

CONSULTA PÚBLICA 95

ENQUADRAMENTO

Proposta de Alteração da Gestão de Riscos e Garantias no SEN e SNG

SETORES ELÉTRICO E GÁS

ÍNDICE

1	MOTIVAÇÃO E ANTECEDENTES.....	1
2	MODELO DE GESTÃO DE RISCOS E GARANTIAS.....	5
2.1	Desenho do modelo de gestão de riscos e garantias para o SNG	6
2.1.1	Âmbito de aplicação e sujeitos abrangidos	6
2.1.2	Modelo, formas de prestação e tipo de garantias	7
2.1.3	Identificação e valoração das responsabilidades	8
2.1.4	Valorização da garantia exigível e diferenciação do risco.....	9
2.1.5	Execução de garantias e atuação preventiva	11
2.1.6	Contratos e obrigações de informação.....	12
2.1.7	Realização de auditorias	13
2.2	Aperfeiçoamentos do quadro regulamentar existente.....	14
2.2.1	Apuramento do valor de garantia exigível para agentes com responsabilidades e direitos de crédito.....	14
2.2.2	Aplicação de normas prudenciais complementares	15
2.2.3	Execução da garantia solidária	15
2.3	Regulação do gestor integrado de garantias	16

1 MOTIVAÇÃO E ANTECEDENTES

A gestão de riscos e garantias no âmbito dos setores regulados assume, para a ERSE, uma importância significativa, desde logo pelo facto de daí poderem decorrer custos económicos e reputacionais que afetam o funcionamento do mercado, seja ele o mercado elétrico ou do gás individualmente, seja a operação conjunta nos dois mercados, como pode suceder com a comercialização de energia.

No quadro legal, com a publicação do Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, que vem alterar o regime jurídico aplicável ao exercício das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e à organização dos mercados de eletricidade previamente estabelecido no Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, veio a consagrar-se a existência legal de um regime integrado de gestão de riscos e garantias no âmbito do Sistema Elétrico Nacional (SEN), prevendo-se expressamente a figura do gestor integrado de garantias e a adoção de regras de gestão prudencial. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto, que estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Gás (SNG) e o respetivo regime jurídico, vem efetuar a mesma consagração, agora para o setor do gás.

Cabe recordar que a importância deste assunto determinou, em outubro de 2016, uma pré-consulta dirigida ao mercado sobre o modelo de riscos e de garantias, consulta essa que alimentou uma proposta de revisão regulamentar para o setor elétrico, que veio a ser concretizada em finais de 2017¹. Mais recentemente, no quadro da fusão do Regulamento de Relações Comerciais para os setores elétrico e do gás, as normas relativas a gestão de riscos e garantias foram transversalizadas, de modo a que se apliquem de forma idêntica aos dois setores.

A este respeito, aquando da discussão que se seguiu à consulta inicial e logo após a revisão regulamentar de 2017, a ERSE fez saber de proposta remetida ao Governo para que se pudesse estabelecer um regime legal que permitisse a constituição de um modelo de gestão integrada de riscos e garantias, através de entidade que atuasse com total independência da relação comercial que se pretende assegurar com cada vetor de constituição de garantias existente à data. Os diplomas atrás mencionados vieram concretizar esse regime proposto pela ERSE.

Importa reter que o funcionamento dos setores elétrico e do gás sofreu no decurso das duas últimas décadas profundas alterações, ditadas, em grande parte, pela liberalização de atividades, que procederam

¹ Materializada com o Regulamento n.º 561/2014 de 22 de dezembro, na redação dada pelo Regulamento n.º 632/2017 de 21 de dezembro.

a uma separação vertical de atividades e ao aparecimento de novos agentes nos mercados. Estas alterações vieram complexificar a teia de relacionamentos comerciais entre agentes económicos.

Através de disposição regulamentar transitória (Diretiva ERSE n.º 11/2018, de 16 de julho), a ERSE aprovou um conjunto de regras transitórias de gestão de riscos e garantias para o setor elétrico, as quais, ainda que concretizando um primeiro referencial de tratamento integrado desses mesmos riscos e garantias, se visou vigorar até à concretização de um edifício legal coordenado e coerente com estes princípios.

Cabe recordar que as regras constantes da mencionada Diretiva ERSE n.º 11/2018 já estabelecem um referencial de tratamento diferenciado do risco efetivo do agente económico em função do seu comportamento relativamente ao cumprimento de responsabilidades que se pretendem garantir ou segurar. Do mesmo modo, as referidas regras permitiram a utilização de modalidades de garantia com outra flexibilidade da que anteriormente existia, que, no essencial, se verificou estarem desajustadas (no passado, antes do referido regime transitório) da realidade dos mercados bancário e financeiro e, como tal, com rigidez na prestação das necessárias garantias.

