

# A IMPORTÂNCIA DA INTERCESSÃO POLÍTICA DO AMBIENTE – POLÍTICA ENERGÉTICA\*

Claudia Dias Soares

---

## RESUMO

Trata da problemática questão energética em Portugal, uma vez que o país possui reduzida produção de energia e o consumo continua crescente, o que leva a uma forte dependência do exterior. Tal fato coloca a economia em acentuada vulnerabilidade, quanto à segurança do abastecimento e em matéria de preços do produto.

Em vista disso, afirma, o governo português tem estabelecido metas como a competitividade geral da economia, segurança energética e proteção ambiental. A questão ambiental, que envolve a segurança energética, demonstrou a necessidade de o Estado rever sua política de auxílios e deslocar os recursos públicos de apoio às energias tradicionais para o incentivo às energias renováveis.

Cita vários programas de política energética criados em Portugal, desde os anos 90, com o fim de concretizar os referidos objetivos, por meio de medidas regulamentares e econômicas.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito Ambiental; Portugal; energia – solar, eólica, hídrica, biogás, renovável; setor elétrico; petróleo; efeito estufa.

---

\*Artigo elaborado com base na intervenção realizada no dia 17 de novembro de 2004 nas jornadas intituladas *15 Anos da Reforma Fiscal de 88/89*, organizadas pela Associação Fiscal Portuguesa e pelo Instituto de Direito Econômico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, em homenagem ao Prof. Paulo Pitta e Cunha.

Hoje colocam-se aos Estados-membros da Comunidade Europeia pelo menos três grandes desafios em sede da relação Finanças Públicas/Ambiente no que respeita diretamente à dimensão energética. A eles cabe, juntamente com a transposição das diretivas comunitárias sobre tributação energética e o enquadramento jurídico-fiscal da nova realidade – que é o sistema europeu do comércio de emissões poluentes –, a promoção da eficiência energética e das fontes de energia renovável mediante o recurso às finanças públicas, mais propriamente aos instrumentos de despesa pública. Limitar-nos-emos, todavia, a uma breve exposição dos motivos que justificam a aplicação de recursos públicos nos referidos objetivos e dos programas de política energética delineados em Portugal, durante o período 1994-2004, bem como dos objetivos definidos na União Europeia nesse âmbito, concluindo com uma apreciação sumária dessa dimensão específica da regulação do setor energético pela via da despesa.

Desde os anos 90, na Europa Ocidental o setor energético, principalmente o elétrico, tem sofrido um forte movimento no sentido da liberalização e da privatização. O resultado foi o sucessivo declínio e volatilidade dos preços da eletricidade. As energias tradicionais e a nuclear, financiadas com dinheiro público e beneficiando-se de custos de investimento já amortizados, têm custos marginais mais reduzidos do que os novos projetos tecnológicos destinados ao aproveitamento de energias renováveis e conseguem responder melhor à pressão de baixa dos preços vigentes no mercado. Até certo ponto, o preço da eletricidade em vigor na União Europeia dos 15 (UE15)<sup>1</sup> apenas reflete os custos marginais de produção da capacidade existente, não sendo contabilizados os custos de capital da capacidade utilizada (ou da capacidade necessária à sua substituição). Esse fato, juntamente com a volatilidade dos preços da energia, tem criado barreiras à penetração do investimento privado em energias renováveis<sup>2</sup>.

O centro da atenção das políticas públicas foi, durante muito tempo, o aumento da segurança energética, a redução do custo da energia e a extensão dos serviços energéticos. Mas a questão am-

biental, bem como toda a problemática que envolve a segurança energética no atual contexto político, com a conseqüente ameaça econômica que paira sobre o preço das energias fósseis, obriga a repensar a intervenção do Estado nessa matéria, e uma das dimensões mais relevantes da reforma da regulação do setor energético para efeitos ambientais abrange a política de auxílios do Estado. Cada vez mais, afirma-se a necessidade de deslocar os recursos públicos do apoio às energias tradicionais para o incentivo às energias renováveis ou, pelo menos, de se proceder à interiorização das exterioridades associadas à produção e ao consumo energéticos<sup>3</sup>. O Estado, na qualidade de um dos maiores consumidores de energia, poderia iniciar essa mudança de abordagem estratégica mediante a alteração da sua política de aquisição de energia, aumentando a componente de renováveis nas compras energéticas.

Desde o início dos anos 90, percebe-se uma redução dos subsídios concedidos ao setor energético no valor de quase 50%, mas os níveis em que se situa o apoio público às fontes de energia tradicional são ainda muito elevados<sup>4</sup>, embora também não se possa deixar de considerar que a receita mediante tributação energética, em muitos casos, ultrapassa o montante dos subsídios em causa<sup>5</sup>. Assim, propõe-se uma correção dos preços, isto é, por um lado, reduzir os auxílios às energias poluentes, forçando a interiorização dos custos externos negativos que lhe estão associados<sup>6</sup>, e, por outro, canalizar parte dos recursos assim libertos para o apoio às energias renováveis na sua fase de indústria nascente.

No seguimento da “responsabilidade partilhada”<sup>7</sup> que o Sexto Programa Comunitário de Ação em Matéria de Ambiente defende, a Agência Europeia de Energia faz a seguinte consideração: como, ao contrário dos governos, o setor económico privado tem pouco interesse e carrega de *per se* uma reduzida responsabilidade no cumprimento dos objetivos de garantir a segurança energética no longo prazo e de responder ao desafio ambiental, cabe aos governos assegurar, por meio do sistema de preços e do enquadramento legislativo, que o mercado responda às preocupações em causa. Os governos devem, assim, ser prudentes e valorar o impacto ambiental e a segurança que estão associados ao fornecimento energético por meio de fontes de ener-

gia renovável, bem como emitir, por intermédio de mecanismos de preços, sinais de longo prazo para o incentivo a um desenvolvimento industrial que reflita esses benefícios<sup>8</sup>.

Prevê-se que o consumo energético continue a crescer em Portugal, acompanhando o aumento do PIB. Essa previsão, juntamente com o fato de o país ter uma reduzida produção de energia, faz esperar um aumento da dependência energética em relação ao exterior<sup>9</sup>. Por essa razão, o governo tem procurado liberalizar o mercado, aumentar a diversificação energética, melhorar a eficiência do consumo de energia e mitigar os problemas ambientais. Os objetivos da política energética foram expressamente hierarquizados na seguinte ordem: primeiro, competitividade geral da economia; segundo, segurança energética; e, terceiro, proteção ambiental<sup>10</sup>. O consumo energético é considerado um direito fundamental do consumidor pelo qual o Estado é responsável e cuja realização lhe cabe assegurar por meio da garantia de um preço justo obtido mediante instrumentos de regulação económica. Confere-se especial importância à redução da dependência energética do exterior, à garantia de uma oferta a preço razoável e ao aumento da conservação energética. Esse objetivo envolve múltiplos ganhos para a economia nacional, em termos de atenuação do forte aumento da procura energética, redução da emissão de gases de efeito estufa e promoção da competitividade da indústria nacional<sup>11</sup>.

Desde o início dos anos 90, foi adotada, em Portugal, uma série de programas de política energética que visam concretizar os referidos objetivos por meio de múltiplas medidas de natureza regulamentar e económica. A competitividade da economia e a segurança energética sempre foram o centro das preocupações, mas as questões ambientais, principalmente por força de imposições externas, têm ganhado relevância.

Entre os principais desafios que o governo português identifica para os próximos tempos, em matéria de política energética, encontram-se a liberalização dos mercados energéticos, a abertura à inovação e a internacionalização das restrições de origem ambiental. Afirma-se uma intenção de agir mediante o aumento da participação das energias renováveis na oferta, bem como dos novos mercados dos serviços energéticos, das emissões e dos certifi-

cados verdes. Refira-se, por exemplo, que, no intuito de realizar o objetivo de promoção da produção elétrica a partir de fontes renováveis, foram fixadas metas para a produção energética com origem em mini-hídricas (capacidade inferior a 10 MgW), parques eólicos e uso de biomassa. Além dos objetivos nacionais definidos para a política energética, é também apontada a necessidade de levar a cabo a devida articulação com as possíveis evoluções das políticas comunitárias ao nível do ambiente.

