

Parecer N.º 7/98

ASSUNTO: Apreciação do Orçamento da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico para 1999.

1 - Natureza e âmbito do parecer

1-1 A apreciação do Orçamento é uma das mais importantes competências do Conselho Consultivo constando da alínea d) do n.º 1 (conjuntamente com a apreciação do relatório anual de actividades) e dos n.ºs 3 a 5 do art.º 27.º do **D. L. 187/95**, de 27 de Julho, alterado pelo D.L. 44/97, de 20 de Fevereiro, que criou a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE).

Nos **Estatutos da ERSE**, as disposições relativas à apreciação pelo Conselho Consultivo do orçamento da instituição estão contempladas na alínea d) do n.º 1 (conjuntamente com a apreciação do relatório anual de actividades) e nos n.ºs 3 a 7 do art.º 15.º.

A formulação legal e estatutária da competência do Conselho Consultivo nesta matéria pode sintetizar-se nos seguintes termos:

- Nos exercícios até ao ano 2000, inclusivé, o parecer do Conselho Consultivo quando aprovado por uma maioria de 2/3 é vinculativo e deve fixar os custos que aprova (n.º 3 do art.º 27.º do DL 187/95 e n.ºs 3 e 4 do art.º 15.º dos Estatutos)
- Nos orçamentos posteriores ao ano 2000 o Conselho Consultivo, por maioria de 2/3, pode rejeitar a proposta de orçamento apresentada pelo Conselho de Administração, se esta contemplar, em relação ao orçamento do ano anterior, um acréscimo de custos superior à taxa de inflação prevista para o ano a *que se refere o orçamento*. (n.º 4 do art.º 27.º do DL 187/95 e n.º 5 do art.º 15.º dos Estatutos). Na situação de rejeição o Conselho Consultivo fixará os custos que aprova, que não poderão, contudo, ser inferiores aos previstos no orçamento do ano anterior, ajustados pela taxa de inflação prevista para o ano do orçamento em causa. (n.º 5 do art.º 27.º do DL 187/95 e n.ºs 6 e 7 do art.º 15.º dos Estatutos).

1-2 As amplas competências do Conselho Consultivo em termos de apreciação do orçamento, aparentemente, não encontram adequada correspondência nos instrumentos que, por lei, lhe são conferidos para o bom desempenho da sua tarefa.

Com efeito, se considerarmos, em termos simplistas, que o orçamento de uma instituição é o instrumento que consagra os meios financeiros de que se prevê dispor e a forma como serão afectos às várias actividades a desenvolver,

concluimos que a apreciação do orçamento da ERSE (ou de qualquer outra instituição pública ou privada), só poderá ser criteriosamente efectuada em conjugação com a análise das actividades a desenvolver no respectivo ano.

Ora, a elaboração do Plano de Actividades da ERSE está prevista na alínea b) do art.º 10.º dos estatutos como uma competência do Conselho de Administração mas, nem os Estatutos, nem o D.L. 187/95 contemplam destinatários para este importante instrumento de gestão, entre os quais se incluiria necessariamente o Conselho Consultivo pelas razões já apontadas.

Constatada esta lacuna, resta ao intérprete fazer apelo ao espírito do legislador para suprir aquela omissão. Atendendo à forma como responsabilizou o Conselho Consultivo em relação ao orçamento da ERSE, admite-se que o legislador não poderia deixar de ter em mente que aquele órgão seria o destinatário privilegiado do Plano de Actividades. Regista-se que, como atrás se referiu, em algumas situações, o Conselho Consultivo pode rejeitar o orçamento – situação de extrema gravidade na vida de uma instituição –, parecendo pouco curial admitir, mesmo que por mera hipótese académica, que o pudesse fazer no desconhecimento das actividades a desenvolver pela ERSE.

Assim, muito embora nesta matéria a letra da lei não transcreva com clareza a coerência do pensamento legislativo, consideramos que a noção de orçamento constante de D.L. 187/95 e do art.º 15.º dos Estatutos é de tal forma ampla que inclui o plano de actividades, elaborado pelo Conselho de Administração em cumprimento da alínea b) do art.º 10.º dos Estatutos. Situação idêntica passa-se com o Orçamento do Estado (OE) em que, apesar da denominação, a parte programática - em que se inclui o Relatório de Enquadramento e a Lei do OE propriamente dita - assume o papel principal, constituindo os mapas em que se orçamentam as receitas e as despesas apenas uma parte do documento.

