Audição pública de 2008/07/18
Revisão do Regulamento Tarifário
Comentários de A. Leite Garcia

1. Como cidadão, apresento algumas sugestões a ter em conta na revisão tarifária em curso. Como especialista em questões tarifárias, estou à disposição e terei muito gosto em esclarecer e completar as sugestões apresentadas.

2. Começo por apresentar felicitações pelas perspectivas de **extinção das tarifas em função do destino da energia**, pela **extinção da tarifa simples BTN para Pc>20.7 kVA**, e pela **criação de uma tarifa BTN tri-horária para Pc<20.7 kVA**.
Relativamente a esta última tarifa, espero que a redução da taxa de energia de horas cheias seja especificamente calculada e sucessivamente ajustada considerando o diagrama do conjunto de consumidores que optem por esta tarifa.

3. Também felicito a maior explicitação e sistematização do **princípio da diferenciação comercial**. A partilha com os respectivos clientes da redução de custos proporcionada pela factura electrónica, pagamento por débito em conta ou conta certa, por exemplo, não só parece justa, como pode acelerar a generalização de bons procedimentos. Simetricamente, a repercussão selectiva dos maiores custos resultantes de opções especiais, como telecontagem e serviços de gestão da procura em função dos preços da energia, também são interessantes, como aliás já vem sucedendo com a contagem múltipla, podendo evitar o elevado custo da oferta generalizada destas opções, sem redução sensível das vantagens esperadas.
Este princípio de diferenciação também pode e deve estar presente nas normas de qualidade técnica, nomeadamente na continuidade de fornecimento, passando pela revisão dos parâmetros adoptados e das indemnizações a pagar aos clientes, como em parte já bem sucedendo com as potências interruptíveis, que devem ser estendidas à BT, preparando o mercado para grandes quebras de produção eólica.
Princípio que também deve estar mais presente na garantia de potência a nível da produção e na gestão e facturação dos congestionamentos nas redes.

4. Continuo a pensar que deve ser evitada a existência de um único **comercializador de último recurso**, sobretudo se coincidente com o detentor do monopólio da distribuição. Um só monopólio na mesma entidade não chega?
Não esquecer que a tarifa de último recurso é uma tarifa regulada e nada impede que seja atribuída a mais do que um comercializador. Estes competiriam entre si, não em preço nem em qualidade técnica, que depende do distribuidor, mas em qualidade comercial e na oferta de serviços complementares, dentro do princípio da diferenciação comercial. Um consumidor insatisfeito com o relacionamento comercial sempre teria a possibilidade de mudar de fornecedor. E este, consciente de que não teria os clientes cativos, esforçar-se-ia por os conservar, como já se vai verificando nas comunicações, apesar de ali também o mercado ainda estar longe de ser suficientemente concorrencial.
Para além disso, a análise dos custos apresentados por mais do que um comercializador ajudaria a definir uma tarifa mais eficiente.
Por outro lado, enquanto existir um número muito pequeno de operadores dominando o mercado, a tarifa regulada do CUR deve ser reconhecida como tarifa de referência e como meio táctico de introduzir concorrência no mercado, concretizada na existência de uma opção real e regularmente reconhecida como idónea. Se a correspondente parte de mercado descer abaixo de, por exemplo, 20%, devemos reconhecer que os comercializadores independentes não têm dificuldades em oferecer tarifas mais convidativas, o que indicia que a tarifa regulada está demasiado elevada. Pelo contrário, se a parte de mercado da tarifa regulada dos CUR for muito alta, digamos superior a 50%, significa que a tarifa regulada estorva o exercício concorrencial de tarifas livres e bem adaptadas às necessidades dos clientes, em estrutura e preço.

