

Exma. Senhora
Dra. Maria Cristina Portugal de Andrade
Presidente do Conselho de Administração
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Rua Dom Cristóvão da Gama, nº 1 – 3º
1400-113 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
		S-AdC/2021/533 EPR-2021/04	02.03.2021

Assunto:	Comentários à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias no Sistema Elétrico Nacional e no Sistema Nacional de Gás
----------	---

Em 19 de janeiro de 2021, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública uma proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias no Sistema Elétrico Nacional (SEN) e no Sistema Nacional de Gás (SNG).

Essa consulta pública configura uma oportunidade de avaliação do desenvolvimento dos sectores elétrico e do gás ao nível da exposição ao risco financeiro dos agentes de mercado.

Nesse contexto, a Autoridade da Concorrência (AdC) desenvolveu comentários à proposta em causa (em anexo), numa ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores.

Desses comentários, destacam-se as seguintes conclusões:

- (i) o sistema de garantias não deve gerar barreiras desnecessárias à entrada e à expansão de operadores no mercado;
- (ii) a adoção de formas alternativas à prestação de garantias que sejam menos restritivas da concorrência e, simultaneamente, diminuam a exposição dos sistemas energéticos e dos consumidores ao risco financeiro dos agentes de mercado deve ser equacionada;
- (iii) os agentes de mercado que tenham entrado recentemente no mercado não devem ser prejudicados por não ter histórico de (in)cumprimento de responsabilidades;
- (iv) a informação operacional relativa aos agentes de mercado a enviar ao gestor integrado de garantias prevista na proposta de Diretiva deve ser (re)avaliada, considerando o seu potencial impacto na dinâmica concorrencial no mercado;
- (v) os mecanismos existentes para assegurar a eficiência do gestor integrado de garantias e a forma através da qual os mesmos tornam desnecessária a introdução no modelo de remuneração dessa entidade de incentivos à melhoria da sua eficiência devem ser clarificados pela ERSE;
- (vi) a fundamentação subjacente aos valores dos parâmetros relacionados com o cálculo do valor das garantias a prestar por cada agente de mercado previstos no âmbito da proposta de Diretiva deve ser clarificada, possibilitando a avaliação da

1



S-AdC/2021/533

adequabilidade desses parâmetros e do seu impacto nas condições de concorrência no mercado;

- (vii) o prazo máximo para o gestor integrado de garantias libertar o valor das garantias prestadas por um agente de mercado que exceda o valor das garantias exigíveis ao mesmo deve ser definido;
- (viii) o valor das responsabilidades individuais dos agentes de mercado no âmbito da adesão ao mercado de serviços de sistema e/ou à gestão técnica global deve ser calculado com base nos valores diários médios (e não máximos) das respetivas obrigações de pagamento e dos respetivos direitos de recebimento; e
- (ix) o risco de sobrevalorização das garantias prestadas através de penhor sobre quantidades de gás depositadas e não mobilizadas nas infraestruturas do SNG pode gerar um aumento desnecessário dos custos a suportar pelos agentes de mercado.

Informa-se, ainda, que a AdC, atendendo aos deveres de transparência previstos nos seus Estatutos, disponibiliza na sua página da Internet uma versão não confidencial dos pareceres e recomendações que emite.

Com os melhores cumprimentos,

02/03/2021

X 

Margarida Matos Rosa

Presidente

Assinado por: MARGARIDA ISABEL REBELO DE MATOS ROSA

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias no Sistema Elétrico Nacional e no Sistema Nacional de Gás

1. Em 19 de janeiro de 2021, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública uma proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias no Sistema Elétrico Nacional (SEN) e no Sistema Nacional de Gás (SNG)^{1,2}, elaborada por essa entidade.
2. Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários à proposta em causa, sob uma ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores.

