da Fiscalidade Verde incidiu, em grande medida, em medidas que afectam todos os contribuintes por igual (basta pensarmos na taxa sobre os sacos de plástico e no imposto sobre o carbono). Esta situação decorre do facto de ter sido utilizado com “standard” o princípio do “poluidor-pagador” (i.e. quem polui paga um montante pré-determinado baseado na “infracção” cometida). O que isto quer dizer é que não foram acautelados os interesses dos contribuintes mais carenciados ou com menos posses económicas. Ao não se ter acautelado esta situação, somos forçados a chegar à conclusão que, pelo menos num primeiro momento, esta reforma tenderá a ter um efeito “regressivo” onde os contribuintes mais carenciados ou com menos posses económicas irão sofrer um impacto maior ao nível da tributação que lhes é aplicável em detrimento de contribuintes

com mais posses económicas. Neste sentido, concordamos com a opinião expressa pela **Miranda & Associados** quando refere que:

“(...)Ora, a tributação ambiental é cega em matéria de capacidade contributiva seguindo o princípio da equivalência e a máxima poluidor-pagador. Isto significa que a sua base de incidência é geral, incidindo também sobre aqueles com menos capacidade contributiva. Aliás, os contribuintes com menos capacidade contributiva terão mais dificuldade em reconverter-se e aplicar tecnologias mais limpas, uma vez que tal reconversão implica investimento. Por isso se tem dito que a reforma da fiscalidade verde tem efeitos regressivos, ainda que em termos globais se possa vir a mostrar neutra (ou seja, ainda que a receita fiscal total do país se mantenha, a sua distribuição entre os grupos sociais poderá ser regressiva)”.

Após o exposto acima, importa discutir, num contexto mais teórico, se a Reforma da Fiscalidade Verde deve servir para aliviar outros sectores de tributação ou para aumentar o nível de receita tributária global.

A opção tomada pelo Governo parece ter sido a de considerar que a Fiscalidade Verde deveria servir para aliviar outros sectores de tributação. Em linha com essa opção, Governo decidiu alocar as receitas geradas pela Reforma da Fiscalidade Verde (estimadas em 165 milhões de euros) ao (i) desagravamento do IRS no âmbito do quociente familiar (cerca de 148 milhões de euros, 89.4% das receitas) e a (ii) benefícios e incentivos à mobilidade sustentável, à gestão florestal e à conservação da natureza (cerca de 17,5 milhões de euros, 10,6% das receitas).

Apesar de concordarmos que a Reforma da Fiscalidade Verde deveria, no plano teórico, servir para aliviar outros sectores de tributação, parece-nos que a opção tomada pelo Governo não foi a mais acertada.

Na nossa opinião, as receitas geradas deveriam, em primeiro lugar, ter sido alocadas a medidas de promoção e apoio a comportamentos ambientalmente mais responsáveis, tais como o incentivo à reconversão de empresas que, por motivos económicos, não consigam incorporar no seu processo produtivo tecnologia mais “limpa” ou o financiamento à investigação e desenvolvimento de novas tecnologias (entre outras medidas).

Concordamos, assim, com a posição assumida, entre outros, pela **CMS Rui Pena & Arnaut** quando refere que *“(...) não podemos omitir que questões tão relevantes, e carentes de meios para poderem ser implementadas, como a já referida promoção do uso eficiente dos nossos recursos ou a reconversão das empresas, tornando-as mais abertas à inovação, mais atualizadas e competitivas, ou ainda a investigação e o desenvolvimento de novas tecnologias amigas do ambiente nos nossos centros de competências, sem esquecer o reordenamento do território e a reabilitação das cidades, e que poderiam conseguir o necessário financiamento através de uma correta redistribuição das receitas obtidas com esta reforma, foram esquecidas ou mais uma vez adiada”*. Na mesma linha, concordamos também com a opinião da **Uria Menéndez – Proença de Carvalho** que refere que *“(...) Assim, melhor seria que se tivesse procurado alcançar a neutralidade fiscal através da alocação das receitas tributárias para a renovação do tecido produtivo nacional, quer através*

de veículos de investimento estatais ou de um plano abrangente de benefícios fiscais, na aposta em novas tecnologias menos poluentes, em fontes alternativas de produção de energia ou na cogeração”.

Parece-nos que, tivesse o Governo optado pela opção que aqui defendemos, e poder-se-ia dizer que havia um verdadeiro mecanismo de “compensação” onde os comportamentos menos responsáveis estariam a contribuir, financeiramente, para a promoção de comportamentos mais “amigos do ambiente” (objectivo que, na nossa opinião, deveria ter norteado a elaboração desta Reforma).

Por fim, importa também referir que, não obstante reconhecermos que, de facto, a lógica subjacente aos trabalhos da Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde parece ter sido a da realocação total das receitas ao desagravamento de outros tributos, parece-nos que, num primeiro momento, a Reforma da Fiscalidade Verde terá tido um objectivo não escrito (quicá devido a situação económica do país) de aumento imediato do nível de receita tributária global. Um exemplo deste “objectivo não escrito” foi, tal como referido pela **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira**, “(...) o caso da taxa recentemente lançada sobre os sacos plásticos: não houve praticamente oposição à medida, porque a justificação ambiental era facilmente entendida e aceite. E verificou-se de facto uma alteração nos comportamentos dos consumidores, que passaram a privilegiar os sacos reutilizáveis. Notou-se contudo alguma consternação mal disfarçada pela não concretização do nível de receita que se esperava obter...”

