



## **Proposta de Revisão dos Regulamentos do Sector Eléctrico**

### **Comentários do Instituto do Consumidor**

Assistimos no decorrer deste já dilatado período de actividade regulatória no sector da electricidade a diversas revisões regulamentares, anuais desde 2001, sendo que em 2004 existiram diversas motivadas pelos vários diplomas então aprovados. Neste momento o Sistema Eléctrico tem um enquadramento completamente novo – possivelmente ainda com alguns reajustamentos a inserir motivados pelo início do mercado ibérico – com o alargamento da elegibilidade no continente a todos os clientes e aos consumidores em BTN, por último. O modelo resultante desta regulamentação tenderá a uma maior estabilidade temporal, pelo que se afigura importante que as decisões possam ser convenientemente fundamentadas.

Aqui poderá residir uma primeira preocupação: estas propostas inserem-se num enquadramento que privilegiou a opção por diplomas segmentados, ao invés da formulação duma Lei de Bases para o sector. A decisão da ERSE de avançar com este processo – justificada no documento de apresentação das propostas – continua adaptada ao sistema vigente, mas estará novamente a prazo caso se retome aquela alternativa, cuja preferência foi notoriamente consensual, incluindo o próprio regulador.

O modelo apresentado centra-se na coexistência de sectores regulado e liberalizado, definindo novas figuras de agentes, operadores e comercializadores. As funções do regulador estão aqui justificadamente focalizadas no novo sector regulado. O funcionamento do sector eléctrico neste ambiente pressupõe maior âmbito de actividade ao regulador. O sistema liberalizado de comercialização não pode funcionar sem regulação – obviamente de carácter diferente da regulação económica -, baseada sobretudo no licenciamento. Nesta matéria julga-se oportuno e adequado a esta nova fase de regulação o reequacionamento dos meios de intervenção do regulador. Sendo o fornecimento de electricidade um Serviço Público Essencial (SPE), não faz sentido que existindo legislação própria, a aplicação da mesma seja reserva exclusiva dos tribunais, estando atribuídas à ERSE apenas competências genéricas de mediação e conciliação. A exemplo da regulação em outros países, o regulador deve ter maior capacidade de “*enforcement*”, pelo que se entende como essencial nesta fase a revisão dos Estatutos da ERSE em consonância, com a respectiva adequação de meios.



A análise das propostas permite algumas considerações gerais que abrangem os três Regulamentos:

- De maior importância, revela-se a ausência de definição do conceito de consumidor. O IC, desde o início da regulação, tem sublinhado esta questão, agora de maior importância em fase de liberalização (a ERSE justificou, em sede da alteração dos regulamentos de 2001, a opção por “cliente”, recorrendo a uma Recomendação Europeia de 1981, que não nos parece adequada). Consta-se a distinção entre cliente doméstico e não doméstico no texto do RRC. Mas aqui e noutros documentos é confundida a noção de consumidor com outros utilizadores e clientes, mesmo finais, o que torna difícil de identificar o destinatário efectivo de medidas dos articulados. Assim, deverá ser autonomizado o consumidor doméstico final, na definição que lhe confere a Lei nº24/96 de 31 de Julho, dado ser destinatário de obrigações específicas na prestação do serviço e de ter o correspondente conceito definido em lei própria. Ainda se constata a necessidade de autonomização do conceito de consumidor por consulta à Directiva 2003/54/CE de 26 de Junho, sobretudo aos considerandos 24 e 26, ao artigo 3º do capítulo II, e ao Anexo A (transposto no essencial no anexo à Portaria nº 139/2005 de 3 de Fevereiro) que dispõe as medidas específicas para consumidores. Deste modo o IC é de opinião que esta será a sede para resolução definitiva desta matéria, que, como se disse, se mantém desde o início da regulação. Propõe-se, deste modo, que se autonomize a definição de consumidor, tal como consta da legislação específica, no capítulo próprio, e que se procedam às devidas adaptações no articulado.
- A questão da resolução de conflitos mantém-se, no essencial, com a configuração adoptada anteriormente, não identificando os consumidores e relegando esta situação para sistema de arbitragem voluntária ou centros arbitrais de iniciativa do regulador (de facto, previstos quase desde o início da regulação). Dado que o fornecimento de electricidade está consignado como Serviço Público Essencial, pela Lei nº 23/96 de 26 de Julho, e ainda que a actividade de comercialização está sujeita a licenciamento prévio, entende-se que esta matéria, de importância fundamental para a transparência do mercado e o respeito pelos interesses dos consumidores, merecia um maior desenvolvimento. Propõe-se, assim, a autonomização em alínea própria desta matéria em relação aos consumidores, bem como que será dado maior desenvolvimento no que respeita a litígios com o comercializador regulado ou outros comercializadores licenciados. Vê-se, aliás, com interesse, que no âmbito do licenciamento dos comercializadores seja ponderada a existência duma regra,