5. Mesmo em mercado estável, não há inconveniente em existir uma **indexação**, tendo em conta os factores produtivos com maior peso na estrutura dos preços, e favorecendo a

transmissão para o mercado dos progressos de produtividade previstos em cada período regulatório.
Mais do que uma periodicidade de revisão, interessa fixar um limiar de efectivação desta revisão, cerca de 1%. Em época de preços estáveis, os desvios ir-se-ão compensando ao longo do tempo, quase sem haver necessidade de se usar a indexação. Em época de turbulência, a indexação será preciosa para redimir conflitos de interesses entre vendedores e compradores e para não atrasar a correcta comunicação dos sinais preços.
Os *media* especializados irão analisando e antecipando a evolução esperada, e preparando a receptividade para ajustamentos inevitáveis de preços, nos compradores e nos vendedores. Aliás, se esta prática é aceitável em preços contratados em mercado, por maioria de razão o deverá ser numa tarifa regulada.
Considerando os desvios actualmente existentes entre preços em vigor e custos reais dos serviços fornecidos (défice tarifário e diversas taxas fiscais e parafiscais, ver ponto 11), esta indexação deverá tratar separadamente a parte relativa a custos efectivos e a parte relativa a componentes de natureza fiscal ou parafiscal.

6. A desejada e famosa **aditividade tarifária** ainda está longe de ser real. É importante condicionar uma parte dos ajustamentos de preços a realizar no futuro para efectivar esta característica, indispensável num mercado transparente e eficiente.

7. A aceitação dos **incobráveis** como custos só deve ser aceite até um limiar bem definido e justificado, comparativamente com actividades análogas e com países socioeconomicamente semelhantes. Sem este limite, o fornecedor do serviço ou da energia fica irresponsável e imune a faltas de eficiência na contratação e na cobrança, com sérios riscos de a falta de pagamento se tornar contagiosa e endémica.
Qual como se recomenda relativamente a padrões de qualidade de serviço e de perdas nas redes, os desvios relativamente ao limiar de referência adoptado podem e devem ser acompanhados de incentivos e de penalidades, permitindo a apropriação pela empresa de parte da melhor cobrança eventualmente conseguida mas penalizando qualquer deterioração através da transferência para a conta de lucros e perdas.

8. Para além dos incobráveis resultantes de desleixo ou incúria, da empresa ou dos clientes, acima considerados, há que atender a **incobráveis de natureza social**, que devem ter um tratamento específico, integrado em políticas de assistência, sem necessariamente constituir encargo dos consumidores de electricidade.
Muito resumidamente, apresentamos a seguir as linhas gerais dos procedimentos adoptados em vários países europeus. Os clientes, que qualquer instituição de assistência pública ou privada reconhecesse como seus assistidos e para os quais, no prosseguimento dos seus objectivos específicos, avalizasse o pagamento da respectiva factura, beneficiariam de uma tarifa social e/ou de um desconto.
O custo resultante para a empresa fornecedora da aplicação desta tarifa social e/ou desconto seria reconhecido ao abrigo da lei do mecenato. A ajuda dada pelas instituições de assistência aos seus protegidos, que se espera que seja mais do a mera avalização do pagamento das facturas, e a boa imagem resultante destes procedimentos para as empresas fornecedoras permitiriam que estas empresas fossem mais firmes relativamente a consumidores não abrangidos por este esquema de assistência, reduzindo a percentagem de incobráveis por desleixo ou incúria.

9. A revisão da **estrutura da tarifa de comercialização** deve obedecer a estudos de auditoria e de econometria, e não a simples considerações de que o capital circulante ou o risco de não cobrança cresce com a dimensão do cliente. Recorda-se que nas actividades de Distribuição, em geral, e não se vê razão para que tal não suceda na comercialização de energia eléctrica, os fundos de maneio necessários são frequentemente negativos e até constituem invejadas fontes de receita financeira para os vendedores, sobretudo em conjunturas com juros elevados.

