

Senhora Presidente,

Senhoras e Senhores Deputados,

É uma honra regressar a este Parlamento para falar sobre energia e responder às vossas questões.

Pessoalmente, conservo uma grata recordação dos muitos anos em que cumpri o dever de prestar contas à Comissão Parlamentar de Economia. Foram ocasiões, antes de mais, de aprendizagem mútua, porque não havia experiência de entidades reguladoras independentes. Quando a ERSE foi criada, em 1995, o diploma fundacional não previa qualquer forma de responsabilização perante o Parlamento. Foi preciso, por isso, construir, com pragmatismo e boas vontades, um processo de diálogo que, com o decorrer do tempo, acabou por se consolidar numa *praxis* e veio a ser, posteriormente, codificado.

Não foram apenas as entidades reguladoras e as respectivas Comissões Parlamentares que tiveram de aprender a desempenhar novos papéis; foi o Governo que teve de aceitar esta nova dialética democrática, num saudável novo equilíbrio de poderes, entre Parlamento e reguladores, tão diferente do relacionamento de comando e controlo sobre as empresas de outros tempos. Foram também os consumidores e as empresas que tiveram de se adaptar aos novos processos de participação em consultas públicas, transparentes e exigentes em termos de qualidade dos argumentos.

Dessas várias comparências, guardo a memória de um clima de grande abertura e genuíno interesse em aperfeiçoar o funcionamento da regulação independente, incluindo os mecanismos da sua responsabilização; um respeito generalizado pela independência das entidades reguladoras; uma crescente compreensão da gramática da regulação; e, acima de tudo, um acolhimento sempre cordial, manifestado através de todo o espectro partidário.

Durante os 10 anos do meu mandato como presidente da ERSE tive oportunidade de informar a Comissão Parlamentar de Economia sobre todos os desenvolvimentos relevantes em matéria de energia, em Portugal e na União Europeia. Além disso, os relatórios anuais da ERSE ofereciam uma descrição exaustiva da evolução dos sectores da electricidade e do gás natural. A sua leitura permite compreender como sistematicamente, ano após ano, sucessivos governos aprovaram medidas que oneravam os consumidores e beneficiavam as empresas. Toda a informação foi sempre disponibilizada ao Parlamento, todas as principais decisões da ERSE foram aqui detalhadamente explicadas e justificadas, todas as perguntas da Comissão Parlamentar

de Economia foram por mim exaustivamente respondidas, como, estou certo, poderá facilmente ser verificado pela leitura das actas.

Concretamente em relação ao tema dos CMEC, que interessa esta Comissão, fui ouvido em 2004, antes da publicação do Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de Dezembro; fui ouvido em 2005 e em 2006, várias vezes, depois da publicação, mas antes da aplicação do referido diploma.

Aqui, na Assembleia da República, e em numerosas conferências, tive oportunidade de descrever os impactos negativos, amplamente previsíveis, que os CMEC teriam para os consumidores e de sugerir, em 2003 e em 2004, alternativas viáveis que pudessem beneficiar – em vez de prejudicar – os consumidores.

Aproveito ainda para recordar que em 1998 o Governo tentou promover a celebração de um novo Contrato de Aquisição de Energia, para a central a gás do Ribatejo, por ajuste directo entre a REN e a EDP (CPPE), ao abrigo do n.º 3 do art.º 14º do Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de Julho. Esse artigo previa a possibilidade de não realizar concurso para a contratação pelo SEP (Sistema Eléctrico de Serviço Público) de uma nova central nos termos que aqui se reproduzem:

“Verificação de um estado de necessidade, reconhecido como tal pela Entidade Reguladora, que exija a contratação imediata de um produtor vinculado por forma a assegurar a continuidade do abastecimento de energia eléctrica aos clientes do SEP, nos termos do plano de expansão do sistema electroprodutor do SEP que se encontre homologado”.