## 2 OS PROGRAMAS PORTUGUESES DE POLÍTICA ENERGÉTICA DE 1994 A 2001

### 2.1 PROGRAMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL DEFINIDO EM 1994

Dada a impossibilidade, no caso do dióxido de carbono, ou a dificuldade, no caso de outros gases de efeito estufa, que se experimenta na limpeza das emissões poluentes após terem sido geradas, a forma mais eficaz de lidar com a poluição atmosférica passa essencialmente pelo aumento da eficiência energética e pela substituição do consumo de fontes de energia tradicionais por fontes de energia renovável. Mas, no caso português, apesar de o aspecto ambiental ser motivo de grande preocupação, considerando a evolução dos níveis de emissões poluentes para a atmosfera e as obrigações assumidas nas esferas internacional e comunitária nessa matéria, outra importante questão está também em causa quando se aborda o tema das energias renováveis.

Garantir a segurança energética portuguesa envolve a redução da importância dos combustíveis fósseis no consumo nacional<sup>12</sup>. Porquanto, toda a produção energética nacional é realizada a partir de fontes de energia renovável, promovidas mediante fundos providos de vários programas energéticos, dentre os quais se destaca o Programa Energético de 1994, no qual se integrava o programa SIURE (Sistema de Incentivo à Utilização Racional de Energia de Base Regional, criado em 1988<sup>13</sup>), bem como mediante um prêmio ambiental pago pela eletricidade gerada com fontes renováveis. Por meio dessa intervenção, o governo não favorecia expressamente nenhuma fonte renovável específica e só apoiava projetos financeiramente viáveis<sup>14</sup>.

Em Portugal, a preocupação do governo com o impacto ambiental do consumo energético encontra a primeira expressão legislativa clara em 1982<sup>15</sup>. Mas as prioridades da política energética apenas foram sistematicamente fixadas pelo DL n. 195/94, de 19/7/1994, criado sob os auspícios do Segundo Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999), sendo quase um terço do total dos custos financeiros envolvidos no Programa para a Energia suportados com meios providos do FEDER<sup>16</sup>. Nesse programa de intervenção operacional no âmbito do setor energético, gerido pelo Ministério da Economia (Direção Geral da Energia), que vigorou durante o período 1994-1999, foram definidos três objetivos para realizar as prioridades definidas para a política energética nacional: a introdução do gás natural<sup>17</sup>, o aumento do uso de energias renováveis e a promoção da eficiência e conservação energética. A diversidade energética é, pois, um dos aspectos a que se atribui particular importância, referindo-se à necessidade de prestar especial atenção ao fornecimento de eletricidade e gás e à promoção das energias renováveis, em particular à eletricidade obtida a partir de fontes renováveis.

O Programa Energia previa incentivos sob a forma de subsídios a fundo perdido e de subsídios reembolsáveis<sup>18</sup>. Esse programa financiava medidas destinadas à promoção da eficiência energética no setor da indústria, dos transportes e dos serviços. Cerca de 60% dos fundos envolvidos foram dedicados a projetos de co-geração<sup>19</sup>. No que respeita aos incentivos a conceder no domínio das energias renováveis, foi previsto um regime específico para os projetos de investimento na construção de centros produtores de energia elétrica que deitassem toda a sua produção exclusivamente na rede pública, sendo abrangida a construção de centrais com potência elétrica instalada até 10 MgW na forma de mini-hídricas, parques eólicos, centrais geotérmicas e centrais térmicas cujo principal combustível fosse a biomassa.

O SIURE funcionava em articulação com o programa comunitário VALOREN<sup>20</sup> para estimular o desenvolvimento de projetos destinados à racionalização do consumo energético, nomeadamente projetos de investimento nas áreas da produção de energia e combustíveis, a partir de recursos renováveis ou de resíduos. O incentivo assumia a forma de

O consumo energético é considerado um direito fundamental do consumidor pelo qual o Estado é responsável e cuja realização lhe cabe assegurar por meio da garantia de um preço justo obtido mediante instrumentos de regulação econômica. Confere-se especial importância à redução da dependência energética do exterior, à garantia de uma oferta a preço razoável e ao aumento da conservação energética.

comparticipações financeiras diretas ao investimento. O Estado substituiu-se desse modo ao setor financeiro privado, orientando-se por uma racionalidade diversa do lucro na atribuição do financiamento, um tipo de intervenção que consubstancia um auxílio de Estado em face do Direito comunitário e que envolve despesa pública.

### 2.2 PROGRAMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL DEFINIDO EM 2001

Em 2001, foram dados passos decisivos para o apoio ao desenvolvimento das fontes de energia renovável, com a aprovação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Resolução do Conselho de Ministros n. 152/2001, 11/10/2001) e do Programa E<sub>4</sub> (Resolução do Conselho de Ministros n. 154/2001, 19/10/2001). No primeiro documento, estabeleceram-se as orientações do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território para o estímulo à produção de eletricidade a partir de fontes de energia renovável, com salvaguarda do ambiente, bem como o sistema de incentivos a adotar pelo Ministério da Economia para o cumprimento das metas comunitárias fixadas neste domínio para 2010.

Por exigência comunitária, Portugal tem de garantir que, até 2010, 39 % da eletricidade produzida no país provenha de energias renováveis, o que implica um parque produtor de energia a partir de fontes renováveis (parques eólicos, mini-hídricas, equipamento para exploração de energia solar fotovoltaica, centrais de biomassa e de utilização de energia maremotriz), com uma potência de aproximadamente 3000 Mw. Tal meta significa um grande desafio nacional, porquanto o país apresenta uma reduzida penetração da tecnologia necessária para o efeito<sup>21</sup>.

O Programa E<sub>4</sub> baseou-se em três linhas fundamentais de ação: promover o uso de fontes de energia endógenas mediante o estabelecimento de um compromisso fortemente dinâmico entre a viabilidade técnica e econômica e as restrições ambientais. Com a intenção de aumentar, além da eficiência energética e da compatibilidade do consumo energético com o ambiente, a segurança do fornecimento energético, este programa conferiu especial importância à consolidação da expansão do gás natural, à co-geração<sup>22</sup> e à utilização de energias endógenas, de modo a diversificar o acesso às fontes de energia disponíveis no mercado. Para tanto, foram sugeridas algumas medidas, dentre as quais a adoção de incentivos fiscais e econômicos para a eficiência energética<sup>23</sup> e o desenvolvimento de energias endógenas. A fim de implementar o programa, concebido pelo Ministério da Economia para abranger todos os setores econômicos da economia portuguesa durante o período 2001-2002, o legislador procedeu a intervenções graduais, quer de natureza inovadora, quer reformadora. O objetivo foi modernizar a economia portuguesa por meio do reforço da competitividade nacional, mediante a adoção de uma pluralidade de ações de natureza diversa, dirigidas à promoção de uma abordagem consistente e integrada à procura e oferta de energia. As medidas adotadas foram de natureza reguladora, dirigidas ao sistema de preços, com base na realização de investimentos (v.g., a MAPE e diversas medidas de natureza fiscal) e no nível de geração de energia (v.g., o sistema de *feed-in-tariffs*), sendo o tipo de medida mais utilizada o subsídio (direto e por via fiscal) ao investimento e o sistema de apoio aos preços (*feed-in-tariffs*).

No âmbito deste programa e com o intuito de dar continuidade ao

Programa para a Energia, previsto para vigorar até 1999, foi criada em 2001 (Portaria n. 198/2001, de 13/3/2001, com alterações da Portaria n. 1219-A/2001, de 23/10/2001, e Portaria n. 383/2002, 10/4/2002) a Medida de Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos (MAPE), cujo período de vigência vai até 2006. A MAPE tem por objetivo propiciar apoios dirigidos à produção de energia elétrica e térmica por recurso a energias novas e renováveis, à utilização racional de energia e à conversão dos consumos para gás natural. Com base na sua competência legislativa, o Parlamento da Região Autónoma da Madeira adotou, em dezembro de 2001, um programa regional de subsídios a fundo perdido para apoio aos sistemas solares térmicos no setor residencial (SIEST).

