Comissão Parlamentar de Inquérito ao pagamento de Rendas Excessivas aos Produtores de Electricidade

João Faria Conceição 13 de Setembro de 2018

Introdução

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar, mais uma vez, a senhora Presidente e os senhores Deputados e agradecer a oportunidade que me dão de poder contribuir para a análise em curso nesta Comissão.

Na minha vida profissional, acompanho o Sector de Energia desde o ano 2000, quando regressei a Portugal depois de uns anos de trabalho no estrangeiro e ingressei na The Boston Consulting Group ("BCG"). Como consultor da BCG participei em vários projectos ligados ao Sector, em Portugal e Espanha, trabalhando em áreas como optimização organizacional, desenvolvimento de novas actividades, fusões e aquisições, melhoria de eficiência operacional, entre outros, para várias entidades e empresas energéticas de referência na Península Ibérica.

A 9 de Junho de 2003, fui requisitado, por Despacho nº 12045/2003, para integrar a Equipa do Ministério da Economia, como Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, Dr. Franquelim Alves. Entre outros assuntos, participei numa Equipa alargada que esteve envolvida nas várias vertentes de liberalização do Sector da Electricidade, decorrentes das imposições vinculativas definidas pela Política Europeia para a Energia. Essa Equipa, que incluiu elementos do Gabinete do Ministro da Economia e da Secretaria de Estado Adjunta, da DGEG, da ERSE, da REN, do OMIP, de elementos da Sociedade de Advogados Rebelo de Sousa e Associados e de consultores internacionais da ILEX Energy Consulting - Consultora de Oxford especializada nas áreas de Regulação e Mercados de Energia -, desenvolveu esforços em domínios diferentes mas totalmente complementares, como as negociações técnicas com as Autoridades Espanholas para a definição e arranque do Mercado Ibérico de Electricidade ("MIBEL"), a transposição das directrizes da nova

Directiva Europeia do Sector ou a liberalização das actividades de produção e de comercialização, as quais envolviam necessariamente a cessação antecipada dos Contratos de Aquisição de Energia ("CAE") em vigor. Este último facto exigia não só a negociação com os Produtores, contrapartes desses contratos, bem como com a Comissão Europeia, entidade que teria obrigatoriamente de aprovar qualquer tipo de mecanismo de compensação que viesse a ser definido.

Uma vez que fui admitido no Insead em França para um MBA, solicitei o termo das minhas funções no Gabinete em Junho de 2004, não tendo por isso participado nas etapas subsequentes destes vários processos, nomeadamente, e no que diz respeito à cessação antecipada dos CAE, na conclusão do processo de notificação e aprovação por Bruxelas do mecanismo dos CMEC, no processo de aprovação, na Assembleia da Republica, da autorização legislativa que antecedeu a aprovação em Conselho de Ministros do Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de Dezembro, ou na aprovação e consequente celebração dos Acordos de Cessação entre a REN e a EDP/CPPE, a 27 de Janeiro de 2005.

Concluído o MBA no Insead em Julho de 2005, regressei a Portugal e à BCG, tendo estado envolvido, durante vários meses, em projectos em Espanha.

Em Abril de 2007, na sequência de uma solicitação de apoio de consultoria por parte do Ministro da Economia, Dr. Manuel Pinho, fui incumbido, pela BCG, para apoiar, como consultor, o Gabinete em diversas áreas do Sector. Em concreto, participei inicialmente na coordenação das diversas actividades técnicas necessárias para o arranque efectivo do MIBEL, a 1 de Julho de 2007. Estas actividades incluíram a conclusão de questões legais, regulatórias e operativas cuja responsabilidade estava cometida à DGEG, à ERSE, à REN e ao OMIP, algumas das quais relativas ao processo de cessação antecipada dos CAE. Relativamente à questão específica da extensão do domínio público hídrico associado às centrais hidroeléctricas da EDP, e uma vez que o mesmo já estava em estado avançado de análise, não tive envolvimento no processo. Posteriormente, durante o 2º semestre de 2007, estive envolvido nos trabalhos decorrentes da Presidência Portuguesa da União Europeia, em especial no projecto da BCG de apoio à elaboração do Plano Tecnológico para a Energia ("SET Plan"), lançado durante a referida Presidência, e que se prolongou para o

início de 2008. Em 2008 e início de 2009, colaborei no lançamento de várias medidas do Ministério na vertente da eficiência energética, nomeadamente a medida de promoção do Solar Térmico residencial.

