

PARECER DA ERSE

**RELATIVO AO PROJETO DE PORTARIA QUE
ESTABELECE O MECANISMO DE GARANTIA DE
POTÊNCIA**

Janeiro de 2017

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

No dia 9 de janeiro, foi recebido do Gabinete do Senhor Secretário de Estado de Energia um pedido de parecer a um projeto de portaria que define um novo mecanismo de garantia de potência no Sistema Elétrico Nacional (SEN).

Correspondendo ao solicitado, a ERSE emite o seguinte parecer.

1 ENQUADRAMENTO E CONSIDERAÇÕES GERAIS

A existência de um novo mecanismo é, desde logo, determinada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, e enquadrado pela prioridade assumida pelo Governo de proceder a uma redução de encargos, presentes e futuros, suportados pelo SEN e pelos consumidores de energia elétrica.

Conforme refere o próprio preâmbulo do projeto de portaria remetido à ERSE, o artigo 33.º-A do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro, prevê a criação de um mecanismo de atribuição de incentivos à garantia de potência disponibilizada pelos centros eletroprodutores ao SEN destinando-se a assegurar um adequado grau de cobertura da procura de eletricidade e uma adequada gestão da disponibilidade dos centros eletroprodutores, remetendo para portaria do membro do Governo responsável pela área da energia a definição dos respetivos termos. O mecanismo de remuneração da disponibilidade, ainda em vigor, encontra-se definido na Portaria n.º 251/2012, de 20 de agosto, que estabeleceu o atual enquadramento regulamentar da garantia de potência em Portugal.

A ERSE foi igualmente chamada a contribuir para o desenho de um novo mecanismo de garantia de potência, num primeiro momento através de um estudo técnico¹ que foi remetido ao Senhor Secretário de Estado da Energia em junho de 2016 e, num segundo momento (outubro de 2016), através de contributos específicos. Mais recentemente, a ERSE emitiu parecer sobre um projeto de portaria que pretendia revogar a modalidade de incentivo à disponibilidade do regime de garantia de potência.

No quadro do estudo técnico elaborado pela ERSE foram identificadas como linhas orientadoras para a revisão do mecanismo de remuneração de capacidade, os seguintes aspetos:

1. Assegurar um nível efetivo de harmonização no quadro regional e europeu, de modo a que as condições de contexto sejam alinhadas em mercados que verificam já um importante nível de integração (como o MIBEL);

¹ "Regime de atribuição de incentivos à garantia de potência no âmbito do Sistema Elétrico Nacional - Relatório de avaliação técnica", ERSE, junho de 2016.

2. Considerar as orientações da Comissão Europeia para os auxílios de Estado, para que o mecanismo possa ser aceite no quadro dos Tratados da União Europeia no que respeita à salvaguarda da concorrência; e
3. Observância das regras de mercado para a verificação do regime dos auxílios de Estado, de modo a assegurar a eficiência económica e compatibilidade com o Mercado Interno da Energia (MIE).

Já no âmbito do contributo específico da ERSE para o desenho do mecanismo de remuneração de capacidade, foram identificados como aspetos relevantes os seguintes:

Tipo de mecanismo Mecanismo de comprador central, implementado através de leilão concorrencial. Esta abordagem é próxima da que foi adotada no Reino Unido².

Tipo de produtos Colocação de produtos de curto, médio e longo prazos, de modo a poder alocar produtos de capacidade garantida em horizontes temporais distintos. A existência de maturidades distintas (por exemplo, produtos semanais, mensais, plurimensais, anuais ou plurianuais) permite valorizar de forma automática a disponibilidade aportada ao sistema nos diferentes horizontes temporais.

Âmbito de regras Regras harmonizadas à escala ibérica, tanto na vertente de determinação das necessidades de capacidade, como na vertente do próprio mecanismo de colocação (de modo a evitar distorções no funcionamento do mercado grossista de eletricidade).

