

Exma. Senhora
Dra. Maria Cristina Portugal
Presidente do Conselho de Administração da
ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços
Energéticos
Rua Dom Cristóvão da Gama, 1 – Ed. Restelo
1400-113 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-AdC/2020/227	17/01/2020

Assunto:	Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do Setor Elétrico Nacional
-----------------	--

Senhora Presidente,


Em 29 de novembro de 2019, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública uma proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do Setor Elétrico Nacional.

Nesse âmbito, desenvolve-se um conjunto de comentários (em anexo) à proposta de Diretiva em causa, sob uma ótica de concorrência e de bem-estar do consumidor.

Os comentários refletem, na sua maioria, preocupações relacionadas com o impacto dos requisitos de garantias nas condições de entrada e expansão de pequenos comercializadores, os quais podem ser um fator de dinamização da concorrência no mercado.

Mais se informa que, atendendo aos deveres de transparência previstos nos seus Estatutos, a AdC disponibiliza na sua página eletrónica os pareceres e recomendações que emite, no âmbito das suas atribuições, expurgados de segredos de negócio.

Com os melhores cumprimentos,


Margarida Matos Rosa
Presidente



S-AdC/2020/227

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do Setor Elétrico Nacional

1. Em 29 de novembro de 2019, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública uma proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do Setor Elétrico Nacional (SEN)¹. Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários à proposta em causa, sob uma ótica de concorrência e de bem-estar do consumidor.

1. Mitigação do risco financeiro dos agentes de mercado

2. A proposta de Diretiva em análise impõe aos agentes de mercado² a prestação de garantias ao gestor integrado de garantias no âmbito do SEN, com o propósito de assegurar o cumprimento das suas obrigações pecuniárias decorrentes da celebração e da operacionalização de contratos de uso das redes de energia elétrica e de contratos de adesão ao mercado de serviços de sistema³.
3. A previsão dessa obrigação prossegue como objetivo principal a diminuição da exposição do sistema e dos consumidores ao risco financeiro dos agentes de mercado.
4. Contudo, nota-se que, conforme referido pela ERSE⁴, a gestão de riscos e garantias do SEN gera custos económicos e de reputação para os agentes económicos presentes no setor e, desse modo, afeta o funcionamento dos mercados.
5. Assim, não deixa de se alertar para a relevância de assegurar que o sistema de garantias não gere barreiras desnecessárias à entrada e à expansão de operadores no mercado, em prejuízo da dinamização da concorrência.
6. Nesse sentido, considera-se que os requisitos das garantias previstas na proposta de Regulamento em análise beneficiariam de uma (re)avaliação, em função do seu impacto nas condições de entrada e expansão de operadores no mercado.
7. Considera-se, ainda, que se deveriam equacionar formas alternativas de alcançar o objetivo em causa que sejam menos restritivas da concorrência. A título exemplificativo, refira-se a otimização da monitorização de desvios entre a energia elétrica adquirida *ex-ante* e a energia fornecida em cada dia por cada agente de mercado, passível de contribuir para a diminuição do risco de desvios e, assim, da necessidade de prestação de garantias.

2. Experiência decorrente da implementação da Diretiva da ERSE nº 11/2018

8. De acordo com a ERSE, a proposta de Diretiva em análise beneficiou com a experiência decorrente da implementação da Diretiva da ERSE nº 11/2018⁵, que estabelece um regime transitório de gestão de riscos e garantias no SEN⁶, a vigorar até à regulamentação do modelo integrado de aferição de riscos e prestação de garantias.
9. Esse regime define um conjunto de regras relativas aos meios de prestação, ao modo de cálculo e à verificação, à manutenção e à execução das garantias a prestar pelos agentes de mercado no âmbito da celebração de contratos de uso das redes de distribuição de energia elétrica, da atividade de gestão global do SEN e da celebração do contrato de adesão ao mercado de serviços de sistema.

¹ Doravante designada “Diretiva”.