Além de apoios à produção energética a partir de fontes renováveis, existem ainda no ordenamento jurídico português incentivos à utilização da energia assim produzida. Refira-se, *inter alia*, o art. 85º/2 do CIRS, que constitui um apoio tanto à produção como ao (auto)consumo de energia renovável, e o apoio à utilização desta energia na atividade agrícola exercida no continente, durante o período 2002-2006 (Despacho Normativo n. 30/2002, de 26/4/2002). Este último, pela dimensão econômica que abrange e por se aplicar a situações de aquisição de energia a terceiros, representa uma medida direcionada à criação de mercado e, por isso, constitui um incentivo indireto à produção.

### 2.3 PROGRAMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL DEFINIDO EM 2003

O programa de política energética nacional estabelecido em 2003, por Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2003, 13/3/2003, contém importantes indícios de que a política energética nacional encontra nos objetivos ambientais, tanto nos fixados internamente como nos assumidos externamente, um importante constrangimento à sua definição. Existem entre os governantes nacionais, por um lado, a consciência do imperativo, que é hoje reduzir o impacto ambiental do setor energético e, por outro, a percepção de que o cumprimento de objetivos fundamentais de natureza estratégica e econômica, sejam a segurança do abastecimento energético e o fomento da

competitividade da economia nacional, está estreitamente associado à realização de importantes objetivos de natureza ambiental, como a promoção das fontes de energia renovável e a melhoria da eficiência energética.

Como reconhece o governo português na resolução em causa, o setor da energia reveste-se de importância vital nas economias de hoje. As exigências que neste domínio se colocam, desde a garantia e segurança do abastecimento nacional aos requisitos de natureza ambiental e à sua influência na competitividade das empresas como fator de produção, impõem a definição clara de uma política energética que procure conciliar os diversos interesses em presença. Portugal é um país em que a dependência de fontes primárias de energia externas é particularmente elevada. Por outro lado, o fato de apresentar um dos mais elevados conteúdos de energia relativamente aos restantes países europeus<sup>24</sup> e ter entre os recursos energéticos endógenos essencialmente fontes de energia renovável e aproveitamentos hidroelétricos coloca a eficiência energética, mediante a promoção do uso racional da energia, e o aumento da utilização de tais fontes, por meio da diversificação da oferta energética, como condições fundamentais para atenuar o desequilíbrio estrutural, reduzir a vulnerabilidade do setor pelo aumento da base/leque de opções e responder com maior flexibilidade tanto às condicionantes de natureza ambiental, cada vez mais prementes e complexas, como às evoluções do preço da energia, essenciais à competitividade da economia portuguesa.

Assim sendo, os objetivos definidos pelo Governo, em 2003, para a política energética portuguesa foram: a liberalização do mercado; a redução da intensidade energética no produto; a redução da fatura energética; a melhoria da qualidade do serviço; a segurança do aprovisionamento e do abastecimento; a diversificação das fontes e aproveitamento dos recursos endógenos; a minimização do impacto ambiental<sup>25</sup>; e a contribuição para o reforço da produtividade da economia nacional. Nesses termos, a política energética portuguesa assenta sobre três eixos estratégicos: garantir a segurança do abastecimento nacional, fomentar o desenvolvimento sustentável e promover a competitividade nacional.

A ação prevista para a realização dos objetivos passa por uma in-

tervenção a três níveis, nomeadamente, a adoção de políticas efetivas, no âmbito do setor energético, em matéria de investimento e de regulamentação, e a mudança de comportamentos por parte dos consumidores e dos produtores, mediante a atuação convergente das forças de mercado e da regulação. O problema apresenta-se também quanto à gestão da procura<sup>26</sup>, pois a questão da eficiência energética não só é problema da oferta e dos produtores, como também dos consumidores, em especial dos consumidores industriais e de serviços, que em muitos casos ainda não aproveitaram algumas alterações, designadamente na estrutura tarifária, as quais permitem gerir mais eficazmente a fatura energética, bem como novas soluções tecnológicas e de modernização de equipamentos produtivos. As medidas definidas são, assim, o apoio ao desenvolvimento das energias renováveis, a promoção de aproveitamentos hidroelétricos de fins múltiplos para produção de energia e aproveitamento de água, o incentivo ao consumo de energias ambientalmente mais limpas e a gestão da procura de energia, nomeadamente pela promoção da inovação tecnológica e aumento da eficiência na sua utilização.

Espera-se que a questão da segurança do abastecimento energético nacional seja claramente melhorada por duas vias. Em relação ao abastecimento de gás natural, encontram-se em construção o terminal de recepção de gás natural liquefeito em Sines e a armazenagem subterrânea de gás natural, e deverão ser reforçadas as interligações por gasoduto no interior e com o exterior da Península Ibérica. Tal fonte energética não é, todavia, aconselhável em termos de emissões de gases com efeito estufa e não resolve o problema da segurança energética. O espectro da dependência crescente em relação a esse combustível para a produção de eletricidade não deixa de estar presente<sup>27</sup>, pelo que a aposta nas energias renováveis adquire, uma vez mais, um cariz decisivo na questão, nomeadamente pelo reforço do parque de centrais hidroelétricas e eólicas. Nesse contexto, assume particular relevo a gestão luso-espanhola de recursos hídricos internacionais, de forma a garantir uma equidade de uso desses recursos na produção de eletricidade em território nacional.

O setor do gás tem um desenvolvimento recente em Portugal, pelo que se beneficia do estatuto de setor

emergente, e Portugal dispõe de derrogação da sua liberalização entre 2008 e 2012, consoante o tipo de clientes. No entanto, o preço do gás, além de afetar de forma direta todas as empresas que o utilizam como fonte energética, também se reflete, e será determinante num futuro próximo, nos custos da eletricidade. Dessa forma, o gás tem duplo impacto na competitividade das empresas nacionais. Importa, por isso, coordenar a harmonização e convergência dos dois mercados no seio do mercado ibérico e à luz da diretiva comunitária para o mercado interno de energia<sup>28</sup>. Nesse sentido, decidiu-se propor a liberalização antecipada do setor de gás natural<sup>29</sup>.

No que respeita ao mercado interno de eletricidade, o reforço das interligações elétricas entre Portugal e Espanha e entre Espanha e França, já em andamento, facilitando a integração de Portugal no mercado interno de eletricidade, poderá contribuir decisivamente para melhorar a segurança do abastecimento de energia elétrica e permitir o acesso em maior escala de consumidores portugueses à produção elétrica espanhola e ao excesso de capacidade existente além-Pirineus. Para esse efeito, há de assegurar-se o planeamento articulado e a construção de infra-estrutura de acesso e de redes de transporte e de distribuição de gás natural, bem como de redes de distribuição de eletricidade, garantindo o fornecimento de energia em quantidade e qualidade adequadas. Num contexto de mercado ibérico e europeu, as interconexões elétricas, objeto de um programa de desenvolvimento coordenado com a Espanha, que, em 2003, previu-se estar concluído até 2006, assumem um caráter fundamental.

O Programa do Governo de 2003 consagra o objetivo do aumento da concorrência e a eficácia da regulação no setor, com a liberalização progressiva do setor energético. Nesse sentido, foram definidos os seguintes objetivos relacionados à política energética, visando aumentar a competitividade do país: liberalizar o mercado, reduzir a intensidade energética no produto, reduzir a fatura energética e melhorar a qualidade do serviço. A liberalização do mercado não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para se atingirem maiores graus de eficiência tanto em nível da produção como em consumo de energia, potenciando assim melhorias na qualidade do serviço e preços mais competitivos<sup>30</sup>.

As medidas de liberalização do setor energético, ao visarem diminuir os custos ao consumidor final, não constituem de *per se* um incentivo à utilização racional da energia. A sofisticação do tarifário pode conduzir a uma racionalização do consumo (...), mas em geral serão necessários outros tipos de medidas para incentivar a eficiência e a racionalização do consumo.

