7 de Julho de 2008

COMENTÁRIOS À PROPOSTA DE REVISÃO REGULAMENTAR

REGULAMENTO TARIFÁRIO E REGULAMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS

1. INTRODUÇÃO

O presente documento pretende transmitir a posição da ELECPOR – Associação Portuguesa das Empresas do Sector Eléctrico sobre a revisão do Regulamento Tarifário e do Regulamento das Relações Comerciais, no âmbito da Consulta Pública lançada pela ERSE em Junho de 2008.

Como Associação representativa das principais empresas do sector, a ELECPOR procura contemplar na resposta alguns aspectos mais importantes e consensuais entre os seus Associados, sem prejuízo de cada um, individualmente, enviar os seus comentários, naturalmente mais completamente justificados.

2. GENERALIDADES

A ELECPOR considera genericamente positiva a proposta de revisão regulamentar promovida pela ERSE no âmbito da preparação do novo período regulatório.

Destaca-se a preocupação em estabelecer, nesta revisão, o princípio da fixação de metas exequíveis nos modelos de regulação por incentivos, única forma de dispor de um sistema realista, capaz de atrair os necessários investimentos e de contribuir para um abastecimento eficiente dos consumidores e para uma elevação dos níveis de qualidade e garantia.

3. TARIFAS DE VENDA A CLIENTES FINAIS (ponto 2.4)

3.1 Novas opções tarifárias (ponto 2.4.1)

A introdução de novas opções tarifárias deve ser precedida de uma análise custo/benefício, visando uma adequada fundamentação da sua estrutura, o potencial

número de clientes abrangidos, a necessidade de substituição de contadores e os respectivos custos e formas de afectação.

A análise prévia de cada nova opção tarifária deve ter em atenção que irá coexistir com as actuais opções tarifárias para os correspondentes segmentos de consumo (por exemplo coexistência de uma nova opção tri-horária com as actuais tarifas simples e bi-horária). Deve também avaliar-se a repercussão dos custos de aquisição e instalação de novos contadores que permitam adoptar as opções agora propostas.

A experiência do sector eléctrico mostra que a resposta dos consumidores depende da elasticidade dos consumos com o preço. Este aspecto evidencia a necessidade de incluir os contadores na base de activos regulados do Operador da Rede de Distribuição – proprietário dos contadores e responsável pela sua instalação e manutenção - de modo a conseguir níveis de adesão correspondentes às expectativas implícitas na proposta da ERSE.

3.2 Tarifa Social (ponto 2.4.1)

A ELECPOR considera que a questão da Tarifa Social é um tema da maior relevância no quadro do desaparecimento de tarifas preconizado no Acordo entre os Governos de Portugal e Espanha. A relevância é acrescida pela actual situação de alta generalizada de produtos energéticos e de outras matérias-primas e pelos seus reflexos económicos negativos.

No âmbito do mercado interno de energia eléctrica, cabe aos Estados Membros a definição do conceito de tarifa social e do universo de destinatários. Nesta matéria falta definir os critérios para identificar os clientes a quem essa tarifa poderá ser aplicável, o que deve ser precedido da audição das entidades adequadas do Governo, da Segurança Social, da Defesa do Consumidor e de outros organismos competentes.

A identificação adequada dos consumidores vulneráveis não deve ser feita com base apenas em grandezas físicas (potência, quantidade de consumo, etc.), antes exigindo critérios de natureza económica que reflictam a capacidade financeira dos agregados familiares em causa.

A proposta da ERSE, a manter-se, pode gerar injustiças relativas pois decerto incluirá segundas habitações, garagens e outros casos em nada relacionadas com a protecção dos segmentos mais vulneráveis.

Na revisão tarifária em Espanha, a CNE assinalou a necessidade de definição de uma tarifa social baseada em critérios de rendimento dos agregados familiares. De forma

análoga, no Reino Unido, o direito à tarifa de "fuel poverty" baseia-se na percentagem das despesas com gás e electricidade relativamente aos rendimentos totais do agregado.

Adicionalmente, considera-se que não devem ser as empresas a ficar com a responsabilidade e o encargo da tramitação burocrática da verificação das condições de elegibilidade dos clientes da tarifa social.

Concorda-se com a proposta da ERSE de repercutir os sobrecustos associados à tarifa social na tarifa UGS.