Cálculo da adequação de capacidade do sistema De acordo com regras e procedimentos harmonizados a nível ibérico e tendo obrigatoriamente em conta o referencial existente para o restante espaço da UE, o que assegura uma forma integrada de participação da interligação no próprio mecanismo.

Consideração das interligações A participação da interligação deverá efetuar-se tendo em consideração as condicionantes reais de operação da infraestrutura e regras integradas de cálculo da reserva e das respetivas necessidades de sistema, minimizando todas as distorções em mercado integrado, nos seus diferentes referenciais.

² Regras e descrição disponível em <https://www.ofgem.gov.uk/electricity/wholesale-market/market-efficiency-review-and-reform/electricity-market-reform/capacity-market-cm-rules>).

Em acréscimo, não sendo possível a concretização conjunta de um modelo garantia de capacidade, a participação de agentes externos ao sistema deverá ser concretizada na medida em que não implique distorções no funcionamento do mercado de energia, ou seja, desde que seja garantida a igualdade de tratamento em todos os sentidos, de modo a evitar impactes indesejáveis no preço de mercado.

Integração da produção de baixo carbono O mecanismo de remuneração de capacidade deverá assegurar neutralidade tecnológica, permitindo a participação de todos os vetores de produção com aderência à sua respetiva estrutura de custos e com a valorização da firmeza ditada pelo seu perfil operacional específico. A produção de baixo carbono deverá ser promovida através dos mecanismos existentes de valorização económica das externalidades.

Monitorização e supervisão A monitorização e supervisão do mecanismo deverá ser síncrona com os restantes referenciais de mercado, incluindo a contratação à vista e a prazo de âmbito ibérico (mercado relevante de âmbito regional e não apenas nacional) e assegurar que a receita global obtida no mecanismo não permite a ocorrência de lucros excessivos.

Neste contexto, a reflexão da ERSE acerca do projeto de portaria que vem definir o novo mecanismo de garantia de potência no SEN identifica que, globalmente, a maioria dos aspetos orientadores de um novo mecanismo de garantia de potência anteriormente identificados na análise técnica se encontram salvaguardados no presente projeto de portaria. Sem prejuízo dessa avaliação global, apresentam-se de seguida alguns aspetos específicos que podem ser integrados de forma distinta no desenho final do mecanismo.

2 CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

Alguns aspetos específicos do desenho do mecanismo de remuneração da reserva de segurança do SEN previsto no projeto de portaria merecem comentário por parte da ERSE. De seguida apresentam-se essas apreciações e propostas.

OBJETO DO DIPLOMA

O projeto de portaria refere como objeto o estabelecimento do “regime de remuneração da reserva de segurança prestada ao Sistema Elétrico Nacional (SEN) através de serviços de disponibilidade fornecidos pelos produtores de energia elétrica e outros agentes de mercado”.

Desde logo, importa valorar positivamente a admissibilidade de outras formas de prestação do serviço que não apenas a disponibilidade dos produtores de energia elétrica, designadamente a procura, assim se assegurando uma adequada neutralidade tecnológica dos mecanismos de remuneração de capacidade, o que favorece a eficiência global e a racionalidade do sistema elétrico e, de resto, é necessário à luz do quadro normativo europeu.

DESENHO DO MECANISMO E REGRAS DE OPERAÇÃO

O mecanismo previsto para a remuneração da capacidade dos serviços de reserva de segurança do SEN aponta para a existência de um leilão, em que os agentes que nele participam decidem sobre a sua oferta no mecanismo, sabendo das características próprias da(s) tecnologia(s) que representam ou agregam.

A ERSE considera positiva a definição de um mecanismo cuja remuneração e atribuição de direitos está assente em leilão, o que permite um acesso concorrencial à prestação do serviço. Contudo, o conjunto de princípios expressos (no art.º 3.º) integra, no que concerne aos agentes de mercado de outros Estados Membros, disposições de alguma forma contraditórias com as que constam das disposições transitórias (art.º 20.º). Em concreto, no entendimento que a ERSE faz do mecanismo proposto, parece querer concretizar-se um mecanismo que possibilite a participação de qualquer capacidade suscetível de contribuir eficazmente para resolver o problema de adequação da reserva, pelo que se poderia prescindir da remissão explícita para condições de reciprocidade (conforme atualmente expresso no n.º 6 do art.º 3.º). Em alternativa, propõe-se fazer tão-somente referência à necessidade de mecanismos harmonizados de verificação da habilitação para participar e para validação da própria disponibilidade que permitam garantir um resultado semelhante.