estabelecendo uma cláusula compromissória de submissão à arbitragem, matéria que extravasa a regulamentação em análise. Uma solução poderia passar pela institucionalização de uma comissão arbitral paritária supervisionada pela ERSE, sendo para isso necessária a adequada previsão em sede de alteração estatutária.

## **Regulamento Tarifário**

Esta proposta de novo Regulamento Tarifário apresenta problemas de maior importância para os consumidores, que derivam sobretudo da extensão temporal de novos custos fixos a repercutir nas tarifas finais.

A proposta apresentada pela ERSE vem acompanhada de documento justificativo detalhado, embora sem uma introdução de enquadramento, explicitando os principais novos desenvolvimentos relativos ao tarifário. No entanto, no documento base de lançamento das propostas são ínsitas as preocupações do regulador logo na introdução: em primeiro lugar pela ausência de Lei de Bases do sector, embora justificando mesmo assim a necessidade das actuais propostas, mas sobretudo relativas ao RT, relevando as condicionantes regulamentares, algumas de decisão limitada por factores externos e problemáticos.

Destes sublinham-se a passagem do regime de contratos de aquisição de energia no âmbito do SEP para o regime de “Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual”, e o funcionamento do Comercializador Regulado, que depende do funcionamento do mercado organizado. E, como é evidente, o calendário do MIBEL.

Assim, a apresentação desta proposta é condicionada. Será possível a aplicação de novas tarifas em 1 de Janeiro de 2006, caso o regime dos CMEC seja operacionalizado pelo mercado organizado antes de 1 de Junho de 2005. Em contrário, as tarifas serão determinadas considerando o actual regime de funcionamento, sendo posteriormente objecto de revisão extraordinária para as componentes afectas aos CMEC.

A actual proposta, no que respeita aos consumidores (BTN), mantém os dois princípios básicos da regulação (logicamente aplicados ao sector regulado): a uniformidade tarifária, e a garantia de regulação por *price cap* limitado ao índice de preços ao consumidor, salvo em circunstâncias extraordinárias.

Ora, aqui reside a 1ª dúvida: a provável revisão extraordinária em 2006, face ao acima exposto, poderá ainda observar o *price cap* para os consumidores? É que notoriamente se tem verificado nos últimos exercícios uma aderência ao valor máximo permitido



derivado ao incremento dos diversos custos associados aos preços, por via regulamentar ou outra. Assim é lógico admitir que a fixação normal dos preços para 2006 não possa escapar a esta regra a que depois será adicionado o valor extraordinário, a manter-se este sistema. Deste modo serão os consumidores lesados, abrindo ainda a porta a outras violações futuras do *price cap*.

Deste modo, os três principais níveis de preocupação pelas repercussões do RT residem em:

- Fim do mecanismo de correcção de hidraulicidade, que por não ter ainda sido substituído por outro mecanismo, pode implicar maior variação ou inflação de preços ao consumidor;
- Tarifas de acesso, que por serem apuradas pelo somatório das tarifas de Uso Global do Sistema, Uso das Redes de Transporte e de Distribuição e Comercialização das Redes, terão aumentos substanciais afectando o sistema regulado e o sistema livre, o que fatalmente se traduzirá numa menor possibilidade de opção para os consumidores, com a sequente repercussão no mercado liberalizado logo de início;
- CMEC – constituem a parte fundamental da nova estrutura tarifária. Os custos decorrentes serão indexados na tarifa Uso Global do Sistema, e em parte ainda são de montante indefinido, tal como instituído pelo DL nº 240/2004 de 27 de Dezembro, afectando todos os clientes e consumidores actuais e futuros, pois podem ser repercutidos por período até 25 anos;

Considerando as consequências aparentemente muito gravosas da aplicação de tarifários decorrentes desta proposta de novo regulamento, considerando ainda que as mesmas decorrem no essencial de imposições regulamentares sobretudo decorrentes dos CMEC instituídos pelo DL nº240/2004 de 27 de Dezembro (com questões ainda indefinidas), e tendo ainda em atenção as diversas críticas prévias apontadas a este decreto e ainda a existência de projectos alternativos para os CMEC (salienta-se que existe o mesmo problema em Espanha que, agora, seria possível estudar e comparar as decisões tomadas), pensa-se que será oportuno um melhor equacionamento do problema.

