Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de revisão do regulamento da qualidade de serviço do sector eléctrico

I. Comentários gerais

1. O documento justificativo que fundamenta a proposta de revisão regulamentar não identifica os impactos potenciais que as alterações propostas originam nos custos de redes e de comercialização. Pensamos que a alteração nos padrões e indicadores de qualidade de serviço, seja nas actividades de rede, seja nas actividades de comercialização, deveria ser acompanhada de uma análise custo-benefício, de forma a permitir uma melhor avaliação dos seus impactes globais. De facto, sem uma fundamentação cuidada dos custos associados aos novos padrões de qualidade propostos, torna-se difícil dar uma opinião avalizada à proposta apresentada pela ERSE.
2. A inclusão dos incentivos à qualidade de serviço nas redes no regulamento de qualidade de serviço, que é proposta pela ERSE, é pertinente, mas, aproveitando a revisão regulamentar, deveria ser acompanhada de uma avaliação da eficácia e eficiência dos mecanismos de incentivos em aplicação e uma proposta de modificação. Sendo evidente que em matéria de qualidade de serviço na rede de distribuição, não obstante os progressos identificados, Portugal apresenta ainda um desempenho pior que a média Europeia, defende-se que apenas possam existir pagamentos que premeiem bons desempenhos caso esses bons desempenhos superem claramente a média europeia. Importa notar que os prémios de desempenho representam custos para os consumidores e que apenas bons desempenhos justificam esses pagamentos. Nessa medida, com os actuais indicadores na rede de distribuição e em particular em baixa tensão, o sistema de incentivos deveria impor penalizações, por forma a evitar que a evolução da qualidade de serviço estabilize no actual patamar.
3. No que respeita às actividades liberalizadas, no plano dos princípios, deverá questionar-se em que medida o regulador deverá ou não equiparar o nível de exigência entre actividades reguladas (onde a disciplina concorrencial não existe dada a existência de monopólios legais ou naturais) e não reguladas (onde a concorrência é possível e susceptível de induzir eficiência não só no preço como também na qualidade de serviço).
4. Em actividades liberalizadas, será questionável uma intervenção mais intensa da regulação na fixação de metas a atingir em termos de qualidade de serviço. Pela mesma razão pela qual em actividades liberalizadas não se regulam preços, pela mesma lógica, a qualidade de serviço deveria ser uma variável essencialmente sujeita ao processo concorrencial em mercado.
5. Todavia, é importante reconhecer que os incentivos à qualidade de serviço (e do mesmo modo os incentivos a concorrer no preço) dependem do grau de concentração da oferta e da importância, maior ou menor, das barreiras à entrada na actividade. Por outro lado, a existência de assimetria de informação e uma menor mobilidade dos consumidores, pela existência de custos de mudança de fornecedor, pode também gerar comportamentos oportunísticos pelos fornecedores em matéria de qualidade de serviço.
6. Porque a intervenção da regulação em matéria de qualidade de serviço, na medida em que pode impor custos, gerar eventuais barreiras à entrada e definir padrões de qualidade que não são necessariamente coincidentes com as preferências dos consumidores, pensamos que a selecção do binómio qualidade / preço na actividade de comercialização em regime livre deve pertencer ao livre encontro entre oferta e procura.

7. Nessa medida, a avaliação da qualidade de serviço dos comercializadores em regime de mercado deverá pertencer essencialmente aos consumidores e ao regime concorrencial de mercado. O papel da regulação deverá concentrar-se no apoio aos consumidores na escolha do respectivo fornecedor na base da publicação, no site da ERSE, de informação de preço e de qualidade de serviço, numa base comparativa.
8. Em suma, no que respeita à comercialização em regime liberalizado, pensamos que a principal preocupação da regulação deveria centrar-se na fluidez do processo de mudança de comercializador e na publicação de informação que apoie a escolha do comercializador, seja em termos de comparação de preços, seja em termos de qualidade de serviço.

II. Comentários específicos

Padrões individuais

9. A ERSE continua a fixar os padrões individuais de forma discriminatória por zona de rede, na prática, classificando os consumidores em três grupos no que respeita ao modo como são tratadas as compensações monetárias a que terão direito quando esses indicadores não forem respeitados.
10. Por exemplo, no Continente, uma empresa ligada em média tensão, numa zona de qualidade de serviço A, receberá uma compensação monetária caso a interrupção seja superior a 4 horas, enquanto uma empresa situada numa zona de qualidade de serviço C, só deverá ser compensada quando a interrupção ultrapasse as 12 horas (i.e. 3 vezes mais que na zona A). No fundo, os clientes finais não são tratados de modo semelhante e a compensação de qualidade de serviço é claramente discriminatória e não directamente associada à dimensão da perda de actividade que resulta da interrupção do fornecimento de energia eléctrica. O documento justificativo da consulta pública não fundamenta a razão pela qual os clientes finais devem merecer tratamento discriminatório no tratamento das compensações.
11. Pensamos que, independentemente de a qualidade de serviço não ser uniforme em território nacional e os padrões gerais reflectirem essa realidade, deve ser dada igualdade de tratamento aos consumidores em matéria de compensações de qualidade de serviço. Os consumidores devem ser compensados na proporção da menor qualidade de serviço que usufruem, na base de um mesmo critério em território nacional. No fundo, se as tarifas de acesso às redes são idênticas em cada território (continente e regiões autónomas), do mesmo modo, a forma como são tratadas as compensações monetárias por desvios de qualidade de serviço, i.e. o desconto na factura, deve merecer tratamento idêntico.
12. A adopção de um tratamento não discriminatório dos consumidores serviria também como um incentivo endógeno à recuperação da qualidade de serviço nas zonas mais afectadas, que discriminam negativamente os consumidores aí localizados. A este respeito, importa questionar sobre a relação causa-efeito que possa existir entre a fixação discriminatória do direito à compensação, como existe no actual regulamento da qualidade de serviço, e a identificação de zonas com uma qualidade de serviço persistentemente deficitária.

