

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Transporte e de Distribuição de Eletricidade em Alta Tensão e Média Tensão da Região Autónoma dos Açores para o período 2022-2024

1. Em 22 de setembro de 2021, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública a proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Transporte e de Distribuição de Eletricidade em Alta Tensão e Média Tensão da Região Autónoma dos Açores para o período 2022-2024 (PDIRTD-RAA 2021), elaborada pela Electricidade dos Açores, S.A. (EDA), enquanto operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da Região Autónoma dos Açores (RAA).
2. Nesse âmbito, desenvolvem-se, nos capítulos seguintes, alguns comentários à proposta em causa, de acordo com uma ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores.

1. Consulta pública sobre a proposta de PDIRTD-RAA 2021

4. Desde 23 de novembro de 2017, **o operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA tem a obrigação de, no ano anterior ao início de cada período regulatório, apresentar à ERSE, para aprovação, um documento relativo aos projetos de investimento nessas redes que pretende realizar nos três anos seguintes¹.**
5. **A proposta de PDIRTD-RAA 2021 constitui o primeiro desses exercícios.**
6. **A ERSE refere que “considera de extrema importância a opinião de todos os agentes sobre os investimentos propostos [na proposta de PDIRTD-RAA 2021] e, nesse sentido, tomou a decisão de proceder a uma consulta pública para a auxiliar na elaboração de um parecer abrangente e rigoroso da proposta de PDIRTD-RAA 2021”.**
7. **Regista-se positivamente a promoção pela ERSE de uma consulta pública sobre a proposta de PDIRTD-RAA 2021 e considera-se que esse procedimento deve continuar a ser adotado no âmbito dos PDIRTD-RAA futuros.** A promoção de uma consulta pública permite a qualquer entidade interessada na matéria em análise apresentar a sua posição e, desse modo, contribuir para a melhoria do processo decisório em causa.

2. Horizonte temporal da proposta de PDIRTD-RAA 2021

8. Em 15 de junho de 2021, **o operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA enviou à ERSE uma proposta de PDIRTD-RAA que abrange o próximo período regulatório em vigor nesse momento (2022-2024), em conformidade com o quadro legislativo e regulamentar aplicável².**
9. **Contudo, o próximo período regulatório em vigor no momento presente corresponde ao período 2022-2025, já que, desde 24 de agosto de 2021, o período regulatório é de quatro anos³⁻⁴.**
10. **Perante esse contexto, considera-se que deveria ponderar-se a alteração do suprarreferido quadro legislativo e regulamentar no sentido de o horizonte temporal dos próximos PDIRTD-RAA ser alargado para quatro anos, período de tempo que corresponde à duração do período regulatório em vigor no momento presente.**

¹ Ver nº 14 do artigo 25º do Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações do setor elétrico (RARI).

² Nos termos do nº 14 do artigo 25º do RARI.

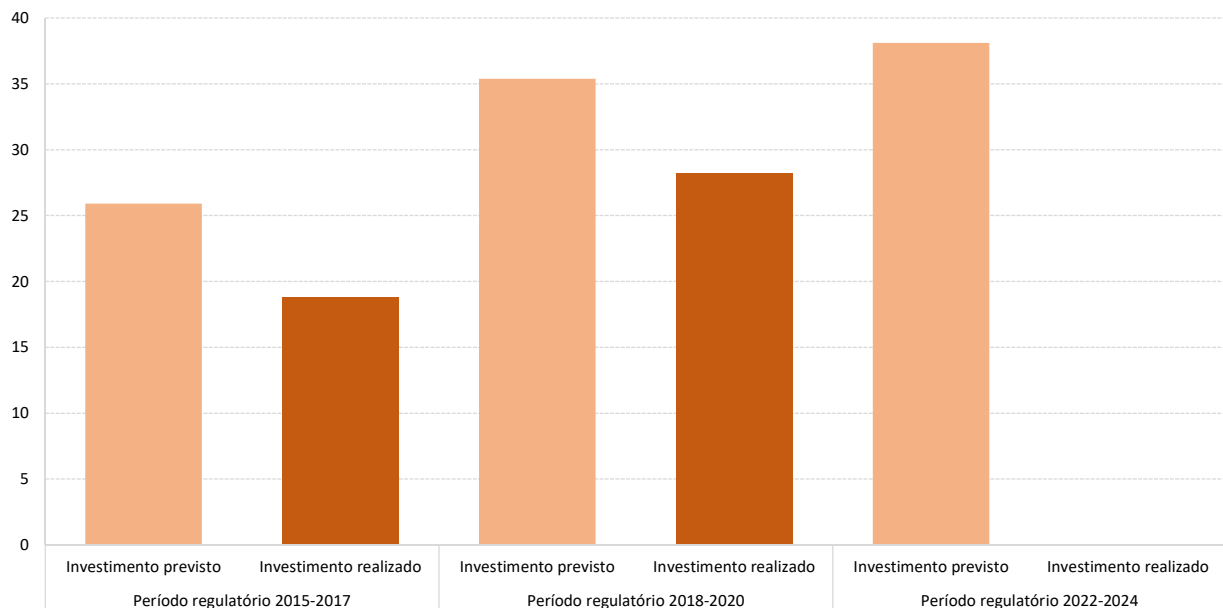
³ Nos termos do nº 1 do artigo 183º do Regulamento Tarifário do setor elétrico (RT).