Face ao exposto acima, parece-nos que a “Reforma da Fiscalidade Verde”, não duvidando da bondade e do mérito de algumas das suas medidas, não cumpre totalmente com o seu designio de ser um motor de “aposta no crescimento verde”. Parece-nos que o Governo acabou por, de certa forma “desvirtuar” o seu verdadeiro designio ao não alocar as receitas geradas a medidas concretas de promoção ambiental. Neste sentido, somos obrigados a concordar com a **Vieira de Almeida** quando refere que:

“ (...) a fiscalidade verde deveria ser percecionada, pela sociedade, como um instrumento disponível, de entre vários, para a aposta no crescimento verde, e não mais do que isso; sob pena de poder estar a ser considerado, em detrimento de outros, um instrumento que agrava, ou pelo menos não diminui, a carga fiscal – com as repercussões negativas que tal poderá ter no crescimento económico do país.”



5. Como compara as regras portuguesas sobre tributação do carbono com as metas definidas pela União Europeia e com o enquadramento jurídico dos restantes Estados-membros?

Abreu Advogados

Algumas das medidas e alterações são inovadoras no que concerne ao nosso sistema fiscal, mas foram já colocadas em prática, em outros Estados da União Europeia, em particular, nos países nórdicos.

A Comissão de reforma revelou uma atenção especial no que diz respeito à tributação das emissões de CO₂, provavelmente ligada à necessidade de cumprir com as recomendações da EU sobre esta matéria.

De acordo com o projecto da reforma, a Comissão concebeu as medidas em apreço com vista a cumprir 5 ou 6 dos objectivos aprovados pela Comissão Europeia.

Na verdade, o sistema fiscal português está agora dotado de um conjunto de regras para combater os veículos de uso com altos níveis de emissões de CO₂. Mas mais do que aumentar os impostos para veículos mais poluentes a reforma verde implementou regras para promover o uso de veículos eléctricos e híbridos.

Por exemplo, foi introduzida uma dedução de IVA sobre a compra, produção, importação, locação, transformação e reparação de veículos de plug-in eléctrico ou híbrido para fins turísticos, bem como, a extensão de isenções ao imposto sobre veículos e imposto único automóvel, exclusivamente para viaturas eléctricas, híbridas e movidas a GPL.

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

A existência de um imposto de protecção ambiental em Portugal coaduna-se com previsões constitucionais. Os instrumentos fiscais são encarados pela doutrina e legislação por-

tuguesa como a prática mais eficaz de combate aos danos ambientais, nomeadamente, através de taxas penalizadoras. Esta medida vai de acordo com o princípio do poluidor-pagador tal como previsto pelas directivas comunitárias.

Os impostos sobre o dióxido de carbono inserem-se no âmbito dos impostos sobre a energia, de acordo com a definição da EUROSTAT.

A tributação de energia, incluindo, a tributação sobre o carbono vem regulada, primeiramente, no Código dos Impostos Especiais Sobre o Consumo (CIEC), parte II, capítulo II, que trata fundamentalmente do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Este tributa a comercialização de produtos sob a forma de carburante ou combustível com destino ao consumo ou revenda. Esta forma de tributar incidente sobre produtos energéticos, encontra-se em perfeita harmonia com a legislação europeia.

O valor das taxas é fixado por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia anualmente. Já valor das taxas unitárias do ISP (incluindo a eletricidade), encontra-se disposto no n.º 1 do art. 92.º do CIEC.

A lei orçamental de 2014, por sua vez, previu o regime da contribuição extraordinária sobre o sector energético, tendo esta como finalidade o financiamento de mecanismo que promovam a sustentabilidade sistémica do sector energético. Esta sustentabilidade é garantida através da criação de um fundo de investimento em políticas ambientais e sociais do sistema energético e na redução da dívida tarifária.

Ao lado deste regime existe ainda um sistema de isenções e taxas reduzidas, o qual procura coadunar a prática fiscal com a tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes. Este regime privilegia o uso de determinados produtos para certas actividades, encarados como menos pejorativos para o ambiente. É este o caso dos biocombustíveis ou do uso de gasóleo colorido para aquecimento e iluminação.

A União Europeia bem procurando, desde a assinatura do protocolo de Quioto, criar mecanismos de harmonia ambiental entre os Estados-Membros, tais como o acordo de partilha de responsabilidades, que levou à redistribuição interna da meta global europeia (8%) do Programa Europeu de Alterações Climáticas e a criação do maior mercado global de emissões de carbono, através do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), denominado de "mercado de carbono". Este "mercado", contudo, apenas cobre 40% dos gases de efeito estufa, ficando o restante submetido aos regimes jurídicos de cada Estado-Membro. Não existe, no entanto, um imposto uniforme de carbono na União Europeia.

Em meado dos anos 90, Portugal liderava os impostos ambientais na Europa, tendo contudo tal posição declinado nos últimos anos.

O imposto de carbono é o imposto energético mais relevante em Portugal, com particular incidência na área dos transportes rodoviários. No entanto, o nível de imposto sobre veículos rodoviários mantinha-se a metade da média europeia em 2011.

