



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 22.IX.2004
C (2004) 3468fin

Assunto: Auxílio estatal N 161/2004 - Portugal
Custos ociosos em Portugal

Excelência,

1. PROCEDIMENTO

Por carta de 1 de Abril de 2004, registada pela Comissão em 5 de Abril do mesmo ano, as Autoridades portuguesas notificaram à Comissão o projecto de cessação antecipada de contratos de longo prazo no sector da electricidade e de atribuição de compensações relativamente a essa cessação (adiante designado "a medida").

Por carta n.º D/53335 de 12 de Maio de 2004, a Comissão solicitou informações adicionais relativamente à medida. Estas informações foram fornecidas pelas Autoridades portuguesas por carta de 8 de Junho de 2004, registada pela Comissão nesse mesmo dia, e por carta de 15 de Julho de 2004, registada pela Comissão no dia seguinte.

2. DESCRIÇÃO DA MEDIDA

Uma parte importante da electricidade produzida em Portugal não é actualmente comercializada directamente no mercado, mas sim adquirida pelo operador público da rede de electricidade, a *Rede Eléctrica Nacional, S.A.* ("REN"), com base em Contratos de Aquisição de Electricidade (adiante designados "CAE") de longo prazo.

As partes dos CAE são, por um lado, a REN e, por outro, a Electricidade de Portugal, S.A. ("EDP"), a Tejo Energia, Produção e Distribuição de Energia Eléctrica, S.A. ("Tejo Energia") e a Turbogás, Produtora Energética, S.A. ("Turbogás").

Os CAE prevêm que a REN compre um montante garantido de electricidade aos produtores habilitados, a um preço garantido que cobre rubricas de custos identificadas de forma precisa, e por um período de tempo garantido que vai até 2027 relativamente ao último CAE.

Sua Excelência
Dr. António MONTEIRO
Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas
Largo do Rilvas
P – 1354 LISBOA CODEX

Os preços dos CAE reflectem os custos reais a que fazem face os produtores. A lista dos custos relevantes é explicitamente referida nos CAE.

Tendo em conta a necessidade de abrir os mercados portugueses à concorrência, em aplicação da Directiva 2003/54/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2003, relativa a regras comuns para o mercado interno da electricidade e revogando a Directiva 96/92/EC¹, as Autoridades portuguesas planeiam actualmente proceder à cessação antecipada dos CAE e substituí-los pelo pagamento de compensações relativamente a custos ociosos.

O montante máximo das compensações será calculado *ex ante* relativamente a cada um dos três detentores de CAE, apurando-se para cada activo coberto pelos CAE o montante acumulado ao longo da vigência inicial dos CAE resultante do somatório das diferenças entre, por um lado, os custos previstos incorridos pelos activos, baseados na lista dos custos identificados no quadro dos CAE e no Decreto-Lei que procede à sua cessação, e, por outro lado, as receitas previstas que podem ser obtidas com os activos no mercado com base numa matriz de custos projectada, cuja média é 36 euros/MWh. Este cálculo tem igualmente em conta os ganhos futuros de eficiência dos centros electroprodutores.

O montante máximo das compensações relativamente a cada uma das três empresas consistirá na soma algébrica dos montantes máximos das compensações referentes a todos os seus activos cobertos por CAE.

Apresentam-se no seguinte quadro os montantes máximos das compensações por empresa²:

Empresa	Montante máximo das compensações
EDP	5 563 012 374 euros
Tejo Energia	1 188 553 091 euros
Turbogás	2 464 509 114 euros

As compensações efectivamente pagas em cada ano incluirão dois elementos. O primeiro elemento consistirá na proporção do montante máximo calculado *ex ante* que se refere ao ano em causa. O segundo elemento consistirá num ajustamento que terá em conta o valor efectivo da diferença mencionada anteriormente entre custos e receitas. Este ajustamento tanto pode ser de sinal positivo como de sinal negativo. No entanto, relativamente a uma dada empresa, o montante total de compensações relativas a custos ociosos recebido durante a vigência da medida não pode ultrapassar o montante máximo das compensações calculado *ex ante*. Tal significa que, em termos médios, o ajustamento só pode ser de sinal negativo.