1. Mitigação do risco financeiro dos agentes de mercado

3. À semelhança da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, relativa à gestão de riscos e garantias no SEN, a proposta de Diretiva obriga os agentes de mercado³ a prestar garantias ao gestor integrado de garantias⁴. As garantias pretendem assegurar o cumprimento das obrigações pecuniárias dos agentes de mercado decorrentes da celebração e da operacionalização de contratos de uso das redes de energia elétrica ou das infraestruturas do SNG e de contratos de adesão ao mercado de serviços de sistema (no SEN) ou à gestão técnica global (no SNG).
4. Essa obrigação dos agentes de mercado tem como objetivo principal a diminuição da exposição dos sistemas energéticos e dos consumidores ao risco financeiro dos agentes de mercado.
5. Não obstante, conforme constatado pela ERSE⁵, a gestão de riscos e garantias no SEN e no SNG gera custos económicos e de reputação para os agentes económicos presentes no setor e, desse modo, afeta o funcionamento dos mercados.
6. A esse propósito, a ERSE notou que a obrigação em causa não inviabilizou o verificado crescimento “*substancial*” do número de comercializadores ativos no sector elétrico e considerou que essa obrigação tende a beneficiar os novos agentes de mercados e os agentes de mercado de menor dimensão (que são propícios a incorrer em custos de reputação elevados)⁶.
7. Quanto ao impacto da obrigação em causa no número de agentes de mercado, a verificação de um maior número de comercializadores em atividade no sector elétrico não significa que a prestação de garantias não possa ter prejudicado o respetivo crescimento, que poderia ter sido maior na ausência dessa obrigação.
8. Quanto ao impacto da mesma obrigação na atividade dos agentes de mercado, os custos económicos associados à prestação de garantias tendem a ter um peso significativo na atividade dos novos agentes de mercado e dos agentes de mercado de menor dimensão, não obstante os eventuais efeitos positivos dessa obrigação ao nível dos custos de reputação incorridos por esses operadores.
9. Assim, **reitera-se⁷ a relevância de salvaguardar que o sistema de garantias não gere barreiras desnecessárias à entrada e à expansão de operadores no mercado**, em prejuízo da dinamização da concorrência. Para tal, os requisitos das garantias previstas na proposta de Diretiva beneficiariam

¹ Doravante designada “Diretiva”.

² Ver [proposta de Diretiva](#).

³ Os seguintes intervenientes nos sectores elétrico e/ou do gás: (i) os clientes que atuem como agentes; (ii) os comercializadores (excluindo os comercializadores de último recurso); e (iii) os agentes (incluindo os produtores) cuja atividade implique a utilização das redes do SEN e/ou das infraestruturas do SNG e/ou a adesão ao mercado de serviços de sistema e/ou à gestão técnica global (excluindo os sujeitos que atuem no âmbito do autoconsumo de energia com utilização das redes de energia e as comunidades de energia renovável).

⁴ Nos termos do nº 1 do artigo 4º da proposta de Diretiva.

⁵ Ver [documento de enquadramento à proposta de Diretiva](#).

⁶ Ver [documento de discussão pela ERSE dos comentários à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN](#), submetida a consulta pública por essa entidade em 29 de novembro de 2019.

⁷ Face aos [comentários da AdC à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN](#), de 17 de janeiro de 2020.

de uma (re)avaliação, com base no seu impacto nas condições de entrada e expansão de operadores no mercado.

10. **Reitera-se⁸, também, que devem ser equacionadas formas alternativas à prestação de garantias de alcançar o objetivo em causa que sejam menos restritivas da concorrência.** A título exemplificativo, a necessidade de prestação de garantias diminuiria caso a monitorização de desvios entre a energia elétrica adquirida *ex-ante* e a energia elétrica fornecida em cada dia por cada agente de mercado fosse otimizada.

2. Diferenciação entre agentes de mercado consoante o seu histórico de (in)cumprimento de responsabilidades

11. À semelhança da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a proposta de Diretiva diferencia os agentes de mercado consoante o seu histórico de (in)cumprimento de responsabilidades⁹. Em particular, os agentes de mercado sem histórico de três meses de faturação continuam a ser equiparados a um conjunto de agentes de mercado que se tenham atrasado a pagar responsabilidades¹⁰.
12. No contexto da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a ERSE referiu que os agentes de mercado entrantes não eram prejudicados ou beneficiados pelo facto de não terem histórico de atuação¹¹.
13. Contudo, conforme atualmente constatado pela ERSE¹², nos termos da proposta de Diretiva, os agentes de mercado que não tenham um histórico de cumprimento terão uma discriminação negativa, que é crescente com o nível de incumprimento verificado. O mesmo pode ser concluído em relação aos agentes de mercado sem histórico de atuação, que, conforme suprarreferido, a proposta de Diretiva equipara a agentes de mercado com um histórico de cumprimento.
14. Assim, **reitera-se¹³ a importância de garantir que os agentes de mercado que tenham entrado recentemente no mercado não sejam prejudicados por não ter histórico de (in)cumprimento de responsabilidades**, de forma a não criar barreiras à entrada e à expansão de operadores no mercado.

