



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO CONSULTIVO

**ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS
CONSELHO CONSULTIVO
SECÇÃO DO SECTOR ELÉCTRICO**

Parecer n.º SE 1/2005

sobre a

**“Proposta de Revisão dos Regulamentos do Sector Eléctrico” abrangendo os
REGULAMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS**

E

REGULAMENTO DO ACESSO ÀS REDES E ÀS INTERLIGAÇÕES”

ENQUADRAMENTO

O presente parecer sobre a “Proposta de Revisão dos Regulamentos do Sector Eléctrico” apresentada pelo Conselho de Administração da ERSE abrange a matéria que respeita aos Regulamento das Relações Comerciais (RRC) e Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações (RARI) e enquadra-se nas competências do Conselho Consultivo estabelecidas nos Estatutos da ERSE aprovados pelo Decreto-lei nº 97/2002, de 12 de Abril.

O Conselho Consultivo, para elaboração do presente Parecer, teve em consideração todos os documentos disponibilizados pelo Conselho de Administração da ERSE, designadamente o Documento Justificativo Geral, os Documentos Justificativos das Alterações introduzidas aos RRC e RARI, bem como os textos revistos dos RRC e RARI.

Conforme justificado pelo Conselho de Administração da ERSE, a proposta agora submetida a parecer do Conselho Consultivo “(...) não se limita a adaptar os regulamentos existentes ao novo quadro jurídico nacional e comunitário. Ela incorpora numerosas alterações com o objectivo de melhorar a clareza e a eficácia dos regulamentos, logo a eficiência da regulação. (...)” (carta do Presidente do Conselho de Administração da ERSE, de 12 de Abril de 2005, que acompanhou o envio dos documentos referidos ao Conselho Consultivo).

É assim também no propósito de contribuir para a melhoria da eficiência da regulação que se insere este Parecer, para além de dar cumprimento a uma obrigação que decorre das competências atribuídas nos Estatutos da ERSE ao Conselho Consultivo.



ANÁLISE NA GENERALIDADE

Numa primeira abordagem a esta revisão do RRC e do RARI, tem o Conselho Consultivo, reconhecendo embora a necessidade de adequar esses regulamentos à diversa legislação do sector que foi sendo alterada ao longo de 2003 e 2004, de manifestar a sua apreensão pelo contexto de grande incerteza em que surge esta proposta, resultante das indefinições que subsistem quanto ao Mercado Ibérico da Electricidade (MIBEL), à ainda não publicação da nova Lei de Bases do Sector Eléctrico e à contínua produção de legislação sobre o sector eléctrico que ocorre em Espanha, o que certamente condicionará a futura aplicação de muitas das disposições que constam das actuais versões de ambos os regulamentos e obrigará a mais uma revisão a curto prazo, por forma a compatibilizá-los com as opções concretas e acordos concretos que o Estado português venha a efectuar. Esta preocupação do Conselho Consultivo é reforçada pela recente publicação de vários despachos que criam grupos de trabalho para elaboração das propostas de Lei de Bases do sector eléctrico e de desenvolvimento do MIBEL.

Nestas circunstâncias, o Conselho Consultivo da ERSE é de parecer que, para já, se efectuem apenas as alterações nos regulamentos em vigor que sejam necessárias por força de legislação já publicada ou de deficiências verificadas na actual regulamentação.

As propostas da ERSE, nomeadamente em termos do RRC, comportam um número significativo de normas, procedimentos e critérios, anunciando que constarão de documentos posteriores, cuja elaboração compete, em muitos casos, aos distribuidores ou à concessionária da RNT, não sendo evidente a existência de preocupação em verificar se há condições, nas referidas empresas, para elaborar esse conjunto de documentação nos prazos estipulados.

Igualmente, de uma forma transversal aos diversos regulamentos, surge a questão das perdas associado ao Plano Nacional de Alterações Climáticas (PNAC). A assunção pelos operadores de rede da realização de investimentos significativos sem que esteja acordado como se irá atingir o objectivo fixado para 2010 (nível de perdas de 8,6%), horizonte claramente fora do próximo período de regulação (2006-2008), sem que se conheça o parâmetro de regulação (nível de perdas de referência) e aparentemente sem que seja possível ao longo de referido período alterar o activo que venha a ser fixado no início do



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO CONSULTIVO

período de regulação, poderá vir a colocar questões com forte impacto ao nível da remuneração da actividade de distribuição.

