

DÉFICE TARIFÁRIO, RENDAS EXCESSIVAS E PRIVATIZAÇÕES

Tariff Deficit, Excessive Rents, and Privatisation

João Confraria

Received for publication: June 15, 2020

Revision accepted for publication: April 9, 2021

RESUMO

O défice tarifário e a possibilidade de haver rendas excessivas têm sido a principal fonte de polémica sobre a intervenção do Estado no setor elétrico nos últimos 25 anos e foram objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo Relatório, assim como as declarações de voto dos partidos, são uma fonte de informação bem sistematizada sobre o que se passou. Neste trabalho, discutem-se os fundamentos e as consequências da política de défices tarifários e de políticas que conduziram ao que tem sido considerado como rendas excessivas. Sobre a política de défices tarifários não se encontram fundamentos nem de eficiência, nem de equidade e é duvidoso que se possa justificar com base num argumento de estabilidade tarifária, que foi o argumento mais utilizado formalmente. A criação de rendas excessivas tem no mercado de eletricidade os efeitos negativos associados ao poder de mercado. Numa perspetiva de equilíbrio geral, é possível fundamentar uma política de rendas excessivas com base em critérios de eficiência, mas não foi esta a abordagem seguida pelos governos portugueses que poderá ter estado mais centrada na obtenção de vantagens eleitorais com aquela política. Em sentido diferente, pode-se considerar que em 1995 foi adotado um modelo de regulação contratual que pode gerar a criação de rendas, sem que estas devam ser consideradas como excessivas. Concluindo, qualquer que seja a interpretação dada ao trabalho da Comissão, a sua principal utilidade parece ser a de evidenciar formas de melhorar o processo de decisão pública.

Palavras-chave: Privatizações; preços de eletricidade; rendas, excedente do consumidor.

ABSTRACT

A tariff deficit and excessive rents have been the source of public discussion on energy policy in the last 25 years, and the subject of a recent inquiry by a Parliamentary Commission. The Commission concluded there were excessive rents created by policy options. The rationale for these rents, from the point of view of the policy makers, was that they would increase privatisation revenues and support industrial and environmental policies. The rationale for the tariff deficit was that it would increase price stability. In this paper the Commission's view that there were excessive rents is initially accepted, and these

explanations are discussed from the perspective of public interest and of public choice and economic theories of regulation. It is argued that the best explanation for these policies is not based on the public interest, but on vote seeking behaviour by the governments. It is also suggested that excessive rents in the energy sector might have been sustained on the grounds of public interest, based on efficiency, if complemented by credible commitments to reduce income taxes. However, some doubts remain about the relevant concept of excessive rents. The Commission's report is ambiguous on these. Moreover, the contractual regulation arrangements adopted by Portuguese public decision-makers in the energy sector, since the mid-1990s, may well be the source of informational rents that should not be considered as excessive. In any case, it is argued that the Commission's report suggests, even if implicitly, to improve public decision-making, in the energy sector and in state intervention in general. Keywords: Privatisation; electricity prices; rents; consumer surplus.

JEL Classification: L32; L38; L51; L94.

Agradecimento: Agradeço ao Eng. Rui Sérgio e a um revisor anónimo comentários a uma versão preliminar deste trabalho. No entanto, as opiniões defendidas, assim como qualquer erro ou imprecisão que possa existir, são da exclusiva responsabilidade do autor.

1. INTRODUÇÃO

O déficit tarifário e a possibilidade de haver rendas excessivas têm sido uma fonte de polémica sobre a intervenção do Estado no setor elétrico nos últimos 15 anos. Houve um inquérito parlamentar e a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) concluiu pela existência de rendas excessivas, mas com divergências significativas entre os seus membros, evidenciadas pelas declarações de voto apresentadas por todos os grupos parlamentares.

Neste trabalho discutem-se os fundamentos e as consequências da política de défices tarifários e das políticas que conduziram ao que a CPI considerou terem sido rendas excessivas aceitando-se o enquadramento legal seguido pela CPI.

Sobre a política de défices tarifários não se encontram fundamentos nem de eficiência, nem de equidade e é duvidoso que se possa justificar com base no argumento habitual de estabilidade tarifária. Essa política parece ser mais facilmente explicada como um aproveitamento pelo governo, com fins eleitorais, de alguns problemas de ação coletiva dos consumidores (eleitores) que valorizariam os seus ganhos imediatos, sem consideração de que os custos futuros seriam superiores.

De acordo com depoimentos apresentados na CPI, a criação de rendas excessivas começou por estar associada à privatização da EDP e, mais tarde, da REN. Neste trabalho discute-se sobretudo o que se admitiu terem sido os efeitos da criação dos CAE e dos Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC). No que diz respeito somente ao mercado de eletricidade, aceitando a conclusão de que existiram rendas excessivas, tiveram os efeitos negativos associados ao poder de mercado, subindo os preços de forma ineficiente. No entanto, tendo em conta toda a economia, é possível defender uma política de rendas excessivas com base em critérios de eficiência, sobretudo desde que se assumisse, através de compromissos credíveis, que os custos impostos aos consumidores de eletricidade através de preços mais altos seriam compensados com reduções de impostos, sobre os rendimentos do trabalho, por exemplo. No entanto, não foi esta a abordagem seguida por sucessivos governos que, pelo menos até 2011, não admitiram haver rendas excessivas.

A política na origem das assumidas rendas excessivas parece ter sido iniciada através de um processo de decisão pública relativamente simples. Numa perspetiva de interesse público, o processo pode ser explicado considerando que, decididas as privatizações, por razões que aqui não são discutidas, a maximização da receita a obter era um objetivo de interesse público indiscutível. Estava em causa a receita do Estado, matéria que regra geral não se discute entre nós.

Numa perspetiva diferente, na linha das teorias das escolhas públicas, uma receita maior permitiria ao governo em funções obter recursos para flexibilizar a sua restrição orçamental utilizando-os em objetivos imediatos. Os custos seriam distribuídos através de preços mais altos ao longo dos anos seguintes. Com isto haveria vantagens eleitorais se os consumidores (e eleitores) subestimassem, ou ignorassem, os custos que iriam suportar no futuro. Nesta perspetiva, ao longo dos anos a política de déficit tarifário terá sido complementar, no sentido político, da política de rendas excessivas. Dilatou no tempo os seus efeitos, tornando-os menos visíveis para os consumidores.

Depois desta discussão, que tem como pressuposto a aceitação das conclusões da CPI de que houve rendas excessivas, é analisado o pressuposto. O conceito de rendas excessivas é

complexo e não é evidente que na CPI tenham sido avaliadas todas as suas dimensões, nem todas as consequências dos modelos de regulação do setor elétrico que foram adotados a partir de 1995. E assim, não é de excluir que não tenha havido rendas excessivas – pode ter havido rendas, mas não seria evidente que tivessem de ser classificadas como excessivas, se se entender que esta designação implica que se trate de rendas que devem ser eliminadas.

Não significam estas dúvidas que do relatório da CPI se não retirem conclusões. De facto, quer se aceitem as suas conclusões, quer se entenda que não ficou demonstrada a existência de rendas (ou mesmo que, pelo menos nalguns casos, não havia rendas) o relatório da CPI permite sugerir linhas de atuação futura, não tanto em termos de compensações a pagar aos consumidores de eletricidade, que é uma das preocupações do relatório, mas sobretudo em termos do processo de decisão pública, no mercado elétrico ou em qualquer outro, discutidas como comentários finais deste trabalho.

2. DÉFICE TARIFÁRIO

2.1. ORIGENS DO DÉFICE TARIFÁRIO

Em 1995 estabeleceu-se que a variação das tarifas e preços a clientes finais em baixa tensão não deveria ser superior à taxa de inflação e que o valor dos custos não refletidos nessas tarifas e preços seria repercutido nas tarifas e preços dos cinco anos seguintes.¹ Foi esta a origem do que depois se veio a chamar o défice tarifário no setor da eletricidade. Existe um défice tarifário se as receitas autorizadas para cobrir os custos aceites num determinado ano não são alcançadas com os preços aprovados para esse ano, pagando-se a diferença ao longo dos anos seguintes.

Em 2006 o teto estabelecido em 1995 para os preços da eletricidade, a taxa de inflação, foi pela primeira vez uma restrição ativa na definição dos preços regulados. Nesse ano foi criado um défice tarifário de 335 milhões de euros, para manter o crescimento dos preços ao nível da inflação esperada, de 2,9%, em vez do crescimento de preços de 14,4% que seria necessário para cobrir a variação esperada de custos (CPI, 2019, p. 92).

Em 2006 esta restrição foi eliminada, pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, que, no contexto da liberalização dos mercados de eletricidade, estabeleceu as bases gerais da organização e funcionamento do Sistema Elétrico Nacional, bem como as bases gerais aplicáveis ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade. As regras de formação de preços deveriam ser estabelecidas através do Regulamento Tarifário da ERSE, a autoridade reguladora.²

No entanto, perante a inevitabilidade de novo défice em 2007, o governo voltou a intervir em 2006, definindo no fim do ano novas regras aplicáveis à recuperação do défice tarifário, assim como o regime aplicável aos ajustamentos tarifários apurados em cada ano.

