

**COMENTÁRIOS DO CNADS ao Estudo sobre
“Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013
Relativas ao Tema Energia”, elaborado
para o Observatório do QCA III**

I. Enquadramento/ Contexto

No contexto da preparação do próximo período de programação das políticas estruturais (2007-2013), o Observatório do QCA III encomendou a várias instituições universitárias portuguesas um conjunto de estudos sobre temas relevantes para as políticas públicas.

Os objectivos de uma política energética e do seu desenvolvimento sustentável incluem-se entre esses temas, os quais, no seu conjunto, indiciam prioridades, problemas e medidas essenciais que conduzirão ao uso dos fundos estruturais no próximo ciclo de políticas de coesão.

As matérias relativas à política energética, tal como as dos transportes, revitalização urbana e ambiente e riscos, entre outras, **constituem, na perspectiva do CNADS, aspectos críticos para a valorização, no quadro das políticas públicas, dos objectivos da sustentabilidade, do uso racional dos recursos e da salvaguarda dos equilíbrios sociais e ambientais.** Por isso, correspondendo ao pedido formal do Observatório do QCA, deliberou produzir comentários sobre os estudos relativos a estes assuntos. O presente Comentário corresponde ao estudo sobre **energia**.

Importa assinalar que os estudos encomendados pelo Observatório do QCA III se desenvolveram numa fase de "pré-programação", antes, portanto, do "desenho" do QREN e dos possíveis Programas Operacionais. Eles inserem-se, por isso, num processo de recolha de contributos que há-de servir de referência a futuras opções. Isso deve ser elogiado, pois a construção plural de visões sobre os problemas e as soluções, assim como sobre as principais exigências que a sociedade coloca às políticas, é um elemento essencial da sua própria eficácia. O CNADS, ao elaborar comentários sobre estes estudos, coloca-se exactamente numa perspectiva de valorização construtiva dos processos que rodeiam a decisão e as opções políticas.

É certo que este exercício de programação – e isso deve registar-se, se compõe de exercícios distintos: o do QREN e o de formulação de um instrumental estratégico, em que se inserem, entre outros, a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)**, o **“Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008”** e o **PNPOT – Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território**. Cria-se, assim, a necessidade de articular, a nível nacional, os diversos **exercícios de reflexão estratégica e programação, com vista a promover sinergias e evitar contradições e lacunas.** Esta necessidade de articulação aconselharia uma ligação estreita e regular entre as equipas que estão a preparar tais documentos estratégicos e o QREN, o que se afigura longe de estar ainda assegurado.

A fim de corresponder à solicitação expressa pelo Observatório do QCAIII, o CNADS deliberou constituir, sob a coordenação do Conselheiro José Reis, um Grupo de Trabalho integrado pelos Conselheiros Jaime Braga, Henrique Schwarz, Filipe Duarte Santos e Manuel Ferreira dos Santos que, após a análise do Relatório em apreço, elaborou este projecto de Comentários.

II. Análise do Estudo

Os autores do documento procuraram “*dar um contributo para a elaboração da proposta do próximo Quadro Comunitário de Apoio, à luz da experiência do passado e tendo em conta os grandes desafios que enfrenta o sector energético*”, ao longo de nove capítulos integrados em duas partes: uma primeira dedicada aos constrangimentos do sector energético português, e uma segunda parte em que se definem os contornos da política energética no horizonte 2007-2013.

O Estudo propõe uma análise razoavelmente detalhada e descritiva da situação actual do sector energético. Neste contexto, o CNADS entende dever começar por sublinhar que uma cenarização para o horizonte energético de 2013 e uma reflexão crítica sobre opções técnicas quanto à viabilidade económica, ambiental e social de fontes alternativas¹ de energia constituem complementos necessários das ideias ali expressas. Dada a grande dependência do país relativamente aos combustíveis fósseis, superior à média da U.E., com as implicações que daí advêm para a competitividade, segurança dos abastecimentos e para o ambiente, nomeadamente através das emissões de CO₂, seria aconselhável estabelecer, comparar e avaliar quantitativamente, através de análises de custo-benefícios, as várias opções estratégicas que possam assegurar a diminuição dessa dependência no horizonte 2013.

Afigura-se, por outro lado, que teria sido benéfica uma **abordagem multidisciplinar, em nome da pretendida visão de carácter estratégico**. Do mesmo modo, a **existência de um balanço energético-ambiental contribuiria para consolidar um lado propositivo do documento**.

