

REVISÃO DAS ORIENTAÇÕES DE AUXÍLIOS ESTATAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE COMÉRCIO DE LICENÇAS DE EMISSÃO DA UE APÓS 2021

Contributos da APQuímica – Associação Portuguesa da Química, Petroquímica e Refinação para a Consulta Pública CE

Em consonância com o Pacto Ecológico Europeu e com o objetivo de tornar a UE a primeira economia neutra em carbono até 2050, a Comissão Europeia (“Comissão”) lançou, a 14.01.2020, uma consulta pública convidando todas as partes interessadas a apresentar contributos para a revisão das orientações para auxílios estatais no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da EU (CELE/ETS)¹ após 2021.

A APQuímica – Associação Portuguesa da Química, Petroquímica e Refinação (“APQuímica”) e os seus associados, numa postura de plena colaboração com os objetivos da Comissão acima referidos, propõem-se contribuir de forma ativa para este processo de transição energética. É neste quadro que se integram os contributos apresentados de seguida, no âmbito da presente consulta pública.

1. Contexto

A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho criou um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União (CELE), a fim de promover a redução destas emissões em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e que sejam economicamente eficientes.

A aplicação do regime CELE teve o seu início em 2005, tendo decorrido entre 2005 e 2007 o chamado “I Período CELE”, considerado pela Comissão Europeia como experimental e essencialmente de aprendizagem para o Período subsequente (2008 a 2012), que coincidiu com o período de cumprimento do Protocolo de Quioto e que levou à publicação da Diretiva 2009/29/CE. O “III Período CELE” (2013 a 2020) foi caracterizado pela publicação da Decisão da Comissão sobre Regras Harmonizadas para a Alocação de Licenças de Emissão Gratuitas.

A Diretiva 2003/87/CE foi alterada em 2018 pela Diretiva (UE) 2018/410, com o objetivo de reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento em tecnologias hipocarbónicas para melhorar e alargar o CELE para o período 2021-2030 (“IV Período CELE”).

Esta última Diretiva manteve, no entanto, a referência à possibilidade de compensação de custos indiretos CELE por parte dos Estados-Membros (inicialmente prevista no artigo 10^o-A, n^o 6 da Diretiva 2003/87/CE), nos seguintes termos:

¹ Proposta de Comunicação da Comissão referente a “Orientações relativas a determinadas medidas de auxílio estatal no âmbito do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa após 2021”

*“... os Estados-Membros devem adotar medidas financeiras a favor **de setores ou subsectores** expostos a um risco real de fuga de carbono, devido aos **significativos custos indiretos efetivamente incorridos** pelo facto de os custos das emissões de gases com efeito de estufa se repercutirem nos preços da eletricidade, desde que essas medidas financeiras estejam em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais e, em especial, desde que não causem distorções indevidas da concorrência no mercado interno.”*

2. Setores Elegíveis

De acordo com o referido no Anexo I da proposta de Comunicação da Comissão colocada a consulta, pela aplicação da metodologia e limiares propostos, somente **8 setores** são identificados enquanto setores **expostos a um risco significativo de fuga de carbono devido aos custos indiretos das emissões**:

	CÓDIGO NACE	DESIGNAÇÃO DO SETOR
1	14.11	Confeção de vestuário em couro
2	24.42	Obtenção e 1ª transformação de alumínio
3	20.13	Fabricação de outros produtos químicos inorgânicos de base
4	24.43	Obtenção e 1ª transformação de chumbo, zinco e estanho
5	17.11	Fabricação de pasta
6	17.12	Fabricação de papel e de cartão (exceto canelado)
7	24.10	Siderurgia e fabricação de ferro-ligas
8	19.20	Fabricação de produtos petrolíferos refinados

Face aos sectores identificados no anterior período (**III Período CELE - 2013 a 2020**), verifica-se uma proposta de exclusão da lista dos setores elegíveis para efeitos de compensação de custos indiretos CELE dos seguintes setores da indústria química:

- **Outros produtos químicos orgânicos de base (NACE 20.14)**
- **Fertilizantes e compostos azotados (NACE 20.15)**
- **Plásticos em formas primárias (NACE 20.16)**

O setor de **Fabricação de Gases Industriais (NACE 20.11)**, também não se encontra incluído na lista relativa à atual proposta para 2021/2030, não obstante produzir alguns produtos em que o custo da eletricidade representa mais de 50% dos custos de produção totais e onde a relação entre custos de emissões indirectas e VAB é das mais elevadas (cerca de 2%).

