

Comissão parlamentar de inquérito
sobre o pagamento de rendas excessivas aos produtores de electricidade

21 de fevereiro de 2019

António Ferreira Gomes¹

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

Agradeço a oportunidade que me é dada para comparecer perante esta Comissão de Inquérito ao pagamento de rendas excessivas aos produtores de electricidade e esclarecer esta Comissão relativamente ao período em que exerci funções como Presidente da Autoridade da Concorrência, entre 16 de Setembro de 2013 e 14 de Novembro de 2016.

Esta Comissão de Inquérito teve já a oportunidade de ouvir a atual Presidente da Autoridade da Concorrência, a Dra. Margarida Matos Rosa, que assumiu funções em Novembro de 2016, bem como os Presidentes que me antecederam nas funções, o Prof. Abel Mateus e o Prof. Manuel Sebastião, que lideraram a Autoridade da Concorrência entre 2003-2008 e 2008-2013, respectivamente.

Nesta minha intervenção inicial, irei por um lado destacar os principais momentos de intervenção da AdC durante o meu mandato, relativamente ao sector elétrico, particularmente no que respeita aos riscos de sobrecompensação e, por outro lado, percorrer o histórico que permite enquadrar essas intervenções.

Para além do acompanhamento regular do sector energético, destacam-se as seguintes principais intervenções da Autoridade da Concorrência, no período entre 2013 e 2016, relativamente ao sector eléctrico e de interesse para a presente Comissão de Inquérito:

- Emissão, a 25 de novembro de 2013, de uma Recomendação ao Governo relativamente ao regime de Auxílios de Estado denominado por custos para a manutenção do equilíbrio contratual (CMEC);
- Participação na Comissão de Acompanhamento de auditoria aos CMEC para avaliar do risco de sobrecompensação e o valor da eventual sobrecompensação apurada no passado, na sequência de Despacho do Senhor Secretário de Estado da Energia de Agosto de 2014;
- Abertura de inquérito pelo Conselho da AdC, em Setembro de 2016, contra a EDP Produção para investigação de eventual prática de abuso de posição dominante.

¹ Presidente da Autoridade da Concorrência entre Setembro de 2013 e Novembro de 2016. Actualmente Director Adjunto Interino da Direção de Assuntos Financeiros e Empresariais da OCDE.

A Recomendação ao Governo relativamente aos CMEC, de Novembro de 2013, foi das primeiras medidas tomadas pelo Conselho da AdC após a minha tomada de posse em Setembro de 2013.

Esta Recomendação surge no seguimento da deteção de indícios de subutilização das centrais hídricas em regime CMEC da EDP Produção, no mercado da banda de regulação secundária. Estes indícios, tanto quanto posso reconstituir, começaram a ser identificados pela AdC e pela ERSE por volta de 2010/2011.

Os indícios foram reforçados no momento em que entram em funcionamento novos grupos geradores em regime de mercado, i.e. não abrangidos pelo regime CMEC, nas centrais hidroelétricas de Bemposta e Picote, onde até então apenas existiam grupos geradores abrangidos pelos CMEC.

A partir de final de 2011, a EDP passa a dispor simultaneamente, nas mesmas centrais, de grupos geradores em regime CMEC e grupos geradores em regime de mercado.

O padrão de utilização a partir deste momento foi importante porque permitiu observar uma muito menor utilização dos grupos geradores em regime CMEC, face aos grupos geradores em regime de mercado, que não poderia ser explicada por razões da natureza, como a falta de água.

Em 2012, regista-se uma forte subida dos preços de mercado de banda secundária em Portugal.

Em março de 2013, a ERSE remeteu à AdC um estudo alertando para este aumento expressivo dos preços da banda secundária, solicitando à AdC que averiguasse de eventuais práticas anticoncorrenciais por parte da EDP, em abuso do seu poder de mercado. Na perspectiva da ERSE não teria havido uma violação do regime da regulação setorial ou do regime legal dos CMEC.

Da análise da AdC foi possível verificar uma falha no mecanismo de revisibilidade dos CMEC que proporcionava um risco de sobrecompensação à EDP.

