

CONSULTA PÚBLICA

80

DOCUMENTO JUSTIFICATIVO

Gestão de Riscos e Garantias no SEN

SETOR DA ELETRICIDADE



ÍNDICE

1	MOTIVAÇÃO E ANTECEDENTES	1
2	MODELO DE GESTÃO DE RISCOS E GARANTIAS	6
2.1	Âmbito de aplicação e sujeitos abrangidos	7
2.2	Modelo, formas de prestação e tipo de garantias.....	7
2.3	Identificação e valoração das responsabilidades.....	9
2.4	Valorização da garantia exigível e diferenciação do risco.....	10
2.5	Execução de garantias e atuação preventiva.....	13
2.6	Contratos e obrigações de informação	15
2.7	Realização de auditorias	16
2.8	Regulação do gestor integrado de garantias	16

1 MOTIVAÇÃO E ANTECEDENTES

A gestão de riscos e garantias no âmbito dos setores regulados assume, para a ERSE, uma importância significativa, desde logo pelo facto de daí poderem decorrer custos económicos e reputacionais que afetam o funcionamento do mercado.

A importância deste assunto determinou, em outubro de 2016, uma pré-consulta dirigida ao mercado sobre o modelo de riscos e de garantias, consulta essa que alimentou a proposta de revisão regulamentar que veio a ser concretizada em finais de 2017.

Com a publicação do Regulamento das Relações Comerciais do setor elétrico¹ (RRC SE), aprovado pelo Regulamento n.º 561/2014 de 22 de dezembro, na redação dada pelo Regulamento n.º 632/2017 de 21 de dezembro, foi alterado o modelo geral de aferição de riscos, tratamento de garantias e ações conexas com estas duas realidades.

Da publicação do referido Regulamento das Relações Comerciais em dezembro de 2017 resultou a concretização de um perímetro de gestão integrada de garantias, o qual, por proposta da ERSE que observou um amplo consenso em consulta pública, se atribuía ao operador da rede de transporte ou a entidade por este designada para o efeito.

Todavia, sucede que, no quadro da concretização regulamentar, a REN, enquanto operador da rede de transporte, veio concretizar, já no decurso do primeiro trimestre de 2018, a existência de dúvidas quanto à concordância do âmbito de atuação de um gestor integrado de garantias com os termos da concessão de que é detentora. Tal circunstância, tendo sido estendida à designação de entidade terceira, veio colocar um constrangimento na concretização do quadro regulamentar e do próprio modelo de gestão integrada de riscos e garantias.

Atentas as dificuldades de concretização mencionadas, entendeu a ERSE dever propor e fazer aprovar, após consulta, um quadro transitório de regras para a gestão de riscos e garantias, no sentido de obviar ao conjunto de insuficiências e constrangimentos previamente identificados e que, em amplo consenso de agentes participantes das consultas efetuadas (pré-consulta de 2016 e consulta pública de revisão

¹ Vide novos artigos 99.º - A, 99.º - B e 99.º - C do mencionado regulamento.

regulamentar em 2017), justificavam a adoção de um quadro normativo mais adaptado ao contexto de mercado atual. As mencionadas regras transitórias foram publicadas em julho de 2018².

Nessa mesma altura, a ERSE fez saber de proposta remetida ao Governo para que se pudesse estabelecer um regime legal que permitisse a constituição de um modelo de gestão integrada de riscos e garantias, através de entidade que atuasse com total independência da relação comercial que se pretende assegurar com cada vetor de constituição de garantias existente à data.

Já em 2019, com a publicação do Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, que vem alterar o regime jurídico aplicável ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade previamente estabelecido no Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, veio a consagrar-se a existência legal de um regime integrado de gestão de riscos e garantias no âmbito do SEN, prevendo-se expressamente a figura do gestor integrado de garantias e a adoção de regras de gestão prudencial.

Havendo a consagração legal da figura do gestor integrado de garantias, que o mencionado diploma veio atribuir ao operador definido no n.º 1 do artigo 4.º do Acordo Internacional de Santiago, que criou o MIBEL, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 17/2009, de 23 de março, através de uma das empresas mencionadas nesse artigo ou qualquer uma das suas filiais, a ERSE oficiou de imediato a sociedade em causa (OMIP) para que concretizasse a entidade que assumiria a função de gestor integrado de garantias no SEN, o que veio a suceder com a designação da sociedade OMIP, S.A..

A concretização de uma proposta de regulamentação do gestor integrado de garantias depende, além da mencionada identificação concreta da entidade que assumirá a função, da explicitação das bases económicas para a concretização (orçamentação) da atividade, o que veio a suceder em setembro de 2019, e da respetiva análise pela ERSE, de modo a poder apresentar a consulta uma proposta devidamente enquadrada e fundamentada.

Importa destacar que a vigência de um regime transitório, que procurou consagrar em regras regulamentares parte das disposições que haviam resultado das consultas de 2016 e de 2017, nomeadamente o tratamento diferenciado em função do risco efetivo, a possibilidade de serem ativadas normas de contenção de riscos (por exemplo a inibição de constituição de novos clientes em carteiras com

² Diretiva ERSE n.º 11/2018, de 16 de julho.

situações de insuficiência no cumprimento das obrigações), ou a própria diferenciação de prazos de pagamento, tem permitido a verificação da sua respetiva efetividade.

