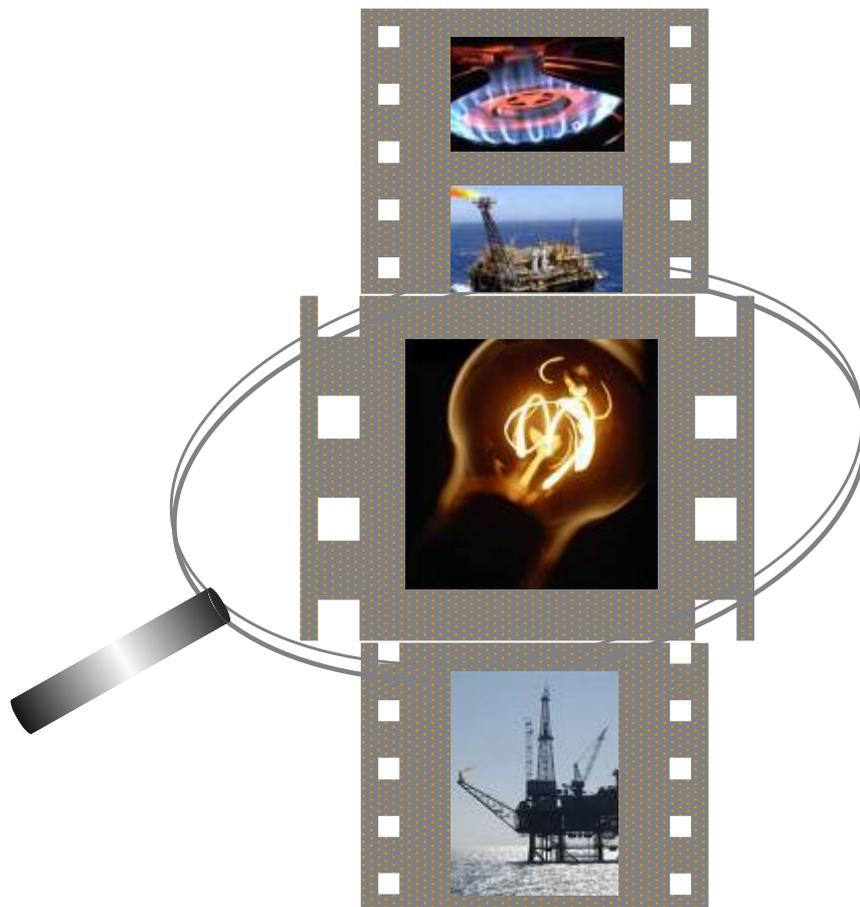




Tribunal de Contas

Auditoria à Regulação no Sector Energético



**Relatório n.º 21/2007
2.ª Secção**



PROCESSO N.º 02/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 21/2007 – 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À REGULAÇÃO NO SECTOR ENERGÉTICO

Julho 2007

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas www.tcontas.pt

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel. 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Ana Dias

Maria João Silveira

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

António Garcia (Auditor Chefe)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

Conselheiro Dr. Armindo Sousa Ribeiro

Conselheiro Dr. António José Avérous Mira Crespo

Conselheira Dr.ª Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1	INTRODUÇÃO.....	5
1.1	Natureza e âmbito da acção	5
1.2	Objectivos da Auditoria	5
1.3	Metodologias Utilizadas	6
1.4	Contraditório.....	6
2	CONCLUSÕES GERAIS.....	7
2.1	Nota Introdutória	7
2.2	O Enquadramento Comunitário	9
2.3	O Sector Nacional da Energia	12
2.4	O modelo institucional de regulação.....	15
2.5	Dinamismo das entidades reguladoras	20
2.6	Liberalização e regulação	20
2.7	Aspectos críticos mais relevantes.....	25
3	RECOMENDAÇÕES	26
II	CORPO DE RELATÓRIO	27
4	CONTEXTO DO SECTOR.....	27
4.1	Contexto legal e institucional na União Europeia	27
4.2	Estratégia governamental para o sector	30
4.3	Quadro legal nacional e acesso às actividades.....	31
4.3.1	Sistema eléctrico nacional.....	32
4.3.2	Sistema nacional de gás natural	35
4.3.3	Sistema petrolífero nacional	36
4.4	Contexto económico	37
5	AMBIENTE REGULATÓRIO/ MODELO DE REGULAÇÃO	38
5.1	Modelo institucional de regulação.....	38
5.2	Articulação entre entidades públicas	42
5.3	Poder Regulamentar	43
5.4	Poder sancionatório	44
5.5	Arbitragem e resolução de conflitos.....	45
6	QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO.....	46
6.1	Factores críticos das actividades reguladas	46
6.2	Liberalização dos mercados	48
6.3	Participação do Estado no meio empresarial	52
6.4	Adequação de recursos	54

6.5	Tarifas.....	55
6.5.1	Tarifas de electricidade em vigor até um de Julho de 2006.....	55
6.5.2	Revisão extraordinária do tarifário de electricidade (Julho de 2006).....	59
6.5.3	Proposta de tarifas de electricidade para 2007 (Outubro de 2006).....	60
6.5.4	Tarifas de electricidade para 2007 finalmente aprovadas.....	60
6.5.5	Sector do Gás Natural.....	64
6.5.6	Sector do Petróleo.....	66
6.6	Qualidade de serviço.....	67
6.7	Clientes especiais.....	69
6.8	Transparência tarifária.....	70
6.9	Acesso às redes.....	71
6.10	Serviço universal e serviço público.....	72
7	MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO.....	73
7.1	Controlo sobre a actividade de regulação independente.....	73
7.1.1	Controlo – entidades não nacionais.....	73
7.1.2	Controlo – entidades nacionais.....	73
7.1.3	Controlo orgânico.....	77
7.2	Monitorização dos mercados.....	78
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	81
8	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	81
9	DESTINATÁRIOS.....	81
10	PUBLICIDADE.....	82
11	EMOLUMENTOS.....	82
IV	ANEXOS.....	85



SIGLA/TERMOS

AT	Alta Tensão
BT	Baixa Tensão
BTE	Baixa Tensão Especial
BTN	Baixa Tensão Normal
CAE	Contrato de Aquisição de Energia
DGGE	Direcção-Geral de Geologia e Energia
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MAT	Muito Alta Tensão
MIBEL	Mercado Ibérico de Electricidade.
MT	Média Tensão
OMIE	Operador do Mercado Ibérico Espanhol
OMIP	Operador do Mercado Ibérico Português
SAIFI	Indicador de frequência média de interrupções do sistema
SAIDI	Indicador de duração média de interrupções do sistema
TVCF	Tarifas de venda a clientes finais



I Sumário Executivo

1 INTRODUÇÃO

1.1 Natureza e âmbito da acção

Do Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas, para 2006, consta uma auditoria temática e horizontal à Actividade Regulatória, com incidência nos Sectores da Concorrência, da Água, da Energia, das Telecomunicações e do Transporte Ferroviário. Todas estas auditorias foram já aprovadas em Relatórios do Tribunal, com excepção da referente ao sector da Energia, objecto do presente documento.

O TC decidiu, pela primeira vez, escolher o tema da Regulação para uma das suas auditorias, quer pela oportunidade que o conhecimento desta matéria encerra, quer pelo impacto positivo que esta acção poderá acarretar para o melhor funcionamento dos mercados envolvidos e respectiva transparência, quer, finalmente, pelo contributo que poderá construtivamente dar para a melhor satisfação dos consumidores, ou seja, a realização do interesse público dos cidadãos.

O presente relatório culmina a realização de várias auditorias de gestão, de natureza temática, com incidência sobre a actividade de Regulação, neste caso, no Sector da Energia. No entanto, o seu âmbito não se confina à regulação em sentido estrito, tendo sido abrangidos também factores que, no modelo institucional em vigor, estavam a contribuir para limitar a mesma actividade.

A importância, na perspectiva dos objectivos de auditoria traçados pelo TC, dos acontecimentos no Sector da Energia, verificados ao longo do ano de 2006 e princípios de 2007, fez com que o desenvolvimento, nesse período, dos respectivos riscos fosse também objecto de análise neste relatório. Dessa forma, o conteúdo do relatório abrange um contexto temporal que se estende de 2001 até inícios de 2007.

Com efeito, 2006 foi um ano no qual, de forma particular, tanto a ERSE como a DGGE desenvolveram intensa actividade.

A intervenção nos mercados pela reguladora independente centrou-se, sobretudo, até ao final de 2006, no sector da energia eléctrica, uma vez que a liberalização do mercado do gás natural não se verificou nesse ano, por via de ter sido considerado, para efeitos da Directiva Comunitária aplicável, um mercado emergente e, por isso, alvo de derrogação. Por sua vez, também só em Fevereiro de 2006, a regulação do sector petrolífero passou a ser competência da ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, não revestindo, ao longo do último ano, ainda, prioridade desta entidade reguladora independente. A própria regulamentação deste sector não se encontrava totalmente elaborada no final de 2006. Por este motivo, sem deixar de abranger outros sectores (petrolífero e do gás natural), foram objecto de maior desenvolvimento as temáticas relativas ao sector da electricidade.

1.2 Objectivos da Auditoria

De acordo com o Plano Global de Auditoria, foram formulados, como objectivos da presente auditoria, a identificação e caracterização dos aspectos seguintes:

- Contexto legal, institucional e económico do Sector da Energia;
- Ambiente regulatório/modelo de regulação;
- Problemas e questões-chave de regulação;
- Modelo de controlo e monitorização.

A esta luz, o presente relatório limita-se a apresentar um diagnóstico da regulação sectorial, não podendo, nem devendo, ser considerado, como injustificadamente chegou a ser referido no contraditório, como uma avaliação da política energética, nem como uma contribuição para a limitação da que é a legítima margem de actuação futura de qualquer das entidades que nele serão referidas.

1.3 Metodologias Utilizadas

O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração os procedimentos e normas de auditoria previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas, bem como as normas utilizadas pela INTOSAI.

Numa primeira fase, procedeu-se ao levantamento e análise de elementos de diversas proveniências. Entre esses elementos contam-se diplomas legais, nacionais e comunitários, bem como relatórios e estudos sobre a temática da auditoria.

Posteriormente, para além dos questionários que foram elaborados e remetidos à ERSE e à DGGE – Direcção-Geral de Geologia e Energia –, destacam-se, ainda, os esclarecimentos adicionais que, a pedido do Tribunal, foram prestados por estas mesmas entidades.

1.4 Contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, o Juiz Relator remeteu uma versão preliminar do presente relatório ao Ministro das Finanças, ao Ministro da Economia e da Inovação, enquanto entidades de tutela, bem como à Direcção-Geral de Geologia e Energia, para, querendo-o, se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões. A referida versão preliminar foi, para o mesmo efeito, remetida à ERSE, na pessoa do seu actual Presidente do Conselho de Administração e, ainda, na do seu homólogo anterior.

Não se pronunciou, sobre a versão preliminar deste relatório, o Ministro da Economia e da Inovação.

O Ministro das Finanças respondeu apenas com uma alegação única a qual originou a inserção de correspondentes alterações no texto final.

Na resposta recebida da DGGE são essencialmente abordadas a independência, autonomia e competências da ERSE, bem como matérias relacionadas com política energética, como a limitação tarifária e, ainda, os CAE e o MIBEL. Assim, os comentários enviados têm a ver, sobretudo, com as questões associadas às responsabilidades da tutela, a qual, como se referiu, apesar de ter sido instada para o fazer, não emitiu, formalmente, resposta em sede de contraditório. Neste ponto, deve sublinhar-se que, quanto ao enquadramento das referências a matérias de política energética, o texto inicial do Tribunal, enviado para contraditório, tinha já a preocupação de referir:

Deve ser sublinhado que o âmbito do presente relatório é, como se disse, a regulação no sector da energia, uma vez que dada a interdependência da matéria com a política energética, poderá, eventualmente, existir a tentação de confirmar ou infirmar a mesma política através de informação agora apresentada. Tal, está, obviamente, fora do âmbito do presente trabalho, o qual apenas refere matérias relacionadas com aquela política, na medida do estritamente necessário para a análise à qual o TC se propôs.

No texto que agora fixa o Tribunal reforçou, caso a caso e nos pontos em que tal se julgou justificado, a distinção entre a análise da regulação sectorial e outro tipo de apreciações que estão fora do âmbito desta auditoria.

Por outro lado, se é certo que o Ministro da Economia e Inovação não respondeu **directamente** ao Tribunal no tocante à versão preliminar do texto do relatório de auditoria, que lhe foi expressamente enviado, todavia vieram a ser conhecidas pelo Tribunal, por via do envio, pela ERSE, de um parecer que lhe foi solicitado por aquele membro do Governo, as questões que o texto inicial do Tribunal havia suscitado ao dito Ministro da Economia.

Aliás, a ERSE acabou por solicitar ao Tribunal que aquele seu parecer, destinado ao Ministro da Economia, a pedido deste, fosse considerado, em sede de contraditório, como complemento da sua anterior resposta.



Note-se que algumas das questões, colocadas pelo Ministro da Economia e da Inovação, à ERSE não tinham suficiente aderência ao texto enviado pelo TC. Com efeito, certas daquelas questões tinham por base apenas parte da informação apresentada, enquanto outras traduziam uma leitura do texto de acordo com objectivos diferentes dos da auditoria, concretamente a apreciação de vertentes de política energética, o que esteve sempre fora das preocupações e do agir do Tribunal.

Deve referir-se, a este propósito, como exemplo, que o texto que figura no ponto relativo aos aspectos críticos mais relevantes das conclusões gerais incorpora igual relevo aos factos positivos e negativos ocorridos no período em análise, por ser precisamente essa a realidade, em termos de actividades regulatória.

Das alegações inicialmente recebidas, em sede de contraditório, do actual Presidente do CA da ERSE, o Tribunal sublinha a convicção expressa de que “quando são adoptadas as metodologias apropriadas, estes relatórios podem contribuir para melhorar as práticas regulatórias bem como suscitar o debate sobre as mudanças necessárias nos modelos de governação das instituições a quem cabe desenvolver as actividades de regulação”.

A ERSE, através, também, do seu actual Presidente do CA, refere, ainda, nada ter a acrescentar aos factos apresentados, embora possa não partilhar da perspectiva veiculada, no que respeita a algumas interpretações de dados empíricos presentes no relatório.

Por sua vez, o Presidente cessante do CA da ERSE refere, igualmente em sede de contraditório, que, na sua perspectiva, o texto do relato inicial do TC configura “uma excelente e pormenorizada análise do desempenho da regulação no sector da energia”.

Outro facto relevante foi o de, na sequência da apreciação da versão preliminar do presente relatório, o Presidente cessante da ERSE ter posto a hipótese de ser o Tribunal a patrocinar a existência de condições para a melhor realização da, “tão difícil quanto indispensável”, análise do impacto regulatório.

À luz do processo contraditório, foram, em suma, de acordo com o que é uso fazer-se relativamente a todos os relatórios de auditoria, na sequência da exaustiva análise dos comentários apresentados ao TC, efectuadas, nos casos em que tal foi possível e pertinente, alterações directamente no texto pré-existente, bem como introduzidas notas adicionais alusivas aos comentários recebidos.

Finalmente, em anexo ao presente relatório e dele fazendo parte integrante, são publicadas, na íntegra, todas as respostas recebidas.

2 CONCLUSÕES GERAIS

2.1 Nota Introdutória

O sector da energia abrange os sectores da electricidade, do gás natural e petrolífero. As responsabilidades de regulação estão atribuídas à ERSE e à DGGE¹.

O enquadramento legal dos sectores e, consequentemente, da regulação, esteve, desde Fevereiro de 2006, em fase de desenvolvimento. A nova legislação veio mesmo a consagrar transferências de competências da esfera do Governo para a da entidade reguladora independente sectorial.

Assim, a profusão e importância de tal actividade legislativa, implicou, para o TC, exigências de análise redobradas. Em 2006, para além da atribuição à entidade reguladora independente da regulação do sector petrolífero, ocorreram, também, outros factos relevantes, tais como a transposição de novas Directivas Comunitárias, a nova organização de todos os sectores regulados, a redistribuição de responsabilidades de regulação, um novo enquadramento regulamentar, os processos de liberalização dos mercados do gás e da electricidade, bem como os desenvolvimentos no âmbito do Mercado Ibérico de Electricidade – MIBEL.

¹ Nestes sectores nem todas as actividades estão sujeitas a regulação.

Deve ser, desde já, sublinhado que o âmbito do presente relatório é a regulação no sector da energia. A política energética está, obviamente, fora do âmbito do presente trabalho, o qual apenas refere matérias relacionadas com aquela política, na medida do estritamente necessário, para concretização da auditoria a que o TC se propôs.

Deve também realçar-se que se considerou positivo, para a prossecução dos objectivos da auditoria, o facto de os trabalhos terem decorrido ao longo de um período tão marcante, uma vez que tal possibilitou acompanhar, de perto, as transformações operadas, bem como o respectivo impacto, tanto ao nível dos diversos intervenientes no mercado, como no âmbito das questões específicas da regulação.

Desta forma, a par dos acontecimentos, foi possível identificar e confirmar riscos emergentes, bem como avançar com conclusões sobre as causas das dificuldades, algumas publicamente percebidas, dos processos de transformação operados ao longo do ano transacto. Pelas mesmas razões, pôde-se, também, aferir, em tempo e relativamente a matérias sensíveis, a constância argumentativa da entidade reguladora independente sectorial.

Neste contexto o Tribunal salienta a importância de as regras de um mercado liberalizado serem clara e atempadamente definidas e conhecidas pelos intervenientes no mercado, uma vez que, afinal, o que se pretende é potenciar os efeitos benéficos das dinâmicas por estes gerados.

Neste sentido, a adequação da informação, a sua disponibilidade e transparência, bem como, conseqüentemente, a sua previsibilidade, são matéria-prima para a construção de um mercado saudável, estando o regulador cingido às funções e à articulação das variáveis que lhe são atribuídas pelo enquadramento legal que lhe é exógeno.

Em 2006, com efeitos na transparência e previsibilidade da informação, o enquadramento legal das tarifas aplicáveis à designada baixa tensão normal, na qual são abrangidos os consumidores domésticos, foi alterado, por duas vezes, a última das quais em Dezembro, o que se relacionou com um risco já sublinhado pelo

Tribunal em anteriores auditorias: o risco de as funções atribuídas às entidades reguladoras independentes, sofrerem alguma indefinição, o que se torna particularmente importante, pela negativa, em períodos conjunturalmente complexos e de alteração estrutural dos mercados, nos quais poderia tomar maior relevância o efeito de definição de mercados potenciado pela regulação.

Por outro lado, até às portas da liberalização do mercado da electricidade, verificou-se alguma conflitualidade entre o objectivo de liberalização global, com origens em 1995, que motivou a criação de uma entidade reguladora independente, e objectivos pertencentes a outros domínios de actuação pública.

Enquanto a acção da entidade reguladora independente tinha como principal desafio a criação de condições duradouras para o aproveitamento da liberalização do mercado, já o Governo, para além de tal desafio, tinha também, em mãos, outras questões prementes, tais como o cumprimento de metas ambientais, a promoção das energias renováveis, o aumento da segurança do abastecimento, a diminuição da dependência do exterior, a alteração do quadro legal dos sectores e o aprofundamento do Mercado Ibérico de Energia.

Para além das questões descritas, durante 2006, desencadearam-se diversas situações de conjuntura, como a pressão social para a descida de tarifas em baixa tensão normal.

Por outro lado, outros assuntos houve que estiveram, em 2006, na ordem do dia, como a continuação da privatização de participações do Estado, a manutenção ou não de participações privilegiadas em empresas dominantes, a reestruturação da malha empresarial (cada vez mais interdependente entre os sectores do gás natural e da electricidade) ou, ainda, a resistência a pressões inflacionistas.



Quanto ao sector da electricidade, o papel da ERSE reguladora relaciona-se, sobretudo, com questões associadas às redes de transporte e de distribuição. No entanto, a sua acção, ao nível do comercializador regulado, designado como “comercializador de último recurso”², tem um enorme potencial de definição dos contornos do mercado de comercialização não regulado.

É este o motivo pelo qual a possibilidade de influência do Governo, no desempenho específico desta atribuição da entidade reguladora independente sectorial, não é despreciada. Tanto mais que, como se sabe, o Estado detém interesses em empresas que, apesar da liberalização, persistem com posições dominantes no mercado.

Cabe, a este propósito, referir que entre as preocupações mais actuais da Comissão Europeia está o aumento de transparência, tanto pela possibilidade de entrada de novos operadores no mercado, como pela prevenção da manipulação de preços. Tais questões associam-se directamente à necessidade de uma maior competitividade, em mercados liberalizados.

De qualquer forma, não pode esquecer-se que o requisito de independência da entidade reguladora é condição essencial para a eficácia da regulação num mercado liberalizado.

Por isso, é também indispensável a estabilidade do âmbito e do contexto sobre o qual essa independência se projecta.

Por outro lado, já em 2007 e com a liberalização concretizada, persistia, em termos legais, a falta de definição em alguns domínios do sector da electricidade³ e, noutros casos, a necessidade da sua reformulação. Nestes últimos se incluía a necessidade de redefinição das condições de exercício do poder sancionatório da entidade reguladora independente.

Acresce, também, que se notou ter existido falta, ao longo de 2006, de articulação entre o Governo e a entidade reguladora independente, patente, por exemplo, na falta de conhecimento, por parte desta, do ponto de situação sobre as alterações estatutárias que lhe eram indispensáveis.

Note-se, finalmente, que a julgar pelas tendências verificadas a nível Comunitário, ao longo de 2006 e em Janeiro de 2007, o quadro regulatório europeu poderá, a breve trecho, sofrer revisão. As modificações poderão vir a passar pelo reforço da regulação independente, tanto ao nível Comunitário, como dos Estados-Membros.

Resta referir que a atenção que o TC entendeu dar às matérias expostas, pelos seus efeitos profundos, ao nível dos serviços essenciais prestados aos cidadãos, são igualmente importantes pelas reflexões que poderão motivar sobre a necessidade de implementação da regulação e, neste caso, não apenas no que diz respeito ao sector da energia.

2.2 O Enquadramento Comunitário



As normas comunitárias em vigor distinguem enquadramentos diferentes para os sectores que, no âmbito nacional, se encontram abrangidos pela mesma entidade reguladora independente:

- Um enquadramento para o sector petrolífero;
- Enquadramentos semelhantes para os sectores da electricidade e do gás natural.

De facto, ao nível Comunitário, constata-se que, para o sector petrolífero:

- As normas comunitárias não atribuem, às entidades reguladoras sectoriais, papel específico;
- Às autoridades nacionais de concorrência cabe verificar as regras comunitárias sobre concorrência.

Já para os sectores da electricidade e do gás natural vigora a obrigatoriedade, para os Estados-Membros, de serem contempladas, nos respectivos quadros legais, as seguintes características:

² Papel intrinsecamente ligado à garantia do serviço universal.

³ Caso da cessação dos Contratos de Aquisição de Energia.

- **Existência de entidades reguladoras totalmente independentes dos interesses dos sectores regulados, ainda que se preveja que algumas das medidas por si propostas, como a fixação de metodologias de cálculo ou de tarifas de transporte ou de distribuição, possam ser alvo de aprovação ou rejeição formal por parte de um “organismo competente” do Estado-Membro.**
- **Serviço universal** garantido para todos os **clientes domésticos**, podendo também ser extensível a determinadas empresas⁴.
- **Operadores das redes de transporte e distribuição que sejam independentes**, pelo menos no plano jurídico, **da organização e da tomada de decisões de outras actividades não relacionadas com a sua**, nos casos em que ocorra integração vertical sem que, no entanto, seja obrigatória a separação da propriedade dos activos das respectivas redes (transporte ou distribuição), da empresa verticalmente integrada
- **Separação de contas para todas as empresas** do sector, relativamente a cada uma das actividades por si exercidas.

As Directivas em vigor⁵ têm como objectivos:

- **Concretização do mercado interno;**
- **Aumento de eficiência dos mercados;**
- **Reduções de preços;**
- **Padrões de serviço mais elevados;**
- **Maior competitividade.**

Entre os meios preconizados para atingir tais objectivos contam-se:

- **Aceleração da liberalização nos sectores regulados e aumento da concorrência;**

- **Homogeneização dos graus de abertura do mercado existentes nos Estados-Membros;**
- **Redução do risco de ocorrência de posições dominantes e de comportamentos predatórios;**
- **Garantia de tarifas de transporte e distribuição não discriminatórias pelo acesso à rede através de tarifas publicadas antes da sua entrada em vigor e garantia da protecção dos pequenos clientes e dos clientes vulneráveis;**
- **Aumento da interoperabilidade de sistemas.**

Para prosseguir os objectivos descritos, as normas comunitárias em vigor, relativamente aos sectores da electricidade e do gás natural, não são consideradas, pela Comissão Europeia, suficientes, pelo que está, em meados de 2007, em discussão a respectiva revisão.

As posições, da Comissão Europeia, do ERGEG (Grupo Europeu dos Reguladores de Electricidade e Gás)⁶, CEER (Conselho Europeu de Reguladores de Energia)⁷, foram-se alinhando, nomeadamente ao longo de 2006.

A Comissão Europeia, já em Janeiro de 2007, ao analisar a necessidade de uma política europeia de energia, veio advogar um mercado europeu de energia tendo como pilares **a competitividade, a sustentabilidade e a segurança de abastecimento**⁸.



Entre as matérias consideradas importantes pela Comissão Europeia, contam-se:

- **O desenvolvimento e operação de uma rede integrada a nível europeu;**
- **A identificação de deficits de infra-estruturas, bem como do correspondente investimento;**

⁴ Eventualmente extensível a empresas com menos de 50 trabalhadores e volume de negócios ou balanço anual não superior a 10 milhões de euros.

⁵ Para os sectores da electricidade e do gás natural, respectivamente, as Directivas 2003/54/CE e 2003/55/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2003.

⁶ Órgão consultivo da Comissão Europeia

⁷ Formado pelas entidades reguladoras, na sequência dos *fora* criados por decisão da Comissão Europeia

⁸ “An energy policy for Europe: Commission steps up to the energy challenges of the 21st century”, 10 de Janeiro de 2007.



➤ **A maior segurança da rede**, para o que seria necessária a proposta de padrões mínimos de segurança comuns, pelos operadores.

➤ **A adequada capacidade de geração de electricidade e abastecimento de gás**⁹.

➤ **A separação eficiente de actividades, preferentemente, através da separação da propriedade**, nos operadores intervenientes em mais do que uma actividade quando necessário ou, apenas, quando tal se mostrar impossível ou desproporcionado, pela separação estrutural.

A própria Comissão Europeia refere existirem evidências económicas de que a separação da propriedade (preferida pelos reguladores independentes) é a mais eficaz para garantir a possibilidade de escolha aos consumidores e encorajar o investimento.

➤ **O aumento de transparência,**

o que seria levado a cabo, nomeadamente pela estipulação de requisitos mínimos, relativamente à operação de empresas, em todos os mercados nacionais, em moldes semelhantes aos que se passam no sector das comunicações, de forma a ser proporcionada uma maior competitividade pela:

- **entrada de novos operadores** no mercado,
- **prevenção da manipulação de preços,**



No campo específico da regulação, a Comissão refere ainda a necessidade de uma regulação eficaz, pelo que chama a atenção para três opções a considerar:

➤ **A evolução gradual da via actual, pelo reforço da colaboração entre entidades reguladoras nacionais,**

o que implicaria que os Estados-Membros dessem aos seus reguladores nacionais um objectivo Comunitário, introduzindo um mecanismo pelo qual a Comissão pudesse rever algumas decisões dos reguladores nacionais que afectassem o Mercado Interno da Energia¹⁰.

➤ **Uma rede europeia de reguladores independentes,**

o que implicaria a formalização do papel do ERGEG, com um mandato definido para determinadas questões com implicações transfronteiriças.

Neste caso, a Comissão envolver-se-ia para assegurar a defesa dos interesses Comunitários. Esta solução aparece designada como “ERGEG +”.

➤ Finalmente, a **criação de um organismo ao nível da Comunidade, ao qual seria atribuída a responsabilidade pela adopção de medidas em matérias transfronteiriças.**

A Comissão Europeia considerou, em Janeiro de 2007, que, em termos de eficácia, a solução a considerar deveria, no mínimo, adquirir os contornos da hipótese “ERGEG +”.

Deve notar-se que, conforme previamente tinham manifestado o CEER e o ERGEG, as primeiras duas possibilidades descritas assentam no reforço de poderes das entidades reguladoras nacionais.

⁹ Note-se que a última quinzena de Janeiro de 2007, correspondeu, a um avolumar de preocupações, face a um eventual papel concertado, fora da União Europeia, de países abastecedores de gás natural.

¹⁰ O TC referia no seu recente Relatório sobre a Regulação no Sector das Comunicações que, a nível comunitário, um quadro regulatório semelhante ao que vigora para o Sector das Comunicações pudesse ser aplicado a outras indústrias de rede, nomeadamente no Sector da Energia. É este o enquadramento, que inclui um procedimento de consulta, a que se refere a Comissão Europeia.

Mesmo no caso da opção pela criação de um organismo ao nível da Comunidade, dadas as já descritas necessidades identificadas pela Comissão Europeia, na sua maior parte na esfera da regulação, a possibilidade de majorar os efeitos da acção das entidades reguladoras seria determinante. Note-se que a entidade que se prevê possa vir a ser criada ao nível comunitário não deixará de ter um âmbito de actuação da maior importância, mas, de acordo com o referido, restrito.

2.3 O Sector Nacional da Energia



Portugal tem sido crescentemente dependente de recursos energéticos importados¹¹.

O saldo importador de energia, em 2005, totalizou **5 514 milhões de euros**, o que representou um **agravamento de 45,1%**, relativamente ao saldo importador de energia do ano anterior.

Tiveram peso nas **importações de energia** de 2005¹²:

- **O petróleo e seus derivados, em cerca de 76,7%;**
- **O gás natural, em cerca de 12%;**
- **A electricidade 6,1%.**

As **importações de energia** tiveram, em 2005, um aumento¹³ de:

- **234%, no que respeita à energia eléctrica;**
- **53,4 %, para o gás natural;**
- **42,7%, relativamente ao petróleo (ramas e refinados)**

Os valores totais de exportações de energia foram, face às respectivas importações, pouco significativos, destacando-se:

- **1 231 milhões de euros de reexportação** de produtos petrolíferos;
- **Apenas 100 milhões de euros de exportações** de energia eléctrica.

O preço médio do kWh, sem impostos, desde 2003, tem apresentado sempre uma divergência, superior a 20%, acima da média europeia¹⁴.

Porém, com impostos, fruto de uma baixa carga fiscal relativa e da vigência de limitações tarifárias legalmente impostas, o mesmo preço tem-se situado, desde 2005, abaixo da média europeia.

O preço médio por Gigajoule, para os consumidores domésticos, tem sido, desde 2001, superior à média europeia¹⁵.

Pela reduzida carga fiscal relativa, em 2005 e 2006, o preço médio por Gigajoule, para os consumidores industriais ficou abaixo da média europeia.



Em consequência, **detecta-se também uma grande dependência dos preços externos dos recursos energéticos.**

Tomando como referência as importações de petróleo, à variação no valor das importações já referida de **42,7%**, entre 2004 e 2005, contrapõe-se uma variação no volume de petróleo importado de apenas **12,7%**, diferença que poderá ser explicada pela variação de preços.

Os preços médios, em dólares, de importação de energia, de 2005, sofreram agravamentos, face a 2004, de 30,4% para o petróleo bruto, de 29,2% para o gás natural e de 79% no caso da energia eléctrica.

