

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2019-2023

1. Em 1 de março de 2019, 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 2019-2023 (PDIRD-E 2018), 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 2018, numa ótica de concorrência e de bem-estar do consumidor.

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

3. Conforme a AdC tem vindo a alertar, a complexidade técnica inerente ao plano de investimento do operador da rede de distribuição de eletricidade confere-lhe uma vantagem de informação significativa face às restantes entidades, que pode condicionar a seleção dos projetos de investimento a realizar e a avaliação do respetivo impacte ambiental, social e económico.
4. De forma a mitigar essa assimetria de informação, reitera-se a importância de incorporar no plano de investimento do operador da rede de distribuição de eletricidade para um determinado período uma avaliação (*ex-post*) dos investimentos aprovados no respetivo plano anterior e do nível de cumprimento dos objetivos que esses investimentos propunham atingir¹.

2. Modificação dos níveis e padrões de consumo dos consumidores de eletricidade

5. A AdC tem considerado que o planeamento da rede de distribuição de eletricidade deve tendencialmente integrar, no âmbito dos cenários extremos de utilização dessa rede, medidas de gestão da respetiva procura², que incentivem os consumidores a alterar os seus níveis e padrões de consumo. Tal permitiria melhorar significativamente a adequação do dimensionamento da rede às necessidades efetivas, o que contribuiria para mitigar o risco de sobre-investimento e, assim, aumentar a eficiência do sistema elétrico nacional e o funcionamento do mercado elétrico nacional, em benefício dos consumidores.
6. Nesse contexto, realça-se a pertinência de promover a eficiência da utilização da rede de distribuição de eletricidade, nomeadamente por via de legislação e regulamentação da gestão da procura de eletricidade, assim reduzindo eventuais custos a suportar pelos consumidores. Tal aumenta a premência da plena adequação do quadro legislativo e regulamentar nacional aos princípios e disposições referentes à eficiência energética e à gestão da procura vertidos na legislação e na regulamentação comunitárias. A eliminação das barreiras à entrada da geração distribuída, inclusive residencial de forma agregada, facilitaria a entrada de novos concorrentes, nomeadamente no mercado de serviços de sistema, ainda altamente concentrado em Portugal.

3. Atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão

7. A AdC tem vindo a destacar a importância da promoção de um modelo de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão aberto e concorrencial³.

¹ Tal seria traduzido na divulgação 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 o custo-benefício *ex-post* dos investimentos e a respetiva estimativa *ex-ante*.

² Como a adoção de tarifas dinâmicas de uso dessa rede.

³ Ver, a título exemplificativo, 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

8. Nesse âmbito, reiteram-se os 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. Em particular, a AdC concluiu que:
- (i) a não inclusão do preço e da qualidade de serviço como critérios de adjudicação das concessões limita os graus de liberdade para avaliar de forma cabal e consequente os contornos das propostas recebidas pela entidade adjudicante;
 - (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/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, não tendo sido antevistas razões para que, no espírito dessa Diretiva e dado o enquadramento legal aplicável, o prazo das concessões seja superior a cinco anos; e
 - (iv) o operador da rede de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão deve colaborar de forma estreita com os operadores da rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão relativamente ao planeamento e ao desenvolvimento da rede na qual esses agentes económicos desenvolvem a respetiva atividade.
9. Adicionalmente, a AdC tem realçado, no contexto da discussão pública de anteriores planos de desenvolvimento e investimento da rede de distribuição de eletricidade⁴, o facto de serem excluídos do PDIRD-E e, como tal, do escrutínio público a esse plano, os investimentos na rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão.
10. Nessa medida, **reitera-se a pertinência de considerar no PDIRD-E 2018 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, tendo aliás um peso que excede o peso dos investimentos associados à rede de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão.

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

11. A proposta de PDIRD-E 2018 faz referência a um estudo de avaliação do impacte da disseminação da produção de eletricidade proveniente de centros electroprodutores⁵ ligados à rede de distribuição de eletricidade⁶ nessa rede desenvolvido no âmbito da proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2017-2021 (PDIRD-E 2016). De um modo geral, esse estudo avalia o efeito da produção distribuída nas perdas técnicas verificadas na rede de distribuição de eletricidade.
12. Sem prejuízo, afigura-se que a proposta de PDIRD-E 2018 continua a não incorporar efetivamente o impacte da produção distribuída e, sobretudo, nos investimentos na rede de distribuição de eletricidade.

(http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/16.%20Parecer%20AdC_ERSE_Concessões%20Municipais%20de%20DEE%20em%20BT_S-AdC_2018_2271%20-%20site.pdf).

⁴ Ver, a título exemplificativo, comentários da AdC à proposta de Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2017-2021 (PDIRD-E 2016), submetida a consulta pública pela ERSE em 30 de novembro de 2016 (http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/Parecer%20AdC_ERSE_PDIRD-E%202016_S-AdC-2017-125%20SA.pdf).

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

⁶ Doravante designada “Produção distribuída”.

13. A este respeito, **reitera-se que se inclua no PDIRD-E 2018 o impacte da disseminação da produção distribuída nas necessidades futuras da rede de distribuição de eletricidade**, dadas a legislação relevante em vigor e as atuais condições de mercado.