As medidas de liberalização do setor energético, ao visarem diminuir os custos ao consumidor final, não constituem de *per se* um incentivo à utilização racional da energia. A sofisticação do tarifário pode conduzir a uma racionalização do consumo (por exemplo, mediante o desvio de consumo de hora de ponta para outros períodos), mas em geral serão necessários outros tipos de medidas para incentivar a eficiência e a racionalização do consumo. Portanto, deverá ser dada particular importância também à transposição e aplicação da recente diretiva europeia relativa à certificação de edifícios<sup>31</sup> e à gestão das compras públicas (*public procurement*)<sup>32</sup>, como forma de difundir as competências e boas práticas no setor da energia, bem como à divulgação de formas mais eficientes de utilização da energia.

#### 2.4 PROGRAMA DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL DEFINIDO EM 2004

O Programa de Atuação para Reduzir a Dependência de Portugal em relação ao Petróleo surgiu na sequência do aumento do preço do cru, que se experimentou no mercado internacional ao longo de 2004 e sucedeu ao programa de política energética definido em 2003. O Conselho

de Ministros de 19/8/2004 incumbiu o Ministro das Atividades Económicas de coordenar a elaboração, no prazo de 60 dias, de um relatório sobre o impacto do preço dos combustíveis na economia nacional e, particularmente, nos transportes, apontando ainda soluções nos domínios das energias alternativas e do uso racional de energia<sup>33</sup>. O programa veio a ser apresentado no Conselho de Ministros de 21/10/2004, e as medidas tornaram-se públicas em 4/11/2004. Esse episódio demonstra a instabilidade que tem caracterizado a política ambiental em Portugal e que pode ser especialmente prejudicial num domínio no qual é necessário criar confiança nos agentes económicos para desenvolverem grandes projetos de investimento.

O Governo espanhol reafirmou recentemente a prioridade dada às renováveis, fundamentalmente à energia eólica, depois de uma já forte expansão nos últimos anos. Os investidores franceses, por sua vez, têm uma série de grandes projetos de investimento em renováveis, que prometem avançar assim que tiverem a certeza de que a subida do petróleo acima dos 40 dólares é mesmo sustentada<sup>34</sup>. Mas Portugal, apesar do impulso dado em 2003 às energias renováveis, pelo Programa E4, tem os processos de licenciamento de projetos de energia eólica – na qual se baseia a parte fundamental dos compromissos internacionais que compete ao país cumprir em termos de energia renovável – praticamente bloqueados há dois anos. A alteração que surgiu em consequência da Resolução do Conselho de Ministros de 19/8/2004 poderá agravar a situação observada hoje em Portugal<sup>35</sup>.

O novo programa energético tem o objetivo principal de reduzir a dependência da economia em relação ao petróleo<sup>36</sup>, com os consequentes ganhos em termos de segurança energética, equilíbrio da balança de pagamentos e qualidade ambiental, mediante a adoção de um conjunto de medidas em quatro setores chave. No setor da indústria, projeta-se a concessão de benefícios fiscais à adoção de energias alternativas, sobretudo da biomassa e solar térmica, bem como a aplicação com rigor do sistema do comércio europeu de emissões. No setor energético, prevê-se o estímulo à produção de energia hidráulica, hídrica, solar, do biogás e da biomassa. Pretende-se, ainda, concluir o mais rapidamente possível o MIBEL e antecipar a liberalização

do setor do gás natural para 2006, com a possibilidade de essa liberalização se alargar à co-geração, de modo a aumentar a eficiência do setor. No setor dos transportes, planeja-se aumentar a quota de transportes públicos de motorização hídrica ou a gás natural, incetivar a utilização mais generalizada dos transportes públicos urbanos e a criação de novos estímulos à substituição de veículos velhos por outros energeticamente mais eficientes, bem como promover a renovação das frotas de veículos pesados por motorizações híbridas. No setor do consumo, buscam-se soluções para a renovação dos equipamentos domésticos energeticamente mais eficientes.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No domínio energético é especialmente relevante a afirmação de que algumas intervenções do Estado podem ajudar o governo a atingir objetivos de política social, mas simultaneamente contrariar outras metas políticas a que se tenha proposto, como a promoção do aumento do uso de energia renovável. Ao atribuir preponderância aos objetivos sociais, o Estado pode levar a cabo uma política de financiamento das energias mais utilizadas (i.e., as tradicionais) ou influenciar de outra forma a combinação energética adotada pela indústria (tanto a indústria transformadora como a indústria produtora de energia) em termos que impeçam a correta consideração de todos os custos e benefícios inerentes às diversas opções.

No caso português, o grau de competência tecnológica e institucional para a resolução dos problemas ambientais associados à produção e ao consumo energético apresentado pelo país foi determinado mais fortemente pelos elementos que Weidner e Jänicke denominaram como “condições estruturais básicas”. Ou seja, o desenvolvimento da política energética foi, em grande parte, consequência de uma abordagem fortemente centrada na proteção da competitividade nacional de uma indústria monodependente de combustíveis fósseis, nas preocupações sociais que o impacto regressivo da tributação energética pode desencadear e na capacidade recaudatória de um sistema fiscal essencialmente assente na tributação indireta. Mas, para além desses aspectos, um outro fator parece ter influenciado o desenvolvimento de fontes de energia

renovável em Portugal. Esse desenvolvimento parece ter sido negligenciado<sup>37</sup> também em consequência dos elementos específicos “atores” e “estratégia”, observados no caso nacional, porquanto a debilidade da abordagem sustentável do setor energético explica-se em parte pela falta de grupos de interesse que atuam nesses domínios, em contraste com o que se observa, por exemplo, na Espanha<sup>38</sup>.

Outros motivos para o fraco desenvolvimento das energias renováveis em Portugal, apesar das boas condições disponíveis, em especial para o aproveitamento da energia solar, são o nível reduzido e a estabilidade do preço da energia fóssil, bem como o baixo rendimento das famílias para investir em energias limpas. Isto é assim, apesar de Portugal estar entre os países da UE onde o consumidor privado mais paga pela eletricidade, considerando o poder de compra das famílias. A vantagem comparativa das energias tradicionais ainda não foi contrariada pelos incentivos atribuídos à exploração de energias renováveis de forma a inverter o padrão evolutivo do consumo.

Apesar de a redução do preço real da energia ter contribuído para o padrão evolutivo ambientalmente negativo do consumo energético e de tal problema poder ser corrigido mediante um imposto sobre a energia, sobre o próprio consumo ou sobre as emissões de substâncias poluentes geradas a partir desse consumo, como se observa em diversos outros países, Portugal tem defendido a não-tributação do consumo energético<sup>39</sup>, por temer o impacto que o aumento do preço da energia possa ter sobre a competitividade da energeticamente ineficiente indústria nacional ou sobre a qualidade de vida dos cidadãos, receios fundados nos baixos níveis de rendimento *per capita* nacionais e no impacto regressivo da tributação energética. Tem-se, por isso, procurado atender à necessidade de atuação nesse nível, no outro tipo de medida.

Parece importante que na política de incentivos prosseguida se atenda à necessidade de promover um mercado concorrencial para a energia, sem limitação de preços que impeça o mercado de refletir a escassez dos recursos (como ainda acontece nos casos do diesel rodoviário e da gasolina sem chumbo) e com um mais completo reflexo do custo de oportunidade no preço da energia, nomeadamente mediante a interiori-

zação das exterioridades, sempre que tal se mostre possível e o afastamento de situações de subsídio cruzada. Isso porque a intervenção reguladora seguida parece não ter realizado adequadamente os objetivos a que se propôs se analisarmos o padrão evolutivo do consumo energético, quer em termos quantitativos (valores absolutos e medidas de eficiência), quer em termos qualitativos - os combustíveis fósseis continuam a ser a principal fonte energética utilizada pelos setores mais energeticamente intensivos, como o de transportes e a indústria.

Nos anos 90, o limite estabelecido pelo governo para o preço da energia visava proteger o consumidor de abusos. Esses limites têm sido progressivamente retirados, tendo-se, no entanto, prolongado no caso da gasolina e do gásóleo rodoviário. Mas a partir do momento em que existe um mercado concorrencial para o fornecimento desses combustíveis, deixa de haver uma racionalidade econômica para a manutenção de tais limites<sup>40</sup>, desde que se assegure o funcionamento concorrencial do mercado.