O peso da importação líquida de energia no PIB tem apresentado uma tendência crescente (foi de 3,7%, em 2005 e 2,7 em 2004).

¹¹Dados de "Factura Energética Portuguesa", DGGE, Abril de 2006. Dados de 2006, ainda não disponíveis, à data da conclusão dos trabalhos de auditoria.

¹² Em valor

¹³ Em valor.

¹⁴ Europa dos 15.

¹⁵ Com e sem impostos (neste caso excluindo IVA) e quer relativamente à média da Europa dos 15, quer relativamente à média da Europa dos 25.



Verifica-se uma grande aposta nas energias renováveis que, de acordo com fonte da Comissão Europeia, não tem, no entanto, cumprido as metas propostas, o que implica que os seus efeitos a nível da regulação possam adquirir cada vez maior relevância.

Os motivos principais desta aposta prendem-se com:

- Os únicos recursos nacionais serem, exclusivamente, os renováveis;
- Contribuem para diminuir a dependência externa;
- Na medida dessa diminuição, aumentam a segurança do abastecimento;
- Como é sabido, as energias renováveis contribuem, ainda, para a prossecução de objectivos ambientais.

Em Outubro de 2006, a DGGE destacava que:

- Entre Janeiro e Outubro de 2006, a produção de energia eléctrica, a partir de fontes renováveis, aumentou cerca de 68%, relativamente a igual período do ano anterior, sobretudo devido à produção hidroeléctrica.
- **No mesmo período a produção eólica cresceu 77%.**

Como se verá mais abaixo, o aumento do recurso a fontes renováveis tem provocado efeitos substanciais no sector eléctrico, ao nível tarifário, sendo esta a única justificação para as referências a esta vertente da política energética, no presente relatório, estando fora de causa a sua avaliação que não se pretende levar a cabo nesta auditoria.



A política sectorial tem enquadramento estratégico próprio, expresso num único documento de síntese, com identificação dos seus principais vectores e integrando-os com objectivos ambientais e de desenvolvimento.

Não obstante a atenção, em diversos documentos¹⁶, ao sector, enquanto tema de reflexão a nível político, a estratégia governamental para a energia encontra-se, no essencial, espelhada na “Estratégia Nacional para a Energia”.

O mesmo documento, a partir do diagnóstico da envolvente e das condições sectoriais, enquadra, sucintamente, as linhas de orientação política, refere medidas a adoptar e prevê um sistema de acompanhamento.

Independentemente de críticas que possam, eventualmente, surgir à sua forma ou à sua orientação, nas quais, evidentemente, o Tribunal não participa nem as avalia, tal documento constitui, pela concorrência de matérias relevantes que, naturalmente, se entrecruzam com a regulação no domínio da energia, um esforço de síntese a nível estratégico **sublinhável, como passo para a possibilidade de uma maior coerência e transparência legislativa e operacional.**

Conceptualmente a regulação independente pressupõe a observância da lei e da estratégia governamental para os sectores regulados. O facto de tal estratégia ter, da forma referida, suporte formal, **cria condições para um melhor alinhamento de todos os intervenientes no sector.**



A estratégia governamental referida teve, em Fevereiro de 2006, sequência com a aprovação de novas leis de enquadramento dos sectores da electricidade, do gás natural e do petróleo¹⁷.

Estes diplomas legais visavam preparar e/ou desenvolver a liberalização dos sectores, transpondo para a legislação nacional princípios consagrados nas Directivas Comunitárias, aplicáveis aos sectores em causa.

¹⁶ Entre os quais as Grandes Opções do Plano e o Programa do Governo.

¹⁷ Respectivamente os Decretos-Lei n.ºs 29/2006, 30/2006 e 31/2006, todos de 15 de Fevereiro.

Relativamente ao sector eléctrico, o quadro legislativo actual visou substituir outro datado de 1995 que tinha já sido alvo de alterações em praticamente todos os anos subsequentes¹⁸. Embora com relevância para as condições de liberalização do sector eléctrico, a anterior configuração do sector era, agora, tida como demasiado complexa. Naquela configuração, a par da diferenciação entre actividades do sector, vigoravam outras, como a distinção entre um sistema eléctrico de serviço público e um sistema eléctrico independente ou, ainda, a distinção entre cliente ou produtor vinculado e não vinculado¹⁹. A diversidade destas características tinha, ainda, implicações a outros níveis, como era o caso das condições de acesso às redes.

Quanto ao sector do gás natural a transposição da Directiva 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho e de 26 de Junho de 2003, iniciou-se em 15 de Fevereiro de 2006, com o Decreto-Lei n.º 30/2006.



A ausência de um completo quadro legal para o sector da energia, durante 2006 e princípio de 2007, marcou, tal período, pela falta, em domínios fundamentais, de estabilidade e de previsibilidade, factores indispensáveis ao bom funcionamento dos mercados e ao desempenho eficaz da regulação.

Os diplomas que iniciaram, em Fevereiro de 2006, novos quadros legais para os sectores da electricidade, gás natural e petrolífero, remeteram para legislação complementar inúmeros aspectos que ainda não se encontravam esclarecidos vários meses depois²⁰.

Entre tais aspectos contam-se a definição dos regimes de exercício das diversas actividades sectoriais, de transmissão ou oneração de bens afectos ao serviço público e a própria especificação da afectação de responsabilidades de regulação entre entidades públicas.

Relativamente ao sector eléctrico e às consequências da instabilidade legal, com impacto na regulação, o Conselho Consultivo da ERSE, em 2005, sublinhava²¹:

“as consequências das incertezas quanto à evolução das condicionantes normativas e institucionais, nomeadamente as relacionadas com o processo de liberalização dos mercados de energia eléctrica e de gás natural, que contribuíram para exacerbar as dificuldades de desenvolvimento dos projectos e acções que neste âmbito, haviam sido calendarizados.

Também a ERSE, na sua resposta ao questionário do TC, remetido na fase de desenvolvimento da auditoria, referia, já em Maio de 2006, que:

“ao nível da produção ordinária, os procedimentos de atribuição de licença não estão ainda clara e completamente definidos, o que provocou a paragem de investimentos”.

No caso do sector da electricidade, em 2006, tal situação merece particular destaque, uma vez que a instabilidade se verificou antes e depois da transição para a completa liberalização do mercado de BTN.

¹⁸ Em 1996, duas em 1997, em 1999, em 2000, 4 em 2002, 3 em 2003, 4 em 2004.

¹⁹ Com base em determinadas características como a potência instalada ou limiares de consumo

²⁰ Relativamente ao sector petrolífero tal não tinha acontecido até Agosto de 2006, no caso do sector do gás natural, apenas em 26 de Julho o Decreto-Lei n.º 140/2006 veio, entre outros aspectos, definir os regimes jurídicos aplicáveis às actividades do sector. No que toca ao sector eléctrico os regimes jurídicos aplicáveis às actividades do sector vieram a ser fixados em 23 de Agosto pelo Decreto-Lei n.º 172/2006.

²¹ À guisa de condicionante à acção do Conselho de Administração, mas fazendo uma apreciação positiva da respectiva actuação. Diga-se que tanto o Conselho Consultivo, como o Conselho Tarifário se mostraram bastante activos, com pareceres de grande riqueza informativa, incluindo em sede de declaração de voto dos respectivos membros.



Uma regra básica e enquadradora das tarifas em Baixa Tensão Normal²² foi publicada em Agosto de 2006 e veio a ser alterada em Dezembro do mesmo ano.

Uma limitação semelhante tinha vigorado²³ em 2005.

A publicação do respectivo diploma legal foi tão tardia que a publicidade, dada pela ERSE, relativamente às tarifas para 2007, lhe antecedeu.

Acresce que mesmo a norma anterior sobre a limitação tarifária (de Agosto de 2006) tinha carácter transitório e excepcional²⁴.

Uma vez que a liberalização, que abrangeu o nível de tensão referido, se deu em Setembro de 2006, a reformulação da mesma norma, meses mais tarde, constituiu uma clara mudança administrativa de regras. A esta matéria se voltará adiante.



Ao nível do tecido empresarial persiste um domínio de empresas com ligações ao Estado.

O mercado continua dominado pelos operadores históricos, nos quais o Estado detém interesses directos.

Ora, dada a pouca transparência do mercado grossista (produção) e dos previsíveis resultados dos processos de liberalização a médio/longo prazo, os mercados poderão, na ausência de mudança de enquadramento (nomeadamente de regulação imposto a nível comunitário), não possuir dinâmica para a alteração substancial da situação.

2.4 O modelo institucional de regulação



No essencial, segundo o novo quadro legal surgido em 2006²⁵, as funções de regulação que persistem com ligação directa ao Governo são desempenhadas por uma entidade pública distinta do Executivo e, na generalidade dos casos, encontra-se tipificado o relacionamento da DGGE com a entidade reguladora independente sectorial.

A regulação sectorial cabe a duas entidades reguladoras, uma directamente tutelada pelo Governo, a DGGE – Direcção-Geral de Energia e Geologia e, a outra, uma entidade reguladora independente.

A DGGE é um organismo do Ministério da Economia com funções de apoio à decisão e à execução da política energética preparando, ainda, a legislação quadro do sector energético, bem como a regulamentação técnica de segurança. Paralelamente, procede ao acompanhamento das cláusulas contratuais das concessões.

As atribuições da DGGE na sua lei orgânica vigente até Janeiro de 2007, configuravam-na, essencialmente, como um órgão de apoio ao Governo.

Durante os trabalhos de auditoria a DGGE referia que em breve viria a ter uma nova Lei Orgânica, o que veio a acontecer em final de Abril de 2007²⁶.

De qualquer modo, o quadro legal surgido em 2006, veio atribuir-lhe marcados poderes de regulação, entre os quais a emissão de normas regulamentares.

²² Limitação tarifária das TVCF em BTN, à taxa de inflação e escalonamento do impacto do deficit tarifário, nas tarifas ao consumidor final.

²³ Para efeitos de aplicação pela entidade reguladora independente.

²⁴ Tanto pela respectiva redacção, como pela sua inclusão no diploma que lançou, as bases do novo Sistema Eléctrico Nacional.

²⁵ Referimo-nos aos sectores da electricidade, gás natural e petrolífero

²⁶ Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de Abril.

Em termos genéricos, a regulação económica encontra-se atribuída à ERSE e a regulação técnica à DGGE. **Porém, durante 2006, no caso do gás natural, as tarifas de fornecimento mantiveram-se na esfera de decisão do Governo, em virtude do mercado português beneficiar de uma derrogação nos termos da Directiva n.º 98/30/CE, de 22 de Junho., por via de ser considerado mercado emergente²⁷.**

A regulação da concorrência cabe à Autoridade da Concorrência.

 **O sector da energia conta com uma entidade reguladora independente, a ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos²⁸ prevista legalmente desde 1995²⁹.**

O Decreto-Lei n.º 182/95 de 27 de Julho previu que a gestão da relação entre o então sistema eléctrico de serviço público e o então sistema eléctrico independente coubesse a uma entidade reguladora, pelas suas características, independente. Só mais tarde a Constituição da República, na sua revisão de 1997, viria a contemplar a possibilidade de criação de “entidades administrativas independentes”.

A legislação de 1995 previa já:

- A possibilidade de desfasamento dos mandatos dos membros do Conselho de Administração, relativamente aos ciclos eleitorais³⁰;
- A sujeição dos membros do Conselho de Administração ao regime de exclusividade e a incompatibilidades;

- A respectiva exoneração, antes de terminar o prazo de nomeação, apenas por incapacidade ou incompatibilidade superveniente, falta grave comprovadamente cometida, ou desvios, tidos como injustificados, entre custos orçamentados e os efectivamente suportados.

A ERSE, de acordo com os seus Estatutos, é uma entidade independente nas suas funções, tendo surgido³¹ com o objectivo de separar o papel do Estado **operador** do do Estado **regulador**, bem como de tornar a regulação independente dos ciclos e conjunturas político-eleitorais, reforçando a confiança dos operadores e consumidores.

 **A ERSE dispõe de um leque legal alargado de poderes para o exercício das suas funções.**

Do articulado dos seus estatutos extraem-se, entre outras, as seguintes características:

- **Poder regulamentar (emissão e aprovação de regulamentos);**
- **Poder consultivo, nomeadamente em matérias especificadas e quando da competência da DGGE, previamente à acção desta;**
- **Funções de monitorização da actividade dos operadores;**
- **Poder de fiscalização de normas contratuais e legais;**
- **Poderes sancionatórios pelo processamento de contra-ordenações e a aplicação das devidas coimas e sanções acessórias podendo decidir, nomeadamente, pela suspensão de licenças.**

De acordo com os respectivos Estatutos, à ERSE cabe ainda a aplicação de mecanismos que “permitam evitar qualquer abuso de posição dominante e qualquer comportamento predatório”.

²⁷ Uma vez que o primeiro fornecimento comercial no âmbito do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural a longo prazo foi efectuado há menos de 10 anos

²⁸ Estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 69/2002, de 25 de Março.

²⁹ Inicialmente de âmbito circunscrito ao sector da electricidade.

³⁰ Em 1995 referia-se que o mandato do Presidente do conselho de Administração seria de 5 anos, renovável, e os dos vogais de, respectivamente, 2 e 3 anos, com possibilidade de recondução. Actualmente vigoram mandatos de 5 anos, renováveis por uma vez.

³¹ De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril.



No entanto, a sua acção não passa por imposições directas aos operadores, mas pela aplicação dos mecanismos definidos nos diversos regulamentos.



Os Estatutos da ERSE enfermam de erros, omissões e limitações graves, em alguns aspectos, desde 2002.

Assim:

- O seu poder sancionatório para o sector do gás natural tem, como referência, os seus estatutos de 2002³², na secção II designada “Competências relativas ao sector do gás natural”, que remete para os Decretos-Lei n.ºs 183/95, 184/95 e 185/95, todos de 27 de Julho. **Estes diplomas dizem respeito ao sector eléctrico, pelo que o mesmo diploma inviabiliza o exercício do poder sancionatório no sector do gás natural.** A ERSE atribui tal facto a “manifesto erro legislativo”, nunca corrigido.

A ERSE refere que a falta de base legal para o seu poder sancionatório, cuja definição foi remetida pelo Decreto-lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, para legislação complementar, constituiria, a breve prazo, um claro obstáculo à eficácia da regulação, nomeadamente no campo do acesso às infra-estruturas, do relacionamento comercial, da qualidade de serviço e da aplicação tarifária.

- **Relativamente ao sector da electricidade³³, o regime sancionatório era, no quadro legal vigente até Agosto de 2006, marcado pela baixa capacidade de dissuasão, uma vez que os montantes das sanções em causa eram relativamente baixos (no máximo cerca de 30 000€), tendo em conta a dimensão das empresas reguladas.**

³² Art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 97/2002.

³³ Art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 97/2002.

A partir da publicação do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 23 de Agosto, a situação agravou-se, uma vez que o anterior regime “foi revogado e, em sua substituição ainda não foi aprovado outro regime sancionatório”, de acordo com esclarecimentos adicionais apresentados a pedido do TC pela ERSE.

Atestando as dificuldades provocadas, a ERSE esperava, já em 22 de Novembro de 2006, que a situação fosse provisória e que entretanto fosse publicado um regime sancionatório eficiente, cujas coimas fossem “proporcionais à importância das empresas do sector e das actividades que o integram”.

- **Quanto ao sector petrolífero, o seu poder sancionatório não consta dos seus actuais Estatutos, uma vez que o âmbito de regulação da ERSE não incluía, à data da sua publicação, este sector.**



Constata-se que, no sector petrolífero, a distribuição de responsabilidades de regulação, entre a ERSE e a DGGE, é remetida, pelo Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, para legislação complementar, o que, um ano após a publicação do referido diploma (foi publicado a 15 de Fevereiro) ainda não tinha acontecido.

Neste diploma³⁴ o âmbito de regulação é restringido ao acesso de terceiros a instalações e ao armazenamento, distribuição e comercialização de gases de petróleo liquefeitos (GPL) integrados na definição de serviços públicos essenciais³⁵.

Em sede de contraditório a DGGE refere que tal atraso se relaciona com o grande número de documentos regulamentares e de legislação complementar decorrente dos principais diplomas sectoriais surgidos em 2006.

³⁴ Art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro.

³⁵ Nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho.



A articulação existente entre prerrogativas legais do Governo e da entidade reguladora independente não proporciona adequadas condições de transparência e de percepção, por parte dos consumidores, sobre o papel da entidade reguladora, num mercado liberalizado.

Tal conclusão assenta, cumulativamente, nos seguintes factos:

➤ **Complexidade das matérias em causa.**

Deve notar-se, antes de mais, que a já referida participação dos consumidores, nos órgãos da ERSE, é efectuada através de organizações representativas dos consumidores. Nessa qualidade, nomeadamente pela própria actividade que desenvolvem, reunirão condições, acima da média dos restantes cidadãos, para a defesa dos interesses que representam. No entanto, a complexidade das matérias e dos mecanismos de regulação e de articulação institucional, não proporcionarão o mesmo grau de percepção ao cidadão comum.

Diga-se que este factor crítico foi, desde cedo, apontado ao TC, pela própria entidade reguladora independente:

“A acelerada mudança em que se encontram ambos os sectores, nevrálgicos para a economia nacional, à semelhança do que aconteceu noutros países da União Europeia, leva a que as fronteiras da missão regulamentar do regulador, em articulação com os princípios enunciados pela legislação comunitária e a sua subsequente transposição pela legislação nacional, nem sempre sejam compreendidas nem delimitadas até por públicos semi-especializados.

O desconhecimento parcial do contexto em que se movem as entidades reguladoras, por parte de públicos chave, nem sempre permite uma difusão eficaz e alargada dos critérios e princípios pelos quais se norteia a actividade

regulatória, o que se torna tanto mais importante quanto mais se trata de sectores que proporcionam bens públicos essenciais.”

➤ **A repercussão pública que teve a opção de, em finais de 2006, as tarifas de venda a clientes finais não virem a repercutir, integralmente, todas as componentes de custos³⁶ e não se verificasse um aumento de tarifas de venda ao clientes finais em baixa tensão normal, de 15,7%.**

Esta ocorrência é paradigmática. Desde logo, tal matéria não era nova, na medida em que a aplicação de tal limitação tarifária e respectivas implicações já tinha sido tornada pública, pela reguladora independente, em 2005, altura em que, nos termos legais, foi necessário aplicá-la pela primeira vez. O efeito nas tarifas ocorreu desde o princípio de 2006.

➤ **O sistema tarifário de electricidade tem sido crescentemente marcado por questões parafiscais que, tendo importantíssimos objectivos na perspectiva social e económica³⁷, extravasam o âmbito estrito do sector regulado e são determinadas a montante da entidade reguladora independente, dando origem aos Custos de Interesse Económico Geral.**

Também a aplicação da limitação tarifária em BTN, nos moldes actuais³⁸, é susceptível de afectar a percepção do consumidor relativamente àquilo em que consiste, afinal, conceptualmente, a regulação independente, num mercado liberalizado.

³⁶ Aos quais se juntavam os custos de interesse económico geral que já se referiram.

³⁷ Note-se que não está, nesta sede, em causa, a validação dos instrumentos de prossecução de tais objectivos ou dos seus resultados.

³⁸ E já atrás referidos.



Ao longo de 2006, verificaram-se problemas de relacionamento entre o Governo e a Entidade Reguladora Independente.

Inquirida pelo Tribunal, a ERSE manifestou, ao longo de 2006, desconhecimento sobre o processo de revisão dos seus Estatutos, estando estes, em aspectos essenciais, desactualizados, com erros legislativos e pouco eficazes, no que respeita ao seu poder sancionatório.

Sublinhe-se que, durante os trabalhos de auditoria, foi possível constatar que, ao contrário do que aconteceu com a ERSE, a DGGE conhecia estar em curso a revisão da sua respectiva orgânica.

No mercado da electricidade, a indefinição tarifária, ao longo de 2006, e a mitigação da importância da fixação de tarifas em baixa tensão normal, veio reduzir o papel de definição do mercado³⁹ a ser desempenhado pela entidade reguladora independente.



A independência da ERSE pode ser afectada pela falta de poder de decisão sobre os próprios recursos, num cenário de acréscimo de funções.

No seu relatório anual para a Comissão Europeia de Julho de 2006, a ERSE refere que o regime de integração no Orçamento de Estado, ao qual está sujeita, limita a sua independência, sujeitando-a, nos termos gerais, a um regime financeiro de intervenção governamental, dependente de autorizações do Ministério das Finanças e do Ministério da Economia e da Inovação, designadamente em matéria de aquisição de bens e de recrutamento de pessoal.

Já em 2005, aquando da apreciação do Relatório e Contas da ERSE de 2004, pelo Conselho Consultivo era possível constatar que:

“O Conselho Consultivo reafirma e acentua a sua preocupação face ao agravamento da situação de carência de recursos humanos dado que, não só não vieram a concretizar-se as 11 admissões **previstas e orçamentadas desde 2003**, como também se registou um decréscimo de 2 funcionários no ano em apreço, o que causa um **sério constrangimento na actividade da ERSE**, cuja intensificação e extensão decorrem das suas novas atribuições, que se consubstanciam no alargamento do seu âmbito de actuação às Regiões Autónomas e à regulação do sector do gás natural.”
(nosso sublinhado)

Diversos outros pareceres dos órgãos da ERSE referem, em particular na área dos recursos humanos, constrangimentos.



Constata-se que o controlo se inscreve numa matriz ampla que inclui:

- A própria entidade - promovendo a transparência através da publicidade dos diversos documentos publicados no seu sítio da Internet, bem como pelas funcionalidades nele presentes - formulários, simulador de tarifas e avaliação dos serviços prestados;
- Os seus órgãos internos - o Conselho Consultivo e o Conselho Tarifário têm marcadamente funções de controlo⁴⁰, primando pela separação de funções e de responsabilidades, relativamente ao órgão executivo - Conselho de Administração;
- Entidades intervenientes no sector regulado - pela representação nos órgãos da entidade e pelo acesso à informação publicada pela reguladora, nomeadamente no respectivo sítio da Internet;
- Entidades públicas - entre outros, pelos seus poderes de controlo e jurisdição - os tribunais;

³⁹ *Market-shaper*.

⁴⁰ Na medida em que emitem pareceres, publicamente disponíveis, sobre matérias relevantes, como propostas tarifárias, orçamentos, contas, e planos e relatórios de actividades. Ao longo do texto do presente relatório são mencionados extractos de tais pareceres.

- Entidades não nacionais - Comissão Europeia e grupos de entidades reguladoras congéneres nas quais esta participa, no âmbito comunitário, pela exposição da sua actividade e definição de linhas gerais comuns de actuação.

O eventual papel de controlo sobre a actividade desenvolvida pela regulação independente sectorial, pela Autoridade da Concorrência toma, no caso presente, menos relevo, na medida em que, como se disse, a DGGE tem a seu cargo, sobretudo a regulação técnica, enquanto que à ERSE cabe essencialmente a regulação económica. No entanto, as competências atribuídas à Autoridade da Concorrência, vêm alargar o âmbito da regulação no sector da energia.

- Em matérias relevantes, foi possível constatar, ao longo de 2006, a constância argumentativa acerca das posições tomadas;

- Tem ocorrido uma evolução globalmente positiva, em termos de tarifas e qualidade de serviço.



O Conselho Consultivo e o Conselho Tarifário têm cumprido o seu papel de consulta e controlo pró-activamente.

Os órgãos referidos identificaram aspectos passíveis de melhoria, apontaram soluções possíveis, sublinharam riscos e assumiram posições de compromisso perante as posições tomadas, o que torna possível reforçar a sua própria intervenção, bem como, por essa via, a da ERSE.

2.5 Dinamismo das entidades reguladoras



Tendo em conta as suas atribuições e instrumentos, a actividade de regulação da ERSE, bem como da DGGE, tem mostrado dinamismo, sobretudo no sector da electricidade e tendo em conta os condicionalismos do mercado nacional:

- Foram elaborados e revistos os regulamentos da sua responsabilidade, para o sector da electricidade;
- No final de 2006, encontrava-se praticamente concluído o quadro regulamentar relativo ao sector do gás natural;
- No âmbito da liberalização do mercado da electricidade, foi promovida a elegibilidade dos consumidores domésticos⁴¹;
- Os dados fornecidos permitem sublinhar a presença de ideias claras acerca da caracterização dos riscos envolvidos em mercados regulados;

2.6 Liberalização e regulação



Em Portugal, o **mercado de energia eléctrica** encontra-se liberalizado⁴²:

- Desde 2000, para os consumidores empresariais, os quais, progressivamente, passaram a relacionarem-se com os comercializadores (quer nacionais, quer espanhóis) em regime de mercado.
- Para os consumidores domésticos, a elegibilidade foi possível a partir de 4 de Setembro de 2006.



No que respeita ao sector do gás natural, prevê-se a progressiva liberalização a partir de 2007, por segmentos de mercado até à liberalização plena (elegibilidade de todos os clientes), em 1 de Janeiro de 2010.



Após a liberalização do mercado da electricidade para os clientes em BTN, a 4 de Setembro, subsistiram entraves à entrada de novos comercializadores não constando, na prática, no mercado comercializadores alternativos aos do Grupo EDP.

⁴¹ 4 de Setembro de 2006.

⁴² Quanto à elegibilidade dos consumidores.



Entre tais obstáculos, contavam-se:

- A limitação legal do aumento tarifário correspondente à taxa de inflação, em vigor, até 1 de Janeiro de 2007;
- Associada a tal limitação os custos de produção de electricidade, que nos últimos anos têm mostrado tendência crescente;
- A incerteza que vigorou, em 2006, quanto ao financiamento do deficit gerado pela limitação legal das tarifas já referida, após 1 de Janeiro de 2007;
- A percepção da possibilidade de, a partir da mesma data, em função do enorme aumento tarifário súbito e consequentes pressões sociais, poderem vir a vigorar ainda que de forma atenuada, novas limitações tarifárias politicamente impostas.

Como suporte à objectividade da análise apresentada, note-se que, já em 9 de Outubro de 2006, o próprio Tribunal levantava as duas últimas questões referidas, aquando da solicitação de esclarecimentos adicionais para desenvolvimento da presente auditoria.

Após a elegibilidade dos clientes domésticos em BTN, durante o mês de Setembro de 2006, verificava-se que:

- A EDP Comercial dispunha de 2 141 clientes,
- A Endesa Energia contava com 15 clientes;
- A Iberdrola e a Unión Fenosa não tinham qualquer cliente.

O baixo número de clientes do mercado liberalizado em BTN confirma a continuação da elevada importância do grupo EDP, que opera simultaneamente neste mercado (liberalizado) e no mercado regulado.



O alargamento legal, em 18 de Dezembro de 2006, do período de recuperação do deficit tarifário, para 10 anos, incluindo, ainda, a necessidade de os consumidores suportarem os respectivos encargos financeiros⁴³, sendo uma medida cuja legitimidade não se quer por em causa, pode mitigar os benefícios globais da liberalização para os consumidores finais.

O saldo do deficit tarifário, por limitação das Tarifas de Venda a Clientes Finais em Baixa Tensão, ascende a cerca de **492 milhões de euros**. A existência deste deficit e sua titularização trarão consequências para os consumidores e para o funcionamento do mercado.

Em sede de contraditório a DGGE menciona que foram já tomadas medidas que permitirão reduzir o défice para metade, embora não tenha referido concretamente quais, sobre que aspectos ou como foram formalizadas, o que inviabiliza maior detalhe sobre as mesmas, no texto final do presente relatório.

Tanto quanto se pode prever, verificar-se-á:

- **Por um período de cerca de 7 anos⁴⁴, a subsidiação por parte dos novos consumidores aos consumidores que usufruíram de tarifas mais reduzidas, durante os anos nos quais se geraram deficits tarifários.**

O Decreto-Lei n.º 237-B/2006, de 18 de Dezembro vem estabelecer que o deficit tarifário seja recuperado, não num máximo de 5 anos, como anteriormente previsto em lei, nem, muito menos, num período de três anos, conforme proposta tarifária da ERSE, de Outubro de 2006, mas num prazo de 10 anos.

⁴³ Prevê-se que as empresas que suportaram o deficit tarifário possam proceder à respectiva titularização.

⁴⁴ Aliás, na medida em que à altura da proposta de tarifas da ERSE os referidos três anos propostos englobavam já 2007 e que os 10 anos da legislação publicada em Dezembro de 2006, contam a partir de Dezembro de 2007, em rigor estamos a falar de uma diferença de 8 anos. A referência a cerca de 7 anos surge por maior facilidade expositiva.

A ERSE justificava, em Outubro de 2006, na sua proposta de tarifas para 2007, a sua escolha de um período de **recuperação do deficit tarifários de três anos**, com a previsível **estabilidade, nesse período, do universo de consumidores em baixa tensão normal**.

- Um agravamento dos custos globais, em cerca de 10 anos⁴⁵, com energia eléctrica para os consumidores, uma vez que a dilatação do prazo de recuperação do deficit tarifário já referido implica indirectamente o pagamento de um maior volume de encargos financeiros a eles associados.
- Em BTN as componentes tarifárias associadas à liberalização representam apenas cerca de 51% do preço pago pelo consumidor final, o que resulta, logo à partida, num benefício percentual expectável inferior aos dos restantes níveis de tensão. O facto de haver necessidade de recuperação do deficit tarifário reduz ainda mais o impacto da liberalização para os consumidores.

Em sede de contraditório a DGGE refere que também o volume do deficit tarifário é relativamente baixo face ao volume de receitas anual, comparação que se considera discutível, face ao segmento de incidência da recuperação do deficit, bem como ao desconhecimento da sua forma de recuperação a partir de 2008.



Os Contratos de Aquisição de Energia, cuja extinção estava já prevista desde 2004⁴⁶, celebrados entre o operador de rede de transporte e os produtores, continuaram a vigorar e a ser determinantes no mercado nacional.

As transacções de energia eléctrica em Portugal foram, ainda, ao longo de 2006, muito marcadas pelos Contratos de Aquisição de Energia (CAE)⁴⁷. Estes contratos apenas subsistem por terem sido firmados antes da transposição das Directivas Comunitárias em vigor.

Apesar da sua cessação antecipada ter enquadramento próprio, nomeadamente quanto ao cálculo dos designados Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC), estes contratos foram, ainda, durante o período analisado, a forma privilegiada de ligação dos produtores do sistema público à Rede Nacional de Transporte.

Tanto em 2005, como em 2006, a produção de energia eléctrica em Portugal Continental oriunda de centrais que celebraram Contratos de Aquisição de Energia representou cerca de 72%.



Os Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual, previstos para a compensação das partes, aquando da cessação dos já referidos Contratos de Aquisição de Energia, podem introduzir distorções no mercado da electricidade e condicionar a formação de preços no mercado, diminuindo, desta forma, os efeitos da liberalização para o consumidor final.

Os custos de manutenção do equilíbrio contratual são calculados de forma a compensar integralmente os produtores de energia eléctrica caso não obtenham, através do mercado, uma remuneração idêntica à que neles é estabelecida.

Por outro lado, uma vez que os CMEC têm uma duração superior à dos CAE “o mercado ficará condicionado pelo tempo de duração dos CMEC (2027)”, conforme referiu a ERSE, em resposta a esclarecimentos adicionais ao TC.

⁴⁵ Pelos mesmos motivos referidos na nota de rodapé anterior, em rigor, poderíamos falar de cerca de 11 anos.

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 240/2004 de 27 de Dezembro.

⁴⁷ Contratos bilaterais que se destinavam a regular as relações comerciais dos produtores do SEP à RNT, a longo prazo. As compensações previstas estendem-se até 2027.