² Os clientes de energia elétrica que atuem como agentes, os comercializadores de energia elétrica (incluindo os comercializadores de energia elétrica de último recurso), os produtores de energia elétrica com contrato de adesão à gestão global de sistema e outros agentes que atuem no âmbito do SEN e cuja atividade implique a utilização das redes do SEN e/ou a adesão à gestão global de sistema (exceto os sujeitos que atuem no âmbito do autoconsumo coletivo de energia elétrica com utilização das redes do SEN e as comunidades de energia renovável).

³ Nos termos do nº 1 do artigo 4º da proposta de Diretiva em análise.

⁴ Ver documento de enquadramento à proposta de Diretiva em análise.

⁵ Ver documento de enquadramento à proposta de Diretiva em análise.

⁶ Ver Anexo I à Diretiva da ERSE nº 11/2018.

São de destacar, dessas regras: (i) o tratamento diferenciado dos agentes de mercado em função do seu nível de cumprimento, dos seus prazos e número de atrasos de pagamento de responsabilidades⁷; (ii) a contenção de riscos, através, nomeadamente, da inibição dos agentes de mercado que incumpram obrigações de constituir novos clientes⁸; e (iii) a possibilidade de utilização de modalidades de garantia com diferentes níveis de flexibilidade⁹.

10. Note-se, ainda, que a proposta de Diretiva em análise difere substancialmente da Diretiva da ERSE nº 11/2018 em vários aspetos relevantes para o desenvolvimento da concorrência no setor. A título exemplificativo, refira-se que o agravamento do valor da garantia individual a prestar por cada agente de mercado decorrente do não pagamento atempado de dívidas previsto é substancialmente superior ao respetivo agravamento na Diretiva da ERSE nº 11/2018¹⁰.
11. Nessa medida, seria pertinente conhecer os resultados e conclusões relativas à experiência decorrente da implementação da Diretiva da ERSE nº 11/2018. Estes resultados poderiam informar a avaliação do impacto das medidas propostas na Diretiva em apreço em termos de concorrência, assim como a avaliação da sua necessidade e proporcionalidade.

3. Diferenciação entre agentes de mercado consoante o seu histórico de cumprimento e prazos de pagamento de responsabilidades

12. Em 7 de julho de 2017, a AdC desenvolveu um conjunto de comentários relativos ao modelo de gestão de riscos e garantias do SEN¹¹, no âmbito da consulta pública lançada, em 17 de maio de 2017, pela ERSE no âmbito da revisão regulamentar do setor elétrico.
13. Nesses comentários, a AdC expressou preocupação com a introdução de regras e procedimentos que podiam criar barreiras à entrada e a expansão de operadores no mercado, relacionados, nomeadamente, com a diferenciação entre operadores consoante o seu histórico de (in)cumprimento de responsabilidades. Em particular, a AdC considerou que os operadores que tenham entrado recentemente no mercado não devem ser prejudicados por não terem esse histórico. Os comentários em causa reiteram-se no âmbito da proposta de Diretiva em análise.
14. De facto, essa proposta, à semelhança da Diretiva da ERSE nº 11/2018, diferencia os agentes de mercado consoante o seu histórico de (in)cumprimento e os seus prazos de pagamento de responsabilidades¹². Em particular, os agentes de mercado sem histórico de três meses de faturação são equiparados, em termos de fatores de penalização, aos agentes de mercado que tenham registado, no último ano móvel, um atraso de pagamento.

4. Informação operacional relativa aos agentes de mercado a enviar ao gestor integrado de garantias

15. A proposta de Diretiva em análise estabelece que os operadores das redes de distribuição de energia elétrica e o gestor global do SEN devem, diariamente, enviar ao gestor integrado de garantias um conjunto de elementos de informação relativos às responsabilidades de cada agente de mercado no âmbito dos contratos de uso das redes e do contrato de adesão ao mercado de serviços de sistema¹³.

⁷ Nos termos do Anexo I ao anexo I à Diretiva da ERSE nº 11/2018.

⁸ Nos termos dos nºs 1 e 3 do artigo 7º da Diretiva da ERSE nº 11/2018.

⁹ Nos termos do artigo 3º da Diretiva da ERSE nº 11/2018.

