

Sessão de lançamento do livro “A Regulação da Energia em Portugal – 2007 – 2017” no âmbito das Comemorações dos 20 anos de atividade da ERSE

Vitor Santos

O início da regulação independente no setor da energia em Portugal data de fevereiro de 1997, com a publicação dos estatutos da ERSE, já prevista na legislação básica do setor elétrico de 1995 e na primeira diretiva europeia do mercado interno de eletricidade (1996). A regulação surgiu com o início da reprivatização das empresas de eletricidade e com a liberalização do mercado, assumindo o regulador um papel imparcial e independente face aos agentes e operadores do setor, e ao próprio Estado, à época, acionista maioritário nas empresas de energia.

À ERSE coube a definição da regulação económica dos operadores e do fornecedor incumbente tendo por finalidade a satisfação das necessidades e proteção dos consumidores de energia elétrica e o equilíbrio económico-financeiro das empresas reguladas em condições de gestão eficiente.

Ao longo dos 20 anos de regulação de energia em Portugal, o papel da regulação tem vindo a ganhar novos contornos e a desenrolar-se num contexto de mudança.

Logo nos primeiros anos, a regulação da energia estendeu-se às regiões autónomas dos Açores e Madeira e ao setor do gás natural. Depois, assistiu à reorganização do setor no sentido da desverticalização (separação do fornecimento face à operação das redes) e à liberalização do retalho, com o aparecimento de novos atores na comercialização de energia aos clientes finais.

No setor elétrico, em 2007, concretizou-se o projeto do mercado ibérico de eletricidade – MIBEL – e um ano antes foi garantido o direito de escolha de fornecedor a todos os consumidores em Portugal continental. Em 2010, esse direito de escolha foi concretizado para os consumidores de gás natural e já em 2015 foram lançadas as bases do mercado ibérico de gás natural.

O peso do Estado acionista nas empresas incumbentes foi-se diluindo, tendo praticamente desaparecido com o processo de privatizações. E a liberalização dos mercados de eletricidade e de gás natural acelerou-se nos últimos anos estando já mais de 3/4 (75% dos clientes e 91% do consumo) dos consumidores fornecidos por comercializadores em mercado livre.

Ao mesmo tempo, o setor da energia tem vindo também a beneficiar da evolução tecnológica quer na produção e nas redes, quer no consumo. A produção de energia tornou-se económica em pequena escala e de forma dispersa, a partir da energia solar ou eólica. A produção de energia elétrica a partir de recursos renováveis com exceção das grandes centrais hídricas cresceu fortemente em Portugal, de 2 para 30% do consumo em 15 anos, com especial destaque para a energia eólica.

A eficiência energética assumiu finalmente um papel importante junto dos decisores públicos, empresas e consumidores domésticos, sendo um eixo de desenvolvimento prioritário no setor.

Neste contexto de mudança permanente, a regulação do setor energético adaptou-se e evoluiu, de modo a dar resposta aos novos desafios. Tornou-se mais integrada no plano regional e europeu, promovendo com os reguladores homólogos a harmonização de regras no espaço europeu; aperfeiçoou-se nos métodos, para se adequar às mudanças externas e manter a orientação para a eficiência; focou-se mais na supervisão do funcionamento do mercado e do comportamento dos seus agentes e operadores; aproximou-se mais dos consumidores num esforço de promoção da sua participação ativa no mercado de energia.

Apesar das mudanças no setor e na sua regulação, o regulador continua a promover os seus princípios básicos que são a proteção dos consumidores quanto a preços e qualidade de serviço, a promoção da concorrência e da eficiência da utilização dos recursos, a existência de condições de equilíbrio económico e financeiro dos operadores de serviço público, em condições de gestão eficiente, e a garantia do cumprimento das obrigações de serviço público por estes operadores e os demais agentes do setor, tendo visto reforçados os seus poderes com a atribuição do regime sancionatório.