10. Parece já ser oportuno **partilhar a tarifa de uso das redes entre geradores e consumidores**, sobretudo nas tensões mais elevadas.
Nem toda a diferença entre os custos variáveis da central marginal de cada momento e os custos variáveis de qualquer central então participando na satisfação da procura, designada por renda desta central, deve ser apropriada pelos seus proprietários. Uma pequena parte

desta renda pertence à rede que lhe proporciona mercado com dimensão suficiente, facto particularmente significativo nas grandes centrais de base. E a não atribuição à rede desta parte da renda prejudica o consumidor, que, com a indiferença do Regulador para este facto, é solicitado a substituir as receitas em falta.
Esta questão, para além de complexa, tinha pouca importância no interior duma empresa única e fortemente integrada. As quantias correspondentes ficavam no interior da mesma empresa e, como não havia contabilidade industrial suficientemente desenvolvida, nem sequer havia erro de classificação contabilística.
A partilha dos encargos de uso das redes entre geradores e consumidores não se limita a transferir encargos actualmente atribuídos a estes para aqueles, para posteriormente os repercutiriam sobre os últimos, através do preço da energia. Mesmo num mercado pouco competitivo, o gerador não marginal não consegue repercutir a verba correspondente sobre o preço da energia vendida, fixado pelo custo variável da central marginal. Tem de deduzir esta verba à renda da central.
Esta transferência de encargos de uso de redes dos consumidores para os geradores deve começar por abranger o valor das perdas marginais nos troços da rede mais próximos dos geradores, reflectindo a variação do custo marginal da energia ao longo das redes. Transferência que se concretiza na introdução duma pequena distinção entre preços de zonas exportadoras e de zonas importadoras. Numa segunda fase, esta partilha deveria atender também à probabilidade de congestionamentos nas redes.
Para além de maior equidade na afectação dos encargos das redes, com redução de verbas erradamente atribuídas aos consumidores, esta transferência de encargos para os geradores permitiria **atenuar a falta de um planeamento central de localização dos novos centros produtores**, através da inserção descentralizada e eficiente de sinais preço que levariam os decisores a preferir os geradores melhores situados e a protelar os menos bem localizados, evitando ou adiando reforços de rede. Simultaneamente, também se contribuiria para arbitrar descentralizadamente entre o transporte de energia sob a forma eléctrica ou sob a forma de combustível, nomeadamente gás natural, questão aparentemente descuidada.
Com a crescente existência de fluxos de energia atravessando redes de mais do que um país, esta transferência de encargos do uso de redes dos consumidores para os geradores também tem a vantagem de **orientar e quase resolver a questão da partilha de receitas entre os operadores de rede,** actualmente em grande discussão. Recorda-se que um longo novo fluxo comercial é composto de diversificados fluxos reais recolhendo sucessivas participações de centrais intermédias, que se vão substituindo umas às outras, desde o ponto de recepção até ao ponto de entrega, e que a geração inicial, bem como as intermédias, são entregues noutros destinos não muito afastados dos respectivos pontos de recepção.

11. Em anos em que os preços de energia estão estruturalmente elevados, no limite de aceitação pelos consumidores, como se prevê que suceda nos próximos tempos, importa **libertar gradualmente os preços da electricidade de muitos encargos de natureza fiscal e parafiscal** estranhos ao sector e sem paralelo no mercado ibérico ou europeu**.** Encargos que devem ser reapreciados quanto à sua pertinência e quanto ao interesse de manter a incidência directa sobre os consumidores, e não sobre factores de produção e/ou sobre os contribuintes. A crescente harmonização dos mercados europeu e ibérico deverá orientar esta evolução.
Para além da contribuição audiovisual e de taxas municipais, conotadas ou não com a iluminação pública, há as transferências inter-regionais, que deverão ser limitadas aos preços relativos ao uso das redes e não aos da energia. E ainda temos os encargos para subsidiar as energias renováveis e promover a eficiência energética.
Sem se deixar de actuar do lado da procura, através da repercussão nos preços pagos pelos consumidores finais, **os encargos correspondentes aos subsídios às energias renováveis e à promoção da eficiência energética podem ser vantajosamente transferidos para a emissão de gases de efeito de estufa**, onde passarão a também fomentar a eficiência energética e ambiental do lado da oferta de energia, desde a queima dos combustíveis fósseis, beneficiando as fontes renováveis. Objectivo a prosseguir através da venda de parte dos excessivos direitos de emissão de gases de efeito estufa que têm vindo a ser atribuídos gratuitamente.
Por outro lado, como os mecanismos de mercado assegurarão uma repercussão eficiente destes encargos ao longo de toda a cadeia de produção e de utilização de energia, os processos produtivos ou de consumo menos interessantes do ponto de vista ambiental serão mais rapidamente preteridos por serem selectivamente mais onerados. E, graças a uma

