

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

Dezembro 2007



MACEDO VITORINO & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, RL

Energia

A Macedo Vitorino & Associados presta assessoria a clientes nacionais e estrangeiros em sectores específicos de actividade, de que destacamos o sector da energia. Desde a sua constituição, que a Macedo Vitorino & Associados estabeleceu relações estreitas de correspondência e de parceria com algumas das mais prestigiadas sociedades de advogados internacionais da Europa e dos Estados Unidos.

A Macedo Vitorino & Associados presta serviços de assessoria a clientes nas seguintes matérias:

- Construção de infra-estruturas
- Processos de licenciamento administrativo
- Direito do ambiente
- Regulação específica do sector da energia
- Privatização e direito de concorrência
- Fusões e aquisições
- Financiamentos ao desenvolvimento de projectos no sector da energia
- Contratos físicos bilaterais e contratos a prazo
- Derivados de energia
- Certificados verdes
- Petróleo e gás

A Macedo Vitorino & Associados aconselha os clientes no desenvolvimento de projectos relativos a:

- Energias renováveis, nomeadamente energia eólica e solar
- Co-geração

O directório internacional “The European Legal 500” considera a Macedo Vitorino & Associados como uma das principais sociedades de advogados portuguesa, atendendo à sua experiência nas áreas de direito bancário, financiamento e derivados, mercado de capitais, direito societário, direitos de autor e propriedade industrial, direito fiscal, telecomunicações e contencioso.

Para saber mais sobre a Macedo Vitorino & Associados, poderá visitar-nos em www.macedovitorino.com ou contactar-nos através de:

Email: mva@macedovitorino.com

Tel.: (351) 21 324 1900 - Fax: (351) 21 324 1929.

Índice

1. Introdução	1
2. O mercado de combustíveis em Portugal – Biodiesel.....	2
3. A obtenção de matérias-primas para a produção de biocombustíveis.....	2
4. A instalação de unidades produtivas de biocombustíveis	3
5. A obtenção do estatuto de depositário autorizado	4
6. A introdução dos biocombustíveis no mercado.....	6
7. Os incentivos à produção de biocombustíveis	8

A introdução dos biocombustíveis em Portugal conheceu um significativo avanço após a publicação da Lei dos Biocombustíveis.

Falta agora aprovar mecanismos ou incentivos à promoção de biocombustíveis. Atendendo ao papel que os biocombustíveis podem vir a desempenhar, é provável que tal venha a suceder a médio prazo.

1. Introdução

A Estratégia Nacional para a Energia, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, de 24 de Outubro, elege o desenvolvimento das técnicas de transformação da matéria-prima (biomassa) em combustíveis, líquidos ou gasosos, como uma das prioridades de actuação governativa nos domínios da energia e do ambiente. Um dos principais objectivos estratégicos identificado é a utilização destes biocombustíveis nos transportes com o intuito de “criar condições para alterar os hábitos de consumo e pressionar comportamentos ambientalmente sustentáveis”.

A importância dos biocombustíveis na Estratégia Nacional para a Energia resulta de vários factores, particularmente o impacto que a utilização desta forma de energia poderá ter:

- No combate às alterações climáticas e na redução da emissão de gases que contribuem para o “efeito de estufa” (só o sector dos transportes contribui com cerca de 21% do total das emissões);
- Na redução do peso do petróleo na economia, reduzindo, dessa forma, alguma da instabilidade associada ao fornecimento e aos preços do petróleo; e
- No sector produtivo nacional e no desenvolvimento rural, pois representam novas oportunidades de investimento e de aproveitamento das culturas agrícolas.

A actual crise energética associada a questões ambientais, tem levado à investigação de formas alternativas de produção de energia, em que a Química tem tido um papel fundamental. A produção de biodiesel é disso mesmo um exemplo muito interessante.

O motor a diesel requer um combustível que entra em auto-ignição quando injectado no ar comprimido dos cilindros de um motor, obtendo-se assim energia mecânica a partir de uma reacção química, neste caso uma reacção de combustão. O termo biodiesel refere-se a um tipo de combustível utilizado em motores a diesel que, ao contrário do gasóleo, é produzido a partir de óleos de origem vegetal ou animal.