Por último, Portugal, relativamente aos restantes países europeus, dispõe de uma desvantagem comparativa em termos de impostos energéticos devido à sua grande dependência externa de importação de energia primária. As importações reflectem um custo

negativo na utilização eficiente de energia. Outra distinção entre Portugal e outros países Europeus (como a Finlândia ou a Dinamarca) é a indiferenciação entre o sector industrial e doméstico, não desenvolvendo o incentivo à produção.

Em termos de eficiência ambiental, poderá concluir-se que Portugal se encontra bem colocado entre os países europeus, tendo concluído o respeito pelo protocolo de Quioto entre o período 2008 e 2012, tendo produzido 362 milhões de toneladas, ou seja, dentro do limite de 382 milhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) para as indústrias, automóveis, aterros sanitários, campos agrícolas e outras actividades no país.

Garrigues

As metas atuais de redução das emissões de CO₂ para Portugal e para a Europa são particularmente ambiciosas. Tomando a dianteira mundial nesta senda de reduzir as emissões de CO₂ para a atmosfera, a União Europeia adotou o objetivo de conseguir uma redução das suas emissões internas na ordem dos 80 a 95% em 2050, por comparação com os níveis de 1990.

É evidente que estes compromissos exigem um conjunto de políticas e medidas concretas com articulação comunitária, entre os quais a tributação do carbono é um dos vários instrumentos disponíveis.

A tributação autónoma do carbono sente-se hoje não só na recente taxa do carbono sobre os combustíveis, como também em sede de ISV, sendo as taxas agravadas nos veículos a gasolina e gasóleo em função das emissões de CO₂.

Com efeito, com a tributação do carbono nos setores não abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) mediante a aplicação de uma taxa indexada ao preço do carbono nos setores abrangidos pelo CELE e o agravamento das taxas do ISV em função das emissões, pretende-se uma efetiva mudança de comportamento.

Em termos de eficiência, não se pode naturalmente esperar que a tributação autónoma do carbono tenha os mesmos resultados que a limitação de emissões e o seu comércio de licenças de emissão. É natural que estas últimas medidas tenham resultados mais imediatos e de mais fácil medição o que naturalmente não se verifica com a tributação do carbono. É importante não esquecer que a tributação, de *per se*, não limita as emissões.

Assim, para que se possam obter os resultados pretendidos e a efetiva redução de emissão de CO₂, é essencial o estabelecimento de mecanismos adicionais de reciclagem e de incentivo a comportamentos e equipamentos menos poluentes que o sistema económico e fiscal deve premiar.

Com efeito, parece-nos que o impacto da taxa sobre o carbono na redução das emissões de CO₂ tem pouca expressão, sendo necessário complementarmente potenciar a reciclagem e investimentos em tecnologia limpa, designadamente através de créditos fiscais às empresas para investimentos em eficiência energética.

Por outro lado, a tributação do carbono, pelo seu impacto nos preços dos produtos e exportações, tem necessariamente que ser entendida e dimensionada num contexto internacional.

Estão em curso estudos e negociações para a possível criação de um imposto europeu comum sobre o carbono, possivelmente em substituição de outros impostos. Veremos como a Europa se vai comportar nesta matéria, sendo particularmente difícil num tema com esta relevância para as economias europeias e no contexto atual alcançar consensos alargados.

Miranda & Associados

No que respeita à tributação do carbono existem três instrumentos que se devem destacar: (i) o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE); (ii) a consideração das emissões de carbono na tributação dos veículos e (iii) a consideração das emissões de carbono na tributação dos produtos energéticos.

Quanto ao primeiro, trata-se de um mercado comum, cujas regras são definidas ao nível da União Europeia, existindo por isso um enquadramento jurídico comum aos vários Estados-Membros.

No que diz respeito ao segundo grupo, não existe ainda harmonização ao nível da União Europeia, embora a matéria seja discutida há longos anos. Em 2005 a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Directiva (COM (2005) 261 final de 5 de Julho de 2005) em que se propunha que a tributação sobre os veículos fosse reestruturada, de forma a ponderar de forma crescente o elemento ambiental.

Esta nova configuração da tributação automóvel foi implementada em Portugal com a reforma da tributação automóvel de 2007, sendo igualmente adotada por grande parte dos Estados-Membros.

Em termos comparativos, não conhecemos dados recentes sobre a carga tributária (em termos percentuais) incidente sobre veículos automóveis nos diversos Estados-Membros. Contudo, é possível confirmar¹ que na sua maioria, continuam a tributar os automóveis em dois momentos: no registo (tal como o ISV) e pela sua propriedade (tal como o IUC).

De referir ainda que a Reforma da Tributação Verde veio introduzir um aumento da tributação em sede de Imposto sobre Veículos na ordem dos 3%, aumento esse que foi justificado pela quebra de receita e não por questões ambientais.

Com efeito, as restrições legais impostas ao sector automóvel em matéria de emissões de carbono, bem como o novo quadro de tributação, provocaram o aperfeiçoamento tecnológico dos motores e consequentes reduções nas emissões médias de CO₂, quer nos

¹ Conforme os dados disponibilizados no Guia Fiscal de 2015 da Associação Europeia de Construtores de Automóveis - ACEA http://www.acea.be/uploads/publications/EU_Summary_2015.pdf

veículos a gasolina, quer nos veículos a gasóleo. Ora, esse aumento da eficiência ambiental conduziu a uma erosão da base tributável que é agora compensada com um aumento do imposto.