Com a publicação da Diretiva n.º 2-A/2020, de 14 de fevereiro, veio a concretizar-se em base regulamentar o modelo de gestão de riscos e garantias para o setor elétrico, cuja definição foi precedida de consulta pública² amplamente participada. De resto, no quadro dessa consulta, pôde constatar-se o interesse manifestado por diversos agentes que o regime, à data proposto apenas para o setor elétrico, pudesse ser estendido ao setor do gás.

São amplamente reconhecidas as vantagens em poder abordar um sistema integrado de gestão de riscos e garantias que abranja ambos os setores, desde logo a possibilidade de, com esse instrumento se poder melhor assegurar que os relacionamentos comerciais decorram em contexto de integridade e segurança para o mercado e para o SEN e para o SNG. Por outro lado, no caso das atividades e agentes que podem abranger os dois setores – a comercialização, em particular – a abordagem integrada de riscos e garantias não apenas permite o reforço das condições de integridade dos mercados, como igualmente permite uma operação mais eficiente em custos suportados por estes agentes.

O modelo de funcionamento tanto do SEN como do SNG assenta no exercício do acesso às redes e às infra-estruturas para concretização do livre estabelecimento de relacionamento comercial entre agentes

² Consulta Pública n.º 80, acessível <https://www.erse.pt/atividade/consultas-publicas/consulta-p%C3%BAblica-n-%C2%BA-80/>.

de mercado. Este acesso pode materializar-se através dos comercializadores relativamente aos consumidores constituídos nas suas respetivas carteiras - e por via respetivo contrato de fornecimento celebrado entre ambos –, como através de um acesso direto no caso de agentes de mercado (por exemplo, clientes finais que pretendam adquirir energia diretamente em mercados organizados ou em contratos bilaterais). Em ambos os casos, existe entre operador de rede ou das infra-estruturas e o agente que efetua o acesso às redes ou às infra-estruturas um Contrato de Uso das Redes (ContUR), que estabelece direitos e obrigações de ambas as partes sendo que avultam as obrigações que incidem sobre a contraparte utilizadora de liquidar os encargos (ao operador de rede ou das infra-estruturas) respetivos, sendo a utilização prévia ao pagamento.

Por outro lado, também é importante tomar em consideração que a constituição de uma entidade como agente de mercado obriga à celebração de um contrato de adesão no âmbito da atividade de gestão do sistema a estabelecer entre os agentes de mercado, incluindo produtores, e a entidade que encarregue de efetuar a gestão do sistema.

Importa lembrar que a multiplicidade de agentes económicos em operação do SEN e no SNG já acarretou a ocorrência de três situações de incumprimento no quadro do SEN e outras duas no caso do SNG (ainda que de menor expressão que as registadas no setor elétrico), com consequência ao nível dos encargos que geram para a globalidade dos consumidores e ao nível da descontinuidade comercial que acarretam para os consumidores especificamente afetados por cada uma dessas situações.

Deve ainda referir-se que, havendo por parte da ERSE a consciência de que uma parte importante dos novos agentes económicos a atuar no mercado têm uma abrangência transnacional, foi pela ERSE proposto e pelo CEER aceite e implementado um mecanismo de troca rápida de informação relativamente a situação de insolvência de agentes, no sentido de minimizar a propagação daquela situação de incumprimento.

No passado recente, quer com a vigência do regime transitório, com as características acima referidas, quer em especial com a aplicação do quadro regulamentar aprovado com a Diretiva n.º 2-A/2020, foi possível acumular e sistematizar uma experiência de aplicação das respetivas regras, o que justifica que se possa agora abordar a extensão do regime de riscos e garantias ao SNG com acrescida confiança na sua robustez e eficácia. Com efeito, deve mencionar-se que, pese embora a existência de condições particularmente adversas decorrentes da pandemia de COVID-19, na vigência quer do regime transitório, quer, sobretudo, do regime *enduring*, não se registaram quaisquer incidentes de mercado como os que ocorreram no passado.

De forma mais específica e concreta, a experiência acumulada com a aplicação Diretiva n.º 2-A/2020, além da comprovação de inexistência de incidentes que pressuponham custos a serem repercutidos nos consumidores e custos reputacionais para o funcionamento do mercado, permitiu ainda suscitar um conjunto de aprimoramentos ao quadro regulamentar, que se situam, todos eles, na esfera estritamente operacional. A identificação de tais situações, permite, na opinião da ERSE, aprofundar as condições de eficácia e de eficiência na gestão de riscos e garantias, resultando naturalmente em benefício dos consumidores e demais agentes de mercado.