Apesar de fortes pressões políticas, a ERSE não reconheceu a existência de um estado de necessidade e a central acabou por ser construída pela EDP no Sistema Eléctrico Não Vinculado (SENV), isto é, sem preço de aquisição garantido, sem Contrato de Aquisição de Energia. Se a ERSE tivesse cedido à pressão política, hoje a família dos CMEC contaria com mais um membro. Essa não foi a primeira, e também não foi a última vez que a ERSE soube manter a independência, cumprindo a sua missão. Quem consultar a imprensa da época poderá facilmente verificar o tipo de ataques orquestrados de que a ERSE foi alvo durante longos meses por causa deste parecer.

Na minha última comparência perante a Comissão Parlamentar de Economia, em 17 de Janeiro de 2007, um mês após me ter demitido, recordei o seguinte:

“A regulação apenas actua nos custos de rede, que representam um quarto da factura. Uma regulação exigente entre 1998 e 2006 produziu descidas das tarifas de uso de rede entre 30% e 50%. Esta descida de tarifas nem sempre foi acompanhada por ganhos de eficiência das empresas. Assim, os lucros das empresas de distribuição da EDP

desceram de 313 milhões de euros, em 1998, para 143 milhões de euros, em 2004 – uma redução de lucros superior a 50%.

Três quartos da factura de electricidade correspondem a custos influenciáveis politicamente:

- 15% da factura corresponde a custos ditos de interesse económico geral que poderiam ser pagos pelos contribuintes, em vez de serem pagos pelos consumidores;

- 60% da factura corresponde a custos de energia que poderiam ser reduzidos através da negociação entre o Governo e os produtores da cessação dos contratos de aquisição de energia, à semelhança do que aconteceu noutros países. Recorde-se que os lucros da produção da EDP passaram de 227 milhões de euros, em 1998, para 372 milhões de euros, em 2004 – um aumento de 64%.”

Senhoras e Senhores Deputados: há um tempo para propostas, há um tempo para pareceres, há um tempo para debate público, há um tempo para interpelações e questionamento. A seguir, há o tempo da implementação, há o tempo da análise de impacto *ex post*, há, eventualmente, o tempo da revisão e o tempo de retirar lições do passado para o futuro.

A lição principal que eu retirei da transmutação dos CAE em CMEC foi que em matérias de alguma complexidade técnica as instituições e a sociedade portuguesa não estão bem equipadas para contrabalançar o poder executivo. E, em democracia, o excesso de concentração de poder é sempre nocivo. O aumento da quantidade e da qualidade da escolaridade registado em Portugal, nas últimas duas décadas, é muito importante, mas não é suficiente para corrigir a anomalia democrática. Creio que todos - tanto a sociedade civil como as instituições, incluindo a Assembleia da República - temos de redobrar o esforço de capacidade crítica em tempo útil. E, no mundo da internet, o tempo útil, a janela de oportunidade para melhorar uma decisão ou impedir uma má decisão, é sempre mais curto.

A dificuldade deste desafio não nos deve desencorajar. Unidos, temos todos de começar hoje mesmo a marcar a diferença, a corrigir as fragilidades e os erros do passado, para construir um futuro democraticamente mais saudável, para construir políticas públicas mais eficazes e mais transparentes.

Na minha opinião, analisar criticamente o passado da energia só faz sentido nesta perspectiva construtiva, orientada ao futuro. Analisar o passado com a frieza de um médico legal ou com a compaixão de um jornalista da necrologia é um exercício fútil. Peço desculpa por citar aqui um artigo que publiquei em 2016:

“Disparar hoje, revendo retroactivamente esses contratos, é fácil e é errado. É fácil porque, hoje, os resultados das decisões políticas do passado são visíveis e quantificáveis – difícil era, na altura, opor argumentos, oferecer alternativas e combater académica e politicamente as opiniões dominantes (que não estavam necessariamente erradas, e não devem ser de qualquer modo demonizadas; a política é o domínio da opinião). É errado porque o Estado, como todo o indivíduo e organização, deve assumir conscientemente as suas responsabilidades, honrando os seus compromissos. Querer corrigir a História é tarefa vã; querer fazê-lo em nome de uma suposta maior clarividência política e superioridade moral é insensato. A História só se corrige no futuro, não no passado.”