Ao contrário do que acontece para o mercado diário, o processo de otimização *ex-post* do mecanismo de revisibilidade CMEC ignorava os serviços de sistema. Se a empresa não se comportasse de modo eficiente nos serviços de sistema, os consumidores compensavam a ineficiência.

Dada a posição dominante da EDP no mercado de banda secundária, a empresa poderia transferir actividade de banda secundária de centrais CMEC para centrais em mercado, conferindo à EDP a possibilidade de ampliar a vantagem económica sobre os seus concorrentes, distorcendo a concorrência.

Quando a EDP escolhe centrais suas em regime CMEC para a prestação de serviços de banda secundária, as receitas revertem para os consumidores e reduz a procura residual para a sua produção em regime de mercado, onde se apropria de todo o lucro gerado.

Pelo contrário, ao abster-se de participar com as centrais CMEC na banda secundária, continua a receber a compensação CMEC, na medida em que não tem de devolver as receitas que poderia ter auferido em mercado, e para além disso tem incentivos em oferecer as suas centrais em mercado e ter ganhos adicionais por essa via.

Esta constatação suscitou a intervenção da AdC em duas dimensões:

Primeiro, a necessidade de colmatar a falha identificada no mecanismo de revisibilidade CMEC para eliminar o risco de sobrecompensação para o futuro. Isto com o objectivo de evitar potenciais sobrecustos adicionais para o consumidor.

Tratando-se de um aspeto regulamentar, qualquer alteração ao regime dos CMEC apenas poderia resultar de intervenção do decisor público. Por isso, o Conselho da AdC adotou a Recomendação de Novembro de 2013 dirigida ao Governo.

Segundo, atendendo à posição dominante da EDP nos serviços de banda de regulação secundária e ao risco de sobrecompensação, haveria que avaliar cabalmente se efetivamente se verificou uma sobrecompensação à EDP no passado e se tal teria resultado de um comportamento estratégico da EDP que pudesse configurar um abuso de posição dominante.

Como primeiro passo para a aferição da real sobrecompensação que pudesse ter existido, a AdC recomendou que fosse realizada uma auditoria independente para o efeito.

Esta auditoria poderia vir a confirmar ou infirmar os indícios de sobrecompensação passada à EDP e melhor fundamentar o inquérito que pudesse vir a ser desenvolvido no contexto de uma infração à lei da concorrência.

Assim, em novembro de 2013, a AdC recomendou ao Governo que:

- Alterasse o mecanismo de revisibilidade CMEC, instituído no Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de Dezembro, de forma a que as compensações se determinem apenas na base de comportamentos eficientes, tanto na produção de energia como na prestação de serviços de sistema, devendo o processo de otimização ex-post englobar todas as variáveis relevantes para a determinação dos lucros das centrais

CMEC, nomeadamente no mercado da produção e no mercado de serviços de sistema. Este modelo deveria ser sujeito a consulta pública e a parecer da ERSE.

- Solicitasse uma auditoria independente no sentido de proceder à avaliação do risco de sobrecompensação e um apuramento dos auxílios concedidos no passado em excesso daqueles que seriam concedíveis na base de comportamentos eficientes.
- Previsse uma avaliação, numa base anual, do risco de sobrecompensação na aplicação da revisibilidade.
- Notificasse essa eventual revisão do regime de auxílios CMEC no seguimento da presente Recomendação à Comissão Europeia, em cumprimento do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

Quando iniciei o meu mandato, encontrei esta intervenção já em fase de conclusão, dando-lhe o devido seguimento, sendo que a ERSE tinha sido previamente consultada e se teria pronunciado favoravelmente a uma intervenção desta natureza.

Um elemento importante antes do envio desta recomendação ao Governo foi a pronúncia da Comissão Europeia relativamente à queixa de cidadãos apresentada em 2012.

A Comissão Europeia, no que respeita aos CMEC, afirmou que “com base nas informações disponíveis nesta fase, nada prova que os auxílios aprovados para compensação dos custos ociosos tenham sido mal utilizados ou deixado de ser compatíveis com o mercado interno”.