¹ Art. 4.º do Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de julho, com a redação do Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro.

² Art. 62.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, e art. 66.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto. Este último diploma previa que o défice tarifário acumulado até 31 de dezembro de 2006 fosse recuperado nos cinco anos seguintes.

Basicamente, estabeleceu-se que a variação de preços em 2007 não poderia ser superior em mais de 6% aos preços de 2006, que o défice tarifário acumulado seria recuperado no prazo de 10 anos e que isso se verificaria através da sua integração na tarifa de uso global do sistema relativa à baixa tensão.³ Esta última regra significava que o grupo de consumidores que tinha beneficiado com o défice tarifário em 2006, os consumidores de eletricidade em baixa tensão, era também o grupo que iria suportar os seus encargos.

Em 2008, flexibilizou-se a formação de défices tarifários anuais. Estes poderiam verificar-se, por decisão do ministro responsável pela energia, na sequência de proposta fundamentada da ERSE, a ser apresentada ao governo. Essa proposta deveria dar-se na sequência de uma avaliação fundamentada dos efeitos das flutuações em custos estruturais, como os custos de aprovisionamento de energia.

Depois de 2008 o défice tarifário aumentou sobretudo em consequência de dois fatores: os sobrecustos resultantes do quadro legal que tinha sido criado para a produção de energia com fontes renováveis, que veio a ser designado como produção em regime especial, assim como com a aceitação de diferimentos de pagamentos anuais relativos a um modelo de regulação contratual que estabelecia uma regra de remuneração baseada no que foi designado como Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC).⁴ O défice tarifário passou a ser prática habitual em vez de excecional. Do valor inicial de 335 milhões relativo ao diferimento de 2006 atingiu-se um máximo de 5 080 milhões em 2015 (CPI, 2019, p. 110).

2.2. CONSEQUÊNCIAS DO DÉFICE TARIFÁRIO NO MERCADO DE ELETRICIDADE

Para sintetizar os principais aspetos desta política vamos considerar um mercado de eletricidade em que existem somente dois períodos, o período 0 e o período 1. O período 0 está representado na Figura 1. A procura é descrita pela curva D_0 e, na ausência de défice tarifário e de rendas excessivas, os custos unitários aceites pelo regulador são descritos por C_0 . O objetivo do regulador é igualar os preços aos custos unitários aceites em cada um dos períodos.

Sem rendas excessivas nem défice tarifário o mercado está em E_0 . O preço regulado é P_0 e tem-se a produção Q_0 . Se o custo unitário, C_0 , corresponder ao custo marginal social

³ Art. 5.º e art. 6.º do Decreto-Lei n.º 237 B/2006, de 18 de dezembro.

⁴ Sobre a definição de produção em regime especial, vejam-se os artigos 17.º, 18.º e 73.º-A do Decreto-Lei 29/2006 com a redação do Decreto-Lei n.º 78/2011, de 20 de junho. Em 2008, pagamentos relativos a qualquer tipo de encargo, custo ou proveito decorrente do regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de dezembro, que procedeu à definição das condições de cessação dos contratos de aquisição de energia (CAE) e à criação de medidas compensatórias relativamente à posição de cada naqueles contratos. (artigo 2.º do Decreto-Lei 165/2008). No entanto, em 2011, tendo em conta também o aumento do IVA sobre a eletricidade e as medidas tomadas no quadro da crise económica, admitiu-se que os ajustamentos anuais determinados nos termos do Decreto-Lei n.º 240/2004, de 27 de Dezembro, relativos ao ano de 2010 seriam repercutidos nos proveitos permitidos de 2013 do operador de rede de distribuição em média tensão (MT) e alta tensão (AT) (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 109/2011 de 18 de novembro). No final de 2012 viria a ser autorizado outro diferimento nos pagamentos anuais relativos aos CMEC de 2011 e de 2012 (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 256/2012, de 29 de novembro). Já em 2014, determinou-se que o montante não repercutido dos ajustamentos anuais referente ao ano de 2012 seria repercutido, em partes iguais, nos proveitos permitidos de 2017 e 2018 do operador da Rede Nacional de Distribuição de Eletricidade em média tensão (MT) e alta tensão (AT) (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 32/2104, de 28 de fevereiro).

esta afetação de recursos é eficiente. Se corresponder ao custo médio tem-se tipicamente um resultado *second best*, mas que é muitas vezes aceite na regulação, quando existem custos fixos e afundados.

Um défice tarifário é introduzido se o regulador admitir que, no período 0, o custo C_0 é muito elevado porque corresponde a um aumento muito grande relativamente ao preço que se verificava antes. Neste caso, apesar de se reconhecer como relevante para regulação o custo unitário C_0 , é estabelecido um preço C_{do} , inferior a C_0 , e considerado socialmente mais aceitável. Isto implica um prejuízo para a empresa, a ser recuperado no período 1.

Do lado dos consumidores importa ver como entendem esta política. Se só considerarem o que se passa no período 0, ignorando que vão ter de pagar o défice depois, o equilíbrio de mercado passa para E_{do} . O excedente dos consumidores aumenta $A + B$. A área A corresponde a uma transferência de rendimento da empresa regulada para os consumidores e a área B é um ganho que acontece porque há um aumento de consumo, pois a disponibilidade para o pagar é superior ao preço. A empresa regulada perde a área $A + B + C$.

No período seguinte a empresa regulada tem direito a recuperar o lucro perdido. O valor que tem a receber é superior ao ganho dos consumidores no período 0, porque pela quantidade ($Q_{do} - Q_0$) vão pagar mais do que o valor que lhe atribuem, sendo o pagamento em excesso dado pela área C.⁵ A questão é saber como se vai dar essa recuperação – quem paga e como paga. Poderia ser através de um preço mais alto por kwh, ou poderia ser através da introdução de uma componente fixa, independente do consumo no preço. A primeira opção legislativa foi que os défices tarifários de 2006 e de 2007 deveriam ser recuperados através da sua integração na tarifa de uso global do sistema relativa à baixa tensão, nos termos do Regulamento Tarifário.⁶

Daqui resultaram duas consequências. Em primeiro lugar, criou-se uma diferença na tarifa de uso global do sistema, entre a alta e média tensão por um lado, e a baixa tensão, por outro. Procurava-se com isto, naturalmente, garantir que seriam os consumidores de baixa tensão, os beneficiados com a descida de preços em 2006 e em 2007, que pagariam os défices tarifários correspondentes. Em segundo lugar abandonou-se a possibilidade de o défice tarifário ser pago através de um preço fixo, independente do consumo. Pela construção do sistema tarifário, nos termos do Regulamento Tarifário, a tarifa de uso global do Sistema não se traduz por uma componente fixa do preço. Repercute-se nas tarifas através do preço por Kwh e através do preço da potência contratada. Este último é, para cada classe de consumo, independente do consumo – mas varia com a classe de consumo (c.f. Garcia et al., 2016). Neste caso, incorpora-se esta opção regulativa admitindo que há um aumento do custo unitário do período 1, relativamente à situação sem défice tarifário, de C_0 para C_{d1} . O mercado no período 1 está representado na Figura 2. Para facilitar a comparação admite-se que a procura, D_0 , e o custo unitário, C_0 , têm valores iguais aos do período 0 e

⁵ A hipótese de comportamento míope pode ser abandonada facilmente. Admitindo que a procura de cada consumidor é, no período 1, igual à do período 0, se os consumidores interiorizarem que irão pagar no período seguinte para compensar esta descida de preços no período 0, o preço “integral” que enfrentam no período 0 é C_0 – e o seu consumo não se alteraria. Neste caso, não haveria variações de excedentes de mercado, haveria somente uma transferência de rendimento da empresa para os consumidores no primeiro período, dada pela área A.

⁶ Art. 2.º do Decreto-Lei n.º 237-B/2006, de 18 de novembro.

que a taxa de juro é 0. Garantindo-se que a empresa regulada não tem prejuízo no conjunto dos dois períodos, $G = A + B + C$.

A quantidade é Q_{d1} , havendo, relativamente à quantidade sem défice Q_0 , uma contração que é fonte de perda de eficiência. O preço é $C_{d1} > C_0$, ou seja, vai ser superior ao preço que se verificaria sem défice e o aumento de preços no período 1 é superior à redução de preços no período 0, pois o défice tarifário distribui-se por uma quantidade consumida mais pequena. A posição da empresa regulada não varia neste caso. No entanto, ao longo dos dois períodos há uma perda líquida dos consumidores, dada pela soma das áreas C e F. Os consumidores perdem mais do que aquilo que recebem no período inicial, quando se formou o défice. Assim, a política de défice tarifário é uma política de redistribuição do rendimento entre dois períodos, mas, associada a esta transferência de rendimento, é criada ineficiência.