Neste estudo, procuraremos analisar o regime jurídico da produção de biocombustíveis em Portugal, assinalando as especificidades que a produção de biodiesel apresenta face ao regime geral estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de Março (“Lei dos Biocombustíveis”). Para tal, serão abordados os seguintes aspectos:

- (i) A obtenção de matérias-primas para a produção de biocombustíveis;
- (ii) A instalação de unidades produtivas de biocombustíveis;
- (iii) A obtenção do estatuto de depositário autorizado;

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

- (iv) A introdução dos biocombustíveis no mercado; e
- (v) Os incentivos à produção de biocombustíveis.

2. O mercado de combustíveis em Portugal – Biodiesel

Existe uma tendência crescente, a nível mundial, de incremento no consumo de diesel e de redução do consumo de gasolina.

O biodiesel representa a maior parte da produção europeia de biocarburantes, posicionando a UE como a principal região do mundo produtora deste tipo de combustível.

Face à elevada dependência energética portuguesa e às restrições do Protocolo de Quioto, o governo Português projectou a meta de 5,75% de quota de biocarburantes inseridos na distribuição total de combustíveis, em 2010, o que representa um volume de cerca de 405.000 toneladas. Esta meta foi traçada com base nos objectivos definidos pela UE de alcançar uma quota de 5,75% em 2010, 7% em 2015 e 8% em 2020.

Acresce à meta Portuguesa, o objectivo proposto pela União Europeia de atingir os 15% de quota de biocarburantes na distribuição total de combustíveis consumidos pelo sector de transportes, em 2020.

Até à data, o mercado de biodiesel na Europa não tem grupos de referência com capacidade para dominar o mercado. Portugal é um mercado ainda em fase inicial de desenvolvimento, e ainda sem um *player* de referência definido. Daí que, face à actual insuficiente produção para o cumprimento da quota, o governo tenha incentivado vários investimentos em centrais de produção por parte de privados, através de benefícios fiscais.

3. A obtenção de matérias-primas para a produção de biocombustíveis

Recorrendo à definição constante da Lei dos Biocombustíveis, biocombustíveis são combustíveis líquidos ou gasosos para transportes, produzidos a partir de biomassa.

De entre os vários biocombustíveis existentes e reconhecidos como tal, merecem destaque, pela sua importância, o bioetanol e o biodiesel.

Produzido a partir de óleos vegetais ou animais, o biodiesel é, de acordo com a definição legal, um éster metílico com qualidade de combustível para motores a diesel.

Em Portugal, essas culturas energéticas tiveram até ao momento uma reduzida (girassol) ou quase nula (colza e soja) expansão. De acordo com o Grupo de Trabalho do Ministério da Agricultura responsável pelo relatório “Biomassa e Energias Renováveis. Ponto de Situação 2005”, esta situação é, fundamentalmente, devida à inexistência de apoios que permitam aos agricultores obter rentabilidade destas culturas.

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

Tendo em conta este estado de coisas, é previsível a inexistência de matéria-prima no mercado português suficiente para permitir a satisfação das necessidades de uma grande unidade de produção de biodiesel.

A importação ou a produção própria surgem, portanto, como possíveis alternativas à obtenção de matéria-prima para a produção de biodiesel.

4. A instalação de unidades produtivas de biocombustíveis

Uma unidade de produção de biocombustíveis é um estabelecimento industrial, razão pela qual a sua instalação e exploração se encontram sujeitas a licenciamento administrativo, nos termos do Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril.

O licenciamento de instalações industriais não é feito de modo ou forma unívoca, antes existindo requisitos específicos em função do tipo de estabelecimento industrial concretamente em causa. Na verdade, o legislador, para efeitos do licenciamento industrial, dividiu os estabelecimentos industriais em quatro tipos, numa classificação que tem por base o grau de risco potencial que o estabelecimento industrial representa para a pessoa humana e para o ambiente. A cada tipo de estabelecimento correspondem requisitos específicos em matérias como a localização, a tramitação do procedimento ou a instrução do requerimento de licenciamento, entre outras.