¹ JO L 176 de 15.7.2003, p. 37.

² Todos os montantes são expressos a preços de Dezembro de 2003.

Além disso, os pagamentos efectivos de compensações terão igualmente em conta os resultados obtidos pelos centros electroprodutores detidos em Portugal por cada um dos grupos beneficiários e que não se encontram cobertos por CAE, na medida em que tais centros electroprodutores existam ou que a sua construção já tenha sido irreversivelmente decidida aquando da presente decisão. Sempre que esses centros electroprodutores obtenham lucros superiores a uma margem de lucro razoável, correspondente à média de referência dos centros electroprodutores da mesma categoria, a diferença entre os lucros efectivos e os de referência será deduzida do montante efectivamente pago ao grupo a título das compensações.

No entanto, encontram-se excluídos deste mecanismo de ajustamento adicional os centros electroprodutores que utilizam fontes de energia renováveis, na acepção da Directiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001, relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade³, e que não estejam cobertos por CAE.

As medidas compensatórias serão financiadas com base nas receitas decorrentes de uma tarifa que será aplicada aos consumidores de electricidade. Esta tarifa basear-se-á na potência da ligação estabelecida no contrato com o consumidor.

3. APRECIÇÃO

3.1. Existência de auxílio estatal

A Comissão analisou primeiramente em que grau a medida inclui auxílios estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87º do Tratado CE.

Para que uma medida constitua um auxílio estatal nessa acepção, tem de ser selectiva, afectar ou ameaçar afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros, conceder uma vantagem aos seus beneficiários e ser concedida com base em recursos estatais.

É evidente que a medida tem carácter selectivo, dado aplicar-se apenas a determinados produtores de electricidade.

É igualmente evidente que a medida tem consequências a nível das trocas comerciais. Com efeito, a electricidade é comercializada entre os Estados-Membros desde há bastante tempo, e nomeadamente desde a entrada em vigor da Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade⁴. No presente caso, as trocas comerciais são particularmente importantes na medida em que se registam correntes de trocas entre os mercados português e espanhol.

Reveste maior complexidade a questão de saber se as compensações relativas aos custos ociosos concedem uma vantagem aos respectivos beneficiários. De acordo com as Autoridades portuguesas, tais compensações consistem apenas numa justa indemnização pelo facto de o Estado proceder à cessação antecipada dos CAE, que são contratos entre duas partes privadas, o que não poderá ser considerado uma vantagem. A Comissão considera que uma tal justificação não se aplica a este caso específico, dado que os contratos iniciais, que serão objecto de cessação, já concedem uma vantagem aos produtores vinculados.

³ JO L 283 de 27.10.2001, p. 33.

⁴ JO L 27 de 30.1.1997, p. 20.

Na verdade, os CAE eximem os produtores vinculados de todos os riscos associados aos investimentos cobertos pelos contratos: dispõem da garantia de reembolso de todos os seus custos, e de venda de um montante fixo de electricidade a um preço garantido e durante um período determinado e muito longo. Este factor de segurança contra todos os riscos, num mercado aliás muito cíclico, é proporcionado sem qualquer contrapartida. Constitui uma clara vantagem para os produtores que celebraram os CAE. Por conseguinte, a cessação dos CAE e a concessão de compensações a esse título constitui apenas um modo de alterar a forma como era concedida a vantagem anterior e não um modo de compensar uma desvantagem. De facto, após a cessação dos CAE, aqueles produtores receberão uma compensação que lhes permitirá, não obstante a abertura do mercado, manter o seu volume de vendas (deste modo limitando os riscos em que de outro modo incorreriam) ainda que os centros produtores em questão se venham a revelar ser intrinsecamente menos eficientes que outros centros produtores que possam ser construídos no futuro por novos concorrentes potenciais.