Após esta breve passagem pelas decisões estruturantes da ERSE ao longo das suas duas décadas de existência, vamos concentrar agora a nossa análise nos grandes temas da última década.

A integração de mercados: a construção de um mercado único europeu

Apesar do esforço de harmonização regulatória e do investimento em infraestruturas a nível europeu, existem ainda, em muitos aspetos relevantes, 28 sistemas regulatórios nacionais que se aplicam a mercados que não têm, em muitos casos, massa crítica ou dimensão estratégica para tornar exequível, eficiente e eficaz o processo de liberalização.

A criação do MIBEL e do MIBGAS foram decisões unilaterais dos dois Estados Ibéricos que devem ser perspectivadas como um passo intermédio para a consolidação do mercado interno de energia.

A integração dos mercados grossistas de gás natural de Portugal e Espanha passa ainda pelo desenvolvimento de diversos mecanismos visando o aprofundamento da plataforma de mercado organizado, pela eliminação das tarifas na interligação e pela definição do modelo de governação do MIBGAS.

Não obstante estes desenvolvimentos, a Península Ibérica continua a ser uma ilha energética num contexto em que o trânsito de energia elétrica e de gás natural com os restantes países europeus, através dos Pirenéus, continua a ser muito pouco expressivo devido à insuficiente interligação instalada.

Por isso mesmo, o reforço das interligações, a harmonização regulatória e a implementação dos Códigos de Rede por parte de todos os países da União Europeia, tanto no setor elétrico como no setor do gás natural, constituem igualmente desafios importantes para a atividade de regulação por parte da ERSE.

Promoção da concorrência no mercado

A profunda reorganização do sector energético baseado na existência de monopólios públicos verticalmente integrados para um modelo de funcionamento focalizado na separação entre monopólios naturais e atividades competitivas, teve presente as seguintes preocupações: garantir o acesso não discriminatório às redes, bem como a regulação económica eficiente dos monopólios naturais e a introdução de novos instrumentos de mercado que permitam potenciar a concorrência nos segmentos competitivos da cadeia de valor (ou seja, a produção e a comercialização). A ação da supervisão e da monitorização de mercados, complementada pela aplicação do regime sancionatório, visa reduzir os desvios comportamentais dos agentes e os incumprimentos regulamentares. Deve ainda sublinhar-se que a intervenção no domínio da concorrência deve efetuar-se pela regulação setorial em cooperação com a Autoridade da Concorrência.

Liberalização de Mercado

A ERSE tem envidado esforços significativos no sentido de aprofundar a concorrência entre os agentes de mercado.

A este nível, destaca-se o significativo progresso do mercado retalhista ao nível do *switching* de gás e eletricidade, com especial destaque para a saída dos clientes do comercializador de último recurso para o mercado livre.

O processo de liberalização conduziu a uma transformação importante nos mercados retalhistas de gás natural e eletricidade em benefício dos consumidores, em particular no segmento doméstico.

Com a liberalização do mercado, os consumidores passaram a beneficiar do acesso a ofertas inovadoras de serviços e produtos. Para além das estratégias de diferenciação do produto valorizadas pelos consumidores, a mudança da tarifa regulada para o mercado livre é incentivada pela existência de descontos que podem ascender a 15% no caso das ofertas duais.

O reforço e a consolidação do mercado retalhista exige que a ERSE continue a atuar em quatro vertentes essenciais: desenvolvimento de ações de informação e formação junto dos consumidores sobre o processo de liberalização, adaptação dos regulamentos às novas circunstâncias suscitadas pela liberalização, reforço das ações de supervisão e monitorização de mercados e aplicação do regime sancionatório.

Evolução da dívida tarifária

A evolução da dívida tarifária tem assumido, desde 2006, uma trajetória ascendente previsível, dado o peso crescente na estrutura tarifária de alguns custos de decisão de política energética, bem como o seu subsequente diferimento por decisão legislativa.