No final de Abril de 2009, fui convidado por um accionista privado da REN para ocupar, até ao final fim do mandato em curso - final de 2009 -, o lugar vago na Comissão Executiva por renúncia do anterior vogal, o Eng. Fernando Soares Carneiro. Embora representasse um desafio com riscos relevantes, uma vez que não me foi dada qualquer garantia de continuidade a partir da Assembleia Geral electiva agendada para o início de 2010, resolvi aceitar por considerar que representava uma importante oportunidade profissional, na qual me empenharia para demonstrar aos accionistas da empresa a minha valia e desempenho profissional. Tendo sido co-optado na reunião de Conselho de Administração de 11 de Maio de 2009 e iniciado funções no dia seguinte, terminei simultaneamente o meu apoio no Ministério da Economia. Desde então, fui re-nomeado, por larga maioria do capital representado nas respectivas Assembleias Gerais, como membro do Conselho de Administração da REN em 4 mandatos consecutivos, os dois últimos dos quais com a empresa 100% detida por accionistas privados.

Na REN, desempenhei inicialmente as funções de administrador executivo com o pelouro da área operacional do Gás Natural, tendo a partir de 2012, com a redução da Equipa Executiva para 3 elementos, acumulado os pelouros relativos às áreas operacionais da Electricidade e de Regulação.

A evolução do Sector da Energia

Feita esta breve introdução do meu percurso profissional, e tendo por base a minha experiência no Sector, gostaria de realçar que, à semelhança do que certamente acontece com muitos outros sectores da Economia, as diversas questões e desafios que têm caracterizado o Sector da Energia nas últimas décadas não devem ser analisadas de forma isolada, dada a interdependência que apresentam as várias vertentes - estratégica, regulatória, económica ou técnica - em análise nesta Comissão. Os preços da electricidade pagos pelos consumidores portugueses reflectem necessariamente ponderações entre

essas variáveis e sobretudo opções políticas sobre o modo de concordância entre elas, com efeitos no modelo de financiamento de custos, explícitos e implícitos, que foram e são suportados pela factura de electricidade.

Os Custos para a Manutenção do Equilíbrio Contratual ("CMEC") são apenas uma dessas variáveis e um dos conjuntos de custos imputados aos consumidores. Falar, por isso, dos CMEC sem olhar detalhadamente para os CAE que lhe deram origem, ou sem os interrelacionar com os objectivos ou obrigações de Política Energética Nacional ou Comunitária como a liberalização do Mercado, a aposta nas Energias Renováveis ou a mudança de paradigma em curso com uma tendência cada vez mais expressiva de "electrificação" da Economia, será, salvo melhor opinião, uma análise redutora e parcial.

O Eng. Agostinho Lopes, ex-deputado do PCP, numa recente entrevista ao jornal Público de 16 de Agosto, referia que os CAE, contratos de 1994 que garantiam uma remuneração sem risco às centrais eléctricas, são o "pecado original", questão aliás reforçada, durante a Audição nesta Comissão, pelo Eng. Jorge Vasconcellos, quando afirmou que, e passo a citar, "quando se criaram os CAE, os consumidores ficaram prisioneiros dessa decisão durante 28 anos". Não partilho da classificação de "pecado original", mas comungo da ideia de que os CAE vieram condicionar, e muito, o futuro do Sector da Electricidade e da Energia.