Comercialização

13. Os indicadores e informação a recolher para monitorizar a qualidade de serviço na actividade de comercialização registam uma evolução significativa.
14. A carga processual de indicadores e informação a recolher poderá ser pesada para os comercializadores mais pequenos.
15. A ERSE discrimina os mais pequenos comercializadores, permitindo isenções de algumas obrigações – nomeadamente no cálculo do desempenho do atendimento telefónico comercial –, ainda assim, essa discriminação abrange apenas os CUR de pequena dimensão e não pequenos comercializadores em mercado, que mesmo na fase de

arranque, facilmente poderão superar os limites abaixo dos quais a ERSE estabeleceu a isenção (15 mil clientes). De facto, um operador com 1% de quota de mercado (medida em número de consumidores) no segmento doméstico, será inequivocamente um pequeno comercializador, contudo, terá aproximadamente 60.000 clientes.

16. Na proposta de revisão, e no que respeita à fixação de padrões a observar pelos comercializadores, a ERSE adoptou abordagens distintas.

17. No que respeita ao indicador que mede o desempenho do atendimento telefónico comercial a ERSE optou por não estabelecer um padrão, porque considerou que "a divulgação do desempenho de cada centro se torne mais um fator de comparação e constitua um sinal de incentivo às empresas para a melhoria da qualidade no atendimento presencial".

18. Contudo, e exactamente pela mesma razão que invocou para o ponto anterior, poderia adoptar uma abordagem idêntica, sem fixar padrão, no que respeita a resposta a pedidos de informação (não se questionando aqui a existência do indicador nem a fixação padrão nos casos em que existam obrigações que emanem de outra legislação, mas antes a necessidade de fixar um padrão num domínio em que o incentivo à eficiência decorre imediatamente do facto de ser uma actividade exposta à concorrência e o indicador mede uma acção com impacte directo no sucesso comercial de cada empresa ao qual esta terá um incentivo natural a dar uma resposta adequada).

19. No caso das reclamações, a ERSE vem também estabelecer obrigações que deverão constar dos contratos, especificando que os comercializadores devem fixar um valor de compensação a pagar ao cliente caso falhem um prazo de resposta a reclamação acordado no contrato. Embora a ERSE confira liberdade na escolha sobre os parâmetros a observar em termos de prazo de resposta e valor da compensação, na prática, a regulação introduz uma obrigação de o comercializador pagar uma compensação aos clientes quando falhe um prazo de reclamação.

20. Nesta matéria, considera-se que a inclusão de compensações sobre o incumprimento de prazos de resposta a reclamação deveria ser optativa e não obrigatória. Em alternativa, propõe-se que a informação sobre o prazo de resposta a reclamação e outras condições a praticar no caso de não atendimento da reclamação no prazo contratualmente fixado, deveria ser sujeita a divulgação, no site da ERSE, junto com a restante informação relativa aos preços de oferta de cada comercializador. De facto, a ERSE, no seu site, para além de divulgar dados de preço de referência de cada operador poderia também incluir dados sobre condições de qualidade de serviço praticadas, contratualmente fixadas ou resultante da observação empírica de indicadores.

21. Em matéria de mudança de fornecedor, ao contrário das restantes áreas, em que os comercializadores concorrem, não só em preço como em qualidade de serviço, e no que respeita, em particular, ao comercializador que perde o cliente, não existirão incentivos a promover o mais baixo tempo de mudança de fornecedor. Neste domínio em particular, o objectivo natural do comercializador actual será protelar a saída do cliente para o outro fornecedor concorrente.

22. Existindo prazos legais a observar nos procedimentos e prazos de mudança de comercializador, ditados pela ERSE em sede de regulamentação já publicada, compreende-se que não exista propriamente a necessidade de fixar padrões. Todavia, os indicadores, para além de serem calculados em termos absolutos, poderiam também ser mensurados em desvio face aos prazos legais, para permitir aos consumidores melhor avaliar a facilidade de mudança futura face a outras escolhas no mercado.