

Ana Oliveira

De: M. Cristina Portugal [mcportugal@ic.pt]
Enviado: sexta-feira, 20 de Julho de 2001 17:55
Para: 'erse@erse.pt'
Assunto: Parecer do Instituto do Consumidor sobre Regulamentação

Anexos: PARECER_Audição Pública 23 de Julho_.doc



PARECER_Audição
Pública 23 de ...

Exmo. Senhor
Presidente da ERSE
Dr. Ing. Jorge Vasconcelos,
Conforme combinado, junto envio o parecer deste Instituto sobre o assunto supra por
forma a que o mesmo possa ainda ser disponibilizado no sítio da Internet.
O documento em suporte de papel será também ainda hoje remeteido a V. Exas..
Com os melhores cumprimentos,
maria cristina portugal
<<PARECER_Audição Pública 23 de Julho_.doc>>



PROPOSTA DE REVISÃO DOS REGULAMENTOS DO SECTOR ELÉCTRICO

Audição Pública de 23 de julho de 2001



ÍNDICE

<i>Análise na generalidade</i>	3
<i>Análise na especialidade</i>	4
Promoção da Qualidade	4
Tarifas	5
Relações Comerciais	7
<i>Anexo</i>	9
Breves considerações técnico-económicas	9
Algumas considerações sobre a revisão dos regulamentos	12
Referências	13



Análise na Generalidade

A reforma do mercado de electricidade não envolve apenas questões económicas mas é também uma questão política de interesse público, como aliás acontece, de modo reforçado, com toda a indústria de infra-estruturas.

Em particular, o desenvolvimento de regras de fiabilidade e de mercado vai ao encontro de um conhecido problema humano: o desejo de ter coisas mutuamente inconsistentes. Queremos o controlo de múltiplas áreas recorrendo a diversas abordagens de calendarização e de coordenação; queremos o máximo de oportunidades e flexibilidade de escolha, de transacção e de comercialização no sentido amplo do termo; queremos o mínimo de interferência comercial; exigimos eficiência económica máxima; e queremos ainda por cima, fiabilidade!¹

A incontestável complexidade do sector, e as próprias características deste em Portugal, a indefinição da calendarização do processo de liberalização total, as questões anteriormente referidas e a tradicional fragilidade do consumidor doméstico em termos da defesa dos seus direitos no âmbito da sociedade portuguesa, levam-nos a tomar uma atitude que, por vezes, pode parecer pouco aberta à inovação. Nada mais falso! Tentamos apenas situar-nos no contexto real da sociedade portuguesa e de uma estrutura de mercado fortemente concentrada e ainda (muito) pouco liberalizada, em que o agente mais fraco – no caso, o consumidor doméstico – continua a ser extremamente vulnerável.

Ainda duas observações gerais já feitas – no primeiro documento enviado previamente à Audição Pública de 12 de Março – mas que entendemos dever retomar, dada a sua importância:

- em primeiro lugar, a falta de rigor na terminologia adoptada para identificar o consumidor residencial final. Para evitar distorções de interpretação (efectivas ou potenciais), a designação a adoptar deve ser a que está de acordo com a lei de defesa do consumidor: *consumidor doméstico*;
- por outro lado, justifica-se a definição clara do âmbito do *serviço universal* e das obrigações dele decorrentes, não só porque este conceito envolve flexibilidade de

¹ Harvard Electricity Policy Group (2000): “Reshaping the Electricity Industry: A Public Policy Debate”, J.F.K. School of Government, Harvard University.



parâmetros a nível internacional mas por razões de primeira importância em termos de Política Pública.

A noção de serviço público é contudo, complexa e transversal. Veja-se o modelo francês em contraposição com o modelo anglo-saxónico.