O volume da dívida tarifária e, conseqüentemente, a pressão que o serviço da dívida exerce anualmente sobre o exercício tarifário do setor elétrico, é um fator de

preocupação que a ERSE tem tido a oportunidade de partilhar com o legislador em inúmeros pareceres e recomendações.

O reconhecimento desta realidade terá levado os Governos a adotarem, recentemente, medidas de sustentabilidade e de redução de custos que terão um efeito positivo na atenuação dos desequilíbrios anteriormente referidos.

A ERSE também contribuiu decisivamente para a contenção de custos no setor elétrico. A este respeito, dava dois exemplos sugestivos:

- Quando em 1999 a ERSE definiu pela primeira vez tarifas, o peso das tarifas de acesso às redes de transporte e de distribuição, **as únicas que dependem das decisões da ERSE**, representavam 48%. Em 2016, representam metade dessa percentagem, ou seja 24%.
- Durante o período regulatório 2015-2017, a conjugação de diferentes decisões de regulação terão conduzido a uma contenção de custos da ordem dos 300 milhões de euros por ano (900 milhões ao longo dos três anos do período regulatório).

Em resultado das decisões de política energética e das decisões de regulação da ERSE, o saldo da dívida tarifária terá em 2016 e 2017 uma redução acumulada de 683 M€

O objetivo da sustentabilidade económica e financeira do setor elétrico exige um esforço contínuo quer por parte do Governo, quer por parte da ERSE que, tal como tem feito até ao momento presente, deverá prosseguir o seu trabalho no sentido de uma eficiente afetação dos recursos e de uma diminuição dos custos unitários das redes.

Preços do gás natural

As tarifas de venda de gás natural aos consumidores domésticos reduziram-se 24,5% ao longo destes últimos dois anos.

Ao contrário do que acontece com o setor elétrico, as tarifas do gás natural estavam acima das de Espanha e da média Europeia.

A recente proposta de tarifas de gás natural permitiu uma convergência entre os preços em Portugal e os preços em Espanha e da média da União Europeia.

Para além de beneficiarem da redução do nível de custos de aprovisionamento, a evolução favorável das tarifas de gás natural resultou sobretudo de fatores estruturais como sejam a revisão dos parâmetros de regulação, a aplicação de metas de eficiência sobre os custos e a moderação do nível de investimento.

Deve ainda sublinhar-se que a ERSE decidiu não aceitar as reavaliações sucessivas dos ativos da distribuição, contribuindo assim para tornar menos expressivas as variações tarifárias no gás natural. Esta decisão do regulador refletiu-se numa redução de custos que evitou entre 2010 e 2016 um agravamento acumulado da tarifa de venda a clientes finais em 21,5%, resultando num benefício acumulado até ao fim do prazo dos contratos de concessão de 1150 milhões de euros.

Excesso de capacidade

Existe excesso de capacidade instalada em determinados segmentos da cadeia de valor dos setores elétrico e do gás natural.

Sendo certo que a superação da crise económica e financeira pode contribuir para minimizar as incidências deste problema, existe hoje a perceção clara que se trata de uma situação com uma dimensão estrutural que tem de ser encarada de frente.

Um dos vetores de intervenção são os Planos de Investimento que tem sido uma das batalhas da ERSE ao longo de quase uma década. Infelizmente, a realidade veio dar-nos razão! As principais mensagens são as seguintes:

- Muita prudência nos planos de investimento;
- É necessário tornar mais robustas e consistentes as metodologias de avaliação nomeadamente através da aplicação da ACB e da análise de risco.

Descarbonização da sociedade

As preocupações dos cidadãos com a sustentabilidade ambiental e a elevada dependência energética da União Europeia vão continuar a exigir o aproveitamento dos recursos endógenos renováveis, a redução do nível de emissões e a melhoria da eficiência no consumo.

Esta circunstância suscitou a necessidade de estabelecer mecanismos de regulação que, para além da eficiência económica, visem a prossecução de objetivos multidimensionais e mais abrangentes que contribuam para que as empresas reguladas protagonizem estratégias empresariais inspiradas nos princípios da sustentabilidade e da responsabilidade social.