Com o aumento do número de projetos elegíveis para a obtenção de ajudas e a necessidade de contrair a despesa pública, parece importante enfatizar a característica da eficiência econômica dos projetos beneficiados com o apoio público e a redução gradual dos custos de exploração das energias renováveis. No caso do gás natural, em concreto, que não é uma energia renovável, mas cujo aumento do consumo serve ao objetivo da diversificação energética, a AIE recomenda que se reduzam gradualmente os incentivos conferidos à medida que o mercado atinge a maturidade, de modo a não distorcer o seu funcionamento a favor dessa fonte energética<sup>41</sup>.

O alcance limitado dos benefícios fiscais existentes e a carga tributária que pesa sobre a atividade de exploração de energias renováveis, nomeadamente as taxas devidas pela instalação de unidades de produção de energia hidroelétrica por uma pequena central hidroelétrica<sup>42</sup> e a renda devida pelo proprietário de centro eletroprodutor aos municípios cuja circunscrição seja atingida pela zona de influência das instalações<sup>43</sup>, são apontados como entraves ao desenvolvimento da indústria energética a partir de fontes renováveis em Portugal<sup>44</sup>, pois o elevado custo de investimento e exploração de centrais

geradoras de energia a partir de fontes renováveis torna frequentemente difícil alcançar níveis positivos de rentabilidade econômica do projeto, antes de se atingir uma elevada quota de mercado. Mas tal só deve ser aceito como uma crítica aplicável a algumas das espécies de fontes de energia renovável disponíveis.

No domínio dos parques eólicos, o número de pedidos de licenciamento pendentes demonstra que hoje já é rentável economicamente a exploração dessa espécie de energia renovável em Portugal, o que se deve, em grande parte, às generosas "tarifas verdes" aprovadas pelo Governo. Mas esse potencial, criado por medidas de despesa pública, não é plenamente aproveitado devido a uma falta de abordagem integrada e racional do sistema. O atraso nos processos de licenciamento dos parques eólicos tem duas causas principais. Por um lado, há a morosidade inerente ao próprio procedimento administrativo e à intervenção no processo de organizações ambientalistas, que manifestam oposição à implantação de aerogeradores em zonas ambientalmente protegidas, mas também especialmente aptas à exploração desse tipo de energia. Por outro lado, padece-se de uma instabilidade legislativa que tem afetado o investimento nesse domínio. Assim, importa dedicar especial atenção a essa espécie de energia, uma vez que os exemplos de outros países, como a Espanha, demonstram-nos que nisso poderá residir um importante contributo para o cumprimento dos objetivos definidos em sede de política energética e das obrigações assumidas em âmbito internacional. Além do que um tratamento pouco cuidadoso do tema pode impedir a captação de investimento internacional relevante e o desenvolvimento de novos setores econômicos com uma forte componente tecnológica e de capacidade de criação de emprego.

O objetivo ambiental em termos de emissões atmosféricas que se deverá pretender com o programa de política energética nacional é a redução, em 2010, dos gases com efeito estufa em 27% em relação a 1990, considerando-se os compromissos assumidos. Os meios para atingir essa meta passam pelo reforço da capacidade e da qualidade das redes elétricas e pela maior racionalidade energética na indústria e nos edifícios. Em geral, os apoios concedidos, quer tendo em conta a sua intensidade quer a sua duração, são

aptos a gerar um importante auxílio ou boas condições de mercado no caso da energia obtida a partir de parques eólicos instalados em terra e de mini-hídricas, bem como de energia maremotriz e solar térmica, sendo de esperar resultados fracos no caso dos incentivos concedidos à exploração de eletricidade e calor a partir de biomassa e à incineração de resíduos.

## REFERÊNCIAS

- 1 União Europeia anterior ao alargamento de 1/5/2004.
- 2 AGÊNCIA EUROPÉIA DO AMBIENTE (AEA). Energy subsidies in the European Union: A brief overview. *Technical Report 1/2004*, Copenhagen, p. 8.
- 3 BAPTISTA COELHO (Energias renováveis. In: ROCHA, Mário de Melo (Coord.). *Estudos de Direito do Ambiente*. Porto: Universidade Católica, 2003. p. 181 e ss., p. 183) usa a esse propósito a expressão "taxa intergeracional".
- 4 Além dos dados já referidos, outros podem ser relevantes na explicação desse apoio. Nos quinze Estados-membros da União Europeia, em abril de 2004, existiam 12 companhias petrolíferas e um pequeno número de geradores nucleares nos quais os governos retinham uma posição majoritária ou importantes posições minoritárias. Esses casos são o resultado de monopólios estatais do passado que têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de infraestruturas, produção e distribuição ao longo de várias décadas. Não existem, no entanto, muitos exemplos de empresas de capitais públicos cuja principal atividade seja em primeira linha o desenvolvimento de energias renováveis. (AEA, *op. cit.*, p. 15).
- 5 PERSHING e MacKENZIE. Levelling the playing field for renewable energies. *Thematic Background Paper*, Internationale Konferenz für Erneuerbare Energien, Bonn, fev., p. 14.
- 6

Custos externos associados à produção de eletricidade na UE15 (bilhões de euros/ano)		
	Cenário otimista	Cenário pessimista
Combustíveis sólidos	25.6	46.2
Petróleo e gás	12.0	21.4
Energia nuclear	2.7	2.7
Renováveis	2.0	2.7

Fonte: Comissão Europeia, 2003, e AEA, 2004, p. 17.
- 7 Lembre-se, ainda, o conceito de responsabilidade partilhada expresso, v.g., já no Programa da Comissão Europeia de política e ação em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável. JOCE n. C 138, p. 13, 17/5/1993, p. 5-89, p. 13.
- 8 AEA, *op. cit.*, p. 6.
- 9 *A situação energética em Portugal continua a revelar uma forte dependência do exterior, que ultrapassa 80% da energia total consumida, especialmente elevada no que respeita ao petróleo bruto, o que coloca a economia em posição de acentuada vulnerabilidade, na ótica da segurança do abastecimento, mas sobretudo em matéria*