Considerando ainda que o sistema ainda não se encontra implementado, afiguram-se assim algumas soluções, que podem passar por:

- Suspende o processo de aprovação do novo RT nesta Consulta Pública, prorrogando o prazo para o efeito;



- Propor ao Governo a correspondente suspensão da aplicação do DL n.º240/2004 de 27 de Dezembro;
- Realização de um estudo para preparação de novo enquadramento, tendo em conta as outras propostas, num prazo curto (2 meses), podendo ser realizado por entidade externa ao regulador (p.ex. INESC Porto, como tem sido utilizado pela ERSE);
- Incorporar as decisões relativas às conclusões do estudo em novo diploma e nova proposta de RT.

Estas soluções parecem não prejudicar a calendarização do tarifário, pois recorda-se que a própria ERSE reconhece esta probabilidade, prevendo já a possibilidade de manutenção do actual regime e uma actualização extraordinária para incorporar os CMEC. Teriam como vantagem um melhor estudo comparativo de soluções que minimizassem as consequências para o sector regulado e livre.

Julga-se, deste modo, que estas sugestões serão a única via para ultrapassar e resolver um problema com implicações profundas e extensas temporalmente nas tarifas de energia, sem pôr em causa a continuidade da restante regulamentação.

### **Regulamento de Acesso às Redes e Interligações**

Esta proposta de regulamento não suscita comentários especiais, dado que regula questões que se situam normalmente a montante do consumo final, na asserção que aliás o IC propõe e pretende ver reconhecida na regulamentação. Contudo, verifica-se que as matérias aqui decididas terão uma repercussão directa ou indirecta no consumidor – qualidade, segurança, fiabilidade, perdas, gestão de congestionamentos, tarifas, pelo que a discussão dos diversos contributos se afigura importante para definir um sistema coerente e eficiente. Na generalidade, esta proposta parece mais coerente e adaptada ao novo ambiente de mercado do que a versão anterior.



## Regulamento de Relações Comerciais

O projecto de novo RRC apresenta diversas inovações e propostas de adequação ao novo ambiente do sector. Este documento sugere algumas considerações:

- No que respeita aos consumidores, inscritos em BTN (Baixa Tensão Normal), são consagrados os princípios de escolha do fornecedor apenas no continente, sendo inalterados os regimes próprios das regiões autónomas dos Açores e Madeira. É instituída a figura de *comercializador*, como o agente responsável pela contratação com os consumidores e outros clientes finais. É consagrada a existência de dois regimes, tratados em capítulos separados – regime livre e regime regulado – com direitos e obrigações submetidos a regras específicas: no primeiro caso obrigações de serviço público e de medidas de protecção dos consumidores, no regime regulado cumulativamente obrigações de serviço universal, com a definição do estatuto de *comercializador de último recurso*, o que parece adequado.
- O RRC no regime regulado mantém, no essencial, a estrutura dos documentos já em vigor. As maiores alterações provêm do regime livre onde são regulamentadas as novas relações de comercializadores e agentes com os consumidores que optem por escolher outro fornecedor fora do sistema regulado. Nesta matéria é importante a análise da proposta da ERSE que pretende garantir a liberdade de escolha ao consumidor, com a necessária contenção de custos de procedimentos de mudança – sublinha-se que, de acordo com a Directiva 54/2003/CE relativa ao Mercado Interno de Electricidade, esses custos não podem ser cobrados a quem os provoca . Parecendo justa a medida, por incentivar a concorrência não limitando monetariamente a livre decisão do consumidor, não deixa de exigir alguma contenção de custos a serem transpostos para o sistema, e que por último, se reflectem necessariamente nas tarifas finais. Deste modo, nesta fase, parece equilibrada a proposta da ERSE de limitar o número de mudança de comercializador a 4 por ano por consumidor. É, contudo, de lamentar que seja necessária esta definição de limites, que não existiram na fase de liberalização de outros sectores.
- A mudança de fornecedor, para consumidores e outros clientes, está ainda limitada à existência e regularização de dívidas. Recordar-se que era intenção da ERSE que esta situação não fosse impedimento de mudança, pois existem outros meios para o seu ressarcimento, posição aliás sustentada pelo IC. No entanto, justifica a ERSE que já existiam previsões nesta matéria para o sistema público



em sede do actual RRC, pelo que se optou, na actual proposta, por manter esta obrigatoriedade, instituindo-se um registo centralizado e abrangente do universo de clientes na gestão do processo de mudanças (foi consultada a Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais). Esta matéria é remetida para sub-regulamentação, estando prevista ainda a submissão a auditorias externas e independentes, pelo que terá de ser avaliada com maior precisão, dado que poderá vir a ser exigida caução a clientes devedores, o que é uma situação extraordinária para os consumidores.