Aliás, o estudo dificilmente podia superar o que é uma constatação de facto à escala da realidade nacional: o défice de debate aprofundado sobre a política energética

Por outro lado, o Estudo assume como determinante das políticas energéticas nacionais a transposição para direito interno das Directivas e das Recomendações da União Europeia (UE), parecendo ao CNADS que merece, igualmente, atenção a capacidade nacional de iniciativa e de inovação nesta matéria. Isso aconselharia que se tomassem em consideração documentos estratégicos fundamentais que definem objectivos e desígnios para a(s) política(s) nacionais

¹ O termo *fontes alternativas de energia* é adoptado enquanto diferentes das de origem fóssil, compreendendo também as *energias renováveis*, que apenas constituem uma parcela daquelas.

como, por exemplo, a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o seu Plano de Implementação ou o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego.**

A energia é um instrumento transversal indispensável à competitividade. No entanto, a sustentabilidade do sector só será alcançada no justo equilíbrio entre competitividade e uso racional dos recursos naturais.

Seria, igualmente, desejável que se suprisse, na parte relativa aos constrangimentos (parte D), a consideração do vector Espanha, designadamente tendo em conta a importação de energia e a implementação do MIBEL (no que à energia eléctrica diz respeito).

Prefigurados estes pontos de teor genérico, o Conselho considera adequado formular alguns comentários específicos.

1. Avaliação Estratégica dos Impactes Económicos, Ambientais e Sociais da Política Energética

O Estudo toma como grandes linhas orientadoras da política energética portuguesa “garantir a segurança do abastecimento”, “fomentar o desenvolvimento sustentável” e “promover a competitividade nacional”, para a prossecução das quais considera três vectores como especialmente relevantes: a eficiência energética, as energias renováveis e as infra-estruturas energéticas.

Entende o CNADS que o afastamento da hipótese do desenvolvimento de culturas energéticas (biocombustíveis)² em território nacional, devido à não existência de condições de competitividade, merece justificação mais aprofundada, designadamente à luz da defesa da ideia (aceite pelo Estudo) da indispensável e célere transposição da Directiva da UE sobre esta matéria, que aponta para a penetração de 5,75%, em 2010, de biodiesel e bioetanol nos carburantes. O mesmo se pensa sobre a proposta que aponta para a criação de um “cluster” eólico, capaz de promover a incorporação de tecnologia nacional, a dinamização empresarial e a criação de postos de trabalho. Do mesmo modo, deve sublinhar-se o enorme e urgente esforço de investimento, tanto de inovação, como de substituição, necessário para aproximar o consumo nacional *per capita* de energia primária da média da UE a 15 (é actualmente cerca de 65%) sobretudo se tivermos em conta a necessidade simultânea de equidade e de redução da intensidade energética do PIB português.

A omissão da abordagem das questões ligadas aos transportes – que constituem, no balanço energético nacional, a maior fatia – impede que a desejável avaliação estratégica seja plenamente atingida. O Conselho sublinha esta omissão visto que os aspectos relativos às emissões dos meios de transporte e o seu interface com o consumo energético não foi

² Utiliza-se o conceito de *biocombustíveis* para abranger os combustíveis de origem biológica, enquanto o termo *biocombustível* apenas se aplica aos produtos utilizados em motores.

igualmente, objecto de tratamento no Relatório sobre o tema “*Acessibilidades e Transportes*”(Vide Comentários do CNADS, de 7.12.2005).

2. Eficiência Energética

A amplitude de que se reveste a insuficiência energética nacional é credora de um tratamento aprofundado e rigoroso, designadamente se exemplificasse como superar alegadas “fracas eficácias” pela via da utilização racional da energia. De facto, a análise dos balanços energéticos nacionais e da informação especializada disponível no INE permite separar os bons desempenhos, que felizmente existem, das más opções que o incipiente desenvolvimento económico tem gerado. O Conselho considera que a **implementação de uma cultura de economia de energia a todos os níveis deve constituir-se como desígnio nacional, cabendo ao Estado papel exemplar.**

O CNADS entende que a defesa da micro e mini cogeração não aparece suficientemente equilibrada por relação com outras medidas propostas. Assim como conviria dar maior aprofundamento à fundamentação de que não é sustentável em Portugal a produção de matérias-primas para a fabrico de biocombustíveis, nomeadamente no referente à beterraba e aos cereais e outras possíveis culturas para aproveitamento energético.

A importância relativa que a biomassa vem assumindo no país, aconselharia um tratamento mais visível, nomeadamente no respeitante ao seu uso eficiente e na adequação dos equipamentos, sobretudo nos sectores doméstico, industrial (nomeadamente com cogeração) e serviços.

Importaria precisar que os biocombustíveis constituem um caso de substituição e não de eficiência energética, pelo que o seu enquadramento no Estudo se afigura deslocado.

