

Av. Estados Unidos da América, 55 1749-061 LISBOA

Telefone (351) 210013189 Fax (351) 210013202

Exmo. Senhor
Dr.-Ing. Jorge Vasconcelos
Presidente
ERSE-Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Edifício Restelo
R. D. Cristóvão da Gama, 1
1400-113 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		Cana OMP 349/2004	15 - 10 - 04

Assunto Alteração regulamentar para o exercício do direito de escolha de fornecedor pelos clientes BTN

Exmo. Senhor,

A ERSE enviou ao OMIP, a 14 de Setembro de 2004, uma proposta de alteração do Regulamento de Relações Comerciais, do Regulamento Tarifário e do Regulamento de Acesso às Redes e Interligações, solicitando comentários e sugestões sobre esta adaptação do quadro regulamentar tendo em vista a extensão do direito de escolha de fornecedor de energia eléctrica aos consumidores de baixa tensão normal (BTN).

Esta proposta de revisão assume especial relevância no processo de implantação de um mercado de electricidade em Portugal, nomeadamente na promoção de condições que permitam uma efectiva universalização do direito de escolha de fornecedor.

Remetemos, em anexo, um documento com um conjunto de comentários e propostas que, esperamos, contribuirão para o objectivo de concretizar eficazmente o direito de escolha de fornecedor pelos consumidores de energia eléctrica.

Com os melhores cumprimentos,

Jorge Simão
Administrador

Anexo: 1

Comentários do OMIP à "Proposta de alteração regulamentar para permitir a abertura do mercado de electricidade a consumidores em baixa tensão normal"

Introdução

A "Proposta de alteração regulamentar para permitir a abertura do mercado de electricidade a consumidores de baixa tensão normal", destina-se a adaptar o quadro regulamentar português em conformidade com o Decreto-Lei n.º 192/2004, assim como à existência legal dos comercializadores e agentes externos, previstos no Decreto-Lei n.º 184/2003, de 20 de Abril. Tal como referido na Introdução do documento em apreço, importa realçar que se trata *"de uma revisão que ocorre numa fase em que coexistem ainda conceitos consagrados no "pacote" de 1995, com conceitos que resultam da liberalização do sector eléctrico processado à luz da Directiva 2003/CE, de 26 de Junho, e da criação do MIBEL"*.

Tendo em conta as limitações temporais referidas no documento da ERSE (até publicação de uma nova Lei de Bases para o sector), as propostas apresentadas representam um passo importante na prossecução do objectivo de construção de um mercado de electricidade em Portugal. Permitimo-nos, no entanto, em sede de análise individual de cada regulamento, formular algumas propostas, em especial no que toca a matérias estruturantes para o funcionamento do mercado retalhista e tratamento equitativo dos diversos agentes que nele operam.

Embora possa sair do espírito do documento em apreciação, admite-se que, tratando-se agora de uma revisão ao Regulamento Tarifário e uma vez firmado o Acordo relativo ao MIBEL em 1 de Outubro passado, possa haver lugar ao enquadramento tarifário do OMIP, razão pela qual colocamos esta oportunidade à consideração da ERSE.

1. Comentários gerais às propostas

Nestas notas sobre a proposta de adaptação regulamentar tendo em vista a elegibilidade da BTN, não nos debruçaremos sobre as questões do mercado grossista. Trata-se de uma matéria obviamente estruturante do funcionamento do mercado retalhista, que não foi incluída no âmbito das modificações agora introduzidas.

Neste quadro, considera-se importante atender aos seguintes objectivos e condicionantes:

- Promoção das condições necessárias para o funcionamento do mercado, nomeadamente, no caso do mercado retalhista, aquelas que respeitam ao tratamento equitativo dos fornecedores;
- Promoção das condições necessárias para o exercício da liberdade de escolha do fornecedor de electricidade pelos clientes;
- Desenho de soluções que atendam ao processo de construção do MIBEL, de integração dos dois mercados nacionais.

A inclusão das figuras de comercializador e de agente externo são exemplos de passos significativos no sentido da promoção de condições necessárias, mas não suficientes, da liberalização do mercado português e da convergência dos dois mercados ibéricos.

Dos temas que pensamos deverem ser objecto de revisão, assume especial relevância a solução proposta para o processo de mudança de fornecedor e para o processamento de informação sobre os consumos dos clientes, factor essencial para um correcto funcionamento do mercado e tratamento equitativo dos agentes.