- dos preços da energia. Implica ainda dificuldades várias ao nível da competitividade internacional, particularmente no contexto europeu, que importa enfrentar decidida, mas realisticamente, dadas as especificidades e limitações próprias do País neste domínio. – DL n. 188/88, 27/5/1988, que cria o Sistema de Incentivos à Utilização Racional de Energia (SIURE).
- 10 Programa Nacional para as Alterações Climáticas. Medidas Adicionais. Taxa sobre o Carbono, dez. 2003, p. 8.
  - 11 Sobre os desafios que se colocam à entidade reguladora da energia, BAPTISTA COELHO, *op. cit.*, p. 182-183.
  - 12 Em 1998, v.g., a produção energética nacional representava menos de 11% da oferta total de energia. Embora em 1973 o petróleo fosse praticamente o único combustível importado, desde então as importações têm-se diversificado, representando o petróleo ainda 80%, sendo o restante composto pelo carvão (16.2%) e o gás natural (3.6%). Prevê-se que, em 2010, as importações de petróleo correspondam a 59% das importações de energia, e as de gás natural representem mais de 25% desse valor, o que se espera venha a gerar uma redução das emissões de dióxido de carbono por consumo energético primário e por unidade de PIB. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. Energy Policies of IEA Countries. Portugal. 2000 Review, Paris/AIE, p. 18, 20, 25 e 46.
  - 13 DL n. 188/88, 27/5/1988, e Portaria n. 334/88, 27/5/1988, que regulamentou as participações a receber ao abrigo do SIURE. No art. 7º/4, a), desse diploma, estabelecia-se um limite máximo do montante a receber a título de incentivo para projetos de aproveitamento de fontes de energia renovável.
  - 14 OCDE, *op. cit.*, p. 10. A Comunicação da Comissão sobre a implementação da primeira fase do Programa Europeu sobre Alterações Climáticas, COM (2001) 580 final, 23/1/2001, p. 12, enfatiza a necessidade de se fornecer incentivos apenas a instalações de co-geração que preencham o requisito da eficiência energética.
  - 15 A Portaria n. 359/82, 27/4/1982, aprova o Regulamento de Gestão do Consumo de Energia, que impõe obrigações aos grandes consumidores de energia no que respeita ao cumprimento de indicadores de eficiência energética e à obrigatoriedade de elaboração periódica de planos de racionalização do consumo. A definição e caracterização dos sistemas de incentivos foram realizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n. 68/94, de 11/8/1994. O incentivo assumia a forma de subsídio reembolsável a taxa zero, com a possibilidade de os projetos considerados “excelentes” obterem um prêmio de realização que se traduzia na transformação de parte ou totalidade do subsídio reembolsável em subsídio a fundo perdido (Despacho Normativo n. 681/94, de 26/9/1994). O Programa Energia previa a possibilidade de serem suas beneficiárias as empresas e demais entidades previstas no SIURE, o que obrigou a uma alteração do regime deste último, sendo a articulação entre o conteúdo dos dois programas realizada pelo DL n. 35/95, de 11/2/1995. Entre as alterações introduzidas encontram-se, por um lado, a previsão expressa da possibilidade de conceder incentivos a projetos dos consumidores domésticos destinados ao aproveitamento de fontes renováveis de energia, cobrindo todos os setores de atividade, e, por outro, a transformação dos incentivos para a forma de subsídios a fundo perdido ou subsídios reembolsáveis. O tipo de incentivos atribuídos no âmbito do SIURE e o procedimento conducente a essa atribuição, relativamente ao domínio da utilização de energias renováveis, foram regulados pelo Despacho Normativo n. 11-B/95, 6/3/1995. Os incentivos atribuídos ao abrigo dessa disposição normativa não eram susceptíveis de ser cumulados com os que viessem a ser criados no âmbito dos restantes domínios de intervenção previstos no DL n. 35/95. O Regulamento apresenta virtualidades importantes, pois serve de referência nos processos de certificação ambiental, pelo que se equacionou em 2003 (INSTITUTO DO AMBIENTE, Comissão para as Alterações Climáticas, 2003, *Medidas Adicionais. Taxa sobre o Carbono para Discussão Pública*, Dezembro, Lisboa, p. 9), quando da aprovação da Diretiva n. 2003/87/CE, 13/10/2003, JOCE n. L 275, 25/10/2003, relativa ao comércio europeu de emissões, a sua revisão no sentido de apoiar os esforços de utilização racional de energia a promover pelas empresas não abrangidas. Uma vez que se quer retirar do âmbito subjetivo de aplicação do Regulamento às empresas que ficam sujeitas ao regime comunitário do comércio de emissões, haver-se-á de definir novos critérios a tomar como referência na certificação ambiental das empresas em causa (DL n. 233/2004, DR Série I-A, 14/12/2004, em que o Ministério do Território estabeleceu o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia, transpondo para a ordem interna a Diretiva n. 2003/87/CE, regime que veio, no entanto, a ser alterado pelo DL n. 243-A/2004, DR Série I-A, 1º Suplemento, 31/12/2004). O respeito pelo princípio da participação de todos os agentes económicos no esforço de redução das emissões de gases com efeito estufa e da garantia de um esforço equivalente a ser suportado por cada um desses agentes exige que se concebam mecanismos de participação para os consumidores de energia não abrangidos pelo referido sistema. Com a revisão do Regulamento, o processo de certificação ambiental passaria a dispor de um instrumento de enquadramento para a análise da componente energética, à semelhança do que acontece enquanto o Regulamento estiver em vigor relativamente à certificação das empresas que lhe estão sujeitas. É, pois, importante um novo regulamento de enquadramento da gestão de energia, em especial, nas PME, que será o grupo mais numeroso de agentes a não estar abrangido pelo sistema comunitário, disponibilizando-se assim informação para os consumidores energéticos sobre tecnologias, melhores práticas e gestão eficiente de energia e das emissões de gases de efeito estufa. Para o setor dos transportes foi aprovado, pela Portaria n. 228/1990, 27/3/1990, nos termos do art. 1º do DL n. 58/82, 26/2/1982, o Regulamento da Gestão do Consumo de Energia para o Setor dos Transportes, Portaria 228/90, 27/3/2004, que entrou em vigor em 1/1/1991. Essa regulamentação específica deve-se à dificuldade de aplicação do Regulamento previsto na Portaria n. 359/82 ao referido setor, que é responsável por um elevado consumo de energia primária, devido ao fato de o consumo de energia nos transportes apresentar características específicas, diferentes das que se verificam nos setores industrial e de serviços, justificando a necessidade da existência de um regulamento próprio. O Regulamento previsto na Portaria n. 228/1990, em que se estabelecem diversos elementos necessários à elaboração do plano de racionalização do consumo energético, é aplicável às empresas de transportes e às empresas com frotas próprias consumidoras intensivas de energia cujo consumo durante o ano tenha sido superior a 500 toneladas do equivalente em petróleo. A Regulamentação para a Gestão do Consumo Energético (RGCE), estabelecida pelo DL n. 58/82, 26/2/1982, determinou objetivos para os consumidores industriais intensivos de energia de modo a promover a redução do seu consumo energético. Exigiu-se que as empresas realizassem auditorias energéticas duas vezes a cada dez anos e preparassem e executassem planos anuais de racionalização do seu consumo energético com vista à concretização dos objetivos estabelecidos, impondo-se-lhes ainda a obrigação de verificarem o cumprimento desses objetivos e procederem à realização de relatórios de seis em seis meses sobre a evolução de consumos específicos de energia. O não-cumprimento dessas obrigações impedia as empresas de concorrer a financiamentos do programa PEDIP (PEDIP I, 1988-1992, e PEDIP II, 1994-1999). No âmbito do PEDIP existia um subprograma, o SINDEPEDIP, concebido para apoiar os investimentos industriais produtivos e os ligados com a proteção do ambiente, mediante a concessão de subsídios e empréstimos a taxa de juro zero. Em 2000, discutiu-se a continuação do Plano Energético de 1994 e do PEDIP II e sugeriu-se que só os projetos já em curso continuassem a ser financiados e que se aumentasse o financiamento para a eficiência energética. OCDE, *op. cit.*, p. 50.
  - 16 Entre 1994 e 1999 foram disponibilizados cerca de 140 bilhões de escudos, dos quais 44% provieram do FEDER. O financiamento público para a introdução do gás natural representou 69% do total, a promoção de energias renováveis 22.6%, a poupança energética 7.5% e a assistência técnica menos de 1%. No caso de projetos destinados a promover a eficiência energética, a contribuição do FEDER foi ainda mais significativa, representando 75% do total, enquanto o financiamento