Esta ineficiência depende da elasticidade procura preço direta, da quantidade procurada, das receitas da empresa regulada e da variação de preços em cada um dos períodos. Sobre a elasticidade procura preço direta no mercado de eletricidade português a evidência disponível é escassa. Silva et al. (2017) estimam que a elasticidade procura preço no mercado residencial pode ser relativamente elevada no médio e no longo prazo, com valores entre -0,6 e -0,8 sugerindo que aumentos de preço podem implicar quedas significativas na procura, sendo maiores os efeitos nos níveis de rendimento mais baixos, em que a procura é elástica. Outros estudos, menos detalhados, sugerem uma procura de eletricidade mais rígida com valores de -0,3 e -0,09 (Rodrigues, 2012 e Esperança 2015, respetivamente).⁷

O quadro 1 apresenta os resultados de uma simulação para valores da elasticidade procura preço nestes intervalos, tendo como referência um consumo residencial de 14 mil milhões Kwh, próximo do nível de consumo na segunda metade da década passada e um custo aceite pelo regulador de € 0,105/kwh. Este seria o preço na ausência de défice tarifário (e, no quadro do mercado português, sem os impostos). O valor do défice por Kwh foi definido para que, com uma elasticidade procura-preço direta de -0,3, se tenha um valor do défice tarifário igual ao que se verificou em 2006, no primeiro ano da sua aplicação.

Este exemplo quantifica a ideia anterior, segundo a qual a política de défice tarifário tem um efeito redistributivo, com uma perda para os consumidores. No período 0 há uma aparente redistribuição do rendimento da empresa para os consumidores e no período 1 dos consumidores para a empresa. Na prática, é como se o governo obrigasse os consumidores do período 1 a fazer um empréstimo aos do período 0.⁸ Para esta transferência de recursos no tempo, a sociedade tem uma perda de eficiência €0,07 por cada euro que é emprestado, para uma elasticidade procura-preço de -0,3. Com uma procura mais elástica (rígida), a perda de eficiência associada ao défice tarifário é maior (menor).

⁷ Noutros trabalhos não se encontrou relação significativa entre a procura de eletricidade e o preço (por exemplo, Carmona 2006). Na literatura encontra-se uma grande variação de resultados na estimação da elasticidade procura-preço de eletricidade. Por exemplo, Espey e Espey (2004) encontram um valor mediano para a elasticidade procura preço de curto prazo de -0,28, numa amostra de 36 estudos), mas com valores que vão de -0,004 a -2,01. Para as elasticidades procura-preço de longo prazo a dispersão é semelhante, mas com uma procura mais elástica, com o valor mediano de -0,81 (citado em Bergh, 2008).

⁸ Um governante da época referiu que os consumidores deviam dinheiro à EDP, com o défice tarifário. Mas o quadro legal do défice tarifário pode também ser visto como um empréstimo dos consumidores futuros aos consumidores atuais, intermediado pela empresa regulada, que recebe para o efeito uma remuneração – para este efeito o produtor de eletricidade age como um banco, por imposição do governo.

Figura 1: Efeito do défice tarifário no período 0

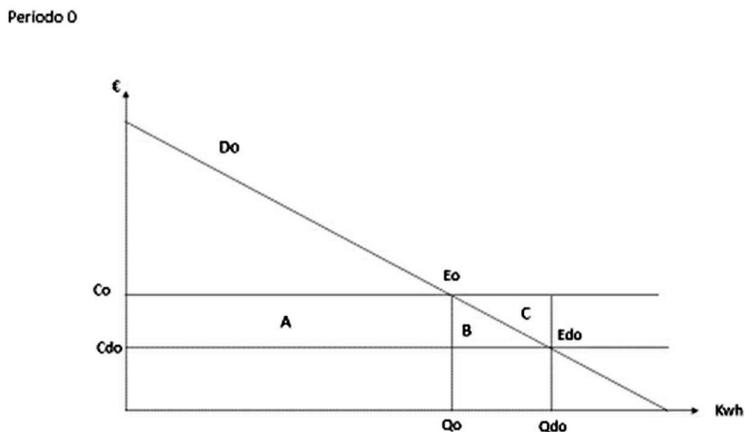
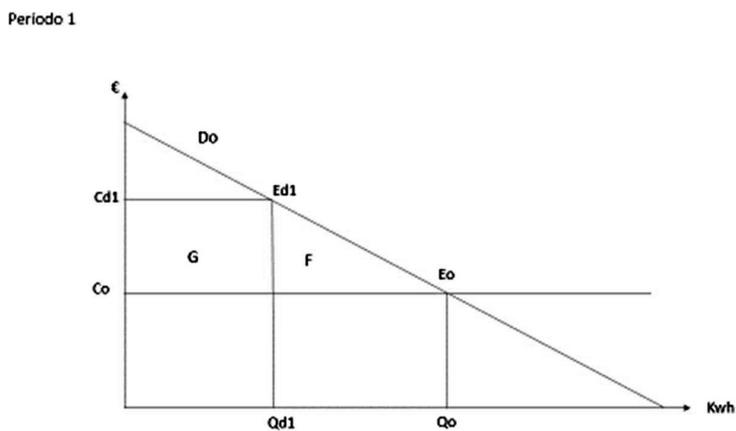


Figura 2: Efeito do défice tarifário no período 1



Quadro 1: Perda de eficiência com o défice tarifário

Período 0								
ϵ	Δc (euros)	c_0 (euros)	q_0 (kwh)	qd_0 (kwh)	cd_0 (€)	A+B+C (€)	C(€)	
-0,7	-2.3%	0,105	14 000 000 000	16 100 000 000	0,083	362,3	23,6	
-0,3	-2.3%	0,105	14 000 000 000	14 900 000 000	0,083	335,3	10,1	
-0,09	-2.3%	0,105	14 000 000 000	14 270 000 000	0,083	321,1	3,0	
Período 1								
ϵ	Δc (euros)	c_0 (euros)	q_0 (kwh)	qd_1 (kwh)	cd_1 (€)	G (€)	F(€)	C+F/G (€)
-0,7	0,03325	0,105	14 000 000 000	10 896 666 667	0,138	362,3	51,6	0,21
-0,3	0,02586	0,105	14 000 000 000	12 965 600 000	0,131	335,3	13,4	0,07
-0,09	0,02340	0,105	14 000 000 000	13 719 200 000	0,128	321,0	3,3	0,02

Nota: As áreas C e F são dadas, aproximadamente, por, $\frac{1}{2} \left(\frac{\Delta c}{c_0} \right)^2 c_0 q_0 \epsilon$ em que ϵ é a elasticidade procura-preço direta.

A ineficiência causada pelo défice tarifário poderia ser eliminada caso o pagamento do défice no período 1 se verificasse com base num preço fixo independente do consumo. É duvidoso que uma solução deste tipo fosse politicamente viável. Se se tratasse de um montante por consumidor igual para todos, seria uma política regressiva do ponto de vista redistributivo, com os consumidores com níveis de consumo mais baixos a pagar parte do défice dos consumidores com níveis de consumo mais elevados. O problema poderia, no entanto, ser resolvido se cada consumidor no período 1 pagasse o défice que tinha originado no período zero. Neste caso, o pagamento feito no período 1 seria independente do consumo realizado no período 1, dependeria do consumo no período 0 – e neste sentido contribuiria também para que os consumidores não tivessem um comportamento míope, compreendendo no período 0 que sempre teriam de pagar o preço integral da eletricidade – e assim seria também eliminada a ineficiência nesse período. O resultado seria mais eficiente do que o da política que foi adotada.

A discussão pode ser um pouco mais densificada, introduzindo a possibilidade de haver rendas excessivas (Figuras 3 e 4).

Neste caso a regulação faz-se em função dos custos reconhecidos Cr , sendo $Cr-Co$ o valor unitário da renda excessiva. Tal como no exemplo anterior admite-se que a procura e os custos unitários aceites são iguais nos 2 períodos e que a taxa de juro é zero. Sem défice o mercado está em Er. Quando o défice é criado, no período 0, há uma descida de preço de Cr para Cd_0 , sendo a diferença correspondente ao défice tarifário por unidade.⁹ O ganho dos consumidores é $A+B$. Note-se que neste caso existe uma diferença entre a perda real da empresa, $A - D$, e a perda da empresa reconhecida pela autoridade pública, $A + B + C$, pois para a autoridade pública o custo relevante é Cr , mas a expansão do consumo

⁹ Também se poderia admitir que com o défice tarifário o preço ficasse abaixo de Co .

ocasionada pela descida do preço é lucrativa para a empresa regulada devido à hipótese de haver rendas excessivas.

No período 1, o preço está acima de C_r , para que se pague o défice. A perda dos consumidores relativamente ao ponto E_r é $H + F$ e o ganho real dos produtores $H - G$, sendo $H = A + B + C$. No conjunto dos dois períodos os consumidores perdem $C + F$ e as empresas ganham $B + C + D - G$. Neste caso, a descida de preços do período 0 corresponde a um ganho de eficiência nesse período pois as rendas excessivas são diminuídas, mas a perda da empresa é recuperada no período seguinte, com preços mais altos.

Os governos que, ao longo dos anos, adotaram a política de défices tarifários no setor elétrico basearam-se na ideia de que a estabilidade tarifária era um valor em si mesmo, e que os défices tarifários eram uma política adequada para promover a estabilidade tarifária.