Cabe igualmente destacar que, no quadro do regime legal que o Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, há lugar a que sejam reforçados os mecanismos de gestão prudencial dos riscos para o SEN, prévios e sucessivos ao registo da atividade de comercialização de energia elétrica, que compete à DGEG³ fazer aprovar, ouvida a ERSE.

No plano conceptual geral, importa reter que o funcionamento dos setores elétrico e do gás natural sofreu no decurso das duas últimas décadas profundas alterações, ditadas, em grande parte, pela liberalização de atividades, que procederam a uma separação vertical de atividades e ao aparecimento de novos agentes nos mercados. Estas alterações vieram complexificar a teia de relacionamentos comerciais entre agentes económicos.

Através de disposição regulamentar transitória (a mencionada Diretiva ERSE n.º 11/2018, de 16 de julho), a ERSE aprovou já um conjunto de regras transitórias de gestão de riscos e garantias, as quais, ainda que concretizando um primeiro referencial de tratamento integrado desses mesmos riscos e garantias, se visou vigorar até à concretização de um edifício legal coordenado e coerente com estes princípios.

Cabe recordar que as regras constantes da mencionada Diretiva ERSE n.º 11/2018 já estabelecem um referencial de tratamento diferenciado do risco efetivo do agente económico em função do seu comportamento relativamente ao cumprimento de responsabilidades que se pretendem garantir ou segurar. Do mesmo modo, as referidas regras permitiram a utilização de modalidades de garantia com outra flexibilidade da que anteriormente existia, que, no essencial, se verificou estarem desajustadas (no passado, antes do referido regime transitório) da realidade dos mercados bancário e financeiro e, como tal, com rigidez na prestação das necessárias garantias.

Por outro lado, e porque o setor elétrico se reveste de especial importância para a vida dos consumidores e para a própria atividade económica nacional, torna-se necessário assegurar que os relacionamentos comerciais decorram em contexto de integridade e segurança para o mercado e para o Sistema Elétrico Nacional (SEN). Neste sentido, o relacionamento entre os diferentes agentes – em particular entre

³ Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, "(...) a DGEG, ouvida a ERSE, deve apresentar, no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei, uma proposta fundamentada de critérios económicos para a verificação da idoneidade e capacidade económica dos agentes de mercado que pretendem obter o registo de comercialização".

operadores de rede, gestores de sistema, produtores, comercializadores e demais agentes de mercado – já hoje é pautado pela existência de disposições regulamentares que procuram compatibilizar a existência de um modelo de relacionamentos multilateral com uma adequada gestão do risco operativo para cada um dos sistemas. É neste quadro que se inserem as garantias prestadas pelos sujeitos tomadores de serviços em benefício dos sujeitos prestadores de serviços.

O modelo de funcionamento do SEN assenta no exercício do acesso às redes dos consumidores via respetivo contrato de fornecimento celebrado com o comercializador. Daqui decorre que os comercializadores asseguram as obrigações contratuais do acesso às redes dos seus clientes em carteira, o que se traduz na celebração dos respetivos Contratos de Uso das Redes (ContUR) com os operadores de rede. Também é importante tomar em consideração que a constituição de uma entidade como agente de mercado obriga à celebração de um contrato de adesão no âmbito da atividade de gestão do sistema a estabelecer entre os agentes de mercado, incluindo produtores, e a gestão do sistema.

Importa lembrar que a multiplicidade de agentes económicos em operação do SEN já acarretou a ocorrência de três situações de incumprimento no quadro do SEN, com consequência ao nível dos encargos que geram para a globalidade dos consumidores e ao nível da descontinuidade comercial que acarretam para os consumidores especificamente afetados por cada uma dessas situações. Embora esta realidade não seja um exclusivo nacional – cabe até referir que outros países⁴, de que Espanha é um exemplo, viveram a este propósito situações mais agudas -, importa sistematizar e reforçar as regras de prevenção deste tipo de situações.

Havendo por parte da ERSE a consciência de que uma parte importante dos novos agentes económicos a atuar no mercado têm uma abrangência transnacional, foi pela ERSE proposto e pelo CEER aceite e implementado um mecanismo de troca rápida de informação relativamente a situação de insolvência de agentes, no sentido de minimizar a propagação daquela situação de incumprimento. Este mecanismo – que adotou a designação de RAPEX - veio a ser implementado no início de 2019 e permitiu identificar 31 situações de insolvência posteriores, para 4 países diferentes.

A vigência do regime transitório, com as características acima referidas, foi possível acumular e sistematizar uma experiência de aplicação das respetivas regras, perspetivando-se a sua eficácia e robustez, de modo a

⁴ Até meados de 2019 foi possível recolher através do trabalho de cooperação da ERSE com os restantes reguladores europeus, a existência de situações de insolvência em 9 Estados membros da UE.

que, com a conclusão de um novo quadro legal, se possa efetuar a sua concretização de modo o mais eficiente possível.

É, assim, neste contexto que a ERSE pretende colocar a consulta pública da generalidade dos interessados um modelo de regras para a gestão de riscos e garantias no SEN, já alinhado com o contexto legal e beneficiário da experiência entretanto recolhida. Estas novas regras mantêm e reforçam as características de diferenciação do risco em função da real atuação dos agentes económicos, sistematizam num contexto mais efetivo uma atuação integrada e integradora dos riscos, permitindo ainda a segregação entre a operação no quadro da gestão de riscos e garantias e a operação comercial subjacente à constituição de garantias.