Mas se é certo que os CAE garantiram aos produtores direitos sobre diversas questões já levantadas em anteriores audições - tais como as elevadas taxas de remuneração de activos, se analisadas à luz da realidade actual, ou os pagamentos por disponibilidade, a aceitação e remuneração de investimentos de natureza ambiental, ou, em caso de resolução antecipada, as relevantes compensações a pagar aos produtores, tal como explicitamente pré-definido nestes contratos -, também é verdade que foram decisões vinculativas de Política Energética Europeia de liberalização das actividades de produção e comercialização, bem como de integração dos Mercados nacionais e regionais, que obrigaram a sua cessação antecipada. O incumprimento por parte de Portugal da implementação destas medidas implicaria, muito provavelmente, o risco de processos de infração movidos pela Comissão Europeia, com todas as suas consequências, como o que corria desde Junho de 2006 - o Processo de Infração nº 2006/2285, de 28 de Junho de 2006. Estas decisões de cessação

antecipada vieram impossibilitar a normal vigência destes contratos até ao termo originalmente previsto nos mesmos, contrariamente ao que tem acontecido até à data com os 2 CAE ainda em vigor e cujos sobrecustos para o consumidor representam um valor muito significativo, em especial se analisados numa lógica de sobrecusto por unidade de potência instalada, quando comparados com os CMEC ou mesmo com Produção em Regime Especial ("PRE").

Transição para os CMEC

É neste contexto de liberalização do Mercado, tal como reconhecido formalmente pela ERSE, que surge a necessidade de definição e implementação do mecanismo dos CMEC.

Este mecanismo apresenta, na sua essência, similitudes com o modelo de compensação definido anteriormente em Espanha. Porém, tem à partida uma diferença crucial: ao contrário do modelo espanhol, que se baseava em compensações de direitos definidos em legislação cessante, no caso português, todo o enquadramento estava baseado em contratos estabelecidos entre entidades independentes, com definições explícitas de direitos e obrigações de cada uma das partes, e, mais importante, com cláusulas e montantes indemnizatórios pré-estabelecidos, em caso de resolução antecipada dos contratos.

O mecanismo dos CMEC resultou de um processo evolutivo, ao longo do qual foi procurado, em primeiro lugar, minimizar o impacto para o consumidor, não esquecendo as preocupações identificadas pelo Regulador e a necessária compatibilização com as exigências impostas pela Comissão Europeia, com vista à respectiva aprovação.

Considero por isso relevante desde já referir, nesta preocupação de acomodar os requisitos da Comissão, que, logo à partida, o modelo proposto pela ERSE e repetidamente referido no seu Parecer de 2004 - modelo de leilão de capacidade implícita dos CAE, sem mecanismo de revisibilidade - não colhia a aceitação necessária de Bruxelas. Considerou a Comissão Europeia, desde o primeiro momento, que qualquer mecanismo proposto por Portugal teria de, cumulativamente, respeitar as seguintes premissas: i) com o objectivo de minimizar o

risco de sobrecompensações, o modelo de cálculo dos CMEC deveria ter em conta a evolução efectiva de preços de mercado da electricidade, através de mecanismos de revisibilidade e sem nunca exceder um valor máximo definido à partida; ii) com vista a mitigar o risco de insucesso de implementação, o mecanismo deveria acomodar o princípio de ser improvável que a venda da totalidade dos activos afectos aos CAE pudesse diminuir o montante dos custos ociosos, uma vez que um comprador economicamente racional não adquiriria um activo por um montante superior ao que esperaria ganhar com o seu funcionamento em mercado. Ora, se considerarmos o modelo proposto pela ERSE, que não incluía um mecanismo de revisibilidade, percebemos que seria sempre incompatível com o primeiro requisito da Comissão. Por outro lado, se acreditarmos que, num mecanismo de leilão, as entidades ofertantes apresentariam ofertas que tenderiam aproximar ao valor de Mercado dos activos em causa, também concluímos, nos termos do segundo requisito da Comissão, que o risco desse mecanismo de leilão ficar deserto não seria desprezável, o que acarretaria uma incerteza de implementação considerada inaceitável. Acresce, por último, que a própria ERSE, no seu recente Parecer de Setembro de 2017 sobre a análise de sobrecompensações do modelo de CMEC, vem reconhecer as mais valias do mecanismo de revisibilidade na mitigação de riscos de "windfall profits" por parte dos produtores, facto que contradiz totalmente a sua posição de 2004.