Senhora Presidente, Senhoras e Senhores Deputados: para evitar os erros do passado, permito-me introduzir 4 questões urgentes (por razões de tempo deixo de fora muitas outras, como a fiscalidade e o mercado ibérico de energia):

- 1) Energia e clima
- 2) Digitalização
- 3) Concessões das redes eléctricas de baixa tensão
- 4) Comunidades de energia

Energia e clima

Recorde-se que em Portugal o sector energético é responsável por cerca de 70% das emissões totais de gases de efeito de estufa.

O Acordo de Paris foi assinado há quase 3 anos. Já há 11 anos, em Março de 2007, o Conselho Europeu reconheceu a necessidade de uma *“abordagem integrada às políticas de clima e energia”* para reduzir as emissões de gases de efeito de estufa. O Programa do actual Governo reflecte esta preocupação nos seguintes termos:

“A economia portuguesa tem de voltar a crescer. Mas deve fazê-lo seguindo um modelo de sustentabilidade. Isso implica adotar uma visão integrada da temática ambiental, do desafio energético e da aposta numa mobilidade eficiente, sempre com um forte cunho de inovação. Todos estes fatores devem ser trabalhados em conjunto.”

Em Julho de 2018, verifica-se que Portugal não existe uma política de energia e muito menos uma política integrada de clima e energia.

Comparando os primeiros quatro meses de 2018, para os quais existem dados disponíveis, com os primeiros quatro meses de 2015, verifica-se que as vendas combinadas de gasolina e gasóleo rodoviário aumentaram 3,4%. No mesmo arco de tempo, as vendas de automóveis ligeiros de passageiros aumentaram 38%.

Comparando os primeiros cinco meses de 2018, para os quais existem dados oficiais, com igual período de 2015, verifica-se que a produção das centrais termoelétricas aumentou 3,1%.

Senhoras e Senhores Deputados: pode ser esta a via portuguesa para a descarbonização? Será este o “*modelo de sustentabilidade*” português?

Digitalização

As novas tecnologias de informação e comunicação permitem digitalizar a energia. Isto significa, não apenas melhorar a eficiência do planeamento e da operação dos sistemas energéticos (edifícios residenciais e de serviços, fábricas, redes de distribuição, etc.), mas também permitir o aparecimento de novos modelos de organização e de novos modelos de negócio de energia, dando ao consumidor – crescentemente também, ele próprio, produtor e gestor de energia – uma nova centralidade. Com a *internet*, a expressão “o consumidor é rei” ganha um novo significado, também no domínio da energia.

Infelizmente, Portugal não tem ainda uma estratégia de digitalização da energia. Recordo que alguns países europeus já entraram na fase de implementação da segunda geração de digitalização da energia.

A falta de uma estratégia não é apenas lesiva para os consumidores de electricidade e de gás natural, que veem os seus direitos ser fortemente limitados pela inexistência de uma infraestrutura digital adequada. É lesiva para a transparência do sistema energético e é lesiva para a economia nacional.

Falta de transparência: mesmo sem estratégia, a verdade é que já foram substituídos mais de um milhão de contadores de electricidade, sem que os consumidores e os cidadãos saibam que critérios foram adoptados, que custos foram incorridos, quem e como suporta esses custos.

Prejuízo para a economia nacional: embora Portugal disponha de competências científicas, técnicas e industriais nesta área – até mesmo competências de ponta, a nível mundial – está-se a importar equipamento. O contador instalado no meu escritório há poucas semanas foi fabricado na Tunísia e o contador instalado em casa da vizinha foi importado de Espanha.

Senhoras e Senhores Deputados: não estará na hora de esta Assembleia modificar a Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, elaborada certamente com a melhor das intenções, mas cuja aplicação se revelou contraproducente para os consumidores de energia que o legislador pretendia proteger?