De igual modo, em sede de contraditório, a ERSE considera como aspecto merecedor de debate o tempo de vigência médio dos CMEC em relação aos CAE.

De acordo com a ERSE, em finais de Janeiro de 2007, já com o mercado liberalizado, não estavam avaliadas todas as implicações tarifárias dos CAE, admitindo-se, ainda, a possibilidade de nova legislação a eles relativa.

➔ O Mercado Ibérico de Electricidade, MIBEL, entrou em funcionamento em Julho de 2006.

No MIBEL integram-se os mercados nos quais se realizam transacções ou contratos de energia eléctrica e se negociam instrumentos financeiros que a têm como referência. Esses mercados podem, ou não, ser mercados organizados.

O MIBEL surgiu por acordo entre Portugal e Espanha, assinado em 1 de Outubro de 2004, em Santiago de Compostela, mas que viria a ser aprovado pela Assembleia da Republica, em 19 de Janeiro de 2006. Objecto da Resolução da Assembleia da República n.º 23/2006, publicada no DR IS-A, em 23 de Março de 2006, a decisão conjunta de criação deste mercado remonta a Novembro de 2001.

- Os **mercados não organizados** são compostos por contratos bilaterais entre as entidades do MIBEL.
- Os **mercados organizados** previstos são o mercado a prazo, o mercado diário e o mercado intra diário.

Existem dois operadores:

- OMIP – Operador do mercado ibérico **pólo português**, que actua como entidade gestora do **mercado a prazo**;
- OMIE – Operador do mercado ibérico **pólo espanhol** que actua como entidade gestora do **mercado diário**.



Os Contratos de Aquisição de Energia, apesar de consubstanciarem contratos entre duas entidades, não possuem enquadramento nos mercados previstos no MIBEL, pelo que configuram, relativamente a este, bem como, em geral, ao mercado português, uma importante vertente protegida no mercado da produção.

Pela Directiva n.º 2003/54/CE, A REN, como operador da Rede Nacional de Transporte, não pode comprar ou vender energia eléctrica, excepto para cobrir as perdas de energia eléctrica nas suas redes. Levantada pelo TC a questão do enquadramento dos CAE no MIBEL, a ERSE esclareceu que:

“estes contratos não poderiam ser estabelecidos actualmente, sendo que ainda existem por terem sido assinados previamente à publicação da Directiva n.º 2003/54/CE.”

Por outro lado, a ERSE também especificou que:

“são considerados contratos bilaterais os que forem estabelecidos entre dois agentes de mercado (produtores e comercializadores ou comercializador e de último recurso), estando a REN excluída”,

sublinhando que

“neste sentido estes contratos não podem ser enquadrados no mercado não organizado do MIBEL”.



O MIBEL é ainda um mercado em desenvolvimento quanto a aspectos essenciais, verificando-se, ainda, uma diferença estrutural nos respectivos enquadramentos regulatórios.

O MIBEL, constituindo um mercado regional a nível Comunitário, é entendido como um passo para a construção do Mercado Comunitário de Energia.

No entanto, baseia-se num acordo que, para além de consagrar um período transitório de dois anos para a integração dos pólos dos dois países⁴⁸, prevê que seja ele próprio renovável, de dois em dois anos, por iguais períodos e, ainda, que a respectiva denúncia se dê com uma antecedência de seis meses⁴⁹. Desta forma, ainda que já em funcionamento, persiste, neste mercado, uma margem de incerteza, pelas repercussões de eventuais medidas de natureza política sobre a respectiva configuração futura.

De facto, embora importante, o MIBEL é, ainda, um mercado em desenvolvimento quanto a aspectos essenciais, pelo que, aliás, já posteriormente ao final dos trabalhos desta auditoria, foram “definidas matérias relevantes que permitem concretizar um conjunto importante de metas”, como referiu a ERSE, em sede de contraditório.

Por outro lado, não existe, ainda, harmonização da regulação, entre os países envolvidos. Se, no caso português, a regulação cabe a uma entidade independente, no caso espanhol a intervenção a nível governamental é mais substancial.

Enquanto que a ERSE, por via dos seus Estatutos, tem atribuições alinhadas com Directivas comunitárias em vigor⁵⁰, a reguladora sectorial de Espanha⁵¹ dispõe de competências mitigadas de regulação. Nomeadamente, a CNE não aprova regulamentos autónomos das actividades reguladas, como o regulamento tarifário, nem procede à fixação das tarifas.

Assim, a ERSE, em esclarecimentos adicionais ao questionário inicialmente remetido pelo TC, considera que o sistema tarifário é mais transparente e, portanto, mais previsível em Portugal do que em Espanha e refere que:

“Com efeito, em Portugal, contrariamente a Espanha, a metodologia de cálculo das tarifas é definida ex-ante e é pública estando disponível a todos os interessados. Esta metodologia constante do Regulamento Tarifário foi sujeita a consulta pública. Acresce que o estabelecimento anual das tarifas reguladas (...) é sujeito a um processo de consulta ao Conselho Tarifário, que integra representantes dos consumidores e das empresas reguladas de energia eléctrica, à Autoridade da Concorrência, aos serviços competentes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, aos operadores de redes e aos comercializadores de último recurso. Este processo confere transparência e estabilidade ao processo de regulação melhorando a confiança e a previsibilidade no sistema dos agentes”.

Não está, também, assegurada a inexistência de subsidiações cruzadas entre actividades, entre clientes e entre comercializadores no sistema espanhol, uma vez que a metodologia em uso no país vizinho não integra o princípio da aditividade tarifária.

O limitado número de agentes no Mercado Ibérico, de acordo com a ERSE, tem sido dominado por apenas 4 grandes grupos empresariais, com “elevada verticalização entre as actividades de produção e comercialização de energia eléctrica no “interior” desses grupos empresariais”.

Os efeitos finais do MIBEL, no consumidor, poderão ainda ser distorcidos pela existência do deficit tarifário já referido, bem como por uma importante carga parafiscal, nas tarifas de venda a clientes finais praticadas pelo sistema público, as quais se caracterizam por não reflectirem a totalidade dos custos do sistema eléctrico. Acresce que também em Espanha vigora semelhante tipo de limitação tarifária.

O conjunto dos factores antes enunciados faz com que este mercado não seja, para já, um mercado isento de distorções.

⁴⁸ OMIP e OMIE

⁴⁹ Embora de facto, 6 meses no mínimo.

⁵⁰ Directiva 2003/54/CE e Directiva 2003/55/CE.

⁵¹ CNE – Comisión Nacional de Energía.



O Tribunal esclarece e sublinha, mais uma vez, que esta constatação surge no seguimento do referido e pretende unicamente destacar factores relevantes para o objecto de auditoria.

2.7 Aspectos críticos mais relevantes

Do presente relatório ressaltam aspectos que podem assumir-se como críticos e que se sistematizam, para mais fácil compreensão e análise, no quadro seguinte:

Aspecto	Causa	Observações
Dependência externa	Os recursos nacionais são exclusivamente os renováveis	Dependência de recursos energéticos importados e dependência relativamente à formação de preços.
Instabilidade do quadro legal	Falta de normas ou da sua reformulação	Nomeadamente quanto aos Contratos de Aquisição de Energia e aos poderes da ERSE
Persistência de empresas dominantes	Efeitos do monopólio histórico	Pouca dinâmica do mercado para alteração da situação; empresas nas quais persistem interesses do Estado.
Poderes ERSE	Erros e limitações estatutárias	Erros legislativos; não actualização de aspectos fundamentais dos estatutos, tendo em atenção a atribuição de novos sectores de regulação; poder sancionatório pouco dissuasor penalidades incorrectamente definidas, face à dimensão das empresas reguladas.
Responsabilização pública	Baixa transparência	Complexidade das matérias envolvidas; influência de questões parafiscais; definição legal das prerrogativas governamentais conflitantes com a regulação.
Independência da ERSE	Falta de poder de decisão sobre os seus recursos por integração no OE	Regime jurídico-financeiro; acréscimo de funções.
Alinhamento dos agentes económicos	Falta previsibilidade do processo de liberalização no mercado da electricidade	Limitação tarifária que já antes vigorava alterada duas vezes em 2006; respectivos efeitos na mitigação de poderes da entidade reguladora independente.
Tarifas de 2008	Possível agravamento em 2008	Aumento do recurso a fontes renováveis e seu financiamento; impacto ao nível tarifário desse financiamento, nas tarifas de venda a clientes finais em baixa tensão normal; impacto de componentes de custos não repercutidas em 2007; ajustamentos no período de regulação; falta de percepção do consumidor.
Mitigação dos efeitos da liberalização para os consumidores	Possíveis efeitos da liberalização, nas tarifas, empenhados a longo prazo	Encargos financeiros pela titularização do deficit tarifário; extensão do período de recuperação do deficit tarifário; peso relativo das componentes tarifárias associadas à liberalização; subsídias cruzadas entre consumidores actuais e futuros.
Baixa competitividade no mercado da electricidade	Mercado pouco atractivo ao nível da comercialização e da produção.	Efeitos dos monopólios históricos; mercado da produção pouco transparente; persistência dos Contratos de Aquisição de Energia que na prática, vinculam operadores históricos num cenário de liberalização que são, assim protegidos do mercado nacional e do MIBEL.
Harmonização regulatória no MIBEL	Diferença de estatuto de independência da reguladora espanhola	Diferentes regimes de tutela nas entidades reguladoras nacionais; diferentes princípios e metodologias tarifárias.
Relacionamento entre o Governo e entidade reguladora independente	Existência de problemas	Pedido de demissão do presidente da ERSE; falta de elementos sobre a necessária revisão estatutária, ao longo de 2006; não recepção, pela ERSE, de relatórios finais de órgãos de controlo interno.
Abertura do mercado do gás natural	Período de abertura entre 2007 e 2010	Quadro legal e regulamentar ainda não completo; Implementação de mecanismos de controlo e monitorização.

Em suma e dito de outra forma, **salienta-se que foram dados passos para a resolução de questões importantes, entre as quais a reformulação do enquadramento legal do sector da energia, o aprofundamento do MIBEL, o alargamento da possibilidade de escolha de fornecedor de electricidade aos consumidores domésticos,**

a promoção de fontes renováveis, o seu impacto na garantia de abastecimento e, consequentemente, numa menor dependência externa.

Continuaram, porém, por resolver questões também importantes, tais como a aplicação do quadro regulatório ao sector do gás natural e ao sector petrolífero, o desenvolvimento da liberalização do sector do gás natural e o desenvolvimento do mercado comunitário de energia.

Por outro lado, observou-se um impacto negativo, ao nível da regulação, traduzido, principalmente, em baixa transparência nos mecanismos conducentes à fixação de tarifas no sector da electricidade, face ao consumidor final; falta de transparência da relação entre produtores e operador da rede de transporte (mercado de produção de energia eléctrica); imprevisibilidade pela instabilidade do quadro legal no decurso do processo de liberalização; mitigação do papel do regulador independente pela desactualização e desadequação dos seus Estatutos em matérias essenciais; falta de articulação entre Governo e o regulador independente; redução do impacto do poder de fixação tarifária da ERSE; falta de harmonização regulatória, no quadro do MIBEL; agravamento global dos custos com energia eléctrica para o consumidor doméstico; e, finalmente, a falta das condições de autonomia material que garantam de facto a independência da entidade reguladora independente.

3 RECOMENDAÇÕES

☛ A urgente revisão dos estatutos da ERSE.

A adequação estatutária constitui um factor potenciador da eficácia da regulação e da responsabilização. Nesse sentido dever-se-á, com urgência, proceder à revisão dos actuais Estatutos da ERSE, de forma a que sejam eliminadas as respectivas fragilidades, resolvidas as correspondentes inadequações e sanadas as suas omissões, nomeadamente no que respeita aos **poderes sancionatórios**, actualizando o seu âmbito de intervenção relativamente aos sectores regulados.

☛ A promoção de condições que permitam à entidade reguladora independente sectorial o desenvolvimento da actividade de regulação em condições de maior autonomia material.

As condições de autonomia, designadamente material, de uma entidade reguladora independente constituem um factor importante para a **eficácia e responsabilização da regulação** independente, na medida que possibilita à entidade reguladora prosseguir os objectivos planeados, minimizando a influência na actividade de regulação de poderes que lhe sejam exógenos.

Tal é ainda mais importante, quando estejam presentes **factores de risco objectivos**, como a influência nos mercados de entidades empresariais com ligações ao Estado.

A eficácia da regulação depende do atempado planeamento dos recursos necessários ao desenvolvimento de valências técnicas e de formas práticas de actuação. Nesse sentido, deverá ser equacionada uma solução legal que ultrapasse os constrangimentos que se verificam neste domínio.

☛ A resolução dos aspectos legislativos pendentes e uma maior estabilidade legislativa.

A previsibilidade legislativa da regulação é factor essencial para o alinhamento dos comportamentos dos agentes económicos com as políticas públicas. Assim, deverão ser envidados todos os esforços para, rapidamente, se definir legalmente e, portanto, de forma estável, os aspectos em aberto que obstam à resolução de vertentes importantes para o sector da energia, como, por exemplo, os que se relacionam com os **Contratos de Aquisição de Energia, o deficit tarifário, ou os poderes e responsabilidades de regulação**.



☛ Uma maior articulação entre Executivo e entidade reguladora independente.

Tendo em vista os aspectos detectados pelo Tribunal, nesta sua auditoria, deve ser procurada, na prática, uma maior aceitação da **complementaridade** entre as políticas públicas definidas pelo Executivo e a actividade de regulação efectuada pela entidade reguladora independente. Assim, as medidas a desenvolver terão de respeitar, nomeadamente, os aspectos que se seguem.

- ✓ Prever e concertar, atempadamente, as necessidades de alterações administrativas relativas aos sectores regulados, antecipando-se os possíveis efeitos das mesmas ao nível da regulação, bem como as alternativas de intervenção que se põem ao regulador. Tal poderá aumentar a consistência e a previsibilidade da acção de ambas as entidades referidas, com efeitos benéficos para os mercados e para os cidadãos em geral.

- ✓ Para que a mesma articulação possa ser percebida pelo mercado e pelos cidadãos, sobretudo quando se trate de matérias relevantes, deve ser dado, sempre que possível, o devido relevo público aos pareceres do Conselho de Administração da ERSE, bem como às consultas efectuadas ao mesmo órgão. Aliás, dar o adequado relevo não significa, necessariamente, concordância.

II Corpo de Relatório

4 CONTEXTO DO SECTOR

4.1 Contexto legal e institucional na União Europeia

O actual quadro legal comunitário para os sectores da electricidade e do gás natural tem como referência, respectivamente, as Directivas 2003/54/CE e 2003/55/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho e de 26 de Junho de 2003.

Estas Directivas pretendem estabelecer regras comuns para os respectivos mercados internos comunitários.

Os seus objectivos principais, para além da **concretização do mercado interno**, são os seguintes:

- Aumento de eficiência dos mercados;
- Reduções de preços;
- Padrões de serviço mais elevados;
- Maior competitividade.

Entre os meios preconizados para atingir tais objectivos contam-se:

- Aceleração da **liberalização** nos sectores regulados e aumento da concorrência;

- **Homogeneização dos graus de abertura do mercado** existentes nos Estados-Membros;
- Assegurar **condições de concorrência equitativas**;
- **Redução do risco de ocorrência de posições dominantes** e de comportamentos predatórios;
- Garantia de **tarifas de transporte e distribuição não discriminatórias** pelo acesso à rede através de tarifas publicadas antes da sua entrada em vigor e garantia da protecção dos pequenos clientes e dos clientes vulneráveis;
- **Aumento da interoperabilidade** de sistemas.

Para que tal possa ser implementado, os Estados-Membros devem organizar os seus sectores nacionais cumprindo determinados princípios.

Os operadores das redes de transporte e distribuição devem apresentar independência, pelo menos no plano jurídico, da organização e da tomada de decisões, de outras actividades não relacionadas com a sua.

Tal é válido nos casos em que ocorra integração vertical sem que, no entanto, seja obrigatória a separação da propriedade dos activos das respectivas redes (transporte ou distribuição), da empresa verticalmente integrada.

Por outro lado, todas as empresas do sector devem estar obrigadas à **separação de contas** relativamente a cada uma das actividades por si exercidas.

Os Estados-Membros podem impor aos operadores **obrigações de serviço público** quanto à segurança de fornecimento, à regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, eficiência energética e protecção do clima.

O **serviço universal**, para todos os **clientes domésticos, deve ser garantido**, podendo também ser estendido a determinadas empresas⁵².

Por último, refira-se a **obrigatoriedade da existência de entidades reguladoras totalmente independentes dos interesses dos sectores regulados**, ainda que se preveja que algumas das medidas por si propostas, como a fixação de metodologias de cálculo ou de tarifas de transporte ou de distribuição, possam ser alvo de aprovação ou rejeição formal por parte de um “organismo competente” do Estado-Membro.

Funciona como órgão consultivo da Comissão Europeia o ERGEG (Grupo Europeu dos Reguladores de Electricidade e Gás) no qual se verifica a participação da entidade reguladora independente portuguesa ERSE (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos).

Para além da participação no ERGEG, a ERSE participa ainda no CEER (Conselho Europeu de Reguladores de Energia) formado, pelas entidades reguladoras, na sequência dos *fora* criados por decisão da Comissão Europeia ao abrigo das Directivas entretanto já revogadas⁵³.

Segundo a ERSE “existe um número crescente de analistas que consideram que a institucionalização de um regulador europeu, focado na regulação das interligações, poderia constituir um passo decisivo na consolidação do mercado interno da energia”. Diga-se que a questão das interligações tem sido entendida como um factor-chave para o desenvolvimento das transacções entre Estados-Membros, não só pela insuficiência da respectiva capacidade, como pelo facto de pelas ligações entre dois desses estados poder transitar energia proveniente de outras origens ou com destino diferente.

Os detractores da criação de um regulador europeu advogam a inexistência, para já, de um mercado interno da energia, com diferenças significativas entre os mercados nacionais, entre os respectivos enquadramentos legais e ainda diferentes realidades ao nível da regulação, apontando o facto de existirem mercados regionais já em operação que não conseguiram harmonizar as respectivas regulações.

⁵² Eventualmente extensível a empresas com menos de 50 trabalhadores e volume de negócios ou balanço anual não superior a 10 milhões de euros.

⁵³ *Fora* de Florença (Electricidade) e de Madrid (Gás Natural)



Relativamente ao sector petrolífero a ERSE refere que “não existem disposições comunitárias que atribuam neste sector um papel específico às entidades reguladoras sectoriais”, bem como “a este sector aplicam-se as regras gerais de concorrência, cabendo às autoridades de concorrência verificar as regras comunitárias sobre concorrência”.

Em Outubro de 2006 o ERGEG dava, publicamente, conta⁵⁴ da conclusão de uma série de contactos com o Presidente da Comissão Europeia, nos quais foi veiculada a necessidade de novas medidas legislativas, do Conselho e do Parlamento Europeu, no sentido de ser ultrapassada a falta de regulação existente entre as diversas fronteiras nacionais. Os eixos de tais medidas passariam:

- **Pelo reforço e harmonização dos poderes das entidades reguladoras nacionais, tornando-as independentes tanto da indústria, como dos governos, o que passaria pela dotação de condições necessárias à monitorização e imposição das regras de mercado, bem como pelos poderes suficientes para operar mais eficiente e eficazmente num mercado pan-europeu;**
- Pelo facilitar do desenvolvimento e operação de uma rede integrada a nível europeu;
- Pela separação eficiente de actividades, preferentemente, através da separação da propriedade, nos operadores intervenientes em mais do que uma actividade, quando necessário ou, apenas, quando tal se mostrar impossível ou desproporcionado pela separação estrutural.

Estas preocupações retomaram, no essencial, outras já veiculadas pelo CEER na sua resposta, de 11 de Julho de 2006, ao Livro Verde da Energia da União Europeia⁵⁵. Neste documento especificava-se a propósito da já referida separação (*unbundling*) que as empresas de rede deveriam ser eficazmente separadas de outros negócios potencialmente competitivos como a geração, produção e abastecimento.

A Comissão Europeia, em Janeiro de 2007⁵⁶, analisando a necessidade de uma política europeia de energia, veio advogar um mercado europeu de energia baseado na competitividade, sustentabilidade e segurança de abastecimento.

Para tal, a Comissão advoga a **necessidade de um aumento de transparência**, de molde a ser proporcionada uma maior competitividade pela entrada de novos operadores no mercado e pela prevenção da manipulação de preços, o que seria levado a cabo, nomeadamente, pela estipulação de requisitos mínimos relativamente à operação de empresas, em todos os mercados nacionais, em moldes semelhantes ao que se passa no sector das comunicações.

A Comissão Europeia deu também relevo à necessidade de identificação de deficits **de infra-estruturas, bem como do correspondente investimento** e manifestou preocupação pela segurança da rede⁵⁷, bem como pela adequada capacidade de geração de electricidade e abastecimento de gás⁵⁸.

Relativamente à separação de actividades (*unbundling*), a Comissão Europeia refere que **existem evidências económicas de que a separação da propriedade (preferida pelos reguladores independentes, conforme se referiu) é a mais eficaz para garantir a possibilidade de escolha aos consumidores e encorajar o investimento.**

Outro dos vectores apontados como necessários é a regulação eficaz, para o que a Comissão chama a atenção para três opções a considerar e que a seguir se apresentam:

⁵⁴ “Energy Regulators meet the European Commission President on the need for new legislation”, 5 de Outubro de 2006.

⁵⁵ Livro Verde da Comissão, de 8 de Março de 2006, “Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura”.

⁵⁶ “An energy policy for Europe: Commission steps up to the energy challenges of the 21st century”, 10 de Janeiro de 2007.

⁵⁷ Para o que seria necessária a proposta de padrões mínimos de segurança comuns pelos operadores.

⁵⁸ Note-se que a última quinzena de Janeiro de 2007 correspondeu a um avolumar de preocupações, face a um eventual papel concertado, de fora da União Europeia, de países abastecedores de gás natural.

-
- **A evolução gradual da via actual, pelo reforço da colaboração entre entidades reguladoras nacionais, o que implicaria que os Estados-Membros dessem aos seus reguladores nacionais um objectivo Comunitário, introduzindo um mecanismo pelo qual a Comissão possa rever algumas decisões dos reguladores nacionais que possam afectar o Mercado Interno da Energia.**

Cabe recordar que o TC referia no seu recente Relatório sobre a Regulação no Sector das Comunicações de que, a nível Comunitário, um quadro regulatório semelhante ao que vigora para o Sector das Comunicações pudesse ser aplicado a outras indústrias de rede, nomeadamente no Sector da Energia. É este o enquadramento, que inclui um procedimento de consulta, a que se refere a Comissão Europeia.

- Uma rede europeia de reguladores independentes, o que implicaria a formalização do papel do ERGEG, com um mandato definido para determinadas questões com implicações transfronteiriças. Neste caso, a Comissão envolver-se-ia para assegurar a defesa dos interesses Comunitários. Esta solução aparece designada como “ERGEG +”.
- Finalmente, a última hipótese consistiria na criação de um organismo, ao nível da Comunidade, ao qual seria atribuída a responsabilidade pela adopção de medidas em matérias transfronteiriças.

A Comissão Europeia considerou, no documento já citado, que, em termos de eficácia, a solução a considerar deveria, no mínimo, adquirir os contornos da hipótese “ERGEG +”.

4.2 Estratégia governamental para o sector

Não obstante a presença, em diversos documentos⁵⁹, do sector enquanto tema de reflexão a nível político, a estratégia governamental para a energia encontra-se, no essencial, espelhada num único documento.

O mesmo documento, a partir do diagnóstico da envolvente e das condições sectoriais, enquadra, sucintamente, as linhas de orientação política, referindo cada medida a adoptar.

Assim, os objectivos principais da estratégia governamental, constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005, desenvolvem-se resumidamente de acordo com o que se apresenta no quadro seguinte:

⁵⁹ Entre os quais as Grandes Opções do Plano e o Programa do Governo.



Objectivos	Linhas de orientação
Garantia da segurança do abastecimento	Liberalização dos mercados da electricidade, gás e combustíveis
	Enquadramento estrutural da concorrência nos sectores da electricidade e do gás natural
Estímulo e favorecimento da concorrência	Reforço das energias renováveis
	Promoção da eficiência energética
	Aprovisionamento público "energeticamente eficiente e ambientalmente relevante"
Garantia da adequação ambiental do processo energético	Reorganização da fiscalidade e dos sistemas de incentivos do sistema energético
	Prospectiva e inovação em energia
	Comunicação, sensibilização e avaliação da estratégia nacional para a energia

Neste contexto, deve dizer-se que a segurança do abastecimento cabe a entidades públicas directamente sob tutela do executivo, como a Direcção-Geral de Geologia e Energia.

A linha de orientação "liberalização dos mercados da electricidade, gás e combustíveis" enquadra acções a três níveis: **definição do enquadramento legal e das regras gerais de funcionamento do mercado**, assumida como responsabilidade governamental; o da **regulação e supervisão**, a cargo das "instituições competentes" e o da **execução** que compete às empresas, as quais devem operar num quadro concorrencial.

Quanto ao "enquadramento estrutural da concorrência nos sectores da electricidade e do gás natural" é referido que "as medidas de política do Governo, traduzidas em legislação e regulamentação adequadas, e as acções conjugadas dos serviços competentes da Administração Pública, designadamente da **Direcção-Geral de Geologia e Energia**, da **Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos** e da **Autoridade da Concorrência**, serão decisivas para gerar maior capacidade competitiva nos operadores portugueses de energia e para melhor servir os interesses dos consumidores, industriais e domésticos".

Quanto à última das linhas estratégicas, na vertente de avaliação, inclui-se um sistema de monitorização do cumprimento da Estratégia Nacional para a Energia.

4.3 Quadro legal nacional e acesso às actividades

A estratégia governamental teve sequência, em Fevereiro de 2006, com a aprovação de novas leis de enquadramento dos sectores da electricidade, do gás natural e do petróleo⁶⁰.

Tal legislação tem como objectivos expressos:

- Possibilitar o **alinhamento** de cada um dos sectores da electricidade, do gás natural e do petróleo com os objectivos constantes da Estratégia Nacional para a Energia, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005;
- Possibilitar a **abordagem integrada** dos mesmos sectores;
- **Transpor** para a legislação nacional princípios consagrados nas Directivas Comunitárias aplicáveis aos sectores em causa.

Por se tratar de uma legislação relativamente recente⁶¹, as suas implicações efectivas, a nível de medidas regulatórias e de funcionamento de mercados, estão ainda em desenvolvimento.

⁶⁰ Respectivamente os Decretos-Lei n.ºs 29/2006, 30/2006 e 31/2006, todos de 15 de Fevereiro.

⁶¹ Os principais diplomas foram publicados em 15 de Fevereiro de 2006, tendo tido desenvolvimento ao longo do mesmo ano.

Os três sistemas existentes - Sistema Eléctrico Nacional, Sistema Nacional de Gás Natural e Sistema Petrolífero Nacional - têm por base diplomas que caracterizam a organização dos respectivos sectores e remetem para legislação complementar inúmeros aspectos que, diga-se, não se encontravam esclarecidos vários meses depois⁶².

Entre tais aspectos contavam-se, no final de 2006, a definição dos regimes de exercício das diversas actividades sectoriais, de transmissão ou oneração de bens afectos ao serviço público e a própria especificação da afectação de responsabilidades de regulação entre entidades públicas.

Tal facto não só se mostrou condicionante da actividade de regulação, como induziu um compasso de espera nas decisões dos operadores, nomeadamente em termos de investimento, sendo que os sectores em causa são marcados por grande intensidade capitalística.

Relativamente ao sector eléctrico e às consequências da instabilidade legal, com impacto na regulação, o Conselho Consultivo da ERSE, em 2005, sublinhava⁶³:

“as consequências das incertezas quanto à evolução das condicionantes normativas e institucionais, nomeadamente as relacionadas com o processo de liberalização dos mercados de energia eléctrica e de gás natural, que contribuíram para exacerbar as dificuldades de desenvolvimento dos projectos e acções que, neste âmbito, haviam sido calendarizados.

⁶² Relativamente ao sector petrolífero tal não tinha acontecido até Agosto de 2006, no caso do sector do gás natural, apenas em 26 de Julho o Decreto-Lei n.º 140/2006 veio, entre outros aspectos, a definir os regimes jurídicos aplicáveis às actividades do sector. No que toca ao sector eléctrico os regimes jurídicos aplicáveis às actividades do sector vieram a ser fixados em 23 de Agosto pelo Decreto-Lei n.º 172/2006.

⁶³ À guisa de condicionante à acção do Conselho de Administração, mas fazendo uma apreciação positiva da respectiva actuação. Diga-se que tanto o Conselho Consultivo, como o Conselho Tarifário se mostraram bastante activos, com pareceres de grande riqueza informativa, incluindo em sede de declaração de voto dos respectivos membros.

Também a ERSE referia, já em Maio de 2006, em resposta ao questionário do TC, que:

“ao nível da produção ordinária, os procedimentos de atribuição de licença não estão ainda clara e completamente definidos, o que provocou a paragem de investimentos”.

De acordo com a DGGE, “encontrava-se [então] em preparação avançada a legislação complementar”. Em Dezembro de 2006, o processo legislativo encontrava-se em fase bastante mais avançada, tendo já sido efectuada a publicação das minutas dos novos contratos de concessão e o regime e procedimentos de atribuição de licenças ao nível da produção.

4.3.1 Sistema eléctrico nacional

O quadro legislativo anteriormente vigente teve origem em 1995 e foi alvo de alterações em praticamente todos os anos subsequentes.

Esse quadro legal era, essencialmente, composto por diversos diplomas temáticos que versavam quer sobre a organização sectorial, quer sobre o exercício das actividades de produção, transporte e distribuição de energia.

Já em 2003, se previa⁶⁴ empreender numa lei de bases a “reforma profunda da organização, da sistematização e do funcionamento de um sector eléctrico”, como forma de “contribuir para o desenvolvimento social e económico, através de um mercado eficiente, livre e concorrencial”. Tal contributo não viria, no entanto, a surgir.

Assim, se este quadro legal foi importante para as condições de liberalização do sector eléctrico, o mesmo, então, caracterizava-se por uma organização complexa na qual, para além da diferenciação entre actividades do sector, vigoravam outras, como a distinção entre um sistema eléctrico de serviço público e um sistema eléctrico independente ou, ainda, a distinção entre cliente ou produtor vinculado e não vinculado⁶⁵. A diversidade destas características tinham, também, implicações a outros níveis, como é o caso das condições de acesso às redes.

⁶⁴ Decreto-Lei n.º 185/2003

⁶⁵ Com base em determinadas características como a potência instalada ou limiares de consumo

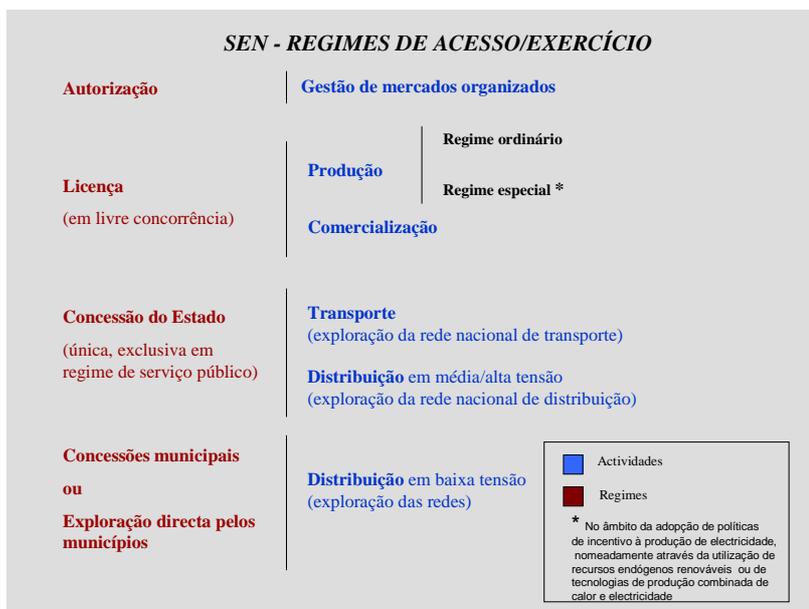


Já noutra vertente de tal quadro legal, mesmo antes da revisão constitucional que expressamente consagrou a possibilidade de serem criadas, na estrutura da Administração Pública, “entidades administrativas independentes”, o Decreto-Lei n.º 182/95 de 27 de Julho previa que a gestão da relação entre o sistema eléctrico de serviço público e o sistema eléctrico independente caberia a uma entidade reguladora, pelas suas características, independente.