Last but not least, chama-se a atenção para o facto de que as questões relativas à regulação da rede nacional, da infra-estrutura e do transporte não poderem ser consideradas apenas como problemas puramente técnicos, resolúveis enquanto tal, por uma abordagem estritamente económica. Efectivamente, em particular a questão do preço de transporte, compreende sérias dimensões políticas, à frente das quais figura o princípio da igualdade de tratamento. Trata-se de uma questão que se coloca em qualquer enquadramento de mercado mas, com especial importância, em estruturas de mercado de electricidade semelhantes ao português.

Tal como para outras indústrias de rede ao sector energético (do qual o sector eléctrico é parte integrante) é geralmente exigido o desempenho de algumas actividades não-comerciais, que se podem integrar em duas grandes categorias: a obrigação de prestação de serviços básicos a todos os que os requisitarem a um preço uniforme e/ou acessível. É o que se designa genericamente por obrigações de “serviço universal”. E também obrigações de serviço à comunidade ou concessões especiais aos consumidores que demonstrem necessidade de alguma forma de apoio. Note-se que, no caso do fornecimento de electricidade – tal como para o fornecimento de energia em geral e na indústria de transportes – os riscos ambientais e os riscos para a saúde pública são extremamente elevados, pelo que os objectivos não-económicos da regulação devem também incluir a segurança e a sustentabilidade ambiental.

Análise na Especialidade

Promoção da Qualidade

Sublinhando novamente o carácter de essencialidade do fornecimento de electricidade aos consumidores domésticos, que determina questões fundamentais no âmbito deste serviço público – uniformidade contratual e tarifária em todo o território -, a problemática da promoção e avaliação da qualidade terá de ser aprofundada para a observância destes princípios. Qualidade na óptica comercial (relacionamento de serviço com os utentes), qualidade do fornecimento, qualidade do ambiente. Nesta matéria reproduzem-se as preocupações manifestadas na anterior audição pública no sentido de ter de se garantir a ***uniformidade dos procedimentos***



de qualidade a todos os consumidores domésticos independentemente da área de residência. Insiste-se que o Regulamento de Qualidade de Serviço aprovado é desajustado face ao estado actual do mercado e promove o *status quo* ao invés duma necessária convergência, mesmo que gradual e faseada. As perdas da rede mensuradas são elevadas e são repercutidas no consumidor ou cliente final. As interrupções no fornecimento e a falta de qualidade na tensão distribuída em diversas zonas do país são exemplos de não qualidade básica que tem de ser equacionada e resolvida. Acresce ainda a constatação de não aproveitamento pelas empresas dos incentivos postos à disposição pela entidade reguladora para promoção da qualidade do ambiente.

O IC tem sugerido em matéria de qualidade a adopção de índices de avaliação directamente reflectidos nos tarifários, no seguimento do disposto na Lei nº 23/96 de 26 de Julho (Lei dos SPE), especialmente no seu artº 7º (Padrões de Qualidade/Grau de Satisfação do Utente). A actual proposta de regulação, instituindo um conjunto de incentivos com efeitos *a posteriori* e um plano de acção de qualidade ambiental constituem um passo decisivo para a existência de um indicador geral de qualidade com características de uniformidade para os consumidores a nível nacional.

Tarifas

Em princípio, não só a aditividade das tarifas contribuirá para uma maior transparência na facturação aos consumidores, mas também resolve o problema da subsidiação cruzada, desde que as diversas tarifas por actividade reflectam os respectivos custos.

Trata-se contudo, de um problema cuja complexidade é não só grande, mas extensiva à própria dimensão da concorrência. E é tanto mais importante quanto a hipótese de liberalização antecipada do sector pode concretizar-se. De facto, o serviço público e as obrigações sociais implicam que os preços possam não cobrir alguns custos marginais. Historicamente, aquelas obrigações foram financiadas através do recurso aos subsídios cruzados. No entanto, o financiamento das obrigações de serviço social e universal através das distorções na estrutura tarifária entra frequentemente em conflito com um sistema de preços eficiente e com o próprio nível de concorrência. Pode mesmo incentivar a entrada de concorrentes que sejam menos eficientes do que o incumbente. Esta entrada ineficiente poderá acontecer dada a possibilidade de haver “cream-skimming” que surge dos preços de produtos que estão acima dos custos devida a distorções na estrutura tarifária. No caso do sector eléctrico, os



subsídios cruzados podem surgir de estruturas tarifárias uniformes, muito embora possam existir diferenças significativas nos custos da oferta, por exemplo, nas taxas geograficamente uniformes de transmissão de energia eléctrica.²