Assim, Portugal notificou formalmente a Comissão, a 1 de Abril de 2004, da sua intenção de definir e implementar um mecanismo de compensações a pagar aos produtores por resolução antecipada dos respectivos CAE, nos termos do artigo 87º do Tratado da União Europeia. Posteriormente, em resposta a solicitações da Comissão, foram prestadas informações adicionais em Junho e Julho de 2004, a última das quais já após a minha cessação de funções de Adjunto do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia. À semelhança do que já havia feito com outros Estados-Membros, como Espanha, Grécia, Holanda, Áustria e outros, a Comissão viria a notificar Portugal, em 22 de Setembro de 2004, da sua decisão de não oposição à medida proposta, considerando que esta era compatível com a derrogação prevista no n.º 3, alínea c) do artigo 87º do Tratado da União Europeia. Esta decisão foi mais tarde reconfirmada por Bruxelas em 2013, através da Comunicação "State Aid AS 35429 (2013/C, ex 2012/CP) - Portugal", na sequência da análise de uma denúncia de cidadãos nacionais, na qual a Comissão Europeia realça, nos pontos 15,

30, 31, 55 e 59 da referida Comunicação, que a implementação do modelo de CMEC ocorreu em paralelo com o arranque do funcionamento do MIBEL e que foi realizada em conformidade com os termos notificados por Portugal e aprovados pela Comissão.

Assim, e conforme já reconhecido formal e explicitamente pelos dois ex-Presidentes da ERSE nesta mesma Comissão, a legitimidade do mecanismo dos CMEC é considerada inquestionável.

Obtida a aprovação da Comissão Europeia ao mecanismo dos CMEC, foram dados os passos seguintes de aprovação na Assembleia da República, com os votos favoráveis do PSD e CDS e a abstenção do PS, da Lei n.º 52/2004, de 29 de Outubro, a qual estabelece a autorização legislativa para o Governo legislar sobre a atribuição de compensações por cessação antecipada dos CAE. A esta Lei, seguiu-se a aprovação, em Conselho de Ministros, do Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de Dezembro. Finalmente, e em complemento com outros actos legislativos previstos neste diploma, a 27 de Janeiro de 2005, foram celebrados, entre a EDP e REN, os Acordos de Cessação dos CAE relativos às 33 centrais da EDP, Acordos que vieram a ser aprovados por Despacho n.º 4672/2005, de 4 de Março, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Económico, Dr. Manuel de Lancastre. Tal como reconhecido pela Comissão Europeia, na re-avaliação que efectou ao mecanismo dos CMEC em 2013, no ponto 8 da sua Comunicação, a aprovação dos Acordos de Cessação de 2005 consumou formalmente a desvinculação dos Contratos de Aquisição de Energia.

Implementação dos CMEC

Se é certo que a adopção do modelo CMEC foi formalizada no início de 2005 com a celebração dos Acordos de Cessação e sua aprovação por Despacho do Membro do Governo de então, a sua efectiva implementação veio apenas ocorrer a 1 de Julho de 2007, coincidente com o arranque oficial do MIBEL.