Finalmente, no que respeita à resolução de conflitos, julga-se que a matéria poderia ser sistematizada e disciplinada num único instrumento normativo, evitando a dispersão, o que seria alcançável através da revisão do Regulamento de Mediação e Conciliação aprovado pela ERSE, no sentido de se alargar o seu âmbito de aplicação à arbitragem voluntária.

ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

Abrangendo este Parecer as propostas de revisão de dois regulamentos distintos, optou-se por desenvolver separadamente a respectiva análise na especialidade. Assim:

Análise na Especialidade do RRC

O Decreto-lei nº 240/2004, de 27 de Dezembro, que institui o mecanismo dos Custos para a Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC) decorrente da cessação dos Contratos de Aquisição de Energia (CAE), incumbe a concessionária da Rede Nacional de Transporte de Energia Eléctrica (RNT) de muitos aspectos de gestão do mesmo, em particular em relação à recolha de dados e simulações a efectuar para efeitos do cálculo da parcela de acerto anual. Trata-se de uma função específica que durará pelo menos 10 anos, independentemente dos CAE que tenham cessado de facto. Esta função não parece ser enquadrável nas funções descritas nos Artigo 13º, 23º, 29º, 30º e 31º, aspecto que convirá ser esclarecido.

No Artigo 14º é criada a actividade de Agente Comercial exercida pela concessionária da RNT, agente que comprará a energia eléctrica dos CAE residuais e a comercializará no mercado organizado. Adicionalmente a esta comercialização, a ERSE pretende que esta actividade inclua, também, a compra de energia eléctrica aos produtores em regime especial e que efectue também a sua oferta no mercado organizado. Esta última pretensão constitui uma total impossibilidade processual no âmbito daquilo que poderá vir a ser o MIBEL. A grande maioria dos produtores em regime especial tem as suas entregas contratualizadas, não com a concessionária da RNT mas com o distribuidor em AT e MT. As medições relativas à maioria destes produtores são conhecidas com grande atraso e sem



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO CONSULTIVO

discriminação horária (frequentemente apenas discriminando três valores mensais de energia). Não será possível calcular desvios horários relativamente à maioria desta produção, nem também se crê possível criar para o Agente Comercial, no âmbito do MIBEL, procedimentos excepcionais de acerto de contas e liquidação de desvios, que não tenham equivalência nas ofertas feitas ao mercado pelo operador da rede e gestor do sistema espanhol, relativamente a alguns contratos de importação que este ainda gere. A única solução que julgamos possível para a comercialização da produção em regime especial, que não pretenda ir directamente ao mercado, é similar à adoptada em Espanha, onde os distribuidores (ou mais precisamente os comercializadores regulados) efectuam pedidos de compra ao mercado deduzindo a produção em regime especial, que esperam vir a receber, às necessidades expectáveis dos “clientes à tarifa”.

Em relação à exigência de separação organizativa (Artigo 36º) das actividades do operador da rede de distribuição, a mesma, tanto quanto nos parece, apresenta uma difícil, se não impossível, exequibilidade.

Por outro lado, no Capítulo VI (Ligações às redes), são introduzidas alterações, cuja clarificação é remetida para sub-regulamentação, dificultando-nos a percepção em relação ao seu exacto alcance e não permitindo a sua discussão pública.

No Artigo 127º (Medição), a alteração de 18 meses para 6 meses do prazo ao fim do qual pode ser marcada uma leitura extraordinária aos contadores dos clientes não parece conciliável com a obrigação de fazer 2 leituras no ano aos referidos contadores e pode acarretar acréscimos de custos.

Constata-se também que existem vários outros artigos de difícil exequibilidade técnica, como sejam algumas das disposições do Artigo 151º, que, em face da natureza sigilosa das ofertas dos vários agentes ao mercado organizado (incluindo agente comercial e comercializador regulado), parecem dispor procedimentos impossíveis de cumprir.

Da matéria constante do mesmo Artigo 151º e do Artigo 179º é ainda de referir que resulta para os distribuidores vinculados de baixa tensão e, simultaneamente, comercializadores regulados a obrigação de adquirirem a energia eléctrica com um agravamento inicial da



mesma ordem de grandeza do dos preços de venda (no corrente ano, de 2,3%), mas que, ao longo do ano, vai subindo através dos ajustes tarifários trimestrais (no corrente ano, 5,56 % no primeiro trimestre e 5,59% no segundo trimestre), conduzindo a um aumento muito significativo das respectivas facturas de aquisição de energia eléctrica. O Conselho Consultivo alerta para o impacto que a manutenção desta situação pode ter nas contas desses comercializadores, condicionando a sua viabilidade económico-financeira, o que poderá ser atenuado se, por exemplo, se possibilitar o ajuste das tarifas de baixa tensão.

