

80ª Consulta Pública ERSE

Gestão de Riscos e Garantias no SEN

Comentários Galp Power

15/01/2020

ÍNDICE

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA GALP POWER NA CONSULTA PÚBLICA.....	3
COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS	4
1. Meios de prestação de garantias (artigo 5º, d)).....	4
2. Garantia solidária (artigo 6º, nº1 b)).....	5
3. Valorização de responsabilidades individuais (artigo 7º, nº2 e 3).....	6
4. Cálculo do valor da garantia solidária (artigo 8º, nº4).....	6
5. Prazo extraordinário para atualização da garantia individual (artigo 9º, nº5).....	7
6. Ajuste dos prazos de pagamento para equilíbrio do valor da garantia individual (artigo 9º, nº6 e 7)	7
7. Prazos de verificação da suficiência e reforço da garantia solidária (artigo 10º, nº3, 5 e 6)...	8
8. Independência do gestor integrado de garantias na execução das mesmas (artigo 13º)	9
9. Definição de incumprimento por não liquidação de responsabilidades nos prazos contratualizados (artigo 14º, nº1 b))	9
10. Procedimentos para a inibição de comercializadores e ativação do regime supletivo	10
11. Informação a prestar ao gestor integrado de garantias (artigo 15º, nº2).....	11
12. Alargamento futuro ao SNGN.....	11
13. Referências	11

Introdução e enquadramento da participação da Galp Power na Consulta Pública

A Galp, enquanto empresa integrada de Energia, atua no Setor Elétrico como comercializadora em regime de mercado, através da empresa Galp Power, contando com uma carteira de cerca de 270.000 clientes de eletricidade¹.

A crescente liberalização do mercado e a entrada de novos comercializadores é benéfica para os clientes finais e para o SEN, estimulando a concorrência e a competitividade das ofertas comerciais disponíveis. No entanto, esta evolução terá de ser acompanhada por instrumentos que assegurem que estes novos agentes têm condições financeiras para fazer face às responsabilidades inerentes a serem parte do sistema elétrico e que, quando, mesmo assim, surgirem problemas, existirão mecanismos robustos para os minimizar e resolver rapidamente.

Em qualquer caso, **consideramos que a existência de um sistema de garantias não deve ser considerado como um fim em si mesmo, mas apenas como um mecanismo para limitar os prejuízos ao sistema energético em caso de incumprimentos. O objetivo que identificamos como primordial é, antes, a prevenção destas ocorrências**, o que apenas será possível com metodologia robustas de aferição da capacidade dos agentes, uma adequada monitorização da sua *performance* e uma atuação célere e automática em caso de incumprimentos.

Sem prejuízo do anterior, concordamos que o regime de gestão de riscos e garantias do SEN se reveste de particular importância para assegurar a integridade do sistema, obrigando os participantes no sistema a fazerem prova da sua capacidade financeira.

Este documento reflete sobre alguns tópicos na proposta de articulado que consideramos poderem ser melhorados ou alvo de reflexão adicional.

¹ Dados da ERSE a agosto de 2019

Comentários e contributos

1. Meios de prestação de garantias (artigo 5º, d))

A ERSE propõe o alargamento dos meios de prestação de garantias e altera um dos meios existentes de *"cativo ou penhor irrevogável sobre direitos de recebimento do agente de mercado sobre terceiros no âmbito da GGS"* para *"cativo ou penhor irrevogável sobre direitos de recebimento do agente de mercado sobre terceiros no âmbito do SEN"*.

Com esta alteração, deve entender-se que um comercializador pode apresentar como garantia cativo ou penhor irrevogável sobre direitos de recebimentos dos seus clientes?

Notamos que, ao ser prestada garantia sobre "direitos de recebimento", esses recebimentos estão dependentes do pagamento de terceiros e da capacidade desses terceiros fazerem face aos seus compromissos para com o agente prestador da garantia. Este mecanismo de garantia está, assim, sujeito ao risco de crédito das entidades pagadoras.

Adicionalmente, os recebimentos que poderão ser alvo de cativo ou penhor terão prazos próprios de pagamento que podem não ser compatíveis com a necessidade imediata de fundos em caso de incumprimento e subsequente ativação da garantia.

