

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2021-2025

1. Enquadramento

1. Em 4 de agosto de 2020, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública a proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2021-2025 (PDIRD-E 2020), elaborada pela EDP Distribuição – Energia, S.A. (EDP Distribuição), enquanto operador dessa rede.
2. Nesse âmbito, a Autoridade da Concorrência (AdC) desenvolve, de seguida, alguns comentários à proposta de PDIRD-E 2020, numa ótica de concorrência e de bem-estar do consumidor.

2. Análise da proposta de PDIRD-E 2020

2.1. Evolução da procura de eletricidade associada à rede de distribuição

3. A previsão do consumo de eletricidade subjacente à proposta de PDIRD-E 2020 foi baseada, nomeadamente: (i) no consumo de eletricidade verificado entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2020; e (ii) nas projeções da taxa de variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) e do consumo privado portugueses para o período que decorre entre 2020 e 2024 realizadas, em 2019, pelo Ministério das Finanças, pelo Banco de Portugal (BdP), pela Comissão Europeia (CE), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).
4. Como tal, a previsão do consumo de eletricidade subjacente à proposta de PDIRD-E 2020 não reflete os desenvolvimentos relativos à COVID-19, que teve e é expectável que continue a ter um impacto significativo na evolução económica mundial e, em particular, em Portugal e, consequentemente, no sector elétrico nacional no curto e no médio prazo.
5. De facto, conforme referido pela ERSE¹, a COVID-19 tem tido impacto na evolução dos consumos de eletricidade. Nesse sentido, a ERSE constatou que o consumo de eletricidade veiculada através das redes de distribuição em Portugal Continental foi, no primeiro semestre de 2020, cerca de 6% inferior face ao primeiro semestre de 2019. Em particular, esse consumo apresentou, em abril, maio e junho de 2020, uma quebra de cerca de 14%, 16% e 8%, respetivamente, face ao período homólogo, o que é consistente com a evolução do período de confinamento e de redução das atividades económicas.
6. Nota-se, ainda, que as projeções da evolução do PIB e do consumo privado portugueses têm sido revistas de forma substancial, em virtude dos impactos da COVID-19. A título exemplificativo, a taxa de variação anual desses indicadores em 2020 projetada pelo BdP diminuiu de 1,7% e 2,1%, respetivamente, em dezembro de 2019², para -3,7% e -2,8%, respetivamente, em março de 2020³. Mais recentemente, em junho de 2020⁴, essas variações foram revistas para -9,5% e -8,9%, respetivamente.
7. Assim, **deve ser tomada em consideração no PDIRD-E 2020 uma previsão do consumo de eletricidade baseada nos mais recentes elementos de informação relativos ao consumo verificado e às projeções da evolução do PIB e do consumo privado portugueses**. Essa previsão influencia a avaliação das necessidades de investimento do operador da rede de distribuição de eletricidade e a

¹ Ver "[Boletim Especial COVID-19: Impactos setoriais – eletricidade e gás natural](#)", publicado pela ERSE em 28 de agosto de 2020.

² Ver "[Boletim Económico – dezembro 2019](#)", publicado pelo BdP em dezembro de 2019.

³ Ver "[Boletim Económico – março 2020](#)", publicado pelo BdP em março de 2020.

⁴ Ver "[Boletim Económico – junho 2020](#)", publicado pelo BdP em junho de 2020.

avaliação do impacto da realização dos investimentos em causa nas tarifas de acesso à rede, suportadas pelos consumidores.

8. Nesse contexto, destaca-se que **o risco de volume subjacente à proposta de PDIRD-E 2020 será suportado, em larga medida, pelos consumidores**, não sendo, por isso, partilhado de forma equilibrada com o operador da rede de distribuição de eletricidade.
9. Conforme a AdC tem vindo a defender consistentemente, o facto de não existir uma partilha equilibrada de risco de investimento entre consumidores e operadores aumenta o risco de sobre-investimento, onerando desnecessariamente os consumidores. Essa preocupação justifica acrescidos rigor e exigência na análise dos projetos de investimento.