- público nacional atingiu os 25%. Para maiores desenvolvimentos sobre a proveniência dos fundos utilizados na implementação do Programa Energético ao longo do período referido, leia-se OCDE, *op.cit.*, p. 18 e 41-42.
- 17 O setor do gás tem um desenvolvimento recente em Portugal, pelo que se beneficia do estatuto de setor emergente, e Portugal dispõe de derrogação de sua liberalização entre 2008 e 2012, consoante o tipo de clientes. No entanto, o preço do gás, para além de afetar de forma direta todas as empresas que o utilizam como fonte energética, também se reflete, e será determinante num futuro próximo, nos custos da eletricidade. Dessa forma, o gás tem um duplo impacto na competitividade das empresas nacionais. Em Portugal existem duas centrais importantes produzindo energia em ciclo combinado a partir do gás natural, que são a Turbogás e a Termoelétrica do Ribatejo (TER). A Turbogás tem uma potência instalada de 990 MgW, enquanto a TER dispõe de uma potência instalada de 400 MgW, estando um segundo grupo de 400 MgW já em teste para entrar na rede, e um terceiro grupo de 400 MgW de capacidade instalada vai ser construído. Portanto, teremos uma potência instalada de aproximadamente 2,2 gW, que equivale a aproximadamente 40% da conta nacional. A eficiência dessas centrais de ciclo combinado chega aos 55% e tem emissões poluentes muito menores quando comparadas com as centrais convencionais a carvão, visto que não emitem enxofre e têm emissões de dióxido de carbono muito baixas.
- 18 Resolução do Conselho de Ministros n. 68/94, 11/8/1994, Despacho Normativo n. 681/94, 26/9/1994, DL n. 35/95, 11/2/1995, Despacho Normativo n. 11-B/95, 06/3/1995.
- 19 OCDE, *op. cit.*, p. 42.
- 20 Regulamento CEE n. 3301/86 do Conselho, de 27/10/1986.
- 21 MARTINS BARATA, 2002, *Energy and Sustainable Development in Portugal*, Sustainable Energy Watch (SEW) 2002 Report, HELIO International, p. 3.
- 22 Em nível comunitário, tenciona-se duplicar o montante de eletricidade gerada por sistemas de co-geração, passando-se de um valor de 9 pontos percentuais em 1994 para 18 pontos percentuais em 2010 – Comunicação da Comissão sobre a implementação da primeira fase do Programa Europeu sobre Alterações Climáticas, COM(2001) 580 final, 23/10/2001, p. 12. No que respeita à produção de energia elétrica com base em instalações de co-geração, o quadro legislativo relevante é o seguinte: o DL n. 189/88, 27/5/1988, estabeleceu as regras aplicáveis à produção em regime especial. Com a aprovação, em julho de 1995, de um conjunto de diplomas que deram um novo enquadramento jurídico ao Sistema Elétrico Nacional, a produção combinada de calor e eletricidade passou a reger-se por regime autónomo, previsto no DL n. 186/95, 27/7/1995. O DL n. 538/99, 13/12/1999, fez a revisão do anterior normativo aplicável à produção de energia elétrica a partir de instalações de co-geração. Em 10/12/2001 foi publicado o DL n. 312/2001 (DR n. 284, I-A Série), que define o regime de gestão da capacidade de recepção de energia elétrica nas redes do Sistema Elétrico de Serviço Público, proveniente de centros eletroprodutores do Sistema Elétrico Independente, sendo, na mesma data, publicado o DL n. 313/2001, que altera o DL n. 538/99, revendo normas relativas às condições de exploração e tarifários da atividade de produção combinada de calor e eletricidade. Complementares a esses diplomas, surgem a Portaria n. 57/2002, relativa à remuneração pelo fornecimento da energia entregue à rede, das instalações licenciadas ao abrigo do DL n. 538/99, cuja potência de ligação seja superior a 10 MgW, a Portaria n. 58/2002, referente à remuneração pelo fornecimento da energia entregue à rede, das instalações licenciadas ao abrigo do DL n. 538/99, cuja potência de ligação seja inferior ou igual a 10 MgW, a Portaria n. 59/2002, referente à remuneração pelo fornecimento da energia entregue à rede, das instalações licenciadas ao abrigo do DL n. 538/99, bem como as disposições relativas ao período de urgência das modalidades do mesmo tarifário. Consulte-se, em nível comunitário, a Diretiva n. 2004/8/CE, JOCE n. L 52, 21/2/2004. O DL n. 33-A/2005, 16/2/2005, DR Série I-A 1º Suplemento, emitido pelo Ministério das Atividades Económicas e do Trabalho, altera o DL n. 189/88, revendo os fatores para cálculo do valor da remuneração pelo fornecimento da energia produzida em centrais renováveis entregue à rede do Sistema Elétrico Português (SEP) e definindo procedimentos para atribuição de potência disponível na mesma rede, bem como prazos para obtenção da licença de estabelecimento para centrais renováveis.
- 23 Sobre o plano de ação para a promoção da eficiência energética na União Européia, consulte-se COM (2000) 247, final.
- 24 *Portugal tem uma dependência externa, em termos de energia primária, claramente superior àquilo que é a média da União Européia (UE) e dos países comparáveis. O nosso país importa cerca de 85% da energia que consome (4 bilhões de euros/ano de importações) e tem um dos piores níveis de eficiência dos 15 Estados-membros da UE na utilização da energia, com evidentes reflexos negativos na competitividade da economia por via da maior incorporação relativa dos custos energéticos por unidade de PIB. (...) Portugal enfrenta hoje o desafio da melhoria da sua competitividade num contexto de globalização e entrada de novos países na União Européia. A fatura energética apresenta-se como um dos fatores mais determinantes da competitividade do País, quer em termos do custo de vida do cidadão comum quer pela intensidade energética no produto das empresas e, conseqüentemente, no PIB nacional. Portugal tem indicadores de intensidade energética que são claramente superiores aos que são visíveis noutros países comparáveis e, em particular, face à média da União Européia. A título de exemplo, a intensidade energética nacional é superior em cerca de 52% à média comunitária e superior em 47% à intensidade espanhola. A intensidade energética irlandesa é apenas 66% da portuguesa. Estes são valores referentes a 1999, mas que revelam as diferenças existentes e o esforço que Portugal terá de efetuar nesta área.* (Anexo da Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2003).
- 25 *O impacto ambiental da energia (a sua conversão e utilização), em nível local (urbano), regional e global, tende, naturalmente, a ser expresso em parâmetros econômicos como a única via de poder alcançar o compromisso energia-ambiente pela relação mais eficaz entre tecnologia e custo.* (Anexo da Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2003).
- 26 Note-se que as políticas de gestão da procura energética datam já dos anos 70, quando se tentou responder ao choque petrolífero mediante uma intervenção nesse domínio, numa tentativa de controlar a inflação. Mas as medidas adotadas na altura foram bem diversas das que são propostas no âmbito da política energética atual. Enquanto nos anos 70 se buscaram soluções que promoviam o encontro entre a oferta e a procura mediante o aumento do incômodo na aquisição de energia (leia-se WETZLER, *Energy Excise Taxes as Substitutes for Income Taxes*, *American Economic Review*, v. 33, n. 3, p. 321 e ss., 1980), hoje, pela consciência da natureza estrutural, e não meramente conjuntural, do problema, buscam-se respostas de mais longo prazo, que não passam pelo deixar de satisfazer a necessidade de consumo de energia, mas pela mudança da forma de satisfazer essa necessidade.
- 27 Prevê-se que esse combustível represente cerca de 18% do consumo total de energia final em 2010. (Anexo da Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2003).
- 28 Esse aspecto será desenvolvido, a propósito da Diretiva n. 2003/96/EC, 27/10/2003.
- 29 Resolução do Conselho de Ministros n. 63/2003, 28/4/2003, e Programa de Atuação para Reduzir a Dependência de Portugal em relação ao Petróleo ("Dossier Barreto"), apresentado no Conselho de Ministros de 21/10/2004, com as medidas a serem tornadas públicas em 4/11/2004.
- 30 Define-se que a liberalização deve, primordialmente, assegurar que os investimentos deverão apresentar rentabilidades adequadas e suscetíveis de atrair capitais para o setor, garantindo a segurança futura do abastecimento, o que se prende com a regulação das atividades e a eficiência dos diferentes operadores; garantir a qualidade do serviço e do abastecimento; salvaguardar a existência do serviço público nas áreas/grupos de consumidores em que a sua prestação não seja rentável em termos de mercado; assegurar a efetiva possibilidade de entrada e saída do mercado com a eliminação de barreiras à mobilidade dos consumidores; garantir que os preços são efetivamente preços de mercado e que estes, no mercado interno de energia, não

sófram mecanismos de distorção; pre-  
caver o respeito pelo ambiente e asse-  
gurar uma política de regulação harmo-  
nizada dentro do mercado interno, não  
contribuindo para a sua distorção – ainda  
que a implantação seja gradual. (Anexo  
da Resolução do Conselho de Ministros  
n. 63/2003).

