

5 de janeiro de 2018

Manuel Gouveia Pereira | mgp@vda.pt

AMBIENTE

PLANO DE AÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR 2017-2020

O Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal (PAEC) foi aprovado pela **Resolução de Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro**, que entrou em vigor no dia 12 de dezembro de 2017.

O PAEC assume a **economia circular** como um **conceito estratégico para os objetivos de prevenção, redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia, através de um processo integrado que visa a transição de uma economia linear assente no conceito de “fim-de-vida” para novos fluxos circulares de restauração e renovação, que promovam a dissociação entre o crescimento económico e o aumento do consumo de recursos.**

Enquanto processo dinâmico que exige compatibilidade técnica e económica, resulta do PAEC que **a economia circular ultrapassa o âmbito e foco estrito das ações de gestão de resíduo, nomeadamente a reciclagem**, visando uma ação mais ampla (*v.g.*, redesenho de processos, produtos e novos modelos de negócio e a otimização da utilização de recursos) que promova uma reorganização do modelo económico.

PRINCÍPIOS

- **A conceção de produtos, serviços e modelos de negócio que previnam a produção de resíduos e poluição do sistema natural**
- **A manutenção de produtos em utilização, no seu valor económico e utilidade mais elevados, pelo máximo tempo possível**
- **A promoção da regeneração dos recursos materiais utilizados e dos sistemas naturais subjacentes**

INSTRUMENTOS

Dos vários instrumentos previstos no PAEC como sendo aptos a contribuir para o progresso em circularidade, destacamos:

- **Design:** conceção de produtos e serviços para a circularidade, através de uma visão sistémica, conhecimento, informação e métodos que permitam o desenho de materiais com componentes reutilizáveis, produtos duráveis e reparáveis, a produção com mínimo desperdício ou impacto ambiental e a utilização de subprodutos ou resíduos para novos produtos
- **Tecnologias e novos modelos de negócio:** aposta na inovação tecnológica, sobretudo nas estratégias de baixa circularidade, acelerando a desmaterialização de processos, a implementação de sistemas produto-serviço (*product2service*) e de plataformas colaborativas através de ferramentas como o *blockchain*
- **Ciclos reversos:** inovar na logística de entrega, triagem, armazenagem e gestão de risco, através de sistemas de recolha, tratamento, custo-eficiente e de melhor qualidade e da segmentação eficaz dos produtos em fim-de-vida, de forma a criar uma logística próxima do cliente, flexível e eficaz
- **Promotores/contexto favorável:** desenvolver instrumentos e mecanismos, com o apoio de decisores políticos, que permitam uma abertura para o financiamento, uma produção ativa na redução de impactos, uma multiplicação de ciclos de utilização e uma procura de maior produtividade dos recursos e valorização de desempenho
- **Acordos circulares (Green Deals):** celebração de acordos voluntários entre o Governo e grupos de interesse (*v.g.*, empresas, ONG e municípios) para identificar e atuar sobre barreiras existentes que dificultem a entrada no mercado de produtos ou serviços que geram impactos ambientais e económicos positivos

VANTAGENS DA TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR

- **Redução significativa de emissões de Gases com Efeito de Estufa**, através de melhoria na gestão de resíduos e redução das necessidades totais de recursos primários
- **Redução da pressão sobre os habitats e proteção da biodiversidade**, através da reutilização em larga escala
- **Potencial para o fomento de uma grande diversidade de tipologias de empregos**, que não se limitam ao setor de saneamento e reciclagem, mas também da promoção da conceção, reparação, remanufactura, desassemblagem fina e redes de logística inversa associada. Prevê-se que, na UE, a adoção das propostas legislativas contidas no pacote de economia circular criaria mais de 170 000 empregos diretos até 2035, 36 000 dos quais em Portugal, segundo estimativas europeias

OBJETIVOS

Embora o PAEC não estabeleça metas específicas – já que pretende contribuir para a concretização de objetivos definidos em diferentes planos e estratégias que concorrem para o mesmo fim (v.g, a nível nacional, os objetivos e metas estabelecidos nos planos de resíduos, planos da água e do saneamento, da ação climática e da energia) –, optou-se por reunir no mesmo os objetivos estratégicos macro e metas a que Portugal se encontra vinculado, nomeadamente:

- **Neutralidade carbónica e uma economia eficiente e produtiva no uso de recursos**
- **Aposta em investigação e inovação** que se converta em soluções que reduzam a intensidade de emissões e da utilização de recursos, integradas em modelos de negócios que impulsionem a criação de emprego
- **Prosperidade económica inclusiva e resiliente** face à volatilidade de preços e risco
- **Sociedade responsável, dinâmica, informada, participativa e mais colaborativa**

NÍVEIS DE AÇÃO

De acordo com o PAEC, a transição para uma economia circular exige uma abordagem sistémica e transversal a várias componentes da sociedade, tendo seguido uma **abordagem em três níveis de ação (macro, meso e micro)**, cujas respetivas ações e orientações foram definidas após um levantamento do histórico de desempenho e de medidas existentes conhecidas, análise do plano de ação europeu e benchmarking de outros planos de economia circular.

