Consulta relativa à revisão dos regulamentos do setor elétrico

Comentários da EDP Comercial

Julho 2014

1. Introdução

Com o lançamento da 48ª Consulta Pública, a 26 de junho de 2014, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) desencadeou o processo de revisão dos regulamentos do setor elétrico, com vista ao período 2015-2017. Esta consulta pública incide sobre as propostas para o Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações (RARI), o Regulamento da Operação das Redes (ROR), o Regulamento de Relações Comerciais (RRC) e o Regulamento Tarifário (RT).

A EDP Comercial – Comercialização de Energia, S.A. (EDPC) agradece a oportunidade de se pronunciar no âmbito desta consulta pública.

Os comentários da EDPC estão organizados por Regulamento, sendo antecedidos de uma breve consideração global sobre as propostas submetidas a Consulta Pública.

2. Comentários gerais

A EDPC vê nas propostas apresentadas à 48.ª Consulta Pública mais um passo positivo no caminho de aperfeiçoamento e maturação do Sistema Elétrico Nacional (SEN).

Não obstante a apreciação positiva da generalidade das propostas, a EDPC apresenta alguns comentários sobre as alterações consideradas mais relevantes, bem como algumas propostas concretas de melhoria. A EDPC está, naturalmente, ao dispor da ERSE para esclarecer e detalhar quaisquer questões que esta considere relevantes.

A exposição aprofundada dos pontos de vista da EDPC é efetuada nos capítulos seguintes, mas pela sua relevância cumpre destacar desde já dois temas:

Mecanismo para cobrança de faturas do comercializador cessante pelo novo comercializador

A EDPC considera a proposta da ERSE, realizada no âmbito desta revisão regulamentar, uma boa base para a criação de um mecanismo de mitigação do risco de cobrança no setor. Sublinha-se porém, que tal mecanismo carece ainda de uma discussão alargada onde se abordem e da qual resulte a definição de vários aspetos fundamentais à sua implementação. Considera-se assim imprescindível o aprofundamento desta matéria, com envolvimento dos comercializadores em regime de mercado livre na elaboração da proposta prevista nos números 4 e 5 do artigo 139.º.

Sem prejuízo da apreciação positiva feita ao mecanismo proposto, poderá ser vantajoso considerar, em alternativa, a adoção de um mecanismo mais simples mas eficaz que poderia consistir na atribuição ao comercializador cessante do direito de solicitar a interrupção do fornecimento de energia a (ex-)clientes com dívidas em atraso, sem prejuízo do cumprimento do prazo de pré aviso ao cliente. Esta possibilidade estaria limitada no tempo a um prazo máximo adequado após a mudança de comercializador.

Alargamento do regime de prestação de cauções pelos clientes

A EDPC sugere que na versão final da regulamentação seja clarificado o conceito de "transferência bancária". Com efeito, a simples referência a "transferência bancária" compreende realidades distintas, e múltiplas formas de pagamento (Balcão, MB, Netbanking, Débito Direto, etc.), sem que todas sirvam os propósitos desta alteração regulamentar.

Entende a EDPC que, das possibilidades supra referidas, a única que poderia afastar a necessidade de caução seria o Débito Direto e, mesmo neste caso, sem garantia de sucesso, na medida em que a autorização de Débito Direto pode ser alterada unilateralmente pelo cliente incumpridor que entretanto evitou a prestação da caução no momento em que esta seria exigível (no restabelecimento do fornecimento).

Ainda sobre esta matéria, aparentemente existirá um lapso que importa corrigir. De acordo com o Decreto-Lei nº 195/99, os comercializadores podem exigir caução aos clientes não-domésticos. Ora, nesta proposta de revisão regulamentar, em virtude de outras alterações laterais, este direito parece ter sido eliminado, já não aparecendo refletido no articulado do RRC, importando reintroduzi-lo para que se mantenha consistente com o estipulado na legislação.

3. Comentários específicos ao Regulamento Tarifário (RT)

Artigos 145.º e 37-A.º da proposta – Plano de implementação de projetos pilotos de tarifas dinâmicas no acesso às redes

A proposta da ERSE estabelece que o ORD envie à ERSE, até 30 de abril de 2015, um Plano para implementação de projetos piloto de Tarifas Dinâmicas de Acesso às Redes. O documento justificativo refere que, na elaboração do Plano, devem ser envolvidos os comercializadores, sendo contudo essa referência omissa no articulado.