⁴ Até esse momento, o período regulatório foi de três anos (nos termos do nº 1 do artigo 165º da versão do RT em vigor até 24 de agosto de 2021).

3. Impacto dos investimentos nas tarifas retalhistas de eletricidade

11. **O valor agregado dos projetos de investimento incluídos na proposta de PDIRTD-RAA 2021 é superior ao valor agregado dos projetos de investimento previstos pelo operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA para os períodos regulatórios mais recentes (ver Figura 1). A título exemplificativo, entre o período regulatório 2018-2020 e a proposta de PDIRTD-RAA 2021, verifica-se um aumento do investimento previsto de cerca de 8%.**

Figura 1. Evolução dos investimentos (em milhões de €) do operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA previsto e realizado entre os períodos regulatórios 2015-2017 e 2022-2024



Fonte dos dados utilizados: proposta de PDIRTD-RAA 2021. Tratamento dos dados utilizados: AdC.

12. **Adicionalmente, nos períodos regulatórios mais recentes, o investimento realizado e entrado em exploração tem sido sistematicamente inferior ao investimento previsto** (ver Figura 1), conforme também constatado na proposta de PDIRTD-RAA 2021. Nos últimos dois períodos regulatórios, em média, apenas cerca de 76% do investimento previsto foi realizado.
13. A esse propósito, nota-se que **o suprarreferido contexto pode gerar uma pressão adicional no sentido de aumento das tarifas retalhistas de eletricidade, suportadas pelos consumidores**. De facto, em cada período regulatório, o investimento previsto pelo operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA pode levar ao aumento dos custos a recuperar pelas tarifas.
14. **Nessa medida, destaca-se a importância de ponderar o risco de sobre-investimento nas redes de transporte e de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão da RAA**, atendendo, nomeadamente, ao seu potencial impacto nos custos suportados por todos os consumidores.
15. Em particular, considera-se que **os PDIRTD-RAA apenas devem incluir projetos de investimento cuja probabilidade de execução no período regulatório em causa seja significativa**, mitigando o risco de sobre-investimento (previsto). Situações análogas às verificadas nos últimos dois períodos regulatórios, de reduzido investimento realizado face ao investimento previsto, podem traduzir-se em aumentos desnecessários das tarifas retalhistas, por não serem utilizados no desenvolvimento das redes, contrariamente ao que seria o seu objetivo.
16. É, ainda, de notar que **o valor dos investimentos incluídos em cada PDIRTD-RAA apenas deve ser considerado para efeitos de cálculo das tarifas retalhistas uma vez (isto é, em um dado período regulatório)**. Tal seria crucial para evitar a duplicação da remuneração dos investimentos, em

particular no caso de investimentos com atrasos na sua execução, em prejuízo dos consumidores. Contudo, nos últimos dois períodos regulatórios, não resulta claro se o valor dos custos a recuperar pelas tarifas incluiu ou não incluiu valores anteriormente tomados em consideração.

17. Esse cuidado é particularmente relevante nos períodos regulatórios em que sejam previstos significativos investimentos associados a projetos de investimento iniciados ou previstos iniciar em períodos regulatórios anteriores, como no caso da proposta de PDIRTD-RAA 2021. A título exemplificativo, nessa proposta, cerca de 17% do investimento previsto é associado a projetos de investimento provenientes de períodos regulatórios anteriores.
18. **Destaca-se, também, a relevância de as propostas de PDIRTD-RAA apresentarem uma análise sobre o impacto da sua implementação nas tarifas retalhistas de eletricidade**, o que não é efetuado na proposta de PDIRTD-RAA 2021. Esse impacto pode variar de forma significativa consoante o cenário de consumo de energia considerado e, como tal, pode ser relevante para a decisão sobre a aprovação ou a não aprovação dessas propostas.

