



Parecer do Conselho Consultivo da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos sobre o Plano de Actividades e Orçamento para 2003 apresentado pelo CA ao CC em 5 de Agosto de 2002

Parecer nº P 1/2002

1- Introdução

O ano de 2002 marca o início de um novo ciclo na regulação do sector da energia em Portugal e na génese da ERSE, ampliando-se o seu âmbito e objecto, configurando a refundação da entidade, que levou inclusive à sua redenominação.

O ponto de viragem coincidiu com o reforço das competências da ERSE, operado através do Decreto-Lei nº 69/2002, de 25 de Março, que as estendeu às Regiões Autónomas, passando as empresas de electricidade dos Açores e da Madeira a estarem sujeitas ao mesmo tipo de regulação das suas congéneres do continente; e do Decreto-Lei nº 97/2002, de 12 de Abril, que atribui à ERSE a regulação dos sector do gás natural com o consequente alargamento das suas atribuições e competências.

Esta maior abrangência territorial e material implicou uma profunda revisão estatutária a qual determinou significativas alterações, nomeadamente no quadro das competências do CC em matéria de plano de actividades e respectivo orçamento.

Uma análise comparativa entre as disposições pertinentes dos novos Estatutos e as suas correspondentes dos anteriores Estatutos revela que, nesta matéria, o CC perdeu certas prerrogativas em virtude dos princípios e regras que estão subjacentes à integração do Orçamento da ERSE no Orçamento do Estado.

Neste contexto, o projecto de Orçamento da ERSE elaborado pelo CA é submetido à aprovação do Ministro da Economia com os pareceres do Fiscal único e do CC.



Consequentemente, não lhe competindo mais a aprovação do aumento dos custos, o parecer do CC deixou de ter carácter vinculativo e de estar balizado pelo critério estabelecido objectivamente nos anteriores estatutos que fundamentava uma possível rejeição da proposta de Orçamento, caso esta contemplasse um significativo e injustificado acréscimo de custos em relação ao Orçamento do ano anterior.

Daqui resulta, em primeira linha, que o objecto do parecer do CC sobre a proposta de Orçamento da ERSE deverá consistir numa avaliação, essencialmente substancial, do rigor e adequação dos meios financeiros previstos para a realização do Plano de Actividades proposto pelo Conselho de Administração sobre o qual o CC tem também agora de dar parecer, tendo igualmente em conta um critério de razoabilidade, bem como a coerência deste mesmo plano de actividades com as medidas de política do governo para o sector energético, nomeadamente no que concerne aos efeitos da derrogação da aplicação da directiva comunitária respeitante à abertura do mercado do gás natural.

Mais uma vez é de realçar a necessária articulação entre o Orçamento e o Plano de Actividades cuja interdependência se reflecte de forma mais evidente com recurso às metodologias de orçamentação por actividades - *Activity Based Budget*. - ABB.

Noutra linha de considerações, situada no plano processual, resulta que o parecer do CC deverá ter por referência as disposições gerais de enquadramento dos orçamentos (Lei nº91/2001, de 20 de Agosto, com a alteração introduzida pela Lei nº 2/2002, de 28 de Agosto) e as directrizes dimanadas da autoridade orçamental do Estado (Circular Série A nº 1295 da Direcção Geral do Orçamento) que vinculam todos os organismos cujas receitas e despesas se inscrevem na totalidade no Orçamento do Estado.

Com o enquadramento acima enunciado e nos termos do artigo 43º nº1, alínea a), dos Estatutos da ERSE, aprovados pelo Decreto-Lei nº 97/2002, de 12 de Abril, o Conselho Consultivo emite o seguinte parecer sobre os documentos intitulados "Estratégia e Plano de actividades 2002-2004" e "Orçamento para 2003" que lhe foram submetidos, para apreciação, pelo CA.



2- Plano de Actividades

O documento intitulado “Estratégia e Plano de Actividades 2002-2004” integra a explanação da estratégia da organização; o estabelecimento das metas a alcançar, através da definição dos objectivos a atingir, a identificação das actividades necessárias para a prossecução dos objectivos delineados, bem como a responsabilidade de cada uma das áreas da estrutura organizacional para as actividades a desenvolver, consubstanciando um instrumento de gestão e de orientação da acção da ERSE de extrema relevância e pertinência para todos os elementos da organização.

Nesta conformidade, o CC louva o mérito do documento, enquanto instrumento de avaliação qualitativa da acção da ERSE, e congratula-se com a satisfação de um anseio que repetidamente manifestou nos seus pareceres anteriores sobre esta matéria.

Sobre o conteúdo da “Estratégia”, suscitam-se duas observações na senda das que este CC noutras ocasiões já formulou:

A primeira prende-se com a indicação dos Valores por que se pauta a actuação da ERSE, considerando-se que, pela sua natureza, esta secção deveria merecer lugar de destaque na estrutura do documento, sugerindo-se a sua inclusão a par da definição da Missão e dos Objectivos, mas necessariamente precedendo a identificação das Linhas de Acção.