2. Comentários específicos

a) Regulamento de Acesso às Redes e Interligações

Acesso ao Sistema Eléctrico Não Vinculado

A proposta apresentada pela ERSE representa uma modificação relevante e positiva face à situação actual, por simplificar os procedimentos de adesão ao mercado por parte dos clientes, minimizando a carga administrativa e reduzindo o número de interlocutores envolvidos.

O alargamento da elegibilidade aos clientes BTN assim como a inclusão das figuras de comercializador e de agente externo na proposta de regulamentação em apreço, motivaram uma alteração importante no modelo de relacionamento contratual entre os agentes do mercado e os operadores das redes do SEN.

No modelo anterior, o Acordo de Acesso e Operação das Redes (AAOR) estava directamente associada à instalação física ligada à rede, quer se tratasse de uma instalação

de consumo ou de produção. O novo modelo de relacionamento contratual proposto permite ao fornecedor de electricidade no segmento retalhista, comercializador ou agente externo, assumir na plenitude as suas funções de intermediação entre o cliente final e os agentes grossistas ou de suporte do funcionamento do mercado (operadores de rede, de sistema e de mercado).

O direito de acesso às redes pelos consumidores de electricidade fica deste modo inequivocamente associado ao direito de acesso do seu fornecedor "O direito de acesso às redes dos clientes dos comercializadores e agentes externos é automaticamente reconhecido com a entrada em vigor do acordo de acesso e operação das redes do respectivo comercializador". As condições de participação no SENV e no SEP ficam assim mais equitativas, sob os pontos de vista administrativo e operativo, o que representa um passo importante na criação de condições de funcionamento do mercado retalhista.

Informação a disponibilizar aos operadores de rede

A formulação adoptada para descrever a informação a prestar pelos utilizadores das redes, em especial os fornecedores no que respeita ao conjunto dos seus clientes, parece descrever um conceito demasiado lato, tendo em conta que pode incorporar elementos caracterizadores da sua estratégia de actuação, os quais não devem ser de divulgação obrigatória. Sugere-se uma maior clarificação desta matéria em sede regulamentar.

A participação dos agentes no SENV requer a celebração de um Acordo de Acesso e Operação das Redes (AAOR) com os distribuidores vinculados do SEP. O AAOR estabelece um conjunto de direitos e obrigações para os dois contraentes, nomeadamente em termos de informação a disponibilizar aos operadores de rede.

Não tendo sido definida nesta proposta a informação que os comercializadores e agentes externos devem fornecer aos operadores das redes de distribuição, levanta-se aqui a questão sensível da fronteira entre a informação técnica estritamente necessária, resultante das características de cada cliente individualmente considerado e a informação de carácter reservado, nomeadamente estratégico, relativo à actuação do fornecedor, que poderá ser exigido no âmbito da informação de acesso prevista.

Em concreto, salienta-se a referência "previsto que estes devem fornecer aos distribuidores vinculados do SEP com que celebraram o acordo de acesso e operação das redes, informação sobre eventuais iniciativas que venham a tomar, nomeadamente, medidas no

âmbito da utilização racional de energia, que possam ter impacte na exploração das redes", incluída no texto explicativo das principais alterações do RARI.

Acordo de Acesso e Operação das Redes

Parece fazer sentido que o AAOR seja sempre celebrado entre o cliente (ou um seu representante) e o operador da rede a que se encontra ligada a sua instalação.

A presente proposta de alteração regulamentar mantém a filosofia anterior de os AAOR do SEP serem celebrados entre os distribuidores vinculados e os utilizadores, não se prevendo nenhum documento específico para os clientes ligados em Muito Alta Tensão (MAT). Nestes casos, o relacionamento técnico processa-se com a entidade concessionária da RNT, sendo que, para o relacionamento comercial, o interlocutor deverá ser o fornecedor. Assim, faz sentido que o modelo de relacionamento comercial preveja esta interacção, através de um contrato a celebrar com a entidade concessionária da RNT.

b) Regulamento de Relações Comerciais

A universalização do direito de escolha de fornecedor no mercado da electricidade, com a abertura do mercado ao segmento residencial dos clientes de baixa tensão, levanta um conjunto de novas questões, nomeadamente devido a duas características principais do novo universo de clientes abrangido: número de instalações consumidoras e nível de consumo.

