

Evolução do Solar PV em Portugal: Mitos e factos

Artigo de opinião APREN

Por Pedro Amaral Jorge (Presidente da APREN):

Portugal mostra-se no panorama Europeu como um dos mercados mais promissores para o desenvolvimento da energia solar fotovoltaica, tanto pela localização geográfica privilegiada em termos de irradiação solar como recurso renovável, como pela visão estratégica de desenvolvimento do setor renovável incluída no Plano Nacional de energia e Clima para 2030 (PNEC 2030). Contudo, no fim de 2019, a potência solar fotovoltaica no País (cerca de 900 MW) correspondeu a uma pequena parcela do consumo de eletricidade nacional, de apenas 2,3 %, num cenário em que a eletricidade renovável consumida como um todo já representa cerca de 53 % da procura.

Esta realidade coloca o holofote na tecnologia solar fotovoltaica, como aquela que maior potencial de desenvolvimento tem no País e cujo ponto de partida se encontra mais afastado do objetivo para 2030. Nesta ótica, é importante olhar para trás, para compreendermos o trajeto e decisões até agora tomadas para o desenvolvimento do setor e para avaliarmos crítica e estrategicamente as opções de caminho que o país deve seguir para desenvolvimento de um setor com importantes benefícios para a economia, ambiente e sociedade.

Numa perspetiva histórica, a promoção da eletricidade renovável na Europa, e consequentemente em Portugal, inicia-se em 2001 com a publicação da primeira Diretiva Europeia relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, que veio pela primeira vez impor quotas específicas de incorporação de energia de origem renovável, assentes numa política estratégica que desse resposta aos compromissos a que o mundo apelou no âmbito do Protocolo de Quioto.

Nesta primeira fase, o compromisso europeu teria inequivocamente que passar pela criação de economias de escala para a integração de tecnologias para geração de eletricidade a partir de fontes renováveis no mercado interno da eletricidade, abrindo a porta à aplicação de mecanismos que permitissem a prestação de apoio direto ou indireto aos produtores de eletricidade renovável, sendo este apoio uma condição absolutamente necessária para as instituições financeiras e bancos para que estes considerassem possível financiar estes projetos.

Posto isto, nos anos seguintes, são introduzidos por todos os Estados-Membros esquemas de suporte para promover a eletricidade renovável (RES-E), na sua maioria com base em tarifas de fixas de remuneração para produção de eletricidade, conhecidas como “*feed-in tariffs*”. Portugal, a par com alguns países europeus, já tinha anteriormente reconhecido a figura de produtor independente de eletricidade, com regras aplicáveis às energias renováveis, que visava a integração e operação principalmente das pequenas centrais hídricas, já com elevada penetração em Portugal, que surgiram com objetivo de promover a diversificação das fontes numa perspetiva de redução da dependência energética externa.

Assim, para dar resposta ao novo contexto e estratégia europeia, Portugal revê o diploma existente, introduzindo novas tecnologias renováveis em desenvolvimento e expansão, a eólica e a solar, e estabelecendo, à semelhança de todos os restantes Estado-Membros, tarifas *feed-in* diferenciadas por tecnologia, tendo em consideração a disponibilidade de recurso endógeno, valor do investimento, custos dos equipamentos, custo da construção das centrais renováveis, custos de operação e manutenção, valorização ambiental, entre outros. Neste enquadramento, a primeira central fotovoltaica em Portugal surge em 2006, a central fotovoltaica Hércules em Serpa com 11 MW de capacidade (potência instalada), promovida por um consórcio de 3 empresas. Seguidamente, em 2007, começam também a surgir as primeiras pequenas unidades de produção descentralizada – as centrais de microprodução - numa ótica de dar espaço aos pequenos produtores numa perspetiva de otimização dos recursos energéticos, e tendo em consideração a natural evolução do mercado da eletricidade e capilaridade da própria tecnologia solar.

Mesmo assim, apesar da política existente, Portugal chega a 2010 com apenas 134 MW de capacidade (potência instalada), isto porque a tecnologia solar era considerada pouco madura, com custos de produção (LCOE) elevados e com uma vertente mais direcionada para a instalação local e, como tal, pouco competitiva com o solar termoelétrico em expansão à data. Contudo, e ao contrário do que ocorreu em Portugal, observou-se uma forte proliferação de sistemas e da indústria fotovoltaica pela Europa atingindo-se em 2010 uma potência instalada de cerca de 30 GW.