3.3 Dinâmica da revisão de preços das tarifas (ponto 2.7)

A transmissão ao mercado, através de uma indexação, de sinais de preços derivados da evolução dos factores produtivos com maior peso na estrutura de preços, é uma prática razoável mesmo em condições de mercado estável. Em períodos de maior agitação, essa indexação é particularmente útil para evitar atrasos na sinalização pretendida.

Por esse motivo, a ELECPOR concorda com a introdução de ajustamentos tarifários trimestrais como forma de corrigir desvios intra-anuais na actividade do CUR e de dar os adequados sinais aos clientes da evolução dos custos com a energia eléctrica.

Salienta-se que os desvios inter-anuais devem ser objecto de outra abordagem (fixação anual de tarifas ou revisões extraordinárias que se justifiquem por condições excepcionais).

Considerando os termos da proposta da ERSE, recomenda-se uma clarificação das condições de aplicação das revisões extraordinárias (contempladas no Regulamento Tarifário em vigor), associadas a situações de carácter extraordinário, e das revisões trimestrais, de natureza recorrente e periódica.

4. REGULAÇÃO ECONÓMICA DAS ENTIDADES REGULADAS (ponto 3)

A inclusão de incentivos, através de factores de eficiência e visando objectivos alcançáveis pelos agentes regulados, é um modelo usual na regulação económica.

No entanto, não basta a bondade conceptual do modelo: é fundamental que a sua aplicação prática – designadamente os parâmetros de eficiência e o custo do capital implícito na fórmula - garanta níveis de remuneração compatíveis com a

rendibilidade da actividade regulada e adequada à manutenção da cadência e volume de novos investimentos.

4.1 Taxa de inflação (ponto 3)

A actual divulgação atempada do deflator do PIB justifica a proposta da ERSE de utilizar este indexante para representar a evolução dos custos das actividades, designadamente na fórmula dos proveitos permitidos.

No entanto, na formulação dos mecanismos com impacto na variação das tarifas de venda a clientes finais, deve continuar a utilizar-se o IPC – índice de preços no consumidor, sem habitação, no continente – que tem melhor aderência ao universo a que se destina.

4.2 Regulação do Operador da Rede de Transporte (ponto 3.1.2)

A ERSE propõe uma alteração do modelo de regulação do Operador da Rede de Transporte caracterizada pela introdução de parâmetros de eficiência numa actividade anteriormente regulada por custos aceites *ex-ante*.

A proposta parece-nos pouco fundamentada, não apresentando evidência de manutenção de equilíbrio entre os ganhos expectáveis e o acréscimo de risco para a sustentabilidade do sistema e não recorrendo a informações ou argumentação extraídas de diagnósticos ou de projecções que permitam uma adequada análise e ponderação.

Dentro da desejável convergência de modelos regulatórios no âmbito do MIBEL, pode aceitar-se o estabelecimento de metas de eficiência baseadas em custos de investimento de referência, sugerindo-se, para o efeito, uma prévia identificação dos valores unitários "de referência" adoptados para a congénere espanhola REE bem como a respectiva taxa de remuneração de activos (específicos ou não específicos).

Adicionalmente, o modelo regulatório pode contemplar a introdução de estímulos à capacidade de resposta para a crescente necessidade de novos investimentos – cuja dificuldade de concretização é reconhecida (caso das linhas de transporte) – e à remuneração de activos parcialmente ou totalmente amortizados mas em condições de serem mantidos em serviço.

Também neste caso a convergência a nível ibérico pode ser utilizada como referência, designadamente através de uma taxa de remuneração dos novos activos mais favorável do que a usada para os que já estão em serviço e a aceitação de que,

decorrida uma fracção significativa da sua vida útil – por exemplo 2/3 - um activo mantenha o valor líquido atingido nessa data, sendo remunerado em conformidade.

4.3 Regulação do Operador da Rede de Distribuição (ponto 3.1.3)

Na regulação da actividade de distribuição de energia eléctrica, não discutindo a manutenção do modelo de regulação por preço máximo, indexado à taxa de inflação e corrigido por um factor de eficiência, chama-se de novo a atenção para a necessidade de garantir valores de remuneração dos activos (incluindo fundos de maneio) que não ponham em risco os níveis de investimento e de qualidade de serviço e o equilíbrio económico e financeiro da empresa.

