

Resposta à consulta pública nº124 da ERSE

Proposta de Diretiva

“Ajustamento definitivo do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao período de 1 de janeiro a 17 de novembro de 2023”

e

“Repartição do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao ano de 2025 e ajustamentos do ano 2024 e do período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023”

Índice

1.	Sumário executivo	3
2.	Comentários à Consulta Pública	4
2.1.	Custo imputado a Central de Daivões	4
3.	Considerações finais sobre o modelo de Financiamento da Tarifa Social de acordo com o DL 104/2023	5
3.1.1.	Observações gerais	5
3.1.2.	Carácter discriminatório da medida	8
3.1.3.	Sobrecarga financeira sobre o armazenamento hidrico	9

1. Sumário executivo

Em primeiro lugar, a Iberdrola agradece a oportunidade de se pronunciar em sede de Consulta Pública n.º 124, sobre os Projetos de Diretiva referente ao “Ajustamento definitivo do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao período de 1 de janeiro a 17 de novembro de 2023” e “Repartição do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao ano de 2025 e ajustamentos do ano 2024 e do período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023” que mereceu da nossa parte a melhor atenção, bem como os comentários e considerações que apresentamos neste documento.

Concordamos que a Tarifa Social é, do ponto de vista do direito interno, a principal medida de proteção dos consumidores vulneráveis relativamente aos custos da eletricidade. No entanto, é a nossa opinião que o mecanismo mais adequado para a recuperação dos custos da Tarifa Social seria através do Orçamento Geral do Estado, modelo já utilizado em Portugal com o regime do ASECE (Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia) entre 2011 e 2016.

De salientar que, a Iberdrola mantém a sua posição de oposição ao Modelo de Tarifa Social que foi repercutidos apenas e só aos produtores até dia 17 de Novembro de 2023, de acordo com o DL 17/2022, devido ao seu cariz discriminatório, sobre o qual tivemos a oportunidade de nos pronunciarmos por diversas vezes, nomeadamente na Consulta de Interessados N.º 9/2022 - Documento Justificativo da Proposta de Repartição do Financiamento dos Custos com a Tarifa Social (2018-2023), e sobre o qual requer a presente proposta de “Ajustamento definitivo do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao período de 1 de janeiro a 17 de novembro de 2023”.

Posto isso, vimos desta forma apresentar os nossos comentários ao documento em Consulta Pública, os quais apresentamos em maior pormenor nas páginas seguintes, onde se salienta o seguinte:

Como tivemos oportunidade de nos pronunciar em fevereiro de 2024 na Consulta Pública n.º 119, sobre a Proposta de Repartição do Financiamento da Tarifa Social de Eletricidade, referente ao período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023 e ao ano de 2024, e os procedimentos de operacionalização do financiamento dos custos com a referida Tarifa Social, a Iberdrola considera que o atual modelo de repartição do financiamento da Tarifa Social mantém o seu carácter discriminatório, violador do princípio da igualdade constitucionalmente consagrado, pelos seguintes motivos:

1. Mantém-se em clara **contradição com o Direito da UE e o Direito Nacional**, na medida em que constitui uma violação dos princípios da transparência e igualdade, e não cumpre com os requisitos de necessidade, adequação e proporcionalidade aplicáveis a qualquer tributo;
2. Continua a **não considerar no modelo de financiamento outros atores do setor como a distribuição e o transporte**, onde seria mais fácil e transparente a correta recuperação de custos;
3. **As centrais com bombagem não deveriam pagar Tarifa Social como é o caso do armazenamento por baterias.**