É neste contexto que a maioria dos países da OCDE têm levado a cabo a transformação/re-equilíbrio das estruturas tarifárias, principalmente de serviço telefónico fixo e, em menor grau, dos abastecimentos de energia. O objectivo é fazer reflectir nos preços os custos subjacentes. Deste modo também, os custos e os preços dos serviços competitivos podem baixar e pode aumentar o potencial para a introdução de serviços inovadores. Nos dois casos, os consumidores verão aumentado o seu nível de bem-estar.

Porém, nos casos em que o peso das obrigações sociais é significativo, o processo de re-equilíbrio das estruturas tarifárias pode levantar duas questões que estão relacionadas entre si:

- como financiar as compensações aos incumbentes que tenham obrigações mas que não possam aceder a subsidiação cruzada;
- como eliminar quaisquer efeitos indesejáveis sobre a distribuição de rendimento.

Pode ser necessário compensar os incumbentes, uma vez que a não ser reembolsado pelo custo das obrigações sociais, o fornecedor do serviço universal fica numa posição de desvantagem num regime de concorrência.

Existem diversos mecanismos de financiamento e a experiência internacional é rica neste aspecto.

Se a preocupação for a do impacto da reforma tarifária sobre as famílias de baixos recursos, as alternativas aos subsídios cruzados dependem do sector, do serviço em causa e da situação concreta. Referiremos apenas que, entre as opções existentes, se inclui o subsídio directo aos operadores que servem áreas rurais isoladas a preços inferiores aos custos ou que prestem outras obrigações sociais.

Tanto a análise económica como a experiência internacional evidenciam dois problemas extremamente sensíveis: tal como para o caso de outras indústrias consideradas sensíveis (transportes e restantes sub-sectores energéticos), os mecanismos de mercado não conseguem levar a indústria de energia eléctrica a cumprir objectivos exigentes de segurança e de qualidade ambiental. Por isso, se torna necessário combinar incentivos de mercado com um maior uso de instrumentos

² OCDE (2000): “Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities”, Information Computer Communications Policy, Paris.



económicos (por exemplo, taxas ambientais). Uma regulação mais ampla e com maior qualidade pode ajudar, e muito, a aproximarmo-nos (e, porventura, a atingir) desses objectivos.

Relações Comerciais

Pensamos ser esta a altura própria para o RRC individualizar as relações de consumo, dado que os mais de cinco milhões de clientes são sujeitos a vários tipos de excepções, muito menos favoráveis do que outros clientes, até quando têm o mesmo tipo de potência contratada. A adopção de uma sistemática própria para consumidores domésticos/residenciais finais, facilitaria o acesso ao RRC, á sua leitura contribuindo para uma informação mais concreta, objectiva, adequada e clara - direitos aliás previstos na Lei de Defesa do Consumidor. Voltamos a insistir nesta questão, lembrando que a possibilidade de saída dos consumidores domésticos do SEP ainda não se vislumbra.

No que respeita ao contrato de fornecimento de energia eléctrica é feita referência de que com os consumidores podem ser celebradas outras formas de contrato, não se explicando quais. Num bom princípio de segurança jurídica e de protecção do consumidor devem ser definidas essas outras formas. Ainda no âmbito do contrato com consumidores atribui-se ao silêncio valia contratual de adesão às condições gerais e particulares (se o consumidor nada declarar no prazo de 15 dias após a recepção das referidas condições). Este tipo de procedimento, quando aplicado aos SPE, está normalmente rodeado de algumas garantias, dado atribuir-se eficácia à não acção do consumidor. Propomos a melhor clarificação da norma do regulamento tendo em conta de que o prazo se deve iniciar após a efectiva recepção do contrato por parte do destinatário, e que o ónus da prova deve pertencer sempre e exclusivamente à entidade distribuidora. Veja-se ainda o prazo, que noutra tipo de contratos comerciais é mais dilatado.