Em 2006, por exemplo, perante uma proposta de preços regulados apresentada pela ERSE que implicaria um aumento de preços de cerca de 14% considerou-se que os aumentos propostos, a verificarem-se, teriam efeitos negativos, tanto ao nível da inflação como do poder de compra dos consumidores e assim importaria aumentar para 10 anos o período de recuperação do défice tarifário acumulado por forma a diluir os seus efeitos ao longo do tempo (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 237-B/2006 de 18 dezembro).

Em 2008 foi de novo considerado de interesse público que, em cada ano, pudesse haver desvios entre os preços e os custos e que o défice daqui resultante fosse eliminado de forma gradual ao longo do tempo, mitigando a volatilidade tarifária resultante de fatores como a variação de preços dos combustíveis sólidos, a variação na produção hídrica e, de uma forma mais ambígua das condições relacionadas com a liberalização (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 185/2008 de 21 de agosto.)

Figura 3: Efeito do défice tarifário no período 0, com rendas excessivas

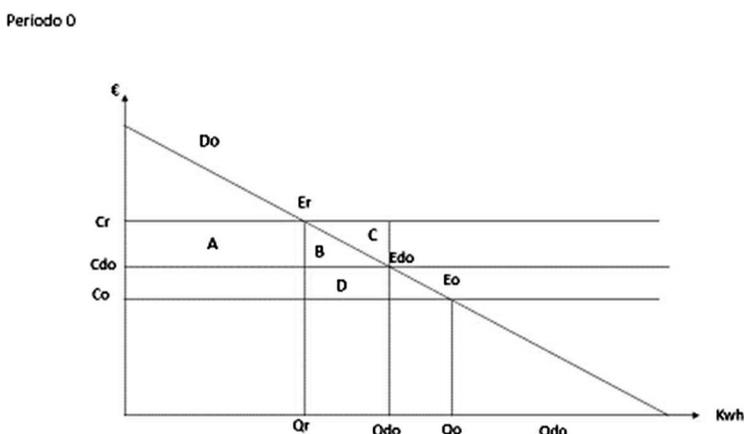
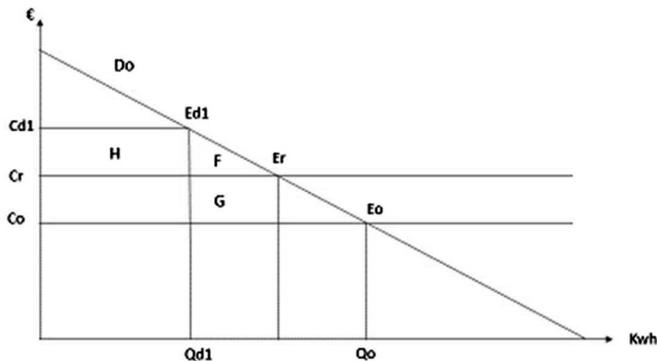


Figura 4: Efeito do déficit tarifário no período 1, com rendas excessivas

Período 1



2.3. ARGUMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO PARA A POLÍTICA DE DÉFICE TARIFÁRIO

A análise do déficit tarifário envolve dois aspetos: saber se o déficit tarifário contribui para a estabilidade de preços e saber se faz sentido que a estabilidade de preços seja, neste caso, um objetivo de interesse público.

Quanto ao primeiro aspeto, a resposta não é evidente. Admita-se, no caso representado nas Figuras 1 e 2, que antes do período 0 o custo unitário e o preço eram Cd_0 . No período 0 houve um aumento do custo unitário para Co e a política de déficit tarifário teve como objetivo manter o preço em Cd_0 . No entanto, para pagar o déficit assim constituído o preço no período 1 vai subir para Cd_1 que é maior do que Co . Ou seja, com déficit tarifário tem-se a sequência de preços Cd_0 , Co , Cd_1 . Sem déficit tarifário ter-se-ia a sequência de preços Cd_0 , Co , Co . Com a política de déficit tarifário troca-se um aumento de preços de Cd_0 para Co no período 0, por um aumento de preços, maior, de Co para Cd_1 , no período 1.

Não é evidente haja estabilidade do nível de preços. Assim, a política de déficit tarifário, entendida como política de estabilidade de preços, é sobretudo uma aposta numa redução de preços no futuro. Seria necessário que no período 1 houvesse uma descida de Co para um valor mais baixo, descida suficientemente grande para que se pudesse estabelecer um preço inferior ao preço Cd_0 mas que permitisse pagar o déficit criado no período 0. Se essa redução de custos não acontecer no período 1, e, por exemplo, se Co se mantiver, os preços têm de subir no período 1 e não há “estabilidade” tarifária. O problema é agravado se Co aumentar no período 1 porque aumentam os custos de produção de energia elétrica.

É claro que o exemplo pode ser mais realista e considerar que o pagamento do déficit não tem de estar concentrado num único período. Neste caso, o “choque” seria certamente menor em cada período, mas porque era distribuído ao longo de vários períodos.

Isto leva-nos ao segundo problema a considerar, o de saber se a estabilidade tarifária, garantida através de preços regulados para o efeito, é um valor de interesse público. Não é evidente que o seja. A orientação dos preços para os custos marginais dos bens e dos serviços é um dos benefícios fundamentais de um mercado concorrencial e em princípio deveria ser um dos benefícios de um mercado regulado. As variações de preços dos bens e serviços devem estar relacionadas com a escassez relativa dos *inputs* utilizados na sua produção para se promover eficiência na produção, no consumo e no investimento. A introdução de regras de estabilidade tarifária como as que temos vindo a discutir quebra essa relação.¹⁰

Discutido o argumento da estabilidade tarifária, importa discutir outros argumentos suscetíveis de ser invocados como argumentos de interesse público.

Nos casos anteriores, a política de défice tarifário é uma política em que basicamente o Estado redistribui rendimento entre cada consumidor e a empresa regulada: no primeiro período o rendimento vai da empresa para os consumidores e no segundo dos consumidores para a empresa ou, dito, de outro modo, cada consumidor subsidia o seu consumo no período 0 com um gasto adicional no período 1. No conjunto dos dois períodos cada consumidor fica pior porque há um custo com a ineficiência provocada pelo défice tarifário. Parece um exercício arbitrário e custoso de gestão, pelo Estado, do rendimento de cada um.

No entanto importa ver se eliminando as hipóteses mais simplificadoras que foram adotadas se encontram outros argumentos para o défice tarifário.

Desde logo, a procura de cada consumidor não deve ser igual em cada um dos períodos: alguns consomem mais no primeiro período, outros menos, outros deixam de consumir e aparecem também novos consumidores. Assim, a política de défice tarifário implica uma transferência adicional de rendimento dos que consomem mais no período final, para os que consomem mais no período inicial.

No entanto, em qualquer um destes casos não se vê um motivo para subsidiar os consumidores de eletricidade num dado momento pelos consumidores futuros de eletricidade, sendo ainda provável que a maior parte dos consumidores futuros coincide com os atuais.¹¹

Em segundo lugar, importa considerar que alguns dos consumidores têm um rendimento baixo e o seu poder de compra seria muito afetado com uma grande subida de preços. Poder-se-ia dizer que procurava proteger estes consumidores de menor rendimento. Mas é provável que muitos dos consumidores de menor rendimento num ano sejam também consumidores de menor rendimento nos anos seguintes, em que vão ter de suportar o aumento de preços necessário para pagar o défice tarifário. Ou seja, não se protegem de facto estes consumidores. E se é possível que nalguns casos o rendimento aumente ao longo do tempo, tornando mais fácil

¹⁰ Se as variações de C_0 fossem resultado não da escassez relativa dos *inputs* utilizados na produção de eletricidade, mas de opções de política económica ineficientes, o objetivo deveria ser corrigir a política económica que estivesse na fonte de distorções nos custos aceites pelo regulador e nos preços.

¹¹ Se os défices tarifários se acumularem ao longo de vários anos e forem reduzidos também ao longo de vários anos, temos uma política que pode ter implicações nos preços ao longo de 15 ou de 20 anos, como aconteceu. No entanto, mesmo ao longo de um período deste tipo a maior parte dos consumidores residenciais são os mesmos. É uma parte pequena a que sai do mercado, por emigração ou por morte, e uma parte pequena a de novos consumidores, por nascimento, constituição de novos agregados familiares, turismo ou imigração. A maior parte dos consumidores está no mercado ao longo do período em que está em vigor a política de défice tarifário. Se o consumo de cada um variou da mesma forma ao longo desses anos, a política de défice tarifário implicou sobretudo uma transferência de rendimento no tempo para cada um deles.

pagar a conta de eletricidade, não é de excluir que alguns consumidores percam rendimento ao longo do tempo, ficando com a vida mais complicada com o défice tarifário.