A EDPC considera que a elaboração deste Plano necessitará da participação ativa e do contributo dos clientes e respetivos comercializadores, em virtude da complexidade intrínseca à organização do setor elétrico em Portugal.

No âmbito desta iniciativa, poderão ser endereçados os desafios relativos à capacidade da rede nos períodos críticos de ponta. A proposta de RT não avança, no entanto, no sentido da possibilidade de reformulação da estrutura das atuais Tarifas de Acesso às Redes (TAR), fator que tem frequentemente vindo a ser referido como inibidor da competitividade dos clientes portugueses face aos de outras geografias.

É entendimento da EDPC que deveria ser equacionada a possibilidade de, no curto prazo, ser alterada a estrutura das TAR, através da introdução de mais períodos tarifários na componente de energia e também potência (mês, dia, hora) e de uma maior diferenciação de preços entre os períodos tarifários.

Para tal, a EDPC manifesta desde já a sua disponibilidade para, dento ou fora do âmbito do trabalho que terá que ser desenvolvido relativo às tarifas dinâmicas, colaborar com a ERSE no que esta entenda necessário ou conveniente.

4. Comentários específicos ao Regulamento das Relações Comerciais

Artigos 98.º, 99.º e 141.º da proposta - Aumento dos deveres e informação a reportar à ERSE pelos comercializadores em regime de mercado relativa a fidelização dos clientes e indexação de preços

Temas de prestação de informação

A proposta da ERSE impõe, aos comercializadores em regime de mercado livre, o dever de prestar informação e justificação contratual e pré-contratual sobre a existência e a forma de cálculo do preço contratual, e ainda sobre a existência e a duração do período de fidelização, bem como sobre a eventual obrigação de pagamento de penalização em caso de denúncia antecipada do contrato e forma de cálculo do respetivo valor.

A proposta de revisão regulamentar prevê ainda que os comercializadores em regime de mercado remetam à ERSE semestralmente, até 45 dias após o fecho de cada semestre, informação sobre o número de clientes em BTN com contratos de fidelização e a duração dos períodos de fidelização.

A EDPC entende que o volume de informação a prestar à ERSE, previsto na proposta, é manifestamente elevado, impondo custos adicionais aos comercializadores em regime de mercado livre, sem que se anteveja que esse esforço possa trazer benefícios justificáveis aos clientes. Esta mudança irá exigir, necessariamente, adaptação dos sistemas de informação sendo necessário prever um prazo adequado para a sua implementação.

Temas contratuais

a. A ERSE propõe ainda que exista a possibilidade de denúncia por parte do cliente, sem quaisquer encargos, sempre que haja revisão do preço contratual fruto da indexação acordada.

   Concordando-se com a boa prática de oferecer aos clientes informação clara e transparente sobre as condições contratuais, deve referir-se que estas

disposições, em particular a imposição de possibilidade de denúncia por parte do cliente, sem quaisquer encargos, sempre que haja revisão do preço contratual fruto da indexação acordada, **poderão configurar um excesso regulação de uma atividade que é exercida em regime de mercado livre, sob condições concorrenciais**.

b. Ainda relativamente a este tema, mas sob outro prisma, considera-se que haveria vantagem em **clarificar que as alterações que venham a ocorrer às tarifas de Acesso às Redes, ou alterações que resultem de mudanças no quadro legislativo e regulamentar aplicável, não deverão ser entendidas como uma revisão do preço contratual**, por estarem estas alterações fora do âmbito de controlo dos comercializadores.

c. No artigo 99º é proposta a introdução de um ponto estabelecendo a obrigação de que os contratos de fornecimentos sejam sempre titulados por documento escrito, independentemente de poderem ser celebrados mediante forma não escrita. Entendemos que a proposta da ERSE tenta transpor para o RRC o disposto no Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, sobre vendas à distância.

   O referido Decreto-Lei n.º 24/2014 faz referência, no caso da contratação telefónica, ao consentimento escrito do cliente e não à titulação do contrato por documento escrito, o que se entende serem formulações muito distintas, com impacto relevante na atividade operacional.

   Adicionalmente, é importante referir que, o referido Decreto-Lei n.º 24/2014 foi entretanto alterado pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, passando a estipular que "Quando o contrato for celebrado por telefone, o consumidor só fica vinculado depois de assinar a oferta ou enviar o seu consentimento escrito ao fornecedor de bens ou prestador de serviços, **exceto nos casos em que o primeiro contacto telefónico seja efetuado pelo próprio consumidor**."