incidência muito mais ampla do que o actual subconjunto de consumidores sujeitos às taxas fiscais e parafiscais de promoção das energias renováveis e da eficiência energética, excessivamente concentradas sobre os domésticos, seria possível colectar fundos mais abundantes e adoptar objectivos mais exigentes.
Acresce que, na difícil conjuntura de agravamento de preços de energia, que se tem revelado benéfica para os proprietários das fontes de energia primária e para os detentores de contratos de abastecimento não inteiramente sujeitos aos preços dos mercados spot, é de esperar que uma parte destes custos de preservação do ambiente, em vez de serem repercutidos ao longo das cadeias de produção, sejam absorvidos nas rendas de escassez que têm beneficiado os actores mais a montante do sector energético, produtores e importadores de energia em geral e de combustíveis em especial, e que têm propiciado lucros anómalos que os legisladores estão estudando como redistribuir.

12. **A definição de padrões de qualidade de serviço continua pouco exigente e geograficamente desigual.** Considerando que é difícil sustentar politicamente diferenças de qualidade mantendo simultaneamente o objectivo de uma tarifa de uso de redes uniforme no continente e em curso de aplicação alargada às regiões insulares, são desejáveis novos passos no sentido de aproximar os padrões aplicáveis e de reduzir as consequências daí resultantes no cálculo das compensações a pagar aos clientes.
Não só o pagamento de compensações continua restrito ao incumprimento dos padrões relativos à continuidade de serviço, estabelecidos em termos de número e duração das interrupções acidentais longas, como, para além disso, os limiares que determinam estes pagamentos continuam relativamente pouco exigentes e as diferenças entre zonas muito significativas.
Em vez de zonas, é possível adoptar uma tabela de compensações que, embora dependente da tensão de entrega, da tarifa aplicável e da potência contratada, seja independente da localização dos pontos de entregas aos clientes. Deste modo, qualquer cliente, em qualquer ponto do país, com estas mesmas características e sujeito à mesma tarifa de distribuição teria igual qualidade de serviço, ou mais precisamente o mesmo regime de compensações.
Note-se a propósito que não é a tabela de padrões estabelecida que garante a qualidade de serviço oferecida, mas sim o sistema de compensações associado, se efectivamente aplicado.
E os distribuidores dimensionariam regionalmente, ou mesmo rede a rede, os seus equipamentos e organizariam os seus sistemas logísticos de forma a minimizar a soma das compensações a pagar e dos custos de as evitar.

13. Atendendo à grande importância que tem na **formação dos preços de venda da energia eléctrica a nível da produção**, apesar de não explicitamente considerada nesta consulta pública, lembra-se a conveniência de passar a facturar a energia transaccionada no mercado organizado pelo preço da correspondente oferta e não pelo preço de fecho do mercado (paid as bid), como aliás, é corrente para qualquer mercado organizado de bens ou serviços (commodities).
Por razões de transparência e de eficiência económica a curto prazo é importante que cada gerador seja responsabilizado pelos preços que declara e pelos custos que origina, mas a Regulação não está capacitada para garantir a fidelidade da informação usada pelo operador de mercado no despacho dos centros produtores, como sucedia no interior de uma empresa única fortemente integrada, onde a regra da facturação pelo preço de fecho tinha perfeita justificação.
Se a transparência e fidelidade de informação continuarem a existir, como acontecia no interior de uma empresa única e fortemente integrada, os preços de facturação de cada transacção pouco ou nada serão alterados, mas cada agente terá a tarefa suplementar de prever o preço de fecho, isto é, o custo variável da central marginal em cada hora. Contudo, este custo de fecho deixa de depender da declaração unilateral de um número muito reduzido de operadores, detentores das centrais da tecnologia marginal em termos de custos variáveis de cada hora, para passar a ser responsavelmente previsto por todos os operadores, com o risco de serem preteridos se oferecerem um preço de venda demasiado elevado. E, apesar da crítica de que esta mudança pode não aumentar suficientemente o número de ofertantes para eliminar o risco de cartelização tácita, não há qualquer dúvida que está no caminho que é necessário percorrer.
Esta mudança de formação do preço de facturação de cada oferta no mercado organizado tem ainda a vantagem de aproximar este mercado das regras adoptadas nas transacções bilaterais,