- Os consumidores encontram-se inseridos basicamente em BTN. Consta-se que este nível de tensão é objecto de medidas específicas diferenciadas dos restantes pela negativa. Verifica-se na adopção de periodicidade de facturação bimestral, nos valores de caução e nos prazos de pagamento das facturas, entre outros, situações que têm sido mantidas nos diversos regulamentos adoptados. O IC é de opinião – salvo melhor explicação – que o actual enquadramento de mercado permite uma melhor convergência de procedimentos, e que esta revisão dos regulamentos será a sede própria para o efeito, propondo-se assim a reavaliação desta matéria no articulado.
- A opção pela facturação bimestral, ínsita no projecto por proposta da EDP distribuição parece simples, mas pode tornar-se muito negativa para os consumidores. Aliás, não se depreende que benefício poderão estes colher de tal opção! Elencar exemplos de outros países não se afigura adequado, pois podem reflectir outro tipo de ambientes de mercado. Na opinião do IC, o contrato é mensal e a facturação deverá seguir a duração contratual. Em algumas zonas já se verifica a periodicidade bimestral de facturação o que levanta, aliás, a questão sobre quem terá autorizado tal procedimento ao distribuidor! A gravidade da questão é reflectida pelo aumento de reclamações de consumidores versando o sistema vigente de facturação por estimativa e os acertos, que frequentemente ascendem a valores extraordinários (e que também frequentemente se reportam a consumos efectuados em prazo superior a seis meses!). Concorde-se com algumas disposições propostas, como por exemplo a obrigatoriedade de uma leitura real semestral, o que será, sem dúvida, positivo face à prática do distribuidor. Contudo, face ao valor em crédito de muitas reclamações, esta medida traduzir-se-á por um acréscimo não só da conflitualidade como dos valores em questão. A ERSE esclarece que, em sede de mediação, *normalmente* são aceites prazos dilatados para pagamento de facturas de montantes elevados. Contudo, tem de se atender ainda ao facto da facturação de electricidade ser, em muitas regiões, apresentada conjuntamente com a do Gás Natural, sector que regista uma crescente conflitualidade. Tudo indica que, deste modo, seria passada a bimestral esta facturação conjunta, com os respectivos valores duplicados a terem de ser pagos num prazo de quinze dias. Pelo exposto, não se



vislumbra vantagem para os consumidores na proposta na actual configuração do regulamento de relações comerciais, antes pelo contrário, pelo que se sugere a manutenção da regra mensal de facturação. O IC é, aliás, de opinião que se deve observar a facturação mensal onde esta regra não está a ser cumprida pelo distribuidor.

- O RRC determina as condições de interrupção do fornecimento e reposição do serviço, atribuindo estas funções exclusivamente ao operador de rede. Um dos factos imputáveis ao cliente para este efeito é a existência de dívidas de facturação. Dada agora a possibilidade de contratação fora do sistema regulado, coloca-se a dúvida (por não se depreender disposição que esclareça este caso) se poderão os consumidores ligados a um determinado comercializador licenciado ser prejudicados por sanções aplicadas a este pelo operador ou outras entidades fornecedoras a montante (existência de dívidas, p.ex.) que, em caso extremo, possam configurar a recusa de fornecimento? A questão aparenta não estar convenientemente explicitada (apesar dos consumidores neste caso hipotético aparentarem poder ser abrangidos em último recurso, previsto para o serviço universal), e, de facto situação idêntica já existiu aquando da liberalização do sector das comunicações, com implicações graves por não ter sido prevista, pelo que o IC é de opinião que esta matéria deverá ser esclarecida e transposta em articulado próprio. Recorda-se que estamos perante um Serviço Público Essencial, que tem de ser fornecido de forma contínua (a electricidade é, aliás, o único destes serviços onde se verifica um consumo permanente), o que não se compadece com prazos de mudança de índole administrativa que se podem prolongar temporalmente com a interrupção de abastecimento e os evidentes prejuízos para os consumidores, pelo que se julga a situação como pertinente e de necessária disposição em sede do RRC.