2.2. *Financiamento dos projetos de investimento*

10. A proposta de PDIRD-E 2020 inclui projetos de investimento cujo valor agregado é significativamente superior ao das propostas de PDIRD-E mais recentes, o que resulta, em larga medida, do programa de investimento “Renovação e reabilitação de ativos AT/MT”. A título exemplificativo, entre a proposta de PDIRD-E para o período 2019-2023 (PDIRD-E 2018) e a proposta de PDIRD-E 2020, verifica-se um aumento do investimento proposto de cerca de 35%, a custos totais, e 56%, a custos primários.
11. Esse contexto pode traduzir-se em um maior esforço exigido aos consumidores. **O esforço dos consumidores pode ser atenuado caso haja recurso a fundos disponibilizados pela União Europeia (UE) para co-financiar projetos**, em particular que contribuam para a prossecução das suas políticas climática e energética. Essas medidas que a UE tem adotado pretendem promover o desenvolvimento de fontes de energia renováveis e de produtos e serviços energeticamente eficientes.
12. É de destacar que o projeto de investimento “Reposição da capacidade de receção da RND” incluído na proposta de PDIRD-E 2020 contribui diretamente para a transição para uma economia hipocarbónica. De facto, o projeto visa, diretamente, a criação de condições nas redes de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão para a receção de nova produção, viabilizando a resposta ao previsível aumento, no curto prazo, das requisições de novas ligações de instalações de produção de energia a partir de fontes renováveis em zonas sem capacidade para tal.

2.3. *Disseminação da produção de eletricidade proveniente de centros electroprodutores ligados à rede de distribuição*

13. A proposta de PDIRD-E 2020 afigura-se não incorporar efetivamente o impacto da disseminação da produção de eletricidade proveniente de centros electroprodutores⁵ ligados à rede de distribuição de eletricidade⁶ nessa rede e, sobretudo, nos investimentos na mesma, à semelhança do que foi verificado no âmbito de propostas de PDIRD-E anteriores.
14. A título exemplificativo, a proposta de PDIRD-E 2020:
 - (i) de um modo geral, remete para propostas de PDIRD-E posteriores a consideração do efeito da produção distribuída nas perdas técnicas verificadas na rede de distribuição de eletricidade, não obstante mencionar que esse efeito será considerável, e apenas refere, genericamente, que o investimento específico proposto permite manter um nível adequado dessas perdas, tendo em conta a evolução prevista da produção distribuída; e
 - (ii) refere que o efeito do mais recente regime jurídico aplicável ao autoconsumo de energia renovável⁷ na previsão do consumo de eletricidade foi, em termos globais, “desprezad[o]”,

⁵ Em particular, unidades de produção de eletricidade para autoconsumo e unidades de pequena produção de eletricidade.

⁶ Doravante designada “Produção distribuída”.

⁷ Estabelecido no Decreto-Lei nº 162/2019.

por não ter sido possível antecipá-lo e por, historicamente, o efeito em causa ter sido reduzido.

15. Como tal, reitera-se que **deve ser incluído no PDIRD-E 2020 o impacto da disseminação da produção distribuída nas necessidades futuras da rede de distribuição de eletricidade**, dadas a legislação relevante em vigor e as condições de mercado atuais. A esse propósito, realça-se a importância da eliminação das barreiras à entrada existentes no âmbito da produção distribuída, que facilitaria a entrada de concorrentes no mercado dos serviços de sistema, ainda muito concentrado.

2.4. Alteração dos níveis e padrões de consumo dos consumidores de eletricidade

16. A adequação do dimensionamento da rede de distribuição de eletricidade às suas necessidades efetivas contribui para aumentar a eficiência do mercado elétrico, ao mitigar o risco de sobre-investimento, em benefício dos consumidores.
17. Uma das formas de melhorar essa adequação é a tendencial integração no planeamento da rede de distribuição de eletricidade, no âmbito dos cenários extremos de utilização, de medidas de gestão da respetiva procura, como seja pela adoção de tarifas dinâmicas de uso, conforme tem sido defendido pela AdC⁸. Com efeito, tal incentivaria os consumidores a modificar os seus níveis e padrões de consumo e, desse modo, permitiria que a rede fosse dimensionada de forma significativamente mais adequada às suas necessidades efetivas.
18. Nesse contexto, **afigura-se pertinente promover a eficiência da utilização da rede de distribuição de eletricidade através da legislação e da regulamentação da gestão da sua procura**, reduzindo os custos suportados pelos consumidores. Para tal, o quadro legislativo e regulamentar nacional deve ser plenamente adequado aos princípios e disposições relativos à eficiência energética e à gestão da procura de energia vertidos na legislação e na regulamentação da União Europeia.

2.5. Investimentos associados à rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão

19. Nos termos do Regulamento da rede de distribuição^{9,10}, o planeamento da rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão deve ser coordenado com o planeamento da rede nacional de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão, assegurando a coerência entre os projetos de investimento nessas redes, em particular no que respeita às ligações entre as mesmas.
20. Adicionalmente, nota-se que as tarifas de acesso à rede de distribuição de eletricidade e, conseqüentemente, os custos suportados pelos consumidores são mais influenciados pelos investimentos na rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão do que pelos investimentos associados à rede de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão.
21. Contudo, os investimentos na rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão não foram incluídos da proposta de PDIRD-E 2020, ficando excluídos do escrutínio público, à semelhança do que foi verificado no âmbito de propostas de PDIRD-E anteriores.
22. Como tal, **reitera-se a pertinência de considerar no PDIRD-E 2020 os investimentos associados à rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão**, uma vez que os mesmos influenciam as tarifas de acesso à rede, suportadas pelos consumidores.
23. A esse propósito, nota-se, também, que a promoção de um modelo de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão aberto e concorrencial continua a ter uma importância significativa.