Defende-se por isso que, à semelhança do CUR, todos os activos fixos (líquidos de amortizações), incluindo o fundo de maneio, sejam remunerados através de uma taxa de remuneração pelo menos igual ao custo médio ponderado do capital (WACC).

A aplicação prática do modelo de regulação e a escolha do valor numérico dos parâmetros, com base em incentivos, deve ter em atenção o modo como os diversos custos evoluem ao longo dos anos e a exequibilidade dos objectivos de eficiência definidos. Essas escolhas devem ser devidamente justificadas.

4.4 Fusão das actividades de Distribuição e de Comercialização de Redes (ponto 3.1.3.1)

A integração das duas actividades reguladas, proposta pela ERSE, tem a vantagem de simplificar a regulação, harmonizando-se o modelo com os sectores do gás natural em Portugal e da electricidade em Espanha.

No entanto, a integração proposta só poderá ser aceite se preservar o valor da remuneração de cada uma das actividades, individualmente consideradas, incluindo os custos relativos aos contadores, até agora incluídos na comercialização de redes.

O modelo de regulação a aplicar ao conjunto das actividades de Comercialização de Redes (CR) e de Distribuição de Energia Eléctrica (DEE) não deve por isso implicar qualquer perda efectiva de valor.

A fórmula regulatória a adoptar deve contemplar uma parcela representativa da margem das actividades, que remunere todos os activos associados à DEE e à CR, incluindo o fundo de maneio.

A aplicação de uma taxa de remuneração, igual ao WACC, à base regulada de activos resultante da integração das duas actividades, mas sem consideração dos contadores, não assegura, por via regulatória, o equilíbrio económico-financeiro das actividades após fusão.

Por isso, é necessário integrar os contadores na base regulada de activos, o que consideramos que não contraria a Lei nº 12/2008, que apenas proíbe a cobrança directa aos clientes dos custos com contadores mas não implica a sua eliminação da base de activos. É esse, de resto, o regime regulatório aplicado à generalidade dos activos, nenhum dos quais é cobrado directa e separadamente aos consumidores antes integram a respectiva base regulada.

Seja qual for o modelo de regulação escolhido - regulação por margem ou por taxa de remuneração sobre activos e respectiva amortização - a ERSE deverá assegurar a equivalência dos montantes globais dos proveitos permitidos.

No cálculo dos proveitos permitidos, ao separar a componente fixa e a componente variável, é importante identificar clara e correctamente os que são independentes da variação do consumo uma vez que constituem uma componente fixa dos custos do Operador da Rede de Distribuição.

4.5 Regulação do Comercializador de Último Recurso (ponto 3.1.4)

4.5.1 Custos de exploração (ponto 3.1.4.2)

Tal como se disse anteriormente, no modelo de regulação por preço máximo a utilização de incentivos à eficiência dos custos associados aos processos comerciais é um instrumento adequado de regulação, desde que a fixação de tais incentivos atenda quer à evolução temporal dos custos de exploração, quer à exequibilidade dos níveis de eficiência exigidos.

Na definição dos proveitos permitidos, a correcta separação entre uma componente fixa e outra variável depende da identificação correcta dos custos fixos que são independentes da variação do número de clientes.

Os processos comerciais do CUR identificados pela ERSE são todos executados por prestadores de serviços, pelo que a determinação do valor da componente fixa e da componente variável destes custos deve basear-se na respectiva estrutura.

Os custos desses processos comerciais, tais como os relativos a pessoal, sistemas informáticos e outros custos de estrutura, devem ser considerados fixos, na medida em que persistem os fundamentos e a finalidade da sua optimização.

4.5.2 Aquisição de energia eléctrica (ponto 3.1.4.2)

As modalidades de aquisição de energia eléctrica pelo CUR estão estabelecidas na legislação, a qual garante a repercussão tarifária dos custos reais, razão por que não se descortina a existência de risco nessa actividade.

Acresce que tais modalidades foram definidas em termos harmonizados no âmbito do MIBEL, obrigando-se o CUR a adquirir determinadas quantidades previamente fixadas em diplomas legais ou regulamentares emitidos pelas entidades oficiais competentes.

As modalidades mencionadas incluem a contratação em mercados organizados, à vista e a prazo, pelo que a aquisição já incorpora o efeito do preço de mercado, o qual deve ser repercutido tão depressa quanto possível nos clientes.