Por último, no que diz respeito à questão de saber se a medida é financiada com base em recursos estatais, a Comissão regista o facto de a medida ser financiada através das receitas decorrentes de uma tarifa aplicada pelo Estado com base num Decreto-Lei. Essas receitas são seguidamente transferidas para um fundo, que as atribui a cada um dos produtores vinculados.

A Comissão, de acordo com a sua prática constante, considera que as receitas decorrentes de tais tarifas constituem recursos estatais⁵. Esta prática segue a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que sempre considerou que constituem recursos estatais as receitas de tarifas aplicadas pelo Estado, transferidas para fundos designados pelo Estado e utilizadas para efeitos de concessão de vantagens a certas empresas.

Num recente acórdão⁶, o Tribunal de Justiça declarou que as receitas decorrentes de uma tarifa parafiscal, imposta por um organismo de direito público aos seus membros, não podiam ser consideradas como um auxílio estatal. A tarifa em questão foi introduzida por um organismo profissional do sector óptico, e imposta a cada membro do referido sector com vista a financiar acções publicitárias em prol desse sector, isto é, dos próprios contribuintes afectados.

O Tribunal considera que a utilização das receitas decorrentes daquela tarifa não constitui um auxílio estatal na medida em que a decisão de aplicação da tarifa não é imputável ao Estado, e que as receitas assim obtidas não constituem recursos estatais.

Contrariamente ao caso a que se refere o citado acórdão, a imputabilidade ao Estado é por demais evidente no caso da medida a que se refere a presente decisão, dado que o próprio Estado cria a tarifa com base num Decreto-Lei.

No que diz respeito à origem dos fundos, a Comissão nota que é diferente da origem dos fundos em apreciação no acórdão mencionado anteriormente, uma vez que neste caso os fundos não têm origem em contribuições das empresas que beneficiam da medida, mas sim em todos os clientes que compram electricidade aos beneficiários da medida ou aos seus concorrentes. Tal mecanismo não podia ser aplicado por uma associação de empresas como aquela que foi considerada pelo acórdão, o que demonstra o carácter claramente fiscal da medida, só possível graças aos poderes do Estado.

Tendo em conta as considerações que precedem, a Comissão conclui que a medida em causa inclui auxílios estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87º do Tratado CE.

⁵ Ver, por exemplo, o processo C 43/02 – Luxemburgo, JO C 255 de 23.10.2002, p. 15.

⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 2004, proferido no processo C-345/02.

3.2. Compatibilidade dos auxílios

A Comissão analisou a compatibilidade da medida com as regras em matéria de auxílios estatais, à luz da Comunicação da Comissão relativa à metodologia de análise dos auxílios estatais ligados a custos ociosos⁷ (adiante designada “a metodologia”).

É importante entender que os CAE não estão, enquanto tal, na origem dos custos ociosos em apreço. Os contratos de aquisição de electricidade a longo prazo podem gerar custos ociosos quando constituem um encargo para os produtores de electricidade. Tal é o caso, por exemplo, quando os produtores estão vinculados a vender electricidade a preços demasiado baixos ou a comprar combustível a preços demasiado altos.

No caso em apreço, e em média, os CAE asseguravam que os produtores possam vender a electricidade a um preço elevado. Por conseguinte, os CAE não constituíam um encargo, antes sendo um benefício para os produtores. As perdas provocadas pela cessação dos CAE não podem em si mesmas ser consideradas como custos ociosos.

Após a cessação dos CAE, os produtores serão confrontados com condições normais de concorrência. Alguns dos centros produtores que foram construídos anteriormente à liberalização não serão suficientemente eficientes para fazer face à concorrência.

Os investimentos em centros electroprodutores economicamente ineficientes constituem uma categoria de custos ociosos reconhecida pela metodologia, na medida em que possa ser estabelecido que tais investimentos foram realizados com uma garantia de funcionamento. Tais custos foram, no passado, objecto de várias decisões da Comissão⁸.