Das alterações legislativas já referidas, destaca-se a operada, logo em 1997, por via da necessidade de tornar a legislação nacional conforme com a Directiva n.º 96/92/CE.

No entanto, a mesma Directiva foi revogada em 2003⁶⁶, sendo a data de 1 de Julho de 2004 fixada como prazo limite para a transposição da nova directiva⁶⁷. Na prática, tal transposição veio a iniciar-se apenas em Fevereiro de 2006, com o já referido Decreto-Lei 29/2006, o qual reformulou a estrutura do Sistema Eléctrico Nacional.

De acordo com este diploma em vigor, a organização e os regimes de exercício das principais actividades no sector eléctrico são os seguintes:



⁶⁶ Directiva 2003/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho.

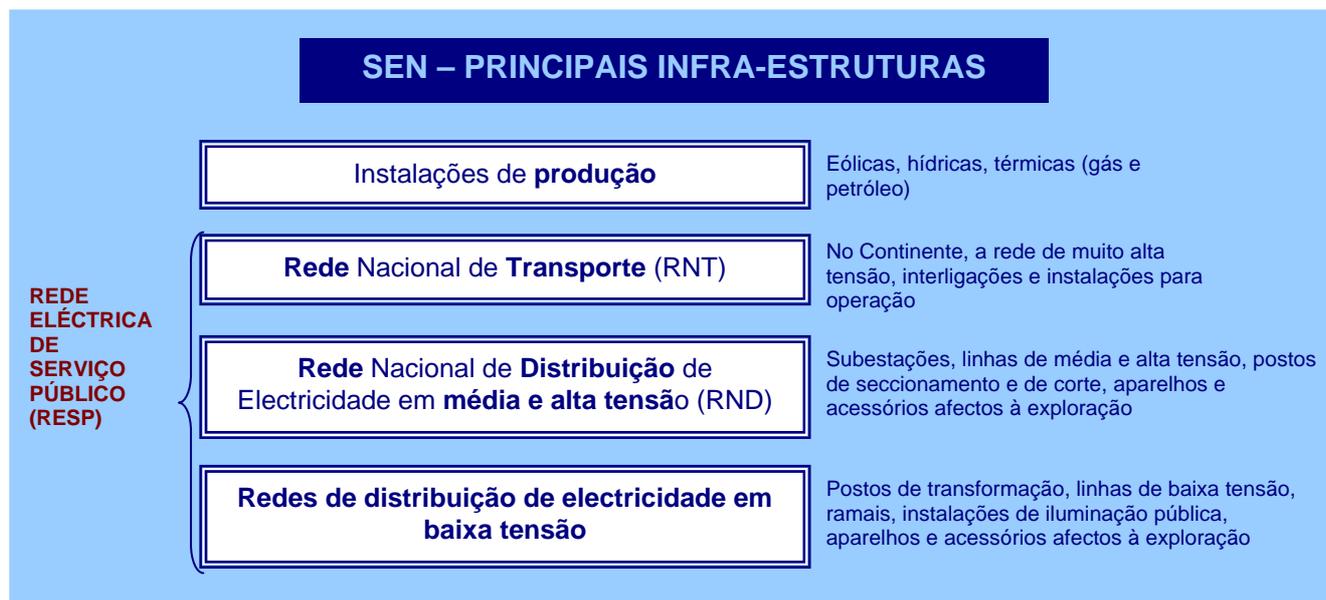
⁶⁷ Art.º 29.º da Directiva 2003/54/CE.

Do exposto salienta-se a existência de actividades de operação em **livre concorrência (produção e comercialização)** e actividades, em regime de **concessão do Estado**, a estabelecer **quer por via da Administração Central, quer Local (transporte e distribuição)**.

O diploma legal que define o actual Sistema Eléctrico Nacional implicou que o **contrato de concessão, com a REN, SA**, fosse modificado não só por força das alterações por si directamente introduzidas, como também das alterações a introduzir pela legislação complementar⁶⁸.

Previu-se, igualmente, que a **licença de distribuição de electricidade em muito alta tensão, atribuída à EDP- Distribuição-Energia, S.A. fosse convertida em concessão mediante a celebração do respectivo contrato**.

O quadro seguinte apresenta as principais infra-estruturas do sector.



Relativamente a estas infra-estruturas, o conceito exposto de Rede Eléctrica de Serviço Público (RESP) é o que respeita ao Continente uma vez que, de acordo com o Decreto-Lei 29/2006, cabe aos órgãos competentes das Regiões Autónomas estabelecer a estrutura das respectivas RESP.

⁶⁸ Art.º 69.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de Fevereiro.



Como aspecto importante, deve referir-se que a lógica de planeamento centralizado, vigente no anterior quadro legal, na qual o Governo aprovava o plano de expansão do sistema electroprodutor e decidia a concretização da construção de cada nova central, foi substituída pelo desempenho, também a cargo do Governo, da monitorização do sistema, providenciando pela garantia do abastecimento, através do lançamento de concurso, quando necessário.

Deve referir-se, ainda, que o sistema eléctrico português é constituído por três subsistemas não interligados, com operadores das redes de transporte e distribuição de energia eléctrica a quem cabe, em regime de exclusividade e de serviço público, a construção e a exploração das respectivas infra-estruturas:

- Um no território continental, interligado com Espanha;
- Um na Região Autónoma dos Açores;
- Outro na Região Autónoma da Madeira.

4.3.2 Sistema nacional de gás natural

O anterior quadro legal para o sector do gás natural centrava-se no Decreto-Lei n.º14/2001, de 27 de Janeiro. Este diploma operou a transposição das regras comuns relativas aos mercados internos da electricidade constantes da Directiva 98/30/CE.

Previa-se, então, que uma entidade reguladora independente fosse o garante do adequado funcionamento do mercado. O seu preâmbulo previa a existência de uma lei - quadro para o sector do gás natural.

A transposição da nova Directiva 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho e de 26 de Junho de 2003, iniciou-se com o Decreto-Lei n.º 30/2006 de 15 de Fevereiro.

De acordo com este diploma, os regimes de exercício das actividades no sector do gás natural são os seguintes:

SNGN – REGIMES DE ACESSO/EXERCÍCIO	
Licença (em livre concorrência)	Comercialização (livre compra e venda, acesso às infra-estruturas mediante pagamento de tarifa regulada)
Licença (em exclusivo e em regime de serviço público)	Distribuição (em redes locais autónomas, i.e. não ligadas ao sistema de interligado de gasodutos e redes)
Concessão do Estado (única, exclusiva e em regime de serviço público)	Transporte (exploração da Rede Nacional de Transporte de Gás Natural - RNTGN)
Concessões do Estado (exclusivas e em regime de serviço público)	Distribuição em média/alta tensão (exploração da Rede Nacional de Distribuição de Gás Natural - RNDGN)
	Recepção, armazenamento e regaseificação de gás natural
	Armazenamento subterrâneo

■ Actividades
■ Regimes

Relativamente à única actividade a exercer em livre concorrência, o próprio preâmbulo deste diploma refere que “o livre exercício de comercialização de gás natural fica sujeito ao regime transitório estabelecido para a abertura gradual do mercado, tendo em consideração o estatuto de mercado emergente e da derrogação que lhe está associada”.

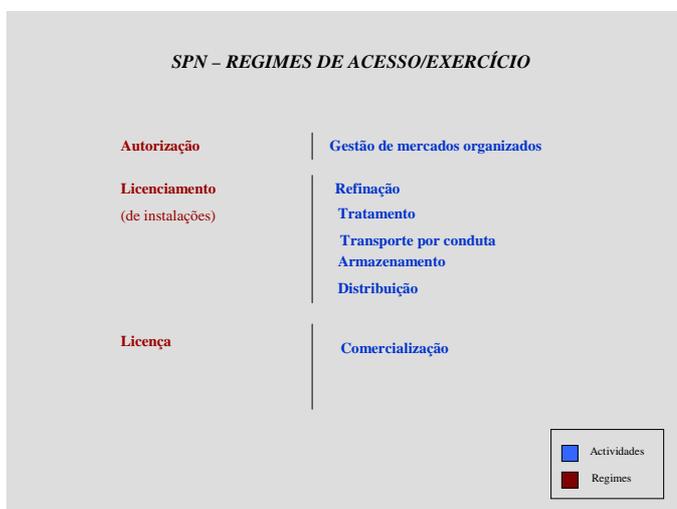
As infra-estruturas principais do sector são as que a seguir se apresentam:



4.3.3 Sistema petrolífero nacional

O actual Sistema Petrolífero Nacional (SPN) tem as suas bases de organização e funcionamento fixadas pelo Decreto-Lei n.º 31/2006 de 15 de Fevereiro, o qual veio revogar legislação anterior datada de 1937.

São os seguintes os regimes de acesso e exercício das actividades deste Sistema:





De acordo com o descrito, o SPN é o único dos três sistemas do sector energético no qual não vigora o regime de concessão para qualquer actividade.

Vigora assim, essencialmente um sistema que implica a obtenção de licença, no caso da actividade de comercialização, enquanto que na grande maioria das outras actividades, é apenas exigível o licenciamento de instalações. No entanto, neste último caso, é de referir que o licenciamento poderá depender da “idoneidade, capacidade técnica económica e financeira do requerente”⁶⁹.

Por sua vez, as actividades de transporte e distribuição, por via marítima, rodoviária e ferroviária, são estabelecidas no âmbito da legislação aplicável ao sector dos transportes.

Neste sector não vigora, assim, o mesmo nível de dependência de infra-estruturas de transporte e distribuição dedicadas verificado nos sectores da electricidade e do gás natural.

Como veremos, as responsabilidades de regulação, neste sector, de âmbito limitado, ainda não estavam legalmente distribuídas no fim do período em análise.

4.4 Contexto económico

Portugal tem sido um país altamente dependente de recursos energéticos importados. Em 2005, o saldo importador de energia⁷⁰ totalizou 5 514 milhões de euros. Este valor manifesta um agravamento de 45,1% relativamente ao saldo importador de energia de 2004.

Cerca de 76,7% das importações de 2005 referem-se ao petróleo e seus derivados⁷¹. O gás natural representou 12% das importações de energia e a electricidade 6,1%.

Relativamente a 2004, verificou-se, em 2005, um **agravamento de cerca de 234% do valor das importações de energia eléctrica, bem como de 53,4 % do valor total do gás natural importado. As importações de petróleo (ramas e refinados) apresentaram em 2005 um aumento de 42,7% face ao ano anterior.**

Paralelamente, também nas exportações se verificaram aumentos percentuais significativos⁷². No entanto, os respectivos valores totais são, face às respectivas importações, pouco significativos (1 231 milhões de euros de reexportação de produtos petrolíferos e apenas 100 milhões de euros de exportações de energia eléctrica).

Em consequência, **tem vigorado também uma grande dependência relativamente aos preços externos dos recursos energéticos.**

Tomando como exemplo as importações de petróleo, à variação no valor das importações já referida de 42,7%, entre 2004 e 2005, contrapõe-se uma variação no volume de petróleo importado de apenas 12,7%, diferença explicável pela variação de preços.

Os preços médios, em dólares, de importação de energia de 2005, sofreram agravamentos, face a 2004, de 30,4% para o petróleo bruto, de 29,2% para o gás natural e de 79% no caso da energia eléctrica.

O peso da importação líquida de energia no PIB foi em 2005 de 3,7%, tendo sido de 2,7 em 2004.

Ao nível do mix energético verifica-se uma grande **aposta nas energias renováveis**, na medida em que estas constituem os únicos recursos nacionais, pelo que contribuem para diminuir a dependência externa e, nessa medida, para aumentar a segurança do abastecimento. Como é sabido, as energias renováveis contribuem, ainda, para a prossecução de objectivos ambientais.

A DGGE, refere que “os recursos nacionais são apenas os renováveis” e que o seu aproveitamento tem sido proporcionado, nomeadamente, através de concursos no âmbito da biomassa e energia eólica. A mesma entidade refere, também, que “a forma renovável ainda mais relevante para a produção de electricidade é a energia hídrica, que tem encontrado fortes dificuldades de desenvolvimento por motivos ambientais”.

Em Outubro de 2006, a DGGE destacava que:

⁶⁹ Cfr. artigos 14.º, 17.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 31/2006.

⁷⁰ Importação Total – Reexportação de Refinados – Exportação de Energia Eléctrica. “Factura Energética Portuguesa”, DGGE, Abril de 2006.

⁷¹ Valores a preços correntes.

⁷² Face a 2004, em euros, cerca de 53% para a reexportação de refinados e 145,8% na exportação de energia eléctrica.

- Entre Janeiro e Outubro de 2006, a produção de energia eléctrica, a partir de fontes renováveis, aumentou cerca de 68%, relativamente a igual período do ano anterior, sobretudo devido à produção hidroeléctrica.
- **No mesmo período a produção eólica cresceu 77%.**

Continua, no entanto, a existir pressão para o desenvolvimento do recurso às fontes renováveis de energia.

Em Janeiro de 2007, fonte da Comissão Europeia⁷³ referia que:

“Portugal que quase atingiu o objectivo de produção de electricidade a partir de energias renováveis para 2010, em 1997 afastou-se desse objectivo. Constatou-se uma forte descida entre 1997 (38,5%) e 2004 (23,84%)”

e acrescenta, ainda, que

“Relativamente aos biocombustíveis, pode-se afirmar que o objectivo estabelecido para 2005 não foi atingido visto que a quota de biocombustíveis do teor de energia era praticamente nula”.

5 AMBIENTE REGULATÓRIO/ MODELO DE REGULAÇÃO

5.1 Modelo institucional de regulação

Para além da regulação transversal operada pela Autoridade da Concorrência a regulação do sector está a cargo da Direcção-Geral de Geologia e Energia (DGGE)⁷⁴ e da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)⁷⁵.

⁷³ Origem - folha de dados de Janeiro de 2007 sobre energias renováveis para Portugal. Considera-se que o objectivo para 2010 é o de 39% do consumo bruto de electricidade. Esta referência apenas tem como objectivo sublinhar a necessidade de expansão das renováveis e não concluir sobre o sucesso das medidas de política energética. Pretende-se sublinhar a tendência para o investimento nessas fontes, com impacto na regulação, nomeadamente a nível tarifário.

⁷⁴ Orgânica constante do Decreto-Lei n.º 15/2004 de 14 de Janeiro.

⁷⁵ Estatutos publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 69/2002, de 25 de Março.

Ambas as entidades se situam na esfera do Ministério da Economia e Inovação.

Em grande parte, encontra-se tipificado o relacionamento da DGGE com a entidade reguladora independente sectorial.

A DGGE é um organismo do Ministério da Economia com funções de apoio à decisão e à execução da política energética **preparando, ainda, a legislação quadro do sector energético, bem como a regulamentação técnica de segurança. Paralelamente, procede ao acompanhamento das cláusulas contratuais das concessões.**

As suas competências estiveram em revisão no quadro da regulamentação do DL 29/2006, de 15 de Fevereiro⁷⁶. Tal foi referido ao Tribunal pela DGGE.

As atribuições da DGGE, configuraram-na, durante o período de análise, essencialmente, como um órgão de apoio ao Governo.

Para além de outros aspectos directamente ligados à definição e prossecução da política energética⁷⁷, **entre as atribuições do Governo contavam-se as que se seguem⁷⁸.**

- **A garantia da segurança do abastecimento, cuja monitorização está a cargo da DGGE, com a colaboração das entidades concessionárias das respectivas redes de gás e electricidade. No caso do sector há colaboração da EGREP – Empresa Gestora de Reservas Estratégicas, E.P.E. que tem como objecto a constituição e manutenção das reservas estratégicas de produtos petrolíferos⁷⁹.**
- **A aprovação dos regulamentos de qualidade de serviço (pela DGGE, com contributo da ERSE) e outros⁸⁰;**

⁷⁶ A nova orgânica veio a surgir já depois do período de análise, pelo Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de Abril.

⁷⁷ Por exemplo, a promoção da eficiência energética.

⁷⁸ Embora, em virtude da falta de um completo quadro legal dos sectores regulados, não seja possível, ainda, um juízo definitivo, as funções apresentadas, genericamente, mantêm-se, sobretudo se consideradas com as atribuições que lhe foram consignadas, pela legislação sectorial surgida durante os trabalhos de auditoria, as quais, mais à frente, se referirão.

⁷⁹ Decreto-Lei n.º 339-D/2001, de 28 de Dezembro.

⁸⁰ A emissão de normas regulamentares será retomada mais adiante



- A especificação das características e utilização de produtos de petróleo.
- A emissão de legislação sobre condições de construção e alteração de infra-estruturas⁸¹.

A emissão de títulos ou autorizações para o exercício de actividades, bem como o licenciamento de instalações estão também na esfera governamental, nomeadamente através das Direcções Regionais de Economia.

O modelo institucional de regulação inclui, igualmente, uma entidade reguladora independente, criada em 1995, para o sector da electricidade, que viu, em 2001, com a aprovação de novos estatutos, a extensão das suas competências ao sector do gás natural. As suas competências viriam, ainda, a ser estendidas ao sector petrolífero⁸², sem que, no entanto, desta vez, houvesse qualquer alteração estatutária.

A respectiva configuração inicial, em 1995, já comportava órgãos consultivos, que incluíam a participação de representantes de intervenientes do sector (à altura cingido à electricidade), como o Conselho Consultivo e o Conselho Tarifário, cuja composição foi sendo legalmente alargada. Embora, em 1995, não fosse inteiramente explícito o seu regime de independência, ao contrário do que acontece com os seus actuais estatutos, de 2002, o seu âmbito era genericamente formulado de forma não muito diferente da que agora vigora.

De acordo com o Decreto-Lei N.º 187/95:

A Entidade Reguladora rege-se pelas disposições do presente diploma, pelos seus estatutos, pela demais legislação aplicável e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das empresas públicas

e,

Os actos da Entidade Reguladora estão sujeitos a tutela, nos termos previstos no presente diploma.

⁸¹ A regulamentação sobre operação de infra-estruturas está atribuída à ERSE pela legislação sectorial publicada em 2006.

⁸² Pelo já referido Decreto-Lei n.º 31/2006.

De acordo com os Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 97/2002:

A ERSE é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei, sem prejuízo dos princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos actos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e no presente diploma.

Outras das características já presentes em 1995 era a possibilidade de desfasamento dos mandatos dos membros do Conselho de Administração, relativamente aos ciclos eleitorais⁸³.

De igual forma, todos os membros do Conselho de Administração estavam já sujeitos ao regime de exclusividade e a incompatibilidades. Prevvia-se também que a respectiva exoneração só viesse a ocorrer, antes de terminar o prazo de nomeação, por incapacidade ou incompatibilidade superveniente, falta grave comprovadamente cometida, ou desvios tidos como injustificados, entre custos orçamentados e os efectivamente suportados.

A ERSE, de acordo com os seus estatutos, é uma entidade independente nas suas funções, tendo surgido⁸⁴ com objectivos de separar o papel do Estado operador do de Estado regulador, bem como de tornar a regulação independente dos ciclos e conjunturas político-eleitorais, reforçando a confiança dos operadores e consumidores.

Importante no avolumar da atribuição das suas funções terá sido, também, o facto de no contexto europeu, os sectores do gás e da electricidade estarem, na sua maioria, sob alçada das mesmas entidades reguladoras, devido à existência de um conjunto de afinidades de exercício da função de regulação⁸⁵.

São, de acordo com os seus estatutos, principais atribuições da ERSE⁸⁶:

⁸³ Em 1995 referia-se que o mandato do Presidente do conselho de Administração seria de 5 anos, renovável e os dos vogais de 2 e 3 anos, com possibilidade de recondução. Actualmente, vigoram mandatos de 5 anos, renováveis por uma vez.

⁸⁴ De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril.

⁸⁵ Que estabeleceu as actuais bases de organização e funcionamento do Sector Petrolífero Nacional.

⁸⁶ Art.º 3.º do Regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril. No n.º 2, do art.º 1.º do mesmo Decreto-Lei, referem-se como ressalvadas as competências atribuídas às Regiões Autónomas.

Área	Função
Liberalização e concorrência	Proceder à liberalização dos sectores eléctrico e do gás natural, fomentando a concorrência (de forma a melhorar a eficiência das actividades sujeitas à sua regulação).
	Coordenar com a Autoridade da Concorrência a aplicação da lei da concorrência.
	Garantir a existência de condições que permitam satisfazer de forma eficiente a procura de energia eléctrica e gás natural;
	Assegurar a objectividade das regras de regulação e a transparência das relações comerciais entre operadores e entre estes e os consumidores.
	Contribuir para a realização do mercado interno da energia ⁸⁷ .
Melhoria das condições de funcionamento dos mercados	Contribuir para a melhoria das condições técnicas, económicas e ambientais dos mercados regulados.
	Proceder à divulgação do quadro regulatório em vigor e das suas competências e iniciativas, bem como dos direitos e obrigações dos operadores e dos consumidores de gás natural e electricidade.
	Protecção dos direitos e interesses dos consumidores (preços e serviços). Promover a sua informação e esclarecimento.
	No sector eléctrico, garantir à entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte e aos titulares de licença vinculada de distribuição de energia eléctrica a existência de condições que lhes permitam, no âmbito de uma gestão equilibrada e eficiente, a obtenção do equilíbrio económico-financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas no contrato de concessão e nas respectivas licenças.
	No sector do gás natural, garantir às entidades concessionárias e licenciadas a existência de condições que lhes permitam, no âmbito de uma gestão adequada e eficiente, a obtenção do equilíbrio económico-financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas nos contratos de concessão e nas respectivas licenças.
	Arbitrar e resolver litígios, nos termos da lei.
Monitorização e fiscalização do serviço público	Velar ⁸⁸ pelo cumprimento, pelos operadores, das obrigações de serviço público e das obrigações legais e regulamentares, bem como as que decorrem dos respectivos contratos e licenças.
Identificação de boas práticas de regulação	Acompanhar a actividade das entidades reguladoras afins, bem como as experiências estrangeiras de regulação de energia.

⁸⁷ Contribuindo para a adequação do enquadramento regulatório, bem como para a o atempado cumprimento da legislação comunitária aplicável.

⁸⁸ Sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades, nomeadamente a Direcção-Geral de Geologia e Energia e a as Direcções Regionais do Ministério da Economia.



Compete também à ERSE “colaborar com a AR e com o Governo na formulação das políticas e dos diplomas respeitantes ao sector energético”.

Do articulado dos seus estatutos extraem-se, ainda, entre outras, as seguintes características:

- Poder regulamentar (emissão e aprovação de regulamentos);
- Poder consultivo, em matérias específicas⁸⁹;
- Funções de monitorização da actividade dos operadores;
- Poder de fiscalização de normas contratuais e legais;
- Poderes sancionatórios pelo processamento de contra-ordenações e a aplicação das devidas coimas e sanções acessórias, podendo decidir, nomeadamente pela suspensão de licenças.

À ERSE cabe também a aplicação de mecanismos que “permitam evitar qualquer abuso de posição dominante e qualquer comportamento predatório”. No entanto estes não passam por imposições directas aos operadores, mas referem-se à aplicação dos mecanismos definidos nos diversos regulamentos.

As competências de regulação no âmbito do Sistema Petrolífero Nacional serão “repartidas entre a ERSE e a DGGE, em função das suas atribuições e em termos a definir em legislação complementar” ao diploma que instituiu a actual organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional.

A regulação da concorrência é, essencialmente, tarefa da Autoridade da Concorrência.

Não deve esquecer-se, também, que as normas nacionais transpõem mecanismos, princípios e requisitos constantes da legislação comunitária. Assim, a acção da entidade reguladora independente, no campo da concorrência, decorre principalmente do cumprimento de determinados princípios, no âmbito da prossecução do seu papel de regulação económica⁹⁰.

Nesse sentido, práticas anti-concorrenciais são prevenidas através da exigência de separação entre as actividades exercidas em regime de monopólio e as actividades exercidas em regime de concorrência, ou através dos princípios da não-discriminação, da repercussão dos custos nas tarifas e da aditividade tarifária, o que evita a subsidiação cruzada entre actividades ou segmentos de clientes. Importante é, também, a divulgação de informação, pelas reguladoras e, em especial, pela ERSE, sobre os sectores regulados, já que promove condições de não-discriminação e de igualdade de tratamento.

Em suma, a regulação técnica cabe à DGGE, enquanto a regulação económica é da responsabilidade da ERSE e a regulação da concorrência compete à Autoridade da Concorrência.

Porém, conforme refere a DGGE “no caso do gás natural exceptuam-se as competências relativas a tarifas de fornecimento de gás natural que se mantêm atribuídas ao Governo ou à DGGE até ao fim da derrogação decorrente do estatuto de mercado emergente estabelecido nos termos da Directiva n.º 98/30/CE, de 22 de Junho, passando nessa altura para competência da ERSE”.

Deve ainda ter-se em conta que, para o sector do gás natural, os esforços conducentes à elaboração de regulamentos verificam-se desde 2005.

Tal como veio referir a ERSE, a atribuição conjunta da regulação dos sectores do gás e da electricidade à mesma entidade é prática corrente tanto na União Europeia, como nos Estados Unidos da América, justificando-se pelas características comuns do ponto de vista da organização económica dos dois sectores.

A mesma entidade sublinha, ainda, a semelhança das cadeias de actividades dos dois sectores (produção, transporte, distribuição e comercialização - a que se adiciona o armazenamento no caso do gás natural). Também semelhantes são as questões económicas envolvidas por área de intervenção, sendo relativamente secundária a diferenciação introduzida pela tecnologia subjacente.

⁸⁹ Incluindo, de forma prévia, em matérias da responsabilidade da DGGE.

⁹⁰ Para além da colaboração institucional com a Autoridade da Concorrência da qual se falará mais adiante.

“Em subáreas de actividade, definidas para efeitos de regulação, é também visível uma aproximação metodológica que justifica plenamente”, no entender da ERSE, “a concentração da sua regulação numa única entidade”. A intervenção crescente das empresas de electricidade no mercado do gás natural e vice-versa é também referida.

No caso do sector petrolífero, como se referiu, só em 15 de Fevereiro de 2006 foi publicado o diploma que atribuiu à ERSE a respectiva regulação. Neste diploma⁹¹ o âmbito de regulação é restringido ao acesso de terceiros a instalações e ao armazenamento, distribuição e comercialização de gases de petróleo liquefeitos (GPL) integrados na definição de serviços públicos essenciais⁹².

A distribuição de responsabilidades de regulação, entre a ERSE e a DGGE, é remetida pelo mesmo diploma para legislação complementar, o que, quase um ano após a publicação do referido diploma, ainda não tinha acontecido.

5.2 Articulação entre entidades públicas

A legislação sectorial especifica os casos nos quais as entidades com intervenção no sector devem estabelecer consulta mútua.

No que diz respeito à sua colaboração com os órgãos legislativos, a ERSE refere que “algumas medidas poderiam contribuir para o enriquecimento daquela colaboração, designadamente, o planeamento da função legislativa e a divulgação atempada das matérias a tratar e do respectivo calendário político, bem como a divulgação pública dos pareceres”.

Diga-se que alguns diplomas sectoriais recentemente publicados estabeleciam um prazo para a publicação dos novos regulamentos a que se referiam.

Em especial, no caso de nova regulamentação da responsabilidade da ERSE, a Direcção-Geral de Geologia e Energia deve também ser ouvida, bem como o Governo, “juntamente com todas as restantes entidades privadas e públicas”.

A mesma Direcção-Geral diz, ainda, em resposta ao questionário que lhe foi enviado, que “a exigência de parecer prévio da DGGE à aprovação dos regulamentos poderá estar prevista na nova legislação”. Com efeito, a legislação entretanto publicada⁹³ assim o determina, conforme adiante se referirá no ponto que respeita ao poder regulamentar.

A DGGE é de opinião que não se verificam sobreposições entre as suas atribuições, as da ERSE e as das DRE. No entanto, **“actualmente, nos processos de regulamentação, ao nível do planeamento das redes existe potencial de melhoria na articulação e definição de competências”**, uma vez que as redes representam custos e investimentos, pelo que ao mesmo tempo que requerem regulação pela ERSE, têm importância significativa na segurança e na atribuição de capacidade de produção de energia eléctrica.

Assim, no actual quadro legal, a monitorização da segurança de abastecimento é da competência do Governo, sendo atribuída à Direcção-Geral de Geologia e Energia, com a colaboração das entidades concessionárias e, no caso do sector petrolífero, do EGREP. Neste contexto, o controlo das reservas de segurança e licenciamento de instalações de geração de electricidade são objecto de relatório ao Governo. Esta monitorização enquadra o equilíbrio entre oferta e procura, bem como a procura prevista e os fornecimentos disponíveis. Em causa está também a capacidade suplementar prevista ou em construção e, bem assim, a qualidade e o nível de manutenção das redes e as medidas destinadas a fazer face aos picos de procura e às falhas de um ou mais produtores ou comercializadores.

No entanto, a legislação anterior, o Decreto - Lei n.º 182/95 de 27 de Julho, estabelecia um regime de planeamento centralizado para o Sistema Eléctrico de Serviço Público (SEP) da responsabilidade da actual DGGE. Assim, **a DGGE identificava, em planos de expansão a elaborar de dois em dois anos, as necessidades de expansão do sistema electroprodutor do SEP. O plano de expansão tinha por base uma proposta apresentada pela entidade concessionária da RNT, a qual devia ser submetida ao Ministro da Economia para aprovação, após consulta à ERSE.**

⁹¹ Art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro.

⁹² Nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho.

⁹³ No final de Julho e de Agosto.



A este propósito, a ERSE refere que apenas um único plano de expansão do sistema electroprodutor do SEP lhe foi submetido para apreciação e, isto, em Junho de 1999.

A DGGE, em sede de contraditório, refere que o facto da ERSE só se ter pronunciado sobre um Plano de Expansão não significa que ela tenha sido ultrapassada pelo Governo, mas tão-somente que não existiu outro Plano de Expansão.

A colaboração com a Autoridade da Concorrência, opera-se essencialmente no âmbito da Lei da Concorrência, sendo particularizadas as suas condições em protocolos de cooperação.

Da colaboração com aquela Autoridade, destacam-se o envio semanal pela DGGE do levantamento dos preços dos combustíveis nos pontos de venda, bem como a remessa, à Autoridade da Concorrência, dos processos de reclamação recebidos pela ERSE, quando na respectiva análise surjam dúvidas quanto à existência de práticas anti-concorrenciais. A ERSE elabora ainda pareceres a solicitação da Autoridade da Concorrência sobre operações com eventual impacto no nível de concorrência do sector energético, casos em que poderá intervir também a CMVM.