Uma terceira simplificação tem a ver com a taxa de juro. A empresa regulada é compensada pelo deferimento do recebimento da receita no período zero através de uma taxa de juro estabelecida pelo governo.¹²

Esta medida, inteiramente aceitável, admitindo que desta taxa de juro não resultem nem rendas nem perdas para a empresa regulada, implica um efeito distributivo adicional. Há consumidores que no período zero têm dívidas de consumo e outros que, pelo contrário têm aplicações financeiras. Para os que têm dívidas de consumo, se pagam uma taxa superior à que a empresa recebe pelo défice tarifário, o que é uma hipótese razoável, há um ganho. Para os que apliquem o dinheiro que, no período 0, tenha sido poupado com o défice tarifário haverá uma perda (ganho) se receberem por essa aplicação uma taxa de juro inferior (superior) à taxa de juro que a empresa recebe pelo défice tarifário.

Neste caso, para se proteger os consumidores, a opção mais simples para evitar perdas de ineficiência seria dar a cada consumidor a possibilidade de optar pelo plano de preços relativo ao défice tarifário, explicitando-se devidamente os custos futuros implicados pelo défice. Uma outra opção, era utilizar outros instrumentos para proteger os consumidores mais vulneráveis – poderia ser mais complicado, mas talvez fosse mais ajustado, tanto mais que, como se disse, muitos dos consumidores que têm baixo rendimento no período 0 terão também baixo rendimento no período 1, em que são penalizados.

Sintetizando, a política de défice tarifário não resolve nenhuma falha de mercado, pelo contrário é fonte de ineficiências, tem efeitos redistributivos que em boa parte dos casos são arbitrários e, também por este motivo, não é evidente que possa ser utilizada para proteger as famílias de menor rendimento - um objetivo que seria meritório na presença de aumentos de preços significativos, mas para o qual o défice tarifário não é o instrumento mais adequado. Por fim, não se pode dizer que garanta a “estabilidade tarifária”, que seria um dos motivos para a sua criação.

2.4. OBJETIVOS POLÍTICOS NAS ORIGENS DA REGULAÇÃO

Os argumentos anteriores sugerem que o objetivo de estabilidade de preços formalmente consagrado na lei não teria grande fundamento do ponto de vista do mercado. Ou seja, não parece haver um argumento de interesse público com fundamento empírico.

Uma explicação alternativa aos argumentos de interesse público pode ser sugerida a partir da abordagem sugerida pela teoria das escolhas públicas e pela teoria económica da regulação. Nesta linha, admitimos que o resultado do processo político resulta da interação de todos os interessados, cada um defendendo os seus interesses próprios.¹³

¹² Veja-se, por exemplo, o art. 2.º do Decreto-Lei 237-B/2006, de 18 de dezembro. A fixação da taxa de juro a aplica foi naturalmente objeto de algum debate na CPI: a taxa de juro deveria corresponder ao custo do capital da empresa? Ou deveria corresponder à remuneração de um empréstimo sem risco?

¹³ A presença de associações de consumidores influentes e ativas no mercado, como a DECO, sugere que o problema da ação coletiva pode estar resolvido para um grande número de consumidores. As associações empresariais em princípio deveriam resolver o problema de ação coletiva das empresas suas associadas.

Consideramos basicamente 3 grupos de interesses – o Governo, a empresa regulada e os consumidores. Para a empresa regulada a política de défice tarifário seria em princípio neutra, do ponto de vista dos lucros.¹⁴ Para os consumidores, o interesse no défice dependeria da sua informação sobre os seus benefícios e custos. Os consumidores que antecipassem corretamente os seus custos futuros, perceberiam que iriam ter de pagar mais no futuro. Para estes consumidores não haveria razões para o défice tarifário. No entanto para os consumidores que não antecipassem um aumento futuro na sua fatura de eletricidade a política de défice tarifário poderia parecer vantajosa.

Num caso destes, como em tantos outros, cada consumidor decidiria com grandes limitações cognitivas. Teria um conhecimento da vantagem imediata que resultaria do défice tarifário, mas não é óbvio que processasse a informação sobre os custos futuros. Poderia até esperar que estes custos viessem a ser suportados por outros. Em qualquer caso o défice tarifário seria uma política com benefícios certos e imediatos e custos incertos e futuros.

Neste sentido uma explicação simples para a política do défice tarifário pode basear-se somente num aproveitamento pelo governo das limitações cognitivas dos consumidores (e eleitores) para obter apoio eleitoral. O fim seria manter o poder, na linha da teoria das escolhas públicas. O défice garantia um benefício imediato e a subida de preços verificava-se no futuro, depois de eleições.

Este argumento é compatível com as intervenções do governo sobre os défices tarifários, em 2006, pouco depois das eleições que tinha ganho, e em 2008, pouco antes de novas eleições, para evitar grandes aumento de preços da eletricidade na legislatura.

3. RENDAS EXCESSIVAS E EFICIÊNCIA ECONÓMICA

Em 1995 foram definidas as bases de organização do Sistema Elétrico Nacional, constituído pelo Sistema Elétrico de Serviço Público (SEP) e pelo Sistema Elétrico Independente. No SEP integravam-se a Rede Nacional de Transporte e as instalações de produção e as redes de distribuição exploradas mediante um regime de licença vinculada ao SEP. As instalações de produção da Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade (EDP) e as redes de distribuição da EDP– Electricidade de Portugal, (na altura exploradas por empresas separadas dentro do grupo) foram incluídas no SEP.¹⁵

Em 1996 o governo decidiu aplicar às centrais da EDP o modelo dos CAE que, em 1993 e em 1994, tinham sido a base contratual utilizada para a exploração das centrais do Pego e da Tapada do Outeiro, numa altura em que, com sucesso, se pretendia captar investimento

¹⁴ Na prática pode não ter sido, por vários motivos. Em primeiro lugar, a empresa regulada poderia ter ganhos ou perdas com a taxa de juro fixada pelo governo, para capitalizar o valor do défice ao longo do tempo. Além disto, o governo previu desde 2006 a possibilidade de titularização da dívida tarifária pela empresa regulada (veja-se por exemplo o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 237-B/2006, de 18 de dezembro). Um assunto que veio a ser debatido na Comissão Parlamentar de Inquérito foi a eventual existência de lucros na titularização desta dívida e a sua repartição com os consumidores. Finalmente há a questão da variação do lucro quando o défice tarifário coincide com rendas excessivas elevadas, descrito na Figura 3.

¹⁵ Artigos 17.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de julho.

estrangeiro para a produção de energia. Nestes contratos, a rentabilidade do investimento foi definida na sequência de concurso público internacional.

Por esta via, às centrais da EDP ficou assegurado por um determinado prazo um quadro de remuneração que as protegia de riscos associados a variações de preços dos combustíveis fósseis ou da eletricidade, a maus anos hidrológicos ou à liberalização do setor¹⁶. A rentabilidade prevista era na altura um pouco inferior à que tinha sido estabelecida antes para os CAE das centrais do Pego e da Tapada do Outeiro. Foi ainda prevista a possibilidade de a EDP poder prolongar a exploração dos ativos para além do seu termo contratual.

A extensão dos CAE à EDP tem sido discutida como uma das fontes de rendas excessivas no setor elétrico. Foi considerada como “a maior renda alguma vez criada em Portugal”. Isto, sendo a EDP uma empresa pública. O objetivo seria aumentar o valor da empresa, tendo em vista a sua privatização.¹⁷

Posteriormente, com a liberalização e com a criação do MIBEL, considerou-se necessário extinguir os CAE. O problema era definir o modelo que os iria substituir. Optou-se por um mecanismo que procurava assegurar, num quadro de liberalização, as remunerações que os CAE asseguravam, e que eram os CMEC.¹⁸

A fundamentar a opção tomada terá pesado a ideia de valorização da EDP, por basicamente três motivos: a) o Estado ainda detinha 25% da empresa, que pretendia privatizar; b) a privatização de 75% da empresa tinha sido feita incorporando o valor dos CAE, pelo que adotar uma opção que não garantisse a equivalência contratual com os CAE poderia ter riscos legais elevados e eventualmente prejudicar a credibilidade do Estado em geral; c) importava defender a posição da EDP no quadro do mercado ibérico, para garantir controlo nacional sobre decisões fundamentais.

Este novo mecanismo suscitou dois tipos de problemas. Em primeiro lugar importaria saber se era necessário manter o equilíbrio contratual relativamente aos CAE ou se, perante a liberalização decidida num quadro europeu, o governo poderia adotar um outro modelo eventualmente mais favorável aos consumidores. Em segundo lugar, tendo sido abandonada esta opção, importaria saber se com os CMEC tinham sido introduzidos ganhos adicionais aos que estavam previstos nos CAE.

Uma avaliação das consequências finais dos CMEC não é pacífica. No relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, aprovado por maioria, recomenda-se que haja uma correção dos elementos que “pervertem o objetivo legal de manutenção do equilíbrio contratual”. Além disto recomenda-se a revisão da “sobre-remuneração constituída pela atribuição dos CAE à EDP e mantida pelos CMEC”.¹⁹

¹⁶ Este era de poucos anos no caso das centrais de Setúbal e do Carregado (a fuelóleo), ia até 2017 no caso de Sines (carvão) e situava-se entre 0 e 30 anos no caso das centrais hídricas (Sérgio, 2020)

¹⁷ A expressão é atribuída ao Eng. João Talone. Os Eng. Mira Amaral e Sampaio Nunes, sem mencionar explicitamente rendas excessivas, falaram dos interesses financeiros do Estado (CPI,2019) pp. 26-27.