Finalmente no que concerne a tributação dos produtos energéticos, é de referir que esta matéria é actualmente regulada pela Directiva 2008/118/CE (na redacção em vigor), relativa ao regime geral dos Impostos Especiais Sobre o Consumo, que impõe a tributação dos óleos minerais, a aplicação de taxas ao carvão, gás natural e electricidade. Contudo, não sendo ainda possível a harmonização em matéria de taxas, a legislação europeia limita-se a estabelecer taxas mínimas.

Nesta matéria, a Reforma da Fiscalidade Verde veio introduzir um adicionamento ao ISP em função das emissões de CO₂, aplicável aos sectores de actividade excluídos do CELE e calculado tendo por base o valor médio da tonelada de CO₂ transaccionado no âmbito do CELE.

Em termos comparativos, Portugal impõe sobre a generalidade dos produtos petrolíferos uma tributação acima da média europeia e, em geral, bastante superior aos impostos na vizinha Espanha.

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

Analisando os dados estatísticos mais recentes, e tendo em conta a inexistência de novos estudos, é possível verificar que, pelo menos até 2012, as metas estabelecidas encontravam-se a ser cumpridas. Mais preocupante, porém, são os objectivos estabelecidos até 2030 e 2050, que obrigam a reduções de emissões até 80% das emissões de CO₂, face aos dados de 1990.

Tendo em conta o quadro normativo que se verificava anteriormente à reforma da fiscalidade verde constatamos que a tributação sobre o carbono relevava primordialmente em sede de Imposto Único Automóvel e Imposto sobre Veículos.

Com as recentes alterações no modelo de tributação do carbono, Portugal acompanhou a tendência, já preconizada por vários EM, acrescentando a componente carbónica dos produtos energéticos à sua base de tributação, o que significa que agora é igualmente relevante para efeitos do cálculo de Impostos sobre produtos petrolíferos e energéticos.

PLMJ Sociedade de Advogados

A Comissão Europeia tem tido um papel determinante e decisivo na implementação de medidas ambientais nos diversos Estados-membros, entre as quais se encontram as relacionadas com a emissão de gases com efeitos de estufa, nomeadamente, o carbono.

Assim, para regulamentar os níveis de emissão do carbono, foram estabelecidas metas de tributação da energia, do carbono e de produtos que originem a sua emissão, conforme previstas na Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro, posteriormente alterada pelas Diretivas 2004/74/CE e 2004/75/CE, ambas de 29 de abril.

De acordo com dados da OCDE, o Luxemburgo, com €93,60/tonCO₂ é, da União Europeia, o país que mais tributa as emissões de CO₂, seguido de perto pela Holanda e pela Dinamarca. Em média, Portugal tributa €47,80, o mesmo que Espanha. A Alemanha, com €58,30, situa-se a um nível próximo da França (€61,10), ultrapassadas pelo Reino Unido, com uma média de €73,20. Já a Polónia, com €25,50 e a Estónia, com €25,70 são dos países da UE que menos tributam, em média, as emissões de carbono. Não obstante, em maio de 2014², apenas 12 dos 27 países da EU previam, explicitamente, uma taxa de tributação do carbono e 3 dos estados membros, dos quais Portugal, já se encontravam identificados como planeando incluir esta tributação no seu ordenamento jurídico.

A EU criou um esquema multinacional de *cap and trade* tendo em vista a redução e controle das emissões de gases com efeitos de estufa (EU ETS), que é o pilar da política climática da EU e abrange instalações nos setores industriais e das energias. Assim, as políticas de taxaçoão do carbono dos vários países já têm em conta isenções de e devoluções de imposto a setores já cobertos por este esquema.

A tributação das emissões de carbono, em todos os países que não dispõem de previsões específicas neste sentido, efetua-se recorrendo à tributação, desde logo, da energia, nomeadamente, dos combustíveis para utilização industrial ou comercial e, ainda, para aquecimento e dos carburantes, bem como através de impostos sobre a aquisição e propriedade de veículos automóveis (que tomam em consideração as emissões de CO₂ dos motores). Encontramos exemplos deste tipo de tributos na Irlanda, Holanda, Espanha e Portugal (através do Imposto Sobre Veículos e Imposto Único de Circulação).

Por último, assiste-se, em alguns países (Reino Unido, Itália e Suécia) ao recurso à cobrança de taxas de tráfego em cidades mais movimentadas e, por consequência, com maiores índices de poluição por emissões de CO₂.

Logo, podemos concluir que Portugal, quando comparado com os outros países da EU, tem uma carga adequada de impostos com incidência nas emissões de CO₂ (e que vão desde a tributação dos produtos energéticos às regras de tributação sobre veículos, passando pela recém criada taxa sobre o carbono e sobre os sacos de plástico através da reforma da fiscalidade verde).

CMS Rui Pena & Arnaut

A tributação do carbono insere-se na categoria de impostos ambientais³ cuja razoabili-

² Institute for European Environmental Policy, *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the Future*, disponível em: http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf

³ Os impostos ambientais estão previstos na alínea h) do n.º 2 do art.º 66º da Constituição.

dade e justificação advêm do dano ambiental provocado pelas emissões de CO₂, as quais devem ter um preço e um custo, na lógica do poluidor/pagador, contribuindo, não só para a correção de comportamentos, mas também para o financiamento de programas de proteção e conservação do ecossistema⁴. Nada há a apontar, em princípio, quanto à sua existência e aplicabilidade no sentido de se atingir globalmente uma economia de baixo carbono, mormente nas vésperas da cimeira de Paris tão importante para o nosso Planeta. No entanto, é preciso estar atento aos efeitos do mesmo sobre a competitividade das empresas portuguesas, que são os principais sujeitos passivos do mesmo, não só em termos globais mas também, e muito especialmente, em termos europeus.