⁸ Ver, a título exemplificativo, [comentários da AdC à proposta de PDIRD-E 2018](#), submetida a consulta pública pela ERSE em 1 de março de 2019.

⁹ Aprovado pela Portaria nº 596/2010.

¹⁰ Ver ponto 11.2.6 do Regulamento da rede de distribuição.

24. Nesse sentido, **reiteram-se os comentários da AdC às propostas da ERSE relativas às principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão e às áreas territoriais desses concursos**¹¹. Em particular, a AdC concluiu que:
- (i) os graus de liberdade da entidade adjudicante para avaliar de forma cabal e consequente as propostas que recebe são limitados pela não inclusão do preço e da qualidade de serviço como critérios de adjudicação das concessões;
 - (ii) os procedimentos de adjudicação das concessões não devem impor entraves desnecessários (em particular, requisitos desproporcionais) à participação de pequenos concorrentes;
 - (iii) a duração das concessões não deve ultrapassar o prazo durante o qual os concessionários podem razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais, conforme previsto na Diretiva 2014/23/UE¹², não tendo sido identificada fundamentação para que essa duração seja superior a cinco anos; e
 - (iv) os operadores das redes de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão e das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão devem colaborar de forma estreita relativamente ao planeamento e ao desenvolvimento das respetivas redes.

2.6. Remuneração da atividade de distribuição de energia elétrica

25. A proposta de PDIRD-E 2020, à semelhança do que foi verificado no âmbito de propostas de PDIRD-E anteriores, prevê dois mecanismos com vista a obter melhorias ao nível da qualidade de serviço técnica oferecida e das perdas técnicas sofridas: (i) investimentos específicos para tal; e (ii) incentivos à prossecução dos objetivos estabelecidos na regulamentação aplicável. Como tal, a proposta de PDIRD-E 2020 continua a integrar um potencial efeito de dupla remuneração da atividade de distribuição de energia elétrica, conforme já sinalizado pela AdC¹³.
26. Assim, **reitera-se a pertinência de adotar no PDIRD-E 2020 o maior esforço possível de contenção dos custos associados ao investimento na rede de distribuição de eletricidade**, mitigando o risco de sobre-investimento, que é passível de repercussão nas tarifas de uso da rede. Tal deve ser materializado na adoção de uma postura de prudência na avaliação da necessidade dos projetos de investimento.
27. A relevância dessa contenção de custos é reforçada pelo acréscimo do valor do investimento proposto verificado entre as propostas de PDIRD-E mais recentes e a proposta de PDIRD-E 2020¹⁴.

2.7. Disponibilização de novos serviços na rede de distribuição de eletricidade

28. A proposta de PDIRD-E 2020 inclui projetos de investimento que visam¹⁵ desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade¹⁶ e, desse modo, permitir a disponibilização de novos serviços, para além da redução dos custos de operação da rede. A implementação desses projetos

¹¹ Ver [comentários da AdC às propostas da ERSE relativas às principais determinantes de procedimento tipo de atribuição das concessões municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão e às áreas territoriais desses concursos](#), submetidas a consulta pública pela ERSE em 29 de Junho de 2018.

¹² Relativa à adjudicação de contratos de concessão.

¹³ Ver, a título exemplificativo, [comentários da AdC à proposta de PDIRD-E 2018](#), submetida a consulta pública pela ERSE em 1 de março de 2019.

¹⁴ Ver parágrafo 10.

¹⁵ Especificamente ou de forma transversal, em conjunto com outros objetivos.

¹⁶ Rede de distribuição de energia elétrica e sistemas informáticos que permitem integrar de forma eficiente o comportamento e as ações de todos os utilizadores (incluindo os consumidores) ligados a essa rede.

de investimento gerará benefícios para os consumidores, mas os mesmos também suportarão, em última instância, os custos associados a essa implementação.