É, assim, neste contexto que a ERSE pretende colocar a consulta pública da generalidade dos interessados um modelo de regras para a gestão de riscos e garantias, agora aplicável conjuntamente ao SEN e ao SNG, devidamente alinhado com o contexto legal de ambos os setores e que parte do percurso já percorrido no setor elétrico e da experiência entretanto recolhida. Estas regras mantêm e reforçam as características de diferenciação do risco em função da real atuação dos agentes económicos, sistematizam num contexto mais efetivo uma atuação integrada e integradora dos riscos, permitindo ainda a segregação entre a operação no quadro da gestão de riscos e garantias e a operação comercial subjacente à constituição de garantias.

A participação na consulta pública deste mecanismo pode ser efetuada através de comentários ou sugestões, que sejam enviados à ERSE até 2 de março de 2021, para o seguinte endereço de correio eletrónico: consultapublica@erse.pt. Solicita-se ainda que, na resposta por correio eletrónico seja mencionada, no campo de Assunto, a expressão “Consulta Pública nº 95”.

2 MODELO DE GESTÃO DE RISCOS E GARANTIAS

A estruturação do modelo de riscos e garantias envolve múltiplas questões, designadamente as que estão relacionadas com a identificação e valoração dos riscos, com a diferenciação do nível de risco, com a dispersão de frentes de risco na ótica do agente de mercado, com os modelos e formas de prestação de garantias e com a utilização de garantias e salvaguardas conexas. Este enquadramento geral foi tido desde a mencionada consulta prévia, em 2016, até à consulta pública que veio a dar origem à Diretiva n.º 2-A/2020, que atrás já se referiu.

Das diferentes interações tidas com os interessados e demais agentes, resultou de forma consistente e reiterada que a maioria dos agentes é favorável a alguma diferenciação do risco, que premeie os agentes de mercado com um histórico de cumprimento das suas obrigações contratuais, perspetivando-se a avaliação, através de critérios objetivos, da qualidade de crédito dos agentes e das instituições que prestem garantias bancárias.

Também sobre o modo e os meios de prestação de garantia, quer o resultado das consultas, quer a experiência acumulada antes e durante a vigência do modelo transitório de regras, num primeiro patamar, e, já num segundo momento, com a mencionada Diretiva n.º 2-A/2020, permitiram identificar as questões mais críticas quanto à capacidade de mobilização e, quando necessário, de execução das garantias prestadas.

No quadro da atual consulta é alargada ao setor do gás a atividade do gestor integrado de riscos e garantias, o que se perspetiva ser um contributo significativo para a integridade no funcionamento do mercado retalhista de eletricidade e de gás natural. Além disso, a simples existência de um gestor comum aos dois mercados potencia maior eficiência no desenvolvimento dessa atividade, a par de redução de custos administrativos e financeiros para os agentes de mercado.

As regras agora colocadas a consulta são, como referido, uma extensão de um regime já existente para o setor elétrico ao setor do gás e, nesse contexto, podem sintetizar-se três planos distintos:

1. A consagração de regras ao setor do gás, na sua grande maioria por extensão de aplicação das já existentes para o setor elétrico nos termos da Diretiva n.º 2-A/2020;
2. A consagração de aperfeiçoamentos de regras já existentes, beneficiando da experiência de aplicação da mencionada Diretiva n.º 2-A/2020; e

-
3. O plano de consolidação da atividade do gestor integrado de garantias, em particular quanto ao seu modelo de regulação, que, em larga medida, não é alterado, mas que suscita agora questões de repartição de encargos entre setores.

Estes três planos de análise e discussão em consulta são concretizados os aspetos que constam dos pontos seguintes.

2.1 DESENHO DO MODELO DE GESTÃO DE RISCOS E GARANTIAS PARA O SNG

Como já foi atrás referido, a consagração do modelo de gestão de riscos e garantias para o SNG é, no âmbito desta proposta de desenvolvimento regulamentar, efetuado por extensão da quase totalidade do modelo já existente para o SEN ao contexto do mercado de gás. Em todo o caso, tal opção não impede que se devam promover ajustamentos de especificidade relativas ao mercado do gás, nos temas em que tal seja necessário.

Neste sentido, a estruturação do modelo agora apresentado (nas subsecções seguintes) segue a que foi apresentada para a discussão do que veio a ser a Diretiva n.º 2-A/2020, mencionando-se o que é introduzido como especificidade para o setor do gás.

2.1.1 ÂMBITO DE APLICAÇÃO E SUJEITOS ABRANGIDOS

O Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho, relativamente ao setor elétrico, estabelece que “(...) atividade gestor de garantias é assegurada pelo operador definido no n.º 1 do artigo 4.º do Acordo Internacional de Santiago, que criou o MIBEL, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 17/2009, de 23 de março, através de uma das empresas mencionadas nesse artigo ou qualquer uma das suas filiais”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 62/2020, de 28 de agosto, relativamente ao setor do gás, não só não contradita esta opção, como a reconfirma, pelo que, no contexto da atual proposta não existe, nem poderia existir, qualquer motivação para alterar a entidade que desempenha a atividade de gestor integrado de garantias.