A participação na consulta pública deste mecanismo pode ser efetuada através de comentários ou sugestões, que sejam enviados à ERSE até 15 de janeiro de 2020, para o seguinte endereço de correio eletrónico: consultapublica@erse.pt. Solicita-se ainda que, na resposta por correio eletrónico seja mencionada, no campo de Assunto, a expressão “Consulta Pública 80”.

2 MODELO DE GESTÃO DE RISCOS E GARANTIAS

Na pré-consulta e na consulta pública de revisão regulamentar atrás mencionada e concretizada em 2017, bem como na consulta de interessados da Diretiva ERSE 11/2018, foram colocadas aos agentes questões relacionadas com a identificação e valoração dos riscos, com a diferenciação do nível de risco, com a dispersão de frentes de risco na ótica do agente de mercado com os modelos e formas de prestação de garantias e com a utilização de garantias e salvaguardas conexas.

As consultas anteriores permitiram aferir das principais preocupações dos diversos agentes relativamente a este tema e identificar aspetos que reunissem um nível mínimo de consenso, no sentido de poderem ser incluídos no quadro regulamentar.

Do contexto de consultas anteriores resultou que a maioria dos agentes é favorável a alguma diferenciação do risco, que premeie os agentes de mercado com um histórico de cumprimento das suas obrigações contratuais, perspetivando-se a avaliação, através de critérios objetivos, da qualidade de crédito dos agentes e das instituições que prestem garantias bancárias.

Também sobre o modo e os meios de prestação de garantia, quer o resultado das consultas, quer a experiência acumulada antes e durante a vigência do modelo transitório de regras, permitiram identificar as questões mais críticas quanto a capacidade de mobilização e, quando necessário, de execução das garantias prestadas.

A existência de um gestor integrado de riscos e garantias é, no atual contexto colocado a consulta, um contributo muito significativo para um referencial de existência de mecanismos expeditos e procedimentos claros que permitam atuar em caso de incumprimentos de agentes de mercado, evitando-se, assim, acumulações de incumprimentos em todo o sistema. Esta questão é, de resto, credora de um alargado consenso no mercado.

No contexto de regras agora colocadas a consulta pública são concretizados os aspetos que constam dos pontos seguintes.

2.1 ÂMBITO DE APLICAÇÃO E SUJEITOS ABRANGIDOS

Com a concretização do gestor integrado de garantias⁵, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, decorre naturalmente dessa circunstância a previsão deste novo agente no âmbito das regras e no conjunto de sujeitos por elas abrangido. Com efeito, o citado diploma estabelece que “(...) atividade gestor de garantias é assegurada pelo operador definido no n.º 1 do artigo 4.º do Acordo Internacional de Santiago, que criou o MIBEL, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 17/2009, de 23 de março, através de uma das empresas mencionadas nesse artigo ou qualquer uma das suas filiais”.

Do mesmo modo, embora as regras transitórias expressamente o não prevejam, a atual proposta colocada a consulta integra dentro deste novo referencial quer os produtores de energia elétrica, quer outros agentes já existentes ou em perspetiva no quadro legal atual – por exemplo, entidades que atuem como representantes ou agregadores, tanto de consumo como de produção.

Importa referir que, fruto da recente alteração legislativa, as entidades que se constituam como autoconsumo coletivo ou comunidades de energia renovável, sendo exemplos de novos agentes a atuar no SEN, são expressamente isentados da aplicação das regras agora colocadas a consulta. Na realidade, podem, a respeito destas entidades, colocar-se questões de atomicidade da atuação e da existência de outros mecanismos regulamentares – por exemplo a interrupção das unidades de produção – que justificam esta isenção de aplicação.

2.2 MODELO, FORMAS DE PRESTAÇÃO E TIPO DE GARANTIAS

Como referido antes, o modelo em prática no setor elétrico, embora não restringido apenas a garantias bancárias, assume estas como as vias privilegiadas para apresentação de garantias no quadro quer dos riscos de desvio, quer ainda dos riscos da faturação de acesso às redes. Todavia, tendo presente os requisitos de maior agilidade e flexibilidade do próprio sistema, o recurso a outros modos de prestação de garantias surge como um elemento decisivo no funcionamento deste sistema de gestão de riscos e garantias.

⁵ A sociedade OMIP, S.A., que corresponde à concretização do disposto no n.º 2 do artigo 58.º - B do Decreto-Lei n.º 172/2006, alterado pelo Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho.

As regras agora propostas estabelecem, como meios de prestação de garantias, além das já previstas: (i) garantias por depósito em numerário ou cativo ou penhor irrevogável sobre disponibilidades imediatas de numerário; (ii) garantia bancária do tipo *first demand*; (iii) seguro-caução prestado por entidade financeira acreditada para o efeito e (iv) cativo ou penhor irrevogável sobre direitos de recebimento do agente de mercado sobre terceiros no âmbito do SEN, e (v) outras que venham a ser expressamente identificadas pelo gestor integrado de garantias e que a ERSE aprove.

Tendo presente a entidade legalmente designada como gestor integrado de garantias, importa, neste novo contexto, colocar em benefício da operação do modelo de gestão de riscos e garantias a experiência daquela entidade justamente na avaliação e agilização da constituição de garantias, o que, assim, permite a consolidação mais eficaz dos perímetros de risco e a sua adequação às realidades operacionais a cada momento.

Em relação aos restantes meios de prestação de garantia, pretende-se, com as atuais regras, consolidar o alargamento de opções de garantia, tornando o processo igualmente mais flexível.