¹⁸ Decretos-Lei n.º 185/2003, de 20 de agosto, e n.º 240/2004, de 27 de dezembro.

¹⁹ CPI (2019), pp. 59-60. O Grupo Parlamentar do PSD apresentou uma avaliação dos mesmos factos em que reconhece também a importância dos CAE e dos CMEC para o valor da EDP, a obter pelo Estado nas privatizações, enfatiza os riscos legais de uma opção diferente e valoriza a ideia de se procurar evitar uma desvalorização por via legal da posição da EDP no mercado ibérico. No entanto, não conclui que os CMEC tenham trazido vantagens adicionais à EDP, nem pela necessidade de rever a remuneração atribuída pelos CAE e pelos CMEC (PSD, 2019, p. 53).

A discussão em torno das rendas excessivas que podem ter sido permitidas pelo quadro regulamentar foi mais vasta e envolveu outros aspetos, como a extensão do uso do domínio público hídrico a favor da EDP assim como o quadro regulativo aplicável à REN. Mas pareceu que havia uma grande aceitação da ideia de que houve um objetivo de criar um quadro regulamentar que valorizasse a EDP e a REN tendo em vista as receitas a obter nas várias fases da sua privatização.

Este objetivo não é estranho. Era obrigatório, estava na lei. Entre os objetivos das reprivatizações contavam-se, desde 1990, preservar os interesses patrimoniais do estado e de outros interesses nacionais e reduzir o peso da dívida pública na economia.²⁰ Na revisão de 2011, manteve-se o objetivo de reduzir o peso da dívida, que exige a maximização do encaixe financeiro e, evidentemente, a sua aplicação na redução da dívida.

Para alcançar estes objetivos, o governo podia definir um quadro regulamentar que permitisse às empresas reguladas a privatizar algum poder de mercado e a obtenção futura de lucros económicos, desde que os compradores dessas empresas pagassem antecipadamente ao Estado uma parte desses lucros, através do pagamento de um valor na privatização mais alto do que aquele que se verificaria com um quadro regulativo mais eficiente e mais favorável aos consumidores.

Portanto o argumento de interesse público é claro. A receita do Estado corresponde ao interesse público. Isto significa que, na prática, o estabelecimento de rendas excessivas no mercado, tendo em vista as receitas da privatização, é equivalente a um imposto – pago pelos consumidores ao longo dos anos sendo parte da receita adiantada ao Estado pelos novos acionistas.

Numa perspetiva de análise económica o problema é saber quais são as consequências desta opção na eficiência da economia.

Em princípio dir-se-á que são negativas. Um aumento dos lucros económicos, exige um desvio dos preços em relação aos custos que leva a uma contração do consumo residencial e empresarial.²¹ No entanto, a ineficiência depende da elasticidade procura preço no mercado onde se verificam esses lucros económicos. Como se viu acima, há algum consenso de que a procura de eletricidade é rígida, o que reduz a perda de ineficiência provocada pelo poder de mercado. Se assim for, a renda que resulta do objetivo de maximização da receita do Estado provoca uma ineficiência relativamente reduzida na economia.²²

Um segundo aspeto a considerar é saber o que faz o governo à receita da privatização. Faria sentido utilizá-la para reduzir impostos para reduzir as ineficiências no sistema económico causadas pela fiscalidade se estas fossem elevadas.

²⁰ Alíneas f) e g) do art. 3.º da Lei n.º 11/90, de 5 de abril. O objetivo de reduzir o peso da dívida pública na economia foi mantido com a revisão de 2011 (Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro).

²¹ Em limite a competitividade de algumas empresas, com tecnologias relativamente intensivas em energia, pode ser comprometida. Na economia portuguesa a intensidade energética varia muito segundo os setores de atividade, sendo mais elevada nas indústrias químicas, de pasta de papel e papel, cimento, vidro e cerâmica, madeira e mobiliário e transportes (Eurogroup Consulting, 2014).

²² Admitimos aqui que a o outro tipo de ineficiência associado aos monopólios, a falta de controlo de custos, se não verifica porque os mecanismos de governo corporativo são adequados. Mas a explicação pode ser outra, como se verá mais à frente.

A ineficiência provocada pelos impostos pode ser medida pelo custo marginal dos fundos públicos (CMF), definidos como o valor que a economia perde quando se coleta um euro de receita fiscal:

$CMF = (1 + \alpha)$, em que α corresponde à perda de eficiência provocada pelo imposto.

De um ponto de vista de eficiência económica faz sentido aumentar (reduzir) os impostos que provocam menos (mais) ineficiência.

No caso em análise haveria que comparar a ineficiência criada com as rendas excessivas no setor elétrico para aumentar as receitas da privatização, com o aumento de eficiência que se poderia ter reduzindo-se, no mesmo montante, os impostos nos mercados de fatores (por exemplo, o IRS ou o IRC), ou nos mercados de bens e serviços (por exemplo, o IVA). Para o efeito é necessário ter em conta os impactos que as rendas excessivas e os impostos em análise têm nos mercados a montante e a jusante.

Trata-se de um problema de equilíbrio geral e a evidência disponível é escassa. Alguns resultados relacionados com o problema aqui em análise são apresentados por Barrios *et al.* (2013), que procuraram comparar, para cada um dos países da União Europeia, o valor de CMF que resultaria de um pequeno aumento do imposto sobre o trabalho com o que resultaria de um pequeno aumento do imposto sobre o consumo energético das famílias. Neste exercício, não se considerou o impacto que na economia teria a despesa pública que poderia ser financiada com este imposto e, no caso do imposto sobre o consumo energético, não se considerou o benefício ambiental que daí poderia resultar. Os resultados para Portugal, para a média da União Europeia, ponderada pelo PIB de cada país, e para alguns países da União apresentam-se no quadro 2.

Na União Europeia, em média, a coleção de €1 através de um imposto sobre o trabalho implica uma perda de eficiência de €0,90, mas, em caso de imposto sobre o consumo energético a perda de eficiência será de €0,08. Em Portugal, tal como em Espanha, o custo marginal dos fundos públicos é menor do que 1 no caso do imposto sobre o consumo energético, o que sugere que um imposto deste tipo gera um reajustamento dos preços relativos que permite ganhos de eficiência (Barrios *et al.*, 2013).

Estes resultados apoiam dois argumentos:

Sendo necessário um aumento da carga fiscal será preferível que ela se concretize através um imposto sobre o consumo energético e não através de um imposto sobre o trabalho.

Faz sentido substituir impostos sobre o trabalho por impostos sobre o consumo da energia.

Quadro 2: Custo marginal dos fundos públicos para impostos sobre o trabalho e sobre o consumo energético das famílias

	Impostos sobre o trabalho	Impostos sobre energia
Média EU	1,9	1,08
Portugal	1,82	0,93
Espanha	1,79	0,89
Itália	1,68	1,1
França	2,41	1,42

Fonte: Barrios *et al.* (2013).

O segundo argumento será mais sustentável e relevante do ponto de vista de política económica do que o primeiro, pois este dependerá da existência de desajustamentos nos preços relativos que podem ser pontuais e corrigidos com alguma facilidade, mesmo sem intervenções adicionais do governo. Além disto, no segundo argumento está clara também uma compensação dos contribuintes pela carga adicional que sofreriam enquanto consumidores, tornando a política socialmente mais aceitável.

A existência de rendas excessivas no setor elétrico seria compatível com o primeiro argumento e, desde que o Estado beneficiasse dessas rendas e as utilizasse para reduzir impostos, seria também compatível com o segundo.²³ Assim, se o objetivo do Estado na privatização era a maximização da receita, então a privatização deveria ser definida em articulação com a política fiscal e orçamental.²⁴

4. RENDAS EXCESSIVAS E OUTROS ARGUMENTOS DE INTERESSE PÚBLICO

Pode assim defender-se uma política de criação de rendas, equivalentes a um “imposto” adicional sobre o consumo de eletricidade, com base num argumento de promoção de eficiência de toda a economia através de uma redução correspondente de impostos sobre o trabalho.

No entanto, não é óbvio que tenha sido este o objetivo dos sucessivos Governos. Se o tivesse sido, teria sido necessário explicitar as rendas excessivas implícitas no modelo de regulação adotado e um compromisso credível de redução de impostos sobre o rendimento ou sobre bens e serviços. Não se encontram referências à discussão destes problemas. O que há de mais próximo é a ideia de utilizar as receitas das privatizações para reduzir a dívida pública.²⁵

Sem um compromisso credível do governo em ligar receitas das privatizações a reduções de impostos, as privatizações podem ter tido, pelo contrário, um efeito perverso na despesa. Nos anos em que se verificaram contribuíram para flexibilizar a restrição orçamental do Estado pois, mesmo se aplicadas em dívida permitiam reduzir os juros da dívida, e induzir despesa adicional. Mas, mais do que isso, como não havia nenhum limite ao endividamento público, o Estado podia amortizar dívida com receitas das privatizações, cumprindo um

²³ O Estado beneficiou dessas rendas com a receita das privatizações. No entanto, a compatibilidade de rendas excessivas com a segunda ideia diminui ao longo das várias fases de privatização. Foi maior quando se decidiram os CAE, e menor quando se decidiram os CMEC. Neste caso as rendas eventualmente criadas iriam beneficiar sobretudo os acionistas privados que, em 2004, já detinham 75% do capital da empresa. O objetivo de maximizar a receita da privatização incentivava, ao longo das várias fases da privatização, um alinhamento entre os interesses financeiros do Estado e os interesses dos acionistas privados. Se o Estado, já com menor participação, pretendesse mudar de política, essa mudança poderia ter riscos legais. Foi argumentado que a ponderação destes riscos legais pode ter sido um dos motivos para a adoção dos CMEC, embora também tenha sido evidenciado que com os CMEC se pretendia proteger a receita da privatização a fazer (CPI, 2019, p. 28 e seguintes).