Na passagem da facturação de mensal a bimestral nos clientes BTN (Artigo 167º), consideramos que devem ser devidamente ponderados quer os ganhos da operação quer também os respectivos custos (financeiros), os quais não poderão deixar de ser considerados em termos de fixação de tarifas.

A aplicação deste princípio de facturação bimestral dos clientes em BTN, sobretudo no caso das Regiões Autónomas e segundo manifestado pelos respectivos representantes, poderá também transformar-se num problema de difícil resolução, devido à especificidade do mercado das mesmas, destacando-se:

- O peso muito elevado que apresentam os clientes de BTN no total das suas vendas de energia e potência (68% nos Açores e 63% na Madeira);
- O limite máximo de contratação em BTN ascender aos 215 kVA nos Açores e todo o respectivo pequeno Comércio e Serviços contratar em BTN, onde, para efeitos contabilísticos (dedutibilidade do IVA), exigem facturas mensais.

Constata-se, de facto, que este nível de tensão (BTN) é objecto de medidas específicas diferenciadas dos restantes pela negativa, pelo menos numa perspectiva de defesa do consumidor. Para além da questão da periodicidade bimestral da facturação, também se poderiam referir os valores de caução e os prazos de pagamento das facturas, entre outros, situações que têm sido mantidas nos diversos regulamentos adoptados, o que justificaria uma melhor harmonização de procedimentos.



Outro aspecto que nos merece referência é o da ausência de definição do conceito de consumidor, questão que se coloca com maior preminência em contexto de liberalização. Embora se verifique a distinção entre cliente doméstico e não doméstico no texto do RRC, confunde-se a noção de consumidor com outros utilizadores e clientes, mesmo finais. Assim, propõe-se que se autonomize a definição de consumidor e que se procedam às devidas adaptações no articulado, de acordo com a Lei nº24/96 de 31 de Julho, dado ser destinatário de obrigações específicas na prestação do serviço e de ter o correspondente conceito definido em lei própria. Esta necessidade de autonomização do conceito de consumidor resulta igualmente da Directiva 2003/54/CE, de 26 de Junho, sobretudo dos considerandos 24 e 26, do Artigo 3º do capítulo II, e do Anexo A (transposto no essencial no anexo à Portaria nº 139/2005, de 3 de Fevereiro) que dispõe as medidas específicas para consumidores.

A questão da resolução de conflitos mantém-se, no essencial, com a configuração adoptada anteriormente, não identificando os consumidores e relegando esta situação para sistema de arbitragem voluntária ou centros arbitrais de iniciativa do regulador (de facto, previstos quase desde o início da regulação). Dado que o fornecimento de electricidade está consignado como *Serviço Público Essencial*, pela Lei nº 23/96, de 26 de Julho, e ainda que a actividade de comercialização está sujeita a licenciamento prévio, entende-se que esta matéria, de importância fundamental para a transparência do mercado e o respeito pelos interesses dos consumidores, merecia um maior desenvolvimento. Propõe-se, assim, a autonomização em alínea própria desta matéria em relação aos consumidores, bem como um maior desenvolvimento do que respeita a litígios com o comercializador regulado ou outros comercializadores licenciados. Vê-se, aliás, com interesse que, no âmbito do licenciamento dos comercializadores regulados, seja ponderada a existência duma regra, estabelecendo uma cláusula compromissória, nos termos da qual estes se sujeitem a submeter à arbitragem de consumo este tipo de litígios, se ambas as partes assim o entenderem.

O RRC determina as condições de interrupção do fornecimento e reposição do serviço, atribuindo estas funções exclusivamente ao operador de rede. Um dos factos imputáveis ao cliente para este efeito é a existência de dívidas de facturação. Dada agora a possibilidade de contratação fora do sistema regulado, coloca-se a dúvida (por não se depreender



disposição que esclareça este caso) se podem os consumidores ligados a um determinado comercializador licenciado ser prejudicados por sanções aplicadas a este pelo operador ou outras entidades fornecedoras a montante que, em caso extremo, possam configurar a recusa de fornecimento. A questão aparenta não estar convenientemente explicitada e, de facto, situação idêntica já existiu aquando da liberalização do sector das comunicações.