2. Comentários à Consulta Pública

2.1. Custo imputado a Central de Daivões

- I. A Central Hidroelectrica de Daivões obteve a Licença de Exploração no dia 30 de setembro de 2022, com uma potencia total de 114MW/130 MVA;
- II. De acordo com a Legislação em vigor, apartir do dia 18 de novembro de 2023, deveria-se considerar 130MVA deduzida de 10MVA para o calculo da Tarifa Social, isto é 120MVA.
- III. Analisando o quadro V, VI e VII, do projecto de Diretiva “Repartição do financiamento dos custos com a tarifa social, respeitantes ao ano de 2025 e ajustamentos do ano 2024 e do período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023”¹:
 - a. Na previsão de 2023, no período de 18 de novembro a 31 de dezembro de 2023, foi considerada corretamente uma potencia de ligação (deduzida de 10MVA) de 120MVA;
 - b. Contudo, podemos ver na coluna referente a Potência de ligação ($\geq 10\text{MVA}$)” dos Valores de 2023 a incluir no financiamento de 2025 (18 novembro a 31 dezembro) que é considerado 114MVA, que após deduzida 10MVA, consideram 104MVA.

¹ Na Proposta de repartição do financiamento dos custos com a Tarifa Social em 2025 e ajustamentos de anos anteriores, os quadros são os seguintes:

- Quadro 4-4 – Ajustamento de 2023 por centro electroprodutor (18 de novembro e 31 de dezembro de 2023)
- Quadro 4-5 – Ajustamento provisório de 2024, por centro electroprodutor
- Quadro 4-6 – Financiamento da Tarifa Social para 2025, por centro eletroprodutor

I.

- c. O mesmo acontece no quadro VI e VII, respeitante ao ano de 2024 e 2025 respectivamente.
- IV. Assim, em **conclusão** deveria-se corrigir este valor, considerando uma Potência de ligação ($\geq 10\text{MVA}$) de 130 MVA, deduzida de 10MVA, isto é, um valor final de 120MVA, para os 3 períodos de 18 de novembro de 2023 até 31 de dezembro de 2023, de 2024 e de 2025 respectivamente

3. Considerações finais sobre o modelo de Financiamento da Tarifa Social de acordo com o DL 104/2023

O atual método de distribuição do financiamento da Tarifa Social continua a ser discriminatório já que:

1. Atenta contra os princípios do Direito da UE e do Direito Nacional
2. Não inclui todos os agentes do sector (distribuição e transporte);
3. Isenta o armazenamento por baterias mas penaliza o armazenamento por bombagem.

3.1.1. Observações gerais

- V. Pela importância e pertinência que este tema merece, incluímos nesta consulta as **nossas considerações e posicionamento relativamente ao modelo de financiamento da Tarifa Social**, com o qual **não concordamos** por, no nosso entendimento, constituírem uma violação, quer do direito da União Europeia, quer do quadro jurídico nacional:
- a. A lei nacional permite que sejam impostas contribuições financeiras, as quais são definidas por Sérgio Vasques como prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo. Dito de outro modo, é possível impor a determinados grupos de pessoas o pagamento de contribuições especiais desde que exista uma

contraprestação pública presumida. A diferença entre este tributo e as taxas pode se resumir no facto de, no caso da taxa, se poder identificar uma contraprestação específica, i.e. uma relação direta entre aquele contribuinte específico e o ente público, enquanto que nas contribuições especiais tal contrapartida é meramente presumida do facto de contribuinte pertencer a um determinado grupo.

- b. Transpondo estes conceitos para o financiamento da Tarifa Social, e pese embora a lei não seja clara quanto à sua fundamentação, depreende-se que, na perspectiva do legislador, a imposição do financiamento da Tarifa Social é uma componente das obrigações de serviço público impostas aos operadores do SEN pelo facto beneficiarem do acesso a um Setor Elétrico Nacional devidamente regulado e organizado, que lhes permite o desenvolvimento da sua atividade económica e geração de lucro. Ou seja, presume-se que o grupo das empresas participantes no SEN beneficiam da regulação do mercado e da existência de mecanismos de suporte à pobreza energética e acesso à energia e que devem, assim, ser por eles suportada.
- c. No entanto, no entendimento da Iberdrola não é de todo claro que a existência de um regime de Tarifa Social beneficie de alguma forma o mercado da eletricidade de forma específica.
- d. Contrariamente, o que entendemos que está em causa é uma função geral do Estado que deveria ser financiada pelo Orçamento Geral do Estado, como é de resto defendido pela ERSE num dos seus pareceres iniciais sobre o modelo de financiamento da Tarifa Social.
- e. Com efeito, a existência de medidas de combate à pobreza elétrica e acesso à energia assenta na existência de um Estado Social e visa, isso sim, garantir a dignidade da pessoa humana e a paz social. Nenhum destes efeitos beneficia de forma particular as empresas do SEN, nem é por estes especialmente provocada, pelo que esta medida pública não deveria ser por elas suportada. Na ausência da referida contraprestação específica presumida quanto a um grupo homogéneo de contribuintes, ter-se-á de considerar que a contribuição especial é inconstitucional, assumindo verdadeiramente a natureza de um imposto seletivo.