O Conselho considera determinante e de acentuar em todas as linhas de acção futuras, o imprescindível equilíbrio entre as várias origens de produção de electricidade numa perspectiva do uso racional dos recursos naturais, da defesa da competitividade e da redução da dependência do petróleo.

3. Tarifas e sistema de incentivos fiscais e financeiros

O estudo enfatiza três dimensões: a articulação dos incentivos económicos com as tarifas, a coordenação institucional e a agilização dos procedimentos administrativos, a incorporação de todos os segmentos da cadeia de valor, desde a I&D até à ligação à rede.

O Conselho considera que esta reflexão se deveria enquadrar na problemática da reforma fiscal ecológica, substituindo as habituais intervenções, pontuais e desconexas, por um *sistema integrado*, dotado de previsibilidade, a ser levado à prática de uma maneira progressiva e assentando em princípios claros, como seja o da substituição gradual da tributação do factor trabalho pela dos recursos naturais, o da não neutralidade fiscal (discriminações), o da justiça social e o da descentralização (fiscalidade local).

Parece ao CNADS que conviria precisar prioridades nos apoios à monitorização ambiental e à I&D no domínio das energias renováveis – uma vez que as formas de energia “menos comerciais” continuem a ser objecto de investigação e testes - e dar **um relevo particular à economia do hidrogénio como vector energético considerado determinante**. Uma produção cada vez mais assente em fontes de energia renováveis, substituindo a sua actual dependência pelo gás natural, insere-se, aliás, na linha das grandes orientações da investigação em tecnologias energéticas propostas pela Comissão Europeia (7º Programa - Quadro Europeu de Investigação & Desenvolvimento – 2007-2011).

4. Utilização racional da energia

Existe um largo consenso quanto ao facto da conservação da energia ser o objectivo de política energética que mais fortemente poderá contribuir para a redução da dependência do país relativamente ao exterior em combustíveis fósseis (85% do consumo interno de energia contra a média europeia de 50%, para além das implicações no efeito de estufa), gerando ao mesmo tempo efeitos positivos na balança comercial e na competitividade da economia.

Os sectores residencial e dos transportes são os que mais fortemente têm contribuído para o crescimento do consumo da energia primária no nosso país, para a elevada intensidade energética do PIB e para o aumento das emissões de CO₂. Sobre eles deverão, portanto, incidir com particular ênfase as medidas de política de *descarbonização*, visando desde logo a contenção do consumo dos combustíveis fósseis. Neste contexto seria desejável realizar estudos e investir em tecnologias e em projectos de sequestração de CO₂. Importa saber se, no caso dos edifícios, as actuações de revisão da regulamentação, de melhoria dos mecanismos de fiscalização e de reforço das campanhas públicas são suficientes neste plano. No caso dos transportes a caracterização do problema (transporte rodoviário *versus* ferroviário, transportes públicos nas cidades *versus* automóvel particular, etc.) e a definição de prioridades de intervenção e de medidas necessárias à resolução do problema são elementos a ter em conta. Importa, igualmente, dar melhor atenção ao sector terciário, em fase de crescente expansão do consumo.

As profundas transformações por que a política energética nacional terá de passar para que, no **horizonte de 2013, tenda para a sustentabilidade, passa necessariamente por uma alteração devidamente informada de comportamentos**, acompanhada, designadamente, de **alterações racionais dos tarifários e de estímulos fiscais às boas práticas de uso eficiente de energia**.

5. Infra-estruturas energéticas

Uma chamada de atenção para a contradição entre o facto de, no capítulo referente às infra-estruturas energéticas, o estudo não analisar as infra-estruturas de distribuição e comercialização do petróleo e dos seus derivados, mas apenas as do gás natural e da electricidade, e o Governo ter recentemente anunciado a sua intenção de construir uma segunda refinaria em Sines. Esta

medida que, para além dos seus eventuais efeitos positivos de ordem económica e social, **exige um rigoroso estudo de impacte ambiental** de forma a compatibilizá-la com **o princípio da integração das preocupações ambientais e de desenvolvimento sustentável** na política energética, de modo a não pôr em causa os compromissos quanto à **limitação das emissões de CO₂**, assumidos pelo país no âmbito de Protocolo de Quioto.

Aliás, seria útil proceder-se à avaliação da implementação do PNAC, cinco anos volvidos sobre a sua adopção, com vista a que, dos seus resultados, pudesse ser melhorada a sua *performance*.

[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Ordinária do Conselho, em 17 de Janeiro de 2006]

O Presidente

Mário Ruivo