Cabe ainda referir que, com o atual modelo de regras é proposta a vigência de uma garantia bipartida, assente em parte em garantia individual e, noutra parte, numa garantia solidária. Importa relembrar que o Decreto Lei n.º 172/2006, alterado pelo Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, na alínea d) do n.º 2 do artigo 58.º - D, prevê expressamente a existência de “(...) instrumentos de garantia solidária (...)”, que cabe à ERSE regulamentar.

O desenho das atuais regras é, assim, proposto que coexistam para concorrência do valor da garantia de cada entidade, montantes a título de garantia individual e a título solidário, os quais são calculados de modo complementar. Em circunstância de execução de garantias, a garantia individual destina-se exclusivamente a cobrir responsabilidades individuais do agente que prestou a garantia, enquanto a garantia solidária, sem prejuízo da prioridade de execução dada à contribuição do agente incumpridor, pode, no limite, ser mobilizada para garantir riscos de outros agentes de mercado.

Na atual proposta de regras, a ERSE entende que a definição da repartição entre a garantia individual e a garantia solidária não deve ser cristalizada no atual texto, permitindo a sua alteração em função das reais condições de funcionamento do mercado e da experiência recolhida. Em todo o caso, em disposições transitórias, que podem vir a ser alteradas no futuro, é definido que a garantia individual deve representar 70% (valor de 0,7) das suas responsabilidades para com o SEN.

2.3 IDENTIFICAÇÃO E VALORAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

A identificação das responsabilidades envolvidas para cada atividade corresponde ao primeiro passo da implementação de um modelo de riscos. No quadro atual do SEN estão, como já mencionado, identificadas duas áreas de atuação cujos riscos têm tratamento regulamentar específico: i) a participação dos agentes de mercado nos mercados e sistemas para resolução de desvios; e ii) o exercício de acesso às redes por parte dos agentes de mercado, tipicamente assegurado por comercializadores relativamente aos clientes que possuam nas suas respetivas carteiras.

A natureza dos riscos envolvidos é, em ambas as situações, de cariz financeiro (risco de crédito), sendo que o atual modelo procura evitar a existência de custos não recuperados para as atividades sujeitas a um regime de custos e proveitos integralmente regulados. Nestes casos, podendo eventuais incumprimentos dos agentes de mercado relativamente a pagamentos que devam assegurar ter uma expressão direta nos custos a suportar pelos consumidores através de rúbricas tarifárias, considera-se que estes riscos têm um carácter sistémico.

Nas atuais regras é explicitamente efetuada a consolidação dos riscos de crédito de cada agente no quadro de cada uma das referidas atividades, sendo que o resultado dessa consolidação é o que é operacionalmente relevante para apuramento das garantias que cobrem o crédito concedido ao agente.

Necessariamente, em função das suas características próprias e da atividade que desempenhem, cada agente de mercado pode incorrer em apenas uma ou nas duas vertentes de responsabilidade para com o SEN, o que, naturalmente, se reflete na calculatória do risco e garantia a prestar.

Os riscos atrás mencionados são atualmente valorizados obedecendo a uma filosofia geral que toma em consideração os valores históricos de atividade, sendo as garantias calculadas para a totalidade do período e do volume de crédito subjacente a uma liquidação e faturação mensais, em cada um dos relacionamentos do agente de mercado com as entidades que lhe prestam um serviço.

Também fruto de alterações às regras com a adoção do modelo transitório, o apuramento dos valores de responsabilidades de cada agente é função do crédito que lhe é concedido, em particular no que respeita à componente de utilização das redes do SEN, sendo que tal crédito pode ser diferenciado por agente de mercado. Com efeito, nas anteriores consultas, uma parte significativa de agentes de mercado mencionou a tensão operacional que decorre do desencontro de dias de crédito concedido a clientes (prazo médio de recebimentos) e de dias de crédito recebidos dos prestadores de serviços do acesso às redes (prazo médio

de pagamentos). Com efeito, um prazo médio de pagamentos inferior ao prazo médio de recebimentos tende a pressionar a tesouraria do agente de mercado, o que dificulta a sua operação diária.

Nas regras transitórias, dada a diversidade de perfis de carteira, também no tocante a prazos de recebimento de clientes, entendeu a ERSE ser adequado estabelecer que os agentes de mercado possam solicitar um número de dias de crédito ajustado à sua condição específica, desde que não exceda os 45 dias.

As atuais regras não alteram essa faculdade concedida aos agentes de poderem especificar o período de concessão de crédito que melhor se adequa às suas necessidades, acomodando o valor da garantia essa circunstância – quanto maior o número de dias de crédito, maior o valor da garantia a ser prestada pelo agente.

2.4 VALORIZAÇÃO DA GARANTIA EXIGÍVEL E DIFERENCIAÇÃO DO RISCO

Como atrás referido, o modelo de gestão de riscos e garantias agora proposto prevê duas vertentes de prestação de garantia: a garantia individual, univocamente relacionada com as responsabilidades do agente que presta a garantia; e a contribuição para uma garantia solidária, que pode ser acionada por incumprimento de responsabilidades de qualquer agente de mercado abrangido pela aplicação das regras, ainda que seja dada prevalência à contribuição individual do agente incumpridor.