- f. Acresce que o modelo encontrado é, igualmente, totalmente imprevisível dado que, apenas à posteriori se torna determinável o quantum da obrigação de financiamento, i.e. apenas no momento em que é apurado o custo efetivo com a medida; o montante de energia efetivamente injetado na rede em determinado período e o número e proporção de agentes financiadores, se torna esta contribuição determinável – pese embora, se pretenda cobrar juros ab initio.
- g. Mais, a percentagem do desconto da Tarifa Social é objeto de fixação anual por mero despacho do Ministro da Tutela, sem qualquer limitações legais.
- h. Também por esta razão se entende que o modelo de financiamento da Tarifa Social é inconstitucional, por violação do princípio da segurança jurídica e por inconstitucionalidade orgânica.
- i. É manifesto ainda que, enquanto tributo, deveria responder a critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade que, no modelo proposto, não se verificam.
- j. Acresce que o modelo de financiamento da tarifa social é contrário ao Direito da União Europeia. Com efeito, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2 da Diretiva 2009/72/CE, os Estados-Membros apenas podem impor às empresas do setor da eletricidade, no interesse económico geral, obrigações de serviço público de modo transparente, não discriminatório e verificável. Em consequência, tal como afirmou já o Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão *Viesgo*, esta norma da Diretiva permite ao Estado somente *“impor obrigações de serviço público «às empresas do setor da energia elétrica» em geral e não a determinadas empresas em particular. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir a priori nenhuma das empresas do setor da distribuição de eletricidade”*.
- k. Ora, o modelo proposto é manifestamente discriminatório, no sentido em que não é aplicado de forma transversal a todos os agentes do SEN, restringindo-se aos produtores que empregam fontes de energia não renováveis, às “grandes hídricas” e, atualmente, aos produtores e comercializadores e demais agentes de mercado na função de consumo,

deixando de fora a distribuição e o transporte. Sendo certo que a alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 104/2023, de 17 de novembro alargou o leque de intervenientes “financiadores”, a escolha pelo não alargamento aos demais – enquanto diferença de tratamento que constitui – jamais aparece, então e agora, devida e objetivamente fundamentada, o que implica, a par do seu carácter discriminatório, a falta de transparência e de verificabilidade do critério empregue pelo legislador e, por sua vez, pela ERSE;

- I. Face à verdadeira ausência de qualquer justificação para o critério de inclusão daqueles centros eletroprodutores e de exclusão (em bloco) dos restantes agentes de mercado estabelecido pelo legislador, é manifesto que o modelo de financiamento sub judice não assenta em critérios claros, objetivos e transparentes, sendo, nessa medida, contrário ao direito da União.
- VI. Uma vez que as normas que enformam o modelo de financiamento da Tarifa Social são contrárias ao Direito da União e, bem assim, ao princípio do primado, recebido no artigo 8.º, n.º 4 da Constituição, impedia sobre a ERSE um dever de desaplicação das normas em apreço, não lhes dando execução (i.e., não aprovando e publicando a Diretiva). Não o fazendo, a ERSE irá emanar um ato inválido, por vício de violação de lei e violação dos princípios da igualdade, da razoabilidade e da justiça, cuja remoção da ordem jurídica se impõe.