aumentando a reduzida concorrência existente entre estes dois mercados através do aumentando a transparência e da maior facilidade de comparação entre contratos.
Acresce que esta regra tem a importante particularidade de obrigar à explicitação da previsão da renda horária de cada central. Renda já acima referida (ver ponto 10) e que neste contexto pode mais adequadamente ser definida como a diferença entre o preço de venda e o custo variável dessa central. É esta renda, variável de hora para hora, que permite recuperar os custos fixos das centrais, pelo que, quando das decisões de construir novas centrais, é essencial que se esteja seguro de que a renda previsível é suficiente para cobrir os encargos associados ao equipamento, incluindo os custo de financiamento. E, num mercado suficientemente concorrencial e regulado para também ser eficiente a médio e longo prazo, a oferta de equipamentos de produção deve não só assegurar que estas rendas sejam suficientes como também que sejam as necessárias para assegurar o equilíbrio económico e financeiro dos centros produtores. Equilíbrio de médio e longo prazo cuja variável de comando não é o preço de venda da energia, como sucede na eficiência a curto prazo e já foi acima referido (ver segundo parágrafo deste ponto 13), mas sim quando e quanta potência se deve construir e qual o tipo de central que se deve escolher. A descentralização eficiente destas decisões passa pela correcta previsão da renda horária de cada gerador e pressupõe o permanente exercício da sua quantificação responsável no contexto de um mercado organizado.
Num mercado assim organizado e eficiente a curto, médio e longo prazo, o preço de venda, variável de hora para hora e aproximadamente igual para todas as centrais, não só é aderente ao custo marginal de curto prazo, definido pelos custos variáveis da tecnologia marginal, como coincide com o custo marginal de longo prazo de qualquer central, dado pela soma dos respectivos custos variáveis e dos custos fixos necessários e suficientes para a remuneração do respectivo investimento. Assim se cumprindo as condições gerais de eficiência económica: preço de venda igual ao custo marginal de curto prazo e igual ao custo marginal de longo prazo.

14. O **desenho de um mercado eficiente** não se reduz a aspectos pontuais, que pouco mais são do que simples decoração. Tem de analisar e propor linhas base e estruturais como as que acima foram referidas. Por outro lado, a Regulação não pode ser só reactiva, corrigindo as falhas do mercado que se vão evidenciando, tem de ser pró-activa, prevendo e prevenindo desvios, e apresentando programas de políticas e medidas com objectivos quantificados, sujeitos a posteriores auditorias independentes, que também incidam sobre a própria Regulação e não só sobre as entidades reguladas.
Também há que bem **caracterizar e repartir a governação do sector**, definindo os graus de liberdade e de interdependência dos diferentes intervenientes. A delegação de poderes tem de ser bi-direccionalmente responsável, fixando objectivos e prazos, consignando meios e recursos, descrevendo as modalidades e circunstâncias da prestação de contas.
E nesta abertura de horizontes, devemos incluir a sucessiva adaptação do âmbito da Regulação, identificando domínios que já podem dispensar atenção, por já estarem sujeitos a mercado eficiente, e campos de actuação que precisam de ser incluídos numa mesma Regulação, por competirem directamente com os bens ou serviços regulados, como sucede por exemplo com o fornecimento e comercialização de gases liquefeitos do petróleo, mesmo se alegadamente sujeitos a suficiente concorrência.

15. Agradecendo a tenção, renovo a manifestação de disponibilidade e gosto para esclarecimentos complementares.

Lisboa, 1 de Julho de 2008