No entendimento anterior, consideramos que este meio de prestação de garantias será inadequado aos objetivos, quer por, na prática, transferir o risco de crédito do agente de mercado para terceiros não conhecidos nem contratualmente obrigados junto do gestor de garantias quer por, ao contrário dos restantes, não garantir necessariamente a disponibilidade imediata de fundos em caso de acionamento. Consideramos que pela natureza contínua do mercado, de características marcadamente de curto prazo, deve ser dada uma especial relevância à liquidez imediata dos produtos o que não será garantido por esta opção. Deste modo propomos que esta possibilidade seja retirada da proposta.

No que respeita às outras metodologias de prestação de garantias, apenas sugerimos que sejam concretizadas as condições que as empresas emissoras de seguros-caução devam garantir.

2. Garantia solidária (artigo 6º, nº1 b))

A proposta da ERSE vem introduzir no modelo de gestão de riscos e garantias do SEN o mecanismo de “garantia solidária” previsto no Decreto-Lei nº172/2006.

Numa primeira nota, consideramos que o estabelecimento de um mecanismo desta natureza deveria ter sido objeto de algum tipo de consulta prévia junto das entidades potencialmente afetadas pela sua existência, ou seja os agentes de mercado. Sem prejuízo da necessária defesa da integridade do SEN, consideramos que se poderiam ter considerado outros mecanismos que, assegurando essa defesa, se demonstrassem potencialmente menos gravosos para com as entidades cumpridoras das suas obrigações. Neste sentido, não deixamos de sugerir que a ERSE realize essa consulta de interessados antes de fixar as regras operacionais de criação de métodos alternativos e/ou complementares à prestação das garantias individuais.

A outro nível, temos a frisar que consideramos que o estabelecimento deste tipo de mecanismo não deveria ocorrer de uma forma não coordenada com outras alterações da legislação e regulamentação aplicáveis. Nomeadamente, tratando-se de um mecanismo de comparticipação de natureza obrigatória, os agentes responsáveis pelo seu financiamento deveriam passar por um mecanismo de avaliação da sua capacidade e idoneidade, antes de poderem operar no SEN.

Como comentado noutras ocasiões, o processo de registo de comercializadores apresenta-se hoje como extremamente simplificado, o que, sendo positivo dum ponto de vista de abertura do mercado, incrementa a possibilidade de atuações oportunistas e inadequadas. Consideramos que a criação de um mecanismo de garantia solidária, que não seja acompanhado por uma adequada análise prévia da capacidade do novo agente, bem como pela monitorização da atuação dos agentes, presta-se exatamente a facilitar atuações indevidas, devendo o regulamento conter disposições objetivas e céleres que as previnam.

Finalmente, notamos que, dependendo do valor do fator multiplicativo k , o valor conjunto da garantia individual de um agente (G^{ind}) e da contribuição individual desse agente para a garantia solidária ($ContG^{sol}$) podem ficar abaixo do valor das suas responsabilidades individuais ($RespIND$). Assim, sempre que, nestas condições, se verifique um incumprimento total, parte das responsabilidades do agente incumpridor terão que ser assumidas pelas contribuições dos restantes agentes para a garantia solidária. Esta particularidade cria um “seguro” gratuito para agentes incumpridores, financiado pelos restantes participantes no mercado, em especial - frisamos - pelos cumpridores.

3. Valorização de responsabilidades individuais (artigo 7º, nº2 e 3)

É proposto que a parcela *Fi* (parte das expressões *ContURi* e *GGSi*, relevante para a determinação do valor de responsabilidades em aberto de um agente no âmbito dos contratos de uso de redes e do mercado de serviços de sistema) corresponda "ao valor médio diário faturado (...), nos três meses anteriores àquele em se efetua o apuramento do valor".