A atual proposta colocada a consulta integra no referencial de gestão de riscos e garantias os agentes que atuam no SNG, por acréscimo aos que já atuam no SEN e já se encontram abrangidos pelas normas vigentes, incluindo-se, neste referencial, os produtores e entidades que atuem como representantes ou agregadores, tanto de consumo como de produção.

Cabe fazer notar que, do ponto de vista de operadores de infraestruturas, a atual proposta de aplicação ao SNG das regras de gestão de risco e constituição de garantias, constitui um alargamento substancial, na medida em que se acresce aos operadores de redes também os operadores de outras infraestruturas inexistentes no SEN (terminal e armazenagem). Em todo o caso, consideradas as especificidades quanto à operação de cada entidade, não se altera de forma substantiva o modelo, quer de relacionamento do operador da infraestrutura com o gestor integrado de garantias, quer a própria filosofia de apuramento de responsabilidades e garantias devidas.

2.1.2 MODELO, FORMAS DE PRESTAÇÃO E TIPO DE GARANTIAS

A prática seguida no setor da energia, embora não restringido apenas a garantias bancárias, assume estas como as vias privilegiadas para apresentação de garantias no quadro quer dos riscos a serem cobertos. No conjunto de regras em vigor para o SEN, já se procurou promover uma maior agilidade e flexibilidade do próprio sistema, com o recurso a outros modos de prestação de garantias. Neste particular, a experiência acumulada permite consolidar esse processo. Em concreto a proposta mantém como meios de prestação de garantias, além das já mencionadas garantias bancárias, (i) o depósito em numerário, (ii) o cativo ou penhor irrevogável sobre depósitos bancários relativos a disponibilidades imediatas de numerário; (iii) seguro-caução prestado por entidade financeira acreditada para o efeito e (iv) linha de crédito junto de entidade financeira.

Nesta proposta é acrescentada a possibilidade de serem prestadas garantias em espécie, o que é apenas viável para o SNG com quantidades de gás tituladas pelo agente e sobre as quais não exista qualquer ónus. Mantém-se ainda a possibilidade de mobilizar outras modalidades de garantia que venham a ser expressamente identificadas pelo gestor integrado de garantias e que a ERSE aprove.

Em sentido diverso, é retirada a possibilidade de se prestar garantias através de direitos de recebimento do agente de mercado sobre o SEN, já que esta situação é colocada apenas para a operação em mercado de desvios, sendo o valor de desvios positivos refletido diretamente no apuramento de responsabilidades do agente, o que aumenta, na perspetiva da ERSE, a eficácia e a efetividade do modelo.

A atual proposta de alteração de regras mantém a vigência de uma garantia bipartida, assente em parte em garantia individual e, noutra parte, numa garantia solidária, concretizando, dessa forma, a existência de “(...) instrumentos de garantia solidária (...)”, que, nos termos do quadro legal, cabe à ERSE regulamentar.

O desenho das atuais regras é, assim, proposto de modo a que coexistam, para concorrência do valor da garantia de cada entidade, montantes a título de garantia individual e a título solidário, os quais são calculados de modo complementar. Em circunstância de execução de garantias, a garantia individual destina-se exclusivamente a cobrir responsabilidades individuais do agente que prestou a garantia, enquanto a garantia solidária, sem prejuízo da prioridade de execução dada à contribuição do agente incumpridor, pode ser mobilizada para garantir riscos de outros agentes de mercado.

Por fim, deve ainda referir-se que a existência de um modelo integrado de garantias para SEN e SNG permite, para os agentes que atuam nos dois mercados, poupanças ao nível da constituição das garantias, desde logo no que aos custos administrativos diz respeito. Do mesmo modo, podem, sem perda de cobertura de riscos para os dois sistemas, melhor gerir-se, pelos agentes de mercado, as margens sobranças das garantias por si prestadas, o que confere outro limiar de poupança potencial de custos para os agentes.

2.1.3 IDENTIFICAÇÃO E VALORAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

A identificação das responsabilidades envolvidas para cada atividade corresponde ao primeiro passo da implementação de um modelo de riscos. No quadro atual de regras, como já mencionado, são identificadas duas áreas principais de atuação cujos riscos têm tratamento regulamentar específico: i) a participação dos agentes de mercado nos mercados e sistemas para resolução de desvios e/ou desequilíbrios; e ii) o exercício de acesso às redes e às infraestruturas por parte dos agentes de mercado, tipicamente assegurado por comercializadores relativamente aos clientes que possuam nas suas respetivas carteiras.