Depois de sucessivos adiamentos no arranque do Mercado liberalizado, a data de 1 de Julho de 2007 foi assumida como mandatória pelo Governo Português no sentido de, por um lado, dar cumprimento ao estabelecido na Cimeira Ibérica de Badajoz em Novembro de

2006, mas também, por outro, para evidenciar o empenho do Governo Português em corrigir as não conformidades identificadas pela Comissão Europeia na transposição da Directiva do Mercado Interno de Electricidade, as quais estavam na base do Processo de Infração iniciado por Bruxelas contra Portugal - Processo de Infração n.º 2006/2285, já referido.

A Directiva Europeia de 2003 definia como prioridades, para a Electricidade, a liberalização da actividade de Produção, bem como a obrigatoriedade de os Estados-Membros permitirem a todos os consumidores, a partir de 1 de Julho de 2007, poderem escolher livremente o seu fornecedor. Por outro lado, como condição de aceitação para o arranque do MIBEL de âmbito verdadeiramente Ibérico, as Autoridades Espanholas impunham a necessidade de desvinculação de, pelo menos, 80% dos CAE, de forma a assegurar igualdade de oportunidades e de tratamento entre os principais agentes ibéricos a operar nesse Mercado.

Permitam-me realçar novamente um dos pontos que considero mais importantes do que referi até agora: a interdependência entre os objectivos de liberalização da actividade de produção, de criação de um novo mercado integrado de energia e de liberalização da actividade de comercialização, todos a resolver à data e num enquadramento de um sector com uma presença dominante de um operador ao longo de toda a cadeia de valor.

É, precisamente, neste contexto que interpreto o Parecer da ERSE ao Projecto de Decreto-Lei n.º 199/2007 (diploma que estabelece a actualização, face ao DL n.º 240/2004, do preço de referência do mercado grossista de 36€/MWh para 50€/MWh), quando o Regulador refere que, e passo a citar, "não tem qualquer reserva legal quanto à natureza e alcance das alterações" propostas e, mais importante, alerta para a necessidade de, e cito novamente, "as Administrações, Portuguesa e Espanhola, diligenciarem no sentido da reunião de todos os requisitos necessários para que os produtores titulares dos acordos dos CMEC passem a poder entregar electricidade produzida no mercado e os CMEC entrem finalmente em aplicação", não fazendo qualquer referência ou alerta às preocupações que havia manifestado anteriormente, em 2004, relativamente às aparentes consequências negativas que o modelo dos CMEC acarretaria.

É, igualmente, neste contexto de forte empenho com a data de 1 de Julho de 2007, que se enquadra a necessidade de celebração, a 15 de Junho de 2007, das Adendas aos Acordos de Cessação de Janeiro de 2005, as quais actualizam as variáveis utilizadas nos Acordos de Cessação, em especial a taxa de Obrigações de Tesouro a 10 anos (de 3,78% para 4,85%), bem como o preço de referência de mercado (de 36€/MWh para 50€/MWh), de modo a reflectir os reais preços de mercado ocorridos entre 2005 e 2007. Tal como formalmente reconhecido em diversas audições desta Comissão, essa actualização induziu um importante contributo a favor dos consumidores ao diminuir o montante de CMEC inicial de 3.356 M€ para 833 M€ e, consequentemente, ao diminuir a anuidade dos CMEC de cerca de 330 M€/ano para cerca de 80 M€/ano.

É importante referir que, nos termos do DL n.º 240/2004, os Acordos de Cessação de 2005 já previam esta possibilidade de celebração de Adendas, caso o desfasamento temporal entre a celebração dos Acordos e a sua implementação fosse relevante. Nesse sentido, os Acordos de Cessação de 2005, no seu Anexo III, continham um projecto de clausulado bastante detalhado para o efeito, clausulado esse que foi utilizado nas Adendas firmadas em Junho de 2007.