Atendendo à legislação aplicável, importa referir que o enquadramento regulatório deve ter em consideração o especial momento de intensa atividade de mudança de comercializador a que atualmente se assiste.

Considera-se que o articulado deveria ser adequado de forma a traduzir a formulação que está prevista na legislação.

Artigos 106.º, 108.º, 109.º e 110º da proposta – Alargamento do regime de prestação de cauções pelos clientes

Regime de prestação de cauções

A proposta de revisão regulamentar prevê a inclusão da figura do comercializador na redação das disposições relativas ao regime de prestação de caução. As disposições atualmente em vigor do RRC preveem que o comercializador de último recurso (CUR), possa exigir a prestação de cauções aos seus clientes BTN em determinadas situações, nomeadamente aquando do restabelecimento do fornecimento na sequência de interrupção decorrente do incumprimento contratual imputável ao consumidor.

É agora proposto que haja uma revisão destas normas. Explica-se no documento justificativo que o Decreto-Lei n.º 195/99, de 8 de junho, prevê a possibilidade de todos os fornecedores dos serviços públicos essenciais, independentemente da sua natureza jurídica, exigirem a prestação de uma caução nas situações de restabelecimento do fornecimento, na sequência de uma interrupção motivada por um incumprimento de um respetivo cliente.

É assim pretendido que sejam estendidas as regras quanto à prestação de caução aos comercializadores de mercado, de forma a acolher o estatuído naquele Decreto-Lei. Para o efeito, o articulado do RRC foi alterado no sentido de incluir os comercializadores nas disposições referentes à prestação de caução, **tendo no entanto sido também retiradas as referências a que estas normas fossem aplicáveis apenas aos clientes cujos contratos fossem de baixa tensão normal (BTN)**.

Compreendendo o alargamento das disposições do RRC às normas contidas no Decreto-Lei n.º 195/99, deverá ser referido, de antemão, que este diploma, de acordo com o seu artigo 1.º, é aplicável apenas aos contratos de fornecimento dos serviços públicos essenciais "em que sejam parte consumidores como tal definidos no número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, qualquer que seja o fornecedor e a forma do respetivo fornecimento". O número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 24/96 refere, por sua vez, que se considera "consumidor todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com caráter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios".

Desta forma, verifica-se que **a redação proposta para o RRC, mais precisamente no artigo 106.º, acaba por tornar esta disposição bastante mais abrangente do que as diretrizes do Decreto-Lei n.º 195/99 impõem**.

De fato, na redação proposta, é estatuído que os comercializadores e os CUR têm o direito de exigir a prestação de caução aos seus clientes, qualquer que seja o nível de tensão dos seus contratos, nas situações de restabelecimento do fornecimento na sequência de interrupção decorrente do incumprimento contratual imputável ao consumidor. Interpretando esta disposição "*a contrario*", verifica-se que qualquer comercializador apenas pode solicitar a prestação de uma caução, caso o respetivo cliente incumpra com o seu contrato de fornecimento, o que não é o que é imposto no Decreto-Lei n.º 195/99.

Face ao exposto, considera-se que **as disposições referentes a cauções constantes da proposta do RRC deverão ser adequadas ao regime efetivamente estabelecido no Decreto-Lei n.º 195/99**, que é aplicável apenas aos clientes domésticos. Uma vez que, por vezes, a determinação da natureza dos contratos (se é de índole doméstica ou profissional) se afigura complicada, **sugere-se que o RRC refira que estas normas referentes a cauções sejam, aplicáveis aos clientes que sejam Pessoas Singulares**, sendo devidamente salvaguardado que, para os contratos com Pessoas Coletivas, os comercializadores podem acordar com os seus clientes a prestação de uma caução.

A título de exemplo sugere-se a seguinte redação para o número 1 do artigo 106.º:

"Salvo no caso dos clientes com instalações eventuais e dos clientes com instalações provisórias, os comercializadores e os comercializadores de último recurso só têm o direito de exigir a prestação de caução aos seus clientes que sejam Pessoas Singulares nas situações de restabelecimento do fornecimento, na sequência de interrupção decorrente de incumprimento contratual imputável ao cliente."

Conceito de transferência bancária

A EDPC sugere que na versão final da regulamentação seja clarificado o conceito de "transferência bancária". Com efeito, a simples referência a "transferência bancária" compreende realidades distintas, e múltiplas formas de pagamento (Balcão, MB, Netbanking, Débito Direto, etc.), sem que todas sirvam os propósitos desta alteração regulamentar.

