

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 da Madeira 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 da Madeira para o período 2022-2024 (PDIRTD-RAM 2021), elaborada pela Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (EEM), enquanto operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da Região Autónoma da Madeira (RAM).
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-RAM 2021

4. Desde 23 de novembro de 2017, **o operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAM 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-RAM 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 RAM e, nesse sentido, tomou a decisão de proceder a uma consulta pública para a auxiliar a elabora[r] um parecer abrangente e rigoroso sobre a proposta de PDIRTD-RAM 2021”.**
7. **Regista-se positivamente a promoção pela ERSE de uma consulta pública sobre a proposta de PDIRTD-RAM 2021 e considera-se que esse procedimento deve continuar a ser adotado no âmbito dos PDIRTD-RAM 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-RAM 2021

8. Em 15 de junho de 2021, **o operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAM enviou à ERSE uma proposta de PDIRTD-RAM 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-RAM 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.

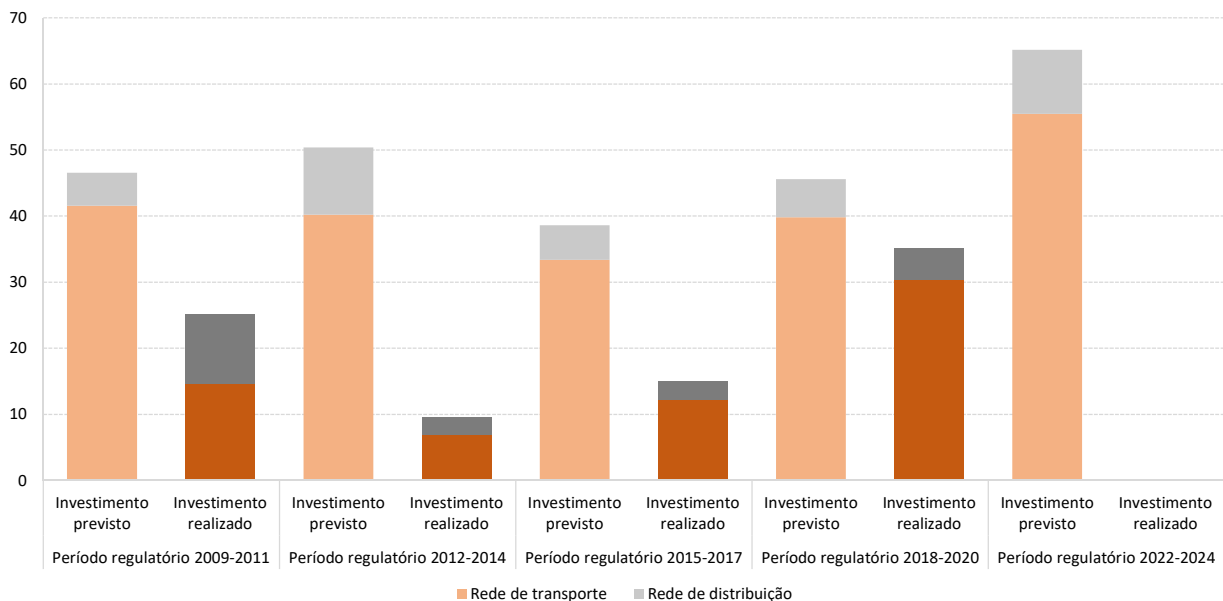
³ Nos termos do nº 1 do artigo 183º do Regulamento Tarifário do setor elétrico (RT).

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-RAM 2021 é significativamente superior ao valor agregado dos projetos de investimento previstos pelo operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAM para os períodos regulatórios mais recentes (ver Figura 1). A título exemplificativo, entre o período regulatório 2018-2020 e a proposta de PDIRTD-RAM 2021, verifica-se um aumento do investimento previsto de cerca de 43%.

Figura 1. Evolução dos investimentos (em milhões de €) do operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAM previsto e realizado entre os períodos regulatórios 2009-2011 e 2022-2024



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

12. **Adicionalmente, nos períodos regulatórios mais recentes, o investimento realizado e entrado em exploração tem sido sistemática e significativamente inferior ao investimento previsto** (ver Figura 1), conforme também constatado na proposta de PDIRTD-RAM 2021. Nos últimos quatro períodos regulatórios, em média, apenas cerca de 47% do investimento previsto foi realizado.
13. **A proposta de PDIRTD-RAM 2021 justifica esse contexto com “uma conjuntura adversa e [...] diversas dificuldades adicionais”, que “lev[aram] a que vários projetos fossem adiados”.**
14. **De acordo com o mesmo documento, essa situação “contribui para o maior volume [de investimento] estimado para o período 2022-2024, [...] obrigando [...] a um esforço suplementar para implementar os projetos que têm vindo a ser sucessivamente adiados”.**
15. 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 RAM pode levar ao aumento dos custos a recuperar pelas tarifas.
16. **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 RAM, atendendo, nomeadamente, ao seu potencial impacto nos custos suportados por todos os consumidores.**
17. Em particular, considera-se que **os PDIRTD-RAM 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 quatro

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.