Ainda relativamente à articulação entre entidades públicas e ilustrativo do que poderá constituir apenas a diferença de percepção quanto à prossecução de objectivos de regulação, ou meramente da distribuição de papéis no seio do Estado, a DGGE refere que “a realização de um Estudo sobre Política Energética pela Autoridade de Concorrência representa uma clara intervenção fora da sua área de competência e desarticulação com o Governo”, acrescentando ainda que “um melhor relacionamento desta Autoridade com as entidades competentes na matéria poderiam melhorar a actual situação”.

A DGGE refere que, no que respeita às suas relações com as Direcções Regionais de Economia, “não se detectam dificuldades”, encontrando-se “bem delimitadas as competências” e sendo a cooperação prática normal, existindo, no entanto, **“potencial de melhoria ao nível da centralização de informação (designadamente ao nível dos licenciamentos realizados)”**. Estará em causa o aumento dos fluxos de informação que permitam conhecer a evolução das instalações licenciadas no sector energético.

Ainda no que respeita à articulação entre entidades públicas, é digno de nota que as entidades que promoveram auditorias à ERSE, desde 2002 foram a IGF - Inspeção Geral das Finanças e a DGO - Direcção-Geral do Orçamento.

A ERSE refere ter apreciado devidamente as conclusões e recomendações constantes dos projectos de relatório, tendo enviado, a cada uma das entidades referidas, uma resposta aos projectos de relatório. Porém, a ERSE, no final de Maio de 2006, referia ao TC ainda aguardar a versão final dos referidos relatórios.

Por último, há que referir que, na sequência dos acontecimentos de 2006, ocorreu o pedido de demissão do Presidente do Conselho de Administração da ERSE, a pouco mais de um mês de terminar o respectivo mandato⁹⁴, invocando terem deixado de se verificar as condições que permitiam o exercício da regulação independente, no respeito pelos colaboradores, consumidores, operadores e instituições a quem estatutariamente prestou contas e com quem cooperou.

5.3 Poder Regulamentar

A regulação do sector energético é pautada por regulamentos da responsabilidade da ERSE e da DGGE.

O Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de Agosto que estabelece o regime jurídico aplicável a actividades do sector da electricidade determina a existência dos seguintes regulamentos, para os quais se previa a aprovação e publicação no prazo de cerca de três meses:

- **A aprovar pela ERSE cabendo-lhe a respectiva aplicação:**

Regulamento de Acesso às Redes e Interligações;
Regulamento de Relações Comerciais;
Regulamento Tarifário;
Regulamento de Operação das Redes.

⁹⁴ O mandato terminaria em 31 de Janeiro de 2007, tendo o pedido de demissão ocorrido em Dezembro de 2006. A exoneração ocorreu pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2007, publicada já em 22 de Janeiro de 2007.

➤ **A aprovar pelo Ministro da área da energia**

Sob proposta da DGGE, consultadas as concessionárias:

Regulamento da Rede de Transporte;
Regulamento da Rede de Distribuição.

Sob proposta da DGGE, a qual na sua preparação deve solicitar proposta à ERSE nas disposições de natureza comercial:

Regulamento da Qualidade de Serviço

(à semelhança do que acontecia no anterior enquadramento legal, a aplicação das disposições de natureza comercial deste regulamento é da responsabilidade da ERSE, enquanto que as de natureza técnica são da responsabilidade da DGGE)

Para o sector do gás natural, o Decreto-Lei n.º 140/2006, já referido, determina a existência dos seguintes regulamentos, para os quais, igualmente, se previa a aprovação e publicação no prazo de cerca de três meses:

➤ **A aprovar pela ERSE**, obtido o parecer da DGGE e ouvidas as entidades concessionárias das redes, que integram a Rede Pública de Gás Natural

- ✓ Regulamento de Acesso às Redes, às Infra-Estruturas e às Interligações,
- ✓ Regulamento das Relações Comerciais,
- ✓ Regulamento de Operação das Infra-Estruturas,
- ✓ Regulamento da Qualidade de Serviço e
- ✓ Regulamento Tarifário;

➤ **A aprovar pelo ministro da área da energia,**

Sob **proposta da DGGE**, a qual na sua preparação deve solicitar **parecer da ERSE e propostas às respectivas entidades concessionárias**

- ✓ Regulamento de Armazenamento Subterrâneo,
- ✓ Regulamento de Terminal de Recepção, Armazenamento e Regaseificação de gás natural liquefeito e
- ✓ Regulamento da Rede de Transporte.

Os trabalhos relativos ao quadro regulamentar para o sector do gás natural encontravam-se já em desenvolvimento, antes do novo enquadramento legal. Na sua sequência, em 22 de Junho de 2006, a ERSE emitiu um comunicado de imprensa informando colocar em discussão pública a proposta de regulamentação para o sector, que incluía a grande maioria dos regulamentos atrás referidos como da sua responsabilidade. Em 25 Setembro de 2006, a ERSE publicou o Regulamento de Acesso às Infra-Estruturas, o Regulamento de Relações Comerciais, o Regulamento de Qualidade de Serviço e o Regulamento Tarifário. Em Novembro do mesmo ano, estava em elaboração o Regulamento de Operação das Infra-Estruturas, que se previa vir a ser publicado no início de 2007.

A legislação complementar relativa ao Sector Petrolífero Nacional não se encontrava, no princípio de 2007, ainda publicada. Como se verá adiante no ponto relativo aos recursos da entidade reguladora independente, o sector do petróleo não constituiu, em 2006, prioridade para a ERSE⁹⁵. De qualquer forma, nos termos do art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, apenas o acesso de terceiros a instalações e ao armazenamento, distribuição e comercialização de gases de petróleo liquefeitos (GPL) integrados na definição de serviços públicos essenciais⁹⁶ será objecto de regulação a desenvolver pela entidade reguladora independente.

5.4 Poder sancionatório

A ERSE considera as suas competências estatutárias adequadas ao enquadramento legislativo nacional e comunitário.

No entanto, no que toca ao exercício do poder sancionatório, a ERSE sofre diversas limitações.

⁹⁵ Embora os trabalhos de elaboração dos regulamentos do sector do gás natural tenham sido iniciados em 2005.

⁹⁶ Lei 23/96, de 26 de Julho.



Desde logo, o seu poder sancionatório para o sector do gás natural tem como referência, os seus estatutos de 2002⁹⁷, na secção II designada “Competências relativas ao sector do gás natural”, que remete para os Decretos-Lei n.ºs 183/95, 184/95 e 185/95, todos de 27 de Julho. Estes diplomas dizem respeito ao sector eléctrico, pelo que o mesmo diploma inviabiliza o exercício do poder sancionatório no sector do gás natural. A ERSE atribui tal facto a “manifesto erro legislativo”, nunca corrigido. **Ainda no final de 2006, a ERSE desconhecia “qualquer processo de revisão” dos seus Estatutos, desconhecendo também qual o regime sancionatório previsto para o sector.**

A ERSE alertava, então, para que a falta de base legal para o seu poder sancionatório, cuja definição foi remetida pelo Decreto-lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, para legislação complementar, constituiria, a breve prazo, um claro obstáculo à eficácia da regulação, nomeadamente no campo do acesso às infra-estruturas, do relacionamento comercial, da qualidade de serviço e da aplicação tarifária.

Já relativamente ao sector da electricidade⁹⁸ o regime sancionatório era, no quadro legal vigente até Agosto de 2006, marcado pela baixa capacidade de dissuasão, uma vez que os montantes em causa eram relativamente baixos (no máximo cerca de 30 000€), tendo em conta a dimensão das empresas reguladas. A partir da publicação do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 23 de Agosto, a situação agravou-se, uma vez que o anterior regime “foi revogado e, em sua substituição, ainda não foi aprovado outro regime sancionatório”⁹⁹. Atestando as dificuldades provocadas, a ERSE esperava, já em Novembro último, que a situação fosse provisória e que entretanto fosse publicado um regime sancionatório eficiente, cujas coimas fossem “proporcionais à importância das empresas do sector e das actividades que o integram”.

Quanto ao sector petrolífero, o seu poder sancionatório não consta dos seus actuais Estatutos, uma vez que o âmbito de regulação da ERSE não incluía, à data da sua publicação, este sector. Por outro lado, este poder também não se encontra, ainda, definido noutra legislação,

que deveria ter surgido, na sequência do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro.

Quanto a sanções administrativas, estas não são passíveis de aplicação directa e definitiva pela ERSE. Assim, a suspensão ou a revogação de licença terão que ser propostas à DGGE para serem objecto de decisão ou despachados superiormente pelo ministro competente.

As Direcções Regionais de Economia podem, também, em algumas matérias, processar contra-ordenações, nomeadamente em caso de incumprimento de deveres de informação, em caso de acidentes ocorridos na exploração de instalações.

A fiscalização do cumprimento das normas legais cabe à ERSE, bem como à DGGE. Porém, relativamente às normas contratuais, nomeadamente no âmbito das concessões, as funções de relevo cabem a esta última entidade, enquanto representante do Concedente.

5.5 Arbitragem e resolução de conflitos

A arbitragem voluntária para a resolução de litígios emergentes do relacionamento comercial e contratual entre as empresas reguladas, e entre estas e os consumidores, processa-se nos termos do Regulamento de Mediação e Conciliação de Conflitos da ERSE¹⁰⁰.

De acordo com o mesmo a ERSE:

- Solicita à entidade reclamada que se pronuncie sobre a reclamação;
- Ou arquiva a reclamação, informando e esclarecendo o reclamante.

O número de reclamações ascendeu a 796, em 2005. **Entre 2002 e 2005, o número de reclamações apresentadas foi sempre crescente, com excepção do ano de 2004, por via da entrada em funcionamento do serviço de atendimento telefónico.**

⁹⁷ Art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 97/2002.

⁹⁸ Art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 97/2002.

⁹⁹ De acordo com esclarecimentos adicionais apresentados a pedido do TC pela ERSE.

¹⁰⁰

<http://www.erse.pt/vpt/entrada/electricidade/regulamentos/mediacaoconciliacaodeconflitosdaerse/>

Do total referido para 2005, 675 reclamações disseram respeito ao sector da electricidade, tendo dado origem a:

- 567 processos de mediação:
 - 43% teve duração superior ou igual a 120 dias;
 - Prazo médio de 24 dias para a 1.^a resposta da ERSE;
 - 60% das reclamações apresentadas directamente pelos reclamantes e 20% apresentadas através de associações de defesa do consumidor;
 - **Em 55% dos casos a entidade reclamada alterou a sua posição em conformidade com a solicitação do reclamante**

- 108 processos de informação.

As reclamações versaram na sua grande maioria sobre facturação. Os danos em equipamentos eléctricos e a qualidade de serviço técnico e comercial, foram também objecto de número significativo de reclamações.

Por sua vez, o sector do gás natural foi responsável por 121 reclamações originando:

- 83 processos de mediação:
 - 26% teve duração igual ou superior a 120 dias;
 - Prazo médio de 20 dias para a 1.^a resposta da ERSE;
 - 71% das reclamações apresentadas directamente pelos reclamantes;
 - **Em 29% dos casos a entidade reclamada alterou a sua posição em conformidade com a solicitação do reclamante.**

- 38 processos de informação.

A facturação foi a matéria sobre a qual houve mais reclamações, seguindo-se questões técnicas e de segurança, designadamente sobre a manutenção, reparação e inspecção de instalações de gás, bem como os contratos de fornecimento.

6 QUESTÕES-CHAVE DE REGULAÇÃO

6.1 Factores críticos das actividades reguladas

No sector energético verifica-se um elevado grau de multidependência de cada objectivo, face a determinadas variáveis.

A compreensão da acção de regulação, nas suas formas e resultados, depende, de forma essencial, da percepção dos objectivos de política energética e da forma como estes marcam o quadro legal das actividades reguladas que, por sua vez, estabelecem o campo de actuação das entidades reguladoras.

Ao nível institucional, é apontado como sensível o **grau de envolvimento com instâncias comunitárias**, que tem em vista não só objectivos de harmonização, como de construção de mercados regionais e comunitário. A nível internacional, tomam também relevo os compromissos ambientais e a sua inter-relação com a política energética.

A construção do mercado comunitário e dos mercados regionais, tem como um dos principais obstáculos o estágio de desenvolvimento das interligações entre os mercados nacionais. Assim a ERSE refere que “o reforço das interligações com Espanha é um factor central na consolidação do Mercado Ibérico da Electricidade”.

Também importante é a dificuldade em alterar, de forma rápida, o relacionamento entre operadores. Apesar de se terem já¹⁰¹ previsto mecanismos de compensação para a terminação dos contratos de aquisição de energia (nos quais se consubstanciou, no anterior quadro legal, o relacionamento comercial, em regime exclusivo, de determinados produtores¹⁰² com a concessionária da Rede Nacional de Transporte) estes continuam a constituir, em termos quantitativos a forma de relacionamento comercial privilegiado, obstando na prática à transição para o regime de mercado.

¹⁰¹ Decreto-Lei n.º 12/2005, de 7 de Janeiro.

¹⁰² Do anterior Sistema Eléctrico de Serviço Público.



A relação com factores ambientais influi, nomeadamente, na **determinação do conjunto de fontes energéticas a promover**. Esta escolha opera-se quer **por intermédio das políticas públicas**, em sede de política energética, quer directamente **por intermédio das opções dos próprios operadores**. Assim, a DGGE refere que “no actual contexto de limitações às emissões de CO₂ os promotores, em regime de mercado, tendem a apostar no gás natural como fonte primária para a geração de electricidade”. Em consequência “o *risco de uma excessiva dependência de gás natural no futuro é minimizado através dos critérios para licenciamento de nova capacidade de geração eléctrica (em que se estabelece um máximo de 50% de capacidade para qualquer fonte primária na produção de energia eléctrica)*”. Ao nível da regulação, o exposto influi no impacto no mercado potenciado pela fixação de tarifas, uma vez que, entre outros aspectos, o sobrecusto da produção de energia através de fontes renováveis é subsidiado, através do tarifário.

Os factores ambientais, tem também reflexos nos custos da energia. Nestes se reflectem os investimentos necessários para que instalações ou projectos sejam aprovados em termos ambientais (declarações de impacto ambiental ou licenciamento ambiental de instalações), para cumprimento de normas de redução do teor de enxofre dos combustíveis, de dessulfuração a nível das emissões de refinarias e das centrais eléctricas e ainda de limitação das emissões de CO₂.

A DGGE tem como uma das suas funções a garantia da segurança do abastecimento, objectivo relativamente ao qual assume como crítico o grau (elevado) de dependência externa, bem como a respectiva natureza (combustíveis fósseis).

Por outro lado, o mesmo objectivo é referido como dependente de resultados obtidos num conjunto de vertentes: diversificação das formas de energia primária, das origens geográficas e dos meios e trajectos do aprovisionamento; promoção das energias endógenas; promoção da eficiência (com redução das quantidades consumidas); constituição de reservas; planeamento de políticas e medidas para situações de emergência; solidariedade internacional (AIE, UE); política internacional.

A importância em termos nacionais da política energética requer especificidades na organização do sector e no seu funcionamento que determinam a forma como pode ser efectuada a regulação.

Exemplo disso é o regime especial para a produção de energia a partir de determinadas fontes renováveis.

Conforme refere a DGGE “o aumento das energias renováveis, no actual estado de desenvolvimento tecnológico, representa um aumento de custo para os consumidores”. De acordo com a mesma entidade, “as políticas de promoção das energias renováveis têm que estabelecer um equilíbrio entre os objectivos ambientais e de segurança de abastecimento vs. os objectivos de redução de custo para os consumidores”.

As energias renováveis constituem os únicos recursos energéticos de origem nacional. Nestas assume-se quantitativamente relevante a energia hídrica a qual porém tem, por motivos ambientais que obstam à implantação de novas barragens, uma capacidade de expansão limitada. A política energética tem, por isso, passado pela adequação de legislação que promova a ligação às redes de novos projectos de outra natureza. Relativamente a cada fonte renovável verificam-se, por sua vez, aspectos críticos: intermitência da produção, criando necessidades de reserva (energia eólica e solar); recolha (no caso da biomassa); tecnologia em desenvolvimento (para a produção de energia a partir das ondas).

Em termos estritamente nacionais verifica-se a coexistência de **três subsistemas: um no Continente; um em cada uma das Regiões Autónomas**. Existem, assim, **características específicas de cada sistema, bem como descontinuidades geográficas**. Estes factores saldram-se, em primeira linha e como seria de esperar, em dificuldades na promoção da concorrência. Quanto à eficiência de exploração, devem ser referidos factores como a menor capacidade de exploração de economias de escala, dificuldades específicas na gestão técnica e comercial das redes, bem como custos de aprovisionamento mais elevados associados nomeadamente a elevados custos de transportes de combustíveis.

Também a própria liberalização levanta novas exigências. Implicando a entrada de novos agentes, o que torna, de forma geral, mais exigente a monitorização dos mercados. **Cenários de falta de estabilidade legislativa, ou como o actual, com ocorrência de redefinição dos regimes de acesso às actividades**, exigem também um esforço **de adaptação dos mecanismos intervenção, de fiscalização e de recolha de informação**.

A **assimetria de informação** é um factor importante na escolha e aplicação dos métodos de regulação. No sector, são utilizadas, sobretudo, a regulação baseada em custos e a regulação por preços máximos. Nesta última forma de regulação, pretende-se induzir a eficiência, através da fixação de um preço máximo e da sua evolução ao longo do período de regulação. Há, assim a minimização de custos, potenciando investimentos, nessa óptica, relevantes. Torna-se, assim, importante para o regulador, a obtenção de informação de qualidade, bem como a identificação dos factores que influenciam, para cada empresa, as actividades reguladas. De acordo com a ERSE, a mera comparação directa entre empresas do sector, não conduziria necessariamente a conclusões válidas sobre a respectiva eficiência.

Relativamente à regulação baseada em custos, está em causa a respectiva elegibilidade para que possam ser cobertos por proveitos da actividade, ao mesmo tempo que os preços não sejam excessivamente onerados. O objectivo desta regulação é incentivar a redução de custos. Sobretudo em contextos monopolísticos, para os operadores seria fácil, na inexistência de regulação, fazer reflectir directa e integralmente nos preços os seus aumentos de custos, independentemente da respectiva eficiência.

Um aspecto crítico, neste último caso, é a determinação quer do custo de capital, quer da remuneração pretendida pelos accionistas, uma vez que estes poderão ser tentados a substituir investimento por outros factores de produção que possam ser reflectidos directamente nos custos elegíveis.

A assimetria de informação bem como a potencial ineficiência de produção e de mercado são minoradas com aplicação dos métodos de regulação que implicam ajustamentos nas grandezas¹⁰³, bem como deferimentos¹⁰⁴. Desta forma **existe um período no qual, ainda que parcialmente, se podem fazer sentir, durante um ou dois anos, conforme o caso, efeitos de alterações conjunturais não previstas** (nomeadamente, evolução de preços de variáveis exógenas e evolução da procura).

¹⁰³ Para rubricas de custos não padronizáveis, em base anual, relativamente ao verificado, das estimativas anteriormente utilizadas.

¹⁰⁴ Bienais, caso dos incentivos à eficiência, à redução de perdas, à melhoria da qualidade de serviço e à promoção ambiental.

6.2 Liberalização dos mercados

Em termos comunitários as disposições relativas à liberalização do sector eléctrico, com efeitos nos níveis nacionais, têm como um dos seus objectivos a criação de um mercado intracomunitário.

Tendo em conta a importância das redes nacionais e do desenvolvimento das suas interligações, preconiza-se, como passo intermédio, a criação de 7 mercados regionais intra-comunitários. A partir desta “divisão” pretendem-se identificar as barreiras existentes à construção de um mercado único.

Ficarão, desta forma, criadas condições para o desenvolvimento de interligações e mecanismos, nomeadamente de gestão de congestionamento, que possibilitem, a prazo, a circulação de energia, independentemente dos países de origem ou destino.

A questão das interligações, tem-se apresentado como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do mercado comunitário. A **fraca capacidade de interligação**, associa-se ainda à afectação de parte da mesma a contratos de longo prazo. Assim, mesmo que pudessem ser postos em prática os restantes mecanismos, a baixa capacidade de interligação constituiria um entrave ao efectivo funcionamento dos mercados, na medida em que, numa aquisição concreta, ficaria a dúvida, pelo **congestionamento**, acerca da possibilidade de entrega física da energia em causa. No caso português, o **factor geográfico** agrava estas dificuldades, uma vez que possui apenas fronteira com Espanha, país pelo qual se processa a ligação ao resto da Europa. As interligações entre Espanha e França têm observado poucos desenvolvimentos¹⁰⁵.

O mercado regional em que Portugal se enquadra, abrange o território nacional, bem como Espanha e França. O papel de regulador central cabe a Espanha que preside a um comité de reguladores dos países envolvidos.

¹⁰⁵ Em estudo segundo o Relatório sobre os progressos realizados na criação do mercado interno do gás e da electricidade, de Novembro de 2005, objecto de Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu.



A configuração básica destes mercados regionais de energia surgiu em Fevereiro de 2006, na sequência de trabalhos do European Regulators' Group for Electricity and GAS (ERREG), os quais principiaram pelo levantamento quantitativo e qualitativo de elementos caracterizadores do conjunto dos mercados nacionais.

Paralelamente, existiam já projectos de mercados regionais como o MIBEL¹⁰⁶, para o mercado ibérico de electricidade¹⁰⁷.

Em Portugal, o mercado de energia eléctrica encontra-se liberalizado desde 2000 para os consumidores empresariais, os quais, progressivamente, deixaram de recorrer ao Sistema Eléctrico de Serviço Público, passando a relacionarem-se com os comercializadores (quer nacionais, quer espanhóis) em regime de mercado. De acordo com a ERSE, “no final de 2005, o número de clientes abastecidos no mercado liberalizado era de aproximadamente 13 000, representando o seu consumo aproximadamente 21% do consumo total nacional”.

Para os consumidores domésticos, tal só passou a ser possível a partir de 4 de Setembro de 2006. Assim, se, já antes, no essencial, estavam reunidas as condições legais e regulamentares para a liberalização, as condições efectivas para a liberalização¹⁰⁸ só nesta data se verificaram, fruto da entrada em funções da plataforma informática necessária.

Após a elegibilidade dos clientes domésticos em BTN, durante o mês de Setembro de 2006, verificava-se que:

- A EDP Comercial dispunha de 2 141 clientes;
- A Endesa Energia contava com 15 clientes;
- A Iberdrola e a Unión Fenosa não tinham qualquer cliente.

Note-se que o Grupo EDP passou, assim, a ser, durante o período em análise, o único simultaneamente presente no mercado regulado e no mercado liberalizado.

Por outro lado, subsistiram entraves à entrada de novos comercializadores não constando no mercado, na prática, comercializadores alternativos aos do Grupo EDP. Entre tais obstáculos contam-se:

- A limitação legal do aumento tarifário correspondente à taxa de inflação, em vigor, até 1 de Janeiro de 2007¹⁰⁹;
- Associada a tal limitação os custos de produção de electricidade, que nos últimos anos têm mostrado tendência crescente;
- A incerteza que vigorou, em 2006, quanto ao financiamento do deficit gerado pela limitação legal das tarifas já referida, após 1 de Janeiro de 2007;
- A percepção da possibilidade de a partir da mesma data, em função do enorme aumento tarifário súbito e consequentes pressões sociais, vigorarem ainda que de forma atenuada, novas limitações tarifárias politicamente impostas.

Demonstrando a validade do exposto, deve notar-se que, já em 9 de Outubro de 2006, o próprio Tribunal levantava as duas últimas questões referidas, aquando da solicitação de esclarecimentos adicionais à ERSE. À identificação preliminar de tal risco veio a suceder a ocorrência do facto relevante.

Assim, a publicação do Decreto-Lei n.º 237-B/2006, de 18 de Dezembro, estabeleceu que o deficit tarifário seja recuperado, não num máximo de 5 anos, como anteriormente previsto em lei, nem, muito menos, num período de três anos, conforme proposta tarifária da ERSE de Outubro de 2006, mas num prazo de cerca de 10 anos. A esta matéria se voltará adiante.

O Mercado Ibérico de Electricidade, MIBEL, entrou em funcionamento em Julho de 2006. No MIBEL integram-se os mercados nos quais se realizam transacções ou contratos de energia eléctrica e se negociam instrumentos financeiros que a têm como referência. Esses mercados podem, ou não, ser mercados organizados.

¹⁰⁶ Por acordo entre Portugal e Espanha, assinado em 1 de Outubro de 2004, em Santiago de Compostela, mas que viria a ser aprovado pela Assembleia da República, em 19 de Janeiro de 2006. Objecto da Resolução da Assembleia da República n.º 23/2006, publicada no DR IS-A, em 23 de Março de 2006. A decisão conjunta de criação deste mercado remonta a Novembro de 2001.

¹⁰⁷ Pré-existiam já, também, outros mercados regionais como o Nordpool e o Belpex.

¹⁰⁸ Média e Alta Tensão, Alta Tensão, Média Tensão (cerca de 60% dos clientes mudaram de fornecedor) e Baixa Tensão Especial (liberalizada em 2004 e na qual mais de 30% dos clientes mudaram de fornecedor, logo no primeiro ano).

¹⁰⁹ Mais adiante abordada no ponto relativo a tarifas.

Os **mercados não organizados** são compostos por contratos bilaterais entre as entidades do MIBEL.

Os **mercados organizados** previstos são o mercado a prazo, o mercado diário e o mercado intra-diário. Nestes dois últimos a liquidação opera-se por entrega física, enquanto que no primeiro caso tal poderá não suceder, uma vez que a liquidação se poderá operar por diferenças de valor.

Existem dois operadores:

OMIP – Operador do mercado ibérico **pólo português**, que actua como entidade gestora do **mercado a prazo**;

OMIE – Operador do mercado ibérico **pólo espanhol** que actua como entidade gestora do **mercado diário**.

Prevê-se, no acordo que sustenta o MIBEL, que aqueles operadores, no espaço de dois anos venham a integrar-se com vista à constituição de um único operador (OMI – operador do mercado ibérico). O aproveitamento das vantagens do MIBEL sofre ainda de alguns constrangimentos.

As transacções de energia eléctrica em Portugal foram, ainda, ao longo de 2006, muito marcadas pelos **Contratos de Aquisição de Energia (CAE)**¹¹⁰.

Apesar da sua cessação antecipada ter enquadramento próprio, nomeadamente quanto ao cálculo dos designados **Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC)**, os CAE foram ainda, em 2006, a forma privilegiada de ligação dos produtores do sistema público ao sistema, nomeadamente à Rede Nacional de Transporte.

Tanto em 2005, como em 2006, a produção de energia eléctrica em Portugal Continental oriunda de centrais que celebraram contratos de energia representou cerca de 72%. A possibilidade, legalmente aberta, no final de 2006, da titularização dos CMEC, passa a ser um factor adicional de distorção das tarifas, uma vez que as onerará, adicionalmente, com encargos financeiros.

Em sede de esclarecimentos adicionais, solicitados pelo TC, em Novembro de 2006, sobre os CAE e consequentes CMEC, a ERSE veio referir que os CMEC são custos de manutenção do equilíbrio contratual, **calculados de forma a compensar integralmente os produtores de energia eléctrica caso não obtenham através do mercado (diário ou de contratação bilateral) uma remuneração idêntica à estabelecida nos CAE**”, referindo ainda que:

- “Os CMEC condicionam a formação de preços no mercado, uma vez que a remuneração dos produtores é idêntica à dos CAE, independentemente do preço a que vendam no mercado”;
- Os CMEC têm uma duração superior à dos CAE (os pagamentos foram prolongados apesar de se manterem financeiramente equivalentes) e neste sentido o mercado ficará condicionado pelo tempo de duração dos CMEC (2027).

Para além disso, no Comunicado de Imprensa n.º 1/2007, datado de 23 de Janeiro, disponível no seu sítio da Internet, a ERSE refere:

“No que se refere à extinção dos Contratos de Aquisição de Energia (CAE), a ERSE aguarda as conclusões das negociações entre a Rede Eléctrica Nacional (REN) e os produtores, que decorrem já há algum tempo, **bem como a eventual nova legislação que está a ser desenvolvida pelo Governo**. Em função dessas novas informações, a ERSE irá realizar as suas simulações e avaliar os impactos sobre a taxa de variação da tarifa média, assim como sobre as tarifas que se aplicam aos clientes dos diferentes níveis de tensão”

Assim, mesmo em finais de Janeiro de 2007, já com o mercado liberalizado, não estavam avaliadas todas as implicações tarifárias dos CAE, admitindo-se, ainda, a possibilidade de nova legislação a eles relativa.

Ainda quanto aos CAE, deve referir-se que, apesar de consistirem em contratos entre duas entidades, não possuem enquadramento no designado mercado não organizado do MIBEL. De facto, segundo a Directiva n.º 2003/54/CE, a REN, como operador da Rede Nacional de Transporte, não pode comprar ou vender energia eléctrica, excepto para cobrir as perdas de energia eléctrica nas suas redes.

¹¹⁰ Contratos bilaterais que se destinavam a regular as relações comerciais dos produtores do SEP à RNT, a longo prazo. As compensações previstas estendem-se até 2027.



Levantada pelo TC a questão do enquadramento dos CAE no MIBEL, a ERSE esclareceu que:

“estes contratos não poderiam ser estabelecidos actualmente, sendo que ainda existem por terem sido assinados previamente à publicação da Directiva n.º 2003/54/CE.”

Por outro lado, a ERSE também esclarece que:

“são considerados contratos bilaterais os que forem estabelecidos entre dois agentes de mercado (produtores e comercializadores ou comercializador e de último recurso), estando a REN excluída”,

sublinhando que

“neste sentido estes contratos não podem ser enquadrados no mercado não organizado do MIBEL”.

Deve dizer-se, ainda, que o MIBEL baseia-se num acordo que, para além de consagrar um período transitório de dois anos para a integração dos dois pólos dos dois países, prevê que seja ele próprio renovável, de dois em dois anos, por iguais períodos e, ainda, que a respectiva denúncia se dê com uma antecedência de seis meses¹¹¹. Desta forma ainda que já em funcionamento, persiste neste mercado uma margem de incerteza, pelas **repercussões de eventuais medidas políticas sobre a respectiva configuração** futura.

Acresce não existir, ainda, harmonização, quanto à regulação, entre os países envolvidos. Se no caso português a regulação cabe a uma entidade independente, no caso espanhol a intervenção a nível governamental é mais substancial.

Enquanto que a ERSE, por via dos seus Estatutos, tem atribuições alinhadas com Directivas comunitárias em vigor¹¹², a CNE – Comissão Nacional de Energia dispõe de competências mais mitigadas de regulação. Nomeadamente, a CNE não aprova regulamentos autónomos das actividades reguladas, como o regulamento tarifário, nem procede à fixação das tarifas.

Assim, a ERSE¹¹³ considera que o **sistema tarifário é mais transparente e, portanto, mais previsível em Portugal do que em Espanha** e refere que:

“Com efeito, em Portugal, contrariamente a Espanha, a metodologia de cálculo das tarifas é definida ex-ante e é pública estando disponível a todos os interessados. Esta metodologia constante do Regulamento Tarifário foi sujeita a consulta pública. Acresce que o estabelecimento anual das tarifas reguladas (...) é sujeito a um processo de consulta ao Conselho Tarifário, que integra representantes dos consumidores e das empresas reguladas de energia eléctrica, à Autoridade da Concorrência, aos serviços competentes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, aos operadores de redes e aos comercializadores de último recurso. Este processo confere transparência e estabilidade ao processo de regulação melhorando a confiança e a previsibilidade no sistema dos agentes”.