Por último insistimos novamente numa clara e geral identificação de prazos de pagamento, dado o regime de excepção para os consumidores de BTN (e que, em nosso entender deveria ser similar aos prazos de arrendamento, tornando de uma vez por todas transparente esta situação, como o é no caso exemplificado).

Assim, considera-se que, a manter-se um prazo de pagamento discriminatório (artº136), deve-se criar a obrigação para o distribuidor de apresentação da factura de 25 a 30, com a exigência de pagamento entre os dias 1 a 10 do mês seguinte, como já foi proposto pelo IC em anteriores audições públicas. Note-se que o relaxe do



consumidor continua a merecer tratamento discriminatório face aos outros clientes (artº 137).

Em conclusão, convém registar que esta nova proposta de relacionamento comercial, contemplando algumas preocupações referidas pelo IC, constitui de facto um passo qualitativo importante relativamente à versão anterior, inclusivamente em áreas fundamentais, como sendo a resolução de litígios.



ANEXO

BREVES CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-ECONÓMICAS

A Regulação da Indústria de Electricidade como um todo, é justificado pela existência de condições de monopólio natural, de externalidades e de características de bem público.

Não é objecto deste Parecer discorrer sobre o significado técnico e económico dos três motivos que justificam, em primeira instância, a regulação. Nem sequer o de discutir os conceitos envolvidos. No entanto, é imprescindível esclarecer algumas questões básicas de forma a podermos dar corpo e substância às posições assumidas no decorrer deste documento. Para tal, torna-se útil a divisão funcional da indústria de electricidade de acordo com a literatura técnica internacional. De facto, esta divisão funcional em produção, transporte, distribuição e fornecimento de energia eléctrica, torna-se extremamente útil quando queremos compreender diversas opções regulatórias, nomeadamente as mais recentes, em termos internacionais.

As funções referidas apresentam diferentes características tecnológicas e económicas e assim, as reformas regulatórias têm demonstrado tendência a actuarem a este nível de desagregação.

Na medida em que a liberalização deverá pressupor, como condição de sobrevivência, aumentos de eficiência, não será demais referir que estes se encontram antes de mais, ligados estreitamente à vertente tecnológica (ou, mais precisamente, à diversidade da tecnologia de produção) e à estrutura de custos associada. Um conjunto diversificado de tecnologias de produção de electricidade promove a eficiência através da redução das necessidades (exigências) de reservas e facilitando o equilíbrio da oferta e da procura de electricidade em tempo real. A *ordem de mérito* (de menor custo) e os ganhos de eficiência a ela associados deverão também levar à diminuição dos preços da energia eléctrica.

A transmissão em alta tensão da electricidade é muito mais que transporte, já que envolve a gestão de diversos centros geradores na rede, tendo que assegurar a voltagem e frequência adequadas e evitar perturbações no sistema. Neste caso, estamos perante um monopólio natural, na medida em que a concorrência neste segmento resultaria na duplicação da rede existindo provocando aumento dos custos.



Entre a produção e o transporte (transmissão) situa-se a coordenação dos centros geradores de acordo com a ordem de mérito. Ora, deste ponto de vista, a integração da produção e do transporte (transmissão) poderia levar à realização de economias se conseguisse internalizar as externalidades resultantes da dispersão dos centros geradores, cujas decisões de investimento e de funcionamento afectam toda a rede. Caso contrário, se a produção (que não é um monopólio natural) estiver integrada com o transporte, então estará sujeita aos mesmos desafios e ineficiências regulatórias que contemplam o transporte quando sujeito à regulação do tipo taxa-de-rendibilidade.

