PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Projeto de Resolução n.º 1247/XIV/2.ª

Concessões da exploração de redes municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão

Exposição de motivos

Com a presente iniciativa, considerando a importância estratégica das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT) para o desenvolvimento do país, assim como o facto de esta atividade ser, no território continental, um direito exclusivo dos municípios, pretende-se reforçar estas duas vertentes fundamentais, clarificando e acelerando o processo que decorre com vista a um novo período de concessões.

Há já quatro anos, na Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, aprovada sem votos contra, definiram-se os princípios e regras gerais relativos ao supracitado processo, e, um pouco depois, com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 5/2018, de 11 de janeiro, estabeleceu-se o programa de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e ANMP, com vista a habilitar à concretização dos concursos.

Urgindo avançar, há que fazê-lo conjugando o interesse geral da distribuição de eletricidade para o desenvolvimento socioeconómico, cultural, segurança e bem-estar das populações, com o interesse público, designadamente o sediado nos municípios. Estes objetivos, que são complementares, devem sobrepor-se aos interesses particulares das empresas que acuam no terreno.

Assim, torna-se importante relembrar que, pouco antes de 25 de abril de 1974, existiam cerca de cento e sessenta entidades, privadas e municipais, que se dedicavam à atividade de distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT)

Dessas entidades distribuidoras, 61 eram empresas privadas e 99 tinham natureza pública, das quais 95 de origem autárquica. Entre as 95 entidades autárquicas, verificava-se a existência de 16 Juntas de Freguesia, 70 Câmaras Municipais e Serviços Municipalizados e 9 Federações de Municípios. Algumas delas desenvolviam cumulativamente a atividade de produção de eletricidade, designadamente a partir de fontes renováveis.

A esta forte dispersão por uma miríade de entidades, em muitos casos com dimensão subconcelhia, correspondia, além de um baixo nível de capacidade técnica e de gestão, uma dimensão sub-económica, e, assim, uma insuficiente capacidade de eletrificação do território português, situação derivada da ausência de uma política de promoção do bem-estar: 16 000 localidades não tinham, ainda, distribuição de energia elétrica, a que correspondiam mais de 1,6 milhões de portugueses sem eletricidade e sem acesso à luz que ela propiciaria.

Notar que até em sede da Câmara Corporativa se emitia, em outubro de 1973, um Parecer a propósito do IV Plano de Fomento, onde se afirmava que "*o sector energético carecia de uma política nacional coerente e integrada*", de um "*elevado grau de intervenção estatal, através de empresas mistas, de contratos-programa, e, até, de empresas públicas*", e, quanto ao subsector da distribuição de energia elétrica afirmava-se que "*deveria ser reestruturado de modo a diminuir a sua estratificação (e pulverização?)*".

Em 1976, ano em que se procedeu à criação da EDP através da fusão de empresas elétricas nacionalizadas em 1975, ainda se verificava que a tarifa praticada variava ao longo do país, indo os preços médios de venda, então em escudos, de 0$62/KWh até 3$08/KWh, ou seja, um leque variável de cinco dígitos.

O custo específico do serviço prestado naquela altura era, nas entidades mais pequenas, cerca de quatro vezes superior à média do conjunto das entidades que se encarregavam da distribuição BT.

A racionalização do sector elétrico português, iniciada na década de sessenta, acelerada com o 25 de Abril, deu um notável salto qualitativo e quantitativo com a constituição da EDP, em junho 76.

Perante a situação de grandes carências verificada em Portugal foi elaborado, em 1977, um Plano Geral de Eletrificação do Território, visando a eletrificação generalizada.

O processo de integração das entidades da pequena distribuição foi muito complexo e mais lento do que se esperava.

Face à legitimidade concomitante ao exercício democrático do poder local, o governo central passou a ter que respeitar mais a democracia descentralizada, processo que, ainda hoje, está longe de uma situação razoável.

Ao tempo, a EDP, embora sob a tutela do poder central, teve que dialogar e negociar com entidades integradas no poder local, o que, através de cedências mútuas, passo a passo, foi possível que, em quase todos os processos de integração, se acabasse por atingir acordos, e, mais importante, a eletrificação generalizou-se de forma socioeconomicamente sustentada, tecnicamente evoluída, empresarialmente equilibrada, num referencial do desenvolvimento democrático iniciado a partir de abril de 1974.