A natureza dos riscos envolvidos é, em ambas as situações, de cariz financeiro (risco de crédito), sendo que o modelo presentemente já em vigor para o setor elétrico procura evitar a existência de custos não recuperados para as atividades sujeitas a um regime de custos e proveitos regulados. Nestes casos, podendo eventuais incumprimentos dos agentes de mercado, relativamente a pagamentos que devam assegurar, ter uma expressão direta nos custos a suportar pelos consumidores através de rúbricas tarifárias, pode considerar-se que estes riscos têm um caráter sistémico.

Na proposta de alteração das atuais regras é mantido o princípio da consolidação dos riscos de crédito de cada agente no quadro de cada uma das referidas atividades, sendo que o resultado dessa consolidação é o que é operacionalmente relevante para apuramento das garantias que cobrem o crédito concedido ao agente. Essa consolidação é, com a alteração agora proposta, potenciada pela aplicação aos dois setores, o que permite uma mais efetiva e eficaz prevenção dos riscos de natureza sistémica.

Necessariamente, em função das suas características próprias e da atividade que desempenhem, cada agente de mercado pode incorrer em apenas uma ou nas duas vertentes de responsabilidade, o que, naturalmente, se reflete na calculatória do risco e garantia a prestar.

Os riscos atrás mencionados são atualmente valorizados obedecendo a uma filosofia geral que toma em consideração os valores históricos de atividade, sendo as garantias calculadas para a totalidade do período e do volume de crédito subjacente a uma liquidação e faturação mensais, em cada um dos relacionamentos do agente de mercado com as entidades que lhe prestam um serviço. Na presente proposta, mantendo-se a filosofia geral, é ainda assim introduzida a possibilidade de ciclos de faturação mais curtos (faturação semanal) que a faturação mensal. Esta abordagem, além da flexibilidade que permite, proporciona ainda uma menor exposição a riscos de crédito, com a conseqüente menor exigência de garantias aos agentes que apresentem conceitos em faturação semanal.

O apuramento dos valores de responsabilidades de cada agente mantém-se, assim, como uma função direta do crédito que lhe é concedido, em particular no que respeita à componente de utilização das redes e infraestruturas, sendo que tal crédito pode ser diferenciado por agente de mercado. Com efeito, nas anteriores consultas, uma parte significativa de agentes de mercado mencionou a tensão operacional que decorre do desencontro de dias de crédito concedido a clientes (prazo médio de recebimentos) e de dias de crédito recebidos dos prestadores de serviços do acesso às redes (prazo médio de pagamentos), sendo que a experiência de aplicação das regras no setor elétrico permite perceber que tal opção permite melhor enquadrar a situação de risco de cada agente de mercado e, com isso, a gestão global de riscos sistémicos. As atuais regras não alteram essa faculdade concedida aos agentes de poderem especificar o período de concessão de crédito que melhor se adequa às suas necessidades, acomodando o valor da garantia essa circunstância – quanto maior o número de dias de crédito, maior o valor da garantia a ser prestada pelo agente.

2.1.4 VALORIZAÇÃO DA GARANTIA EXIGÍVEL E DIFERENCIAÇÃO DO RISCO

Como atrás referido, o modelo de gestão de riscos e garantias prevê duas vertentes de prestação de garantia: a garantia individual, univocamente relacionada com as responsabilidades do agente que presta a garantia; e a contribuição para uma garantia solidária, que pode ser acionada por incumprimento de responsabilidades de qualquer agente de mercado abrangido pela aplicação das regras, ainda que seja dada prevalência à contribuição individual do agente incumpridor.

Também decorre do que atrás se referiu que a valorização da garantia exigível aos agentes de mercado é função das suas responsabilidades individuais e das responsabilidades globais para com, consoante o caso, o SEN ou o SNG, estas últimas no caso da contribuição para a garantia solidária.

De modo a que haja um perímetro de responsabilização dos agentes pela sua atividade e pelos valores de encargos que lhe são atribuíveis, no quadro da presente proposta é assumido que a garantia individual tem uma ligação exclusiva às responsabilidades do agente de mercado. No entender da ERSE, o coeficiente de repartição entre garantia individual e solidária deve ser mantido flexível para fixação em função das próprias condições de mercado, sem prejuízo de se manter, como atualmente vigora, o parâmetro de 80% para cobertura das responsabilidades pela garantia individual do agente de mercado.

No que respeita à determinação da garantia solidária, esta é, na atual proposta, definida como sendo equivalente às responsabilidades conjuntas dos dois maiores agentes de mercado (em volume de responsabilidades assumidas), com um minorante de 60% do volume global de responsabilidades constituídas, respetivamente, no SEN e no SNG. Esta abordagem permite perspetivar que a garantia solidária é suficiente para cobrir, pelo menos, o *default* conjunto dos dois maiores agentes de mercado – o que é um limiar de probabilidade de ocorrência relativamente baixa. Com esta abordagem, o volume global de garantias exigíveis por agente de mercado é inferior ao que ocorreria se a valorização da garantia se efetuasse exclusivamente com as responsabilidades individuais.