A assunção expressa dos Valores, cuja iniciativa é de saudar, insere-se na actual e feliz tendência de submeter toda a acção humana, mesmo a institucional, a valores que traduzam princípios éticos. No entanto, dado que nem todos têm a mesma dignidade formal conviria que a enumeração reflectisse a clássica divisão axiológica entre valores finais e valores instrumentais, devendo estes subordinar-se àqueles. Nesta óptica, seria de relevar como valor final o Serviço Público colocando-o antes dos demais, todos dignos de figurar nesta enumeração, embora de natureza instrumental.

A segunda observação decorre das considerações precedentes aplicadas aos Objectivos. Neste âmbito também parece razoável que seja realçado o objectivo que traduz o valor final acima destacado,



sugerindo-se, assim, que se coloque em primeiro lugar o objectivo de contribuir para que os serviços energéticos, da electricidade e do gás natural, dêem o seu indispensável contributo para melhorar a qualidade de vida dos portugueses e para o desenvolvimento económico.

Reportando-nos ao PA, reconhece-se uma melhoria qualitativa na sua elaboração que, todavia, ainda não permite ao CC fazer uma avaliação criteriosa do orçamento.

O PA descreve e justifica as acções a realizar em 2002 e 2003 assumindo-se, nessa medida, como documento de fundamentação genérica do orçamento; todavia, não se descortina entre ambos os documentos uma articulação que evidencie a imputação de custos às actividades planeadas, por forma a permitir avaliar como serão repartidos, entre as diferentes áreas de intervenção, os recursos humanos e os recursos financeiros. Reconhece-se a dificuldade de o fazer, nas circunstâncias actuais. Mas, desde que estas sejam clarificadas, quer quanto à nova directiva da União Europeia, quer quanto ao Mercado Ibérico de electricidade, o CC apreciaria a adopção futura dessa metodologia, que lhe facilitaria a função de dar parecer.

Passando do plano metodológico à análise na generalidade dos aspectos substanciais ressalta que, paralelamente à consolidação do trabalho já desenvolvido, sobretudo na vertente regulamentar, denota-se uma intensificação e extensão das actividades decorrentes, em larga medida, das novas atribuições, quer no sector eléctrico quer no sector do gás natural, mas também acautelando, na medida do possível, as consequências das incertezas quanto à evolução das condicionantes externas acima referidas.

Para além dos projectos estritamente técnicos é de realçar o reforço da vertente externa da actuação da ERSE, traduzida na promoção das actividades que visam prosseguir os objectivos de partilha de informação e de melhoria da eficácia da ERSE.

Importaria clarificar, ao longo do texto, os aspectos que, no sector do gás natural, ainda estão sob a alçada da Direcção Geral de Energia e aqueles que também em virtude da definição de mercado emergente são de menor prioridade a curto/médio prazo, por forma a transmitir uma perspectiva de



faseamento da intervenção (até ao horizonte do final de 2007), que não requer uma grande concentração das actividades no imediato. Estas observações constam, nomeadamente, do documento de que o representante da Direcção-Geral de Energia, nesta data deu conhecimento ao CC.

Finalmente, assinala-se a relevância da indicação dos documentos a produzir em 2002-2003, integrando os *outputs*, como uma manifestação das modernas filosofias de gestão que encara o PA, como uma declaração de compromisso para posterior avaliação interna e externa.

3- Orçamento

3.1- Custos

No quadro I apresenta-se a comparação da estrutura de custos do Orçamento para 2003 com a do ano anterior e a respectiva VARIACÃO, quer em termos de valor quer em termos percentuais:

Quadro I

| DESPESAS | ORÇAMENTO 2002 | ORÇAMENTO 2003 | VARIAÇÃO | VARIAÇÃO EM % |
|--|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Custos com pessoal | 4.378.589 | 5.506.007 | 1.127.418 | 25,75 |
| Fornecimentos e Serviços Externos | 1.231.447 | 1.617.947 | 386.500 | 31,39 |
| Impostos | 1.297 | 1.840 | 543 | 41,87 |
| Outros custos e perdas operacionais | 12.470 | 12.520 | 50 | 0,4 |
| Custos e perdas financeiras | 13.966 | 15.000 | 1.034 | 7,4 |
| Amortizações | 169.511 | 291.366 | 121.855 | 71,89 |
| Custos totais de exploração | 5.807.280 | 7.444.680 | 1.637.400 | 28,2 |



A percentagem de acréscimo do total dos custos de exploração relativamente ao ano anterior cifra-se em 28% .

As classes de custos onde se registam variações significativas são respectivamente os custos com pessoal (26%), os fornecimentos e serviços externos (31%) e as amortizações (71%).

A justificação para o aumento de custos radica no alargamento das atribuições e competências da ERSE que, tal como se afirma no preâmbulo do Decreto-Lei nº 97/2002, “ não se traduz na «captura» da regulação do gás natural pela entidade reguladora da electricidade, antes consiste na reestruturação da entidade reguladora de modo a torná-la efectivamente uma entidade comum aos dois sectores...”