5. Qualidade de serviço disponibilizada pelo operador da rede de distribuição de eletricidade

14. Um dos objetivos da proposta de PDIRD-E 2018 é a continuação da redução de assimetrias ao nível da qualidade de serviço disponibilizada pelo operador da rede de distribuição de eletricidade entre as várias regiões. Nesse contexto, os três cenários previstos na proposta de PDIRD-E 2018 pressupõem que essas assimetrias diminuirão, na sequência da melhoria da qualidade de serviço nas regiões com menor qualidade de serviço. Contudo, em contrapartida, dois desses três cenários admitem que a qualidade de serviço sofrerá uma degradação a nível global.
15. Nessa medida, **considera-se relevante identificar a variação da qualidade de serviço disponibilizada pelo operador da rede de distribuição de eletricidade em cada região, bem como os investimentos subjacentes a essa alteração**. Tal permitiria concluir sobre o real efeito dos investimentos em causa.

6. Remuneração da atividade de distribuição de energia elétrica

16. No contexto da discussão pública de anteriores planos de desenvolvimento e investimento da rede de distribuição de eletricidade⁷, a AdC tem identificado um potencial efeito de dupla remuneração da atividade de distribuição de energia elétrica, que reforça a necessidade de uma contenção de custos. Esse efeito decorre do facto de esses planos preverem, simultaneamente: (i) investimentos com vista a melhorar a qualidade de serviço oferecida e a diminuir as perdas sofridas; e (ii) incentivos à prossecução dos objetivos de qualidade de serviço e de redução de perdas estabelecidos na regulamentação aplicável. Tal continua a verificar-se no PDIRD-E 2018.
17. Adicionalmente, considera-se que **o risco de volume subjacente à proposta de PDIRD-E 2018 não se encontra partilhado de forma equilibrada entre os consumidores e o operador da rede de distribuição de eletricidade**, afigurando-se ser suportado, em larga medida, pelos consumidores.

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

18. A proposta de PDIRD-E 2018 inclui um conjunto de projetos de investimento que visam (especificamente ou de forma transversal, em conjunto com outros objetivos) desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade⁸ e, desse modo, permitir a disponibilização de novos serviços nessa rede. Conforme referido na proposta de PDIRD-E 2018, muitos dos investimentos em causa **não geram benefícios** (nomeadamente, ao nível dos custos de operação) no curto prazo.
19. Nesse contexto, considera-se crucial que haja prudência na avaliação da necessidade dos investimentos em causa. Tal avaliação deve ponderar a repercussão desses investimentos nos custos de acesso à rede, a suportar em última instância pelos consumidores.
20. Esse exercício beneficiaria da inclusão no PDIRD-E 2018 de um esclarecimento sobre a interação entre os vários projetos de investimentos que visam desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade (que estão previstos no âmbito dos diversos níveis dessa rede) e a integração dos projetos em causa uns com os outros. Com efeito, a ERSE refere que a proposta de PDIRD-E 2018 nem sempre é clara e exaustiva a especificar como é que os investimentos devem ser

⁷ Ver, a título exemplificativo, comentários da AdC à proposta de PDIRD-E 2016.

⁸ 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.

afetados à rede de distribuição de eletricidade em alta tensão e média tensão e à rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão⁹.

21. A prudência na avaliação da necessidade dos suprarreferidos investimentos está em linha com a importância da mais geral prudência nos planos de investimento na rede de distribuição de eletricidade, para a qual a AdC tem vindo a alertar. A esse propósito, a AdC tem considerado que deve ser evitado o risco de sobre-investimento, passível de repercussão nas tarifas de uso da rede de distribuição de eletricidade, e ser previsto o maior esforço de contenção de custos possível.
22. Essa necessidade de prudência nos planos de investimento é reforçada pelo plano de transição energética nacional no âmbito da política energética da União Europeia (UE), também aplicável a Portugal. A política energética da UE prevê compromissos de descarbonização, no âmbito dos quais a Comissão Europeia (CE) antecipa a diminuição da procura de eletricidade em todos os cenários que identifica para o futuro do setor.
23. Considera-se, ainda, que seria importante que o impacte específico dos investimentos que visam desenvolver uma rede inteligente de distribuição de eletricidade nas tarifas de acesso à rede de distribuição de eletricidade fosse clarificado. É, igualmente, relevante clarificar a forma através da qual esses investimentos deverão ser integrados no (futuro) modelo regulatório aplicável às redes inteligentes de distribuição de energia elétrica.
24. A esse respeito, reiteram-se os comentários tecidos à proposta da ERSE de Regulamento relativo aos serviços a prestar no âmbito das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica¹⁰⁻¹¹. Em particular, destaca-se a conclusão da AdC de que o incentivo remuneratório a atribuir aos operadores dessas redes pela disponibilização dos serviços em causa previsto na proposta da ERSE não apresenta uma justificação clara que permita avaliar se a remuneração se afigura adequada e se, no caso de aplicação do incentivo, a avaliação de custo-benefício continua positiva para os consumidores.

17 de abril de 2019

⁹ A título exemplificativo, esse é o caso do investimento subjacente à instalação de 20.500 novos *distribution transformer controllers* (DTCs).

¹⁰ Submetida a consulta pública pela ERSE em 3 de Janeiro de 2019.

¹¹ Ver <http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos e Publicacoes/Recomendacoes e Pareceres/Documents/Parecer%20da%20AdC%20à%20Proposta%20de%20regulamentação%20dos%20serviços%20das%20redes%20inteligentes%20de%20distribuição%20de%20energia%20elétrica.pdf>.