3. Informação operacional relativa aos agentes de mercado a enviar ao gestor integrado de garantias

15. À semelhança da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a proposta de Diretiva determina que os operadores das redes de energia elétrica, os operadores das infraestruturas do SNG, o gestor global do SEN e o gestor técnico global do SNG devem, diariamente, enviar ao gestor integrado de garantias um conjunto de elementos de informação relativos a responsabilidades de cada agente de mercado¹⁴. Desses elementos de informação¹⁵, destacam-se: (i) o valor faturado, para as componentes de acesso e de desvios; (ii) o número de dias concedidos para pagar o valor faturado; e (iii) o estado do pagamento do valor faturado¹⁶.
16. Esses fluxos de informação continuam a poder suscitar conflitos de interesse, pelo facto de dois agentes de mercado¹⁷ serem¹⁸ acionistas da OMIP, S.A., designada como gestor integrado de

⁸ Face aos comentários da AdC à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

⁹ Nos termos dos nºs 2 e 3 do artigo 8º e do Anexo I à proposta de Diretiva.

¹⁰ Aos agentes de mercado que tenham-se atrasado uma vez nos últimos três meses a pagar responsabilidades ou, tendo existido dois ou mais atrasos desses, aos quais sejam concedidos até 19 dias para pagar responsabilidades e cuja dívida vencida média nos últimos três meses represente menos do que 2,5% da garantia individual prestada.

¹¹ Ver documento de discussão pela ERSE dos comentários à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

¹² Ver documento de enquadramento à proposta de Diretiva.

¹³ Face aos comentários da AdC à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

¹⁴ Nos termos do artigo 16º da proposta de Diretiva.

¹⁵ Nos termos do capítulo I do Anexo II à proposta de Diretiva.

¹⁶ Liquidado, pendente ou vencido.

¹⁷ A EDP – Energias de Portugal, S.A. e a Endesa Generación Portugal, S.A..

¹⁸ Através da OMIP – Operador do Mercado Ibérico (Portugal), S.G.P.S., S.A..

garantias¹⁹. Para esses agentes de mercado, o eventual conhecimento dos elementos de informação em causa relativos aos seus concorrentes constituiria uma vantagem competitiva.

17. Assim, **reitera-se²⁰ a relevância de (re)avaliar a informação operacional relativa aos agentes de mercado a enviar ao gestor integrado de garantias prevista na proposta de Diretiva**, tomando em consideração o seu impacto na dinâmica concorrencial no mercado.

4. Remuneração do gestor integrado de garantias

18. À semelhança da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a proposta de Diretiva estabelece que os custos operacionais eficientes inerentes ao desenvolvimento da atividade de gestão integrada de garantias devem ser suportados pelos operadores das redes de energia elétrica, pelos operadores das infraestruturas do SNG, pelo gestor global do SEN e pelo gestor técnico global do SNG²¹.
19. No contexto da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a ERSE referiu que a avaliação desses custos inclui a avaliação da necessidade de definição de metas de eficiência para o gestor integrado de garantias²². Não obstante, a ERSE notou que a ausência de metas de eficiência explícitas não inviabiliza a eficiência da atividade em causa e, pelo contrário, minimiza os custos gerados pelo sistema.
20. A definição objetiva, precisa e transparente de incentivos à melhoria da eficiência do gestor integrado de garantias permite otimizar a evolução da sua atividade, compatibilizando a evolução verificada com a evolução minimizadora dos custos gerados pela atividade.
21. Assim, considera-se que **seria importante a clarificação pela ERSE de quais os mecanismos existentes para assegurar a eficiência do gestor integrado de garantias e de que forma esses mecanismos tornam desnecessária a introdução no modelo de remuneração dessa entidade de incentivos à melhoria da sua eficiência**.