- 31 COM(2001) 226, COM(2003) 739 final, 10/  
12/2003, COM(2003) 453 final, 01/8/2003,  
bem como Diretivas ns. 2002/91/CE,  
2003/66/CE, 03/7/2003, JOCE n. L 170,  
09/7/2003, p. 10-13; 2002/40/CE, 08/5/  
2002, JOCE n. L 128, 15/5/2002, p. 45-  
56; 2002/31/CE, 22/3/2002, JOCE n. L  
086, 03/4/2002, p. 26-31; 98/11/CE, 27/  
1/1998, JOCE n. L 071, 10/3/1998, pp. 1-  
8; 97/17/CE, 16/4/1997, JOCE n. L 118,  
07/5/1997, p. 1-25; 96/60/CE, 19/9/1996,  
JOCE n. L 266, 18/10/1996, p. 1-27; 95/  
13/CE, 23/5/1995, JOCE n. L 136, 21/6/  
1995, p. 28-51; 95/12/CE, 23/5/1995,  
JOCE n. L 136, 21/6/1995, p. 1-27; 94/2/  
CE, 21/1/1994, JOCE n. L 045, 17/2/1994,  
p. 1-22; 92/75/EEC, 22/9/1992, JOCE n.  
L 297, 13/10/1992, p. 16-19; 2000/55/CE,  
18/9/2000, JOCE n. L 279, 01/11/2000,  
p. 33-38; 96/57/CE, 03/9/1996, JOCE n.  
L 236, 18/9/1996, p. 36-43; 92/42/EEC,  
21/5/1992, JOCE n. L 167, 22/6/1992, p.  
17-28; 2001/469/CE, 14/5/2001, JOCE n.  
L 172, 26/6/2001, p. 1-30; 2003/168/CE,  
11/3/2003, JOCE n. L 67, 12/3/2003, p.  
22; e Regulamento n. EC/2422/2001, 06/  
11/2001, JOCE n. L 332, 15/12/2001, p.  
1-6.
- 32 Diretiva n. 98/4/CE, 16/2/1998, que altera  
a Diretiva n. 93/38/CEE, 14/6/1993;  
Diretiva n. 93/37/CEE, 14/6/1993; Diretiva  
n. 97/52/CE, 13/10/1997, que altera as  
Diretivas ns. 92/50/CEE, 18/6/1992, 93/  
36/CEE, 14/6/1993, e 93/37/CEE; Diretiva  
n. 92/13/CEE, 25/2/1992; Diretiva n. 89/  
665/CEE, 21/12/1989, todas do Par-  
lamento Europeu e/ou do Conselho;  
Regulamento da Comissão (CE) n. 2151/  
2003, 16/12/2003, que altera o Regula-  
mento (CE) n. 2195/2002; e Diretiva da  
Comissão n. 2001/78/CE, 13/9/2001.  
Entre as novas diretivas, saliente-se a  
Diretiva n. 2004/18/CE, 31/3/2004, e a  
Diretiva n. 2004/17/CE, 31/3/2004.
- 33 No Conselho de Ministros de 21/10/2004,  
foi apresentado o programa de atuação  
para reduzir a dependência de Portugal  
em relação ao petróleo, com base no  
relatório do ministro das Atividades  
Econômicas. O relatório foi elaborado por  
um grupo de trabalho coordenado por  
esse ministro e contou com a participação  
dos ministros das Cidades, da Agricultura,  
das Obras Públicas, do Ambiente e da  
Ciência.
- 34 LURDES FERREIRA, *Jornal Público*, 17/  
8/2004. Disponível em: <[http://jornal.  
publico.pt/2004/8/17/Economia/  
E01.html](http://jornal.publico.pt/2004/8/17/Economia/E01.html)>.
- 35 Segundo CLAUDE MANDIL, Diretor da  
AIE, na apresentação de Energy Policies  
of IEA Countries – *Portugal, 2004 Review*,  
Lisboa, 11/10/2004, Portugal é um dos  
países menos preparados para responder  
à subida do preço do petróleo.
- 36 Com o Programa de Atuação para Reduzir  
a Dependência de Portugal em relação  
ao Petróleo, tenciona-se baixar tal depen-  
dência em 20% até 2010, sendo esse o

objetivo expresso do programa em causa,  
com os ganhos ambientais e a redução da  
fatura energética nacional em 15% a  
emergirem como resultado da alteração  
do comportamento energético do país. O  
programa faz um forte apelo ao uso de  
instrumentos fiscais e de infra-estruturas  
logísticas multimodais que aumentem a  
eficiência energética, pretendendo-se  
reduzir o consumo energético em cerca  
de 7 a 8%. É também patente a aposta na  
energia eólica e nas mini-hídricas, com a  
construção de novas barragens e a  
otimização das existentes. Prevê-se, ainda,  
o desenvolvimento de fontes de energia  
renovável até agora pouco exploradas em  
Portugal, como o hidrogénio.

- 37 Em 1996, a energia renovável provinda  
de outras fontes que não as mini-hídricas  
representava 6.1% do TPES, quando em  
1990 esse valor correspondia a 7.1%.  
(AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENER-  
GIA, 1998, *Renewable Energy Policy in  
IEA Countries. Vol. II: Country Reports*,  
Paris, v. 2, p. 183).
- 38 DESSAL e MICHAELLOWA, 2000, *Burden  
sharing and cohesion countries in  
European climate policy: The Portuguese  
example*, HWWA Discussion Paper n. 89,  
p. 21. A influência dos vários elementos  
referidos no uso que em Portugal se fez  
de instrumentos fiscais em sede de  
política energética com implicações  
ambientais, ao longo das décadas de 80  
e 90 do século XX, é analisada em DIAS  
SOARES. The use of tax instruments to  
deal with air pollution in Portugal:  
ecological modernisation and the use of  
NEPIs. *RevCEDOUA*, v. 6, n. 11, p. 45-  
58, 2004.
- 39 Veja-se a reação do governo português à  
proposta de Diretiva comunitária para a  
adoção de um imposto sobre a energia  
(17/3/1997).
- 40 OCDE, *op. cit.*, p.10.
- 41 Parece ser intenção do governo português  
reduzir o financiamento da introdução de  
gás natural e o aumento dos fundos  
públicos disponíveis para a concessão de  
incentivos a programas de poupança  
energética. O objetivo é, no entanto,  
aumentar o consumo dessa fonte ener-  
gética de 3.2% em 1998 para 22.7 % em  
2010. OCDE, *op. cit.*, p. 12, 18 e 25.
- 42 Para uma listagem das taxas devidas em  
2002, leia-se TAVARES DA SILVA, Fontes  
de energia renovável: quadro normativo da  
produção de eletricidade. *RevCEDOUA*, n.  
5, p. 79 e ss., p. 91, jan. 2002. Na Lei n.  
107-b/2003, 31/12/2003, que aprovou o  
Orçamento do Estado para 2004, previa-  
se nas receitas correntes o valor de  
5.672.207 euros, provenientes de taxas  
sobre a energia. Esse valor, no orçamento  
de Estado para 2005, sofreu uma ligeira  
redução, fixando-se em 4.951.507 euros,  
o que ainda o coloca em terceiro lugar na  
importância do montante envolvido em  
sede da rubrica “Taxas, multas e outras  
penalidades”, no Mapa I, logo após as  
taxas florestais e as taxas de Justiça.
- 43 Sobre renda de produção eólica, DL n.  
339-C/2001, DR I Série, 29/12/2001, que  
altera o DL n. 168/99, 18/5/1999.
- 44 TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, p. 91.

Artigo recebido em 14/3/2005.

The authoress deals with the  
problematic energy issue in Portugal, for the  
country has a reduced production of energy  
and its consumption keeps increasing, which  
leads to a strong dependence on foreign  
countries. Thus, such fact places the economy  
in a position of great vulnerability as to the  
stability of supply and as to product prices.

Due to this, she states that the  
Portuguese government has established targets  
such as general economy competitiveness,  
energy security and environmental protection.  
Moreover, it was shown that the environmental  
issue, which involves energy security, calls for  
a review of State aid policy as well as the  
transferring of public resources in support of  
traditional energies to the stimulation of  
renewables.

Eventually, she quotes several energy  
policy programs created in Portugal, since the  
90s, with a view to achieving the mentioned  
objectives, by means of regulation and  
economic procedures.

KEYWORDS – Environmental Law;  
Portugal; energy – solar, wind, hydro, biogas,  
renewable; electric sector; petroleum;  
greenhouse effect.

**Cláudia Soares** é Professora da Univer-  
sidade Católica Portuguesa – Porto e do  
CEDOUA – Faculdade de Direito da Uni-  
versidade de Coimbra; doutorada pela  
Universidade de Santiago de Compostela  
(Espanha); doutorada da Universidade  
Católica Portuguesa (Portugal) e da  
*London School of Economics and Political  
Science* (Reino Unido).