¹⁰ A título exemplificativo, o agravamento da garantia a prestar por um agente de mercado ao qual sejam concedidos entre 31 e 45 dias para pagar responsabilidades, cuja dívida vencida média nos últimos três meses represente 10% da garantia prestada e que tenham-se atrasado duas ou mais vezes a pagar responsabilidades: (i) é de 50%, no caso da proposta de Diretiva em análise; e (ii) é de 15%, no caso da Diretiva da ERSE nº 11/2018.

¹¹ Ver http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/Parecer%20AdC_ERSE_Revisão%20Regulamentar%20SEN_S-AdC-2017-1483%20SA.pdf.

¹² Nos termos do Anexo I à proposta de Diretiva em análise.

¹³ Nos termos do artigo 16º da proposta de Diretiva em análise.

Alguns desses elementos de informação são¹⁴: (i) o valor faturado para as componentes de acesso e de desvios; (ii) o número de dias concedidos para pagar; e (iii) o estado do pagamento do valor faturado¹⁵.

16. A este respeito, considera-se que importa avaliar a proporcionalidade destes requisitos (volume e periodicidade), atendendo a que são passíveis de onerar os agentes de mercado. Mais se nota que importa assegurar que se pondere e minimize o risco de partilha de informação sobre o mercado da comercialização de energia elétrica entre os diversos operadores, no sentido de evitar eventuais efeitos adversos nas condições de concorrência no mercado.

5. Remuneração do gestor integrado de garantias

17. A proposta de Diretiva em análise determina que os custos operacionais eficientes inerentes ao desenvolvimento da atividade de gestão integrada de garantias devem ser suportados pelos operadores das redes de distribuição de energia elétrica e pelo gestor global do SEN¹⁶. De acordo com a ERSE¹⁷, essa norma pretende implementar o princípio da eficiência económica ao qual o gestor integrado de garantias deve obedecer (garantindo que a sua atividade não gera custos desnecessários para o SEN)¹⁸.
18. No sentido da prossecução deste objetivo, considera-se que seria importante que o modelo de remuneração do gestor integrado de garantias integre incentivos à melhoria da sua eficiência. No mesmo contexto, seria pertinente clarificar os critérios para determinar se um determinado custo operacional do gestor integrado de garantias é, ou não é, eficiente.

6. Definição pela ERSE de parâmetros do modelo integrado de aferição de riscos e prestação de garantias

19. A proposta de Diretiva em análise inclui diversos parâmetros relacionados com o cálculo do valor da garantia a prestar por cada agente de mercado. Estes parâmetros são passíveis de ter impacto nas condições de operação dos agentes de mercado e, em particular, nas condições de entrada e expansão no mercado.
20. Nesse contexto, destacam-se: (i) a repartição do valor da garantia global entre garantia individual e garantia solidária¹⁹; (ii) o agravamento do valor da garantia individual decorrente do não pagamento atempado de dívidas²⁰; (iii) o montante global a ser objeto de garantia solidária²¹, que é repartido por todos os agentes de mercado; e (iv) o valor mínimo da garantia global²².
21. Atendendo à relevância destes parâmetros para as condições de concorrência, considera-se que seria importante clarificar as opções relativas aos parâmetros e ao seu valor. Estes esclarecimentos são cruciais para avaliar a sua adequabilidade aos objetivos prosseguidos pela proposta de Diretiva em análise e o seu impacto nas condições de concorrência no mercado.

17 de Janeiro de 2020

¹⁴ Nos termos do capítulo I do Anexo II à proposta de Diretiva em análise.

¹⁵ Liquidado, pendente ou vencido.

¹⁶ Nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da proposta de Diretiva em análise.

¹⁷ Ver documento de enquadramento à proposta de Diretiva em análise.

¹⁸ Nos termos da alínea e) do artigo 58.º-C do Decreto-Lei n.º 172/2006.

¹⁹ Prevista na alínea c) do n.º 5 do artigo 8.º da proposta de Diretiva em análise.

²⁰ Previsto no Anexo I à proposta de Diretiva em análise.

²¹ Previsto no n.º 4 do artigo 8.º da proposta de Diretiva em análise.

²² Previsto no n.º 1 do artigo 11.º da proposta de Diretiva em análise.