PR-2000-0003

ENTIDADE REGULADORA DO SECTOR ELÉCTRICO

(Conselho Consultivo)

Parecer n.º 2/2000

ASSUNTO: Apreciação do Relatório Anual de Actividades (1999).

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - No parecer sobre o Relatório de Actividades da ERSE relativo ao ano de 1999 não podemos deixar de fazer referência aos seguintes pareceres do Conselho Consultivo (CC) que, directa ou indirectamente, se ligam de forma substancial com esta matéria:

- Parecer n.º 2/99 - Apreciação do Relatório de Actividades de 1998;
- Parecer n.º 5/99 - Apreciação do Orçamento/Plano de Actividades de 2000.

1.2 - O parecer n.º 2/99 foi estruturado de forma a contemplar, por um lado, uma comparação entre o "Orçamento/Plano de Actividades" e o "Relatório de Actividades", ao nível das actividades, ao nível dos custos e ao nível da evolução dos recursos humanos e, por outro, a actuação reguladora da ERSE em dois planos:

- Caracterização e qualificação do desempenho da Entidade feitas através da análise de um conjunto significativo de vectores de actuação;
- Filosofia do modelo de regulação adoptado (fazendo apelo aos conceitos de "regulação pesada", de "regulação leve" e de "auto-regulação"; ao maior ou menor gradualismo com que estão a ser feitas as modificações no sector eléctrico e, finalmente, ao ritmo de abertura do mercado).

Relativamente ao parecer n.º 2/99 recorda-se ainda a preocupação então evidenciada de que o CC elegesse os ".. indicadores que serão de considerar como mais relevantes, e mais usuais no sector público para entidades similares."

com vista à adopção de um "modelo" para apreciação dos Relatórios Anuais de Actividades da ERSE.

1.3 - No parecer n.º 5/99, fazendo-se apelo a uma breve análise de direito comparado entre os Estatutos da ERSE e os de outras entidades similares concluiu-se que - tal como já havia sido apontado no parecer n.º 2/99 - o modelo de elaboração, e a consequente aprovação, dos "Orçamentos/Planos de Actividade" e dos "Relatórios Anuais de Actividades" deveria ter por referência os institutos públicos, dada a semelhança dos estatutos da Entidade com os dos referidos institutos, sendo especialmente de relevar a autonomia administrativa e financeira de que aquela e estes dispõem.
O "modelo-tipo" de elaboração dos Orçamentos/Planos de Actividades e dos Relatórios de Actividades dos institutos públicos está consagrado no D.L. n.º 183/96, de 27/9 (1), devendo ainda ter-se presente que o D.L. n.º 190/96, de 9/10, determina que as instituições que tenham ao seu serviço mais de 49 trabalhadores deverão elaborar anualmente um Balanço Social, o qual consiste numa análise aprofundada dos recursos humanos realizada segundo múltiplas vertentes de que se destacam: o nível habilitacional, a formação profissional, a estrutura etária, a mobilidade e a participação da mulher.

1.4 - Parece-nos, assim, justificado que a nossa análise siga de perto a esquematização do parecer n.º 2/99, sobre o Relatório de Actividades da ERSE de 1998, uma vez que a mesma se revela adequada para apreciar os instrumentos de gestão (Orçamento, Plano e Relatório de Actividades) dos institutos públicos e garantindo-se ainda uma linha de continuidade na apreciação dos referidos documentos elaborados pelo Conselho de Administração da ERSE.
Regista-se que a ausência de tradição em Portugal relativamente à existência de organismos reguladores do tipo da ERSE e o desconhecimento dos objectivos, das competências, das atribuições e dos recursos financeiros e humanos de que dispõem os organismos congéneres existentes na Europa, ou noutras partes do Mundo, ainda não permitem uma comparação de indicadores, económicos, financeiros e de recursos humanos, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

2 - O "ORÇAMENTO E O PLANO DE ACTIVIDADES" E O "RELATÓRIO DE ACTIVIDADES".