Durante esta primeira fase, o foco estará não só nos instrumentos necessários à aceleração das ações, mas também no trabalho de mobilização dos vários grupos de interesse e respetivas responsabilidades, visando-se promover ciclos de aprendizagem entre os envolvidos.

• **Ações de Nível Macro**

Ações de âmbito estrutural, capazes de produzir efeitos transversais e sistémicos que potenciem a apropriação dos princípios da economia circular pela sociedade.

Estas ações consideram medidas novas sobre temas nucleares (v.g, a reutilização, regeneração e incentivos ao consumidor) e as medidas que já estão a ser implementadas pelos ministérios envolvidos na elaboração do PAEC (v.g, desperdício alimentar, subprodutos, educação).

AÇÃO	OBJETIVOS/ORIENTAÇÕES
Ação 1 – Desenhar, Reparar e Reutilizar: uma responsabilidade alargada do produtor	<p>As entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos e os produtores de outros setores económicos constituem os setores-chave desta ação, que visa, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none">- Aumentar a reutilização dos produtos, nomeadamente os abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor e outros de consumo massificado;- Diminuir a produção de resíduos;- Contribuir para uma conceção de produtos com múltiplas vidas úteis;

- Avaliar a introdução de diferenciação nas prestações financeiras, premiando a introdução de requisitos circulares nos produtos (v.g. rotulagem ecológica, informação aos consumidores sobre o período de disponibilização de peças sobresselentes e serviços de reparação);
- Diminuir transversalmente (a acordar com os produtores e distribuidores de bebidas açucaradas) o volume máximo das embalagens familiares, numa perspetiva de autorregulação;
- Estabelecer parcerias com municípios para formação e disseminação de redes de reparação e reutilização, revenda e apoio social.

Ação 2 – Incentivar um mercado circular

- Analisar o potencial económico e ambiental da introdução progressiva de instrumentos económicos para premiar a produção e consumo sustentável;
- Incentivar o setor financeiro a captar oportunidades em matéria de investimento para a economia circular;
- Promover a adoção pelo setor produtivo dos princípios de circularidade.

Ação 3 – Educar para a economia circular

- Estabelecer um compromisso colaborativo, estratégico e de coesão na construção da literacia ambiental e Portugal materializada através da Estratégia Nacional de Educação Ambiental, considerando o pilar da Economia Circular;
- Educar os cidadãos para escolhas ambientalmente conscientes de bens e serviços;
- Sensibilizar a sociedade quanto às consequências no estado do oceano resultantes de escolhas de bens e serviços que não consideram os impactes ambientais.

Ação 4 – Alimentar sem sobrar: produção sustentável para um consumo sustentável

- Conhecer e monitorizar a realidade nacional em matéria de desperdício alimentar na cadeia de valor;
 - Diminuir a produção de resíduos orgânicos e aumentar a produtividade da cadeia de valor, sobretudo dos setores ligados à indústria alimentar, contribuindo para a conservação dos recursos naturais;
 - Contribuir para a educação do produtor/consumidor;
 - Análise de barreiras legais relativas ao uso de subprodutos da cadeia de valor para uso em cascata, reutilização, *upcycling*;
-
- Revisão da legislação associada à doação de bens alimentares, em articulação com as orientações europeias C(2017) 6872 final.

Ação 5 – Nova vida aos resíduos!

- Os setores com Melhores Técnicas Disponíveis (“MTD”), tais como as termoelétricas e refinarias, a produção e transformação de metais e minérios, a indústria química, da pasta, do papel, da madeira e aglomerados, o tratamento de superfície com solventes orgânicos e o agroalimentar constituem os setores-chave desta ação, que visa, nomeadamente:
- Aumentar a introdução de matérias primas secundárias na economia;
 - Diminuir a produção de resíduos;
 - Reduzir custos de contexto às empresas;
 - Promover a redução da extração de recursos naturais.
-
- Revisão do processo de classificação, nomeadamente taxas, prazo de decisão, condições para classificação enquanto subproduto, mecanismos simplificados (quando em MTD) e responsabilização de operadores;
 - Desenvolver esforços com autoridades públicas internacionais para o estabelecimento de «acordos circulares» para a aceitação de subprodutos e materiais com fim de estatuto de resíduos nos casos de desclassificação em Portugal;
 - Promoção de espaços de experimentação e de inovação para testar a aplicação de subprodutos (em articulação com agenda regional Zonas Empresariais Responsáveis — ZER);
 - Promover o mapeamento das necessidades (materiais críticos, opções de substituição) e partilha de boas práticas por setor, para potenciar a multiplicação do uso de subproduto e materiais com fim de estatuto de resíduo.