Inovação tecnológica e organizacional

O setor da energia atravessa um período de mudanças estruturais que sugerem uma visão de futuro bastante diferente do cenário atual, quer para os operadores e agentes do setor, quer para os consumidores.

A inovação tecnológica ao nível da produção de energia elétrica aponta para uma redução significativa da escala económica dos projetos, viabilizando a produção local de energia a partir de fontes renováveis como a energia fotovoltaica ou eólica.

As redes de energia incorporam cada vez mais inovação (redes inteligentes), sendo mais automatizadas, permitindo melhores níveis de qualidade de serviço, a participação de novos agentes, a oferta de novos serviços e a emergência de novos modelos de negócio.

A inovação afeta também a forma de consumir energia. São exemplos os novos usos de energia elétrica e de gás natural em desenvolvimento na área da mobilidade de pessoas e mercadorias ou os sistemas inteligentes de monitorização de consumos e de produção, com gestão integrada de recursos de energia.

Os consumidores passarão a ser protagonistas pró-ativos, acumulando as funções de consumidores, micro-produtores e micro-armazenadores e utilizando as suas próprias instalações de consumo e produção para prestarem serviços ao sistema e às redes.

O desenho do mercado elétrico e dos instrumentos e mecanismos de regulação devem ser revistos de forma a proporcionarem um ambiente favorável à concretização dos desenvolvimentos do mercado e à incorporação de nova tecnologia e inovação, a incentivarem o envolvimento dos consumidores no centro das decisões, assegurando a sustentabilidade económica e ambiental do sector energético e mantendo e afirmando a concorrência no funcionamento dos mercados.

Foram duas décadas em que a ERSE viu alargadas as suas competências ao ritmo intenso das grandes mudanças de que o setor energético foi protagonista:

- do setor elétrico para o gás natural;
- do Continente para as Regiões Autónomas e com uma intervenção crescente ao nível regional e europeu;
- da regulação económica para a supervisão, a monitorização de mercados e a aplicação do regime sancionatório.

Não deixa de ser curioso que, no preciso momento em que comemora os seus vinte anos de atividade, a ERSE tenha sido chamada a assumir a regulação dos setores

dos produtos petrolíferos, biocombustíveis e do gás de petróleo liquefeito. É um grande desafio, de uma grande complexidade e diversidade e, sobretudo, numa área nova para a ERSE. Mas, tal como sempre aconteceu no passado, tudo faremos, com o maior empenho e envolvimento, para cumprir a nossa obrigação em prol do interesse público e em defesa do interesse dos consumidores.

Feito este sobrevoo pelos grandes temas que marcaram o setor energético na última década e que, certamente, continuarão a influenciar o futuro, não gostaria de terminar sem deixar uma palavra de profundo reconhecimento pela excelente colaboração de todos quantos, no Conselho Consultivo e no Conselho Tarifário, nos ajudam a reforçar o papel e a competência da ERSE bem como pelos preciosos contributos que nos permitem aperfeiçoar e aprofundar as nossas decisões de regulação.

Gostaria igualmente de sublinhar e agradecer a elevada competência, dedicação, profissionalismo e envolvimento de todos os colaboradores da ERSE, sem os quais não seria possível fazer da ERSE o que ela é hoje: uma instituição emblemática e de referência ao nível da regulação nacional e internacional.

A coletânea que hoje lançamos e que assinala os 20 anos da ERSE é o testemunho da reflexão que é feita pela sua equipa técnica, permitindo-nos ter uma visão global da evolução do pensamento regulatório ao longo destes anos e uma antecipação dos desafios futuros da regulação do setor energético.

Terminava expressando os votos de que a próxima década seja um tempo de mudança para os setores regulados, visando uma regulação eficaz e eficiente em prol do interesse público e em benefício dos consumidores.

Lisboa, 28 novembro de 2016