Não obstante esta posição da Comissão Europeia, no mesmo dia da publicação da Recomendação, a 28 de novembro de 2013, fiz questão de remeter um ofício ao então Diretor-Geral da Direção-Geral de Concorrência da Comissão Europeia (DG COMP), o Senhor Alexander Italianer, enviando-lhe cópia da recomendação.

Nesse mesmo ofício, dei conta dos indícios de baixos níveis de utilização na prestação do serviço de telerregulação das centrais hidroelétricas que beneficiam do sistema de auxílio CMEC em comparação com centrais hidroelétricas em regime de mercado, dos riscos de sobrecompensação da EDP e dos riscos de agravamento dos custos suportados pelos consumidores com essas compensações.

A 5 de fevereiro de 2014, tive oportunidade de ser ouvido, em audição, pela então Comissão de Economia e Obras Públicas, para prestar informação sobre a Recomendação emitida pela AdC.

Em abril de 2014, na sequência da recomendação da AdC, o Senhor Secretário de Estado da Energia, Dr. Artur Trindade, emitiu o Despacho n.º 4694/2014.

Resumidamente, este Despacho estabelece:

- Uma nova regra para as receitas de banda secundária do grupo EDP no âmbito da revisibilidade CMEC, proporcional à produção de energia elétrica das centrais CMEC no mercado da produção de eletricidade (MIBEL);

- Uma regra de preço máximo para o mercado da banda secundária (mínimo entre o preço trimestral de banda secundária em Espanha e 120% do custo marginal de uma central de ciclo combinado de gás natural (CCGT)); e
- A contratação, pela REN, de uma auditoria independente para avaliar o risco de sobrecompensação subjacente ao regime CMEC no mercado de serviços de sistema (“Auditoria CMEC”).

Com esta intervenção, verificou-se logo em 2014 uma queda acentuada do preço pago pelo serviço de telerregulação de cerca de 34% quando comparado com 2013, reduzindo os custos da componente elétrica na fatura elétrica paga pelos consumidores.

Em maio de 2014, a AdC enviou parecer à REN sobre os termos de referência para a Auditoria CMEC.

Em agosto de 2014, dá-se a publicação do Despacho n.º 10622/2014, de 18 de agosto, do Secretário de Estado da Energia que determina a composição da Comissão de Acompanhamento (CA) da Auditoria CMEC que integrava a a AdC, a ERSE e a DGEG.

A consultora internacional The Brattle Group (“Brattle”) foi selecionada em meados de 2015 para prestar os serviços de auditoria, tendo emitido o seu primeiro relatório em janeiro de 2016, um segundo relatório em fevereiro e um terceiro e último relatório em junho desse mesmo ano.

Os resultados gerais apresentados pela Brattle, para o período entre 2009 e o 1.º trimestre de 2014, foram no sentido de:

- As centrais CMEC da EDP terem participado no mercado de banda secundária a um nível inferior ao que aconteceria caso tivessem tido um comportamento competitivo (preços equivalentes ao custo marginal). Já as centrais em regime de mercado terem participado mais do que o que resultaria de um comportamento competitivo;
- Os preços do mercado de banda secundária foram superiores aos que se registariam num cenário competitivo;
- O valor estimado da sobrecompensação se situar entre 46,6 e 72,9 milhões de euros, consoante o prémio de risco ser de €10/Mw ou the €0/Mw;
- Um lucro adicional que a EDP terá realizado através da maior utilização das suas centrais em mercado entre 59,6 e 143,2 milhões de euros (efeito quantidade e preço), consoante o nível de prémio de risco que se considere.

A Comissão de Acompanhamento emitiu o seu Parecer em julho de 2016. O Conselho da AdC toma conhecimento deste Parecer e decide remeter internamente, a 14 de julho de

2016, ao Departamento de Práticas Restritivas a documentação relativa à Auditoria para análise jus-concorrencial e ponderação de eventual abertura de inquérito.