Para além destas medidas, previstas na legislação comunitária, que estão presentes no sistema português e não no sistema espanhol, a metodologia em uso no país vizinho não integra o princípio da aditividade tarifária, **não estando por isso assegurada a inexistência de subsidiações cruzadas** entre actividades, entre clientes e entre comercializadores.

A ERSE considera, nomeadamente, que não pode ser assegurada a inexistência de tal subsidiação “entre os comercializadores de último recurso [ou seja, aquele cujas tarifas são reguladas] e os de mercado”.

No momento em que a ERSE emitiu estes esclarecimentos, a solicitação do TC, no âmbito do processo de auditoria em curso, tinha sido emitida (em Outubro) a proposta de tarifas para 2007, a qual previa, como adiante se verá, a recuperação do designado deficit tarifário em três anos, período em que considerou que, face à previsível estabilidade do universo de consumidores, nomeadamente em BT, não seria susceptível de provocar subsidiação cruzada. Deve também adiantar-se que, posteriormente, **em Dezembro de 2006, o período de recuperação veio a ser fixado, por Decreto-Lei, em 10 anos.**

¹¹¹ Embora de facto, 6 meses no mínimo, conforme o art.º

¹¹² Directiva 2003/54/CE e Directiva 2003/55/CE.

¹¹³ Esclarecimentos ao TC

A nota, que se apresentou, serve para contextualizar e dar um maior relevo à opinião, então expressa pela ERSE, a propósito do mercado espanhol¹¹⁴, que a seguir se transcreve:

“ (...) a existência de subsidiações cruzadas inter-temporais resultantes da criação de déficits tarifários a pagar no futuro deveriam ser evitadas por forma a não se criarem distorções no mercado”.

A consistência argumentativa da proposta de tarifas para 2007, da ERSE, emitida em Outubro de 2006, à qual adiante se voltará, fica, desde já, reforçada, no que se refere à justificação da escolha do período de recuperação do deficit tarifário apenas em 3 anos.

De referir é o limitado número de agentes no mercado ibérico, que, de acordo com a ERSE tem sido dominado por apenas 4 grandes grupos empresariais, tendo ainda em conta a “elevada verticalização entre as actividades de produção e comercialização de energia eléctrica no “interior” desses grupos empresariais

Diga-se também que, em função da existência do deficit tarifário já referido, bem como por uma importante carga parafiscal, as **tarifas de venda a clientes finais, praticadas pelo sistema público não têm reflectido a totalidade dos custos do sistema eléctrico.**

O conjunto dos factores antes enunciados faz com que, embora sendo um mercado importante, o MIBEL não seja, ainda, um mercado isento de distorções.

Fica, também, pelo conjunto de factores expostos, sublinhada a importância da regulação de um mercado ibérico e, assim, de que seja tomada na devida conta a necessidade de convergência regulatória.

No que respeita ao gás natural, a Directiva 2003/55/CE (que começou a ser transposta pelo Decreto-Lei n.º 30/2006) refere que a data limite para que fossem reunidas as condições para a efectiva possibilidade de exercício do direito de escolha de fornecedor a todos os clientes, deveria ser **1 de Julho de 2007.**

No entanto, face ao estatuto de mercado emergente, as datas agora apontadas são as seguintes:

- Janeiro de 2007= Produtores de electricidade em regime ordinário
- **Janeiro de 2010**= Para todos os clientes

O sector do gás natural funciona ainda em regime de monopólio, de base regional ao nível de distribuição, sob a forma de concessões exclusivas.

Por seu lado, o sector petrolífero é bastante menos marcado pela característica de respectivas rede, sendo já bastante mais liberalizado desde 2004 quer em termos de acesso, quer, em princípio, em termos de formação de preços. Relativamente à formação de preços, com o avanço da liberalização do mercado dos derivados líquidos do petróleo, tem-se verificado um aumento dos preços finais.

6.3 Participação do Estado no meio empresarial

A diferença de dimensão dos mercados espanhol e português, bem como as diferenças de dimensão das principais empresas dos dois países, têm ainda, levado alguns especialistas da área, a advogar a ideia de que se passaria de uma situação nacional, de dependência face ao monopolista EDP para, com o MIBEL, a dependência de um oligopólio espanhol.

Sem que se possa tirar directamente qualquer conclusão definitiva (até pela pouca transparência que a matéria apresenta e, conseqüentemente, pela dificuldade de, em cada caso, avaliar inteiramente a fiabilidade da informação) deve referir-se, ainda, que, a par dos esforços de liberalização a nível comunitário, existem sinais de que a gestão das participações accionistas por diversos Estados-Membros, por vezes até de forma concertada, possa subverter a lógica de promoção de mercados eficientes, substituindo-a, substancialmente, por uma lógica empresarial.

O que se refere entronca numa das dificuldades adicionais ao alargamento efectivo dos mercados referida a nível comunitário, nomeadamente pelas entidades reguladoras. Trata-se da **maior rapidez de internacionalização das empresas face ao ritmo de construção dos mercados comunitários.**

¹¹⁴ No mercado espanhol vigor também uma limitação tarifária nas tarifas de venda ao cliente final.



Em termos práticos, existe uma capacidade de antecipação a reformas estruturais de mercados que permite por um lado adquirir posicionamento num determinado mercado antes das reformas serem levadas a cabo e, por outro, minimizar o impacto das mesmas sobre as posições de domínio pré-existent, as quais decorrem de monopólios históricos nacionais detentores da generalidade das mais importantes infra-estruturas.

Apesar da separação de actividades, as participações empresariais cruzadas poderão influenciar as respectivas dinâmicas, cujos efeitos podem ser mitigados, a nível nacional, pelas entidades reguladoras.

No que respeita aos mercados transnacionais, como o MIBEL, sendo este e outros factores difíceis de antecipar relativamente à respectiva configuração final determinada politicamente, a participação das entidades reguladoras, na definição de calendários e características funcionais, pode ser determinante.

De acordo com a ERSE, “a separação nítida entre as funções accionista, legisladora e reguladora, sendo esta exercida por entidade independente, é uma condição indispensável ao correcto funcionamento dos mercados”.

Em Portugal o Estado possui participações nos operadores de redes que operam em cada um dos três subsistemas nacionais, os quais desempenham as seguintes funções:

➤ Em Portugal Continental

- REN - Rede Eléctrica Nacional, S.A. operador da Rede Nacional de Transporte (RNT) (detentora de uma concessão atribuída pelo Estado Português)
- EDP Distribuição – Energia, S.A.
 - ✓ Operador da rede de distribuição de energia eléctrica distribuição de energia eléctrica; pertence ao Grupo EDP;
 - ✓ Detém as infra-estruturas da rede de distribuição de energia eléctrica em Média Tensão e Alta Tensão através da atribuição de uma licença

- ✓ Mantém e explora a quase totalidade da rede de distribuição em Baixa Tensão (BT) em Portugal continental, em resultado dos contratos de concessão estabelecidos com as diversas Autarquias.

De acordo com a ERSE, a rede de distribuição em BT não explorada pela EDP Distribuição, com um peso pouco significativo no total da rede de distribuição em BT, encontra-se concessionada a 10 empresas de distribuição de pequena dimensão, localizadas nas zonas centro e norte do território continental.

➤ Região Autónoma dos Açores

- Electricidade dos Açores, S.A. (EDA), em cada uma das nove ilhas do Arquipélago, por concessão atribuída pelo Governo Regional dos Açores:

- ✓ Operador da rede de transporte;
- ✓ Operador da rede de distribuição.

➤ Região Autónoma da Madeira

- Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (EEM) (concessão do transporte e distribuição de energia eléctrica nas ilhas da Madeira e Porto Santo, atribuída pelo Governo Regional da Madeira):

- ✓ Operador da rede de transporte;
- ✓ Operador da rede de distribuição.

De acordo com dados da Comissão Europeia, publicados a 10 de Janeiro de 2007, o mercado Grossista (ou seja de produção) é dominado por três intervenientes, detendo a EDP (ex-monopolista) 49,6% da quota de mercado. Ao nível do retalho o grupo EDP era, no período em análise, o único operador presente simultaneamente no mercado concorrencial e regulado, dominando em qualquer destes mercados.

Segundo a ERSE, um dos obstáculos presentes no mercado português da electricidade é a falta de um mercado concorrencial ao nível da produção, mercado que refere não ser transparente.

A este respeito recorde-se que já se referiu a persistência dos Contratos de Aquisição de Energia, celebrados entre os produtores e a REN, bem como as respectivas implicações.

No caso do sector do gás natural a GALP ENERGIA foi a empresa monopolista até 2006. Como se referiu, o mercado do gás natural irá abrir gradualmente a partir de 2007.

6.4 Adequação de recursos

A ERSE é dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

No seu relatório anual para a Comissão Europeia, de Julho de 2006, a ERSE refere que o regime de integração no Orçamento de Estado ao qual está sujeita, limita a sua independência, sujeitando-a, nos termos gerais, a um regime financeiro de intervenção governamental, dependente de autorizações do Ministério das Finanças e do Ministério da Economia e Inovação, designadamente em matéria de aquisição de bens e de recrutamento de pessoal.

Em resposta ao questionário do TC, a mesma entidade refere que a situação se manteve deficitária desde 2002 criando dificuldades à regulação. Recursos significativos têm sido aplicados no lançamento das bases regulatórias do gás natural, sem dotação adicional de recursos humanos.

Já em 2005, aquando da apreciação do relatório e contas da ERSE de 2004, pelo Conselho Consultivo, era possível encontrar referido que:

“O Conselho Consultivo reafirma e acentua a sua preocupação face ao agravamento da situação de carência de recursos humanos dado que, não só não vieram a concretizar-se as 11 admissões **previstas e orçamentadas desde 2003**, como também se registou um decréscimo de 2 funcionários no ano em apreço, o que causa um **sério constrangimento na actividade da ERSE**, cuja intensificação e extensão decorrem das suas novas atribuições, que se consubstanciam no alargamento do seu âmbito de actuação às Regiões Autónomas e à regulação do sector do gás natural.”
(nosso sublinhado)

Diversos outros pareceres dos órgãos da ERSE referem, em particular na área dos recursos humanos, constrangimentos.

As direcções técnicas existentes¹¹⁵, que desempenhavam funções no âmbito do sector da electricidade, vieram a internalizar as funções a desempenhar no sector do gás natural, o que foi possível pelas semelhanças entre os dois sectores.

Os valores despendidos com a rubrica “Estudos e pareceres projectos e consultadoria”, desde 2002, foram os seguintes:

(Em euros)

RUBRICA	2002	2003	2004	2005
Estudos, pareceres, projectos e consultadoria	247 446	146 127	42 407	253 432

(Fonte:ERSE)

¹¹⁵ Direcções de Tarifas e Preços, Sistema Público, Concorrência e Consumidores, Despacho e Redes.



Em 28 de Novembro de 2006, a ERSE¹¹⁶ desconhecia o estado de aprovação, pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, das contas de gerência relativas aos exercícios de 2004 e 2005.

6.5 Tarifas

6.5.1 *Tarifas de electricidade em vigor até um de Julho de 2006*

Até 15 de Dezembro de cada ano, a ERSE publica os valores das tarifas de acesso às redes e das tarifas de venda a clientes finais, com referência ao ano seguinte, estas decorrendo da aplicação do Regulamento Tarifário. Os valores das tarifas anunciados baseiam-se num conjunto de pressupostos¹¹⁷, pelo que, paralelamente, encerram também ajustamentos dos valores estimados face aos efectivamente verificados em anos anteriores.

Os desvios verificados em 2004 e estimados para 2005, repercutiram-se nas tarifas para 2006. **A ERSE refere que, embora em 2005 tenham sido já considerados 24 milhões de euros, relativos a estimativas de 2004, o valor total de desvios desse ano ascendeu a 46 milhões de euros, isto é, quase o dobro.**

Da mesma forma, o desvio estimado e, portanto, provisório, entre as tarifas de 2005 e os valores ocorridos, encontra-se reflectido nas tarifas em vigor para 2006. O respectivo valor, de cerca de 382 milhões de euros, ajustado em Outubro de 2006, será repercutido nas tarifas de 2007.

Em resultado do referido, o montante global de desvios considerado nas tarifas de 2006, que foram publicadas em Dezembro de 2005, é de cerca de 428 milhões de euros, correspondendo a 10,1% das tarifas reguladas.

Naturalmente, a evolução, no ano de 2006, das variáveis relevantes, só irá ter inteira repercussão nas tarifas, no ano de 2008, ainda que, por hipótese e de acordo com o descrito para os ajustamentos de 2004, cerca de metade tenha já tido reflexo nas tarifas de 2007.

Nas tarifas de energia eléctrica vigora o princípio da aditividade, de acordo com o qual na tarifa final se inclui a soma de diversos custos relativos às diversas actividades do sector necessárias para que a mesma energia chegue ao consumidor. São incluídos, para além desses, outros custos globais, que têm a ver com a relação do sistema eléctrico com o quadro institucional e medidas política com ele relacionadas.

Assim, todos os consumidores, independentemente do fornecedor a quem adquirem a sua energia, pagam a comumente designada “**tarifa de acesso**”.

A tarifa de acesso é composta pelas tarifas relativas a:

- **Uso das redes** (transporte e distribuição)
- **Comercialização das redes** (contagem, facturação, etc.);
- **Uso global do sistema** (custos com as políticas energética e ambiental e de **interesse económico geral**, como custos com a convergência tarifária com as regiões autónomas, **com a produção em regime especial**, a remuneração dos centros electroprodutores, com o funcionamento do MIBEL, com a Autoridade da concorrência e rendas dos municípios)

Deste modo, a tarifa de acesso, faz tanto parte:

- Da tarifa paga pelos consumidores, quando adquirem energia ao comercializador regulado¹¹⁸, sendo que neste caso a tarifa final (TVCF – tarifa de venda ao consumidor final) inclui já a **tarifa de energia e a comercialização** que é também uma tarifa regulada;
- Como da tarifa paga a outros comercializadores¹¹⁹.

Como vantagens desta metodologia de cálculo de tarifas destacam-se os seguintes pontos:

¹¹⁶ No âmbito de processo de verificação interna de contas.

¹¹⁷ Entre os quais o consumo total de electricidade, o consumo a abastecer pelo sistema público, a produção em regime especial, as taxas de câmbio e os preços de combustíveis utilizados para a produção de energia eléctrica

¹¹⁸ Designado de comercializador de último recurso (EDP – Serviço Universal)

¹¹⁹ Neste caso a tarifa de venda ao cliente final não é regulada. Não há intervenção da entidade reguladora sobre as tarifas de energia e de comercialização.

-
- Evitam a subsidiação cruzada pela aproximação dos custos aos custos marginais, sendo esse também um factor promotor da eficiência¹²⁰;
 - Promove um acesso não discriminatório à rede e aos mercados, porque defende a não existência de subsidiação cruzada entre os clientes do fornecedor de último recurso e os alternativos;
 - Potencia a transparência tarifária, na medida em que os componentes assim determinados podem, em caso de solicitação a coberto dos regulamentos existentes, ser desagregados;
 - Defende os interesses dos clientes e em particular os que apresentam uma menor elasticidade procura preço, nomeadamente por falta de acesso à informação, ou que por qualquer motivo não tenham possibilidade de escolher o seu fornecedor.

❖ Deficit tarifário (sector da electricidade)

A única tarifa limitada à taxa de inflação era, em Dezembro de 2005, a que dizia respeito à TVCF em baixa tensão normal¹²¹, pelo que as tarifas, para 2006, incorporaram um aumento relativamente a 2005 de 2,3%¹²².

Esta limitação deu origem ao designado “deficit tarifário”, na medida em que estas tarifas apresentavam valores inferiores aos que permitiam recuperar a totalidade dos custos do sistema eléctrico.

De acordo com um comunicado da ERSE, de 5 de Dezembro de 2005, publicado no seu sítio da Internet, tal aumento deveria ter sido de 14,7% se tivesse sido fixado tendo como referência os custos do sector eléctrico.

O mecanismo legal, estabelecido pelo Governo e, portanto, a montante da acção da reguladora independente, de estabilização das tarifas de venda a clientes finais em baixa tensão normal, implicou o financiamento do deficit, assim gerado, pelas empresas reguladas, nomeadamente a REN (cerca de 274 milhões de euros) e a EDP Distribuição (cerca de 125 milhões de euros).

¹²⁰ Existe também a preocupação de permitir níveis de proveitos de forma a remunerar a actividade.

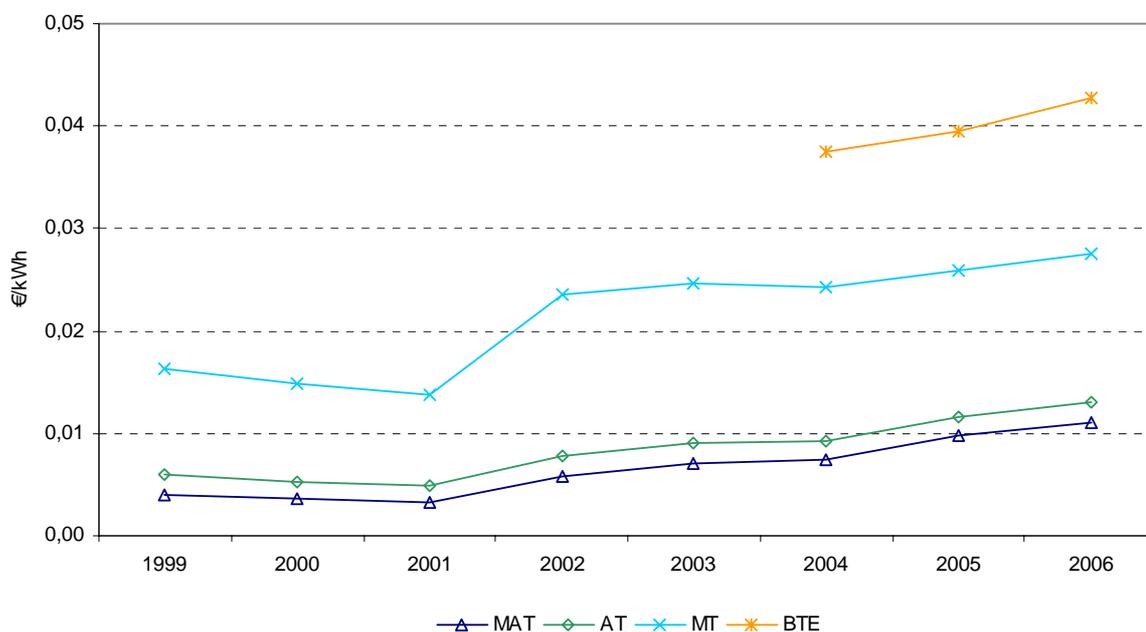
¹²¹ Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de Julho, art.º 4.º, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de Fevereiro.

¹²² Era esta a previsão da inflação para 2006.



❖ Evolução tarifária de longo prazo, até Julho de 2006, para o sector eléctrico

Entre o ano de 1999 e a primeira metade de 2006, a evolução das **tarifas de acesso às redes**, foi a que se constata no gráfico seguinte¹²³:

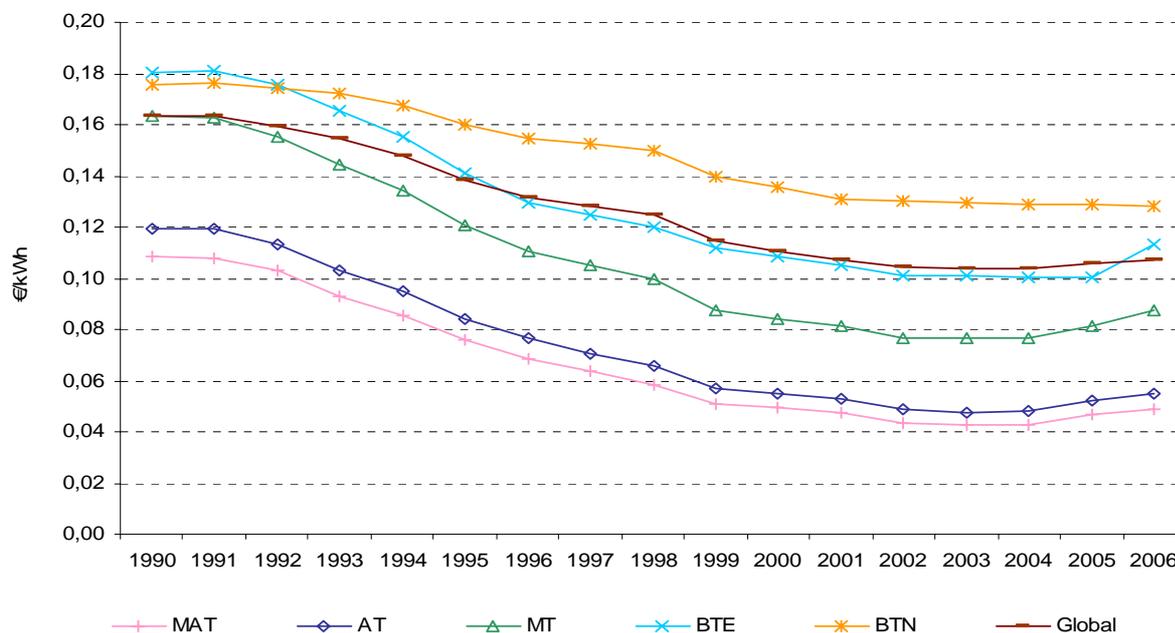


Fonte: ERSE

Verifica-se, pelo gráfico acima, que as mesmas tarifas desceram até 2001, em termos reais, para todos os níveis de tensão, tendo vindo a aumentar desde então.

O gráfico seguinte ilustra a evolução das tarifas de **venda a clientes finais, por nível de tensão**, até um de Julho de 2006, do comercializador regulado, por nível de tensão.

¹²³ A preços constantes de 2005 e eliminando o efeito de alteração das estruturas de consumo.



Fonte: ERSE; MAT - Muito Alta Tensão; AT - Alta Tensão; MT - Média Tensão; BTE - Baixa Tensão Especial; BTN - Baixa Tensão Normal

No gráfico apresentado é visível uma tendência de descida global de tarifas. Conforme vem referir a ERSE, em muito alta tensão e em alta tensão os preços médios que vigoraram até 1 de Julho de 2006 eram, até à primeira metade de 2006, cerca de 45% dos de 1990. Em média tensão, baixa tensão especial e baixa tensão normal, foram, respectivamente, cerca de 54%, 62% e 73% dos preços médios de 1990.

O gráfico mostra que a tendência para a diminuição de tarifas não tem sido, no longo prazo, constante. De facto, nos últimos anos, em 2005 e 2006, verificou-se uma inflexão da tendência¹²⁴ que pode ser, sucintamente, explicada da seguinte forma:

- Aumentos dos custos de produção de energia eléctrica, por repercussão de:
 - ✓ Aumento do preço do petróleo, desde 2004, e logo do fuel e do gás natural, bem como do carvão¹²⁵;

- ✓ A representatividade (cerca de um terço) da produção térmica nos custos totais dos contratos de aquisição de energia¹²⁶
- ✓ A representatividade da aquisição de energia (cerca de 60%) nos custos totais dos clientes do comercializador regulado.

(Com impacto na tarifa de energia do comercializador regulado e consequentemente nas tarifas de venda a clientes finais)

- Aumento dos custos com o interesse económico geral, continuamente desde 2000;

(Com impacto nas tarifas de uso de redes e consequentemente nas tarifas de acesso às redes e nas tarifas de venda a clientes finais)

¹²⁴ Com excepção das tarifas em BTN, que são, administrativamente, limitadas à taxa de inflação.

¹²⁵ Previam-se à data da fixação das tarifas que vigoraram até Junho, aumentos para 2006 de 32% e 30%, respectivamente para o fuel e gás natural e, de 2% para o carvão.

¹²⁶ Cujo enquadramento foi supra referido.



➤ Aumento do investimento em infra-estruturas de transporte e distribuição

- ✓ O investimento na rede de transporte do continente passou de 37 milhões de euros em 2000, para 130 milhões de euros em 2004, estando, na altura, previsto um investimento de 211 milhões de euros em 2006.
- ✓ A base de activos a remunerar então prevista para 2006 era de 1033 milhões de euros, implicando que, embora a taxa de remuneração diminuísse de 8%, em 2005, para 7%, em 2006, a remuneração crescesse 4,3%¹²⁷;
- ✓ Na rede de distribuição do Continente o investimento passou de 20 milhões de euros em 2000, para 324 milhões de euros, em 2004¹²⁸.

(Com impacto na tarifa de uso global do sistema e consequentemente nas tarifas de acesso às redes e nas tarifas de venda a clientes finais)

➤ Aumento do custo fixo unitário dos contratos de aquisição de energia, a suportar pelos clientes do sistema público, pelo aumento de capacidade não utilizada, em resultado da transferência de clientes para o mercado, bem como pelo aumento da produção em regime especial.

(Com impacto na tarifa de energia do comercializador regulado e consequentemente nas tarifas de venda a clientes finais)

A ERSE faz notar que as reduções reais nas tarifas de redes, foram, apesar do exposto, possíveis, com a imposição, pela regulação, de ganhos de eficiência, com efeitos na redução de custos de exploração por unidade de energia entregue, compensando assim o aumento dos custos de capital.

6.5.2 Revisão extraordinária do tarifário de electricidade (Julho de 2006)

A partir do dia **um de Julho de 2006** passaram a vigorar novas tarifas. A revisão tarifária foi consequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 90/2006, de 24 de Maio. **Este diploma veio “estabelecer os princípios que devem orientar a entidade reguladora dos serviços energéticos na alocação” do sobrecusto da aquisição de energia eléctrica produzida a partir de fontes de energia renováveis**¹²⁹.

Em consequência da alteração da metodologia de imputação daquele custo, **houve necessidade de proceder a uma revisão excepcional do Regulamento Tarifário.**

Recorda-se que uma das parcelas, consideradas na composição tarifária, era a **tarifa de uso global do sistema**. Nesta tarifa enquadram-se os designados **custos de interesse económico geral**, entre os quais **o sobrecusto da produção em regime especial, i.e. energias renováveis**.

Em resumo, estas alterações implicaram essencialmente:

- A alteração da alocação aos vários consumidores finais dos montantes de sobrecusto da produção em regime especial;
- O recálculo do mesmo sobrecusto.

Em função dos novos cálculos, observa-se que:

- **O sobrecusto da produção em regime especial, para 2006, diminuiu e passou de 217 227 milhares de euros para 213 244 milhares de euros**¹³⁰;
- As tarifas de acesso às redes¹³¹, calculadas para o período de 1 de Julho a 31 de Dezembro, desceram, relativamente às que vigoraram até 30 de Junho, em todos os níveis de tensão, atingindo diminuições de 23% em muito alta tensão e 19,5% em alta tensão, conforme se mostra de seguida:

¹²⁷ A capacidade de transformação instalada na rede de transporte aumentou 15% e a taxa de perdas passou de 1,79% para 1,49%.

¹²⁸ Obteve-se um aumento de potência de transformação de 15%, tendo-se mantido a taxa de perdas em 8,6%.

¹²⁹ O sobrecusto resulta da diferença entre o custo da energia produzida a partir de fontes renováveis (regime especial) e da produzida em regime ordinário.

¹³⁰ Dos quais 64 461 milhões de euros já tinham sido recuperados através da facturação anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 90/2006.

¹³¹ Continente.

- As tarifas de venda a clientes finais¹³², decresceram 3,5%, também, tendo como referência as tarifas que vigoraram até 30 de Junho de 2006, para cada um dos níveis de tensão.

Verifica-se, assim, a descida substancial quer das tarifas de acesso às redes, quer das tarifas de venda, estas para todos os níveis de tensão, com excepção das tarifas de venda a clientes finais em baixa tensão normal.

A nova metodologia legal veio implicar que o sobrecusto de aquisição de energia produzida a partir de energias renováveis, anteriormente imputado às tarifas dos outros níveis de tensão, fosse agora imputável às tarifas de venda a clientes finais de baixa tensão normal¹³³, com o consequente aumento de custos, para estes clientes.

No entanto, para os clientes abrangidos por este nível de tensão, as tarifas continuaram, até ao final de 2006, legalmente limitadas à inflação prevista para esse ano.

O recálculo do deficit tarifário, assim criado, conduzia, então, a um montante de cerca de 451 milhões de euros que, face à legislação em vigor, teria que vir a ser a pago pelos clientes do sistema público nos 5 anos subsequentes.

6.5.3 Proposta de tarifas de electricidade para 2007 (Outubro de 2006)

Com vista à posterior fixação de tarifas para 2007, a ERSE publicitou, em 16 de Outubro de 2006, a “Proposta de tarifas e preços para a energia eléctrica e outros serviços em 2007”.

Nesta proposta, relativamente a 2006, verificar-se-ia um aumento de 12,4% na tarifa de venda a clientes finais, diferentemente repercutido nos diversos níveis de tensão. Destes, os clientes Finais em Baixa Tensão sofreriam um agravamento de 14,4%. Por sua vez, dentro destes últimos, os clientes em baixa tensão normal, com potência instalada inferior a 20,7 kVa, veriam as suas tarifas agravadas em 15,7%.

¹³² Continente.

¹³³ De facto, agora, tal sobrecusto passava a ser alocado aos diversos escalões de tensão, de forma proporcional ao respectivo número de clientes.

Esta proposta contemplava a repercussão do deficit tarifário apenas nos três anos seguintes, ou seja, no período de 2007 a 2009.

A título de pedido de esclarecimentos adicionais, o TC colocou uma questão acerca da compatibilidade entre a existência de períodos de recuperação do deficit tarifário, a suportar unicamente pelos clientes do sistema público¹³⁴ e a liberalização plena do mercado.

A ERSE veio, em resposta, referir que a sua proposta contemplava a recuperação do referido deficit “num período inferior ao período máximo de 5 anos previsto pelo Decreto Lei n.º 172/2006, de 23 de Agosto”, de forma a compatibilizá-lo com a abertura de mercado aplicável à Baixa Tensão Normal¹³⁵.

De facto para justificar o período de recuperação de três anos proposto, a ERSE pressupunha “que o universo de consumidores que [“]criaram[“] o deficit tarifário (consumidores de BT do comercializador de último recurso)” corresponderia, praticamente, ao universo de consumidores que pagaria o deficit tarifário.

6.5.4 Tarifas de electricidade para 2007 finalmente aprovadas

Como se referiu, os aumentos tarifários de venda a clientes finais em baixa tensão, estavam, até 2006, limitados à inflação prevista para cada ano, desde 1997.

Esta disposição que vigorou por força do Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de Julho, art.º 4.º, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de Fevereiro, veio a ser retomada pela redacção do art.º 66.º do do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de Agosto¹³⁶.

¹³⁴ No início de Dezembro era, ainda de 5 anos, o período de recuperação máximo legalmente possível. Posteriormente, como adiante se verá, passou a ser de 10 anos.

¹³⁵ Esta abertura previa-se ser efectuada de forma mais gradual do que nos restantes segmentos de MAT, AT e BTE, devido não só a apresentar uma facturação mais reduzida, como ao facto de as componentes tarifárias associadas sujeitas à liberalização representarem apenas 51% do preço pago.

¹³⁶ Recorde-se que já o tarifário publicado em Dezembro de 2005 previa que este deficit ascendesse a 368 917 milhares de euros.



Porém, aquele último diploma, publicado poucos dias antes de a liberalização que veio a abranger o mercado de consumidores domésticos (baixa tensão normal), apareceu com o propósito da não repercussão directa do deficit tarifário desse ano na tarifa de venda a clientes finais.

Recorde-se que a referida liberalização se deu a 4 de Setembro de 2006. Assim, tudo indicava tratar-se de uma norma transitória, até pela respectiva redacção:

“Os défices tarifários acumulados até 31 de Dezembro de 2006 são recuperados nas tarifas nos cinco anos seguintes”.