2.1 - O Orçamento/Plano de Actividades da ERSE para 1999, integrando o parecer favorável do Conselho Fiscal, foi objecto de apreciação favorável do CC que, na sessão de 12 de Outubro de 1998, fixou como limite máximo das despesas a realizar no ano de 1999 o montante de 904 milhões de escudos.
De acordo com o Orçamento/Plano de Actividades a actuação a prosseguir em 1999 estava subordinada a duas linhas de orientação:

- divulgação das disposições previstas nos regulamentos; e
- verificação da sua aplicação.

Como actividades principais para conseguir tais objectivos, a Entidade propôs-se levar a cabo:

- O cumprimento da Directiva 96/92/CE relativa ao mercado interno de electricidade;
- A aplicação das novas tarifas;
- A implantação do novo modelo de funcionamento do sector eléctrico, com especial impacto na organização da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte;
- O desenvolvimento do Sector Eléctriço não Vinculado;
- A realização de estudos sobre matérias relevantes para a regulação do sector eléctrico;
- A promoção da criação de um Centro de Arbitragem específico para o sector eléctrico;
- A colaboração técnica com outros reguladores da U.E., especialmente Espanha, Itália, América Latina e PALOP, com vista à análise de matérias especificas de interesse comum;
- O acompanhamento comunitário das matérias relevantes para o sector eléctrico;
- A colaboração com centros de excelência das universidades portuguesas, através da contratação de alguns dos estudos previstos no plano.

2.2 - O Relatório de Actividades de 1999, recebido pelo CC em 20 de Abril para parecer (2), distribui-se por 78 páginas, das quais as primeiras 24 correspondem à parte substancial do documento, de que destacamos:

- Nota de abertura (na qual o presidente do Conselho de Administração recorda as linhas de orientação seguidas no ano de 1999);
- Regulamentação publicada; e
- Medidas de sub-regulamentação adoptadas.

Nesta parte do Relatório, para além da apresentação dos actos normativos mais importantes produzidos durante o exercício, evidencia-se também a preocupação do Conselho de Administração (CA) da Entidade em cumprir atempadamente as tarefas de que está incumbido de forma a que a qualidade técnica da regulamentação produzida e o rigoroso cumprimento dos calendários, quer decorrentes da regulamentação, quer auto-impostos, continuem a constituir a imagem de marca da regulação do sector eléctrico em Portugal. O CC regista com muito agrado este posicionamento da ERSE mas nota que o Relatório não contém a mínima referência ao labor desenvolvido pelas empresas reguladas que, num curto espaço de tempo, conseguiram responder às múltiplas solicitações que lhes foram formuladas e que, segundo o que nos é dado conhecer, não regatearam esforços para que os objectivos fossem alcançados, quer mobilizando os seus meios próprios, quer contratando mesmo consultores externos. É caso para lembrar que uma boa regulação está tão dependente do Regulador como das empresas reguladas e que só um bom desempenho de ambos permite alcançar resultados positivos.

As páginas 25 a 78 do Relatório de Actividades dizem respeito aos seguintes domínios:

- Estudos realizados ou em curso de realização na ERSE ou em consultores externos (páginas 25 a 45);
- Pareceres produzidos ao longo do ano pelo Conselho Consultivo, pelo Conselho Tarifário, pela Comissão de Utilizadores das Redes e pelo CA da ERSE (páginas 46 a 59);
- Cooperação internacional entre a ERSE e as entidades congéneres de Espanha, Itália, PLOP e America Latina (página 60);
- Actividades de apoio (páginas 62 e 63);
- Anexos do relatório (páginas 64 a 78):
  I - Composição dos órgãos da ERSE a 31 de Dezembro de 1999;
  II - Organograma da ERSE em 1999;
  III - Actos normativos da ERSE;
  IV - Publicações da ERSE em 1999;
  V - Artigos de autoria de membros da ERSE;
  VI - Conferências públicas na ERSE; e
  VII - Participações da ERSE em congressos, reuniões e seminários.