Uma vez que as modalidades de compra de energia pelo CUR estão suficientemente estabelecidas na legislação, com os respectivos custos devidamente reconhecidos, não parece que uma proposta de alteração regulamentar se justifique ou enquadre no modelo legal.

4.5.3 Partilha de riscos de cobrança (ponto 3.1.4.2)

É conhecida a situação deficitária que afecta negativamente o património social do CUR. O não reconhecimento dos custos respeitantes ao remanescente de créditos incobráveis, que se situam em nível reconhecidamente eficiente em termos de comparações internacionais, é um factor de muito peso no desequilíbrio económico-financeiro da empresa.

A actividade de comercialização de último recurso (sujeita a obrigações de serviço universal) traduz-se numa obrigação de fornecimento de energia eléctrica a todos os clientes que lho requisitem, prestando o serviço antes do seu pagamento (a regulamentação dos prazos de facturação, cobrança e comunicações prévias à interrupção do fornecimento implicam um risco de consumo sem pagamento durante cerca de 90 dias) e com limitações quanto à possibilidade de solicitar cauções.

Em qualquer sector de actividade a prática económica incorpora os diferentes custos e riscos, incluindo os decorrentes dos créditos incobráveis, no preço dos respectivos produtos ou serviços. Exercendo uma actividade regulada, o CUR não pode utilizar discricionariamente essa via para cobertura desse tipo de riscos. Riscos e custos devem ser reconhecidos pela regulação, fixando-se um nível de eficiência tido por adequado ou, em alternativa, estabelecendo-se uma margem em nível correspondente ao grau de risco que se pretenda definir para os créditos incobráveis.

O reconhecimento do risco de cobrança associado ao serviço universal é um mecanismo transparente de assegurar o equilíbrio económico-financeiro de operadores de serviços essenciais e é prática regulatória corrente noutros sectores económicos, como as telecomunicações e os seguros (v.g. o Fundo de Garantia Automóvel), bem como no sector eléctrico de diversos países europeus, por exemplo Irlanda, Holanda, Dinamarca, Noruega, sendo reconhecido pelos reguladores como fazendo parte da actividade normal, até um determinado limite.

4.5.4 Remuneração do fundo de maneio (ponto 3.1.4.2)

Na actividade de uma empresa, a importância do seu fundo de maneio é idêntica ao de qualquer activo fixo, pelo que deve merecer idêntico tratamento remuneratório.

No caso do Comercializador de Último Recurso (CUR), o desfasamento temporal entre os prazos médios de pagamento e de recebimento (fixados pela regulamentação em vigor) exige valores muito elevados de fundo de maneio.

Além disso, a prática mostra que os prazos regulamentares se dilatam por períodos variáveis, nem sempre controláveis, o que eleva as necessidades efectivas de fundo de maneio para além do nível teórico calculado apenas com base nos prazos formais da regulamentação.

Pelos motivos expostos, considera-se que o fundo de maneio é equivalente a um investimento estruturante da actividade do CUR e deve ser objecto de uma remuneração com taxa equivalente, pelo menos, ao custo de capital.

4.5.5 Margem de comercialização (ponto 3.1.4.2)

A margem de comercialização do CUR, tendo em vista o respectivo equilíbrio económico-financeiro, deve remunerar adequadamente todas as suas actividades: *i*) Compra e Venda de Energia Eléctrica; *ii*) Compra e Venda de Acessos às redes de transporte e distribuição; *iii*) Comercialização.

Não tendo o CUR activos fixos significativos, o respectivo fundo de maneio deve ser remunerado mediante uma taxa pelo menos igual ao WACC.

Assinala-se que as actividades reguladas assumidas pelo CUR, a meio do período regulatório 2006-2008, têm vindo a ser remuneradas de forma insuficiente, facto que se tornou mais patente após a sua autonomização da empresa de Distribuição.

O nível de eficiência atingido na actividade de Comercialização, inclusive quando comparado com referências internacionais, justifica solicitar à ERSE o

reconhecimento integral dos seus custos, salientando que o actual plano de negócios já incorpora níveis de eficiência significativos, apesar das recentes alterações legislativas, que colocaram uma pressão acrescida sobre a sua base de custos.

O modelo de regulação a estabelecer deve, por isso, permitir uma margem que assegure o equilíbrio económico-financeiro e remunere devidamente as actividades do CUR identificadas pela ERSE.