O número e o nível de consumo dos clientes impõem restrições quanto ao equipamento de medição a utilizar, assim como ao modelo de organização referente à aquisição e processamento da informação de medição e à gestão da matriz fornecedor/cliente (associada ao processo de mudança de fornecedor) para efeitos de liquidação das várias componentes da facturação: energia, tarifas e desvios.

Nestes comentários daremos especial ênfase aos dois últimos tópicos apresentados, por serem essenciais e estruturantes de todo o funcionamento do mercado retalhista. Sobre o primeiro, a solução de contagem adoptada para os clientes não vinculados em BTN, de utilização de perfis a aprovar pela ERSE, com base nos equipamentos previamente existentes no âmbito do SEP, justifica-se pela minimização das barreiras à passagem para o SENV e por razões de racionalidade económica.

Processo de mudança de fornecedor e dados de consumo dos clientes

Julgamos que a solução apresentada não é globalmente satisfatória, pelas razões seguidamente explicitadas:

- Considera-se essencial que as funções de gestão do processo de mudança de fornecedor e de processamento e divulgação de informação de consumo de clientes sejam desempenhadas por operadores independentes por forma a criar as condições de funcionamento de um verdadeiro mercado ao nível do retalho, no sector eléctrico.
- A actual fase do processo de construção do MIBEL constitui um oportunidade única de convergência na definição e implantação de soluções comuns para, também a este nível, se criarem as condições de integração dos dois mercados, eventualmente através de uma abordagem conjunta do problema. A adopção de uma solução semelhante à actualmente em vigor em Espanha, que não parece conduzir a resultados positivos naquele mercado, pode vir a condicionar a convergência para um modelo comum ibérico, mais eficiente do ponto de vista do funcionamento efectivo do MIBEL.

Num ambiente de mercado retalhista concorrencial, caracterizado pela intervenção de vários fornecedores, os dados de consumo de cada cliente são utilizados para vários fins e por diversas entidades, individualmente ou agrupados por fornecedor:

- Pelo cliente, para verificação da sua factura;
- Pelo fornecedor, para verificação das obrigações de pagamento resultantes da sua actuação no mercado e para facturação relativa ao consumo do cliente.
- Pelo operador da rede a que está ligado o cliente, para efeitos de gestão técnica e de facturação das tarifas reguladas aplicáveis;
- Pelo Operador de Sistema, para facturação de desvios, sendo que neste caso a informação é agregada por fornecedor.
- Pelas administrações públicas e entidades reguladoras, geralmente com um nível de agregação superior (região, sector económico, etc.).

Por razões de racionalidade económica, faz sentido que a aquisição da informação de consumo seja realizada pelo operador da rede a que está ligado o cliente e as restantes funções (processamento da informação de medição e gestão da matriz fornecedor/cliente) sejam exercidas centralmente, por uma entidade independente do fornecimento (produção e comercialização) de energia eléctrica.

Assim, é necessário dispor de uma matriz dinâmica (tão dinâmica quanto o mercado) das conexões cliente/fornecedor e atribuir correctamente a cada entidade as responsabilidades associadas à sua actuação no mercado, nomeadamente os valores necessários aos vários processos de liquidação em que intervêm.

O processo descrito envolve procedimentos periódicos (tipicamente diários e mensais) para fornecimento de dados de consumo para liquidação e procedimentos singulares no caso de mudança de fornecedor, sendo que a adesão ao SENV pode ser considerada como uma mudança de fornecedor, do comercializador regulado para um comercializador que actua no mercado.

A descrição apresentada caracteriza inequivocamente uma função de suporte técnico-económico do mercado. Tal como as restantes funções de suporte (operação de redes, do sistema e do mercado), esta função deve ser exercida com independência de quaisquer interesses nas actividades do fornecimento de energia. Nomeadamente, a entidade responsável pelo desempenho desta função não deverá estar incluída num grupo económico verticalmente integrado.

De facto, existem duas alternativas para o tratamento da informação de mercado que temos referido, com implicações radicalmente distintas na especificação das características a que deve obedecer a respectiva entidade operadora:

- A primeira, consiste em considerar que essa informação é pública e, por consequência, acessível a qualquer entidade. Em especial deve poder ser consultada por eventuais interessados, nomeadamente os interessados em entrar no negócio da venda de energia eléctrica, podendo no entanto levantar-se questões legais, designadamente de privacidade, que haveria que acautelar.
- A segunda, consiste em considerar que se trata de informação de carácter reservado, à qual só deverão aceder as entidades com direito de uso, na parte que lhes respeitar.