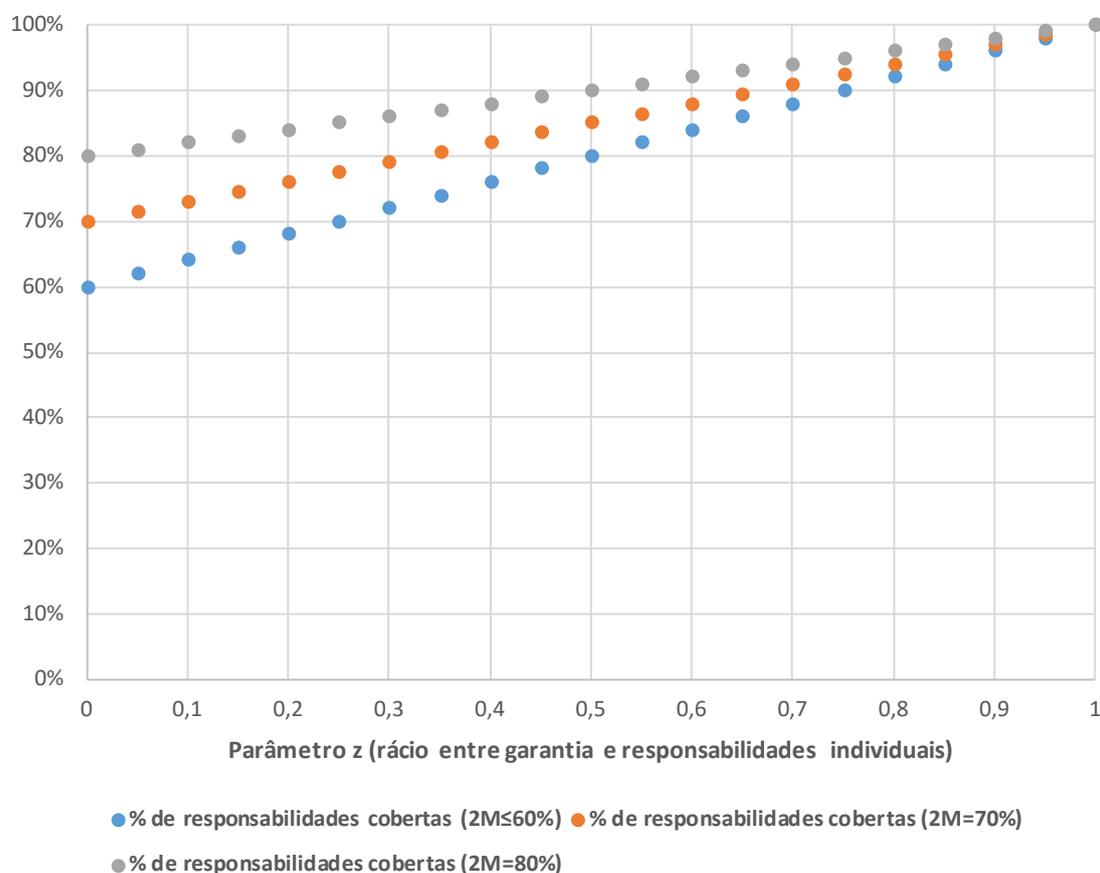
Também decorre do que atrás se referiu que a valorização da garantia exigível aos agentes de mercado é função das suas responsabilidades individuais e das responsabilidades globais para com o SEN, estas últimas no caso da contribuição para a garantia solidária.

De modo a que haja um perímetro claro de responsabilização dos agentes pela sua atividade e pelos valores de encargos que lhe são atribuíveis, no quadro da presente proposta é assumido que a garantia individual tem uma ligação exclusiva às responsabilidades do agente de mercado. No entender da ERSE, o coeficiente de repartição entre garantia individual e solidária deve ser mantido flexível para fixação em função das próprias condições de mercado, sem prejuízo de se definir com carácter transitório um parâmetro de 70% para cobertura das responsabilidades pela garantia individual do agente de mercado.

No que respeita à determinação da garantia solidária, esta é, na atual proposta, definida como sendo equivalente às responsabilidades conjuntas dos dois maiores agentes de mercado (em volume de responsabilidades assumidas), com um minorante de 60% do volume global de responsabilidades

constituídas no SEN. Esta abordagem permite perspetivar que a garantia solidária é suficiente para cobrir, pelo menos, o *default* conjunto dos dois maiores agentes de mercado – o que é um limiar de probabilidade de ocorrência bastante baixa. A Figura 1 apresenta a relação entre o mencionado parâmetro z (rácio entre a garantia e as responsabilidades individuais do agente de mercado) e o peso das responsabilidades conjuntas dos dois maiores agentes de mercado, permitindo verificar que quanto maior a concentração das responsabilidades, maior o grau de cobertura de garantias que é exigido, o que, no entender da ERSE, faz sentido do ponto de vista da aferição do risco sistémico.

Figura 1 – Relação entre o peso das responsabilidades dos maiores agente e o coeficiente z



Com esta abordagem, o volume global de garantias exigíveis por agente de mercado é reduzido face ao quadro de regras transitórias, fruto da vigência de condições de garantia solidária, como previsto o quadro legal. Esta circunstância é particularmente importante para se colocar em perspetiva com a atuação mais direta e automática no que respeita a aferição de riscos e execução de garantias e responsabilidades, como adiante se exporá.

Por outro lado, tendo em consideração a experiência recolhida com a aplicação das regras transitórias, que já previu a existência de diferenciação do valor exigível de garantia em função do grau de cumprimento de responsabilidades por parte do respetivo agente de mercado, a presente proposta mantém, no essencial, a abordagem seguida naquelas regras, aplicando-se o fator de diferenciação apenas para o cálculo da garantia individual. Neste sentido, é valorizado o histórico de cumprimento dos agentes de mercado, através de parâmetro específico (na Figura 1 é considerado um valor para este parâmetro que é unitário), o qual toma em consideração o número de dias de crédito concedido a esse mesmo agente.