Por outro lado, tendo em consideração a experiência recolhida com as atuais regras no setor elétrico, que já previu a existência de diferenciação do valor exigível de garantia em função do grau de cumprimento de responsabilidades por parte do respetivo agente de mercado, a presente proposta mantém, no essencial, a abordagem seguida naquelas regras, aplicando-se o fator de diferenciação apenas para o cálculo da garantia individual. São, ainda assim, introduzidos aperfeiçoamentos quanto aos mecanismos de verificação de incumprimentos, de modo a incluir uma medida de densidade que afaste situações de degradação do risco percebido que não têm real expressão material – por exemplo, na contagem do número de incumprimentos não pode, para um mesmo agente, ser igualmente relevante o incumprimento de uma responsabilidade que represente 4% do volume global de responsabilidade e um outro que represente 0,4% desse mesmo volume global.

No modelo em vigor para a eletricidade e que aqui é mantido, é valorizado o histórico de cumprimento dos agentes de mercado, através de parâmetro específico, o qual toma em consideração o número de dias de crédito concedido a esse mesmo agente. A expressão de cálculo do valor da garantia individual é, pois, dependente da aferição do histórico de cumprimento (ou incumprimento) do agente de mercado em

causa. Naturalmente, os agentes de mercado com um histórico de cumprimento são positivamente discriminados e os que apresentem um menor desempenho neste campo terão uma discriminação negativa que é crescente com o grau de incumprimentos verificado.

Por fim, cabe mencionar que a presente proposta apresenta valores mínimos para a constituição da garantia global de cada agente de mercado, os quais são distintos em função da tipologia de atuação de cada agente de mercado, bem como, em algumas das atividades, da própria dimensão do agente em causa. Por outro lado, a presente proposta também prevê que, nos casos de atuação conjunta nos dois setores, se permita a existência de um valor mínimo que é inferior à soma dos dois valores mínimos se a atuação em cada setor fosse tida em separado.

2.1.5 EXECUÇÃO DE GARANTIAS E ATUAÇÃO PREVENTIVA

A prevenção de riscos sistémicos deve, igualmente, conceptualizar outros aspetos prudenciais e preventivos, além da garantia apresentada, de modo a que o sistema funcione com a maior regularidade e sem interrupções. De forma genérica, para uma frente de risco já existente, importa, desde logo, que a mesma seja contida e não cresça para valores que, no limite, podem ter cobertura mínima nas garantias apresentadas.

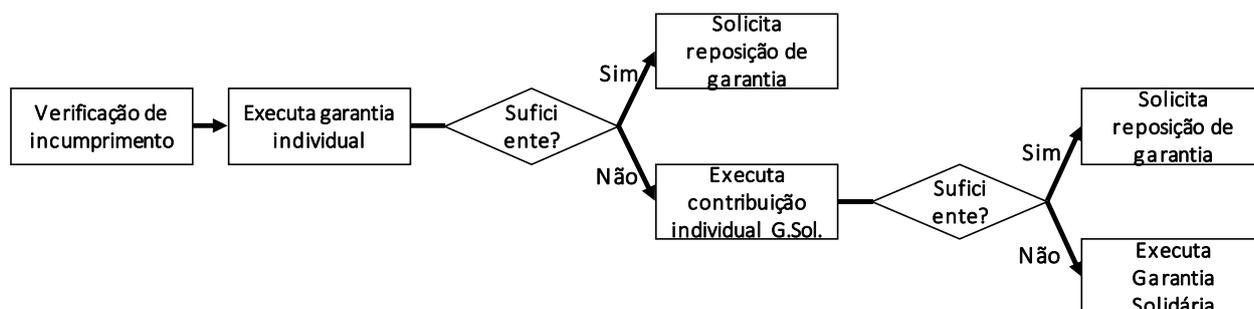
Neste contexto, a constituição de novos clientes em carteira de comercialização assume uma relevante expressão, sendo que, para uma carteira já de si debilitada, tal acréscimo poderá aumentar a exposição de risco e, conseqüentemente, os encargos diretos para o próprio comercializador (que eventualmente não consegue assegurar) e indiretos para os consumidores (em resultado de eventuais custos com o risco sistémico).

No quadro das regras agora propostas, a execução de garantias tem um caráter automático com a verificação de incumprimento de responsabilidades. Com efeito, sempre que se verifique um incumprimento de pagamento de responsabilidades em prazo, este determina que se consuma parcial ou totalmente a garantia prestada, dando lugar à necessidade de reposição de garantia por parte do agente incumpridor.