Neste tipo de casos, é importante estabelecer uma distinção clara entre o enquadramento legal que fundamenta a garantia de funcionamento, que pode por exemplo incluir preços garantidos extremamente elevados, e os custos ociosos enquanto tal, constituídos pelo valor dos investimentos realizados ao abrigo daquela garantia de funcionamento. Nos termos do ponto 4.8 da metodologia, os auxílios para compensação de custos ociosos não devem ter por objectivo a preservação do nível de receitas que era assegurado pela garantia de funcionamento, mas tão-somente compensar as perdas efectivas que decorram da ineficiência dos investimentos em causa.

A Comissão regista os seguintes pontos:

- Os centros electroprodutores em causa foram construídos antes de 19 de Fevereiro de 1997.
- Os CAE constituem a garantia de funcionamento que tornou possível a construção destes centros electroprodutores. A existência e validade dos CAE no quadro jurídico português são claramente reconhecidas no projecto de Decreto-Lei objecto da notificação.
- Os investimentos envolvidos são muito importantes e dão origem a prejuízos muito elevados. A Comissão considera que caso estes prejuízos não sejam compensados, tendo em conta a sua dimensão, constituirão claramente uma ameaça para a viabilidade das empresas em causa.

⁷ Adoptada pela Comissão em 26.7.2001. Disponível no seguinte sítio Internet da Direcção-Geral da Concorrência da Comissão:

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/pt.pdf

Comunicada aos Estados-Membros por carta n.º SG(2001) D/290869 de 6.8.2001.

⁸ Ver, em especial, o processo NN 49/99 – Espanha, JO C 268 de 22.9.2001, p. 7, e o processo N 133/01 – Grécia, JO C 9 de 15.1.2003, p. 6.

A Comissão regista igualmente o facto de a avaliação do impacto dos custos ociosos ser efectuada ao nível dos grupos consolidados. Em especial, se um centro electroprodutor que beneficia de um CAE se encontrar numa situação mais favorável após a cessação desse contrato, a melhoria da sua situação é deduzida da avaliação *ex ante* do total de custos ociosos do grupo a que pertence. Tal permite ter devidamente em conta todos os efeitos sobre o grupo decorrentes da liberalização, sejam positivos ou negativos. Além disso, os centros electroprodutores que já operam na parte liberalizada do mercado português serão igualmente tidos em conta para efeitos de redução dos custos ociosos, no caso de produzirem lucros superiores à remuneração dos custos de investimento que pode razoavelmente ser esperada para esses centros electroprodutores num mercado liberalizado. Este mecanismo excluirá os centros electroprodutores não abrangidos por CAE e que utilizam fontes de energia renováveis na acepção da definição comunitária⁹. Com efeito, a Comissão considera que o desenvolvimento de tais centros electroprodutores constitui um objectivo comunitário, que não deve ser dificultado pela existência no passado de custos ociosos no mercado. Além disso, a maior parte dos centros electroprodutores em Portugal que utilizam fontes de energia renováveis e não se encontram abrangidos por CAE são pequenos centros electroprodutores hidráulicos e eólicos, que não são, em qualquer caso, rentáveis num mercado liberalizado.