A proposta relativa ao regime de interruptibilidade que consta do Artigo 180º, pelas suas implicações com a segurança de abastecimento, certamente ficará condicionada ao que vier a ficar plasmado sobre a matéria no âmbito da Lei de Bases do Sector Eléctrico e respectiva legislação complementar, pelo que nos interrogámos se não será prematura. De qualquer modo e conforme se encontra presentemente, coloca-se a questão da proposta formulada consignar a possibilidade do comercializador regulado poder minimizar o impacto nos seus custos sempre que os preços de energia no mercado organizado atinjam valores expressivos, accionando então os respectivos contratos de interruptibilidade, não se percebendo, por outro lado, a razão pela qual a REN intervém (semestralmente) na fixação da “quantidade de potência interruptível”.

Por último e da maneira como está redigido o Artigo 245º (Entrada em vigor), parece ser a ERSE que determina quando entram em vigor as disposições que se relacionam com os CMEC, quando é o Decreto-Lei nº 240/2004, de 27 de Dezembro, que impõe um prazo para fazer as devidas alterações regulamentares, de modo a serem cumpridas as disposições do mesmo Decreto-Lei.

Análise na Especialidade do RARI

O Plano de Investimentos na Rede de Transporte é elaborado no contexto da concessão de serviço público da RNT e constitui um documento técnico-económico fundamental para a concessão e actividade da concessionária, relativamente ao qual a legislação em vigor comete à ERSE um papel consultivo (cf. nº 1 Base XI das bases de concessão da RNT, anexas ao Decreto-Lei nº 185/95, de 27 de Julho).

O Conselho de Administração da ERSE propõe agora uma série de alterações aos procedimentos de elaboração do plano acima referido, que se consideram desadequadas, nomeadamente:



- Passar a ERSE a ter poderes para aprovar o plano de investimento (nº 7, Artigo 11º), o que contrariaria até as disposições legais em vigor;
- Anteceder a apresentação do documento com um processo formal de consulta pública para apreciação e discussão de várias alternativas de evolução da RNT (Artigo 13º);
- A periodicidade de elaboração do documento passar de bianual para trienal (ou outra, em ligação com a duração efectiva de cada período regulatório), período excessivamente longo para efectuar necessários ajustes de planeamento, decorrentes de eventuais alterações de pressupostos (nº 7, Artigo 11º).

Tendo em atenção o contrato de concessão da RNT, a importância que o processo de planeamento tem na vida empresarial da concessionária e as competências consultivas atribuídas à ERSE em matéria do Plano de Investimentos na RNT, o Conselho Consultivo interroga-se sobre a conveniência e fundamentação legal destas novas disposições regulamentares, sobretudo numa fase em que se aguarda a publicação da nova Lei de Bases do sector eléctrico.

A ERSE pretende também regulamentar aspectos relativos à execução e adjudicação de obras relativas a investimentos na RNT e nas redes de distribuição, nomeadamente nos propostos números 3 e 5 do Artigo 14º. Neste sentido, sugere-se uma redacção mais lata destes números e com referência apenas à observação da legislação nacional e comunitária em vigor.

Verifica-se ainda que algumas das propostas regulamentares da ERSE relativas ao plano de investimentos da RNT são extensivas às redes de distribuição em AT e MT (Artigos 11º, 12º, 13º e 14º), o que parece não encontrar cabimento na legislação em vigor, em que o distribuidor está sujeito a um regime de licença vinculada, devendo “proceder à expansão da rede de distribuição de acordo com as necessidades de um regular e contínuo abastecimento de energia eléctrica aos seus clientes”, não estando sujeito a nenhuma aprovação formal e administrativa do seu plano de investimentos na rede. Aliás, os investimentos nas redes de distribuição também têm implicações na segurança do



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO CONSULTIVO

abastecimento, a qual é uma competência do Governo, pelo que toda a regulamentação sobre esta matéria está condicionada ao que vier a ficar consignado no âmbito da nova Lei de Bases do Sector Eléctrico e respectiva legislação complementar, em fase de preparação, parecendo prematuro avançar-se, por exemplo, com o proposto no nº 7 do Artigo 11º, nº 4 do Artigo 13º e nº 1 do Artigo 14º.