Neste sentido, sugere-se que a redação do n.º 6 do art.º 3.º do projeto de portaria possa ter a seguinte redação:

*“6. Os participantes admitidos como potenciais vendedores no mecanismo de leilão referido no n.º 4 são os previstos no artigo 4.º da presente portaria, incluindo produtores que utilizem diferentes tecnologias, nacionais ou de outros Estados Membros, **estes** na medida em que tal seja viável através das interligações internacionais e ~~o correspondente Estado membro garanta condições de reciprocidade em mecanismos semelhantes~~ **estejam implementados mecanismos comuns de verificação da disponibilidade**, bem como agentes de mercado que utilizem soluções de gestão da procura.”*

ELEGIBILIDADE DA CAPACIDADE PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

No art.º 4.º do projeto de portaria são expressos os critérios de elegibilidade para a prestação do serviço. A este respeito, além da consideração efetuada a respeito do objeto do mecanismo e que valora positivamente a admissibilidade de outras tecnologias que não apenas a produção de eletricidade,

importa também sinalizar como positiva a admissibilidade de diferentes tecnologias de produção, em particular a produção assente em energias renováveis que, estando em regime de mercado após ter cessado um mecanismo de remuneração garantida, vem emprestar competitividade acrescida ao mecanismo. De resto, esta abordagem é até consentânea com a intenção de progressivamente submeter a um ambiente de mercado a produção hoje sujeita a tarifa garantida.

Do mesmo modo, considera-se positiva a não admissibilidade para a remuneração do serviço de garantia de potência (e, conseqüentemente, para a participação no mecanismo de leilão) dos centros eletroprodutores que beneficiem, em cada momento de concretização do mecanismo, de mecanismos de remuneração garantida ou protegida, afastando-os de uma lógica pura de mercado. Consideram-se nestas condições os centros eletroprodutores com contratos de aquisição de energia (CAE) ainda ativos ou inseridos no âmbito do regime de custos para a manutenção do equilíbrio contratual (CMEC), a respeito dos quais o instrumento contratual original já remunera o serviço de disponibilidade, sendo a restrição de participação no agora proposto mecanismo uma forma de evitar uma dupla remuneração pelo mesmo serviço.

Como atrás mencionado, é entendimento da ERSE que o mecanismo agora proposto assenta num real mecanismo de mercado, que confere aos agentes o direito de participação em conjunto com o cumprimento de responsabilidades que daí decorram. Neste contexto, o regime de acesso ao mecanismo deverá ser convenientemente articulado com o quadro de penalidades por incumprimento de obrigações, para que estas últimas constituam fator dissuasório suficiente para guiar os agentes de mercado na oferta que colocam em cada leilão, evitando que acedam de forma extemporânea e sem capacidade de real de objetivamente prestarem o serviço subjacente. Em ponto subsequente tecem-se considerações e sugestões de redação relativas ao regime de penalidades.

Por fim, valora-se positivamente a opção seguida de, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da energia, se viabilizar a participação instrumental do Comercializador de Último Recurso (CUR) relativa a volumes de energia adquirida a produtores em regime especial. Além de acrescentar competitividade ao próprio leilão, a regra proposta tem o mérito de reduzir os “encargos de sobrecusto da PRE em benefício das tarifas de energia elétrica” e, em última instância, dos consumidores do SEN.

ENTIDADE QUE OPERACIONALIZA O LEILÃO

O projeto de portaria prevê a existência de uma entidade que operacionaliza o leilão, remetendo a sua escolha para a ERSE (n.º 7 do art.º 3.º). Por outro lado, na mesma disposição, a ERSE é designada como “entidade gestora” do leilão.