Para fazer face aos novos desafios decorrentes do acréscimo de atribuições a ERSE propõe-se reforçar a sua equipa através do recrutamento de 13 novos colaboradores e da permanente e continuada formação e actualização dos quadros actuais o que acarreta custos associados que abrangem, nomeadamente, a ampliação do espaço arrendado, a aquisição de livros e documentação técnica e o incremento das deslocações e estadas.

Paralelamente, a aposta na utilização de modernas tecnologias de tratamento da informação implica a renovação e expansão do sistema informático gerando avultados custos de investimento de expansão e de substituição.

O CC é de opinião que estas duas medidas são qualitativamente justificadas e, naturalmente, os correspondentes acréscimos de despesas. todavia, tendo em conta as referências feitas no ponto 2 quanto ao desejável faseamento das intervenções no sector do gás natural, considera-se adequado que o ca pondere a proposta de Plano de Actividades e inerente Orçamento nesse sentido.

Na apreciação do Orçamento, o CC não pode ignorar que, por força do novo estatuto, a ERSE está agora sujeita ao quadro de referência das normas e directrizes (invocadas na introdução) que regulam o



processo de elaboração do Orçamento do Estado e dos orçamentos privativos que o integram. Nomeadamente temos conhecimento das medidas de contenção da despesa que determinam a orçamentação, em sede de preparação dos orçamentos privativos para 2003, de um valor global de despesa não superior ao do orçamento inicial para 2002, excluindo, para efeitos de aplicação do limite de crescimento da despesa, as remunerações certas e permanentes.

Porém, a aplicação automática desta limitação ao orçamento da ERSE poria, seguramente, em risco o funcionamento da nova entidade que assegura a regulação integrada dos sectores da electricidade (alargada às Regiões Autónomas) e do gás natural, solução consagrada pela lei, por se configurar mais simples e económica, em virtude de potenciar o aproveitamento de sinergias bem como os recursos humanos e logísticos entretanto reunidos.

Assim, atenta a situação específica da ERSE, que sucede a si própria num processo de refundação, não parece adequado tomar como parâmetro de avaliação o orçamento de 2002 que se reportava a uma realidade de âmbito e alcance diferentes.

Nesta conformidade, o CC entende que, na avaliação deste primeiro orçamento, a alteração estatutária força a considerar a ERSE como se de uma nova entidade se tratasse.

Neste pressuposto e tendo em atenção as dificuldades de previsão dos meios necessários, considerando a viabilidade do faseamento temporal de algumas actividades e respectivo compromisso para exercícios seguintes, a que já aludimos, considerando o substancial aumento de actividades e responsabilidades, decorrentes da recente alteração estatutária, e reconhecendo a competência na gestão provada pelo CA no período regulatório cessante, a apreciação do CC tem de reconduzir-se à ponderação da razoabilidade dos encargos correspondentes.



3.2. Receitas

Relativamente às receitas constata-se a não existência de outros proveitos para além do subsídio à exploração, previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 50º dos Estatutos.

Uma vez que agora estão sujeitas a regulação pela ERSE as redes de energia eléctrica e de gás natural, os custos do Orçamento da ERSE são suportados pelas contribuições das entidades concessionárias das respectivas redes de transporte “na proporção que anualmente vier a ser fixada no mesmo, atendendo à relevância e impacte de cada um dos sectores regulados no respectivo funcionamento”.

Não existindo um critério legal de repartição das contribuições de cada uma das entidades que suportam o orçamento da ERSE incumbe ao CA, na elaboração do projecto de Orçamento, propor a proporção que julgar mais adequada ao princípio consagrado na lei, com a recomendação de serem ouvidos os representantes da entidade concessionária da RNT e da entidade concessionária da Rede de Transporte de Gás Natural.

4. Conclusão

Atentas as conclusões e recomendações que antecedem, o Conselho Consultivo, no uso da sua competência, e no pressuposto da respectiva ponderação pelo CA, delibera dar parecer favorável sobre a correcção do Orçamento para 2002 e sobre o Plano de Actividades e Orçamento para 2003.



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Aprovado por unanimidade dos membros presentes em sessão plenária do Conselho Consultivo de 6 de Setembro de 2002

A Relatora

Maria Paula Holo

O Presidente do Conselho Consultivo

F. de Sá



R-2002-1514
ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Conselho Consultivo

Ex.mo. Senhor
Dr. -Ing. Jorge Vasconcelos
Dig.mo Presidente do Conselho de Administração da
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

Lisboa, 6 de Setembro de 2002

Exm.o Senhor

Junto envio o Parecer n.º P - 1/2002 sobre os documentos "Estratégia e Plano de Actividades 2002-2004" e "Orçamento para 2003"; aprovado na reunião do Conselho Consultivo de 6 de Setembro.

Com os meus melhores cumprimentos *personais,*

O Presidente

(Eng.º Sidónio de Freitas Branco Paes)

Anexo: O mencionado