4. Fundamentação dos projetos de investimento

19. **É crucial que os PDIRTD-RAA apenas incluam projetos de investimento que, de forma fundamentada, tenham sido considerados necessários, adequados, proporcionais e economicamente racionais.** Para tal, as propostas de PDIRTD-RAA devem conter informação detalhada, em particular, sobre as metodologias e os critérios de seleção de projetos de investimento adotados.
20. **A ponderação do risco de sobre-investimento nas redes de transporte e de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão da RAA assume uma importância acrescida**, uma vez que permite minimizar o esforço exigido aos consumidores. A relevância da fundamentação dos projetos de investimento incluídos nos PDIRTD-RAA é ainda reforçada nos casos em que o investimento previsto aumenta de forma significativa entre períodos regulatórios, como no caso da proposta de PDIRTD-RAA 2021⁵.
21. **Dois aspetos relevantes nesse contexto são: (i) a relação entre os benefícios e os custos associados aos projetos de investimento; e (ii) a compatibilização dos projetos de investimento com as políticas energética e climática da União Europeia (UE), nacional e da RAA.** Esses aspetos são abordados de seguida.

4.1. Análise custo-benefício

22. **A proposta de PDIRTD-RAA 2021 refere que foi efetuada uma avaliação económica dos projetos de investimento que inclui.** De acordo com o mesmo documento, essa avaliação incluiu a definição de *“alternativas técnicas viáveis”* para colmatar *“necessidades ao nível das redes identificadas no âmbito da atividade de planeamento [...] e de exploração [...] ou por orientações estratégicas”* e a determinação do *“investimento mais adequado”* com base no respetivo *“mérito económico”*⁶.
23. **Contudo, os resultados da avaliação não são divulgados na proposta de PDIRTD-RAA 2021**, podendo apenas conjecturar-se que os projetos de investimento incluídos nessa proposta correspondem aos que apresentaram o maior *“mérito económico”*.
24. **Como tal, afigura-se pertinente realçar que a valorização dos benefícios associados aos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRTD-RAA deve constar desses documentos**,

⁵ Ver parágrafo 11.

⁶ Segundo a proposta de PDIRTD-RAA 2021, para cada projeto de investimento, foram determinados os seguintes indicadores: (i) relação entre os benefícios e os custos; e (ii) valor atual líquido (VAL). Para esse efeito, foram calculados os benefícios, em Euros, associados, nomeadamente, à diminuição do nível de perdas e ao aumento da qualidade de serviço, tendo os benefícios associados à eliminação de sobrecargas e de quedas de tensão não regulamentares sido considerados energia não distribuída.

permitindo uma análise mais informada e, desse modo, mais rigorosa sobre a adequabilidade, a proporcionalidade e a racionalidade económica dos projetos de investimento.

4.2. *Políticas energética e climática da UE, nacional e da RAA*

25. **As políticas energética e climática da UE, nacional e da RAA têm visado a promoção do desenvolvimento de fontes de energia renováveis e de produtos e serviços energeticamente eficientes**, atribuindo um papel de destaque às redes de eletricidade. Nesse contexto, é de notar que a UE tem disponibilizado fundos para cofinanciar projetos que contribuam para a prossecução das suas políticas climática e energética. Destaca-se, pelo seu carácter insular, o projeto “*INSULAE – Maximizing the impact of innovative energy approaches in the EU islands*”, cujo principal objetivo é fomentar o desenvolvimento de soluções inovadoras com vista à descarbonização das ilhas da UE.
26. **Assim, considera-se pertinente integrar nas propostas de PDIRTD-RAA uma análise da compatibilidade dos projetos de investimento que incluem com as políticas energética e climática da UE, nacional e da RAA**. Nesse contexto, seria relevante avaliar a possibilidade de recorrer aos suprarreferidos fundos disponibilizados pela UE, cuja atribuição poderia traduzir-se na atenuação do esforço dos consumidores.