5. Cálculo do valor das garantias a prestar pelos agentes de mercado

22. À semelhança da Diretiva da ERSE nº 2-A/2020, a proposta de Diretiva inclui os seguintes parâmetros relacionados com o cálculo do valor das garantias a prestar por cada agente de mercado, cujos valores são definidos nessa proposta ou no documento de enquadramento à mesma: (i) a repartição do valor da garantia global entre garantia individual e garantia solidária (repartida por todos os agentes de mercado)²³; (ii) o agravamento do valor da garantia individual decorrente do não pagamento atempado de dívidas²⁴; (iii) o montante global a ser objeto de garantia solidária²⁵; e (iv) o valor mínimo da garantia global²⁶.
23. Esses parâmetros são passíveis de ter impacto nas condições de operação dos agentes de mercado e, em particular, nas condições de entrada e expansão dos mesmos no mercado.
24. Assim, **reitera-se²⁷ a importância de clarificar a fundamentação subjacente aos valores dos parâmetros em causa previstos no âmbito da proposta de Diretiva**. Esse esclarecimento é crucial para avaliar a sua adequabilidade aos objetivos prosseguidos pela proposta de Diretiva e o seu impacto nas condições de concorrência no mercado.

¹⁹ Nos termos do nº 2 do artigo 58º-B do Decreto-Lei nº 172/2006.

²⁰ Face aos comentários da AdC à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

²¹ Nos termos do nº 2 do artigo 19º da proposta de Diretiva.

²² Ver documento de discussão pela ERSE dos comentários à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

²³ Prevista nas alíneas d) do nº 3 e c) do nº 6 do artigo 8º da proposta de Diretiva.

²⁴ Previsto no nº 3 do artigo 8º da proposta de Diretiva e no Anexo I à mesma.

²⁵ Previsto no nº 4 do artigo 8º da proposta de Diretiva.

²⁶ Previsto no nº 1 do artigo 11º da proposta de Diretiva.

²⁷ Face aos comentários da AdC à proposta de Diretiva da gestão de riscos e garantias do SEN.

6. Prazo para libertação das garantias prestadas pelos agentes de mercado

25. A proposta de Diretiva prevê a possibilidade de os agentes de mercado solicitarem a libertação do valor das garantias prestadas que exceda o valor das garantias exigíveis²⁸.
26. Contudo, a proposta de Diretiva não estabelece o prazo de libertação desse valor pelo gestor integrado de garantias, ao contrário do que acontece nos casos de atualização do valor das garantias prestadas (em virtude de insuficiência desse valor face ao valor das garantias exigíveis)²⁹.
27. Conforme suprarreferido³⁰, a prestação de garantias pelos agentes de mercado tem o potencial de gerar barreiras à entrada e à expansão de operadores no mercado, ao aumentar os custos económicos incorridos pelos mesmos. Esses custos tendem a ter um peso significativo na atividade dos novos agentes de mercado e dos agentes de mercado de menor dimensão.
28. Nesse contexto, a recuperação pelos agentes de mercado do valor das garantias prestadas que ultrapassa o valor das garantias exigíveis diminui os custos desnecessários suportados pelos mesmos e, desse modo, assume um papel de destaque na dinamização da concorrência.
29. Assim, considera-se que **seria importante definir um prazo máximo para o gestor integrado de garantias libertar o valor das garantias prestadas por um determinado agente de mercado que exceda o valor das garantias exigíveis ao mesmo**, após solicitação do agente de mercado nesse sentido.