29. Nesse contexto, **considera-se crucial clarificar no PDIRD-E 2020 a necessidade dos projetos de investimento que visam desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade**. Em particular, deveriam ser abordadas as seguintes matérias: (i) interação e integração entre os vários projetos de investimento; (ii) impacto dos projetos de investimento nas tarifas de acesso à rede de distribuição de eletricidade; e (iii) forma através da qual os projetos de investimento devem ser integrados no (futuro) modelo regulatório aplicável às redes inteligentes de distribuição de energia elétrica.
30. Por fim, **reiteram-se os comentários da AdC à proposta da ERSE de Regulamento relativo aos serviços a prestar no âmbito das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica**¹⁷. Em particular, destaca-se a conclusão da AdC de que a fundamentação do incentivo remuneratório a atribuir aos operadores das redes pela disponibilização dos serviços proposto pela ERSE não permite avaliar se essa remuneração é adequada e se a sua aplicação obsta a que a avaliação de custo-benefício continue positiva para os consumidores.

2.8. Assimetria de informação entre o operador da rede de distribuição de eletricidade e as restantes entidades

31. A avaliação do impacto ambiental, social e económico dos projetos de investimento incluídos na proposta de PDIRD-E 2020 e, consequentemente, a seleção dos projetos de investimento a incluir nesse plano pode ser condicionada pela complexidade técnica inerente ao PDIRD-E. De facto, essa complexidade atribui ao operador da rede de distribuição de eletricidade uma significativa vantagem de informação face às restantes entidades, conforme a AdC tem vindo a alertar.
32. Como tal, **a integração no PDIRD-E para um determinado período da avaliação (ex-post) dos projetos de investimento incluídos no PDIRD-E anterior e do nível de cumprimento dos objetivos que se propunham atingir mantém-se pertinente**, de forma a mitigar a assimetria de informação. Para esses efeitos, deveriam ser divulgados elementos de informação como: (i) o estado de implementação dos investimentos; (ii) a comparação entre o valor de investimentos realizado e o respetivo valor previsto; e (iii) a comparação entre a avaliação *ex-post* de custo-benefício dos investimentos e a respetiva estimativa *ex-ante*.

3. Conclusão

33. Numa ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar do consumidor, a análise da proposta de PDIRD-E 2020 revelou a pertinência de que as decisões sejam o mais informadas e ponderadas possível, no sentido de assegurar prudência nos projetos de investimento incluídos nesse plano. Essa prudência visa evitar o risco de sobre-investimento, passível de repercussão nas tarifas de uso da rede de distribuição de eletricidade.
34. Nesse sentido, a AdC considera que:
 - (i) o impacto da COVID-19 na evolução dos consumos de eletricidade não foi tomado em consideração, apesar de ter sido e ser expectável que continue a ser significativo;
 - (ii) os consumidores e o operador da rede de distribuição de eletricidade não partilham de forma equilibrada o risco de volume, que é suportado, em larga medida, pelos consumidores;
 - (iii) o investimento previsto no plano é superior ao de planos mais recentes, o que se pode traduzir num maior esforço a suportar pelos consumidores;

¹⁷ Ver [comentários da AdC à proposta da ERSE de Regulamento relativo aos serviços a prestar no âmbito das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica](#), submetida a consulta pública pela ERSE em 3 de Janeiro de 2019.

- (iv) o esforço dos consumidores pode ser mitigado em caso de recurso a financiamento pela UE dos projetos que contribuam para a prossecução das suas políticas climática e energética;
 - (v) seria importante tomar em consideração o impacto da disseminação da produção distribuída nas necessidades futuras da rede de distribuição de eletricidade, em linha, aliás, com o objetivo de promover a entrada de concorrentes no mercado dos serviços de sistema, que apresenta ainda um nível de concentração muito elevado;
 - (vi) a legislação e a regulamentação da gestão da procura de eletricidade promoveriam a eficiência da utilização da rede de distribuição e, desse modo, a sua adequação às necessidades efetivas;
 - (vii) seria importante que o investimento proposto incluísse os projetos de investimento associados à rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão, dada a sua influência significativa nas tarifas de acesso à rede;
 - (viii) deve alertar-se para o risco de alguma dupla remuneração da atividade de distribuição de energia elétrica, nomeadamente associado à obtenção de melhorias ao nível da qualidade de serviço técnica oferecida e das perdas técnicas sofridas;
 - (ix) a necessidade dos projetos de investimento que visam desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade beneficiaria de maior fundamentação e clareza; e
 - (x) a avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento incluídos no PDIRD-E anterior e do nível de cumprimento dos seus objetivos, que ainda não foi realizada, permitiria mitigar a significativa vantagem de informação do operador da rede de distribuição de eletricidade face às outras entidades.
35. Adicionalmente, reiteram-se os comentários tecidos: (i) às propostas da ERSE relativas às principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão e às áreas territoriais desses concursos; e (ii) à proposta da ERSE de Regulamento relativo aos serviços a prestar no âmbito das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica.

22 de setembro de 2020