Consideramos que 3 meses é um período demasiado curto para poder constituir uma base representativa do valor das obrigações de um determinado agente, por estar sujeito à influência da sazonalidade de consumos. A utilização de um período tão curto fará variar o valor médio de responsabilidades apenas pelo efeito (normal) da sazonalidade dos fornecimentos, sem que haja uma variação no nível de atividade ou na carteira do agente. Esta abordagem não permite uma avaliação global da capacidade de um agente de fazer face às suas obrigações de forma continuada, podendo dar-se o caso de um agente conseguir suportar o valor da garantia num período de consumos mais baixos, mas não num período de consumos mais altos.

Assim, propomos a adoção de um período de 6 meses.

4. Cálculo do valor da garantia solidária (artigo 8º, nº4)

A proposta define que o montante global a ser objeto da garantia solidária corresponde à "*soma das responsabilidades individuais dos 2 maiores agentes de mercado (...) com um valor mínimo que deve corresponder a 3/5 do valor das responsabilidades globais para com o SEN*".

No entanto, no nº 5 do mesmo artigo, faz-se incidir o fator $(1-z)$ sobre as contribuições individuais de todos os agentes para a garantia solidária. Na prática, o valor garantido pela garantia solidária não é o montante apurado no nº 4, mas o montante apurado no nº 4 x $(1-z)$. Esta particularidade faz com que pareça que o valor a ser objeto de garantia solidária (apurado no nº 4) é superior ao efetivamente coberto por esta garantia (soma das parcelas *ContG^{sol}* dos diferentes agentes, apuradas no nº5).

Para clarificação e para que o valor total a ser alvo de cobertura pela garantia solidária seja evidente, propõe-se que o nº 4 seja modificado para indicar que o valor a ser objeto da garantia solidária corresponde a $(1-z)\%$ da "*soma das responsabilidades individuais dos 2 maiores agentes de mercado (...) com um valor mínimo que deve corresponder a 3/5 do valor das responsabilidades globais para com o SEN*".

5. Prazo extraordinário para atualização da garantia individual (artigo 9º, nº5)

Após a notificação prevista no nº 3 do artigo 9º, o agente dispõe de 10 dias úteis para proceder à atualização da garantia individual prestada. Findo esse prazo, caso a situação não seja regularizada, é *"concedido ao agente de mercado um prazo extraordinário de 10 dias úteis para proceder à atualização da garantia individual prestada"* (acompanhado da inibição de contratar, no caso de um comercializador).

Não é clara a justificação para este prazo adicional extraordinário. Não é expectável que um agente que não consiga regularizar a situação nos 10 dias úteis iniciais consiga fazê-lo nos 10 dias úteis "extraordinários". Acresce que esta "divisão do prazo" aumenta a complexidade processual da contagem. Aliás, ao ser concedido um prazo adicional para um agente já em incumprimento, apenas se parece estar a potenciar o crescimento da dívida ao SEN, o que se afigura inadequado e, mesmo, contrário aos princípios deste regulamento.

Assim, consideramos que a proposta deve ser revista numa lógica de redução de prazos, exatamente para evitar o potencial de crescimento de dívida. Alternativamente, no lugar de ser fixado um 2º prazo (o extraordinário), deverá considerar-se a definição de período único que se considere suficiente para aferir a capacidade de o agente reforçar ou não a garantia.

6. Ajuste dos prazos de pagamento para equilíbrio do valor da garantia individual (artigo 9º, nº6 e 7)

Na sequência do ponto anterior, é previsto que *"na circunstância do agente de mercado não proceder à atualização da garantia individual prestada no fim do prazo cumulativo previsto nos números 4 e 5, o gestor integrado de garantias comunica aos operadores de rede e ao gestor global do SEN a necessidade de ajustar o prazo de pagamento das responsabilidades do agente de mercado para o número de dias que equilibre os valores de garantia global prestada com o montante exigível"*.

Esta medida, que se entende pretender facilitar ao agente a regularização da sua situação, na verdade tem um impacto negativo na sua situação financeira. Um agente que, em 20 dias, não foi capaz de repor a garantia não verá a sua situação financeira melhorar por lhe encurtarem os seus prazos de pagamento - pelo contrário, ficará numa situação financeira ainda mais difícil. Sem trazer nenhum benefício ao agente, traz complexidade operacional para a faturação dos operadores de redes e para o gestor global do SEN (ao obrigar a alterar prazos de vencimento das faturas a emitir).