1-3 Da análise dos Estatutos e do D.L. 187/95 decorre que o parecer do Conselho Consultivo, de aprovação ou rejeição do orçamento, é um juízo de valor sobre o documento na sua globalidade, enquanto instrumento de gestão, dado que em nenhuma disposição legal ou estatutária é feita qualquer referência a uma possível intervenção do Conselho Consultivo em processos de aperfeiçoamento do documento. Isto não invalida que o parecer não deva fazer referência às actividades mais importantes a desenvolver pela ERSE, bem como ao tipo de justificação apresentado para as rubricas de despesa mais significativas do orçamento.

O facto de, previamente ao seu envio ao Conselho Consultivo, para parecer, o orçamento ser submetido à aprovação do Conselho Fiscal – órgão este que, pela sua natureza, detém competência técnica específica em matéria de orçamento e contas - é demonstrativo da coerência procedimental e do equilíbrio de poderes que o legislador terá pretendido alcançar.

1- 4 Em conclusão, o Conselho Consultivo deverá receber, para parecer, o orçamento elaborado pelo Conselho de Administração – que contemplará, ou uma “Nota Introdutória” das actividades a desenvolver tal como, de certa forma, acontece com o OE, ou, em anexo, um documento próprio do tipo “Plano de Actividades” – e aprecia-lo, globalmente, em duas vertentes:

- por um lado, tendo como pano de fundo as finalidades, objectivos e competências estatutárias da ERSE, valorar as opções e prioridades estabelecidas; e
- por outro, ajuizar se os meios financeiros a utilizar são adequados ao bom desempenho da actividade a desenvolver pela Entidade.

O Conselho Consultivo recebeu do Conselho de Administração os documentos intitulados "Orçamento 1999", composto por 23 páginas, e "Plano de Actividades ERSE – 1999", composto por 21 páginas, e sobre eles emite o presente parecer.

2 – Análise das actividades a desenvolver pela ERSE em 1999

2-1 A análise das actividades a desenvolver, como atrás se referiu, deverá ser feita por confronto com as finalidades, objectivos e competências da ERSE, tendo presente a fase actual da vida da instituição afim de, nomeadamente, aquilatar:

- se as prioridades foram correctamente estabelecidas; e
- se foram propostos objectivos que se enquadram nos parâmetros do normal desenvolvimento da vida da instituição.

No ano de 1998, a elaboração do Regulamento Tarifário, do Regulamento do Acesso às Redes e Interligações, do Regulamento de Relações Comerciais, do Regulamento do Despacho e das Disposições de Natureza Comercial do Regulamento da Qualidade de Serviço, bem como dos estudos que lhes serviram de base, ocupou posição de relevo nas actividades desenvolvidas pela ERSE. Em 1999, a Entidade propõe-se desenvolver prioritariamente acções tendentes:

- à divulgação das disposições previstas nos regulamentos, e
- à verificação da sua aplicação.

Estas prioridades são indiscutíveis por natureza, já que decorrem das obrigações cometidas à instituição pelos diplomas legais que balizam a sua actividade, surgindo na sequência da aprovação da nova regulamentação.

A divulgação dos regulamentos - que confere visibilidade ao novo quadro legal e à entidade encarregada de garantir a sua aplicação – não poderia deixar de constituir a trave mestra da actividade da ERSE em 1999 pois, sem operadores económicos e consumidores devidamente esclarecidos relativamente aos seus direitos e deveres, não é possível criar um ambiente favorável à continuação da liberalização do mercado e à prossecução de uma estratégia que vise a redução dos custos e dos preços, a melhoria da qualidade do serviço e uma mais eficiente utilização da energia eléctrica.

Outro importante objectivo que a ERSE se propõe prosseguir em 1999 refere-se à verificação do cumprimento da nova regulamentação, complementando a acção informativa e credibilizando o novo quadro legal e a entidade que supervisionará a implantação do mesmo.