Isso foi possível porque a empresa elétrica nacional era uma empresa pública focada nos interesses do território, da economia e das populações.

Uma das importantes cedências municipais verificou-se quanto ao nível de remuneração das concessões, atribuídas à EDP num processo direto não concursal devido ao contexto histórico e político então vivido. De facto, embora desde muito cedo se tenha percebido que a retribuição pela concessão era baixa, os municípios, tendo em atenção o interesse geral do país e, concretamente, o desenvolvimento económico e o bem-estar das populações, não quiseram colocar o acento tónico nos potenciais retornos, preferindo dar prioridade à qualidade do serviço público. E isto, tendo também em conta que a concedente era uma empresa pública.

A opção tendencial dos municípios - não optarem pela exploração direta, ao nível de cada concelho, ou através de entidades intermunicipais, da distribuição de eletricidade em BT - justificou-se, e justifica-se, pela consciência fundamentada de que a falta de escala técnica e económica seria, no caso deste sistema e na situação concreta portuguesa, contraproducente, porque contrária aos interesses gerais.

No presente, consequência da ação de maiorias políticas apoiantes do processo liberalizante e privatizador, a EDP tornou-se uma empresa ao serviço de acionistas privados e, em boa parte, estrangeiros, transformando-se paulatinamente numa entidade focada nos interesses financeiros e no lucro. Ou seja, as circunstâncias mudaram drasticamente.

Verifica-se, através da realidade objetiva comprovada pelos números registados em estatísticas oficiais e nos vários relatórios sectoriais, que, em muitas situações, as rendas de concessão pagas pela EDP já nem cobrem, desde há alguns anos, o custo da eletricidade que os municípios têm que pagar para garantirem a iluminação pública (IP).

O reequilíbrio económico-financeiro dos contratos de concessão da distribuição de eletricidade – favorável aos municípios - impõe-se em nome do interesse nacional, tanto o

público, como o interesse geral do país, não se vislumbrando justificação para o elevadíssimo caudal de lucros realizados por uma empresa privada, para mais agora com intensa componente de interesses estrangeiros.

O eventual argumento de que a introdução de fatores de reequilíbrio nos contratos de concessão, operável pela simples alteração da fórmula legal de cálculo e/ou das metodologias regulatórias, determinaria o aumento da pressão sobre as tarifas reguladas e, assim, sobre os preços que oneram os consumidores, não pode e não deve constituir fator inibitório porque, de facto, a própria incidência tarifária acontece devido a um princípio regulatório subjetivo, o da aditividade sistemática, que deve muito à racional apreciação custo-benefício no referencial do interesse público e do dos consumidores, que deveria ser determinante da intervenção regulatória.

O peso relativo das rendas de concessão, que se tem vindo a repercutir nas tarifas finais através da cadeia regulatória, é baixo quando comparado com outras componentes dos CIEG. Em 2021, por exemplo, o acréscimo da tarifa de Acesso às Redes BT decorre essencialmente de um acréscimo de 6,2% na tarifa UGS (Uso Global do Sistema), resultado do aumento dos CIEG devido ao forte acréscimo do diferencial de custos com a aquisição de energia a produtores em regime especial (FER – Fontes Renováveis de Energia) e o custo suportado com os CAE é também superior à renda das concessões.

Anotar, ainda, que estando as rendas de concessão devidas aos municípios estimadas em 258,2 milhões de euros, os concedentes só recebem, de facto, cerca de 50 milhões de euros, porque a parte restante é descontada à cabeça devido ao custo da eletricidade paga pelos municípios para garantirem a iluminação pública. Com tal nível de renda líquida a EDP acede a um negócio que lhe tem rendido centenas de milhões euros anualmente (em 2020, um ano mau, o lucro líquido da E-Redes foi de 93 milhões de euros).

A EDP, embora sendo privada, exerce poderes de intervenção concreta que se confundem com os de uma entidade pública estatal, perpetuando, na aparência, a velha crítica liberal que a qualificava como majestática e monopolista.

Trata-se de uma contradição que não encontra solução através de uma atividade regulatória mais ou menos intensa, nem através da fragilização e pulverização das atividades de regulamentação e fiscalização que cabem ao sector público.