Sob este pano de fundo, em 2010 Portugal tenta expandir o setor, lançando um leilão para atribuição de 150 MVA de capacidade de injeção na rede de centrais solar fotovoltaica convencionais e de concentração, bem como de solar termoelétrico, dando ao mesmo tempo resposta a problemas de indisponibilidade de rede que já se identificavam na altura. Este leilão baseava-se licitação para lotes de capacidade (potência instalada) que eram atribuídos mediante a mais elevada contrapartida financeira oferecida ao Estado, aplicando-se o regime de tarifa *feed-in* em vigor, sem qualquer outra recompensa específica. Este leilão contou com a participação de 17 empresas nacionais e estrangeiras, a sua grande maioria pequenas e médias empresas e possibilitou ao Estado arrecadar mais de 100 milhões de euros em contrapartidas.

Contudo, por esta altura, Portugal encontrava-se numa profunda recessão económica fruto da crise financeira de 2008-2009, sendo obrigado em 2011 a pedir ajuda financeira externa e, a 5 de maio deste ano, a TROIKA, constituída pela CE, o BCE e o FMI, apresenta o programa de assistência financeira a Portugal.

Neste novo contexto económico e financeiro, em 2012, o regulamento de promoção de energias renováveis de larga escala em Portugal é revogado e é introduzindo um novo enquadramento legislativo que vem estabelecer que a nova potência deveria entrar em regime geral (mercado) ou regime garantido atribuído mediante concurso. Contudo, todo o setor renovável esteve 7 anos sem que qualquer concurso fosse realizado, permanecendo apenas com o incentivo à pequena produção. Este cenário, sem quaisquer planos ou visibilidade de promoção do setor, levou a uma total estagnação do crescimento do setor e mesmo à extinção de algumas empresas. Assim, em 10 anos (2006-2016), o setor solar fotovoltaico vê apenas a instalação de 600 MW de capacidade

(potência instalada), dos quais cerca de metade eram centrais de larga escala distribuídas por pequenas e médias empresas.

Contudo, apesar do pacote 20-20-20 que marcava o novo decénio de política de energia e clima para a Europa, também esta é profundamente abalada com a crise financeira e das dívidas soberanas, e o investimento no setor solar sofre acentuadíssimas quebras, enquanto vê outros mercados a expandir e a assumir por completo o fabrico da tecnologia, com uma redução disruptiva do preço dos equipamentos (de cerca de 7€/Wp para 0,5€/Wp), tornando-se em apenas 10 anos a tecnologia de geração de eletricidade mais competitiva do mercado global.

Por outro lado, em consonância com a estratégia Europeia para harmonização e unificação do mercado interno de eletricidade da UE, o sistema elétrico sofreu uma profunda transformação, com a liberalização do setor elétrico e, em Portugal e Espanha, com a entrada em pleno funcionamento, em 2007, do Mercado Ibérico de Eletricidade. Em consequência, as tarifas *feed-in* começam a ser objeto de crítica ao longo dos anos por serem um mecanismo paralelo complementar ao mercado grossista estabelecido, instituindo-se uma ideia errada do papel das tarifas *feed-in* na Europa. Por outro lado, a falta de sensibilidade para interpretar o impacto das renováveis na redução do preço da eletricidade num mercado grossista marginalista desenhado para tecnologias com significativos custos variáveis (marginais) na produção de eletricidade. Não obstante as críticas, este mecanismo de apoio constituiu a base necessária para a Europa criar um portfolio invejável em termos de tecnologias renováveis, tendo sido considerada como o Continente Modelo e de liderança neste setor.