Acresce que esta etapa do processo em nada altera o estado do agente ou lhe exige que reponha o valor da garantia, alterando antes administrativamente o cálculo do valor da garantia a prestar para que a garantia já prestada se torne suficiente. Ora, em caso de incapacidade ou incumprimento, deve ser o agente a tomar as medidas corretivas necessárias e não o SEN a adaptar o seu funcionamento ou a aligeirar os seus requisitos para benefício do agente.

A ERSE propõe ainda no nº 7 que na circunstância de não ser possível proceder ao ajuste dos prazos de pagamento "o agente de mercado é notificado de imediato pelo gestor integrado de garantias de que os operadores de mercado e o gestor global do SEN procedem à suspensão dos respetivos contratos no prazo máximo de 10 dias úteis". Só no fim deste prazo o agente é suspenso do sistema e as garantias existentes executadas.

No total, a proposta de prevê um total de 30 dias úteis entre a primeira demonstração de incapacidade de repor a garantia e a existência de consequências. Durante todo este tempo o agente continua a faturar a clientes finais aumentando o risco de entrar em incumprimento junto dos operadores de rede e do gestor do sistema.

Recomendamos a retirada deste mecanismo de alteração dos prazos de pagamento da versão final da diretiva.

7. Prazos de verificação da suficiência e reforço da garantia solidária (artigo 10º, nº3, 5 e 6)

Damos por replicados os nossos comentários quanto aos prazos de verificação de suficiência e mecanismos de reforço da garantia individual, agora para a garantia solidária (10 dias + 10 dias + 10 dias).

Se no caso da garantia individual o prazo total parece já excessivo e o ajuste dos prazos de pagamento pouco apropriado como medida corretiva da situação, por maioria de razão, envolvendo a garantia solidária esforço financeiro de terceiros, dever-se-ia especialmente prevenir a necessidade da sua utilização.

Recomendamos assim a revisão da proposta, considerando que uma redução dos prazos e a explicitação da ativação automática dos mecanismos de execução das garantias, será o melhor dissuasor de comportamentos inadequados.

8. Independência do gestor integrado de garantias na execução das mesmas (artigo 13º)

Apesar de ser esse o princípio subentendido na proposta, não está explicitamente previsto que o gestor integrado de garantias seja o único responsável por ordenar a execução das garantias, não estando a sua atuação dependente de aprovação de terceiros, incluindo do regulador.

É nossa expectativa que, em concordância com princípio da *"imparcialidade e independência"* previsto para a atuação desta entidade, a sua ação na execução de garantias seja automática e independente de outros agentes.

Assim, propomos que a autonomia na execução das garantias (desde que enquadrada nos procedimentos previstos na diretiva) seja explicitamente referida no artigo 13º.

Do mesmo modo, até por uma questão de segurança jurídica, recomendamos que a diretiva explicita que o gestor integrado será o representante único, em nome dos diversos subscritores da garantia solidária, numa situação de litígio legal contra agentes incumpridores, para ressarcimento de perdas verificadas.

9. Definição de incumprimento por não liquidação de responsabilidades nos prazos contratualizados (artigo 14º, nº1 b))

A proposta define que as garantias prestadas são executas sempre que um agente entre em incumprimento no âmbito dos contratos de uso de redes e serviços de sistema (artigo 13º, nº1 a)), definindo este incumprimento como *"o incumprimento de liquidação no prazo contratualizado das responsabilidades a que se referem as alíneas (...)"*. Não é previsto qualquer aviso prévio nem dada ao agente a oportunidade de regularizar a situação.

Notamos que o prazo de pagamento de uma fatura pode ser facilmente ultrapassado por razões administrativas e não necessariamente por intenção ou falta de capacidade de pagamento (extravios, contagem de datas de mora a partir da receção vs. da emissão do documento).

Adicionalmente, a ausência de aviso prévio nesta situação de incumprimento contrasta com o incumprimento na reposição das garantias onde são dados aos agentes 30 dias úteis para, através de diversos meios, corrigirem a situação.