3.1.2. Carácter discriminatório da medida

- VII. Com efeito, no novo modelo é alargado o âmbito e o número de entidades que irão compartilhar a tarifa social da eletricidade, passando a abranger não só os produtores, mas também os comercializadores de energia elétrica e os demais agentes de mercado na função de consumo.
- VIII. Contudo, o mesmo mantém o seu cariz discriminatório, já que:
 - a. **Deixa de fora outros atores como a distribuição e transporte**, onde seria mais fácil e transparente a correta recuperação de custos desta política **pública de cariz social**.

3.1.3. Sobrecarga financeira sobre o armazenamento hidrico

- IX. O novo modelo de distribuição da Tarifa Social é discriminatório ao isentar de contribuição os titulares de instalações de armazenamento com recurso a baterias, quando o mesmo não é considerado para o sistema de armazenamento com base em bombagem. Chamamos em especial atenção ao sistemas de bombagem pura, que no caso concreto da Iberdrola, a sua Central hídrica de bombagem pura, Gouvães, irá suportar cerca de 7,3% do custo referente a tarifa social do lado da produção.
- X. O armazenamento eficiente de energia é um pilar fundamental da transição energética e segurança de abastecimento, já que permite flexibilizar a produção de energia renovável e garantir a sua integração no sistema, permitindo que a energia seja armazenada nas horas de maior produção para ser utilizada nas horas de maior procura, mitigando e alisando a curva dos preços, assegurando uma redução do custo geral na energia.
- XI. Conceptualmente os sistemas de armazenamento por baterias e por bombagem tem funções iguais para o sistema, com algumas características técnicas distintas mas complementares;
- XII. O armazenamento baseado em baterias é utilizado pelo sistema mais no curto prazo, enquanto no armazenamento por bombagem será mais no longo prazo, oferecendo assim características que se complementam em termos de flexibilidade ao sistema;
- XIII. O Centro Electroprodutor de bombagem pura do Tâmega oferece uma elevada capacidade de armazenamento, associado a uma grande flexibilidade instantânea tão essencial ao bom funcionamento do sistema eléctrico português. Contudo, com o atual modelo distribuição de Tarifa Social, penalizam-se em grande escala os grandes Centro Electroprodutores Hidricos com bombagem, em especial os de bombagem pura com elevada capacidade instalada;
- XIV. É contraditório penalizar Centrais de bombagem pura com elevada capacidade instalada já que, se por um lado oferecem uma elevada capacidade de armazenamento de energia e flexibilidade, por outro lado quanto maior for a capacidade instalada/de injeção, maior será o impacto financeiro deste modelo de distribuição da Tarifa Social.

I.



- XV. Caso não seja possível separar o armazenamento por bombagem pura do resto das centrais hídricas, deveria-se garantir que apenas fosse tido em conta o valor absoluto da energia NET injetada na rede (produção menos consumo) de forma a isentar de pagamento de Tarifa Social o armazenamento.
- XVI. Adicionalmente, deveria-se ter em conta que existe mais um fator de discriminação que é no caso de uma hibridização:
 - a. Entre um armazenamento por bombagem (fonte primária) e outra fonte renovável (fonte secundária), em que neste caso a energia produzida pela fonte secundária é contabilizada para a primeira repartição do Modelo de Tarifa Social (referente a contabilização das energias entre produção e consumo), contribuindo dessa forma para aumentar o montante a suportar pelo conjunto dos produtores.
 - b. De um armazenamento baseado em baterias (fonte primária) com outra fonte renovável (fonte secundária), em que este caso a energia produzida pela fonte secundária não é contabilizada para a primeira repartição do Modelo Tarifa Social
- XVII. Como tem sido reconhecido no âmbito europeu, mas também ao nível nacional, o financiamento da Tarifa Social, independentemente do modelo, deve seguir princípios de transparência, de equidade e de racionalidade económica, bem como não deve ser discriminatório, nem interferir no funcionamento do mercado elétrico nem na concorrência.