

Exmo. Senhor
Professor Doutor Vitor Santos
M.I. Presidente da ERSE - Entidade
Reguladora dos Serviços Energéticos
Rua Dom Cristóvão da Gama, 1- Edf. Restelo
1400-113 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
E- Técnicos/2014/6 28/JE/mm	10-10-2014	S-AdC/2014/3590	21/11/2014

Assunto: Consulta Pública à proposta de PDIRD-E 2014

A Consulta Pública à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento na Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2015-2019 (PDIRD-E 2014), lançada pela ERSE em 10 de outubro último, é uma oportunidade importante para avaliar os investimentos propostos na rede de distribuição de eletricidade nos próximos anos.

A AdC entende que a previsão legal do processo da consulta pública em apreço é um facto positivo a realçar, que permite, de uma forma estruturada, melhorar a planificação do sistema face às necessidades e múltiplos objetivos a que a rede de distribuição de eletricidade deve atender. Os comentários apresentados no presente ofício correspondem à apreciação da AdC do plano na perspetiva da concorrência e do bem-estar do consumidor.

Em 2013, aquando da consulta pública do regulamento da qualidade de serviço, a AdC pronunciou-se quanto à dificuldade de apreciar as metas de qualidade de serviço propostas, nomeadamente quanto ao seu impacto nas necessidades de investimento que dela pudessem resultar. O PDIRD-E 2014 seria, assim, uma oportunidade para avaliar as implicações da revisão regulamentar de 2013 nos investimentos propostos.

Nota-se, contudo, que a qualidade de serviço tem uma dimensão técnica de elevada complexidade e surge num contexto de forte assimetria de informação. A empresa que opera a rede de distribuição tem um conhecimento inegavelmente superior ao de qualquer outra entidade sobre as iniciativas que podem dar resposta às metas de qualidade de serviço.

No plano de investimento agora proposto, desconhece-se qual a relação entre a progressão do consumo e os investimentos que devem ser efetuados, faseadamente, ao longo do tempo. Nota-se que as projeções do consumo adotadas pela EDP Distribuição, que servem de pressuposto ao plano, são superiores às previstas no relatório de monitorização da segurança de abastecimento da DGEG. Nesse sentido, deverá procurar aferir-se se todos os investimentos propostos se justificariam em cenários de procura mais baixa e quais os investimentos que seriam adiáveis ou não realizáveis em cenários de progressões de consumo menos expansivos.

O plano evidencia, ainda, uma tentativa de levar à tarifa, i.e. à base de capital, investimentos que deveriam correr por conta da empresa no quadro dos incentivos que recebe (incentivo à qualidade de serviço/energia não distribuída e à redução de perdas). Se se qualificam como investimentos iniciativas das quais a empresa poderá lucrar por via de incentivos, poder-se-á originar uma dupla remuneração dos investimentos, pelo que deverão selecionar-se neste âmbito, sobretudo, os investimentos não enquadráveis em sistemas de incentivos.

O plano de investimentos surge no contexto de um modelo de remuneração da atividade que define um incentivo potencial ao sobreinvestimento – porque a dimensão dos proveitos da empresa depende, essencialmente, da base de capital e da diferença entre a remuneração estabelecida pela regulação e o seu custo de financiamento. A este respeito, a AdC tem vindo a insistir na necessidade de rever o modelo de remuneração das atividades em monopólio natural, de forma a obter uma partilha de risco mais equilibrada entre o investidor em redes e os consumidores e, nessa medida, contribuir para atenuar ou evitar o incentivo ao sobreinvestimento.

Neste quadro, deverão os investimentos propostos ser avaliados de uma forma muito criteriosa, uma vez que se desconhece se as propostas colocadas a consulta pública refletem, de alguma forma, o incentivo a aumentar a base de capital ou se, pelo contrário, as mesmas foram definidas com o objetivo de atender, com o mínimo custo, às metas de qualidade de serviço exigidas pela regulação.