Devo frisar, neste particular, que Portugal é um dos países da UE com menos emissões de CO₂ (que não ultrapassam, à escala mundial, 0,16%), e que as emissões “per capita” são inferiores em 50% à média europeia. Basta referir que a Holanda, a República Checa e a Finlândia emitem mais do dobro, a Bélgica, o dobro, a Alemanha, mais 85%, o Reino Unido e a Grécia, 60% mais, e a nossa vizinha Espanha, mais 17%...Estamos sensivelmente, neste particular, ao nível do Luxemburgo, da Croácia e da Suíça.

Apesar deste minimalismo, a tributação do carbono em Portugal - que foi introduzida em 2007, ainda que indiretamente, no “imposto sobre veículos” (ISV) e no “imposto único de circulação” (IUC)⁵, e está hoje expressamente prevista no Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC), na parte relativa à comercialização de produtos petrolíferos e energéticos, que inclui os carburantes e os combustíveis – está praticamente ao mesmo nível dos países europeus mais poluidores, no que respeita à sua incidência e às taxas aplicáveis. A Lei 82-D/2014, de 31 de dezembro que implementou a “fiscalidade verde”, sujeitou os produtos petrolíferos e energéticos, já anteriormente tributados nos termos do CIEC, a um “adicionamento” resultante da aplicação de uma nova taxa de carbono. O valor da taxa a vigorar em cada ano é indexado à cotação do carbono apurada no leilão do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) do ano anterior. Portugal seguiu, assim, as mais recentes orientações da UE que propõem a tributação da energia em duas vertentes, uma com base no teor de carbono e outra com base no teor energético.

Com efeito, no quadro das exigências em matéria de proteção do ambiente, o Conselho Europeu adotou há alguns anos a Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro, que define valores mínimos de tributação para os produtos energéticos e para a eletricidade, garantindo, no entanto, grande liberdade e flexibilidade aos Estados-Membros, ao nível de reduções e isenções e até das reservas quanto à sua aplicação. Constitui um quadro geral de referência, quer quanto aos produtos abrangidos, quer quanto à diversificação das taxas, não só em função do tipo de produtos, mas também da sua utilização. A intenção era boa na medida em que tentava evitar distorções da concorrência no mercado interno do setor.

Na verdade, porém, não tem em conta as diferenças abissais entre os diversos países da União, não só em termos de emissões, de recursos energéticos e também de tipos de consumo, mas também em termos de desenvolvimento económico. No caso de Portugal,

⁴ Cf. BATISTA DE OLIVEIRA, Maria Odete, *Os impostos ambientais- alguns aspetos da sua temática*, in *Revista de Direito e Gestão Fiscal*, 2004, pág. 96.

⁵ Estes dois impostos variam em função da cilindrada dos veículos e do respetivo combustível, penalizando os mais poluidores, e têm vindo a sofrer sucessivos agravamentos.

a forte dependência externa a que está sujeito e o custo elevado das tecnologias e infra-estruturas para aproveitamento dos recursos endógenos, constituem só por si obstáculos difíceis de ultrapassar no que respeita à nossa competitividade face às economias mais desenvolvidas, pelo que qualquer agravamento, ainda que bem-intencionado, não favorece o nosso tecido empresarial.

Acresce referir que apresenta distorções que têm de ser corrigidas, designadamente quanto à separação dos diversos tipos de consumo, atenuando o seu efeito sobre a utilização industrial e comercial dos produtos afetados, quanto à necessidade de fazer ajustes de carbono na fronteira para assegurar condições equitativas entre a importação e a produção e evitar que os produtos poluídos por serem mais baratos deixem de ser competitivos, e considerar ao lado da emissão de CO₂ a de outros poluentes como o recente escândalo da VW veio demonstrar.

Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer neste sentido, começando a olhar mais para si e a não aceitar de olhos fechados o que a UE lhe impõe.

Sérvulo & Associados

A pedra angular da estratégia da União Europeia em matéria de ação climática assenta no regime europeu de comércio de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa (ou apenas, «regime CELE»), que, tendo sido lançado no ano de 2005, se encontra atualmente no terceiro período de implementação (2013-2020).

Não obstante, considerando que esse regime abrange apenas alguns sectores de atividade económica, e reconhecendo que todos os sectores da economia devem contribuir para a redução das emissões, os Estados-Membros comprometeram-se a aplicar políticas e medidas adicionais que contribuam para a limitação das emissões de gases com efeito de estufa a partir de fontes não abrangidas pelo regime CELE. E, aquando da assunção desse compromisso, foi conferida particular relevância à criação de medidas novas ou reforçadas para a melhoria da eficiência energética e o aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis.