Por outro lado, não é claro o que se entende por “metodologia” quando, no Artigo 12º, se refere a aprovação de metodologia de planeamento dos operadores das redes.

Parece-nos também que a realização de consultas e audições públicas (Artigo 13º), prévias à apresentação do plano para aprovação pela ERSE, corre o risco de, em vez de centrar a discussão em parâmetros técnicos, colocar a apreciação do plano de investimentos em moldes políticos, sem que os eventuais “proveitos” excedam os custos que este processo por certo acarretará.

A qualidade dos planos deve ser medida avaliando se é ou não possível satisfazer as necessidades previsíveis do mercado, com a qualidade especificada, a preço razoável, assegurando à empresa que o executa um retorno compatível com o esforço de investimento realizado. Ao pretender-se que os operadores de rede apresentem, até 15 de Junho de cada ano, uma lista exaustiva dos investimentos a realizar no ano seguinte para aprovação (Artigo 14º), deve recordar-se que as obras de investimento não têm forçosamente um término coincidente com o final do ano e, não existindo explicitação de prazo para que a ERSE se pronuncie, o que acontece se a ERSE não aprovar ou não se pronunciar sobre o respectivo plano? Acresce que a data de 15 de Junho parece ser, nalguns casos, demasiado “cedo” para que se possa estabelecer, com o mínimo de segurança, quais das obras em curso estarão completas e em serviço em 31 de Dezembro.

Relativamente ao cálculo da capacidade das interligações, tem-se observado uma impossibilidade prática da REN cumprir o regulamento RARI em vigor, visto que o cálculo depende de acções da “Red Electrica de España”, que está obrigada pela legislação espanhola a práticas diferentes das consignadas na legislação e regulamentação portuguesa. Problemas deste tipo são agravados na presente proposta da ERSE, não só mantendo procedimentos de cumprimento impossível, como criando novos procedimentos



não convenientemente coordenados com as autoridades espanholas. Dada a incerteza sobre os acordos futuros do MIBEL, não se compreende a conveniência de alterar agora a regulação de uma actividade eminentemente dependente desses acordos.

Embora tratando-se de um pormenor de redacção, alerta-se para o texto que consta do número 3 do Artigo 19º, no qual se escreveu "(...) deve enviar anualmente à ERSE até ao dia 1 de Maio, o montante das receitas (...)" quando se devia ter escrito "(...) deve enviar anualmente à ERSE, até ao dia 1 de Maio, informação sobre o montante das receitas (...)".

Na presente proposta, o actual Acordo de Acesso e Operação de Redes (AAOR), do qual são signatários os candidatos de acesso às redes (produtores ou clientes) e o operador ou operadores das redes, é substituído pelo Contrato de Uso das Redes (Artigos 20º e 21º), que não abrange produtores, pelo facto destes não estarem obrigados ao pagamento de tarifas de acesso às redes. O relacionamento dos produtores com os operadores das redes fica assim estrito ao âmbito do processo de ligação às redes, regulamentado no RRC, processo que se esgota com a efectiva entrada em exploração da instalação. Cria-se, portanto, um indesejável vazio regulamentar e contratual relativo a matérias de natureza técnica, susceptíveis de alguma incidência comercial (penalizações por incumprimento), actualmente constantes no AAOR.

CONCLUSÃO

- A. A presente proposta de alteração regulamentar não se limita a adaptar os regulamentos existentes às exigências decorrentes de alterações legislativas recentes;
- B. Em alguns pontos especificados neste parecer, admitimos mesmo que se esteja a regulamentar em contradição com a legislação em vigor;
- C. São também regulamentados vários aspectos conexos com o MIBEL, que estão claramente dependentes de acordos específicos, ainda não concluídos, entre os dois Estados, bem como com a Lei de Bases do Sector Eléctrico e legislação complementar, que se encontram em fase de preparação;
- D. O Conselho Consultivo, reconhecendo a complexidade da elaboração destas propostas de revisão regulamentar e a preocupação da ERSE em melhorar



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO CONSULTIVO

continuamente os regulamentos em análise, sugere que as mesmas sejam revistas, nomeadamente nos pontos identificados na análise na especialidade atrás apresentada e particularmente em relação às situações referidas em B e C.

Aprovado por unanimidade, na reunião de 17 de Maio de 2005.

Francisco Sousa Botelho
(Relator)

Sidónio de Freitas Branco Paes
(Presidente)