A expressão de cálculo do valor da garantia individual é, pois, dependente da aferição do histórico de cumprimento (ou incumprimento) do agente de mercado em causa, sendo afetada na sua valorização final nos termos da tabela seguinte (que constitui o Anexo I às regras propostas a consulta):

Dívida vencida média nos últimos 3 meses em percentagem da garantia individual prestada	Número de atrasos de pagamento no último ano móvel	Prazo de pagamento entre 1 e 19 dias	Prazo de pagamento entre 20 e 30 dias	Prazo de pagamento entre 31 e 45 dias
0%	n = 0	0,90	0,92	0,95
Sem histórico de 3 meses de faturação		1,00	1,00	1,00
≥ 0%	n = 1	1,00	1,00	1,00
[0% - 2,5%[	n ≥ 2	1,00	1,02	1,05
[2,5% - 5%[	n ≥ 2	1,05	1,10	1,15
[5% - 10%[	n ≥ 2	1,15	1,20	1,25
≥ 10%	n ≥ 2	1,30	1,40	1,50

Os valores da tabela pretendem efetuar uma diferenciação quanto ao cumprimento atempado das responsabilidades e o volume relativo de dívida não assumida atempadamente, bem como o número de dias de crédito concedido. Naturalmente, os agentes de mercado com um histórico de cumprimento são positivamente discriminados e os que apresentem um menor desempenho neste campo terão uma discriminação negativa que é crescente com o grau de incumprimentos verificado.

Por fim, cabe mencionar que a presente proposta apresenta valores mínimos para a constituição da garantia global de cada agente de mercado, os quais são distintos em função da tipologia de atuação de cada agente de mercado, bem como, em algumas das atividades, da própria dimensão do agente em causa.

Assim, é proposto que, como valor mínimo, seja apresentado um valor de 100 mil euros para comercializadores, de 50 mil euros para os restantes agentes de mercado e de 10 mil euros para pequenos produtores ou clientes individualmente constituídos como agente de mercado.

2.5 EXECUÇÃO DE GARANTIAS E ATUAÇÃO PREVENTIVA

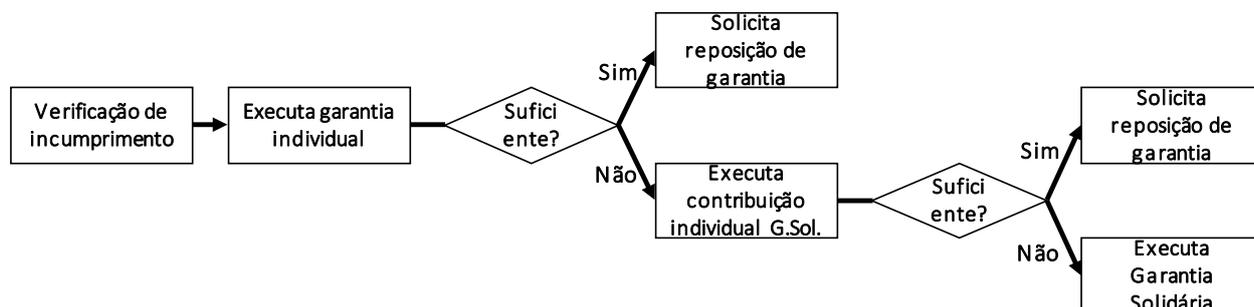
A prevenção de riscos para o SEN deve, igualmente, conceptualizar outros aspetos prudenciais e preventivos, além da garantia apresentada, de modo a que o sistema funcione com a maior regularidade e sem interrupções. De forma genérica, para uma frente de risco já existente, importa, desde logo, que a mesma seja contida e não cresça para valores que, no limite, podem ter cobertura mínima nas garantias apresentadas.

Neste contexto, a constituição de novos clientes em carteira de comercialização assume uma relevante expressão, sendo que, para uma carteira já de si debilitada, tal acréscimo poderá aumentar a exposição de risco e, conseqüentemente, os encargos diretos para o próprio comercializador (que eventualmente não consegue assegurar) e indiretos para os consumidores (em resultado de eventuais custos com o risco sistémico).

No quadro das regras agora propostas, a execução de garantias tem um carácter automático com a verificação de incumprimento de responsabilidades no quadro do SEN. Com efeito, sempre que se verifique um incumprimento de pagamento de responsabilidades em prazo determina que se consuma parcial ou totalmente a garantia prestada, dando lugar à necessidade de reposição de garantia por parte do agente incumpridor.

Na execução de garantias, o gestor integrado de garantias segue uma ordenação pré-estabelecida, começando por executar a garantia individual do agente de mercado, seguida da contribuição individual para a garantia solidária e, por fim e no caso de insuficiência das anteriores, a própria garantia solidária prestada pelos restantes agentes de mercado. A Figura 2 descreve de forma geral o processo de execução de garantias prioritizado como atrás referido.

Figura 2 – Fluxograma de execução de garantias



Cumulativamente, as regras agora previstas assumem que, em situações de risco direto ou potencial, os comercializadores se vejam impossibilitados de constituir novos clientes na sua carteira de comercialização. Esta situação coloca-se quer para os riscos no âmbito SEN, abarcando, como tal, tanto o acesso às redes como a vertente de gestão de desvios.