Porém, em 18 de Dezembro de 2006, já após a liberalização do mercado referida, o Decreto-Lei n.º 237-B/2006, veio alterar tal disposição:

“O défice tarifário acumulado é recuperado nas tarifas, **no prazo de 10 anos a contar de 31 de Dezembro de 2007**, sendo os respectivos montantes repartidos em prestações constantes durante o período de recuperação”

e

“A título transitório, as **tarifas a fixar para o ano de 2007** aplicáveis aos consumidores em baixa tensão normal **não podem sofrer um aumento superior a 6%** relativamente às tarifas que vigoram no ano de 2006”

bem como,

“Igualmente a título transitório, e tendo em conta que os aumentos das tarifas para 2007 serão superiores à taxa de inflação prevista, **as tarifas de venda de electricidade a clientes finais a fixar para o ano de 2007 não incluirão os custos com a convergência tarifária entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.**”

Estes pressupostos eram já do conhecimento prévio da ERSE, pelo que esta entidade anunciou, em 15 de Dezembro de 2006, os valores das tarifas para 2007. O respectivo Despacho da ERSE viria a ser publicado em 29 de Dezembro de 2006¹³⁷.

Em resultado, no Continente, relativamente a 2006, a variação da tarifa de venda a clientes finais foi de 6,2%. Em baixa tensão, conforme legalmente estipulado, a variação, relativamente a 2006, situou-se nos 6%.

A tarifa de venda a clientes finais na Região Autónoma dos Açores variou, relativamente a 2006, 4,8%. A mesma tarifa, mas cingida aos clientes em baixa tensão, obteve uma variação de 5,9%.

Na Região Autónoma da Madeira a tarifa de venda a clientes finais variou cerca de 6,2% e, se cingida aos clientes em baixa tensão, 6%.

A convergência das Regiões Autónomas é suportada pelos consumidores do Continente nos diversos níveis de tensão. De outra forma, a TVCF na Região Autónoma dos Açores aumentaria 90,5% e na Região Autónoma da Madeira 57,2%.

Também digno de nota é o facto de, face a 2006, a tarifa de Uso Global do Sistema, ter sofrido um aumento de 24,4%. Recorda-se que nesta tarifa estão contemplados os Custos de Interesse Económico Geral. Estes totalizam cerca de 683 milhões de euros.

A variação dos Custos de Interesse Económico Geral, relativamente a 2006, é de 29,9%¹³⁸. Deve também notar-se que no total, considerando todos os níveis de tensão, estes custos correspondem a cerca de 13,2% da TVCF. Considerando cada nível de tensão, a TVCF em Baixa Tensão Normal é a que sofre maior carga relativa destes custos (17,8%).

Como consequência das disposições legais já atrás referidas, os clientes em Baixa Tensão Normal, suportam nas TVCF, a quase totalidade do sobrecusto da produção de energias renováveis (constituindo 6,4% desta TVCF).

¹³⁷ Despacho n.º 26 515-A/2006.

¹³⁸ Tanto mais significativo, quanto, legalmente, conforme se referiu já, para 2007 não incluem custos com a convergência das Regiões Autónomas. Por outro lado, a remuneração dos centros electroprodutores que seriam integralmente pagos em 2007 serão pagos até 2015.

Quanto às Tarifas de Uso de Redes, a maior variação, face a 2006, registou-se na Rede de Transporte em Alta Tensão (15,6%) e o menor aumento registado (6,2%) foi na Rede de Distribuição em Média Tensão. **A única Tarifa de Uso de Redes que registou uma variação negativa foi a que respeita à Rede de Distribuição em Alta Tensão (-4,6%).**

Destaque, também, para a Tarifa de Comercialização que sofreu, relativamente a 2006 um aumento de 21,9%.

O saldo final do deficit tarifário, por limitação das Tarifas de Venda a Clientes Finais em Baixa Tensão, ascenderá a cerca de 492 milhões de euros, dos quais cerca de 314 milhões de euros serão suportados pela REN e cerca de 178 milhões pela EDP. Recorda-se que a existência deste deficit, e sua titularização, trará as já atrás expostas consequências para os consumidores e para o funcionamento do mercado.

Relativamente a 1998, as variações reais das TVCF de 2007 foram negativas para todos os níveis de tensão:

TVCF	Varição 2007/1998
MAT	-17%
AT	-14%
MT	-13%
BTE	-2%
BTN	-12%

(Fonte : ERSE)

Relativamente a 1999, evolução real das tarifas, por actividade regulada, em Portugal Continental, foi a seguinte:

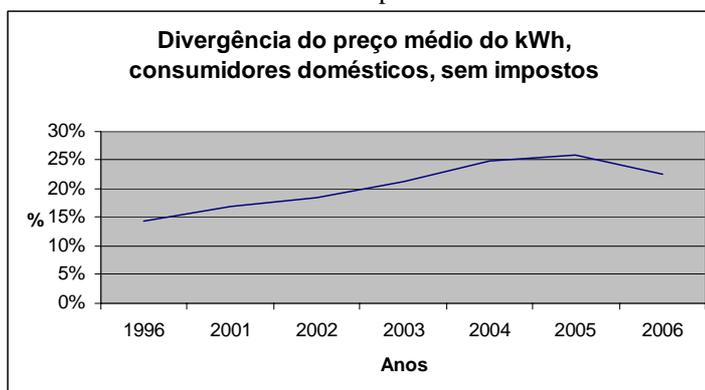
Tarifa	Varição 2007/1999
Energia e potência	+7%
Uso da Rede de Transporte	-21%
Uso da Rede de Distribuição em AT	-51%
Uso da Rede de Distribuição em MT	-29%
Uso da Rede de Distribuição em BT	-31%
Uso Global do Sistema	+ 208%

(Fonte : ERSE)

Assim, no longo prazo, todas as tarifas reguladas apresentaram variações negativas significativas, com excepção das relativas à Energia e Potência (pela variação dos custos de produção, já atrás referida) e ao Uso Global do Sistema, por influência dos Custos de Interesse Económico Geral.

No que respeita à evolução da convergência de preços com a União Europeia, podemos dizer que de acordo com dados da Comissão Europeia, o preço médio, em Portugal de cada kWh, sem impostos, tem estado, desde 2001, sempre acima da média europeia dos 15.

O gráfico seguinte apresenta-se a evolução da divergência do referido preço médio em Portugal face à média da Europa dos 15¹³⁹.



(Fonte: DGTC, com base em dados estatísticos da Comissão Europeia)

¹³⁹ EUROSAT - consumo médio de 3500 kWh/ano. Escolheu-se como comparação a Europa dos 15, na medida em que os dados para a Europa dos 25 apenas estão disponíveis a partir de 2004, sendo tal manifestamente insuficiente, na medida em que, para Portugal se considera 2005, como o último ano significativo.



Pelo gráfico acima constatamos que preço médio, em Portugal, de cada kWh, se tem progressivamente afastado da média da Europa dos 15, não sendo significativa a inflexão ocorrida a partir de 2006, o qual, face ao enquadramento acima descrito, poderá ser considerado como um ano historicamente atípico, mas que, eventualmente, criará um padrão para anos vindouros.

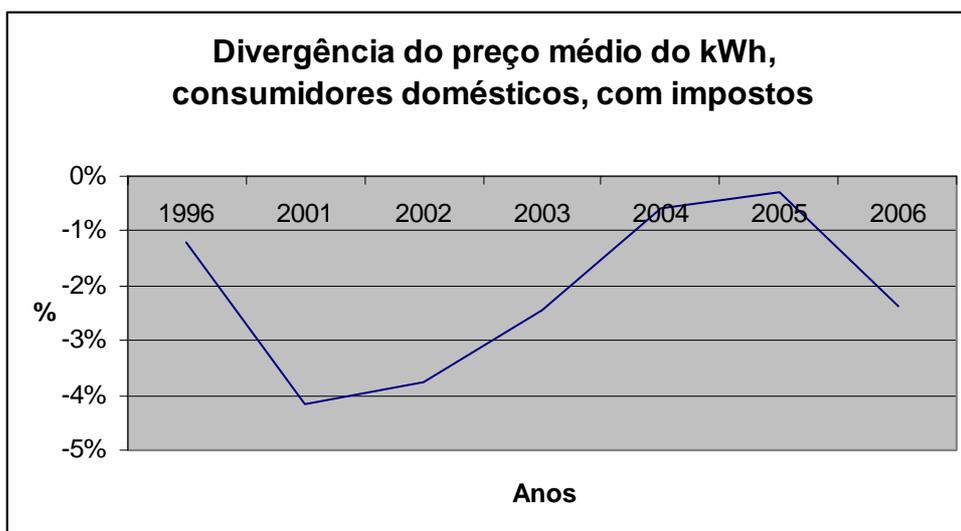
Assim, no último ano (2005) que poderá ser considerado significativo o mesmo **preço médio, em Portugal, apresentava já uma divergência relativamente ao da Europa dos 15 de cerca de 26%**. No mesmo ano, a divergência para o preço médio da **Europa dos 25 era ainda maior, representando 28%**.

Mesmo com a inflexão verificada em 2006, se considerarmos o preço médio calculado pela Comissão Europeia, para a Europa dos 25, **o preço médio em Portugal constituía o quarto mais elevado**. No ano anterior, Portugal possuía o terceiro preço mais elevado.

A mesma análise pode ser efectuada relativamente ao preço médio por kWh para os consumidores domésticos, mas incluindo impostos¹⁴⁰. A evolução respectiva relativamente à Europa dos 15 é a que a seguir se apresenta.

Verifica-se assim que, para os consumidores domésticos, o preço médio por Kwh, tem sido, nos últimos anos, inferior à média da Europa dos 15, ainda que em 2004 e 2005 ligeiramente (diferença inferior a 1%). Nota-se, também, que a imposição do deficit tarifário permitiu inverter a tendência de subida do preço médio referido, possibilitando novo afastamento, em baixa, relativamente à média europeia.

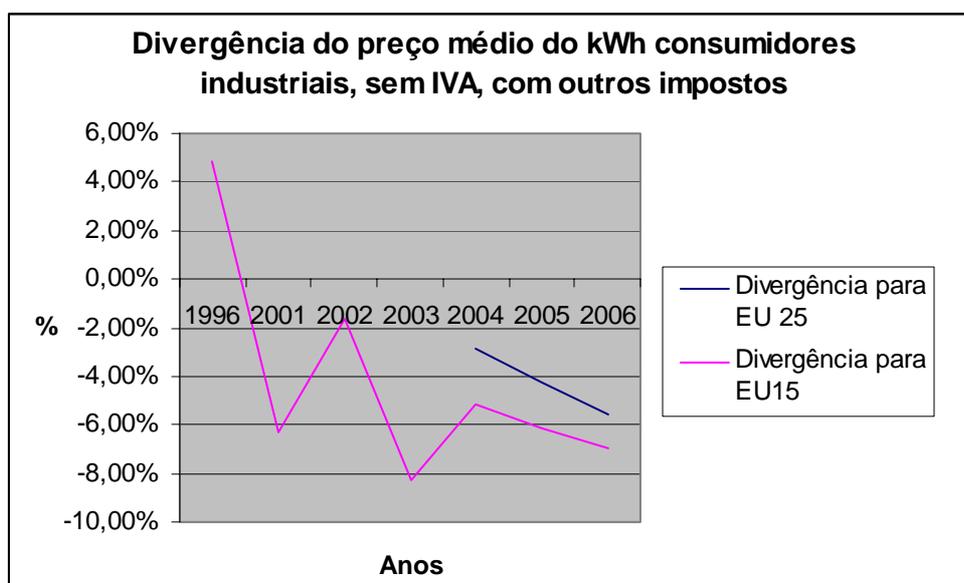
A divergência radical de resultados entre as duas análises anteriores fica a dever-se à reduzida carga fiscal em Portugal, face ao contexto europeu, contida nos dados utilizados na análise do preço médio por kWh para os consumidores domésticos incluindo impostos. De facto, mesmo em 2006, a carga fiscal média europeia, rondava os 14%, enquanto que em Portugal se situava nos 5%. A carga fiscal chegava, então, no máximo, a ser de 58%, na Dinamarca.



(Fonte: DGTC.com base em dados estatísticos da Comissão Europeia.)

¹⁴⁰ IVA e outros.

O gráfico seguinte mostra a evolução da divergência de Portugal face à média da Europa dos 15 e à Europa dos 25 no que respeita ao preço médio de um kWh¹⁴¹, sem IVA, mas incluindo todos os outros impostos, para a indústria:



(Fonte: DGTC, com base em dados estatísticos da Comissão Europeia)

O gráfico mostra que o referido preço médio tem estado, desde 2001, abaixo da média comunitária, quer esta seja a da Europa dos 25, quer se trate da média da Europa dos 15. De 2004 a 2006 verifica-se uma tendência para a progressiva melhoria da posição relativa do preço médio português. Em 2005 e 2006, a divergência foi sempre mais de 4% (abaixo das médias europeias apresentadas).

6.5.5 Sector do Gás Natural

No caso do Sector do Gás Natural, são aprovadas pela ERSE, as Tarifas de Venda aos Consumidores Finais, a aplicar pelos comercializadores de último recurso.

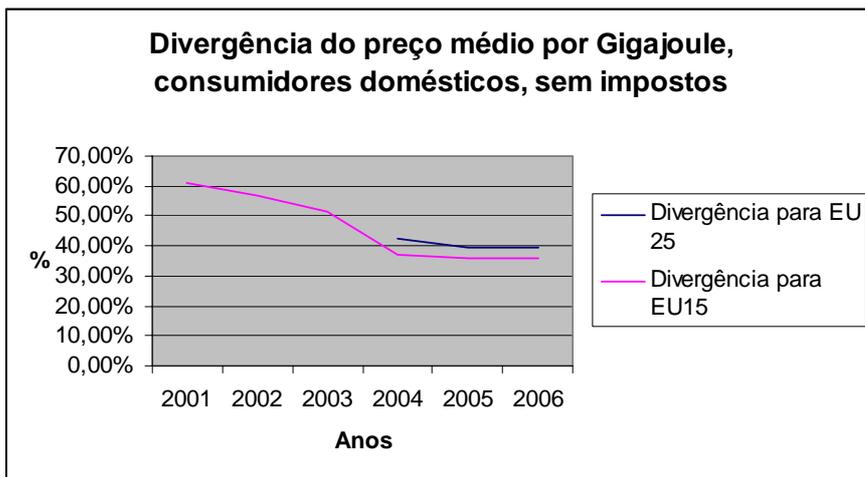
As referidas tarifas, bem como as tarifas de acesso às redes têm a sua metodologia de cálculo e respectivos procedimentos estabelecidos no Regulamento Tarifário. Tal como no que diz respeito às tarifas do Sector da Electricidade, tais metodologias de cálculo são estabelecidas ex-ante, e são públicas.

A ERSE refere que “à semelhança do sector eléctrico será aplicado de forma gradual o princípio da aditividade tarifária por forma a assegurar-se a inexistência de subsídios cruzados entre actividades, entre clientes independentemente da sua forma de participação no mercado e entre comercializadores, em particular entre comercializadores de mercado e de último recurso”.

¹⁴¹ EUROSTAT - consumo médio de 2000 MW/ano.



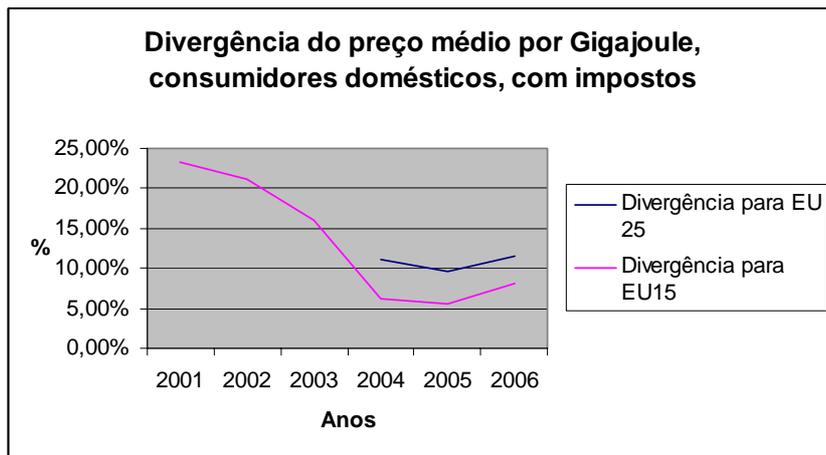
O gráfico seguinte apresenta a evolução da divergência do preço médio em Portugal, de um Gigajoule, para os consumidores domésticos¹⁴², sem impostos, face quer à média da Europa dos 25, quer face à média da Europa dos 15.



(Fonte: DGTC, com base em dados estatísticos da Comissão Europeia)

Verifica-se, assim, que a divergência, relativamente às médias da Europa dos 25, rondou, nos últimos dois anos os 40%¹⁴³. Comparativamente à média da Europa dos 15, nos mesmos anos verificou-se uma divergência na ordem dos 36%.

De igual forma, para os mesmos consumidores domésticos, mas, desta vez, incluindo impostos, a evolução da divergência do preço médio em Portugal, relativamente à média da Europa dos 25 e à média da Europa dos 15, é a que se apresenta no quadro seguinte:



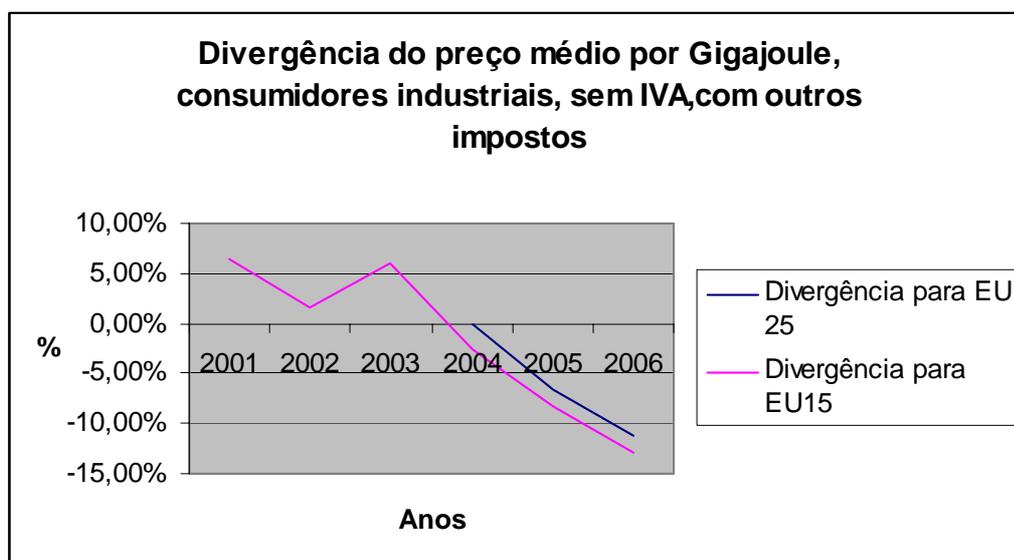
(Fonte: DGTC, com base em dados estatísticos da Comissão Europeia)

¹⁴² EUROSTAT - consumo médio de 83.70 GJ/ano.

¹⁴³ 40%, em 2005 e 39% em 2006, dados reportados a um de Janeiro de cada ano.

Nota-se que, embora substancialmente acima das médias europeias dos 15 e dos 25, a divergência é, respectivamente, para 2005 e 2006, de 10% e 12%, para a média da Europa dos 25 e de 6% e 8%, para a média da Europa dos 15.

No caso dos consumidores industriais, a evolução do respectivo preço médio, por Gigajoule¹⁴⁴, sem IVA, é a que se apresenta no seguinte gráfico:



(Fonte: DGTC, com base em dados estatísticos da Comissão Europeia)

Nota-se, desde logo, uma acentuada tendência de baixa, entre 2003 e 2006¹⁴⁵. A divergência é, respectivamente, para 2005 e 2006, de -7% e -11%, para a média da Europa dos 25 e de -8% e -13%, para a média da Europa dos 15.

6.5.6 Sector do Petróleo

Quanto ao sector petrolífero sendo certo que se verificou, como já se referiu, um aumento do preço do petróleo até meados de 2006, também o respectivo decréscimo de preço, na segunda metade do mesmo ano, nem sempre se terá repercutido de forma célere no preço final ao consumidor dos derivados líquidos de petróleo.

A própria Comissão Europeia manifestou, já em 2007, estranheza pela evolução de preços no sector. De qualquer modo, como também já houve oportunidade de referir, a verificação das regras de concorrência cabe à Autoridade da Concorrência.

A opção política passou por não atribuir competências de regulação de concorrência à entidade reguladora independente sectorial, cujo âmbito de regulação, como também já houve oportunidade de referir, ainda não está definido, aliás à semelhança das responsabilidades de regulação a atribuir à DGGE.

De qualquer modo a regulação a efectuar por estas entidades está legalmente limitada às questões de acesso de terceiros a instalações e ao armazenamento, distribuição e comercialização de gases de petróleo liquefeitos (GPL) integrados na definição de serviços públicos essenciais.

¹⁴⁴ EUROSTAT - consumo médio de 41 860 GJ/ano

¹⁴⁵ Tendo como referência dados reportados a 1 de Janeiro de cada ano.



6.6 Qualidade de serviço

O Regulamento da Qualidade de Serviço contempla as normas sobre:

- Qualidade de serviço técnica (continuidade de serviço e qualidade de onda de tensão);
- Qualidade de serviço comercial (relacionamento entre o comercializador/distribuidor e o cliente):

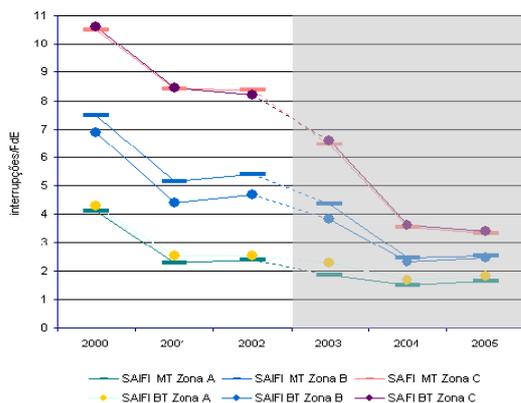
A ERSE propõe as disposições de natureza comercial do RQS e é responsável pela fiscalização da aplicação do regulamento. As disposições de natureza técnica são da responsabilidade da DGGE.

O RQS define **indicadores gerais de continuidade de serviço**, por zona geográfica:

- SAIFI - Frequência Média de Interrupções do Sistema;
- SAIDI - Duração Média das Interrupções do Sistema.

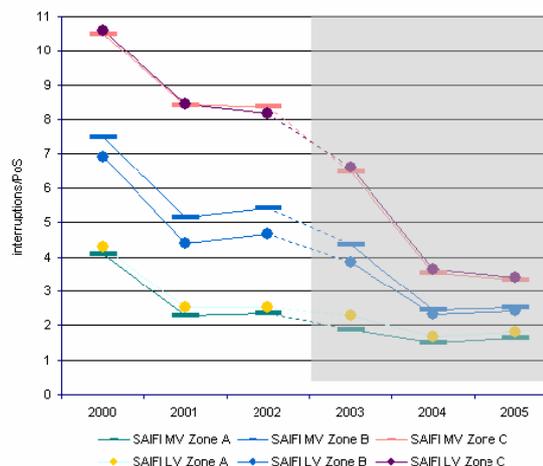
A evolução destes indicadores, no período de 2000 a 2005, encontra-se representada nos dois gráficos seguintes:

Evolução SAIFI - Frequência Média de Interrupções do Sistema



(Fonte: ERSE, 2006)

Evolução SAIDI - Duração Média das Interrupções do Sistema



(Fonte: ERSE, 2006)

Os indicadores gerais de continuidade de serviço, representados nos dois gráficos supra, apresentam uma melhoria contínua desde 2000, bem como uma relativa estabilidade em 2005.

São, ainda, definidos **indicadores individuais de continuidade de serviço** e de qualidade de serviço comercial, estabelecendo padrões individuais que, em caso de incumprimento, implicam o pagamento de compensação aos clientes afectados, de acordo com uma metodologia publicada

Relativamente às compensações por incumprimento dos **indicadores individuais de continuidade de serviço**¹⁴⁶, em 2005, verificaram-se as ocorrências referidas na tabela seguinte:

¹⁴⁶ Número de interrupções e duração das mesmas.

Nível de tensão	Número de incumprimentos	Valor das compensações (€)	Valor para o fundo de investimentos (€)
AT	2	1039,58	0
MT	468	70084,62	1613,93
BTE	448	28621,78	1043,94
BTN	87119	571386,26	76479,35
Total	88037	671132,24	79137,22

(Fonte: ERSE, 2006)

O pagamento das compensações pelas empresas referidas é automático desde 2004.

A ERSE refere que, no que diz respeito à **qualidade da onda de tensão**¹⁴⁷:

“assume uma importância crucial para algumas classes de clientes que é coberto pelo RQS e pelas suas normas complementares. Sendo uma preocupação que ganhou importância há relativamente pouco tempo, o esforço que tem sido feito a nível internacional (e nacional) centra-se na **monitorização dos fenómenos envolvidos e no estabelecimento de normas que permitam conhecer e aferir o problema**. Em Portugal, esse esforço passou pela definição das características da onda de tensão que devem ser consideradas, pela **definição dos valores e das tolerâncias admissíveis** que estas deverão apresentar e pela **instituição de um Plano de Monitorização que os operadores das redes levam a cabo, de um modo sistemático**¹⁴⁸, com o objectivo de **caracterizar o nível de qualidade que é oferecido e detectar situações de incumprimento dos valores estabelecidos**.”

Neste âmbito, em face das reclamações apresentadas pelos clientes, os operadores das redes procedem a acções específicas de monitorização às instalações dos respectivos clientes afectados identificando o problema e propondo uma solução.

A ERSE refere ainda que:

“apesar de parecer não existirem razões para uma preocupação generalizada neste domínio, a sensibilidade de algumas instalações de clientes industriais a estes fenómenos e a importância que estas instalações assumem no contexto da economia nacional impõem a **continuação do esforço permanente de monitorização, o acompanhamento próximo dos problemas que vão surgindo neste domínio e uma participação mais clara de Portugal em todos os fora que a nível internacional se desenvolvem em torno deste problema, de modo a adoptar, em Portugal, as melhores práticas disponíveis**”.

O não cumprimento dos **padrões individuais de qualidade comercial** implica o pagamento de uma compensação aos clientes afectados, de acordo com os seguintes valores:

- 15 € no caso de clientes de BT, com uma potência contratada inferior ou igual a 20,7 kVA;
- 25 € para os restantes clientes de BT;
- 75 € para os restantes clientes.

A ERSE refere que, durante o ano de 2005, foram pagas **1806 compensações**, às quais correspondeu um montante de cerca de **27 620 €**

Em 2005, **oito dos indicadores de qualidade de serviço comercial ficaram 3,5% a 16,6% acima dos respectivos padrões. Apenas o indicador “percentagem de clientes em BTN com, pelo menos, uma leitura anual do contador”, ficou abaixo do padrão em 2,7%. O mesmo indicador também foi, em 2004, o único relativamente ao qual não houve cumprimento do padrão estabelecido.**

¹⁴⁷ O RQS estabelece as características principais da onda de tensão de alimentação, a respeitar no ponto de entrega ao cliente em condições normais de exploração: frequência; variações na amplitude de tensão de alimentação; tremulação; distorção harmónica; desequilíbrio do sistema trifásico de tensões; cavas de tensão.

¹⁴⁸ Os Planos de Monitorização desenvolvidos pelos operadores das redes e os seus resultados, são apresentados nos relatórios anuais de qualidade de serviço publicados pela ERSE.



Relativamente a esta matéria, o Conselho Tarifário da ERSE, já em 15 de Novembro de 2005¹⁴⁹, referia que:

“O CT considera que um passo importante para a qualidade de serviço na BT poderia ser dado com a mudança de contadores de energia (...) [então] em uso por aparelhos de telecontagem, o que não só possibilitaria um refrescamento dos dados caracterizadores do universo da BT, como colmataria definitivamente os problemas/deficiências de leitura actuais, facilitaria as futuras mudanças de fornecedores, bem como poderia potenciar um nível de serviços complementares e inovadores, benéfico para as partes.”

O mesmo órgão da ERSE, referia também que:

“ (...) os investimentos e estudos necessários para este objectivo são avultados e carecem dum enquadramento e estabilidade do sector a médio prazo [note-se que estávamos em Novembro de 2005]; no entanto, o CT apoiará claramente os planos e investimentos devidamente justificados e calendarizados que os distribuidores pretendam desenvolver neste campo”.

Para além do Regulamento de Qualidade de Serviço, também o Regulamento Tarifário prevê um incentivo à continuidade de serviço, nas redes de MT, com reflexos nos proveitos permitidos da rede de distribuição em MT e AT do Continente.

A publicação do Regulamento da Qualidade de Serviço ocorreu pela primeira vez em 2000 e, a respeito do seu efeito, a ERSE refere que:

“Verifica-se que a publicação do RQS e a sua aplicação posterior permitiu que os agentes do sector passassem a considerar prioritárias as questões da qualidade de serviço e, através de uma política de investimentos adequada, ultrapassar algumas das principais fragilidades detectadas, resultando na evolução positiva verificada.”

No entanto, apesar da evolução positiva, faz, ainda, notar a necessidade de esforço adicional no que diz respeito à continuidade de serviço, nomeadamente no campo da continuidade associada às interrupções acidentais, para o qual “os valores para Portugal continuam a ser, genericamente, os piores do conjunto de sete a onze países analisados num estudo do CEER, de 2005¹⁵⁰, o que leva à conclusão de que se justifica uma maior exigência na definição dos valores dos padrões destes indicadores.

6.7 Clientes especiais

Tanto o RQS para o sector da electricidade, como para o sector do gás natural contemplam categorias de **empresas e cidadãos que podem merecer especial atenção**.

Estão, nestes casos, clientes que pelas suas características com necessidades especiais (nomeadamente, decorrentes de deficiência física), clientes prioritários (em função da actividade exercida, tais como, por exemplo, hospitais, forças de segurança) e ainda pequenos clientes¹⁵¹ relativos a casas de habitação de residência permanente, mesmo que nelas se exerça uma pequena actividade profissional¹⁵².

A existência de clientes com necessidades especiais e clientes prioritários motivou o estabelecimento de obrigações aos operadores que incluem:

¹⁴⁹ “Parecer sobre Proposta de tarifas e Preços para a Energia Eléctrica e Outros Serviços em 2006 e Parâmetros para o Período de Regulação 2006-2008”.

¹⁵⁰ “Third Benchmarking Report on Quality of Electricity Supply 2005

¹⁵¹ No caso do sector da electricidade, com potência contratada até 2,3 kVA e um consumo anual não superior a 400 kWh.

¹⁵² Podem beneficiar da aplicação da tarifa social, que apresenta um valor para o preço da potência contratada inferior ao praticado para os restantes consumidores. O universo de clientes que beneficiavam da aplicação da tarifa social era, em meados de 2005, de aproximadamente 4800.

- Adopção de medidas e meios de comunicação adequados às especificidades destes clientes, tendo em vista garantir o exercício do direito daqueles à informação e a um relacionamento comercial de qualidade.
- Informação individual aos clientes dependentes de equipamentos médicos eléctricos e aos clientes prioritários com a antecedência mínima de 36 horas das interrupções de fornecimento previstas.
- Garantia de um atendimento preferencial nas situações de avaria e de emergência aos clientes dependentes de equipamento médico eléctrico indispensável à sua sobrevivência.
- Divulgação anual dos folhetos informativos sobre clientes com necessidades especiais.
- Restabelecimento prioritário do fornecimento de energia eléctrica aos clientes prioritários, na sequência de interrupções por facto não imputável aos clientes.