Ação 6 – Regenerar recursos: água e nutrientes

- Melhorar a eficiência hídrica;
- Aumentar a reutilização de água;
- Melhorar a recirculação de nutrientes e de matéria orgânica pelos seus ciclos naturais;
- Divulgação do protocolo europeu “*EU Construction & Demolition Waste Protocol*” e projetos piloto para a sua aplicação.

Ação 7 – Investigar e inovar para uma economia circular

- Definição de áreas de investigação e inovação chave para a aceleração da economia circular em Portugal;
- Definir, desenvolver e potenciar competências para as áreas identificadas;
- Identificar e potenciar redes de conhecimento em economia circular.

• **Ações de Nível Meso**

Ações de âmbito setorial, assumidas pelos intervenientes na cadeia de valor de determinadas áreas consideradas críticas para o aumento da produtividade e utilização eficiente de recursos, capturando benefícios económicos, sociais e ambientais.

Considera-se essencial que cada setor desenvolva a sua própria agenda de transição, apropriando-se do conhecimento inerente a esse processo e que pode ser complementado por instrumentos como os acordos circulares.

TABELA

OBJETIVOS/ORIENTAÇÕES

Tabela 6 – Proposta de agenda de transição para o setor da construção

- Aumentar a introdução de matérias-primas secundárias na economia;
- Diminuir a produção de resíduos e a emissão de gases com efeito de estufa;
- Reduzir a procura de matérias-primas (primárias) e o consumo de água;
- Reabilitar e usar, através de protocolos de incentivo à reutilização de componentes, materiais recuperados ou reciclados, desenvolvimento e/ou utilização de passaportes de materiais;
- Construção circular, por meio de infraestruturas públicas e privadas como projetos demonstradores da aplicação de soluções circulares (p. ex. reutilização de componentes, rótulo ecológico, guias de desconstrução, declarações ambientais de produto, abordagem *cradle -to -cradle*).

Tabela 7 – Proposta de agenda de transição para as compras públicas ecológicas

- Promover a eficiência no uso de materiais e a retenção de valor dos mesmos;
- Redução de custos e de impactes ambientais;
- Dinamizar o mercado para produtos e serviços circulares inovadores (compras públicas como *living lab* de soluções circulares).
- Criar uma estrutura de suporte ao desenvolvimento colaborativo de soluções que adotem princípios de circularidade, a sua experimentação, e monitorização dos impactes ambientais e económicos face a alternativas tradicionais, envolvendo os intervenientes na cadeia de valor (p. ex. através de acordo circular);

• **Ações de Nível Micro**

Ações de âmbito regional ou local, assumidas por um conjunto de agentes económicos através de estratégias de aceleração para a economia circular que melhor se adequem ao perfil socioeconómico local.

Será necessária, numa primeira fase, uma visão global de cada território, em agendas regionais desencadeadas pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, com o envolvimento do setor local (autarquias, comunidades, intermunicipais ou áreas metropolitanas), que possam ser alavancadas pelos Programas Operacionais.

TABELA

OBJETIVOS/ORIENTAÇÕES

Tabela 8 – Proposta de agenda de âncoras para agendas regionais de transição

- Identificação de redes de simbiose industrial nas regiões (sinergias em curso e potencial de desenvolvimento);
- Estabelecimento de uma rede de soluções, práticas e conhecimento de economia circular em contexto urbano;
- Apoio para identificação de oportunidades em economia circular em empresas e introdução de uma rede de boas práticas.

Tabela 9 – Proposta de agenda de transição para as Zonas Empresariais Responsáveis

- Promoção de iniciativas de simbiose industrial entre as empresas industriais dos setores-chave sediados em ZER;
- Promoção da instalação de empresas em ZER e da reconversão de áreas de acolhimento empresarial em ZER;
- Contribuir para a elaboração de Roteiros de Economia Circular em aglomerados industriais e de Planos Regionais de Simbiose Industrial.