- Os investimentos realizados pelos beneficiários têm um carácter irreversível. Na verdade, não existe qualquer outro modo de recuperar um investimento num centro electroprodutor do que assegurar o seu funcionamento ou vendê-lo a um preço que em si mesmo não pode ultrapassar as receitas que esse centro espera angariar vendendo a sua electricidade no mercado.
- Os custos ociosos dizem respeito a investimentos em centros electroprodutores ineficientes, e não a acordos celebrados entre duas partes. Assim sendo, é neste caso irrelevante verificar se os custos ociosos resultam ou não de garantias que liguem duas empresas pertencentes a um mesmo grupo.
- As Autoridades portuguesas forneceram à Comissão uma lista de custos a cobrir pelas compensações, no caso de as receitas de um centro electroprodutor serem insuficientes para os cobrir. Tais custos são definidos na lista de custos identificados no quadro dos CAE. Após ter analisado estas categorias de custos, a Comissão chegou à conclusão de que as compensações não ultrapassarão o necessário para reembolsar o montante em falta do reembolso dos custos de investimento ao longo da vida do activo, incluindo, se for caso disso, uma margem de lucro razoável. O cálculo do valor máximo das compensações baseia-se num conjunto de pressupostos económicos, incluindo, em especial, um preço de mercado de base igual ao preço que seria oferecido por uma nova empresa que entrasse no mercado e utilizasse uma turbina de gás de ciclo combinado. Caso o preço de mercado efectivo seja inferior a tal preço de referência, apenas este será tomado em conta para o cálculo do montante efectivo das compensações. A Comissão considera que este modo de cálculo, idêntico ao utilizado em casos anteriores¹⁰, reflecte os custos económicos que correspondem aos montantes efectivamente investidos.
- O modo de cálculo das compensações tem em conta as receitas produzidas pelos activos envolvidos.

⁹ Ver nota 3.

¹⁰ Ver nota 8.

- Apenas a parte dos investimentos identificados pelos CAE como pagos pelos beneficiários pode dar origem a custos ociosos elegíveis. Por conseguinte, as compensações não podem cobrir quaisquer investimentos pagos pelo Estado com base em eventuais auxílios ao investimento.
- O modo de cálculo dos custos ociosos tem devidamente em conta a evolução efectiva dos preços da electricidade. O ajustamento periódico das compensações terá em conta a diferença entre o preço previsto da electricidade utilizado para efeitos do cálculo do montante máximo das compensações e o preço efectivo da electricidade.
- Uma vez que os CAE foram concebidos de modo a preverem o pagamento de categorias específicas de custos, destinando-se, em especial, a permitir a amortização dos activos, o valor amortizado dos activos antes da liberalização é automaticamente tido em conta pelo método de cálculo das compensações.
- As compensações foram calculadas tendo em conta a solução mais económica para as empresas em causa. Em especial, a medida cobre os investimentos que venham a ser necessários para adaptar os centros electroprodutores existentes a futuras normas ambientais comunitárias. Caso estas impliquem uma escolha entre a cessação do funcionamento de um centro electroprodutor, por deixar de respeitar as regras, ou apetrechá-lo com novos equipamentos ambientais a fim de prolongar a sua vida, a solução escolhida será a mais económica das duas. A Comissão considera que é improvável que a venda da totalidade ou de uma parte dos activos possa diminuir o montante efectivo dos custos ociosos, uma vez que um comprador não adquiriria provavelmente um activo por um montante superior ao que esperaria ganhar com o seu funcionamento no mercado liberalizado. Por último, os lucros produzidos por centros electroprodutores eficientes que sejam propriedade dos grupos beneficiários são igualmente utilizados, tanto quanto possível, para efeitos de redução do montante de auxílio estatal.
- O período de pagamento das compensações vai até 2027 relativamente a um centro electroprodutor. No ponto 3.12 da metodologia afirma-se que *“os custos eventualmente suportados por certas empresas para além do horizonte indicado no artigo 26º da Directiva 96/92/CE (18 de Fevereiro de 2006) não podem, em princípio, constituir custos ociosos elegíveis nos termos da presente metodologia”*. Contudo, na nota 5 da metodologia afirma-se que *“os investimentos não recuperáveis ou não viáveis do ponto de vista económico, devido à liberalização do mercado interno da electricidade, podem constituir custos ociosos nos termos da presente metodologia, mesmo que a sua duração ultrapasse 2006”*.

Os custos ociosos envolvidos na medida relacionam-se precisamente com investimentos em centros electroprodutores que não podem ser recuperados devido à liberalização do mercado interno da electricidade. Tendo em conta a já referida nota 5 da metodologia, a Comissão pode autorizar a extensão do período de compensação para além do horizonte previsto caso considere que as circunstâncias do caso o justificam.