A 8 Setembro de 2016, a **AdC entendeu abrir inquérito** contra a Visada EDP Produção em processo de contraordenação para investigar a existência de uma prática de abuso de posição dominante, proibida pelo artigo 11.º da LdC e pelo artigo 102.º do TFUE.

Esta abertura de inquérito foi comunicada, a 21 de setembro de 2016, ao Senhor Secretário de Estado da Energia.

A nota de ilicitude relativamente a este processo foi emitida já pelo atual Conselho da AdC a 3 de setembro de 2018 e já não acompanhei o desenrolar do processo.

Durante o meu mandato, tive ainda a oportunidade de remeter vários pareceres à ERSE no contexto de consultas do Regulador sobre o sector elétrico.

Num parecer às tarifas e preços para a energia elétrica, a AdC destacou que menos de 10% da estrutura de custos do setor elétrico depende do funcionamento do mercado, em resultado dos contratos PRE, CAE e CMEC (Parecer às tarifas e preços para a energia elétrica em 2016, de 17 de Dezembro de 2015). A AdC alertou ainda para a excessiva proteção do risco para os produtores em regimes protegidos (CAEs, CMECs e PRE) e operadores de rede e para a transferência dos riscos para os consumidores. Uma quebra de procura, por exemplo, aumenta a tarifa média suportada pelo consumidor.

Num outro parecer, a AdC pronunciou-se no sentido de que o atual modelo de remuneração dos investimentos em rede, bem como, o modelo de partilha de riscos, resulta num potencial incentivo ao sobreinvestimento que poderia resultar num aumento das tarifas aos consumidores finais, particularmente no contexto de uma procura estagnada (Parecer de 5 de março de 2014).

A AdC propôs à ERSE uma eventual modificação do modelo de regulação dos proveitos, de modo a permitir que o risco não recaísse essencialmente sobre os consumidores. Alternativamente, defendemos que a remuneração dos ativos regulados deveria aproximar-se da remuneração das aplicações sem risco.

Nesse mesmo parecer, destaquei que a energia proveniente dos regimes contratuais garantidos valiam, à data, 4/5 da energia transacionada em Portugal Continental e recomendámos a não aprovação da maioria dos investimentos previstos na proposta de PDIRT-E 2013 (Plano de Desenvolvimento e Investimento na Rede de Transporte de Eletricidade para o período 2014-2023), por entender a AdC que essa opção seria a que melhor salvaguardaria o interesse dos consumidores.

Em 21 de novembro de 2014, relativamente à proposta de PDIRD-E 2014 (Plano de Desenvolvimento e Investimento na Rede de Distribuição de Eletricidade para o período 2015-2019), afirmámos a importância de ponderar cenários de procura mais baixa na

avaliação dos investimentos propostos, para evitar pressão em alta dos custos para os consumidores finais. Alertou-se ainda para a importância de definir regras regulatórias e modelos das concessões municipais de eletricidade em baixa tensão que criem um ambiente de maior concorrência.

Este são apenas alguns exemplos de pareceres da AdC durante o meu mandato.

Em suma, durante o meu mandato, houve várias intervenções da AdC no setor elétrico, nomeadamente:

- Promover a eliminação do risco de sobrecompensação identificado no contexto de contratos CMEC na banda secundária;
- Promover a avaliação quantitativa da efetiva sobrecompensação ocorrida entre 2009 e o 1.º Trimestre de 2014;
- Comunicou-se à Comissão Europeia informação relevante para que esta pudesse ajuizar da compatibilidade dos Auxílios de Estado CMEC com o Tratado;
- Iniciou-se a investigação a eventuais práticas de abuso de posição dominante por parte da EDP Produção no mercado de banda secundária; e
- Acompanhou-se de forma regular o setor, sinalizando ao regulador setorial os incentivos ao sobreinvestimento em redes ou o peso dos contratos de remuneração garantida nos custos suportados pelo consumidor, apresentando recomendações no sentido de evitar agravamentos tarifários de modo a proteger o interesse dos consumidores.

Muito obrigado e estou à vossa disposição para as questões que entendam colocar.