O plano de investimentos surge, também, no contexto complexo de forte pressão em alta dos custos para os consumidores finais, determinada pela evolução dos custos de interesse económico geral e da dívida tarifária. Os investimentos propostos contribuem para agravamentos tarifários, pelo que se recomenda que se proceda a uma análise e seleção criteriosa dos investimentos a efetuar, sobretudo quando estão em causa novos compromissos financeiros a suportar pelos consumidores. Em particular, dever-se-ia considerar a possibilidade de ajustar o investimento em baixa em função de cenários mais desfavoráveis da (i) evolução do consumo e da (ii) evolução global dos custos tarifários a suportar pelos consumidores finais.

Ainda que não seja possível a esta Autoridade proceder a uma análise detalhada de cada um dos investimentos propostos, nota-se que a evolução do montante global de investimentos proposto para os próximos 3 anos – cerca de 100 milhões de euros anuais ou 25% inferior ao verificado nos anos anteriores – parece representar uma redução muito pequena, em particular se atentarmos ao facto dos níveis de investimento anteriores se encontrarem inflacionados por previsões que se revelaram largamente excessivas. Assim, na opinião da AdC, o volume total de investimentos deveria ser reconsiderado, atendendo, também, ao impacto que os mesmos terão ao nível de agravamentos tarifários.

O plano de investimentos não considera os investimentos em Baixa Tensão (BT), que representam uma componente tarifária com um peso superior nos fornecimentos a clientes domésticos, por comparação com o peso que resulta dos investimentos em Alta Tensão (AT) e Média Tensão (MT). A transparência que se ganhou com os processos de discussão pública dos investimentos em infraestruturas deveria também ser estendida ao nível da Baixa Tensão, tanto mais que se antevê a abertura a concurso de algumas concessões municipais por termo dos contratos em vigor. De facto, a transparência nos investimentos em BT e da inter-relação entre os investimentos em BT e AT e MT seriam elementos importantes para assegurar uma aproximação ao princípio da concorrência em plano de igualdade entre a empresa incumbente e os potenciais operadores concorrentes que pretendam operar concessões municipais.

Aproveita-se, ainda, a oportunidade da discussão do plano de investimentos da rede de distribuição em AT e MT para suscitar a necessidade de reflexão sobre o modelo de abertura à concorrência das concessões municipais em BT. Nesse sentido, interessa ponderar quais são as variáveis em concorrência – preço/rendas, qualidade de serviço, cobertura, inteligência de

rede, opções de ordenamento do território, contadores, etc. – e qual o modo como interagem com o modelo de regulação que a ERSE tem posto em prática, em particular o facto de se adotar o princípio de uma tarifa média para o uso da rede em Baixa Tensão.

Nota-se que uma tarifa uniforme baseia-se num custo médio nacional. Se cada município (e respetivos munícipes) enfrenta uma tarifa média e não uma tarifa baseada nos custos locais, pode não existir uma preocupação no controlo de custos – estes são socializados numa tarifa média nacional –, o que pode originar uma situação de risco moral originária de um agravamento geral das tarifas de uso das redes em BT.

Refira-se que, no caso do gás natural, a autonomia dos municípios na definição das taxas de uso do subsolo tem, na prática, originado que o preço do gás natural possa variar entre municípios. Na medida em que também possam existir variações no modelo de renegociação das concessões municipais em BT, seria importante refletir, desde já, sobre a forma como o modelo de regulação das tarifas de uso das redes em BT possa evoluir no sentido de acomodar os processos de renegociação das concessões municipais de distribuição de energia elétrica, de forma a que os futuros processos concorrenciais possam dar contributos efetivos para o aumento da eficiência e qualidade de serviço das redes de distribuição.

A contratação pública, incluindo o tema das concessões, é uma área a que esta Autoridade dará especial atenção no seu plano de atuação em 2015. A AdC considera que a renegociação de concessões municipais de eletricidade, previstas para os próximos anos, é um tema que, pela sua complexidade, magnitude e universalidade, merece uma atenção imediata em termos de definição de regras regulatórias e modelos de concessão. E atendendo aos potenciais impactos que tais regras regulatórias e modelos de concessão poderão ter na criação de um ambiente de maior concorrência no mercado, ficamos ao dispor da ERSE para qualquer participação que possa ser considerada útil nesta esfera.

Com os melhores cumprimentos,

António Ferreira Gomes
Presidente