Assim, o enquadramento da unidade de produção de biodiesel num dos quatro tipos de estabelecimento industrial para efeitos do seu licenciamento depende, em grande medida, da análise das suas características à luz dos critérios de classificação dos estabelecimentos industriais estabelecidos na Portaria n.º 464/2003, de 6 de Junho. O licenciamento industrial envolverá sempre, em primeiro lugar, a instalação do estabelecimento e, em segundo lugar, a exploração propriamente dita, cada uma das quais com um procedimento específico.

Paralelamente, haverá ainda lugar à obtenção de licença ou autorização municipal de construção do estabelecimento industrial, na sequência de procedimento autónomo, mas dependente do licenciamento industrial, que corre junto do município em cuja área se situe o estabelecimento.

Recentemente, o Decreto-Lei n.º 183/2007, de 9 de Maio veio introduzir uma alteração significativa a este regime, substituindo o regime de licenciamento prévio obrigatório dos estabelecimentos industriais de menor perigosidade pelo regime de mera declaração prévia ao exercício da actividade industrial, não obstante a obrigatoriedade de cumprir com todas as normas de segurança, higiene e saúde no trabalho.

5. A obtenção do estatuto de depositário autorizado

Além do licenciamento da instalação, construção e exploração do estabelecimento industrial de produção, o produtor de biocombustíveis está legalmente obrigado a obter para a sua instalação o estatuto de entreposto fiscal, de modo a adquirir o estatuto de depositário autorizado.

Na verdade, de acordo com o artigo 78.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo, os locais de produção de biocombustíveis são considerados entrepostos fiscais de transformação, cabendo aos seus titulares obter a autorização necessária para a sua constituição junto da estância aduaneira territorialmente competente.

Para tal, deverá ser apresentado junto da entidade competente requerimento instruído com os seguintes documentos:

- Pacto social actualizado e devidamente registado, atestando que a actividade económica principal consiste na produção, transformação, armazenagem ou comercialização de produtos sujeitos a imposto especial sobre o consumo (“IEC”);
- Certidões que comprovem a regularidade da situação fiscal em sede de IVA, impostos especiais de consumo, direitos aduaneiros, IRC ou IRS, bem como a regular situação contributiva perante a segurança social;
- Cartão de identificação de pessoa colectiva que mencione uma actividade principal relacionada com a produção, armazenagem ou comercialização de produtos sujeitos a IEC, devendo, quando se trate de número provisório, ser apresentado o cartão definitivo no prazo máximo de seis meses, sob pena de se proceder à revogação da autorização;
- Cópia do documento de licenciamento das instalações, quando exigível, bem como do registo do prédio na respectiva conservatória ou da correspondente inscrição matricial, ou, se for o caso, do respectivo contrato de arrendamento ou qualquer outro título que legitime a utilização das instalações para o exercício da actividade;
- Memória descritiva das instalações com a respectiva planta e características gerais dos reservatórios que delas façam parte, incluindo a respectiva planimetria, bem como, no caso específico de entrepostos fiscais de transformação de biocombustíveis, o volume nominal dos reservatórios e respectivos produtos a armazenar e o volume nominal das tubagens de interligação, abastecimento e transferência, devendo a descrição ser acompanhada dos certificados de calibração e respectivas tabelas volumétricas;

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

- Declaração de compromisso quanto à manutenção de uma contabilidade de existências, organizada em sistema de inventário permanente, com saldo à vista;
- Plano de produção anual previsível, com indicação das taxas de rendimento, no que se refere aos entrepostos fiscais de produção ou transformação, ou previsão de movimento anual médio por produto, quanto aos entrepostos fiscais de armazenagem; e
- Declaração, sob compromisso de honra, de um dos gerentes ou administradores na qual este assegure não ter sido condenado, nos três anos anteriores ao pedido, pela prática de crime contra a economia ou a saúde pública ou de crime fiscal aduaneiro ou de contra-ordenação fiscal aduaneira, punida com coima igual ou superior a € 4.987,98.

A constituição de entrepostos fiscais é autorizada pela autoridade aduaneira com jurisdição na respectiva área, mediante vistoria prévia das instalações e verificação do cumprimento dos requisitos legalmente previstos.