Tendo porventura presente o quadro aqui enunciado, no âmbito da acima mencionada reforma da Fiscalidade Verde, foi determinada a criação de um mecanismo nacional de tributação do carbono nos setores de atividade não abrangidos pelo regime CELE, sob a forma de um adicionamento ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos referente às emissões de CO₂ e decorrente da aplicação de uma taxa indexada ao preço do carbono no quadro do regime CELE, sem prejuízo da fixação pelo legislador de um valor mínimo para o preço do CO₂ (é legítimo suspeitar que a preocupação em ressaltar a fixação desse valor mínimo pretende assegurar a eficácia do mecanismo de tributação em face dos desequilíbrios estruturais registados no âmbito do funcionamento do regime CELE, que motivaram recentemente a elaboração e aprovação de propostas de revisão desse regime, tendente à estabilização do mercado de licenças de emissão).

Apesar desse esforço de conexão dos dois regimes, o mecanismo nacional de tributação do carbono parece, à partida, revestir uma menor flexibilidade que o regime CELE (o qual procura contemplar um regime transitório de atribuição de licenças de emissão a título gratuito e de compensação de sectores de atividade expostos a um risco significativo de fuga de carbono), assim como não parece, em contrapartida, fixar uma percentagem mínima da correspondente receita tributária a alocar ao financiamento de medidas especificamente tendentes a contribuir para a atenuação dos efeitos negativos decorrentes da sua aplicação em matéria de equidade e de competitividade, v.g., ao financiamento de projetos para fins de redução das emissões, de adaptação aos efeitos das alterações climáticas, de melhoria da eficiência energética ou de desenvolvimento das energias renováveis, bem como de medidas tendentes a acomodar os efeitos dos possíveis aumentos no preço dos bens de consumo nos agregados familiares com menores rendimentos.

O que não significa que a receita tributária em questão – juntamente com a restante receita tributária gerada pela reforma da Fiscalidade Verde – não possa, nem deva ser objeto de uma tal alocação, por forma a respeitar “o contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica” visado e expressamente acautelado aquando da criação do mecanismo tributário em apreço.

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

No advento da introdução da tributação do carbono com a reforma da fiscalidade verde, assumiam já particular relevância no edifício fiscal nacional um conjunto de impostos e taxas indiretamente indexados a emissões de CO₂. São disso exemplo o imposto sobre veículos e o imposto único automóvel, cujas taxas evoluem de acordo com as emissões de, bem como o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos, revisto agora no âmbito da reforma da fiscalidade verde com a tributação do carbono (ao valor de 5€/tCO₂ para 2015).

Muito embora a introdução da tributação direta sobre o carbono constitua um esforço meritório na perspetiva da diminuição das emissões dos gases com efeito de estufa (ou do mero aumento da receita fiscal), esta medida parece, ainda assim, não ser suficiente para alcançar os objetivos comunitários de redução de emissões.

Com efeito, à luz dos objetivos definidos pelo “Livro Branco da Comissão Europeia sobre o pacote Energia e Clima para 2030” e, designadamente, das três metas vinculativas definidas pelo Parlamento Europeu na estratégia europeia para energia e clima para 2030 (redução de 40% das emissões de gases com efeito de estufa, 30% de energia consumida por fontes renováveis e 40% de aumento da eficiência energética), o prognóstico dos resultados da aplicação do quadro normativo para a tributação do carbono em Portugal, ao preço de 15€/tCO₂ em 2030, aponta para uma redução de 30% de emissões nesse horizonte, *i.e.*, um desvio de 10% face ao objetivo comunitário, de acordo com um estudo desenvolvido para a Comissão da Reforma para a Fiscalidade Verde.

Ao mesmo tempo, parece resultar também evidente que um aumento do preço do carbono a valores de 2030 acima dos 15€/tCO₂, acarretaria efeitos nefastos para a economia nacional, sobrecarregando os custos da energia. Efeitos, esses, que se poderiam revelar exponenciais na medida em que Portugal é hoje, a par com Alemanha, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Reino Unido e Suécia, um dos únicos países com mecanismos de tributação de carbono, o que antecipa uma penalização extraordinária de Portugal quando em competição com os seus parceiros Europeus.

Mais, Portugal é já hoje um dos países que mais tributa o setor energético e ambiental. Atente-se, por exemplo, ao facto de que em 2010 as receitas líquidas provenientes da tributação ambiental representaram cerca de 8% da receita fiscal nacional, por comparação com a média comunitária de 6% (dados do *Instituto de Estudos Fiscais Espanhol*)

Em suma, numa ótica voluntarista e aparentemente marcada pela necessidade de receita fiscal imediata Portugal colocou-se na vanguarda dos Estados-Membros que tributam o carbono. Se é verdade que os resultados deste quadro normativo terão, se é que não tem já, um impacto positivo ao nível da preservação ambiental, da eficiência energética do país e da poupança financeira à mesma inerente, não é menos verdade que esta iniciativa em pouco acrescentará os objetivos propostos pela União e cujo cumprimento a poucos parece interessar.

Vieira de Almeida

Em termos gerais, as regras portuguesas sobre tributação de carbono estão alinhadas com as metas definidas pela União Europeia e com o enquadramento jurídico dos estados-membros em regra mais exigentes nestas matérias (não obstante as especificidades de cada país).

A tributação do carbono não é um tema fácil, como se pode ver pela análise do projeto de reforma da fiscalidade verde de 15 de setembro de 2014. Na verdade, este tema implica necessariamente (como resulta aliás, e bem, da pergunta formulada) a análise e comparação com as restantes economias, sob pena de a tributação do carbono poder ter um efeito bastante negativo na economia nacional.