No primeiro caso, qualquer entidade com capacidade técnica para o efeito poderia desempenhar as funções em apreço.

Já no segundo caso, o carácter reservado da informação processada obriga a que o operador deste sistema seja uma entidade independente de qualquer actividade da cadeia de valor do fornecimento de energia.

Atentas as características da informação em causa (perfil de consumo de clientes, carteira de clientes dos fornecedores, consumo dos clientes de cada fornecedor), e ao facto de não poder ser considerada de divulgação "universal", resta a hipótese, evidente, de ter que conferir-lhe um carácter sigiloso, cuja gestão deve ser atribuída a um operador independente.

A não ser assim (operador independente para a gestão do processo de mudança de fornecedor e, conseqüentemente, da informação de mercado associada), podem criar-se situações de assimetria no acesso informação sobre clientes, com óbvia desvantagem para os potenciais novos entrantes no negócio da comercialização, que teriam de suportar maiores custos de transacção para a captação dos seus clientes, confrontando-se, desse modo, com mais uma barreira à entrada,

Sobre este tema, merece especial atenção a situação actual do mercado espanhol, com o qual Portugal se encontra em processo de convergência no âmbito do MIBEL, a qual é caracterizada no documento da Comisión Nacional de la Energía (CNE) "*Informe sobre los obstáculos existentes para el acceso de los consumidores cualificados a los mercados liberalizados de electricidad y gas natural*", de 17 de Junho de 2004. Transcrevem-se alguns dos tópicos mais relevantes desse documento sobre o tema em apreço:

- *"En el primer subapartado del presente epígrafe se señalan las dificultades que encuentran las empresas comercializadoras independientes, en una etapa comercial preliminar, para la captación de clientes en el mercado liberalizado de electricidad, frente a las ventajas competitivas que disfrutaban las empresas comercializadoras pertenecientes a los grupos de sociedades verticalmente integrados.*

Así, se describen algunas barreras de entrada derivadas de las posibles asimetrías en materia de información sobre clientes;..."

- *"Como se ha indicado con anterioridad, en el origen de gran parte de los diferentes obstáculos que dificultan la efectiva liberalización y el ejercicio del derecho a elegir suministrador se encuentra la integración vertical de las actividades de distribución y comercialización de electricidad, aunque tales actividades sean desarrolladas a través de personas jurídicas distintas en cumplimiento de los principios de separación jurídica."*
- *"Propuesta de Soluciones*
 1. *Con carácter general, sería necesario profundizar en la regulación de la separación de actividades, creando los mecanismos oportunos y eficaces que garanticen un mayor control sobre el tratamiento de los datos, para evitar cualquier tipo de práctica abusiva y la transmisión ilegítima de datos comerciales de manera discriminatoria...."*

"3. Otra solución puede consistir en la creación de una entidad externa e independiente de las empresas distribuidoras, a semejanza del modelo británico, a la que se aporte la base de datos de clientes, y que se encargue de gestionar la transferencia de información a todos los comercializadores en condiciones de igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación, todo ello sin menoscabo del análisis coste-beneficio derivado de la creación de una entidad semejante.

4. Por último, cabe reiterar las posibles opciones de organización de la actividad de distribución y comercialización en relación con las exigencias de separación de actividades impuestas en la nueva directiva europea de electricidad."

Caracterizado o problema, abordaremos agora a solução apresentada para o mercado português, a qual atribui ao distribuidor vinculado em MT e AT a responsabilidade pela gestão do processo de mudança de fornecedor e pelo fornecimento da informação de dados de consumo aos diversos participantes.

Trata-se de uma solução idêntica à que foi implantada no mercado espanhol, com resultados questionados, nomeadamente, pela CNE, como ficou exposto. Levanta, quanto a nós, um conjunto de questões relevantes para o funcionamento do mercado, de que nos permitimos destacar as seguintes:

- Trata-se de um modelo que, no caso espanhol, apresenta limitações importantes decorrentes da estrutura empresarial do sector (integração vertical). Atente-se, para o efeito, ao reduzido número e a incipiente quota de mercado dos comercializadores independentes que actuam no mercado espanhol.
- Num ambiente de mercado ibérico de electricidade, faz sentido considerar uma gestão independente, eventualmente centralizada, destes processos, por forma a colocar todos os consumidores, portugueses e espanhóis, em condições equitativas de acesso aos fornecedores ibéricos.
- O distribuidor vinculado em MT e AT, além das funções de operador da rede de distribuição, incorpora ainda funções de carácter económico de compra e venda de energia, como comercializador regulado. Por outro lado, está empresarialmente ligado a um grupo verticalmente integrado, colocando-se a questão da assimetria no acesso a informação de clientes.