O CC regista a aceitação por parte do CA da ERSE da recomendação que formulou no ponto 2, último parágrafo, página 4, do parecer n.º 7/98 sobre o Orçamento/Plano de Actividades para 1999, no sentido de lhe serem dados a conhecer os estudos/actividades da Entidade com carácter plurianual, quer realizados internamente, quer adquiridos no exterior.
Através da descrição constante do Relatório de Actividades, verifica-se que os estudos realizados ou em curso de realização no exterior (páginas 41 a 45) cobrem, não só domínios específicos do sector eléctrico mas, também, em certos casos, áreas de fronteira, tais como o ambiente e a fiscalidade. Muito embora os temas dos estudos contratados no exterior não deixem dúvidas relativamente à sua importância para fundamentar decisões a tomar no âmbito da regulação do sector eléctrico, reafirma-se (3) o interesse em ver explicitada a filosofia que, no futuro, deverá presidir à aquisição de estudos no exterior e bem assim a indicação das datas em que os referidos estudos ficarão disponíveis para consulta.

2.3 - A apresentação no Relatório de Actividades de sínteses dos conteúdos dos pareceres elaborados pelos órgãos estatutários da ERSE (v.g. o CC) é uma linha de orientação que poderá apresentar inconvenientes, especialmente quando estão em causa apreciações da própria gestão da Entidade, designadamente as deliberações correspondentes às competências atribuídas ao CC na alínea d), do n.º 1, artigo 15.º dos Estatutos. Assim, recomenda-se que no Relatório de Actividades se passe também a fazer menção de que os pareceres do CC se encontram disponíveis para consulta na sede da ERSE.

2.4 - A comparação entre as actividades previstas no respectivo Plano e as realizações levadas a cabo e constantes do Relatório, evidencia-nos um elevado

grau de cumprimento, podendo assim deduzir-se que nada de significativo deixou de ser executado.
Com efeito, a Entidade elaborou os estudos e fez publicar atempadamente os despachos (4) que dão seguimento à actividade regulamentar levada a cabo no ano de 1998 e concluída já em 1999 com a publicação do Regulamento do Despacho. (D.R., II Série, n.º 94, Suplemento, de 22/4).
Relativamente aos estudos realizados por consultores externos regista-se a previsão de que a quase totalidade dos mesmos seja concluída no corrente ano, ou no princípio de 2001, o que permitirá a sua utilização nas *audições públicas* previstas para o próximo ano, no desenvolvimento do processo conducente à alteração do quadro tarifário e regulamentar.

2.5 - A comparação entre a Previsão e a Realização em termos de despesas - ao contrário do que se verificou nas actividades previstas e desenvolvidas – regista grandes desvios, em especial na área do pessoal.
Com efeito, as despesas com o pessoal, que foram orçamentadas em 612.534 contos, em termos de execução não ultrapassaram os 458.800 contos, ficando assim cerca de 25% abaixo do previsto (5).
Ao invés, as despesas com Fornecimentos e Serviços Externos realizadas (276.486 contos) foram superiores às orçamentadas (252.402 contos) em cerca de 10%.
Somente as despesas de investimento realizadas (37.583 contos) não se afastaram do valor orçamentado (38.100 contos).

DESPESAS DA ERSE EM 1999

RUBRICAS	ORÇAMENTO	REL. ACT.	Δ valor	Δ%
Pessoal	612 534	458 800	- 153 734	- 25
F. Serviços Externos	252 402	276 486	24 084	10
Investimento	38 100	37 583	- 517	- 1
Totais	**903 036**	**772 869**	**- 130 167**	**- 14**

unidade: contos

Apesar dos significativos desvios verificados o CA da ERSE entendeu não apresentar ao CC qualquer justificação para o sucedido, pelo que fica definitivamente prejudicada a análise das condições objectivas que estarão na base da deficiente orçamentação que tradicionalmente a Entidade acusa e que, ainda recentemente, foi posta em evidência no ponto 4-2-2 do parecer n.º 5/99 sobre o Orçamento/Plano de Actividades do corrente ano.