No que respeita a responsabilidades relativas ao acesso às redes, a existência de quatro ou mais incumprimentos por trimestre, inibe a constituição de novos clientes em carteira, o que será efetuado pelo operador de rede respetivo no âmbito da operativa de mudança de comercializador. A inibição de constituição de novos clientes em carteira, no caso dos agentes de mercado comercializadores, ocorre igualmente assim que seja solicitada a reposição de garantia que haja sido determinada, quer por execução da garantia prestada, quer por verificação da sua insuficiência sem que tenha ocorrido qualquer incumprimento de responsabilidades.

Já no que respeita a responsabilidades no âmbito dos desvios, estabelece-se, à semelhança do que sucede no regime transitório, que a ocorrência de valores de desvio anormais face ao histórico, conjugado com a situação de garantia coberta em 80% ou mais, determina que a carteira do comercializador não possa crescer em número de clientes. O valor de referência para a consideração de desvios anormais considera a menor de duas alternativas: i) o desvio médio do agente ponderado por três vezes o desvio padrão padronizado⁶ de toda a comercialização; ou ii) a soma da média do desvio do agente com o desvio padrão dos desvios dessem mesmo agente. na valorização de desvios consideram-se apenas os desvios por defeito na comercialização, que correspondem a risco de crédito efetivo perante o agente de mercado.

⁶ O desvio padrão padronizado corresponde ao quociente entre o desvio padrão e a média das observações de uma determinada série.

2.6 CONTRATOS E OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÃO

No quadro das regras agora propostas, a relação entre o agente de mercado abrangido pela aplicação das regras e o gestor integrado de garantias é assegurada por via de contrato a ser celebrado nos termos de minuta aprovada pela ERSE. Este é o regime geral, o qual estabelece que caberá ao gestor integrado de garantias efetuar uma proposta à ERSE com a respetiva minuta contratual bem como os demais formulários e documentação que considere necessária para a implementação das regras propostas.

Uma vez que a concretização do atual modelo assenta na centralização operacional numa única entidade, entende a ERSE que deve vigorar um período transitório para a completa aplicação do disposto nas regras agora propostas, o qual serve para efetuar a proposta à ERSE de minuta contratual, sua aprovação e celebração com todos os agentes de mercado já em operação no SEN, seja no quadro do acesso às redes, seja no âmbito da gestão global do sistema.

Acresce que, para efeitos da referida concretização do modelo agora proposto, é necessário implementar fluxos de informação entre os operadores de rede e o gestor global do SEN com o gestor integrado de garantias, de modo a que se concretizem as disposições de verificação continuada da suficiência e da constituição de garantias. Em anexo às regras agora apresentadas a discussão são detalhadas as características e o conteúdo da informação a ser remetida por aquelas entidades ao gestor integrado de garantias, a qual tem uma periodicidade diária.

São ainda estabelecidas nas regras agora propostas as obrigações de informação por parte do gestor integrado de garantias à ERSE, a qual segue, do mesmo modo, características e o conteúdo em anexo às regras agora propostas.

Para efeitos de concretização dos procedimentos de comunicação da informação, quer ao gestor integrado de garantias, quer por este à ERSE, é estabelecido um período de implementação que não deve exceder, em ambos os casos, os 120 dias contados da aprovação das regras.

Importa, ainda, circunstanciar que o gestor integrado de garantias deve, nos termos das regras agora propostas, disponibilizar aos agentes de mercado a informação que lhes permita acompanhar a sua situação específica relativamente a responsabilidades e posição de garantias. Esta informação deve ser veiculada em formato eletrónico padronizado para todos os agentes de mercado, cabendo tal implementação obrigatoriamente no período de 180 dias previsto para a completa implementação das regras propostas.

2.7 REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS

Tendo em conta que o referencial de monitorização da atuação do gestor integrado de garantias não se esgota no acompanhamento contínuo que a ERSE efetua, com base na informação que lhe é reportada por aquele agente, o quadro legal aprovado com a publicação do Decreto-lei n.º 76/2019, de 3 de junho, veio estabelecer a obrigação de monitorização da atividade do gestor integrado de garantias através de procedimento de auditoria.

As regras aplicáveis à realização de auditorias ao gestor integrado de garantias devem, nos termos do citado quadro legal, constar da regulamentação a aprovar pela ERSE, que é consumada com a presente proposta de regras.

A realização de auditorias procedimentares reveste-se, no entender da ERSE, de especial importância, desde logo porque a existência de uma entidade independente dos intervenientes na relação comercial que é objeto de garantia constitui um valor de transparência – expresso como princípio a ser seguido no quadro legal habilitante⁷ - que importa manter a todo o tempo. Deste modo, é previsto que a aplicação das regras agora propostas, por parte do gestor integrado de garantias, possa beneficiar de uma verificação por entidade externa e independente a cada dois anos, o que se concretiza mediante a realização de auditorias de acordo com conteúdo aprovado pela ERSE.

É ainda previsto que a realização destas auditorias dê origem a relatórios que, no seu formato resumido, são tornados públicos e, no seu formato completo, são remetidos à ERSE.