Em conclusão, considera-se essencial que as funções de gestão do processo de mudança de fornecedor e de processamento e divulgação de informação de consumo de clientes sejam desempenhadas por operadores independentes por forma a promover a existência de condições equitativas de participação no mercado, minimizando as barreiras à entrada de novos actores, em especial comercializadores

Acesso ao SENV / Adesão ao SEP

Entendemos que a frequência indicada para transição SENV/SEP poderá potenciar arbitragem entre os mercados, criando dificuldades à manutenção da tarifa.

Os clientes não vinculados poderão proceder à mudança de fornecedor de energia eléctrica até 6 vezes num ano. Esta disposição parece aplicar-se quer ao caso de mudanças no interior do SENV quer a transições entre subsistemas SEP e SENV.

A liberdade de escolha de fornecedor de energia eléctrica é um direito fundamental dos consumidores. Aos fornecedores devem ser dadas condições equitativas para que possam participar no mercado.

Sem prejuízo do atrás referido quanto às assimetrias no acesso à informação, no caso do SENV, todos os fornecedores se encontram em condições de igualdade, pelo que as restrições à mudança de fornecedor dentro desse subsistema são aceitáveis.

No que respeita à transição SENV-SEP e a frequência com que a mesma pode ser executada, deve atender-se às condições existentes em cada um deles relativamente aos preços praticados pelos respectivos comercializadores:

- No SEP, os preços de venda (tarifas) praticados pelos comercializadores regulados são estabelecidos pelo Regulador e actualizados de acordo com o Regulamento Tarifário e com frequências diferentes para vários segmentos de clientes, mas sempre com uma desfasagem e um alisamento face aos factores de mercado que originam as mudanças;
- No SENV, os comercializadores "vêm" os preços de mercado e estabelecem as estratégias de *pricing* de acordo com os seus objectivos de negócio.

Em consequência, é impossível manter o sincronismo entre as tarifas praticadas no SEP e a ofertas dos comercializadores, o que poderá originar arbitragem entre os preços regulados e os de mercado, sem qualquer sustentação económica.

Assim justifica-se que a frequência transição SENV/SEP seja claramente inferior à permitida em ambiente de mercado, relevando um compromisso entre a flexibilidade da Procura (e portanto menor risco) e a sustentabilidade do regime do SEP face à arbitragem de preços.

3. Outras considerações

Permitimo-nos, um pouco à margem do âmbito estrito desta revisão, tecer breves considerações sobre a estrutura do edifício regulamentar composto pelos regulamentos publicados pela ERSE.

A actual estrutura que enforma as várias peças regulamentares assenta num modelo "vertical", em que cada regulamento abrange, em simultâneo, várias funções de mercado ou de suporte desse mercado (produção, transporte, distribuição, comercialização, etc.), sendo aplicável a todos os segmentos do mercado.

Esta solução foi desenhada para atender a uma estrutura do mercado de electricidade substancialmente diferente da actual, nomeadamente no que respeita aos agentes do mercado. Com efeito, as figuras de comercializador e agente externo foram introduzidas na presente proposta de alteração regulamentar, o universo de clientes elegíveis passou rapidamente das centenas para mais de cinco milhões e o comercializador regulado será responsável pelo abastecimento dos clientes do SEP.

O tratamento desta realidade pelos actuais regulamentos obriga a um grande alargamento do seu âmbito individual, pois encontramos, em cada peça, face a um conjunto muito mais diversificado de actores, de características muito distintas e com uma diversificada panóplia de possibilidades de interacção, técnica e comercial.

Será de ponderar, quanto a nós, a vantagem de optar por uma outra estrutura regulamentar, por exemplo do tipo "funcional" (Comercialização, Produção, Distribuição, Transporte, Mercado, Operação do Sistema), como forma de permitir um agrupamento das várias matérias directamente relacionadas com a actividade dos agentes, tornando assim o edifício regulamentar de mais fácil utilização pelos interessados.