Estes quatro setores não incluídos na atual proposta de lista representam áreas de atividade relevantes da indústria em Portugal, integrando igualmente a cadeia de valor de muitos outros setores incluídos na lista e para os quais o seu custo é muito relevante.

3. Metodologia para cálculo de elegibilidades e intensidade dos auxílios

O documento “*Combined retrospective evaluation and prospective impact assessment support study on Emission Trading System (ETS) State Aid Guidelines - Final report*”, publicado em 2019 pela Comissão Europeia, descreve a nova metodologia estabelecida para os critérios de elegibilidade utilizados para a compensação de emissões diretas para o “IV Período CELE” (2021-2030), suportando a nova proposta de setores elegíveis para compensação de custos indirectos para esse período.

Este documento indica, na sua Tabela 1 (pags. 33-36), os resumos das classificações atribuídas aos diferentes setores relativamente à **intensidade indirecta das emissões (ICLI)**, a qual identifica o nível de exposição de cada setor aos custos indirectos de carbono e, portanto, indica os setores com **maior risco de fuga de carbono devido a esses custos adicionais**.

No caso dos quatro setores da indústria química identificados acima como relevantes para a indústria portuguesa, os valores ICLI considerados na Tabela 1 são os seguintes:

CÓDIGO NACE	DESIGNAÇÃO DO SETOR	ICLI
20.11	Fabricação de Gases Industriais	0,917
20.14	Fabricação de outros produtos químicos orgânicos de base	0,191
20.15	Fabricação de Fertilizantes e compostos azotados	0,175
20.16	Fabricação de Plásticos em formas primárias	0,246

Nota explicativa:

O indicador ICLI indica a exposição ao risco indirecto de fuga de carbono:

- ICLI menor que 0,2 – Setores de baixo risco;
- ICLI entre 0,2 e 0,5 – Setores com risco médio;
- ICLI maior que 0,5 – Setores com risco médio-alto.

A Comissão Europeia assumiu na sua proposta o valor de 0,2 enquanto limiar de elegibilidade setorial (valores inferiores representam um baixo risco de fuga de carbono, não sendo considerados elegíveis). Nesta análise o ICLI é ainda complementado por outros indicadores, designadamente por indicadores RAG (Red Amber Green), em que uma classificação de “Médio” ou superior significa um risco relevante de fuga de carbono.

Alguns produtos de setores com códigos NACE relevantes para o caso Português, em que os respetivos ICLI estão muito próximos do valor de 0,2 (caso nomeadamente do **NACE 20.14**, mas igualmente do **NACE 20.15**), **não foram considerados como elegíveis a auxílios estatais**. Outros ainda, como é o caso dos produtos de setores e subsetores com código **NACE 20.16**, em que o valor de ICLI é claramente superior a 0,2 e apresentam classificações “Médio” no indicador RAG, são igualmente considerados não elegíveis, nomeadamente os **sub-setores NACE 20161039 (LDPE), 20161050 (HDPE) e 24163010 (PVC)**. O setor com **NACE 20.11** continua a não ser considerado elegível no IV Período CELE.

A metodologia adotada e a forma como a mesma suportou a proposta de inclusão ou exclusão dos setores em causa (em particular nos casos NACE 20.11, 20.14, 20.15 e 20.16) por parte da Comissão suscita-nos, conseqüentemente, algumas dúvidas, para as quais não encontramos uma resposta clara nos documentos partilhados no âmbito da presente consulta pública.

4. Contributos APQuímica

Pelo exposto nas secções anteriores, a APQuímica propõe que sejam consideradas pela Comissão Europeia, no processo de desenvolvimento da versão final do documento em consulta, as seguintes **duas sugestões**:

1. *A adoção, por parte da Comissão Europeia, de uma metodologia e estrutura associada à definição de elegibilidades e intensidade de auxílios de Estado no âmbito do CELE/ETS mais clara e transparente, à semelhança do que foi realizado para o período CELE anterior (2013-2020).*

Compreendendo a eventual impossibilidade de realização de alterações metodológicas estruturais nesta fase do processo, sugerimos duas alternativas que permitiriam, ainda assim, **minimizar distorções** associadas a **incerteza** e/ou reduzida **representatividade** dos anos de referência adotados e dos dados recolhidos para a aplicação da metodologia, em particular no caso da indústria química:

- i. a utilização do mesmo formato de **intervalo já utilizado no caso das emissões diretas e no período CELE anterior (2013/2020)** para o caso das emissões indiretas: 0,15 – 0,2;
- ii. a possibilidade de criação de um **mecanismo claro e transparente** que permitisse aos **setores excluídos** para o Período IV do CELE (2021/2030), como é o caso dos NACE 20.11, 20.14, 20.15 e 20.16, poderem expor o seu caso e evidências no âmbito de uma **avaliação qualitativa a realizar ex-post**, que permitisse poder vir a **reequacionar a sua eventual reentrada** para o conjunto de setores e/ou de subsetores elegíveis.

2. *A adoção, por parte da Comissão Europeia, de um mecanismo e/ou conjunto de regras comuns com o objetivo específico de evitar distorções de concorrência entre Estados-Membros, em resultado da sua atribuição ou não atribuição de auxílios estatais para compensação de custos indiretos no âmbito do CELE/ETS e do nível de auxílio atribuído.*

Um mecanismo para a concretização desse **“level playing field”** a nível Europeu chegou a ser equacionado, em 2017, durante as interações entre a Comissão, Parlamento e Conselho Europeu no âmbito do processo de revisão da Diretiva 2003/87/CE (CELE/ETS), alterada pela Diretiva 2009/29/EC.

Sendo a eletricidade um dos principais fatores que determinam os custos de produção da indústria química europeia (com especial impacto em Portugal, onde os custos de eletricidade na indústria são comparativamente superiores aos dos seus congéneres europeus), torna-se evidente que **discrepâncias entre Estados-Membros na compensação de custos indiretos poderão originar fortes distorções de concorrência intra-EU e com terceiros países**, prejudicando a competitividade relativa de países Europeus que, por opção e/ou por *menor disponibilidade dos respetivos orçamentos públicos*, entendam não conceder essas compensações aos seus setores elegíveis.

5. Notas finais

Num momento de subida dos custos de carbono a nível Europeu, as especificidades da indústria química Europeia colocam-na em especial **risco de perda de posição competitiva, em particular no caso de países de menor dimensão como Portugal**, num momento de fortes investimentos em reforço de capacidade química fora da Europa (p.ex. nos EUA e na China).

Com efeito:

- A indústria química é fortemente **globalizada**. Especificamente no caso Português, a química, petroquímica e refinação representaram em 2019 mais de 15% das exportações totais do país, sendo **um dos principais setores exportadores da economia portuguesa**. O volume de exportações da química orgânica (NACE 20.14) foi, em 2019, 10 vezes superior ao da química inorgânica², *sendo que atualmente nenhuma beneficia de qualquer tipo de auxílio estatal em Portugal para compensação de custos indiretos CELE, à semelhança do verificado até ao momento para todos os restantes setores da economia portuguesa*.

² Segundo dados estatísticos oficiais, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística Português.

- A indústria química é fortemente **transversal**, estando na base de todas as principais cadeias de valor Europeias. Tem, portanto, um impacto direto sobre a competitividade de um número muito significativo de outros setores Europeus a jusante, bem como um **forte potencial para contribuir para a transformação da economia Europeia, p.ex. numa ótica de economia circular**.
- A indústria química Europeia é fortemente **eletrointensiva** (em particular, vários dos seus subsetores com atividade em Portugal), o que torna a sua situação competitiva **especialmente vulnerável a concorrentes não-UE, que beneficiam de preços de energia mais reduzidos**. Adicionalmente, para os setores não elegíveis para efeitos de compensação de custos indiretos CELE, **o reforço do nível de eletrificação de processos industriais poderá, na prática, resultar numa subida de custos**, o que vem retirar incentivos para a realização deste tipo de investimentos e parece estar em contradição com o documento “Masterplan for a Competitive Transformation of EU Energy-intensive Industries Enabling a Climate-neutral, Circular Economy by 2050”, publicado pela Comissão Europeia em novembro de 2019.

Ambos os impactos são exponenciados no caso de Portugal, que regista preços de eletricidade para a indústria acima da média Europeia e não tem beneficiado de qualquer tipo de auxílio estatal para a compensação de custos indiretos CELE (*cf. ponto 2 da secção 4, acima*).

APQuímica, 10/03/2020

A APQuímica é a associação de referência para o setor da Química, Petroquímica e Refinação em Portugal, integrando mais de 60 associados.