Entende a EDPC que, das possibilidades supra referidas, a única que poderia afastar a necessidade de caução seria o Débito Direto e, mesmo neste caso, sem garantia de sucesso, na medida em que a autorização de Débito Direto pode ser alterada unilateralmente pelo cliente incumpridor, que entretanto evitou a prestação da caução no momento em que esta seria exigível (no restabelecimento do fornecimento).

Artigo 124.º da proposta – Princípios orientadores sobre acertos de faturação

A proposta de revisão regulamentar vem prever que o RRC inclua as disposições introduzidas pela Diretiva n.º 17/2013, de 23 de setembro, relativa a acertos de faturação baseada em estimativas de consumo. É assim proposta pela ERSE a alteração do artigo 124.º, de forma a contemplar as diretrizes constantes daquela diretiva, que estabelecia que os clientes que fossem alvo de um acerto de faturação baseado em estimativas que fosse de valor igual ou superior ao do consumo médio mensal da instalação nos seis meses anteriores ao mês em que é realizado esse acerto, poderiam usufruir de um acordo de pagamento em determinados moldes.

Na incorporação das diretrizes da Diretiva n.º 17/2013 no RRC é possível verificar que foram introduzidas algumas alterações ao sentido e alcance das normas constantes naquela diretiva:

a. A Diretiva n.º 17/2013 indiciava que o âmbito de aplicação seria o universo de clientes domésticos, tendo essa interpretação sido aceite pela ERSE. No entanto, na redação constante do número 4 do artigo 124.º é possível verificar que estas normas serão aplicáveis aos clientes em BTN, **havendo portanto alguma inconsistência entre o previsto na Diretiva e a redação proposta, que importaria corrigir no sentido de conformar a proposta com a Diretiva**;

b. Ainda de acordo com a Diretiva n.º 17/2013, o valor de cada prestação dos acordos de regularização que fossem celebrados não poderia exceder o montante referente a 25% do consumo médio mensal registado na instalação. Na redação proposta para o artigo 124.º, **verifica-se que se pretende que o montante máximo que cada prestação pode ter não pode exceder uma percentagem que ainda irá ser definida pela ERSE. Importaria clarificar este aspeto de antemão, incorporando nesta regulamentação o valor em causa**;

c. Da interpretação conjugada dos artigos referentes a acertos de faturação (artigos 124.º e 113.º) é possível descortinar que, sempre que se verifique uma situação que leva a aplicação destas normas, os comercializadores deverão obrigatoriamente celebrar os acordos de pagamento previstos no número 7 do artigo 124.º. Tal obrigatoriedade não constava expressamente da Diretiva n.º 17/2013 e considera-se que **haveria que deixar aos consumidores a liberdade de escolha da celebração ou não dos acordos. De facto, um consumidor pode querer não celebrar o acordo em causa e optar por outras alternativas, por razões perfeitamente legítimas**;

d. Está previsto que **a obrigação de fracionamento não prejudica o direito de opção do cliente pelo pagamento integral do valor em dívida**. No entanto, **não é referido que o cliente possa também optar pelo pagamento dos valores em dívida através de prestações mais elevadas** das que seriam definidas caso se aplicasse este artigo. Este é um tema relativamente ao qual importaria garantir também essa liberdade ao consumidor.

Analisadas as normas que incorporarão o estatuído na Diretiva n.º 17/2013, considera a EDPC que a revisão deste artigo beneficiaria da definição de alguns dos pontos que levantaram bastantes dúvidas interpretativas aquando da adoção dessa Diretiva, algumas das quais apenas foram esclarecidas com a intervenção da ERSE. Sendo certo que foram adotadas as interpretações fornecidas pelo regulador, considera-se que a positivação das mesmas possibilitaria que existisse um tratamento destas questões de forma uniforme por parte de todos os comercializadores. Assim, **sugere-se que o artigo 124.º defina os seguintes aspetos**:

i. Que a base de referência para cálculo dos consumos médios da instalação – seja a leitura real que deu origem ao acerto e a leitura real anterior a essa;

ii. Que estas normas não serão aplicáveis a situações em que o cliente e o comercializador acordem numa modalidade de faturação cujas caraterísticas não se coadunem com a aplicação deste diploma (sendo um exemplo os contratos de Conta Certa);

iii. Que estas normas não sejam aplicáveis a situações em que, ocorrendo um acerto, o cliente não tenha registado, pelo menos nas duas leituras anteriores, qualquer consumo;

iv. Que, na fatura de acerto, conste o valor da primeira prestação e das demais quantias devidas nos termos legais; e

v. Que o cliente, caso o deseje, possa sempre proceder ao pagamento dos valores em dívida em prestações de valor superior aos definidos neste artigo.