Notamos que esse trabalho foi levado a cabo pela comissão responsável pelo projeto de reforma da fiscalidade verde. Neste âmbito, não podemos também deixar de notar uma questão paralela que consideramos de relevo - "(...) a da "reciclagem" da receita fiscal produzida pela reforma da fiscalidade verde, e pela tributação do carbono em particular", de acordo com o presidente da comissão da reforma da fiscalidade verde. A este respeito, o presidente da referida comissão nota que "a Comissão envolveu quatro equipas de economistas na análise das melhores estratégias de utilização da receita fiscal adicional, cujos resultados foram publicados, e indicou claramente, no relatório final, que "só uma reforma da fiscalidade verde que inclua uma estratégia de 'reciclagem' adequada permite atingir um triplo benefício (também referido na literatura como 'triplo dividendo'):

melhorar o desempenho ambiental, contribuir para o crescimento económico e, por essa via, melhorar a situação das finanças públicas, promovendo a consolidação orçamental.” Apesar de a proposta da Comissão evidenciar claramente estratégias virtuosas e estratégias contraproducentes, Governo e maioria parlamentar optaram por uma das últimas.”

Atento o atrás exposto, só o tempo verdadeiramente dirá se a reforma da fiscalidade verde, que consideramos pioneira, teve também resultados “pioneiros”.

EnerXXI – Think Tank de Energia

A tributação do carbono é das medidas mais emblemáticas da Reforma da Fiscalidade Verde, apresentando-se como iniciativa de combate às emissões poluentes obstando à sua realização no modelo típico dos Impostos Especiais sobre o Consumo, ou seja, penalizando consumos considerados como nocivos para a sociedade.

Não obstante o foco na tributação do carbono, importará salientar, também no âmbito da Reforma da Fiscalidade Verde, que há outras medidas que cumprem o mesmo desígnio mas sob a vertente positiva de promoção de energias limpas, incluindo, como salienta a **Abreu Advogados**, *“uma dedução de IVA sobre a compra, produção, importação, locação, transformação e reparação de veículos de plug-in eléctrico ou híbrido para fins turísticos, bem como, a extensão de isenções ao imposto sobre veículos e imposto único automóvel, exclusivamente para viaturas eléctricas, híbridas e movidas a GPL”*.

Esta tributação do carbono, pretendendo cumprir com os desígnios de neutralidade fiscal, já analisados na questão anterior, e com o imperativo de promover a reciclagem das receitas – utilização dos ganhos gerados por estes impostos para redução da carga fiscal, em particular, dos impostos sobre as pessoas e sobre as empresas – implicará a prossecução dos designados “três dividendos” – benefícios ambientais, económicos e orçamentais –, ainda que se levantem algumas dúvidas, atentas as diferenças entre o Projecto apresentado pela Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde e a versão final aprovada, sobre a efectividade dessa reciclagem, porquanto, como nota a **Sérvulo & Associados**, *“não parece, em contrapartida, fixar uma percentagem mínima da correspondente receita tributária a alocar ao financiamento de medidas especificamente tendentes a contribuir para a atenuação dos efeitos negativos decorrentes da sua aplicação em matéria de equidade e de competitividade, v.g., ao financiamento de projetos para fins de redução das emissões, de adaptação aos efeitos das alterações climáticas, de melhoria da eficiência energética ou de desenvolvimento das energias renováveis, bem como de medidas tendentes a acomodar os efeitos dos possíveis aumentos no preço dos bens de consumo nos agregados familiares com menores rendimentos.”* De facto, no mesmo sentido, salientem-se as palavras do Presidente da referida Comissão, citado pela Vieira de Almeida, que refere que “(a) pesar de a proposta da Comissão evidenciar claramente estratégias virtuosas e estratégias contraproducentes, Governo e maioria parlamentar optaram por uma das últimas. Por isso, como sublinha Vieira de Almeida, “atento o atrás exposto, só o tempo verdadeiramente dirá se a reforma da fiscalidade verde, que consideramos pioneira, teve

também resultados "pioneiros." Em qualquer caso, e no que ao regime nacional respeita, importa salientar que tais objectivos serão alcançados por via de medidas específicas de onde se destaca, para o que aqui nos interessa, (i) a introdução de uma taxa sobre as emissões de carbono, quer dos combustíveis, quer agora dos produtos energéticos, taxa essa que será indexada, em cada ano, à cotação do carbono apurada no leilão CELE do ano anterior e, como realça a **Garrigues**, (ii) o agravamento do Imposto sobre Veículos em função das emissões de CO₂.

Em jeito de enquadramento importa ainda referir que estes tributos encontram acolhimento constitucional atentas as disposições sobre protecção do ambiente reveladas na Constituição da República Portuguesa numa dupla vertente de obrigação fundamental do Estado (artigo 9.º, alínea e)) e de direito e dever fundamental dos cidadãos (artigos 52.º, 59.º e 66.º), sendo que, como bem nota a **Cuatrecasas Gonçalves Pereira**, o legislador nacional tem diversas vezes optado, como aqui mais uma vez se demonstra, pela utilização de expedientes fiscais "*como a prática mais eficaz de combate aos danos ambientais, nomeadamente, através de taxas penalizadoras*", embora se assista cada vez mais à criação de incentivos fiscais, na forma de isenções e reduções de taxa, beneficiando a adopção de comportamentos considerados ambientalmente mais adequados.