Na execução de garantias, o gestor integrado de garantias segue uma ordenação pré-estabelecida, começando por executar a garantia individual do agente de mercado, seguida da contribuição individual para a garantia solidária e, por fim e no caso de insuficiência das anteriores, a própria garantia solidária

prestada pelos restantes agentes de mercado. A Figura 1 descreve de forma geral o processo de execução de garantias prioritizado como atrás referido.

Figura 1 – Fluxograma de execução de garantias



Cumulativamente, as regras agora previstas assumem que, em situações de risco direto ou potencial, os comercializadores se vejam impossibilitados de constituir novos clientes na sua carteira de comercialização. No que respeita a responsabilidades relativas ao acesso às redes, a existência de quatro ou mais incumprimentos por trimestre, inibe a constituição de novos clientes em carteira, o que será efetuado pelo operador de rede respetivo no âmbito da operativa de mudança de comercializador, considerando-se aqui, como atrás referido, uma dimensão mínima desses incumprimentos (para evitar ativação extemporânea da condição preventiva).

A inibição de constituição de novos clientes em carteira, no caso dos agentes de mercado comercializadores, ocorre igualmente assim que seja solicitada a reposição de garantia que haja sido determinada, quer por execução da garantia prestada, quer por verificação da sua insuficiência sem que tenha ocorrido qualquer incumprimento de responsabilidades.

A presente proposta mantém ainda os instrumentos de pré-aviso aos agentes de mercado quanto à necessidade de reforço ou reposição de garantias, antes mesmo de haver uma completa sobreposição das responsabilidades e dos valores exigíveis de garantia, de modo a reforçar a atuação tempestiva dos agentes de mercado e do próprio gestor integrado de garantias.

2.1.6 CONTRATOS E OBRIGAÇÕES DE INFORMAÇÃO

No quadro das regras agora propostas, a relação entre o agente de mercado abrangido pela aplicação das regras e o gestor integrado de garantias é assegurada por via de contrato a ser celebrado nos termos de

minuta aprovada pela ERSE, como já hoje sucede para o setor elétrico. Neste particular, a atual extensão ao setor do gás beneficia do trabalho já efetuado pelo gestor integrado de garantias para o setor elétrico, em particular no que se refere à respetiva minuta contratual, bem como os demais formulários e documentação. Naturalmente, o modelo permite que o gestor integrado de garantias proponha as alterações que considere necessárias para a correta e eficaz implementação das regras agora propostas.

A concretização do modelo agora proposto exige a implementação de fluxos de informação entre os operadores de rede e o gestor técnico global do SNG com o gestor integrado de garantias, de modo a que se concretizem as disposições de verificação continuada da suficiência e da constituição de garantias. Em anexo às regras agora apresentadas para revisão, são detalhadas as características e o conteúdo da informação a ser remetida por aquelas entidades (e as entidades do SEN) ao gestor integrado de garantias, a qual tem uma periodicidade diária.

As regras para as obrigações de informação por parte do gestor integrado de garantias à ERSE, no essencial, são mantidas face ao modelo já em vigor para o setor elétrico, havendo agora o alargamento de agentes envolvidos e dos próprios setores.

O gestor integrado de garantias deve, nos termos das regras já existentes e que não se pretende alterar, disponibilizar aos agentes de mercado a informação que lhes permita acompanhar a sua situação específica relativamente a responsabilidades e posição de garantias. Esta informação deve ser veiculada em formato eletrónico padronizado para todos os agentes de mercado.

2.1.7 REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS

Tendo em conta que o referencial de monitorização da atuação do gestor integrado de garantias não se esgota no acompanhamento contínuo que a ERSE efetua, com base na informação que lhe é reportada por aquele agente, o quadro legal aplicável à gestão integrada de garantias estabelece a obrigação de monitorização da atividade do gestor integrado de garantias através de procedimento de auditoria. As regras aplicáveis à realização de auditorias ao gestor integrado de garantias devem, nos termos do citado quadro legal, constar da regulamentação a aprovar pela ERSE, que é consumada com a presente proposta de regras.

Na presente proposta de alteração de regras, para extensão da gestão integrada de garantias ao SNG, não é alterado o quadro normativo da realização de auditorias ao gestor integrado de garantias, na medida em

que se entende que a referida a extensão, por si só, não altera a base procedimental e funcional dessas auditorias.

Com efeito, a realização de auditorias procedimentares reveste-se, no entender da ERSE, de especial importância, desde logo porque a existência de uma entidade independente dos intervenientes na relação comercial que é objeto de garantia constitui um valor de transparência que importa manter a todo o tempo. Deste modo, nas atuais regras está previsto que a aplicação das normas relativas a riscos e garantias, por parte do gestor integrado de garantias, possa beneficiar de uma verificação por entidade externa e independente a cada dois anos, o que se concretiza mediante a realização de auditorias de acordo com conteúdo aprovado pela ERSE.