Recomendamos que se coloque, antes da execução da garantia, o prazo de 2 dias úteis para a regularização da situação antes da execução das garantias.

10. Procedimentos para a inibição de comercializadores e ativação do regime supletivo

A proposta estabelece que, em caso de incumprimento e caso o valor das garantias não seja reposto, *"o agente de mercado é notificado (...) de que os operadores de mercado e o gestor global do SEN procedem à suspensão dos respetivos contratos no prazo máximo de 10 dias úteis"* (artigo 9º, nº7 e artigo 10º, nº6). Após essa suspensão, prevê-se que, no caso de comercializadores, seja desencadeado o processo de fornecimento supletivo para os clientes nas suas carteiras (artigo 9º, nº8 e artigo 10º, nº7), com transferência dos contratos de fornecimento celebrados pelo comercializador inibido para o CUR de referência.

Consideramos que não estão claros os procedimentos a jusante da suspensão dos contratos de uso de redes e serviços de sistema que culminam com a inibição formal dos comercializadores incumpridores e transferência dos clientes para o CUR.

Deverá ser clarificado qual a entidade responsável pela inibição do comercializador e que prazos tem para o fazer após a suspensão dos contratos. Do mesmo modo, deverão ser previstos quais os procedimentos a adotar para efetivar a transferência dos clientes para o CUR e a entidade responsável pela gestão desse processo.

Recomendamos que este processo seja previsto em detalhe por forma a torná-lo célere e automático e sem espaço para considerações subjetivas por parte dos agentes envolvidos. O processo de gestão de garantias e todos os mecanismos associados devem primar pela transparência para que todos os agentes chamados a intervir na sua operacionalização saibam quando e que funções desempenhar em caso de necessidade.

Como sugestão de trabalho, notamos que uma vez comunicada a inibição do comercializador pelo gestor integrado de garantias ao OLMC, esta entidade, que tem conhecimento dos CPE dos clientes desse comercializador, poderia transmiti-los aos ORPE e ao CUR, de modo a que este iniciasse de imediato o pedido de mudança de comercializador.

Apenas as comunicações desde o OLMC careceriam de alguns desenvolvimentos em termos de sistema, podendo o processo na sua maioria ser assegurado pelos fluxos existentes, o que facilitaria a sua entrada em operação.

Em qualquer caso, dado a transferência de contratos para o CUR obrigar à transferência de dados pessoais, o regulamento deve estabelecer as condições em que a mesma transferência ocorrerá, atendendo nomeadamente à estrita necessidade de cumprimento do Regulamento de Proteção de Dados Pessoais.

11. Informação a prestar ao gestor integrado de garantias (artigo 15º, nº2)

A proposta prevê que seja enviado ao gestor integrado de garantias "*informação económico-financeira do agente de mercado nos últimos três exercícios fiscais concluídos*". Notamos que, no caso de empresas sujeitas a regulação económica, esta informação não é indicadora de capacidade financeira nem é comparável com a mesma informação relativa a empresas que atuam em regime de mercado, encontrando-se influenciada, por exemplo, por desvios tarifários e ajustamentos.

Deverão ser previstas medidas para que não seja aplicados modelos de avaliação ou *scoring* às empresas sujeitas a regulação económica sem que sejam feitos os devidos ajustes para acomodar as especificidades das suas estruturas financeiras reguladas.

12. Alargamento futuro ao SNGN

Deixamos a recomendação de prever o alargamento de um mecanismo de Gestão de Riscos e Garantias ao SNGN.

Reconhecemos que o SNGN tem um menor número de comercializadores e agentes ativos do que o SEN. No entanto, também neste setor já ocorreu a falência de comercializadores, com impacto sistémico.

Estando em discussão a proposta para a fusão dos Regulamentos das Relações Comerciais do SE e do SNGN, é desejável que as medidas de gestão de risco venham a ser uniformizadas nos dois setores.

13. Referências

No nº 9 do artigo 9º quando se diz "*pelas alíneas a), c) e d) do nº 1 do f)*" pretende dizer-se "pelas alíneas a), c) e d) do nº 1 do artigo 3º". Verifica-se o mesmo problema nas diversas alíneas do nº1 do artigo 11º.