Regista-se que as outras actividades relevantes que a Entidade pretende desenvolver em 1999 relacionadas com:

- o cumprimento da Directiva 96/92/CE relativa ao mercado interno de electricidade;
- a aplicação das novas tarifas publicadas pela ERSE;
- a implantação do novo modelo de funcionamento do Sector Eléctrico, com especial impacto na organização da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte;
- o desenvolvimento do Sector Eléctrico não Vinculado (SENV);
- a realização interna e externa de estudos sobre áreas relevantes da actuação da ERSE, de que são exemplos: a "definição de uma nova estrutura tarifária", a "avaliação de perdas" e o "impacto técnico da integração no SEP dos pequenos produtores",

se situam em domínios marcantes da actividade de uma entidade reguladora do sector eléctrico.

2-2 Finalmente, quanto a actividades de natureza horizontal, merecem destaque as seguintes iniciativas:

- a promoção, em colaboração com outros organismos, da criação de um Centro de Arbitragem específico para o sector eléctrico;
- a realização, em centros de excelência das universidades portuguesas, de alguns dos estudos previstos no Plano de Actividades;
- a colaboração técnica com outros reguladores da União Europeia (p. e. Espanha e Itália) com vista à análise de matérias específicas de interesse comum;
- o acompanhamento comunitário das matérias relevantes para o sector eléctrico.

Os temas seleccionados e as vias escolhidas para a sua abordagem são sintomáticos da postura dialogante que a ERSE tem privilegiado para a sua inserção no meio, sendo notória a procura de uma "ligação" à sociedade civil, de que são exemplos as "consultas públicas sobre as propostas de regulamentação", a colaboração com a universidade e o diálogo com organismos congéneres da U.E.

Não obstante o que acima se referiu, é entender do Conselho que em futuros Planos de Actividades deverão merecer referência expressa as actividades a desenvolver que assumam natureza plurianual.

3 – Análise do Orçamento

3-1 Receitas

As receitas da ERSE encontram-se previstas no art.º 25.º dos Estatutos, sendo constituídas por:

"a) As que forem atribuídas nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de Julho;

b) O produto das coimas nos termos dos Decretos-Leis n.º 183/95, 184/95 e 185/95, de 27 de Julho;

c) Os saldos apurados no fim de cada gerência;

d) As advenientes da venda de estudos, obras ou outras edições promovidas pela Entidade Reguladora;

e) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas nos termos da lei.”

Releva-se que, de acordo com a redacção do art.º 32.º do DL 187/95, as receitas que figuram na alínea a) serão sempre em montante que permita suportar todas as despesas previstas no orçamento da ERSE.

A opção de não orçamentar receitas provenientes das fontes referidas nas alíneas b), d) e e) (coimas, venda de publicações, etc.) parece decorrer do facto de ter sido considerado que, em 1999, a prioridade da actuação da ERSE será o esclarecimento dos operadores económicos e do público em geral, relativamente ao novo quadro legal.

A prevista existência de um saldo da gerência de 1998 de 400.000 contos (que na importância de 158.000 contos é proveniente das disponibilidades existentes em 31-12-97) que constituirá receita de 1999, diminuindo o montante das despesas a financiar através da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte, indicia uma gestão parcimoniosa dos recursos financeiros, o que ao Conselho apraz registar.

3-2 Despesas

A análise das despesas incide sobre as três principais rubricas – pessoal, fornecimentos e serviços externos e investimento – sendo feita por comparação com o orçamento de 1998, o qual foi oportunamente aprovado pelo Conselho Consultivo:

<u>ANOS</u>	<u>(unidade: contos)</u>			
	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>Δ</u>	<u>Δ %</u>
Pessoal	568.386	612.534	44.148	7,8
Fornecimentos serv. externos	(1)200.305	252.402	52.097	26,0
Investimento	117.500	38.100	- 79.400	- 67,6
Totais	886.191	903.036	16.845	1,9

As despesas com o **pessoal** em 1999, como se pode observar no quadro acima apresentado, evidenciam um crescimento de 7,8% relativamente ao corrente ano. Uma vez que o Conselho de Administração refere que em 1999 a

atualização salarial terá por referência a taxa de 3%, concluí-se que o restante crescimento desta rubrica é devido:

- às diuturnidades (2) e à progressão na carreira (3), e
- à prevista admissão de 10 elementos (4) para o quadro de pessoal

De acordo com informação adicional prestada pelo Conselho de Administração, em 30-09-98, o quadro do pessoal da ERSE era composto por 47 elementos, não estando prevista qualquer outra admissão até ao final do ano. Com as previstas 10 admissões em 1999 (5), o pessoal da instituição passará para 57 elementos, ou seja, aumentará cerca de 20%. Mesmo sem conhecer pormenores relativos à gestão da função pessoal da ERSE (nomeadamente o calendário das admissões), o Conselho entende que os factos acabados de referir justificam a taxa de crescimento das despesas com o pessoal.