2.2 APERFEIÇOAMENTOS DO QUADRO REGULAMENTAR EXISTENTE

2.2.1 APURAMENTO DO VALOR DE GARANTIA EXIGÍVEL PARA AGENTES COM RESPONSABILIDADES E DIREITOS DE CRÉDITO

A experiência de aplicação das regras para o setor elétrico permitiu identificar que, em determinadas condições, o apuramento do valor exigível de garantia aos agentes de mercado se pode afastar (por excesso) do real risco sistémico que a atuação desses mesmos agentes pressuponha. Em particular, no caso da cobertura de responsabilidades no âmbito da adesão ao mercado de serviços de sistema no setor elétrico, verificou-se que a modulação da cobertura do risco pelo máximo observado das responsabilidades pode ser objetivamente excessiva para, por exemplo, os agentes produtores que acumulam valores significativos de direitos de recebimento. Neste contexto, pode, inclusivamente, ocorrer que seja exigível a um agente de mercado que, em determinado dia incorreu em desvios desfavoráveis, um aumento do valor da garantia depositada quando possa, nos restantes dias acumular direitos de recebimento que mais que compensam o encargo gerado naquele dia particular.

Atenta esta situação, a ERSE entende que deve proceder-se a um ajustamento da norma, no sentido de eliminar a volatilidade que pode ser gerada no cálculo do valor exigível de garantia a agentes nestas condições, devendo considerar-se o valor médio líquido de responsabilidades (encargos deduzidos dos direitos de recebimento). Esta circunstância em nada altera ou degrada a aferição e a prevenção de riscos sistémicos, eliminando a ocorrência de custos desnecessários para os agentes com a constituição de garantias excedentárias face às reais responsabilidades constituídas.

2.2.2 APLICAÇÃO DE NORMAS PRUDENCIAIS COMPLEMENTARES

Como atrás se referiu, as normas já em vigor para o setor elétrico preveem a existência de mecanismos complementares de ordem prudencial, que pretendem conter a constituição de riscos sistémicos antes mesmo da mobilização ou execução de garantias prestadas pelos agentes de mercado. Está neste referencial a possibilidade de, com a ocorrência de um número de incumprimentos em determinado período de tempo, se determinar, para um agente comercializador, a inibição de constituição de novos clientes em carteira.

No atual quadro de regras, esta inibição é determinada pela ocorrência de 4 ou mais incumprimentos no período de 90 dias consecutivos, com independência do valor desses mesmos incumprimentos. Ora, entende a ERSE que a experiência de aplicação recente recomenda a introdução de uma condição de densidade para estes incumprimentos, de modo a evitar a atuação extemporânea da norma. Neste sentido, entende-se haver vantagem em que esta condição seja aplicada de forma cumulativa com a valorização dos incumprimentos, sendo ativada a referida inibição de carteira sempre que aquele número de incumprimentos pressuponha 5% ou mais das responsabilidades globais do agente em causa.

2.2.3 EXECUÇÃO DA GARANTIA SOLIDÁRIA

Também como já se referiu, o modelo em vigor para o setor elétrico e que se pretende agora estender ao SNG prevê a coexistência de uma garantia individual e de uma garantia solidária. Esta última, sendo a condição de último recurso na execução de garantias, pode determinar que um agente possa vir a ser confrontado com a necessidade de execução de uma garantia por si prestada neste contexto (como garantia solidária).

Tendo presente que uma parte muito substancial das garantias prestada ao gestor integrado de garantias são-no sob a forma de garantia bancária, a execução desta por conta de incumprimento de outro agente pode originar constrangimentos reputacionais para o agente prestador da garantia, em especial perante a entidade bancária emissora da garantia, que se podem evitar. Neste sentido, é introduzida uma norma que habilita a que, nas situações em que o gestor integrado de garantias se veja na circunstância de ativar a garantia solidária, o possa fazer através de uma prestação direta em numerário pelo agente, por oposição à mencionada execução da garantia bancária.

A prerrogativa agora proposta decorre de sugestão dos próprios agentes de mercado ao gestor integrado de garantias e não compreende, no entender da ERSE, qualquer degradação do perímetro de cobertura de

riscos sistémicos, antes facilitando a operacionalidade da garantia bancária quando a ela haja lugar. Em todo o caso, a circunstância de poder ser substituída a execução formal da garantia por uma prestação direta em numerário é tida como uma opção do próprio agente de mercado.

2.3 REGULAÇÃO DO GESTOR INTEGRADO DE GARANTIAS

A atual proposta de alteração de regras não prevê qualquer alteração ao modelo de regulação do gestor integrado de garantias, que se encontra vertido na Diretiva n.º 2-A/2020, da ERSE, e que tem expressão no respetivo quadro regulamentar habilitante.

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