No caso específico dos biocombustíveis, a menos que haja dispensa expressa por parte da autoridade aduaneira, o titular de entreposto fiscal está, ainda, obrigado a cumprir um conjunto de requisitos económicos mínimos quanto ao capital social (€ 498.797,90), à capacidade de armazenagem (100.000 litros por produto) e ao volume de vendas anuais (€ 4.987.978,97).

Os titulares de entrepostos fiscais adquirem o estatuto de depositários autorizados, ficando adstrito ao cumprimento de um conjunto de obrigações, de entre as quais se destacam as seguintes:

- Prestar uma garantia em matéria de armazenagem e de circulação, nas condições a fixar pela autoridade aduaneira;
- Manter actualizada uma contabilidade das existências em sistema de inventário permanente, com indicação da sua proveniência, destino e os elementos relevantes para o cálculo do imposto;
- Apresentar os produtos sempre que tal lhe for solicitado e de colaborar com as inspecções aos depósitos e armazéns determinadas pela autoridade aduaneira;
- Conservar pelo prazo de três anos (i) o documento de acompanhamento, declarações de introdução no consumo ou declarações aduaneiras de entrada ou saída dos produtos, (ii) a nota de encomenda, factura comercial, guia de remessa ou documento equivalente, bem como (iii) prova identificativa do meio de transporte, para cada operação de recepção ou de expedição de biocombustíveis; e

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

- Comunicar à autoridade aduaneira a alteração dos gerentes ou administradores, bem como qualquer outra alteração dos pressupostos subjacentes à concessão deste estatuto.

Dos requisitos anteriormente indicados, parece resultar necessário que o depositário autorizado e titular do entreposto seja uma sociedade de direito português.

6. A introdução dos biocombustíveis no mercado

Uma outra questão importante que se coloca a respeito da produção de biocombustíveis prende-se com o escoamento do produto. Tendo em conta que, como adiante melhor se explicará, os biocombustíveis estão isentos de Imposto sobre Produtos Petrolíferos, o legislador teve alguns cuidados a propósito da introdução destes produtos no mercado, procurando criar mecanismos de controlo sobre as características dos mesmos e, por essa via, evitar possíveis fraudes fiscais.

De acordo com a Lei dos Biocombustíveis, os biocombustíveis podem ser introduzidos no mercado como produtos incorporados em produtos petrolíferos (contribuindo para o cumprimento das metas anuais estabelecidas pela Directiva 2003/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Maio) ou em estado puro.

Enquanto a introdução no mercado de biocombustíveis em estado puro é livre (artigo 6.º, n.º 2 da Lei dos Biocombustíveis), não estando sujeita a qualquer entrave (sem prejuízo de entidades como a Direcção-Geral de Geologia e Energia - “DGGE” – ou a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, no âmbito dos seus poderes de fiscalização, controlarem, a posteriori, a regularidade do estado de pureza do biocombustível), o mesmo já não sucede com a introdução no mercado de biocombustíveis incorporados em produtos petrolíferos. Neste caso, os produtores e os importadores de biocombustíveis ficam obrigados, nos termos do artigo 6.º, n.º 1 da Lei dos Biocombustíveis, a entregar todos os biocombustíveis por si produzidos ou importados a titulares de entrepostos fiscais de produtos petrolíferos ou energéticos, que, depois, introduzirão no mercado o produto obtido com essa incorporação.

Além da obrigação de entrega exclusiva, os produtores e importadores de biocombustíveis destinados à incorporação em produtos petrolíferos estão, ainda, obrigados a obter, a manter em arquivo e a exhibir, no acto de entrega dos biocombustíveis no entreposto fiscal e sempre que solicitados para tal pelas entidades fiscalizadoras, comprovativos de origem biológica e das características do seu produto emitidos por laboratórios nacionais ou por entidades reconhecidas pelo Sistema Português da Qualidade.

A Produção de Biocombustíveis em Portugal

Além destas regras gerais, o legislador prevê, nos artigos 7.º e 8.º da Lei dos Biocombustíveis, dois regimes especiais de introdução de biocombustíveis no mercado, o primeiro para os pequenos produtores, o segundo, para a utilização de biodiesel em frotas de transportes públicos.