Tal como sucede com o transporte, a distribuição é geralmente considerada um monopólio natural. Nesta medida, a concorrência iria implicar a duplicação das redes. Ao contrário do transporte, não existem quaisquer benefícios na integração da distribuição com a produção.

E, por fim, é habitual na abordagem funcional, separar-se o fornecimento enquanto venda de electricidade aos utilizadores finais. O fornecimento de electricidade, que não é considerado um monopólio natural, inclui a contagem, facturação e comercialização, abrangendo não só a venda por junto ou a retalho. Neste segmento, não existem vantagens significativas na sua integração com outras funções.

Na análise disponível a nível internacional sobre a participação no custo total da oferta de energia eléctrica de cada uma das funções referidas, a produção aparece como a que tem maior peso.

Contudo, os avanços tecnológicos, em particular dos últimos quinze anos, têm potenciado fortemente a capacidade competitiva neste segmento, através da redução do nível mínimo da escala de eficiência.

A eficiência técnica aumentou muito com o desenvolvimento das turbinas de ciclo combinado mas não só: a dimensão eficiente mínima passou dos 1000 MW no início da década de 80 para valores entre 50 e 350 MW¹.

Poderíamos aqui referir com algum pormenor, outros factores cruciais para o aumento da eficiência produtiva, como as fontes renováveis, a cogeração global ou até a diminuição do tempo de construção e do horizonte de planeamento das centrais de ciclo combinado. Não nos parece, contudo, essencial ao nosso objectivo neste fase. Porém, não podemos deixar de referir, pela sua importância na evolução recente do sistema eléctrico português, os baixos custos variáveis associados à tecnologia de ciclo combinado.

A actual vaga de liberalização tem-se caracterizado – ao contrário do que frequentemente transparece de relatórios gerais e do discurso político – pela



diversidade: entre países (mesmo pertencentes à UE), entre “timings” na introdução das reformas, e na reacção dos agentes de mercado.

De uma forma geral, as reformas da regulação têm incidido sobre a separação funcional da produção e do transporte (transmissão), na introdução da concorrência no segmento da produção e no acesso à rede (ATR – acesso de terceiros à rede). À medida que as reformas vão avançando, a tendência é clara, embora não isenta de alguns (novos) problemas: formação de mercados spot e suas consequências a nível de determinação dos preços e das transacções, e livre escolha do fornecedor. Nos exemplos mais avançados da reforma do sector, encontramos também casos em que a regulação dos preços de transporte do tipo taxa-de-rendibilidade (com base nos custos) muda para uma regulação do tipo “price cap”. Neste tipo de regulação, é muito importante a determinação dos “caps” e a frequência com que eles são ajustados, especialmente o valor de X. Quanto mais curto for o intervalo entre a fixação dos “price caps”, mais próximo o RPI-X estará da regulação do tipo taxa de retorno. Isto porque, o regulador, ao rever o valor de X, tem uma percepção da capacidade para melhorias de desempenho que é influenciada pelo nível de gestão/”performance” do incumbente no passado recente, o que é indicado pela taxa de lucro.

Por último, é sempre útil lembrar duas questões adicionais:

- em primeiro lugar, que a estrutura de mercado da electricidade está estreitamente relacionada com o enquadramento regulatório;
- em segundo, que a diversidade é também um facto quanto ao faseamento e grau de privatização, ou mesmo quanto à própria decisão de privatizar. Nunca é demais lembrar que os reformadores mais liberais, como a Noruega por exemplo, não têm quaisquer intenções de privatizar.

Em suma, as reformas regulatórias a que temos vindo a assistir (e a viver) têm três objectivos fundamentais: baixar custos, melhorar o nível de bem-estar do consumidor e proporcionar maiores incentivos aos produtores para introdução de inovações. Assim, estas reformas têm envolvido três vectores frequentemente simultâneos: liberalização, retracção da presença do Estado e novo enquadramento regulatório.