As despesas com **fornecimentos e serviços externos** estão dependentes, fundamentalmente, da taxa de inflação esperada (que segundo as entidades oficiais será de 2%), das aquisições de materiais de consumo corrente e dos serviços a adquirir no exterior.

Entre 1998 e 1999 as despesas com fornecimentos e serviços externos passarão de 200.305 para 252.402 contos o que significa um crescimento de 26%. Este crescimento é devido fundamentalmente à evolução das despesas com trabalhos especializados que passarão de 30.000 para 70.000 contos.

Atendendo ao tipo de estudos que a ERSE pretende adquirir no exterior e à progressiva admissão de pessoal, que fará aumentar as necessidades de materiais de consumo corrente, o crescimento das despesas desta rubrica pode considerar-se dentro do razoável.

As despesas de **investimento** que em 1998 atingiram os 117.500 contos, quedar-se-ão em 1999 no valor de 38.100 contos.

O montante destas despesas depende do plano de equipamento da instituição pelo que nada de especial se oferece dizer relativamente à sua evolução.

De acordo com esclarecimento prestado pelo Conselho de Administração, por motivos de técnica contabilística, o orçamento deixou de prever verbas para amortizações, dado ter sido entendido que a amortização do investimento seria feita, na totalidade, no próprio ano da realização da despesa.

Em termos de **indicadores de gestão** verifica-se que as despesas com o pessoal, que em 1998 representavam 64,1% das despesas totais, atingirão em 1999 uma representatividade de 67,8%, o que se fica a dever, fundamentalmente, à forte diminuição das despesas de investimento.

Inversamente, as despesas com o pessoal em comparação com as despesas com fornecimentos e serviços externos viram diminuída a sua representatividade de 1998 para 1999, face ao forte crescimento das despesas com trabalhos especializados.

Em **síntese**, de 1998 para 1999 as despesas totais da ERSE aumentarão 16.845 contos (1,9%), passando de 886.191 (1) para 903.036 contos. Esta evolução resulta, por um lado, do acréscimo de 96.245 contos nas despesas com o pessoal e com os fornecimentos e serviços externos e, por outro, do decréscimo de 79.400 contos nas despesas de investimento.

As despesas com o pessoal constituem a principal rubrica do orçamento e a sua representatividade, em relação às despesas totais, reforçou-se de 1998 para 1999.

4 - Conclusões

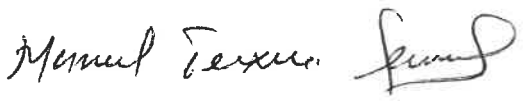
Em face do que antecede, por considerar, nomeadamente, que o Plano de Actividades para 1999, elaborado pelo Conselho de Administração da ERSE, apresenta um conjunto de acções a desenvolver plenamente justificado em termos:

- das finalidades, objectivos e competências da Entidade;
- da actual fase da sua existência

e que no Orçamento estão previstos meios financeiros considerados adequados para concretizar tais acções, tendo ainda presente que o Conselho Fiscal emitiu parecer favorável ao orçamento proposto, exarado na acta n.º 6, de 25 de Setembro de 1998, o Conselho Consultivo delibera, nos termos do art.º 15.º dos Estatutos da ERSE, dar parecer favorável ao Orçamento para 1999, apresentado pelo Conselho de Administração, fixando o limite superior para os custos no valor de 904 milhões de escudos, correspondente ao arredondamento por excesso do total das despesas previstas pelo Conselho de Administração na proposta orçamental em análise.

Aprovado por unanimidade em sessão do Conselho Consultivo de 12 de Outubro de 1998

O Relator



(Manuel Teixeira Fernandes)

O Coordenador



(Sidónio de Freitas Branco Paes)

- (1) Não incluindo amortizações.
- (2) Artigo 68.º do Regulamento de Pessoal.
- (3) Anexo ao Regulamento de Carreiras.
- (4) Orçamento para 1999, página 2.
- (5) Orçamento para 1998, página 2