2.6 - Comparando o ano de 1999 com o ano de 1998, verifica-se que as despesas totais aumentaram 6,9% (de 722.762 para 772.869 contos) especialmente à custa da rubrica de Forn. Serv Externos, que passou de 209.611 para 276.486 contos (+ 31,9%).
Apesar de no final do ano a ERSE contar com mais dois trabalhadores (ver ponto 2.7), as despesas com o pessoal mantiveram-se ao mesmo nível devido à saída

de pessoal detentor de categorias elevadas e à admissão de pessoal em início de carreira.
Nada de especial há a assinalar relativamente às despesas de investimento que diminuíram de 55.279 para 37.583 contos.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DA ERSE ENTRE 1998 E 1999

RUBRICAS	R. A. 1998	%	R. A. 1999	%
Pessoal	457 871	63,3	458 800	59,4
F. Serviços Externos	209 610	29,0	276 486	35,7
Investimento	45 654	7,7	37 583	4,9
Totais	**722 762**	**100**	**772 869**	**100**

unidade: contos

2.7 - A movimentação de pessoal que estava prevista no Orçamento, com a dotação dos Recursos Humanos a aumentar 10 unidades, só em parte se concretizou, tendo o pessoal passado de 43 para 45 elementos. Com efeito, embora tenham sido concretizadas as 10 admissões que estavam previstas, verificou-se a cessação de funções de 8 elementos (6 dos quais dos quadros dirigente ou técnico superior) que não estava prevista no Orçamento. Também nesta área, não foram dadas a conhecer ao CC quaisquer justificações para o desajustamento registado.

3 - REGULAÇÃO, CONCORRÊNCIA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Sendo conhecida a importância do bom relacionamento entre os organismos reguladores e os organismos responsáveis pela concorrência regista-se que, tanto quanto é do conhecimento do CC, o relacionamento da ERSE com os organismos responsáveis pela concorrência decorreu com grande regularidade, tanto no domínio das tarifas, como no da regulamentação.
A referência à matéria da regulação de conflitos ocupa lugar de destaque ao longo do relatório, sendo transmitida a imagem de que neste domínio o "programa de trabalhos" está atrasado devido às empresas de distribuição de electricidade não terem colaborado na criação de um centro de arbitragem do sector eléctrico não sendo, contudo, indicadas as razões de tal facto.
O fomento da regulação dos conflitos é uma competência da Entidade como se pode ver no n.º 3 do artigo 6.º dos Estatutos. Acresce que o artigo 224.º do Regulamento das Relações Comercias estabelece que a ERSE promoverá a criação de "Centros de Arbitragem", devendo ainda recordar-se que a dinamização da criação do Centro de Arbitragem do Sector Eléctrico constava do Orçamento/Plano de Actividades da ERSE para 1999. Nesta ordem de ideias compreende-se a necessidade de justificação do CA da ERSE para o facto da acção prevista não ter sido concluída.
Assim, é nosso parecer que o necessário consenso entre as empresas e as

entidades públicas relativamente à criação do centro de arbitragem do sector eléctrico poderá vir a ser facilitado pela próxima (?) publicação do Regulamento da Qualidade de Serviço que, naturalmente, constituirá uma alteração significativa da situação vigente.

4 - CRITÉRIOS DE ORIENTAÇÃO NA ACTIVIDADE DA ERSE E FACTORES DA SUA APRECIAÇÃO.

4.1 - No entender do CC, durante o ano de 1999 a ERSE não se afastou da forma de actuação registada no exercício anterior, tal como foi caracterizada no ponto 4.3 do parecer n.º 2/99 que, pela sua relevância e actualidade, se transcreve:

"a) preocupação do cumprimento rigoroso dos prazos correspondentes às obrigações legalmente cometidas à Entidade, e também dos planos próprios elaborados, o que se conseguiu com bons resultados, designadamente quanto à emissão dos Regulamentos;
b) rigor e qualidade técnica nos estudos e projectos, e nas correspondentes implementações;
c) preocupação permanente de inserção no Espaço Europeu e de criação de condições para o cumprimento das Directivas referentes ao mercado interno da electricidade;
d) cooperação com organismos similares noutros países;
e) assunção duma função de equilíbrio – como deve ser a de um verdadeiro regulador económico - na perspectiva tripartida que inclui o Estado (seja concedente, ou licenciador, ou equiparado), as entidades empresariais e os consumidores;
f) atenção permanente aos interesses próprios dos consumidores, não deixando de destacar o estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos;
g) preocupação de abertura – através de consultas e audições públicas – relativamente aos problemas específicos do sector eléctrico nacional a à sua resolução;
h) total transparência - através de uma política de comunicação social consequente – para uma correcta informação à Sociedade em geral;
i) independência da Entidade, em relação a pressões externas, por exemplo nas áreas financeira e mediática." .