De notar, contudo, que, embora nesses casos não seja necessário entregar os biocombustíveis em entreposto fiscal (mesmo que os biocombustíveis devam ser incorporados em produtos petrolíferos), quer num caso, quer no outro, o controlo e a fiscalização por parte das entidades administrativas competentes está presente.

No caso dos pequenos produtores, esse controlo é manifesto, desde logo, pelo facto de a condição de pequeno produtor estar sujeita ao preenchimento de apertados requisitos (produção anual máxima de 3000 t de biocombustíveis, produção de biocombustíveis a partir do aproveitamento de matérias residuais ou com recurso a projectos de desenvolvimento tecnológico de produtos menos poluentes, mediante o recurso a tecnologias inovadoras e colocação de toda a produção em frotas e consumidores cativos e identificados em contrato) e de ser necessário o reconhecimento do cumprimento desses requisitos por parte dos directores-gerais de Geologia e Energia e das Alfândegas e Impostos Especiais de Consumo.

Depois, porque, até ao final dos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro de cada ano, os pequenos produtores estão obrigados a comunicar à DGGE e à Direcção – Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo as quantidades de biocombustíveis por si produzidas no trimestre anterior, bem como a identificação dos consumidores e das respectivas quantidades que lhes tenham sido entregues.

Por seu turno, os produtores de biodiesel (e só estes) que pretendam introduzir esses produtos no mercado, mediante a sua incorporação em produtos petrolíferos, podem ainda não ter que cumprir a obrigação de entregar a sua produção em entrepostos fiscais. Bastar-lhes-á, para esse efeito, celebrar acordos com empresas de transportes ou agrupamentos de empresas de transportes em que:

- (i) A dispensa de cumprimento dessa obrigação seja expressamente prevista;
- (ii) A percentagem de biodiesel a incorporar seja superior a 10%; e
- (iii) O Estado, representado pelos directores-gerais de Geologia e Energia, das Alfândegas e Impostos Especiais de Consumo, de Viação e dos Transportes Terrestres e Fluviais, seja parte.

7. Os incentivos à produção de biocombustíveis

Embora a legislação nacional preveja essa possibilidade, ainda não foram estabelecidos mecanismos ou incentivos à produção de biocombustíveis. Não obstante, é muito provável que tal venha a suceder num futuro próximo, atendendo ao papel que os biocombustíveis podem vir a desempenhar na redução das emissões de gases com efeito de estufa do sector dos transportes, na redução da dependência petrolífera e na diversificação das fontes energéticas.

Como já se referiu anteriormente, o Grupo de Trabalho do Ministério da Agricultura, no relatório “Biomassa e Energias Renováveis. Ponto de Situação 2005” reconhece, de forma explícita, a importância dos apoios públicos para a viabilização da quase totalidade das culturas energéticas em Portugal, sublinhando que a rentabilidade destas culturas em Portugal depende, em grande medida, da existência de um forte suporte financeiro garantido por um quadro de apoios públicos.

Ora, convém ter em conta que a definição das ajudas à produção dedicada de biomassa para biocombustíveis líquidos (no caso, biodiesel) dependerá, com excepção da chamada ajuda energética já prevista no quadro da reforma de 2003 da Política Agrícola Comum, dos programas de apoio que venham a ser aprovados pela União Europeia.

Noutro plano, os biocombustíveis estão isentos de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, nos termos do Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de Março, muito embora a isenção seja balizada entre um valor mínimo de € 280 e máximo de € 300, por cada 1000l.

A Portaria n.º 1554-A/2007, de 07 de Dezembro, representa um importante instrumento de apoio à produção e comercialização de biocombustíveis, na medida em que vem estabelecer as condições que regulam a apresentação dos processos de candidatura à isenção do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) que incide sobre os biocombustíveis substitutos do gásóleo rodoviário e da gasolina.

Importará referir que o prazo para apresentar candidaturas começou a contar no dia 08 de Dezembro de 2007 e terminará (i) em 30 de Junho de 2008, para as candidaturas que contemplem biocombustíveis substitutos da gasolina, e (ii) em 05 de Fevereiro de 2008 para aquelas que incidirem sobre os biocombustíveis substitutos do gásóleo rodoviário.