18. É, ainda, de notar que **o valor dos investimentos incluídos em cada PDIRTD-RAM 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 quatro períodos regulatórios, não resulta claro se o valor dos custos a recuperar pelas tarifas incluiu ou não incluiu valores anteriormente tomados em consideração.
19. 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-RAM 2021. A título exemplificativo, nessa proposta, cerca de 66% do investimento previsto na rede de transporte é associado a projetos de investimento provenientes de períodos regulatórios anteriores.
20. **Destaca-se, também, a relevância de as propostas de PDIRTD-RAM apresentarem uma análise sobre o impacto da sua implementação nas tarifas retalhistas de eletricidade**, o que não é efetuado na proposta de PDIRTD-RAM 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

21. **É crucial que os PDIRTD-RAM apenas incluam projetos de investimento que, de forma fundamentada, tenham sido considerados necessários, adequados, proporcionais e economicamente racionais**. Para tal, as propostas de PDIRTD-RAM devem conter informação detalhada, em particular, sobre as metodologias e os critérios de seleção de projetos de investimento adotados.
22. **A ponderação do risco de sobre-investimento nas redes de transporte e de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão da RAM 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-RAM é ainda reforçada nos casos em que o investimento previsto aumenta de forma significativa entre períodos regulatórios, como no caso da proposta de PDIRTD-RAM 2021⁵.
23. **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 RAM**. Esses aspetos são abordados de seguida.

4.1. Análise custo-benefício

24. **A proposta de PDIRTD-RAM 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 viáveis*” para colmatar “*necessidades específicas de planeamento da rede*” e a sua hierarquização em cada cenário de investimento com base no respetivo “*mérito económico*”⁶.

⁵ Ver parágrafo 11.

⁶ Segundo a proposta de PDIRTD-RAM 2021, para cada projeto de investimento, foram determinados os seguintes indicadores: (i) relação entre os benefícios e os custos; (ii) valor atual líquido (VAL); (iii) taxa interna de rentabilidade (TIR); e (iv) taxa de rentabilidade inicial (TRI). 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.

25. **Contudo, os resultados da avaliação não são divulgados na proposta de PDIRTD-RAM 2021, podendo apenas conjecturar-se que os projetos de investimento incluídos nessa proposta correspondem aos que apresentaram o maior “mérito económico”.**
26. **Como tal, afigura-se pertinente realçar que a valorização dos benefícios associados aos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRTD-RAM deve constar desses documentos, 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 RAM

27. **As políticas energética e climática da UE, nacional e da RAM 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.
28. **Assim, considera-se pertinente integrar nas propostas de PDIRTD-RAM uma análise da compatibilidade dos projetos de investimento que incluem com as políticas energética e climática da UE, nacional e da RAM.** 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 RAM e as restantes entidades

29. **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.
30. **A análise, em cada PDIRTD-RAM, da implementação dos projetos de investimento incluídos em PDIRTD-RAM 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*.
31. **A proposta de PDIRTD-RAM 2021 não inclui, nem poderia incluir, esse exercício,** uma vez que é a primeira proposta de PDIRTD-RAM elaborada pelo operador das redes de transporte e de distribuição de eletricidade da RAM.
32. **Assim, reitera-se a importância de incorporar em cada um dos próximos PDIRTD-RAM uma avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento incluídos em (propostas de) PDIRTD-RAM 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-RAM 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-RAM futuros.
2. **A alteração do Regulamento Tarifário do setor elétrico no sentido de o horizonte temporal dos (próximos) PDIRTD-RAM ser alargado para quatro anos deve ser ponderada.** Desse modo, os PDIRTD-RAM 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 RAM deve ser ponderado.** Nesse sentido:
 - (i) **os PDIRTD-RAM 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-RAM 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-RAM apenas devem incluir projetos de investimento que, de forma fundamentada, tenham sido considerados necessários, adequados, proporcionais e economicamente racionais,** devendo as propostas de PDIRTD-RAM 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-RAM deve constar desses documentos; e**
 - (v) **as propostas de PDIRTD-RAM devem conter uma análise da compatibilidade dos projetos de investimento que incluem com as políticas energética e climática da UE, nacional e da RAM,** incluindo uma avaliação da possibilidade de financiar esses projetos de investimento com recurso a fundos disponibilizados pela UE.
4. **As propostas de PDIRTD-RAM 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-RAM deve incorporar uma avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento incluídos em (propostas de) PDIRTD-RAM 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*.