²⁴ E também com a política social, tendo em conta o impacto que os preços da energia têm nas famílias de menor rendimento e os eventuais efeitos regressivos de rendas excessivas no setor elétrico.

²⁵ Esta ideia, que parece excelente, não é, de facto, muito interessante. Por exemplo, na sua quarta fase, em 2000, a privatização da EDP gerou uma receita de €1,7 mil milhões. Este valor corresponde a menos de 5 meses de pagamento dos juros de dívida pública desse ano; o impacto no valor da dívida é residual.

objetivo político ou legal, e ao mesmo tempo contrair nova dívida, ficando rapidamente com um endividamento não inferior ao que havia antes da privatização.²⁶

Neste sentido os principais interessados na maximização da receita das privatizações são, em termos de agenda política, os governos em funções porque ganham maior margem para aumentar a despesa pública e utilizá-la para obter apoios eleitorais – isto numa linha de argumentação baseada na teoria das escolhas públicas.

Poderia surpreender a ausência de uma oposição de consumidores e empresas. As suas perdas foram certamente superiores aos ganhos do Estado. Do lado das associações empresariais, é possível que, no quadro geral da defesa dos interesses dos seus associados, o consumo de eletricidade tenha um peso relativamente reduzido. Será importante para algumas indústrias, mas para os principais setores de atividade os custos com a eletricidade não serão os principais custos que pretendam reduzir e as suas negociações e atividades de pressão sobre o poder político podem estar centradas noutras atividades.

O caso dos consumidores residenciais será diferente. Aqui a falta de ação coletiva poderia estar relacionada com as limitações cognitivas que afetam a decisão de um consumidor típico. No momento em que as medidas são tomadas os benefícios gerais parecem imediatos, as receitas da privatização, e não existe uma percepção adequada dos custos futuros, por falta de informação. Uma outra explicação poderia estar baseada num problema de ação coletiva que os consumidores não conseguissem resolver. Esta é pouco provável, dada a existência de pelo menos uma associação de consumidores bastante ativa nos mercados regulados. Será razoável admitir que as associações de consumidores encontrassem dificuldade em justificar aos seus associados uma eventual oposição a um objetivo de aumentar a receita do Estado e que daria vantagens imediatas aos consumidores.

Por estes motivos terá sido relativamente fácil aos governos fazer opções nas privatizações que significaram que a maximização da receita do Estado prevaleceria sobre interesses dos consumidores empresariais e residenciais sem que destes houvesse grande oposição.

Entretanto, ao longo das sucessivas fases da privatização, os preços aumentariam na sequência das medidas antes tomadas para valorizar a empresa regulada. Para evitar a queda de popularidade associada a estes aumentos de preços um governo em funções poderia ter a tentação de adiar o efeito no tempo desses aumentos, constituindo défices tarifários. Por esta via, a política de défices tarifários pode relacionar-se com uma política de criação de rendas excessivas com o objetivo de reduzir a transparência do sistema de preços, ficando mais difícil para os consumidores perceber as origens políticas dos aumentos de preços.

²⁶ Vale a pena notar, neste contexto, que um período em que se fizeram grandes privatizações, entre 1995 e 2005 a dívida bruta per capita das administrações suplicou, de €5 463 para €10 897. Entre 2005 e 2015 duplicaria de novo, para €22 798 (dados da Pordata). Estes dados não substituem uma análise sistemática do problema, mas não sugerem que as receitas das privatizações levaram a uma redução da dívida.

5. RENDAS E A PRODUÇÃO EM REGIME ESPECIAL

Os argumentos formais de interesse público utilizados para justificar o apoio à produção em regime especial parecem razoáveis: a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis e a criação de clusters de empresas na área de energias renováveis permitiriam resolver problemas ambientais e promover a competitividade da indústria nacional numa área em crescimento.

No entanto, há problemas a resolver antes de se aceitar a ideia. O primeiro é estabelecer uma relação entre os custos das opções tomadas e o valor das externalidades ambientais que foram eliminadas e o valor social dos clusters que foram criados. Ou entre os benefícios em termos de competitividade, se se verificaram, e os custos suportados.

Na prática houve aqui também uma “tributação” do consumo de eletricidade para promover objetos de política ambiental e industrial. É até possível que fosse uma forma de financiamento mais eficiente do que a utilização de impostos sobre o rendimento do trabalho, pelos motivos já vistos. No entanto, deveria ser acompanhada de uma avaliação dos custos e dos benefícios de política ambiental e industrial. Isto ajudaria a evitar a confusão que se faz por vezes entre o custo social da produção em regime especial e os seus “sobrecustos”, tal como são calculados pela ERSE, designadamente por não se ter em conta o valor do carbono.

O que não suscitará grandes dúvidas é que a integração do que se designou como “sobrecustos” da produção em regime especial no défice tarifário tornou também mais difícil uma avaliação pelos interessados, empresas em toda a economia e consumidores, dos custos das opções, no início e à medida que foram tomadas.

6. E SE NÃO HOUVE RENDAS EXCESSIVAS?

Definir rendas excessivas, e identificar a sua existência, obriga a considerar problemas com alguma complexidade e não é evidente que todos tenham sido considerados nos trabalhos da CPI.

Para regular os preços, a autoridade pública pode estabelecer um modelo de regulação com preços orientados para os custos, garantindo-se, *ex post* que não há rendas excessivas: em cada ano as receitas igualam os custos, incluindo nestes o custo de oportunidade do capital. No entanto, modelos deste tipo não criam incentivos para as empresas controlarem os custos, ou seja, criam um problema de risco moral. Para resolver este problema podem adotar-se contratos de preço fixo, em que a autoridade pública se compromete com um preço inicial e com uma regra de atualização de preços ao longo de um determinado período. Este período pode ser relativamente longo, por exemplo o período de uma concessão ou de uma licença, caso normalmente designado como de regulação contratual. Ou pode ser mais curto, 3 ou 5 anos tipicamente, correspondendo a uma forma de regulação periódica. O problema de risco moral fica resolvido, sobretudo com períodos de regulação mais longos, pois as empresas têm incentivos a controlar custos e a revelar os seus custos *ex post*. No entanto, há um problema de seleção adversa. O contrato oferecido tem que interessar às empresas, evitando que elas simulem custos superiores aos que podem ter e incentivando-as a controlar custos. Por isso, um contrato eficiente permite muitas vezes a existência de

rendas, que não devem ser consideradas como excessivas pois existem para ultrapassar um problema informacional da autoridade pública.²⁷

Assim, é possível que uma empresa sujeita a regulação contratual tenha, ao longo do período contratual, taxas de remuneração do capital diferentes do que poderia ser considerado como o seu custo de oportunidade do capital. Se forem maiores, podem parecer rendas excessivas – mas não o são necessariamente, podem ser rendas simplesmente rendas informacionais ou de outro tipo, inerentes ao modelo de regulação contratual. Não são defeito, são feição do modelo de regulação. A sua eliminação *ex post* poderia ser origem de uma perda de credibilidade do Estado relativamente aos investidores privados, prejudicando o investimento futuro.

No quadro legal do setor elétrico definido em 1995 o Estado adotou em muitos dos mercados de eletricidade uma abordagem baseada na regulação contratual. A regulação periódica, concretizada através de uma autoridade reguladora (e ainda assim, na prática, numa base plurianual), estava limitada à regulação das taxas de uso das redes de transporte e de distribuição.

Identificar rendas excessivas no setor elétrico passaria por uma análise cuidada dos contratos celebrados, tendo em conta a informação existente no momento em que foram celebrados e no quadro do modelo de regulação contratual adotado, incluindo a eventual existência de regras e incentivos destinados a ultrapassar limitações informacionais das autoridades públicas. Esta abordagem não terá sido seguida pela Comissão. Houve um esforço para identificar e quantificar o risco de diferentes alternativas de decisão nalguns momentos e o custo do capital que lhes poderia estar associado, mas não para identificar rendas excessivas entre as rendas eventualmente existentes.

Assim, não se vê bem qual o conceito de renda excessiva utilizado pela CPI, nos vários casos em análise – nem que os vários depoimentos tivessem implícitos os mesmos conceitos de rendas. De forma geral, os vários intervenientes parecem referir-se a situações em que as remunerações obtidas em determinados anos terão sido superiores ao custo de oportunidade do capital nesses anos. Ainda assim, não foi assunto pacífico e houve muitas divergências, por exemplo quanto à equivalência entre os CAE e os CMEC ou ao tratamento regulativo dos direitos de utilização do domínio público hídrico.