A Comissão regista que os investimentos em causa são investimentos em centros electroprodutores. Tais investimentos têm uma duração particularmente longa (de 15 até, por vezes, 30 anos), o que os torna extremamente sensíveis à evolução dos preços da electricidade, em si mesmo difíceis de prever, em especial num período de transição para um mercado completamente liberalizado.

A recuperação daqueles investimentos não é possível nos casos em que os preços da electricidade se situem abaixo dos valores originalmente previstos à data da realização dos investimentos, nomeadamente na medida em que o regime de preços fixos estabelecido pelos CAE não permitiu aos operadores aumentar os preços praticados durante os primeiros anos de funcionamento com vista a acelerar a recuperação dos investimentos.

Nestas circunstâncias, a Comissão considera, tal como o fez num processo anterior relativo à Grécia¹¹, que a nota 5 da metodologia se aplica a estes custos ociosos específicos e justifica que as compensações sejam concedidas relativamente a estes custos para além de 2006, até ao termo da vida dos activos.

A medida respeita o disposto nos pontos 3.1 a 3.12 da metodologia. Por conseguinte, os custos ociosos em causa são elegíveis nesta acepção.

A Comissão regista os seguintes pontos relativamente às compensações que serão pagas:

- O montante máximo das compensações foi calculado relativamente a centros electroprodutores claramente determinados e distintos. As compensações efectivamente pagas não excederão este montante máximo.
- As compensações efectivamente pagas terão em conta a evolução efectiva dos preços da electricidade. Se o preço efectivo for diferente do preço definido (que é, em termos médios, o preço que seria oferecido por um produtor que utilizasse um centro electroprodutor de gás de ciclo combinado: 36 euros/MWh a valores de Dezembro de 2003), o montante das compensações será actualizado em conformidade. Ao longo da vigência total da medida, os montantes efectivamente pagos não podem ultrapassar o montante máximo calculado *ex ante*.
- As Autoridades portuguesas fornecerão à Comissão um relatório anual sobre a aplicação da medida.
- O montante máximo das compensações é fixado *ex ante*, tendo em conta os ganhos futuros de produtividade dos beneficiários.
- As Autoridades portuguesas comprometeram-se antecipadamente a não conceder qualquer auxílio de emergência ou à reestruturação às empresas beneficiárias.

Por conseguinte, as compensações que serão pagas são compatíveis com os pontos 4.1 a 4.6 da metodologia.

3.3. Sobre o mecanismo de financiamento dos auxílios

Os auxílios serão financiados através de uma tarifa imposta sobre os consumidores finais de electricidade, que será estabelecida com base na potência de ligação contratada. O valor desta tarifa não depende do volume de energia consumida, antes sendo paga pelos consumidores conectados independentemente do seu consumo de electricidade. Por conseguinte, os auxílios não são financiados através de electricidade importada de outros Estados-Membros. Deste modo, o mecanismo de financiamento não vem aumentar as distorções que caracterizam os auxílios no que diz respeito à concorrência ou às trocas comerciais entre Estados-Membros.

¹¹ Ver o processo N 133/01 mencionado na nota 8.

3.4. Conclusão

Tendo em conta o que precede, a medida em causa é compatível com a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87º do Tratado CE.

4. CONCLUSÃO

Assim sendo, a Comissão decidiu não levantar objecções relativamente à medida.

Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser divulgados a terceiros, as autoridades portuguesas são convidadas a informar a Comissão desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de recepção da presente carta. Se a Comissão não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, presumirá que existe acordo quanto à divulgação a terceiros e à publicação do texto integral da carta na língua que faz fé, no sítio Internet http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/.

O referido pedido, no qual serão precisados os elementos em questão, deve ser enviado por carta registada ou por telecópia para:

Registo dos auxílios estatais
Direcção-Geral Concorrência
Comissão Europeia
B-1049 Bruxelas
Telecopiadora n.º: + 32.2.2961242

Com os melhores cumprimentos.

Pela Comissão,

Mario MONTI

Membro da Comissão