Concessões das redes eléctricas de baixa tensão

A Lei n.º 31/2017, de 31 de Maio, veio desencadear o processo *“de concurso público para atribuição, por contrato, de concessões destinadas ao exercício em exclusivo da exploração das redes municipais de distribuição de electricidade de baixa tensão”*. Na sequência dessa Lei, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018 estabeleceu que os municípios têm que decidir, até 30 de Setembro de 2018, como querem proceder e têm que aprovar *“as peças dos respetivos procedimentos até ao final de 2018”*.

Senhoras e Senhores Deputados: como é possível obrigar os municípios a tomar uma decisão tão importante quando Portugal não tem, como anteriormente referido, nem uma política integrada de clima e energia, nem uma estratégia de digitalização da energia?

A transição energética implica dois movimentos simultâneos:

- Na horizontal, o fim dos muros energéticos e a combinação de todos os sectores relacionados com energia – electricidade, gás, aquecimento, arrefecimento, mobilidade, valorização energética de resíduos (biogás e electricidade), etc.. Este movimento é designado habitualmente por acoplamento dos sectores energéticos.

- Na vertical, uma nova forma de articulação entre os mercados nacionais de energia por grosso e as novas plataformas de transação de energia a nível local, isto é, municipal, incluindo cooperativas de produção e de consumo, *peer-to-peer*, comunidades de energia, etc..

A arquitectura dos novos sistemas de energia é multi-sectorial e multi-nível. Neste contexto, a electricidade deixa de ser um simples produto energético, paralelamente a outros produtos, e passa a ser, também – sobretudo – a plataforma sobre a qual se organizam os mercados locais de energia. Por isso, as redes de distribuição de energia eléctrica irão desempenhar no futuro um papel completamente diferente, devendo para o efeito os respectivos operadores realizar investimentos e dotar-se de apropriadas capacidades técnicas e de gestão.

Senhoras e Senhores Deputados: procurem por favor, na Lei n.º 31/2017, na RCM n.º 5/2018 e nos documentos recentemente publicados pela ERSE qualquer uma destas palavras-chave: digital, digitalização, aquecimento, arrefecimento, mobilidade. Ficarão certamente tão chocados como eu fiquei com a completa ausência. Procurem também, por favor, qualquer referência, por muito ténue que seja, à futura definição da interface entre operadores de redes de baixa e de média tensão – ficarão chocados mais uma vez.

Senhoras e Senhores Deputados: no final deste ano e no início de 2019 vão ser tomadas decisões pelos municípios e pelo Governo que irão condicionar a modernização do sector eléctrico nos próximos 20 anos e, mais do que isso, irão condicionar a transição energética de Portugal continental. Essas decisões vão ser tomadas na ausência de políticas públicas cujo enquadramento é indispensável; vão ser tomadas como se o futuro, os próximos 20 anos, devesse ser igual às últimas duas décadas, quando sabemos hoje que ele vai ser muito diferente.

Senhora Presidente, Senhoras e Senhores Deputados: já ouviram certamente falar de "redes inteligentes" ou *smart grids*. Pois são estas redes de baixa tensão que agora se pretende concessionar a trouxe-mouxe que deveriam ser o cérebro e o coração da rede eléctrica inteligente portuguesa. Mas, sem legislação inteligente, não teremos redes eléctricas inteligentes.

Permito-me recordar o exemplo da Alemanha, onde os municípios desde sempre tiveram um papel fundamental no fornecimento de serviços públicos. Um país onde o desenvolvimento das energias renováveis se fez ao nível dos cidadãos, das cooperativas e das pequenas comunidades descentralizadas. Entre 2001 e 2011, o consumo de electricidade na Alemanha aumentou apenas 5%; nesse mesmo período, as linhas de transporte de electricidade tiveram crescimento zero; o comprimento das linhas de distribuição em baixa tensão teve um crescimento de 27%. É este negócio regulado, o núcleo essencial da necessária transformação do sector energético, em qualquer país desenvolvido, que agora se vai desmembrar em Portugal, com os decisores a olharem para o espelho retrovisor.

Senhoras e Senhores Deputados: As rendas dos municípios custam actualmente, aos consumidores de energia eléctrica, cerca de 260 milhões de euros por ano (um aumento de 41% face a 1999, a preços constantes). Não sabemos quanto irão custar no futuro, mas uma coisa é certa: o prejuízo que a desarticulação do actual processo de concessão de redes de baixa tensão vai provocar aos consumidores e aos contribuintes portugueses, nos próximos 20 anos, é incomensurável.