7. Cálculo do valor das responsabilidades dos agentes de mercado

30. A proposta de Diretiva define que o valor das responsabilidades individuais dos agentes de mercado no âmbito da adesão ao mercado de serviços de sistema e/ou à gestão técnica global deve ser calculado com base nos valores diários máximos das respetivas obrigações de pagamento e dos respetivos diretos de recebimento³¹.
31. Essa metodologia de cálculo, ao utilizar valores diários máximos, torna o valor das responsabilidades em causa significativamente reativo à volatilidade dos preços aplicáveis aos serviços de sistema e/ou à gestão técnica global.
32. Consequentemente, o valor das garantias a prestar pelos agentes de mercado tende a exceder o risco sistémico efetivamente subjacente à sua atuação, o que não deve verificar-se, como também defendido pela ERSE³², uma vez que gera custos desnecessários para os agentes de mercado.
33. Nesse contexto, nota-se que a proposta de Diretiva, no âmbito do uso das redes de energia elétrica e/ou das infraestruturas do SNG, adota valores diários médios (e não máximos) faturados para calcular o valor das responsabilidades individuais dos agentes de mercado³³.
34. Assim, considera-se que **seria pertinente calcular o valor das responsabilidades individuais dos agentes de mercado no âmbito da adesão ao mercado de serviços de sistema e/ou à gestão técnica global com base nos valores diários médios (e não máximos)** das respetivas obrigações de pagamento e dos respetivos diretos de recebimento.

8. Meios de prestação das garantias

35. A proposta de Diretiva prevê a possibilidade de os agentes de mercado intervenientes no sector do gás prestarem garantias através de penhor sobre quantidades de gás depositadas e não mobilizadas

²⁸ Ver nº 1 do artigo 12º da proposta de Diretiva.

²⁹ Ver nºs 4 e 6 do artigo 9º e nºs 3 e 5 do artigo 10º da proposta de Diretiva.

³⁰ Ver capítulo 1.

³¹ Ver nºs 5 e 6 do artigo 7º da proposta de Diretiva.

³² Ver documento de enquadramento à proposta de Diretiva.

³³ Ver nºs 3 e 4 do artigo 7º da proposta de Diretiva.

nas infraestruturas do SNG³⁴, após o início da negociação do respetivo produto diário na área portuguesa do MIBGAS³⁵.

36. Nesse contexto, a proposta de Diretiva estabelece um conjunto de regras no âmbito da valorização, mensal, dessas quantidades de gás, que deve ser efetuada com base: (i) no preço médio do produto diário na área portuguesa do MIBGAS nos 60 dias anteriores à valorização (utilizando, nos casos dos dias em que não exista preço, o preço decorrente da interpolação dos preços verificados nos dias imediatamente anteriores e posteriores)³⁶; e (ii) nas quantidades médias dos 30 dias anteriores à valorização³⁷.
37. Como tal, em cada momento, o valor efetivo das garantias prestadas através do meio em causa pode ser inferior ao valor das responsabilidades a assegurar por essas garantias. De facto, após a valorização das garantias prestadas, o preço do produto diário na área portuguesa do MIBGAS e/ou as quantidades de gás depositadas e não mobilizadas podem ter diminuído, devido à volatilidade do MIBGAS e/ou à movimentação de existências pelo agente de mercado (no decurso da sua atividade), respetivamente.
38. Nos casos em que tal ocorra e seja necessário executar essas garantias prestadas, as garantias (solidárias) prestadas pelos restantes agentes de mercado terão que ser executadas para cobrir o valor das responsabilidades não coberto pelas garantias do agente de mercado incumpridor. Os custos desse exercício serão suportados pelos restantes agentes de mercado, enquanto prestadores das garantias (solidárias) executadas.
39. Adicionalmente, esse meio de prestação das garantias pode não assegurar adequadamente o cumprimento das obrigações pecuniárias dos agentes de mercado e, desse modo, ter riscos significativos ao nível da exposição dos sistemas energéticos e dos consumidores ao risco financeiro dos agentes de mercado. Tal terá repercussões no nível de garantias a prestar por todos os agentes de mercado, que tenderá a ser superior, para cobrir o risco adicional.
40. Assim, **alerta-se para o eventual aumento desnecessário dos custos a suportar pelos agentes de mercado associado ao risco de sobrevalorização das garantias prestadas através de penhor sobre quantidades de gás depositadas e não mobilizadas nas infraestruturas do SNG** (no momento da sua constituição).

02 de março de 2021

³⁴ Ver alínea f) do nº 1 do artigo 5º da proposta de Diretiva.

³⁵ Ver alínea a) do nº 2 do artigo 5º da proposta de Diretiva.

³⁶ Ver alínea f) do nº 1 e alínea c) do nº 2 do artigo 5º da proposta de Diretiva.

³⁷ Ver alínea b) do nº 2 do artigo 5º da proposta de Diretiva.