Entendendo-se a opção seguida de remeter para a ERSE a determinação da entidade que irá operacionalizar tecnicamente o leilão em que assenta o novo mecanismo de garantia de potência,

importa esclarecer que o quadro de competências conhecido, bem como a familiaridade dos diferentes agentes de mercados com a plataforma respetiva que já é utilizada com sucesso noutros leilões do setor energético, parecem inequivocamente apontar para que este mecanismo seja implementado na plataforma gerida e operada pelo OMIP. Esta entidade está, de resto, prevista no Tratado internacional que instituiu o Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL), pelo que a sua indicação como a mencionada entidade operacionalizadora parece fazer sentido também como vetor de promoção da participação de outras entidades e agentes externos ao SEN. Todavia, em termos de celeridade de implementação e de transparência para o mercado, será preferível que a Portaria a aprovar possa designar desde já a plataforma em que se implementa e operacionaliza o leilão.

Em acréscimo, importa também articular as atribuições e competências das diferentes entidades que atuam ou têm atuação no quadro do mecanismo agora proposto. Assim, na avaliação da ERSE, parecem subsistir questões de consistência que importa salvaguardar e que de seguida se objetivam através de sugestões de nova redação dos n.º 2 do art.º 9.º e n.º 5 do art.º 13.º, de modo a tornar coerente o quadro de atribuições da entidade gestora, da entidade operacionalizadora e da entidade responsável pela gestão técnica global do SEN.

Assim, no n.º 2 do art.º 9.º, sugere-se a seguinte redação:

*“2. Para os efeitos do número anterior, os agentes de mercado devem requerer o reconhecimento à entidade ~~gestora~~ **operacionalizadora** do leilão da sua elegibilidade.”*

Esta redação pretende harmonizar o regime de verificação da elegibilidade que está, nas restantes disposições do projeto de portaria, atribuído à entidade operacionalizadora do leilão.

No que se refere ao n.º 5 do art.º 13.º sugere-se a seguinte redação:

*“5. Considera-se incumprimento para efeitos do número anterior, quando um grupo gerador, em resposta a uma ordem emitida pela entidade responsável pela gestão técnica global do SEN, não consegue efetuar o arranque ou, não obstante arrancar não consegue atingir o valor de potência média horária que esteja dentro do intervalo definido pela potência indicada na ordem emitida pela entidade ~~gestora~~ **responsável pela gestão técnica global do SEN**, com uma tolerância de 5%.”*

Esta redação pretende obviar a um aparente lapso de redação, na medida em que a entidade gestora do leilão não emite as ordens de verificação da disponibilidade.

RESULTADOS DO LEILÃO E SUA HOMOLOGAÇÃO

O art.º 7.º da proposta de portaria estabelece, no seu n.º 12, que os resultados do leilão são homologados pelo membro do Governo responsável pela área da energia, mediante proposta

fundamentada, apresentada “conjunta ou individualmente” por ERSE e DGEG até “ao segundo dia útil seguinte ao da realização do leilão”.

Todavia, a proposta não esclarece quanto ao prazo de homologação propriamente dito, sendo que seria benéfico que tal acontecesse, de modo a que seja claro aos agentes de mercado se os resultados provisórios se convertem em resultados submetidos à respetiva liquidação ou se o leilão é anulado.

De resto, no n.º 3 do art.º 10.º é prevista a publicação dos resultados definitivos do leilão, pela entidade operacionalizadora, “até ao dia útil seguinte ao prazo de homologação de resultados previsto no n.º 13 do artigo 7.º”, sendo este número inexistente. Alternativamente a esta correção da redação proposta, poderá definir-se um regime em que caiba à ERSE, enquanto entidade gestora, a homologação dos resultados finais do leilão, o que, de resto, sucede com outros leilões que são supervisionados pela ERSE. Esta abordagem é mais célere e transparente para o mercado, sendo, no entender da ERSE, a via preferencial para concretizar os resultados do leilão. Na circunstância de se manter o regime de homologação pelo membro do Governo responsável pela área da energia, sugere-se a inserção de um novo n.º 13 no art.º 7.º, com a seguinte redação:

“13 - Para efeitos do número anterior, o membro do Governo responsável pela área da energia dispõe de cinco dias úteis para homologar os resultados do leilão, findos os quais se encontra tacitamente homologado .”