Neste contexto, um caso interessante é o do modelo de regulação com base nos CAE, referido como o da “maior renda alguma vez criada”. Será talvez daqueles em que maiores possam ser as dúvidas sobre a existência de rendas excessivas. Os CAE da EDP foram baseados nos CAE que resultaram do concurso público internacional para as centrais do Pego e da Tapada do Outeiro – e reduzindo a taxa de remuneração do capital aceite para estas centrais, como foi referido no âmbito dos trabalhos da Comissão. Foi também estimado na altura (1996), numa apreciação dos relatórios de consultores independentes, que os CAE da EDP só permitiriam recuperar cerca de 90% do valor contratado, considerando a estrutura financeira e as taxas de remuneração dos capitais próprios e alheios admitidos

²⁷ Em teoria, a melhor opção é adotar uma combinação das duas abordagens, embora seja mais frequente a utilização de cada uma delas em separado. Entre outros, para uma síntese, veja-se Joskow (2014).

pelos avaliadores. Só com maior alavancagem financeira, mais típica de parcerias público-privadas, seria possível recuperar a totalidade dos capitais investidos.²⁸

Neste caso, nos depoimentos recolhidos pela Comissão a possibilidade de rendas excessivas estava claramente associada à existência de objetivos políticos de maximização das receitas nas privatizações. Uma situação análoga observou-se também na análise da produção em regime especial, em que se admitiu a existência de um “sobrecusto” associado a objetivos de política industrial e de política ambiental, embora este sobre custo não tenha sido quantificado. Isto é, dizendo com algum exagero, ter-se-á intuído por vezes que houve rendas porque havia objetivos de política económica que seriam mais facilmente alcançados se essas rendas existissem.

7. COMENTÁRIOS FINAIS

Aceitando-se a hipótese de que houve rendas excessivas no setor elétrico, num ou mais dos casos analisados, é razoável tomar medidas para compensar aqueles que as pagaram. É neste sentido que vão boa parte das recomendações da Comissão, ou ainda antes da Comissão, a ideia de haver impostos extraordinários sobre o setor elétrico. Compensar os que perderam, com as compensações pagas pelos que ganharam, não afetaria as decisões de investimento futuras, porque se tratava de remunerações que excediam a remuneração normalmente exigida pelos investidores e faria sentido do ponto de vista de equidade.

No entanto, uma conclusão não menos importante a retirar seria outra: definir medidas que evitassem no futuro o mesmo erro, no setor elétrico ou em qualquer outro setor de atividade.

Para o efeito seria necessário evitar o que tenha estado na origem das rendas. Um caso, em princípio anormal, seria admitir que na origem das rendas estava a falta de capacidade técnica das autoridades públicas para decidir. Aqui as medidas seriam simples, reforçar a capacidade técnica do Estado. Não é de crer que se tenha verificado no setor elétrico (nunca foi mencionado nos trabalhos da Comissão, o que não quer dizer que não possa existir noutros setores de atividade), pelo que importa arranjar outras explicações para as rendas que se achou existirem.

O relatório da CPI sugere objetivos de política económica como a maximização da receita do Estado ou a formação de um cluster de energias renováveis. Estes objetivos são por regra bem acolhidos pelos eleitores, mesmo que na sua origem se encontrem objetivos eleitorais de curto prazo ou a aceitação pelo Estado das posições de alguns grupos de interesses. No entanto, não têm que ser adotados, só porque parecem razoáveis. Se neste caso se entendesse que iriam impor um custo à sociedade, esse custo deveria ter sido devidamente ponderado, face aos benefícios que se esperavam – o que poderia levar á rejeição das políticas em causa. Se, pelo contrário, se aceitasse o argumento de que fazia sentido aumentar impostos sobre

²⁸ Estimativas de 1996 do Eng. Rui Sérgio, vice-presidente da Secção Especializada de Apoio às Reprivatizações, segundo informação não publicada, enviada ao autor. Acresce que a EDP tinha antes alienado, por indicação do Governo, as centrais do Pego e da Tapada do Outeiro. Neste contexto seria também de ter em conta a eventual existência temporária de rendas negativas, na medida em que a capitalização da EDP teve alguns anos valor inferior ao valor contabilístico da empresa (Sérgio, 2020).

o setor elétrico para reduzir impostos sobre o trabalho, então deveriam ter sido assumidos compromissos credíveis para o efeito. Ora, em nenhum caso isto se verificou.

Para resolver este tipo de problemas seria desejável introduzir no processo de decisão pública regras que os eliminassem ou pelo menos atenuassem. Algumas recomendações da Comissão vão, de forma genérica, neste sentido, por exemplo, no que diz respeito à produção em regime especial. Essas regras podem não envolver nenhuma restrição à decisão que as autoridades queiram tomar, mas obrigar somente a que sejam feitos, publicados e discutidos de forma credível, antes de uma decisão pública, estudos que identifiquem, quantifiquem e valorizem todas as consequências dessa decisão. Ou seja, mesmo que se conclua depois desse processo que uma decisão teria consequências negativas que excediam as positivas, ela poderia ser tomada – ficando a autoridade pública com a responsabilidade de o ter feito. Nalguns casos, medidas deste tipo não têm que corresponder a uma grande inovação formal. Trata-se sobretudo de densificar (bastante) alguns princípios já presentes no processo de tomada de decisões, pelo governo ou por autoridades administrativas e que na maior parte dos casos são seguidos de forma ligeira. Numa versão mais restritiva poderia haver um princípio legal de, em determinadas circunstâncias, não poderem ser aceites decisões que originassem para a sociedade mais custos do que benefícios.

Uma conclusão adicional sugerida pelos trabalhos da Comissão é que as privatizações por fases têm riscos quando o objetivo predominante do Estado é a receita. Das medidas tomadas ao longo do tempo, ou da sua ausência, para valorizar a empresa, vão beneficiando em parcela cada vez maior os acionistas privados e em parcela cada vez menor o Estado. O objetivo da receita conduz o Estado a um alinhamento com os interesses privados com benefícios adicionais cada vez mais pequenos, descurando os interesses dos consumidores, desvalorizados em relação ao objetivo que predomina. Não há aqui nenhuma “captura” do Estado, há só a consequência lógica de haver um objetivo que predomina sobre os outros.

Dito isto, o relatório da CPI não perde utilidade caso se não aceitem as suas conclusões e se entenda que não existem rendas excessivas. Desde logo, a ideia de densificar a regulamentação do processo de decisão pública continua a fazer todo o sentido. A eventual ausência de rendas excessivas não significa que se tenham tomado as melhores decisões. É clara a utilidade de densificar o processo de decisão que leva às opções por modelos de regulação contratual e, aceite este modelo, que seja concretizado da melhor forma possível. Isto pode passar por mecanismos que assegurem que à medida que nova informação é conhecida ela possa ser aproveitada pelas autoridades públicas, em novos contratos, ou mesmo nos contratos em vigor. No entanto, nesta hipótese são claros os riscos de haver um problema de credibilidade do Estado e de desincentivo futuro ao investimento, se houver intervenção públicas para eliminar rendas não excessivas, que resultem do próprio processo de regulação contratual.

REFERÊNCIAS

- Barrios, S.; Pycroft, J.; Saveyn, B. (2013) *The marginal cost of public funds in the EU: The case of labour versus green taxes*, Taxation Papers 35, European Commission.
- Bergh, J. (2008) Environmental regulation of households: An empirical review of economic and psychological factors. *Ecological Economics*, 66, 559-574.
- CPI (2019) *Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamento de Rendas Excessivas aos Produtores de Eletricidade Relatório Final*.
- Carmona, N. (2006) *Modelação econométrica da procura de eletricidade em Portugal Continental: Uma aplicação empírica*. ISEG, Lisboa.
- Esperança, J. (2015) *Estimação da procura residencial de eletricidade em Portugal Continental*. ISCTE Business School, Lisboa.
- Espey, J.; Espey, M. (2004) Turning on the lights: A meta-analysis of residential electricity demand elasticities. *Journal of Agricultural and Applied Economics* 36(1), 65-81.
- Garcia, A. L.; Santana, J.; Resende, M.J.; Verdelho, P. (2016) *Sistema Elétrico: Análise Técnico-Económica*. Lisboa, Lidel.
- Joskow, P. (2014) Incentive Regulation in Theory and Practice. In N. Rose, *Economic Regulation and its Reform*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 291-344.
- PSD, 2019, *Declaração de Voto sobre o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamentos de Rendas Excessivas aos Produtores de Electricidade*.
- Rodrigues, M. (2012) *A procura de eletricidade de clientes residenciais*. (Relatório de Estágio), Universidade de Coimbra.
- Sérgio, R. (2020) Notas de leitura, não publicadas.
- Silva, S.; Soares, I.; Pinho, C. (2017) Electricity demand response to price changes: The Portuguese case taking into account income differences. *Energy Economics*, 65(C), 335-342.