2.8 REGULAÇÃO DO GESTOR INTEGRADO DE GARANTIAS

Conforme estabelece o quadro legal já em vigor (decorrente da redação do Decreto-lei n.º 76/2019, de 3 de junho) a regulação do gestor integrado de garantias é competência da ERSE, sem prejuízo de competências que recaiam na esfera de atuação da CMVM. Do mesmo modo, o quadro legal (artigo 58.º - D do Decreto-lei n.º 172/2006, alterado pelo Decreto-lei n.º 76/2019, de 3 de junho) determina que a remuneração da atividade de gestor integrado de garantias integra a regulamentação a aprovar pela ERSE para a atividade daquela entidade.

⁷ Vide alínea b) do artigo 58.º - C do Decreto lei n.º 172/2006, alterado pelo Decreto lei n.º 76/2019, de 3 de junho.

O mencionado quadro legal também prevê, nos princípios de atuação a que deve obedecer a atividade de gestão integrada de garantias, que o gestor de garantias deve reger-se pela “prosecução do interesse público” (alínea a) do artigo 58 - C) e que deve ainda observar critérios de “eficiência económica, garantindo que não são gerados custos desnecessários para o SEN” (alínea e) do artigo 58 - C).

Neste sentido, a proposta de regras agora colocada a consulta pública estabelece o princípio de que os custos da atividade do gestor integrado de garantias são repartidos entre os operadores de rede e o gestor global do SEN na proporção das responsabilidades constituídas para com cada uma dessas entidades no valor global de responsabilidades constituídas para com o SEN. Para tal, o gestor integrado de garantias fatura os montantes correspondentes a cada uma daquelas entidades, havendo valores previsionais que são objeto de faturação e, uma vez fechado o exercício anual, de acerto de montantes.

Por seu lado, a determinação da base de custos a suportar depende de sujeição de contas auditadas pelo gestor integrado de garantias à ERSE, até 31 de maio de cada ano relativamente ao ano civil precedente, de modo a assegurar a existência custos eficientes associados à atividade de gestão integrada de garantias, o que, de resto, é um princípio legalmente imposto como atrás referido.

A estimativa inicial de custos com o desenvolvimento da atividade de gestão integrada de garantias, efetuada pela sociedade OMIP, S.A., em média para os três primeiros anos de cruzeiro, aponta para cerca de 1,15 milhões de euros. Por outro lado, o volume de responsabilidades a gerir por este agente representa cerca de 3.510 milhões de euros (considerando uma média dos custos de 2018 e da estimativa para o global do ano de 2019), sendo que desse valor global cerca de 3,5% corresponde a responsabilidades no âmbito da gestão global do SEN e os restantes 96,5% a responsabilidades no âmbito de contratos de uso das redes no referencial da distribuição. Neste contexto, estima-se que os custos anuais de operação do gestor integrado de garantias representem cerca de 0,04% do volume de responsabilidades a gerir por aquela entidade no mesmo referencial temporal.

Os custos já incorridos pelo gestor integrado de garantias antes mesmo da sua entrada em operação – e que decorrem do primeiro estabelecimento de meios e recursos afetos à atividade - são reconhecidos na base de plano fundamentado de atuação até à conclusão da análise da sua respetiva efetividade (que ocorre com carácter postecipado). Para efeitos de repartição dos custos de desenvolvimento inicial é proposto nas presentes regras que os mesmos sejam faturados pelo gestor integrado de garantias aos operadores de rede e ao gestor global do SEN na proporção das responsabilidades dos agentes de mercado perante aquelas entidades no período entre 1 de julho de 2018 e 30 de junho de 2019.

Procurando beneficiar de experiências semelhantes noutras geografias, o modelo de regulação da atividade do gestor integrado de garantias agora proposto é semelhante ao que se concretizou, em Espanha para o mercado do gás natural, com atribuição de atividade semelhante à sociedade MIBGAS.

A este propósito cabe referir que a existência de uma entidade que assuma uma atuação integrada, além dos benefícios em termos de gestão de risco propriamente ditos por via dessa consolidação, oferece potencial de sinergias que concorrem para que, com muito elevada probabilidade, a soma dos custos de gestão de garantias suportados pelos operadores de rede e pelo gestor global do SEN, possa ser superior ao que é assumido no quadro do gestor integrado de garantias.

Assim, no plano da eficiência económica global para o SEN, a concretização do modelo de gestão integrada de garantias oferece ganhos de eficiência, designadamente os seguintes:

- a) A melhor aferição do risco sistémico, o que previne melhor a ocorrência de riscos efetivos de custos a serem socializados pelos consumidores e agentes de mercado;
- b) Uma muito provável menor implicação de recursos no desempenho da atividade num quadro centralizado, beneficiando de sinergias de atuação por essa via e de uma melhor profissionalização da atividade, o que se opõe a um quadro, como o atual, de dispersão da atividade e, por conseguinte, de custos com a sua concretização descentralizada; e
- c) Eliminação da multiplicação de vertentes de custo por parte dos agentes de mercado, que se concretiza na apresentação de garantias a apenas uma entidade, por oposição a múltiplos operadores de rede (tantos quantos os contratos de uso das redes assinados e as redes em que o agente atua) e ao gestor global do SEN.

Por fim, importa mencionar que, estando em causa o início de uma atividade por uma entidade que a não desempenhava, a fase presente constitui necessariamente um período de consolidação para as próprias regras que se venham a adotar para o modelo de regulação económica do gestor integrado de garantias. Por essa ponderosa razão, considera a ERSE que o modelo agora proposto deve ser objeto de reavaliação e eventual alteração uma vez decorridos 3 anos sobre a sua implementação e fazendo uso dos ganhos de experiência entretanto obtidos.

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