Adicionando a este quadro as evidências de alavancamento sub-reptício dos interesses privados acionistas, que vêm assumindo preocupantes contornos, até a nível judicial, reforça-se a necessidade de introduzir, desde logo ao nível do processo em curso quanto às redes de distribuição, assertivas correções de trajetória.

Acresce, como os vários inquéritos parlamentares deixaram à vista que a gestão privada e os seus inevitáveis objetivos de lucro são a incontornável origem do sistema de rendas excessivas e outras alcavalas que, enriquecendo os acionistas e os gestores, sobrecarregaram os consumidores em geral, e os consumidores domésticos (famílias) em particular.

O argumento regulatório, que os defensores da liberalização forçada e da privatização profunda usam para justificarem a deriva exploradora prosseguida pelas atuais empresas privadas monopolistas de redes energéticas, claudica notoriamente face ao complexo e pouco transparente arsenal tecnocrático regulatório que, na prática, tem vindo a viabilizar enormes lucros e rendas excessivas durante vários anos.

Os lucros da EDP Distribuição, agora E-Redes, que resultam, depois de descontadas as despesas de operação, juros, taxas, impostos e amortizações aos Proveitos Permitidos autorizados pelos exercícios regulatórios da ERSE, estão bem patentes nos sucessivos relatórios de prestação de contas, atingindo, sistematicamente muitas centenas de milhões de euros anuais. Os Proveitos Permitido para 2021 apontam um pouco acima dos 1 000 milhões de euros.

As rendas excessivas foram quantificadas e estão registadas no Relatório Final elaborado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamento de Rendas Excessivas aos Produtores de Eletricidade (CPIPREPE), e aprovado pelo parlamento em meados de 2019.

O que se imporia, tal como o PCP tem defendido, seria a recuperação do controlo público sobre os setores estratégicos da economia, e entre ele o fundamental sector energético, que levaria a que este processo pudesse ser tratado na perspetiva do interesse público, fora da estrita lógica do mercado e dos interesses do capital.

Não sendo esse o quadro em está a ser preparado o processo tendo em vista a atribuição das concessões da distribuição de eletricidade em BT, torna-se necessário ainda assim dar outro andamento ao processo, porque as concessões ainda vigentes vêm chegando ao fim

dos prazos dos respetivos contratos (20 anos), com cessações a acontecerem entre 2016 e 2026, sendo que a maioria termina entre 2021 e 2022.

Assim, e tendo em consideração que:

a) A atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (BT) é um direito exclusivo dos municípios;
b) Os municípios, ou as entidades intermunicipais que tiverem obtido delegação municipal nesse sentido, podem exercer diretamente esta atividade (exploração direta) ou, em alternativa, concessioná-la em regime de serviço público;
c) A distribuição de energia elétrica em BT vem sendo exercida através de concessões feitas por todos os municípios em Portugal Continental, a maioria esmagadora conferidas à EDP, por um período que, nos termos legais está nos 20 anos;
d) Embora possível, a exploração direta municipal ou intermunicipal, considera-se evitável tendo em conta a natureza específica do sistema elétrico face a outros, bem como o referido na exposição de motivos;
e) A EDP continua privatizada, o que torna mais complicada a simples renegociação das concessões;
f) O mencionado processo de preparação concursal se iniciou há já cerca de cinco anos, pelo menos desde a apresentação na Assembleia da República, pelo governo, da Proposta de Lei 224/2016, realizada a 5 de setembro de 2016, e que acabou na aprovação, sem votos contrários, da Lei 31/2017, de 31 de maio;
g) As concessões, para além das que já cessaram (entretanto prolongadas), terminam, maioritariamente, durante os anos 2021 e 2022;
h) A rede de distribuição de eletricidade em BT é uma infraestrutura estratégica, vital para os interesses socioeconómicos gerais, para a segurança e qualidade de vida das populações e para o exercício concreto da soberania energética;
i) O correlacionado sistema de Iluminação Pública (IP) está íntima e tecnicamente ligado às redes de distribuição em BT;
j) No conjunto, as redes de distribuição e a infraestrutura dedicada à iluminação pública, têm vindo a desenvolver um potencial tecnológico que poderá ter um valor acrescentado substancial em novos domínios de interesse público, especto que deverá ser adequadamente valorizado e retribuído no contexto das concessões;

k) A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 5/2018, de 11 de janeiro, aprovada ao abrigo da Lei 31/2017, de 31 de maio, estabeleceu um programa concreto de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, em articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e com a ANMP, tendo definido, entre outros aspetos importantes, que:

1) Os órgãos dos municípios ou entidades intermunicipais deveriam, no âmbito das suas atribuições e competências, tomar uma decisão relativamente à definição da respetiva área territorial para efeitos de procedimento concursal, ou sobre a eventual intenção de proceder à exploração direta, até final do terceiro trimestre de 2018;

2) As entidades que integram os agrupamentos constituídos como adjudicantes aprovassem as peças dos respetivos procedimentos até ao final de 2018;

l) Foram já ultrapassadas as diversas datas críticas previamente definidas e atrás referidas, facto que avoluma a criticidade do processo em curso;

m) Registando-se que a ação do governo não tem contribuído para o normal andamento estabelecido em decisões legais anteriores, e, pelo contrário, veio introduzir novas indicações e orientações só aparentemente pertinentes, designadamente em questões relacionadas com a evolução tecnológica e de política energética (mobilidade elétrica, novas formas de mercado, gestão inteligente, autoconsumo e comunidades de energia renovável, produção renovável, descarbonização, etc.,) que, não sendo oportunas no contexto concreto, ou já estando implicitamente acauteladas na Lei 31/2017, de 31 de maio, vieram introduzir, de facto, mais atrasos e complexidades;

n) A dimensão territorial de base no âmbito da concessão a estabelecer através de concurso público, aconselha, no caso concreto geográfico e socioeconómico, para coincidir com a totalidade do território continental português, embora não tivesse sido essa a opção tomada pela ERSE que apontou para uma solução de três regiões;

o) As redes municipais de distribuição em BT estão muito interligadas e integram a rede nacional de distribuição de eletricidade (RND) e com a própria rede nacional de transporte (RNT), ambas unitárias, e o elevado grau de regulação tarifária

existente, reforçam a vantagem de que o concurso decorra para uma única região coincidente com o território continental português;

p) A realização de vários concursos simultâneos, correspondentes a partições do território continental português, não acrescentando competitividade devido à natureza tarifária regulada incontornável face à incontornável natureza de monopólio natural, poderiam, em situações extremadas, trazer potenciais entendimentos, incontroláveis e sub-reptícios, entre concorrentes de diversos mercados e países, para além de conduzirem ao fracionamento da rede de distribuição, situação que aportaria custos, afastando as poupanças por eficiência e as otimizações por concorrência;

q) De facto, nas condições objetivas de tal exercício concursal, o parâmetro diferenciador mais importante e, na realidade, quase único para se constituir como decisivo, será o da designada renda adicional, que, ao contrário das rendas de concessão (fixadas por fórmulas legalmente estabelecidas) não poderá ser contabilizado e repercutido nas tarifas;

r) Se esta renda adicional tender para uma baixa expressão financeira, probabilidade que deverá ser considerada como possível, determinar-se-ia a manutenção do estado de desequilíbrio, caso não se alterasse o formulário de cálculo das rendas municipais das concessões unitárias que constam do Decreto-Lei 230/2008, de 27 de novembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016; ou seja, a renda adicional poderia vir a servir para distinguir propostas mas, seguramente, não se alcançaria a remuneração justa dos municípios por este tipo de negócio tão rendoso para os concessionários privados, nem se salvaguardaria os interesses das famílias e da economia em geral.

Do acima exposto fica clara a nossa posição de que a distribuição de eletricidade em BT deveria ser garantida por uma empresa pública no quadro de uma única concessão – atribuída pelo conjunto dos municípios - correspondente ao território continental português. Uma empresa que só poderá nascer da renacionalização da EDP e que deverá progressivamente reunificar o sector, trazendo-lhe a coerência que vai desaparecendo. Uma concessão que deveria ser reequilibrada, permitindo ganhos aos municípios e de redução tarifária, através da redução do lucro gerado.

Tal não nos coíbe de intervir no processo em curso, que toma a opção errada de não reconstruir o operador público nacional, procurando salvaguardar o melhor possível o interesse nacional.