Por outro lado, nas reuniões tendo por tema a Diretiva n.º 17/2013, a ERSE considerou que poderia ser definido um valor mínimo para as prestações dos acordos que fossem celebrados ao abrigo deste diploma, para evitar situações em que os acordos tivessem um número exagerado de prestações. Assim, **a EDPC sugere que o artigo 124.º contenha um novo número estabelecendo a possibilidade de ser definido um valor mínimo para as prestações**.

Artigos 136.º e 139.º da proposta - Mecanismo para cobrança de faturas do comercializador cessante pelo novo comercializador

A ERSE propõe a existência de um mecanismo de articulação entre comercializadores que possibilite a apresentação ao cliente da última fatura do comercializador cessante pelo novo comercializador.

Considera-se esta proposta uma boa base para a criação de um mecanismo de mitigação do risco de cobrança no setor. A EDPC sublinha porém, que a implementação deste mecanismo apresenta elevada complexidade, sendo necessária a clarificação dos processos envolvidos.

Afigura-se **assim imprescindível o envolvimento, desde o início, dos comercializadores em regime de mercado livre na elaboração da proposta prevista nos números 4 e 5 do artigo 139º, desejando a EDPC desde já sugerir os seguintes princípios que esta proposta deve observar**:

- A clarificação de que o risco de cobrança permanece no comercializador cessante, tendo de ser cristalino que o novo comercializador apenas remeterá ao comercializador cessante (mesmo que de forma indireta) os valores cobrados em nome do comercializador cessante, após a sua boa cobrança ao cliente;

- A definição de um *fee* a pagar pelos CUR aos comercializadores em regime de mercado livre, dado que este mecanismo (para os CUR) pode configurar a prestação de um serviço de cobrança não recíproco. Ou seja, para prestar este serviço ao Sistema, os comercializadores terão que incorrer em custos no desenvolvimento dos seus sistemas e operativas, que não lhes deveriam ser impostos, sendo importante haver lugar ao seu ressarcimento (à semelhança do que atualmente sucede com a CAV e a Taxa de Exploração DGEG, por exemplo);

- Uma clara definição dos procedimentos operacionais de suporte ao mecanismo proposto, designadamente a nível de fluxos financeiros, fluxos de informação e ainda tratamento fiscal aplicável, em particular em sede de IVA.

Sem prejuízo da apreciação positiva feita ao mecanismo proposto, importará reconhecer que a sua implementação se poderá revestir de alguma complexidade, resultante de todos os aspetos operacionais que terão de estar definidos de forma clara e objetiva, e que abrangem designadamente a área de sistemas e aspetos fiscais.

Nesse sentido, poderá ser vantajoso considerar, em alternativa, a adoção de um mecanismo mais simples mas eficaz que poderia consistir na atribuição ao comercializador cessante do direito de solicitar a interrupção do fornecimento de energia a (ex-)clientes com dívidas em atraso, sem prejuízo do cumprimento do prazo de pré aviso ao cliente. Esta possibilidade estaria limitada no tempo a um prazo máximo adequado após a mudança de comercializador.

A ser adotado um mecanismo deste género haveria apenas que garantir que o novo comercializador é atempadamente informado da possibilidade de interrupção do fornecimento do seu cliente, por motivos de aprovisionamento de energia e gestão de desvios.

Artigos 318.º e 319º da proposta – Harmonização e padronização dos procedimentos de fiscalização

A ERSE refere na sua proposta que irá aprovar um Plano de realização de auditorias, que deverá conter as matérias que estão sujeitas à realização de auditorias periódicas, nos termos da regulamentação específica aplicável. Refere ainda que irá aprovar um Manual com as normas e os procedimentos aplicáveis às ações de fiscalização realizadas diretamente ou mediante uma terceira entidade.

Tendo em atenção a importância desta matéria para todos os agentes do setor, considera-se que **seria do maior interesse submeter estes documentos a consulta pública antes de serem aprovados**, reforçando desta forma a transparência que já é habitual nos restantes procedimentos regulamentares.