A realidade empírica disponível até ao momento sobre os efeitos da liberalização sugere que, globalmente, esta tem sido benéfica em termos de eficiência produtiva e do bem-estar do consumidor^{2,3}. Contudo, os efeitos positivos das reformas no universo das indústrias de rede têm sido também perturbados e/ou limitados por alguns factores. No caso da indústria de electricidade, assumem especial importância as dificuldades práticas de restringir o uso do poder de mercado das indústrias



incumbentes nos segmentos competitivos da indústria. Em vários casos, a esta questão junta-se a complexidade técnica do novo perfil da indústria após o levantamento de barreiras legais à entrada de novos concorrentes.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REVISÃO DOS REGULAMENTOS

Tal como já referimos, a evidência empírica internacional sugere que a liberalização tem sido, de uma forma geral, benéfica em termos de eficiência produtiva e do bem-estar do consumidor. Por outro lado, a privatização tem melhorado o desempenho das empresas nas indústrias de rede. Apesar do carácter recente e ainda muito parcial dos dois fenómenos no caso português, não restam quaisquer dúvidas que a experiência portuguesa vai no mesmo sentido⁴.

Contudo, o que é mais difícil discernir são os efeitos das modificações na detenção do capital dos efeitos que advêm de pressões de mercado mais fortes nos segmentos competitivos destas indústrias (no caso da electricidade, no segmento da produção). A justificação desta ocorrência prende-se muito simplesmente com dois tipos de razões:

- por um lado, porque é frequente a simultaneidade (ou a quase-simultaneidade) entre a privatização e a liberalização;
- por outro lado, os resultados das privatizações também são afectados pela capacidade de substituir o controlo directo da empresa por uma regulação efectiva, entre outros factores.

Finalmente, mas não menos importante, o maior desafio da regulação na actualidade e nos próximos anos, consiste no reforço da qualidade da própria regulação em áreas em que ela é inevitável⁵. A indústria de electricidade, tal como as outras indústrias de rede, têm componentes não-competitivas – no caso, o transporte e a distribuição – caracterizadas por economias de escala que permitem a existência de um monopólio natural.

Ora, a regulação de monopólio sendo, por um lado, indispensável é, por outro, extremamente difícil em termos práticos.

O Sistema Eléctrico Português, sendo estruturalmente um sistema misto, é em termos de mercado, um *monopólio com franja* no segmento da produção [CPPE (EDP) dominante, TEJO ENERGIA e TURBOGÁS] e um monopólio natural nos



segmentos de transporte e distribuição. No primeiro destes, independentemente da opção a tomar em termos de privatização, a EDP tem assegurado o controlo de 30% da REN, o que lhe dá uma posição indiscutível. Na distribuição, os pequenos distribuidores independentes existentes, têm pouco significado em termos de poder de mercado. A EDP Distribuição domina. Se a estes factos juntarmos o grau de liberalização ainda tímido (pouco mais de 30% do mercado), então a acção reguladora tem uma missão substancialmente difícil a todos os níveis. Os perigos ilustrados pela Teoria da Captura são efectivamente reais e a probabilidade da regulação (na acepção e abrangência que anteriormente explicitámos) não atingir os seus objectivos concretos é elevada.

REFERÊNCIAS

1. IEA (1999): Electricity Market Reform, OCDE.
2. Soares, I. (2000): “What’s new on the Iberian Energy Market? New Strategies, Old Threats” – In: IAEE Annual European Energy Conference Proceedings, Vol. II – Bergen IAEE Norge/SNF.
3. Soares, I. (2001): “The Iberian Electricity Market: Towards a Common Market?” – In: J.M. Glachant, dir – Electric Industries in the XXI Century – Londres: Edward Elgar, no prelo.
4. idem.
5. OCDE (1997): The OECD Report on Regulatory Reform, Paris.