5. *Assimetria de informação entre o operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA e as restantes entidades*

27. **A AdC tem destacado⁷ que os operadores das redes de energia têm uma considerável e relevante vantagem de informação face às outras entidades**, que decorre, em particular, da elevada complexidade técnica inerente aos planos de desenvolvimento e investimento das redes. Essa situação é determinante para a decisão sobre a aprovação ou a não aprovação das propostas de planos de desenvolvimento e investimento das redes, em virtude das suas implicações ao nível da avaliação do impacto ambiental, social e económico dos projetos de investimento incluídos nessas propostas.
28. **A análise, em cada PDIRTD-RAA, da implementação dos projetos de investimento incluídos em PDIRTD-RAA anteriores mitigaria a assimetria de informação**. Para esse efeito, seria relevante avaliar, para cada projeto, aspetos como o estado de implementação, a relação entre o valor dos investimentos realizado e o respetivo valor previsto e a relação entre o custo-benefício *ex-post* dos projetos e a respetiva estimativa *ex-ante*.
29. **A proposta de PDIRTD-RAA 2021 não inclui, nem poderia incluir, esse exercício**, uma vez que é a primeira proposta de PDIRTD-RAA elaborada pelo operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAA.
30. **Assim, reitera-se a importância de incorporar em cada um dos próximos PDIRTD-RAA uma avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento incluídos em (propostas de) PDIRTD-RAA anteriores e do nível de cumprimento dos objetivos que esses projetos propunham atingir**, em linha com o que a AdC tem vindo a defender, em geral, para os planos de desenvolvimento e investimento das redes de energia.

⁷ Ver, a título exemplificativo, [comentários da AdC à proposta de Plano Decenal Indicativo de Desenvolvimento e Investimento da Rede Nacional de Transporte, Infraestruturas de Armazenamento e Terminais de Gás Natural Liquefeito para o período 2022-2031 \(PDIRG 2021\)](#), de 17 de junho de 2021.

Principais comentários

1. **A promoção pela ERSE de uma consulta pública sobre a proposta de PDIRTD-RAA 2021 contribui para a melhoria do processo de decisão sobre a aprovação ou a não aprovação dessa proposta.** Nesse sentido, o mesmo procedimento deve continuar a ser adotado no âmbito dos PDIRTD-RAA futuros.
2. **A alteração do Regulamento Tarifário do setor elétrico no sentido de o horizonte temporal dos (próximos) PDIRTD-RAA ser alargado para quatro anos deve ser ponderada.** Desse modo, os PDIRTD-RAA abrangerão a totalidade do período regulatório ao qual referem-se.
3. **O risco de sobre-investimento nas redes de transporte e de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão da RAA deve ser ponderado.** Nesse sentido:
 - (i) **os PDIRTD-RAA apenas devem incluir projetos de investimento cuja probabilidade de execução no período regulatório em causa seja significativa;**
 - (ii) **o valor dos investimentos incluídos em cada PDIRTD-RAA apenas deve ser considerado para efeitos de cálculo das tarifas retalhistas uma vez (isto é, em um dado período regulatório),** em particular no caso de investimentos com atrasos na sua execução;
 - (iii) **os PDIRTD-RAA apenas devem incluir projetos de investimento que, de forma fundamentada, tenham sido considerados necessários, adequados, proporcionais e economicamente racionais,** devendo as propostas de PDIRTD-RAA conter informação detalhada sobre as metodologias e os critérios de seleção de projetos de investimento adotados;
 - (iv) **a valorização dos benefícios associados aos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRTD-RAA deve constar desses documentos; e**
 - (v) **as propostas de PDIRTD-RAA devem conter uma análise da compatibilidade dos projetos de investimento que incluem com as políticas energética e climática da UE, nacional e da RAA,** incluindo uma avaliação da possibilidade de financiar esses projetos de investimento com recurso a fundos disponibilizados pela UE.
4. **As propostas de PDIRTD-RAA devem apresentar uma análise sobre o impacto da sua implementação nas tarifas retalhistas de eletricidade.** Esse impacto pode variar de forma significativa consoante o cenário de consumo de energia considerado.
5. **Cada um dos próximos PDIRTD-RAA deve incorporar uma avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento incluídos em (propostas de) PDIRTD-RAA anteriores e do nível de cumprimento dos objetivos que esses projetos propunham atingir.** Para cada projeto, seria relevante avaliar aspetos como o estado de implementação, a relação entre o valor dos investimentos realizado e o respetivo valor previsto e a relação entre o custo-benefício *ex-post* dos projetos e a respetiva estimativa *ex-ante*.