Garantido o objectivo de arranque formal do Mibel e simultaneamente o objectivo de liberalização das actividades de produção e de comercialização a 1 de Julho de 2007, é razoável assumir que um processo com esta complexidade e com esta abrangência temporal, alterando de forma substantiva o modelo em vigor, não fosse passível de melhorias incrementais, de modo a acomodar factos supervenientes difíceis ou impossíveis de antecipar à data. Mas acredito que o modelo de CMEC respeitou os desígnios a que se propunha, isto é, mantendo o equilíbrio contratual económico-financeiro dos CAE originais, sem beneficiar os produtores e/ou prejudicar os consumidores, neste progressivo processo de transição para um modelo totalmente assente numa lógica competitiva de mercado. Só assim se compreende, depois de um intenso escrutínio, a aprovação inicial do mecanismo por parte da Comissão Europeia em 2004, a reafirmação novamente por esta entidade em 2013 e, talvez mais importante, a posição assumida pelo Regulador e pela DGEG, que durante 10 anos, emitiram pareceres globalmente favoráveis aos procedimentos e

montantes apurados no mecanismo de revisibilidade anual dos CMEC, propondo naturalmente melhorias ou identificando algumas ressalvas, mas nunca rejeitando a totalidade de um ou mais exercícios de revisibilidade anual realizados entre 2007 e 2017, nos termos previstos no DL 240/2004 e nos subsequentes Acordos de Cessação dos CAE.

Preços da energia

Permitam-me agora, senhora Presidente e senhores Deputados, fazer uma breve referência aos custos e preços ou tarifas da electricidade pagos pelos consumidores, questão que julgo ser o principal objectivo desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Como foi detalhadamente explicado na audição do senhor Eng. Jorge Vasconcellos, e novamente referido em audições posteriores como a do Prof. Peças Lopes, as opções legais e regulatórias tomadas até à data têm procurado garantir que a competitividade da Economia, no que se refere aos consumidores industriais, não é prejudicada pelos custos directos do Sector, quer sejam eles CMEC, energias renováveis ou custos de infraestruturas.

De facto, se é consensual que os custos de infraestruturas têm mantido uma tendência decrescente nos últimos anos, também é verdade é que, se analisarmos os custos directos relacionados com a produção de electricidade - o que poderíamos chamar o custo da "matéria prima" -, estes têm-se mantido globalmente constantes na última década, mesmo incluindo, para cada ano, os sobrecustos dos CMEC (soma da parcela fixa com a revisibilidade do ano), dos 2 CAE em vigor e da produção em regime especial relativos ao ano em causa. Dito de outra forma, se o preço ou a tarifa final paga pelos consumidores, quer domésticos ou quer industriais, incluísse somente uma estrutura de custos exclusivamente composta por rúbricas que dissessem unicamente respeito ao Sector da Electricidade, sem quaisquer exclusões - e estou a falar de sobrecusto de CMEC, de CAE e de PRE -, julgo que poderíamos afirmar que esse preço ou tarifa não seria objecto de discussão.

A questão coloca-se relativamente um conjunto complementar de outros custos - muitos denominados de Custos de Interesse Económico Geral, tais como as Rendas de Baixa Tensão pagas aos Municípios, os custos de convergência tarifária dos Açores e da Madeira ou os

custos de Interruptibilidade -, aos quais acrescem os custos decorrentes dos sucessivos diferimentos tarifários - explícitos, tomados por opção política, mas também implícitos como os que decorriam até 2006, quando, por enquadramento legal, as variações anuais tarifárias estavam limitadas à taxa de inflação -, para não falar na taxa de audiovisuais ou os impostos, nomeadamente o IVA. Como já foi repetidamente referido nesta audição, se muitos destes custos são de Interesse Económico Geral, é porque há interesse geral em incorrê-los, ficando a questão de decidir como devem ser financiados: através da tarifa eléctrica, paga pelos consumidores, ou através do Orçamento Geral do Estado, financiado pelos contribuintes, ou outras alternativas.

Conclusão

Gostaria de terminar, agradecendo mais uma vez, à Senhora Presidente e aos Senhores Deputados, a oportunidade que me dão de poder contribuir para os trabalhos desta Comissão, e pela atenção que me foi dispensada.