METAS

O PAEC contribui para os objetivos de outros instrumentos estratégicos, tais como:

- **A valorização do território, no âmbito do Plano Nacional de Reformas, através do aumento dos resíduos urbanos preparados para reciclagem e da redução do consumo de energia primária em todos os setores**
- **A promoção da eficiência no uso de recursos e da sustentabilidade, no âmbito do Compromisso para o Crescimento Verde, através do aumento da eficiência energética e hídrica, redução das emissões de CO₂ e reforçar o peso das energias renováveis**

Prevê-se, ainda, a realização a curto prazo das seguintes iniciativas:

- Levantamento e articulação de opções e objetivos com as políticas atuais e em desenvolvimento, promovendo a **consolidação das políticas que têm impactos na transição para a economia circular**
- Concretizar as responsabilidades, atividades e cronograma das ações no **plano de atividades**
- Prosseguir a dinamização da **Rede Ambiental Portugal 2020**, para harmonização de critérios ambientais nos programas operacionais e apoio à definição de linhas de investimento específicas
- Estabelecer o **protocolo associado aos “acordos circulares”**, assim como uma rede de interação com grupos de interesse específicos
- Estabelecer um **“protocolo de acompanhamento e verificação da necessidade de monitorização”**, no qual serão inseridos indicadores complementares de modo a aferir das necessidades de informação para melhor medir o progresso nacional na transição para a economia circular
- Capacitação do **portal ECO.NOMIA** para agregar e difundir da melhor forma toda a informação desenvolvida pelo Grupo de Coordenação

FINANCIAMENTO

No âmbito do acesso ao financiamento para efeitos da transição para a Economia Circular, o PAEC aponta o seguintes programas e fundos:

- os **programas geridos a nível europeu**
- os **Fundos Europeus e Estruturais de Investimento**
- os **programas estritamente nacionais**
- o **financiamento colaborativo**
- os **green bonds**

O PAEC encara a Economia Circular como uma **oportunidade da banca e das empresas identificarem os projetos que promovam a economia circular que são suscetíveis de financiamento**, nomeadamente através de um **modelo de análise de risco que tenha em conta critérios de circularidade**.

É também destacado que **a aposta na circularidade tem como vantagem reduzir o risco bancário em relação ao acesso a matérias primas** já que a lógica da reutilização de produtos reduz fortemente a necessidade de obtenção de matérias-primas virgens tornando as empresas mais autossustentáveis e reduzindo custos.

SUPERVISÃO

A supervisão do PAEC é assegurada pela Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, redenominada **Comissão Interministerial do Ar, das Alterações Climáticas e da Economia Circular**, à qual se aplica o Despacho n.º 2873/2017, de 6 de abril de 2017.

CALENDÁRIO

O **prazo de implementação do Plano** decorre de **2017 a 2020**.

Durante este período deve existir espaço para a **interação entre as partes, identificando e atuando em barreiras legislativas e regulamentos, no apoio à inovação, facilitando o acesso a redes de contacto e conhecimento, criando incentivos ao mercado, e gerando modelos de novos ciclos de ações**.

Findo o ano de 2020, far-se-á uma **avaliação e revisão** que pode implicar ajustes, alterações e novas ações e **seguir-se-á um novo ciclo de implementação, renovável de 3 a 5 anos**.

DESAFIOS

O PAEC é um plano de carácter ambicioso que coloca o foco na minimização da extração de recursos, na maximização da reutilização, na estruturação de soluções integradas e inovadoras, na aposta em investigação e inovação, na procura de simbioses industriais, no reconhecimento de uma “fiscalidade circular” e no desenvolvimento de novos modelos de negócio (*Product2service*) como os resultados que se pretendem alcançar, sustentados no desenvolvimento de novos produtos e serviços economicamente viáveis e ecologicamente eficientes.

A transição para uma economia circular, tal como ambicionada pelo PAEC, tem pela frente desafios relevantes, para o Estado, para as empresas e para os cidadãos, nomeadamente:

- **Rigidez e dispersão legislativas**
- **Dificuldades associadas à implementação de soluções de logística inversa**
- **Falta de incentivos à circularidade de produtos – resistência ao reconhecimento de circuitos de reutilização e reparação que “escapam” à lógica dos resíduos e do licenciamento das operações de gestão**
- **O combate ao desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia (produtiva, transformadora e da distribuição)**
- **Barreiras legais ao uso de subprodutos (ex. normas de segurança alimentar)**
- **Contribuir para o cumprimento dos objetivos e metas do PERSU 2020 (em fase de revisão) e do Plano Nacional de Gestão de Resíduos**
- **Definição de *standards* técnicos / parâmetros de qualidade para subprodutos**
- **O reconhecimento da “circularidade” – rotulagem e certificação**
- **“Fiscalidade circular” que (i) premeie a introdução de requisitos circulares nos produtos e as empresas com modelos de negócio circulares e (ii) Incentive o retorno, a reparação e a reutilização de produtos**
- **Conhecer bem as oportunidades de financiamento, bem como os meios de defesa, recurso e reação**
- **Incentivar a adoção de comportamentos “circulares”**