Assim, tendo em consideração o acima exposto, ao abrigo da alínea b) do artigo 156º da Constituição da República e da alínea b) do número 1 do artigo 4º do Regimento da Assembleia da República, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, propõem que a Assembleia da República adote a seguinte

Resolução:

A Assembleia da República, nos termos do n.º 5 do artigo 166º da Constituição da República, resolve pronunciar-se no sentido de o Governo:

1. Diligenciar, no âmbito das suas competências, no sentido de acelerar o processo a que se reporta a Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, bem como a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro, processo que é vital para o desenvolvimento socioeconómico, o desenvolvimento tecnológico, a segurança e bem-estar das populações, bem como para a promoção da eficiência energética e da mitigação dos impactos ambientais e climático;
2. Implementar as recomendações aprovadas em 2019 em sede da CPIPREPE (Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamento de Rendas Excessivas aos Produtores de Eletricidade);
3. Introduzir as necessárias alterações na lei visando ganhos – favoráveis aos municípios - de equilíbrio económico e financeiro da concessão de forma a que as rendas anuais devidas pelas concessões não possam, em nenhum caso, ser inferiores à soma das faturações endossadas anualmente a cada município pela eletricidade utilizada na iluminação pública e na mobilidade elétrica municipal;
4. Proceder a nova forma de quantificação da renda anual, tendo em conta o artigo 3.º, da Lei n.º 31/2017, envolvendo a revisão e adaptação do Decreto -Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, e, uniformizando legalmente, dando seguimento ao Decreto-Lei 215-B/2012, de 8 de outubro, que, no seu artigo 44º, prevê a emissão de um decreto-lei expressamente para fixar a forma de remuneração;

5. Manter os prazos das concessões nos vinte anos atualmente previstos na lei;

6. Aplicar, com rigor, o que se encontra definido nos pontos 3 e 4, artigo° 5°, da Lei n.° 31/2017, de 31 de maio, quer perante uma proposta da ERSE que não corresponda à totalidade do território continental português, quer perante eventuais manifestações de interesse na delimitação de áreas territoriais ainda menores que as apontadas pela ERSE;

7. Pugnar, com assertividade, pela aplicação de todos, e de cada um, dos Princípios Gerais que constam do artigo 2° da Lei n.° 31/2017, designadamente quanto à defesa da estabilidade do emprego, da eficiência económica, da promoção da coesão territorial;

8. Considerar que a dimensão territorial de base no âmbito da concessão a estabelecer através de concurso público, aconselha, no caso concreto geográfico e socioeconómico do continente, a coincidir com a totalidade do território continental português;

9. Fixar, como mínimo da renda adicional anual oferecida em concurso, um valor equivalente a 20% do valor da renda anual contabilizada em 2019, ou, no caso deste ser igual ou superior, a 20% do valor faturado pela iluminação pública;

10. Não considerar parâmetros ou fatores subjetivos de avaliação das propostas em concurso, como seja as "listagens de intenções genéricas de investimento", "planos estratégicos de médio e longo prazos", ou "taxas de inovação" quanto aos equipamentos e infraestruturas em que a concessionária tem óbvio interesse em investir por razões de ganhos de produtividade;

11. Não considerar uma eventual fase de pré-qualificação de entidades potencialmente interessadas no concurso;

12. Considerar, nas peças de concurso, que a iluminação pública deverá fazer parte integrante da concessão e elemento importante para avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho da concessionária, criando metodologias claras de incentivo e de penalização perante eventuais faltas de atendimento às necessidades objetivas sentidas nos territórios, apreciação em que os concedentes devem ter a palavra decisiva, desde que fundamentada através de critérios definidos à partida;

13. Incluir nas peças de concurso mecanismos, formas de acompanhamento que permitam aos municípios enquanto concessionários terem uma intervenção regular junto do concedente no sentido de assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos e no sentido de garantir uma adequada e pronta troca de informações sobre o funcionamento da rede e a sua evolução;

14. Introduzir as necessárias alterações legais de modo a obviar que a forma de celebração dos contratos de concessão, venha a ter consequências do ponto de vista do cálculo do limite da dívida local, em função das novas regras definidas em sede de SNC-AP para as concessões que incluam a responsabilidade de produzir ativos a favor do concedente e que seja geradora de passivos.

Assembleia da República, 5 de maio de 2021

Os Deputados,

PAULA SANTOS; DUARTE ALVES; ANTÓNIO FILIPE; JOÃO OLIVEIRA; ALMA RIVERA; JOÃO DIAS; DIANA FERREIRA; ANA MESQUITA; JERÓNIMO DE SOUSA; BRUNO DIAS