Voltando, ao solar, e continuando a cronologia, em 2017, a Europa começa a preparar o novo pacote de energia limpa para 2030, altura em que Portugal recupera a olhos vistos da crise, captando um crescente interesse por parte de investidores com particular expectativa no solar fotovoltaico. Com a disrupção tecnológica, os leilões passaram a virar prática comum em toda a Europa, atingindo-se preços *record* 38€/MWh (IRENA, 2018), e Portugal, dada a sua posição geográfica e irradiação solar anual disponível, atraía diversos promotores interessados em desenvolver projetos em Portugal. Contudo, até começo de 2019 Portugal não tinha ainda definido qualquer enquadramento específico para a promoção de projetos de renováveis, através de um calendário de leilões. Mesmo assim, com a eletricidade no mercado MIBEL a alcançar preços de mercado grossista mais altos que no mercado central europeu, os projetos começam a ser rentáveis em mercado através de contratos de compra e venda de energia a longo prazo (PPAs) e dá-se então uma viragem no setor, com progressivos pedidos de licenciamento de projetos solares, o que vem reintroduzir um antigo problema: a disponibilidade e capacidade da Rede Electrica de Serviço Público (RESP) . A par com a evolução renovável em Portugal, também o investimento na rede tinha parado nos anos de crise e a existência de pontos de injeção para nova potência era escassa, tornando-os um importante ativo económico e transacionável no mercado, que dava uma vantagem competitiva muito aliciante a quem conseguia obter um título de reserva.

Em 2018, existia já na DGEG um acumulado de cerca de 4 GW de pedidos de licenciamento de projetos solares fotovoltaicos “sem subsídios” ou sem tarifas *feed-in*. Destes projetos, cerca de 800 MW foram licenciados, e para os restantes dada a quantidade superar a capacidade de

recepção dos nós da RESP, o Governo decide realizar um sorteio para selecionar os pedidos de licenciamento nestas circunstâncias, atribuindo a potência disponível e deixando em lista de espera projetos em nós de rede nos quais era expectável vir a existir reforço da rede.

Esta decisão de 2018 foi amplamente contestada, porque estava a ser atribuída potência ao realmente acaso, num setor chave para a economia, sem proceder a uma validação de projetos por qualidade, mérito e mais valias para o consumidor.

Em 2019 e já com uma primeira versão do PNEC 2030, com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica para 2050, bem como com o pacote legislativo europeu, Portugal cria o enquadramento jurídico para a realização de leilões competitivos de atribuição de potência, deixando em aberto, contudo, a possibilidade de submissão de projetos via mercado. O leilão é identificado, pelo Governo, como sendo a melhor forma de dar resposta à elevada procura do mercado e para acelerar o investimento em nova potência, dando prioridade aos projetos que originassem um maior benefício para o Sistema Elétrico Nacional (SEN). Foi assim possível a realização do leilão de solar fotovoltaico em julho de 2019, que confrontou Portugal com resultados de preços históricos, que ultrapassaram em muito as expectativas da maioria dos atores do setor.

Apesar dos excelentes resultados do leilão, não deixa de ser importante refletir, mais uma vez, se a questão de uma estratégia de leilão baseada principalmente num mecanismo financeiro de critério único de preço não deve ser complementado com outros critérios como o de sustentabilidade ambiental, os de incorporação de valor local e nacional, ainda que mais beneficiem transversalmente o SEN.

Nesta perspetiva, é expectável uma elevada procura no próximo leilão de agosto, mesmo considerando a situação excecional de crise económica e financeira devido à pandemia da COVID-19, uma vez que o sistema paralelo de atribuição de capacidade de reserva está “entupido” com mais de 400 solicitações à REN para análise de reforço de rede que, entretanto, atingiram os 85 GW. Não obstante, é imperativo que esta crise não leve os decisores políticos a incorrer em erros passados, como o de onerar inadequadamente o setor elétrico sem analisar todas as externalidades positivas resultantes. Devemos assim olhar para o passado numa perspetiva evolutiva da tecnológica, das estratégias e políticas, porque tal pode ditar o sucesso de Portugal, numa fase imperativa para consolidação do setor.

O setor solar fotovoltaico precisa de uma estratégia coesa assente em pilares que ofereçam uma transição energética justa para a sociedade com redução de custos, mas que também promova um setor gerador de cadeias de valor sustentáveis. Aliás, esta perspetiva é um dos principais focos da visão Europeia para a emergência climática e recuperação financeira, que pretende utilizar o *Green Deal* para transformação da economia e da sociedade para enfrentar os desafios climáticos, conservando e reforçando o capital natural da União Europeia, visando tornar a Europa líder mundial nos domínios da ação climática.