Comunidades de energia

A transição energética pode ser – e está a ser, em muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento – uma oportunidade de democratização da energia. Isto quer dizer duas coisas, complementares:

- por um lado, que os cidadãos, a nível nacional, mas também, e sobretudo, a nível local, decidem a forma de gestão dos recursos, em particular dos recursos energéticos, crescentemente na perspectiva de um modelo de economia circular, definindo o quadro legal e a estrutura industrial que reputam mais adequada à prossecução dos objectivos colectivos;

- por outro lado, que os consumidores de energia (que a legislação portuguesa ainda continua a tratar como “*utentes*” passivos), individualmente ou agregados em cooperativas, comunidades, pequenas empresas, etc., passam a ser decisores e gestores dos seus recursos energéticos, incluindo as várias formas de transformação, armazenamento e gestão da procura, podendo recorrer tanto a formas tradicionais de mercado como a novos mecanismos da economia de partilha.

A Directiva Europeia sobre a promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis de energia aprovada no passado mês de Junho prevê explicitamente o direito dos consumidores a serem também produtores de electricidade renovável, a título individual ou actuando conjuntamente, por exemplo num condomínio ou através de uma comunidade de energia.

Este é um bom exemplo de como a União Europeia promove a descentralização, a participação activa de cidadãos e consumidores, a democratização da sociedade.

Muitos países, na Europa e noutros continentes, promovem há muito tempo experiências de democratização e comunitarização energética. Isto cria, não só um maior envolvimento dos cidadãos na transição energética, mas também o aparecimento de muitas novas empresas e novos postos de trabalho, difusos no território.

Em Portugal, uma legislação paternalista, desconfiada da capacidade de discernimento dos consumidores de energia – isto quando se sabe que em Portugal a taxa de adesão dos consumidores em geral a novas tecnologias é muito alta - proíbe experiências deste tipo. Mais uma vez, prejudicam-se os consumidores e a economia nacional em nome de uma retrógrada concepção de protecção dos consumidores; mais uma vez, a tecnocracia e a burocracia tentam travar a inovação tecnológica – e, neste caso, também a inovação social.

Senhoras e Senhores Deputados: será que vamos ter de esperar por 1 de Julho de 2021, data limite para a transposição da referida Directiva, para poder começar – graças à União Europeia - a democratização da energia em Portugal?

*

Permita-me, Senhora Presidente que conclua agradecendo a atenção dispensada e compartilhando uma observação final.

Para que um debate seja frutuoso importa que todos os participantes partilhem, não só as regras desse debate, mas também o entendimento sobre os conceitos que são objecto de debate.

Confesso a minha perplexidade relativamente ao conceito de “rendas excessivas dos produtores de electricidade” em Portugal e agradeço por isso a amabilidade de um esclarecimento que ajude a focar melhor a questão.

Concretamente, gostaria de perceber se estamos a falar do conceito de renda no contexto da teoria económica neoclássica.

Se não é esse o caso, em que quadro teórico se discute?

Se nos situamos no âmbito da teoria neoclássica, o que se entende por “renda excessiva”? Ou, se preferirem, como é definida a noção de “renda não excessiva” de um produtor de electricidade?

No caso concreto do mercado nacional – ou será ibérico? ou será europeu? – de electricidade, como se define analiticamente o conceito de “renda não excessiva”?

E essa definição, por hipótese válida hoje, teria sido válida há 10 ou há 20 anos atrás, com estruturas de mercado tão diferentes? Se a sua hipotética validade for restringida ao presente, que definições de “renda não excessiva” deveriam ser aplicadas para analisar as situações do passado?

Senhora Presidente, creia que estas não são questões retóricas, são dúvidas fundamentais, cujo esclarecimento é condição de possibilidade de diálogo e de entendimento.

Jorge Vasconcelos

11 de Julho de 2018