Assim, em 1999, a actuação da ERSE na regulação do sector eléctrico de Portugal Continental contribuiu para sedimentar a boa imagem que, desde o inicio do processo, lhe é generalizadamente reconhecida.

4.2 - A filosofia de actuação da Entidade ao longo de 1999, apreciada segundo os critérios seleccionados no parecer 2/99, suscita-nos as seguintes observações:

- **Grau de intervenção**

Os actos regulamentares produzidos revelam algum acolhimento das sugestões contidas nos pareceres do CC tendentes a evitar uma regulamentação "pesada" pois, por exemplo, no Regulamento do Despacho várias matérias são remetidas para Manuais de Procedimentos o que permite uma maior maleabilidade de actuação às empresas do sector eléctrico. Também no "Plano de Devolução das Cauções" se registou alguma aceitação das sugestões formuladas pelo CC no sentido de uma maior simplificação.

- **Gradualismo nas modificações a operar no sector eléctrico**

Muito embora não seja do conhecimento do CC a existência de problemas sérios na implantação das estruturas decorrentes do novo quadro regulamentar, recordamos a posição assumida pelo CC no parecer sobre os Padrões de Segurança da Produção, onde se sugeria uma maior colaboração entre a ERSE, a DGE e a REN, tendo em vista evitar um "corte brusco" com a experiência e metodologias de planeamento que vinham sendo seguidas e cujo mérito foi reconhecido, em devido tempo, por organismos internacionais.

- **Grau de abertura do mercado em Portugal Continental**

A posição do CA da ERSE tem assumido contornos que parecem visar a aceleração da abertura do mercado, quer ao nível da quota de mercado a liberalizar entre 1999 e 2001, quer no enquadramento favorável para o SENV do pré-aviso instituído para amenizar as dificuldades que podem advir para o SEP da saída dos clientes com maiores consumos, quer ao nível da divulgação junto de consumidores não elegíveis de formas de organização que lhes permitirão aceder ao SENV.
O CC reassume a posição de que o país deverá cumprir estritamente as suas obrigações comunitárias, não devendo "fragilizar-se" desnecessariamente procedendo de *"motu próprio"* à aceleração do processo que permite o acesso ao SENV e à importação, dado que tal facto poderá implicar um aumento das tarifas suportadas pelos clientes cativos do SEP.

4 - CONCLUSÕES

Em face do que antecede, o Conselho Consultivo delibera nos termos do art.º 15.º dos Estatutos da ERSE dar parecer favorável ao Relatório de Actividades de 1999, chamando, contudo, à atenção do Conselho de Administração para os seguintes aspectos:

a) o significativo desajustamento entre as despesas orçamentadas e as realizadas e para o qual, ao contrário do que seria de esperar, não foi apresentada qualquer justificação; e

b) as recomendações constantes nos pontos 2.2 e 2.3 deste parecer.

Aprovado por unanimidade dos membros presentes em sessão do Conselho Consultivo de 14 de Junho de 2000.

O Relator

(Manuel Teixeira Fernandes)

O Coordenador

(Sidónio de Freitas Branco Paes)

NOTAS

(1) O "esquema tipo" do Relatório de Actividades contempla a seguinte estrutura: Nota introdutória; Actividades desenvolvidas e recursos humanos; Avaliação final.
(2) Posteriormente, em 10/05/2000, foi entregue ao CC um documento contendo a movimentação dos Recursos Humanos e o resumo das Contas da ERSE de 1999. O montante das despesas de investimento foi fornecido verbalmente.
(3) Parecer n.º 5/99, ponto 4-2-3 a).
(4) Páginas 68 e 69 do Relatório de Actividades de 1999.
(5) Não podemos deixar de recordar que também no ano de 1998 se registou um forte desvio entre as despesas orçamentadas e as realizadas devido, fundamentalmente, à sobre-orçamentação das despesas com o pessoal.