Sugere-se ainda que, seguindo a referida opção de homologação pelo membro do Governo responsável pela área da energia que possa concretizar-se o papel de ERSE e DGEG relativamente a essa homologação. Nesse caso, sugere-se que o n.º 12 do art.º 7.º pudesse ter a seguinte redação:

“12. A ERSE, relativamente ao leilão propriamente dito, e a DGEG, relativamente ao processo de pré-qualificação, conjunta ou individualmente, apresentam ao membro do Governo responsável pela área da energia, até ao segundo dia útil seguinte ao da realização do leilão, uma proposta fundamentada de homologação ou de não homologação dos resultados finais do leilão.”

REGIME DE PENALIDADES

O art.º 13.º do projeto de portaria estabelece o regime de penalidades por incumprimento na prestação do serviço pelos agentes de mercado adjudicatários em leilão. No entendimento que a ERSE faz do mecanismo, o quadro de penalidades é um aspeto disciplinador do funcionamento do próprio regime, devendo sinalizar aos agentes participantes no leilão que a sua oferta deve ser orientada por critérios objetivos e devidamente ancorados nas características da tecnologia que representam.

Sendo o mecanismo desenhado para que possibilite o maior grau de concorrência possível, tal não deverá ser prejudicado por estratégias de participação que não correspondam a uma real intenção e capacidade de prestar o serviço correspondente, na medida em que, sendo isso possível, a

competitividade do mecanismo seria aparente e o seu propósito desvirtuado. Neste contexto, considera a ERSE que se podem aclarar algumas questões de redação do mencionado art.º 13.º, para esclarecer do carácter cumulativo das penalidades por incumprimentos sucessivos, bem como poder perspetivar-se um agravamento das penalidades, para que se possa reforçar o carácter dissuasório de práticas menos adequadas.

Assim, sugere-se a seguinte redação do n.º 4 do art.º 13.º:

*“4. Um agente de mercado, por incumprimento de uma ordem emitida, relativa a um contrato de disponibilidade, pela entidade responsável pela gestão técnica global do SEN fica sujeito à aplicação **cumulativa** das seguintes penalizações:*

- a. Penalização correspondente a ~~1/3~~**40%** do valor da remuneração para o respetivo contrato, no primeiro incumprimento;*
- b. Penalização correspondente a ~~2/3~~**60%** do valor da remuneração para o respetivo contrato, no segundo incumprimento;*
- c. Penalização correspondente a ~~ae~~**150% do** valor da remuneração do respetivo contrato no terceiro incumprimento, com rescisão automática do acordo. “*

Com esta redação, pretende transmitir-se aos agentes que um terceiro incumprimento, a suceder, acarreta não uma receita pelo valor que tenha resultado do leilão, mas antes o pagamento de uma quantia que assume um valor mínimo de 150% do contratado no leilão - sendo valor mínimo porque pelo período de tempo restante após a rescisão do contrato não serão igualmente devidos valores ao agente de mercado.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

A redação do art.º 20.º do projeto de portaria estabelece disposições transitórias que, no essencial, visam operacionalizar a existência de um leilão para o ano de 2017. Estando a ERSE de acordo com essa orientação, sinaliza-se, ainda assim, que os diferentes prazos previstos na disposição transitória são exigentes, requerendo um mecanismo célere de aprovação da convocatória do leilão, bem como da designação, pela ERSE, da plataforma onde se implementará o referido leilão.

3 CONCLUSÕES

Tendo presente a solicitação dirigida à ERSE, as suas competências e a análise efetuada ao projeto de diploma sujeito a parecer, a ERSE expressa a sua não oposição ao projeto, salvaguardadas as considerações formuladas neste parecer.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 13 de janeiro de 2017