É pois, como refere a **CMS Rui Pena & Arnaut**, um regime fiscal "*cuja razoabilidade e justificação advêm do dano ambiental provocado pelas emissões de CO₂, as quais devem ter um preço e um custo, na lógica do poluidor/pagador.*"

No âmbito da União Europeia, a tributação do carbono, e mais em geral a temática da tributação ambiental, assume particular relevância considerando as obrigações assumidas, nomeadamente no âmbito do Protocolo de Quioto, e dos esforços desenvolvidos para redução das emissões de gases com efeito estufa, e dos quais resultam objectivos de "*redução das suas emissões internas na ordem dos 80 a 95% em 2050, por comparação com os níveis de 1990*", como nota a **Garrigues**. Não pode contudo deixar-se de notar, como o faz a **Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados**, que os mesmos se afiguram ambiciosos, nomeadamente face à evolução necessária relativamente ao actual mix energético e face às necessidades energéticas esperadas.

Contudo, atentas as dificuldades históricas no domínio da aprovação de legislação fiscal harmonizada – em particular decorrente das exigentes regras de aprovação de regras comunitárias nesta matéria – a fiscalidade do ambiente é ainda, no seio da União Europeia, muito mais um agregado de regimes de matriz idêntica do que propriamente um regime harmonizado. Aliás, como realçado pela **Miranda e Associados**, apenas em relação ao mercado CELE se pode falar de verdadeira harmonização, com "*regras (que) são definidas ao nível da União Europeia, existindo por isso um enquadramento jurídico comum aos vários Estados Membros*", sendo esta ideia reforçada também pela **Sérvulo & Associados**, ao apelidar este regime de "*pedra angular da estratégia da União Europeia em matéria de ação climática*".

Não obstante as dificuldades sentidas, importa ressaltar o disposto na Directiva 2003/96/CE, de 27 de outubro (alterada pelas Directivas 2004/74/CE e 2004/75/CE, de 29 de abril),

nos termos da qual *“foram estabelecidas metas de tributação da energia, do carbono e de produtos que originem a sua emissão”*, como recorda a **PLMJ Sociedade de Advogados**, ainda que tenha sido deixada *“grande liberdade e flexibilidade aos Estados-Membros, ao nível de reduções e isenções e até das reservas quanto à sua aplicação”*, como salientado pela **CMS Rui Pena & Arnaut**.

Sem prejuízo da existência de um aglomerado interessante de legislação e documentos programáticos, quer ao nível interno quer ao nível da União Europeia, a verdade é que, como alerta a **Uria Menéndez - Proença de Carvalho**, *“(m)uito embora a introdução da tributação direta sobre o carbono constitua um esforço meritório na perspetiva da diminuição das emissões dos gases com efeito de estufa (ou do mero aumento da receita fiscal), esta medida parece, ainda assim, não ser suficiente para alcançar os objetivos comunitários de redução de emissões”*, sendo até questionável se o objectivo último destas medidas não se prende, pelo menos de forma mais imediata, com imperativos de aumento de receita, atentas as necessidades orçamentais actuais e o potencial estrangulamento tributário sentido nos demais impostos.

Comparando a posição de Portugal com os demais Estados-Membros, fica a ideia de que Portugal assumiu então, uma posição de *“vanguarda dos Estados-Membros que tributam o carbono”*, como referido pela **Uria Menéndez - Proença de Carvalho**, e em linha *“com as metas definidas pela União Europeia e com o enquadramento jurídico dos estados-membros em regra mais exigentes nestas matérias”*, ainda que tais posições possam acarretar custos não equacionados, nomeadamente nas Directivas comunitárias, tendo em conta as assimetrias existentes no acesso às fontes de energia, onde Portugal apresenta uma posição particularmente frágil considerando a sua dependência externa, por um lado, e a sua perifericidade, por outro.

De facto, se conjugarmos os factos de Portugal ser um dos países menos poluentes entre os demais Estados-Membros (**CMS Rui Pena & Arnaut**), com a elevada carga tributária incidente sobre o sector em Portugal (**Uria Menéndez - Proença de Carvalho**), deverá colocar-se a questão de saber se as medidas adoptadas cumprem com os objectivos assumidos de fomento das energias limpas e de reciclagem das receitas fiscais, apresentando-se, simultaneamente, adequadas às especificidades de Portugal, sob pena de se as mesmas se tornarem numa oneração excessiva dos sectores produtivos nacionais, com reflexo em toda a economia.

As perguntas colocadas neste livro pretendem estimular o debate acerca do “estado da arte” do Direito da Energia em Portugal em todas as suas vertentes.

Ao colocar questões que abrangem sectores tão diversos como o investimento, fiscalidade, política, ambiente, apoios, subsídios pretendemos obter uma visão holística daquilo que existe e daquilo que pode ser melhorado.

Com a participação de:

Abreu Advogados

Cuatrecasas e Gonçalves Pereira

Garrigues

Miranda & Associados

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva
& Associados

PLMJ Sociedade de Advogados

CMS Rui Pena & Arnaut

Sérvulo & Associados

Uria Menéndez – Proença de Carvalho

Vieira de Almeida

EnerXXI – Think Tank de Energia