6.8 Transparência tarifária

Em termos gerais, a transparência tarifária decorre da aplicação das metodologias de regulação, da existência de procedimentos previsíveis, bem como da actuação dos órgãos de controlo da entidade reguladora independente, com destaque para o Conselho Tarifário.

Deve notar-se, antes de mais, que a participação dos consumidores nos órgãos da ERSE, é efectuada através de organizações representativas dos consumidores. Nessa qualidade, pelas funções que desempenham, terão conhecimentos acima da média dos restantes cidadãos, para a defesa dos interesses que representam, nomeadamente, pela via de um conhecimento aprofundado das matérias relevantes. No entanto, como será natural, a complexidade das matérias e dos mecanismos de regulação e de articulação institucional¹⁵³ não proporcionarão o mesmo grau de percepção ao cidadão comum.

Diga-se que este factor crítico foi, desde logo, apontado pela própria entidade reguladora independente:

“A acelerada mudança em que se encontram ambos os sectores, nevrálgicos para a economia nacional, à semelhança do que aconteceu noutros países da União Europeia, leva a que as fronteiras da missão regulamentar do regulador, em articulação com os princípios enunciados pela legislação comunitária e a sua subsequente transposição pela legislação nacional, nem sempre sejam compreendidas nem delimitadas até por públicos semi-especializados.

O desconhecimento parcial do contexto em que se movem as entidades reguladoras, por parte de públicos chave, nem sempre permite uma difusão eficaz e alargada dos critérios e princípios pelos quais se norteia a actividade regulatória, o que se torna mais importante quanto mais se trata de sectores que proporcionam bens públicos essenciais.”

O Conselho Tarifário, em Novembro de 2005, alertava¹⁵⁴ para a necessidade de:

“uma atitude mais pró-activa por parte de todos os intervenientes do sector, designadamente das múltiplas associações da sociedade civil”.

No âmbito do sistema tarifário que vigora para o sector da electricidade¹⁵⁵, assume particular importância o principio da aditividade que foi já referido. Por via da sua aplicação é possível ao consumidor ter conhecimento do peso relativo de cada componente na sua facturação. No entanto, por parte do cidadão comum, tal conhecimento não resulta, necessariamente, em percepção do funcionamento do sistema.

¹⁵³ Referidos no presente relatório.

¹⁵⁴ No seu Parecer sobre Proposta de Tarifas e Preços para a Energia Eléctrica e Outros Serviços em 2006 e Parâmetros para o Período de Regulação 2006-2008”, Ainda que o fizesse a propósito da qualidade de serviço.

¹⁵⁵ E também no sector do gás natural, embora não existam, ainda, constatações, relativamente a este sector, dado que a ERSE, ainda não é responsável pela fixação de tarifas.



O debate público que se verificou, em finais de 2006, para que as tarifas de venda a clientes finais não viessem a repercutir, integralmente, todas as componentes do sistema¹⁵⁶, foi paradigmático.

Desde logo, tal matéria não era nova, na medida em que a necessidade de aplicação de tal limitação tarifária e respectivas implicações já tinha sido tornada pública, pela reguladora independente, em 2005, altura em que, nos termos legais, foi necessário aplicá-la pela primeira vez, com efeitos nas tarifas, desde o princípio de 2006.

Por outro lado, está o facto de o sistema tarifário de electricidade ter sido crescentemente marcado por questões parafiscais, com importantíssimos objectivos na perspectiva social e económica, dando origem aos Custos de Interesse Económico Geral, mas que extravasam o âmbito estrito do sector regulado e são determinadas a montante da entidade reguladora independente. Também, esta matéria, nos últimos anos, tem sido tema de alerta quer por parte dos órgãos consultivos da ERSE, bem como do seu Conselho de Administração, cujos pareceres e comunicados são, em tempo, públicos e disponíveis¹⁵⁷.

Assim, a inclusão do referidos custos no sistema tarifário, conjugada com a aplicação da limitação tarifária em BTN, nos moldes actuais¹⁵⁸, é susceptível de afectar a percepção do consumidor relativamente aquilo em que consiste, afinal, conceptualmente, a regulação independente, num mercado liberalizado.

Acresce que, no que respeita ao consumidor final em baixa tensão normal, o “mercado” de oferta é, na prática, ainda, substancialmente dominado pelo fornecedor tradicional.

Desta forma, mesmo considerando a transparência tarifária entre tarifas de diferentes fornecedores, em BTN, o efeito de transparência potenciado, por exemplo, pelo simulador de tarifas disponibilizado pela ERSE terá no mercado efeito limitado.

6.9 Acesso às redes

De acordo com a ERSE, se no sector eléctrico está consagrada a **obrigação de ligação à rede das instalações dos clientes** que a requisitem¹⁵⁹, já no sector do gás natural a sua interpretação é de que não está previsto expressamente o **conceito de serviço universal**, embora possa existir uma obrigação de ligação à rede¹⁶⁰, mas dentro das respectivas áreas de concessão e nos termos definidos nos referidos contratos.

No sector eléctrico, as **condições comerciais de ligação às redes** são objecto da regulamentação, designadamente a metodologia de cálculo dos encargos a suportar pelos requisitantes das ligações. Os encargos que não sejam directamente suportados pelo requisitante da ligação à rede são considerados para efeitos de determinação das tarifas de uso das redes.

Os comercializadores regulados ou de último recurso estão igualmente sujeitos a obrigações de serviço universal, estando obrigados a assegurar o fornecimento de energia eléctrica a todos os consumidores que o solicitem.

É ainda destacada a simplificação das regras e procedimentos aplicáveis e que, na prática, se dá o automático reconhecimento do direito de acesso às redes no mesmo momento em que se concretizam, às mesmas, as ligações das instalações.

A mesma entidade faz notar que, a obrigação de fornecimento de gás natural é clara e imposta aos comercializadores de último recurso, cuja actividade fica sujeita a regulação nos termos da lei, bem como o relacionamento a estabelecer com os seus clientes, de acordo com as regras que integrarão o Regulamento de Relações Comerciais.

No sector do gás natural, a regulamentação encontrava-se, em Dezembro de 2006, em fase de finalização. Como se referiu já, Portugal beneficiou durante 2006, ainda, de uma derrogação na aplicação da Directiva Comunitária 2003/55/CE pelo facto se ser considerado um mercado emergente. Por essa razão a regulação, nesse sector far-se-á sentir a partir de 2007.

¹⁵⁶ Aos quais se juntavam os custos de interesse económico geral que já se referiram.

¹⁵⁷ No sítio da Internet da ERSE

¹⁵⁸ E já atrás referidos.

¹⁵⁹ Desde que estas cumpram com os requisitos técnicos exigidos

¹⁶⁰ Desde que reunidas as condições técnicas e legais para o efeito.

6.10 Serviço universal e serviço público

No que respeita ao sector eléctrico, a Directiva 2003/54/CE e consagra como **obrigações de serviço público**:

- A segurança, a regularidade e a qualidade do abastecimento.
- A garantia da universalidade de prestação do serviço.
- A garantia da ligação de todos os clientes às redes.
- A protecção dos consumidores, designadamente quanto a tarifas e preços.
- A promoção da eficiência energética, a protecção do ambiente e a racionalidade de utilização dos recursos renováveis e endógenos.

A transposição da referida Directiva iniciou-se com o Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de Fevereiro. Consequentemente da legislação nacional destacam-se as seguintes obrigações por actividade¹⁶¹:

Actividade	Obrigação
Produção	<ul style="list-style-type: none"> – Fornecimento (entrega) de energia eléctrica à entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de energia eléctrica (RNT); – Adopção de providências adequadas à minimização dos impactes ambientais; – Basear actividades na utilização racional dos recursos naturais, na sua preservação e na manutenção do equilíbrio ecológico.
Transporte ¹⁶²	<ul style="list-style-type: none"> – Assegurar o fornecimento (transporte) de energia eléctrica às entidades que efectuem a distribuição em MT e AT; – Assegurar a entrega de energia a todos os consumidores directamente ligados à RNT; – Obediência aos padrões de qualidade de serviço que lhe são aplicáveis, nos termos regulamentares; – Promover a utilização racional dos recursos naturais, preservação e manutenção do equilíbrio ecológico.
Distribuição	<ul style="list-style-type: none"> – Assegurar o fornecimento (distribuição) de energia eléctrica a todos os consumidores cujas instalações se situem na sua área de actuação; – Ligação às suas redes, desempenhando neste domínio um serviço de carácter universal;

¹⁶¹ O quadro apresentado tem preocupações de síntese, trata-se portanto de uma terminologia necessariamente genérica cuja utilização, de acordo com a análise da informação efectuada durante os trabalhos de auditoria, se apresenta pacífica, constando de documentos oficiais relativos ao sector. Na sequência do contraditório foram acrescentadas expressões alternativas às previamente utilizadas.

¹⁶² A concessionária da RNT tem a seu cargo a gestão técnica global do sistema eléctrico público, a exploração da RNT e a construção das respectivas infra-estruturas.

Actividade	Obrigação
	<ul style="list-style-type: none"> – Submissão a padrões de qualidade de serviço, de natureza técnica e nalguns aspectos comerciais, estabelecidos no Regulamento da Qualidade de Serviço; – Cumprimento de todas as medidas previstas legais e regulamentares em matéria ambiental.
Comercialização	<ul style="list-style-type: none"> – Aquisição de energia eléctrica à rede para o fornecimento aos seus clientes, de acordo com a planificação prevista; – Certificação da origem da electricidade fornecida, em cumprimento das normas ambientais existentes; – Colaboração na promoção de políticas de eficiência energética e de gestão da procura; – Inclusão nos contratos a celebrar com os consumidores de diversos elementos e garantias. – Sujeição às obrigações de serviço público.

No âmbito da comercialização de electricidade destaca-se a actividade de **comercializador de último recurso**¹⁶³, devendo assegurar o fornecimento de energia eléctrica a todos os consumidores que o requeiram, com submissão ao regime de tarifas e preços regulados. Esta actividade fica **sujeita à prestação de obrigações de serviço universal de fornecimento de energia eléctrica**.

Relativamente ao sector do gás natural, o Decreto-Lei n.º 30/2006, veio iniciar a transposição da Directiva 2003/55/CE a qual contempla as seguintes **obrigações de serviço público**:

- A segurança, a regularidade e a qualidade do abastecimento.
- A garantia de ligação dos clientes às redes nos termos previstos nos contratos de concessão ou nos títulos das licenças.
- A protecção dos consumidores, designadamente quanto a tarifas e preços.
- A promoção da eficiência energética e da utilização racional e a protecção do ambiente.

Nos contratos de concessão ou títulos de licença, são incluídas obrigações de serviço público relativas aos seguintes domínios:

- Segurança,
- Regularidade,
- Qualidade e preço dos fornecimentos e
- Protecção do ambiente.

¹⁶³ A comercialização de último recurso seria atribuída a sociedade a constituir pela EDP Distribuição – Energia, S.A.



Relativamente a cada actividade destacam-se as seguintes obrigações¹⁶⁴:

Actividade	Obrigaçã
Distribuição ou Fornecimento	– Abastecimento dos clientes localizados em determinada área ou pertencentes a determinada categoria.
Serviço público de importação, transporte e fornecimento ¹⁶⁵	– Aprovisionamento de gás natural e a sua colocação em território nacional. – Fornecimento (veiculação) às concessionárias das redes de distribuição regional e aos grandes clientes. – Desempenho das actividades de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público. – Garantia de um conjunto de características técnicas do gás natural.
Redes de distribuição regional	– Distribuição e fornecimento de gás natural aos consumidores existentes na área geográfica abrangida pela concessão. – Manutenção e reparação das instalações da rede de distribuição. – Desempenho das actividades de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público. – Garantia de um conjunto de características técnicas do gás natural
Exploração de redes locais autónomas	– Obrigações idênticas aos que a lei confere às exercidas sob concessão, sendo uma actividade exercida em regime de serviço público

De sublinhar, ainda a existência de uma obrigação geral de ligação às redes, quando reunidas as condições técnicas e legais para o efeito e circunscrita às áreas de concessão e aos termos definidos nos respectivos contratos.

¹⁶⁴ O quadro apresentado tem preocupações de síntese, trata-se portanto de uma terminologia necessariamente genérica cuja utilização, de acordo com a análise da informação efectuada durante os trabalhos de auditoria, se apresenta pacífica, constando de documentos oficiais relativos ao sector.

¹⁶⁵ Por concessão.

7 MODELO DE CONTROLO E MONITORIZAÇÃO

7.1 Controlo sobre a actividade de regulação independente

7.1.1 *Controlo – entidades não nacionais*

O quadro seguinte apresenta os mecanismos de controlo mais significativos sobre a actividade da ERSE:

PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO – ENTIDADES NÃO NACIONAIS –

Entidade	Mecanismo	Base legal
Comissão Europeia	Envio de relatório anual	Directivas comunitárias
Pares da UE	Observação da actividade regulatória através da participação no ERGEG e no CEER.	Vide ponto sobre o enquadramento Comunitário

Assim, neste campo, verifica-se a existência de mecanismos de controlo institucionais, bem como a participação da ERSE em fóruns comunitários.

Outras organizações internacionais realizam estudos sobre a regulação do sector, envolvendo a análise da realidade nacional, tais como a OCDE. A própria Comissão Europeia, já referida, realiza estudos que envolvem a comparação das realidades nacionais, efectuando o acompanhamento da transposição, para as legislações nacionais das disposições das Directivas Comunitárias. Aliás, a alteração da configuração sectorial, incluindo a respeitante à regulação, tem sido, na maior parte dos países europeus, impulsionada pela necessidade de transposição de normas comunitárias.

7.1.2 *Controlo – entidades nacionais*

O quadro seguinte apresenta os mecanismos de controlo mais significativos sobre a actividade da ERSE que, maioritariamente, resultam do disposto nos seus estatutos e que decorrem das suas obrigações ou relações com as entidades nacionais.

**PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO SOBRE A ENTIDADE REGULADORA INDEPENDENTE
– ENTIDADES NACIONAIS –**

Entidade	Mecanismo	Base legal
Assembleia da República	Pronúncia sobre todos os assuntos da sua esfera de atribuições que lhe sejam submetidos pela A.R. (competência consultiva da ERSE)	Art. 19º (Estatutos)
	Sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições. (competência consultiva da ERSE)	Art. 7º (Estatutos)
	Apresentação do relatório anual de actividades (através do Governo)	Art. 59º (Estatutos)
	Presidente do conselho de administração deve corresponder a pedidos de audição da comissão competente da Assembleia da República , para prestar informações ou esclarecimentos sobre as suas actividades.	Art. 59º (Estatutos)
Governo	A ERSE está sujeita a princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais.	Art. 2º (Estatutos)
	Nomeação dos membros do conselho de administração ¹⁶⁶	Art.º 28º (Estatutos)
	Nomeação do Fiscal Único	Artº 36º (Estatutos)
	Nomeação do presidente do conselho consultivo , bem como de outros representantes ministeriais.	Artº 41º (Estatutos)
	Demissão dos membros do Conselho de Administração em caso de falta grave, comprovadamente cometida pelo titular no desempenho das suas funções ou no cumprimento de qualquer obrigação inerente ao cargo.	Artº30º (Estatutos)
	Dissolução do conselho de administração por – Graves irregularidades no funcionamento do órgão; – Considerável excesso das despesas realizadas sobre as orçamentadas, sem justificação adequada.	Art.º 30º (Estatutos)
	Aprovação do regulamento dos serviços	Art.º 58º (Estatutos)
	Aprovação de relatório de actividades e contas	Art.º 58º (Estatutos)
	Aprovação do regulamento de recrutamento de pessoal e as respectivas tabelas de remunerações	Art.º 58º (Estatutos)
Tribunais	Actividade de natureza administrativa dos órgãos e agentes da ERSE está sujeita a jurisdição administrativa	Art.º 61º (Estatutos)
	Possibilidade de impugnação das sanções por infracções contra-ordenacionais , junto dos tribunais judiciais	Art.º 61º (Estatutos)
	Sujeição da ERSE à jurisdição do Tribunal de Contas , com obrigação de apresentação das contas anuais (mas, actos e contratos não sujeitos a visto)	Art.º 62º (Estatutos)
	Cessação do exercício de funções dos membros dos conselhos de administração por motivo de condenação pela prática de qualquer crime doloso .	Art.º 23º (Estatutos)
Concessionárias ou entidades licenciadas ¹⁶⁷	A ERSE está sujeita ao prazo máximo de 60 dias para dar resposta a consultas destas entidades.	Art.º19º (Estatutos)
	A ERSE dá conhecimento, previamente à respectiva aprovação, da alteração de qualquer regulamento cuja emissão seja da sua competência e faculta o acesso aos textos respectivos.	Art.º 23º (Estatutos)
	Acesso a sugestões de outras entidades, apresentadas no âmbito da publicidade prévia do teor de alterações aos regulamentos .	Art.º 23.º (Estatutos)
Cidadãos e entidades em geral	Disponibilização no <i>sítio da ERSE na Internet</i> , antes da respectiva aprovação, dos textos dos regulamentos	Art.º 23º (Estatutos)

¹⁶⁶ Por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro da Economia.

¹⁶⁷ E, ainda associações de consumidores de interesse genérico. Na prática, uma vez que a publicação é efectuada no sítio da ERSE na Internet, o conhecimento é dado em geral.



A respeito do quadro anterior, deve referir-se que a existência de uma entidade reguladora independente, de natureza transversal, para a concorrência (Autoridade da Concorrência), se reveste de particular importância na medida em que a regulação independente sectorial, levada a cabo pela ERSE, é de carácter económico e a efectuada pela DGGE de carácter técnico.

De grande importância no controlo pelos intervenientes nos mercados é a informação disponível no sítio da ERSE na Internet. Nesse sítio se procede a:

- Divulgação de conteúdos de valor acrescentado sobre o sector a agentes do sector, consumidores e público em geral.
- Informação ao consumidor dos seus direitos e aos agentes do sector dos seus deveres e competências.
- Comunicação aos agentes, aos consumidores e a públicos especializados de novas regulamentações, alterações do quadro regulatório, legislação, etc.
- Agilização de um conjunto de procedimentos de contacto com o público-alvo da ERSE, através da disponibilização de ferramentas, como p.e. preenchimento de formulários de submissão de pedidos de informação, reclamações, comentários e sugestões, pedido de documentação e comentários e sugestões no âmbito de processos de consulta pública e outros ou de **simuladores de tarifas**.
- Divulgação do estado de certo tipo de processos (p.e. consultas públicas, reclamações, etc.).
- Divulgação de conteúdos e informação de forma dirigida e pro-activa (p.e. alertas, “newsletter”).

Sobre este meio a ERSE considera que:

“A página da ERSE na Internet é um dos instrumentos mais eficientes de que a ERSE dispõe para a melhoria do nível de informação dos consumidores, complementada, em caso de dúvidas remanescentes, com uma linha azul de atendimento telefónico, que funciona diariamente entre as 15 e as 18 horas.”

Para além da utilização dos meios referidos a ERSE:

- Participa no projecto Portal do Cidadão¹⁶⁸, nomeadamente na produção de conteúdos sobre serviços orientados ao cidadão.
- Dispõe de um serviço de resposta a pedidos de informação, que responde anualmente a centenas de pedidos, recebidos por correio electrónico, carta ou fax, sendo ainda possível o atendimento presencial de casos mediante marcação prévia, de modo a esclarecer questões mais específicas que não sejam passíveis de esclarecer cabalmente através dos métodos anteriormente referidos.

O controlo documental é efectuado por via de um sistema de gestão que permite registar, não apenas os documentos trocados entre a ERSE e os interessados em formato electrónico original ou digitalizados, relativos aos pedidos de informação ou reclamações, mas igualmente o seu percurso dentro da própria entidade.

A recente criação do Livro de Reclamações com aplicação aos estabelecimentos que prestam os serviços públicos essenciais e a obrigação dos prestadores destes serviços de enviarem as folhas de reclamação recebidas para as respectivas entidades reguladoras já produziu impacto na actividade da ERSE no domínio da resolução de conflitos, prevendo-se um aumento do número de queixas tratadas por esta entidade.

¹⁶⁸ Lançado em Março de 2004, pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC).

As condicionantes a que a informação tenha um maior impacto, referidas pela ERSE, são:

- **A fraca percepção, pela generalidade dos consumidores de electricidade e gás natural, do papel, competências e missão das entidades reguladoras, mas também da complexidade dos temas associados à regulação e caracterização destes sectores.**
- **A acelerada mudança em que se encontram ambos os sectores, nevrálgicos para a economia nacional, à semelhança do que aconteceu noutros países da União Europeia, leva a que as fronteiras da missão regulamentar do regulador, em articulação com os princípios enunciados pela legislação comunitária e a sua subsequente transposição pela legislação nacional, nem sempre sejam compreendidas nem delimitadas até por públicos semi-especializados.**
- **O desconhecimento parcial do contexto em que se movem as entidades reguladoras, por parte de públicos chave, nem sempre permite uma difusão eficaz e alargada dos critérios e princípios pelos quais se norteia a actividade regulatória, o que se torna mais importante quanto mais se trata de sectores que proporcionam bens públicos essenciais.**



7.1.3 Controlo orgânico

O controlo sobre a actividade da ERSE decorre também da natureza dos órgãos estatutários, das respectivas funções, da sua composição, bem como da forma de nomeação, requisitos e impedimentos dos seus membros.

PRINCIPAIS MECANISMOS DE CONTROLO ORGÂNICO - ÓRGÃOS DA REGULADORA INDEPENDENTE -

Órgão	Mecanismos de controlo	Base legal
Conselho de Administração (definição e implementação da actividade reguladora e direcção dos serviços)	- Requisitos de nomeação: <ul style="list-style-type: none">o Posse de qualificações adequadas e reconhecida competência técnica e profissional	Art.º 28.º (Estatutos)
	- Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none">o São nomeados por um período de cinco anos, renovável por uma vez;o Em caso de cessação individual de mandato, o novo membro é sempre nomeado pelo período de cinco anos.o Em caso de dissolução do conselho de administração, os novos membros são nomeados com mandatos de diferente duração.	Art.º 28.º e 230º (Estatutos)
	- Impedimentos à nomeação de quem: <ul style="list-style-type: none">o Seja ou tenha sido membro dos corpos gerentes das empresas dos sectores da electricidade e do gás nos últimos dois anos;o Seja ou tenha sido trabalhador ou colaborador permanente das mesmas com funções de direcção ou chefia no mesmo período de tempo;o Tenha interesses de natureza financeira ou participações nas empresas reguladas dos sectores do gás natural e da electricidade.	Art.º 29.º (Estatutos)
	- Impedimentos no desempenho de funções: <ul style="list-style-type: none">o Exercício de funções em regime de exclusividade, excepto no que se refere ao exercício de funções docentes no ensino superior em tempo parcial.o Sujeição às incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos.	Art.º 29.º (Estatutos)
	- Características de funcionamento: <ul style="list-style-type: none">o Ratificação na primeira reunião ordinária seguinte das decisões que sejam da competência do conselho de administração que tenham sido praticadas pelo respectivo presidente ou pelo seu substituto em situações de urgência devidamente justificada.	Art.º 33.º (Estatutos)
	- Impedimentos após desempenho de funções: <ul style="list-style-type: none">o Impedimento, pelo período de dois anos, de desempenho de qualquer função ou prestação de qualquer serviço às empresas dos sectores regulados.	Art.º 29.º (Estatutos)
	- Requisitos da nomeação: <ul style="list-style-type: none">o Ser revisor oficial de contas (ou sociedade de revisores oficiais de contas).	Art.º 36.º (Estatutos)
Fiscal Único (controlo da legalidade e economicidade da gestão financeira e patrimonial, função consutiva relativamente ao Conselho de Administração)	- Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none">o Membros nomeados por um período de três anos, renovável, diferente portanto, dos períodos de nomeação dos membros do conselho de administração.	Art.º 37.º (Estatutos)
	- Competências: <ul style="list-style-type: none">o Acompanhamento e controlo da gestão financeira e patrimonial;o Exame periódico da situação financeira e económica e verificação do cumprimento das normas contabilísticas;o Emissão de pareceres sobre:<ul style="list-style-type: none">▪ Aquisição, oneração, arrendamento e alienação de bens imóveis;▪ Orçamento e contas anuais;▪ Qualquer assunto que lhe seja submetido pelo Conselho de Administração.	Art.º 38.º (Estatutos)
	- Composição: <ul style="list-style-type: none">o Representantes de diversas entidades com preocupações diversas no sector;o Presidido pelo representante do Ministro da Economia.	Art.º 41.º (Estatutos)
Conselho Consultivo (órgão de apoio, consulta e participação nas linhas gerais de actuação)	- Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none">o Nomeação por três anos, renovável, sem prejuízo de substituição pelas entidades nomeadoras.	Art.º 41.º (Estatutos)
	- Composição: <ul style="list-style-type: none">o Representantes de diversas entidades com preocupações diversas no sector;o Não existem representantes ministeriais.	Art.º 46.º (Estatutos)
Conselho Tarifário (órgão de consulta para assuntos relacionados com tarifas e preços)	- Características da nomeação: <ul style="list-style-type: none">o Nomeação por três anos, renovável, sem prejuízo de substituição pelas entidades nomeadoras;o Designação em reunião convocada pelo Presidente do Conselho de Administração da ERSE.	Art.º 46.º (Estatutos)
	- Publicidade: <ul style="list-style-type: none">o Pareceres publicitados pela ERSE no seu sítio da Internet	Art.º 48.º (Estatutos)
	- Prazos para submissão de pedidos de parecer e sua emissão: <ul style="list-style-type: none">o Previstas regras para a sua existência (remissão para o regulamento tarifário)	Art.º 48.º (Estatutos)

A ERSE possui, assim, um órgão executivo (Conselho de Administração) e três órgãos simultaneamente de controlo¹⁶⁹ e consulta.

Importante é, também, o facto de estar legalmente prevista a organização do Conselho Consultivo e do Conselho Tarifário em secções especializadas e tipificadas, com indicação expressa, nos Estatutos da ERSE, dos representantes que neles têm lugar. Fica, deste modo, mais transparentemente regulado um aspecto essencial de funcionamento que noutras entidades reguladoras independentes é, por vezes, definido em regulamento interno dos respectivos órgãos.

De sublinhar é a ausência de representantes ministeriais directos no Conselho Tarifário.

Para o Conselho Consultivo, o Governo nomeia quatro representantes ministeriais.

Nota-se, no entanto, que os Estatutos se encontram desactualizados, porquanto quer os impedimentos e incompatibilidades previstos para os membros do Conselho de Administração, quer a tipificação das secções especializadas do Conselho Consultivo e do Conselho Tarifário, se circunscrevem aos sectores do gás natural e da electricidade.

7.2 Monitorização dos mercados

Os principais mecanismos de monitorização do funcionamento do mercado da electricidade, pela ERSE, constam do quadro seguinte:

¹⁶⁹ Na medida em que emitem pareceres, publicamente disponíveis, sobre matérias relevantes, como propostas tarifárias, orçamentos, contas, e planos e relatórios de actividades. Ao longo do texto do presente relatório são mencionados extractos de tais pareceres.



Vertente monitorizada	Medida ou instrumento de monitorização
Custos, ganhos de eficiência, produtividade e custo do capital	<ul style="list-style-type: none">- A monitorização dos custos e proveitos aceites para regulação com base nas regras e procedimentos estabelecidos no Regulamento Tarifário e nas Normas complementares- Afectação dos activos fixos e imputação e repartição dos custos e proveitos pelas actividades de acordo com o Regulamento Tarifário e normas complementares- Empresas reguladas enviam à ERSE a informação física relativa, nomeadamente, aos investimentos e aos balanços de energia eléctrica, bem como as demonstrações financeiras referentes ao ano anterior, respeitantes a cada actividade regulada (até 1 de Maio)- Análise de relatório elaborado por empresa de auditoria comprovando que as mesmas empresas cumprem com as regras contabilísticas estabelecidas no Regulamento Tarifário e nas normas complementares- Informação contendo as estimativas para o ano em curso e as previsões para o ano seguinte, também de cada actividade, são enviadas até 15 de Junho- Modelos económicos para cada actividade regulada, com recursos à utilização de folhas de cálculo, que permitem não só calcular os proveitos permitidos para o ano seguinte, bem como monitorizar os custos, proveitos e investimentos e, conseqüentemente, os custos de capital e ganhos de eficiência e produtividade incorridos- Estabelecimento dos proveitos permitidos para o ano seguinte para cada actividade- Estabelecimento dos parâmetros de regulação que vão vigorar no próximo período, dos quais se destacam o custo de capital e os ganhos de eficiência e produtividade- Elaboração de documento justificativo das tarifas anuais- Elaboração de estudos temáticos (Reflexão sobre o cálculo do custo de capital para as empresas reguladas e Custo de capital das actividades reguladas da EDP Distribuição e da REN; três documentos integrados em Parâmetros de regulação na actividade de distribuição de energia eléctrica).- Análise da informação recebida e, com base nessa informação e em eventuais esclarecimentos adicionais, A ERSE procede ao cálculo dos ajustamentos de custos, proveitos, activos em exploração nas actividades reguladas por custos (ajustamentos são calculados com um desfazamento de dois anos com excepção dos ajustamentos dos custos relacionados com a aquisição de energia eléctrica que têm um ajustamento provisório anual)- Elaboração e publicação de documento sobre os ajustamentos efectuados.
Investimentos	<ul style="list-style-type: none">- Envio à ERSE, por parte do operador da rede de transporte em Portugal continental (REN) e dos operadores das redes de transporte e distribuição em MT e AT (EDP Distribuição), das Regiões Autónomas dos Açores (EDA) e da Madeira (EEM), até 15 de Junho de cada ano, do orçamento de investimentos nas suas redes a executar no ano civil seguinte, para parecer, para efeitos de reconhecimento nas tarifas (em conformidade com o Regulamento Tarifário, o Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações)
Reduções de perdas energéticas	<ul style="list-style-type: none">- Definição da taxa de perdas de referência para cada um dos 3 anos do período de regulação (no início de cada período)- Publicação dos valores em vigor das taxas de perdas de referência, e respectiva justificação- Anualmente, a posteriori, com base no balanço de energia eléctrica enviado pela EDP Distribuição referente ao ano anterior, a ERSE procede à monitorização do valor de referência de modo a apurar o valor do incentivo a contemplar nos ajustamentos que integram os proveitos permitidos da actividade de distribuição de energia eléctrica- Publicação dos ajustamentos a fazer repercutir
Promoção da qualidade ambiental	<ul style="list-style-type: none">- Acompanhamento do desempenho ambiental das empresas do sector eléctrico, designadamente através da análise dos respectivos relatórios ambientais- Criação de incentivos à melhoria do desempenho ambiental das empresas reguladas, através da implementação de Planos de Promoção do Desempenho Ambiental.- Criação de incentivos a uma maior eficiência no consumo de energia eléctrica, através da implementação de Planos de Promoção da Eficiência no Consumo.- Participação no Programa de Monitorização e Avaliação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), no que se refere ao acompanhamento das medidas relativas à redução de perdas nas redes eléctricas e melhoria da eficiência energética ao nível da procura.- Acompanhamento do desenvolvimento da produção de energia eléctrica a partir de fontes renováveis, resíduos e co-geração.- Acompanhamento das principais temáticas ambientais com repercussão nos sectores eléctrico e do gás natural, com especial destaque para a questão das emissões atmosféricas- Análise da legislação e orientações nacionais e comunitárias, mais relevantes para os sectores regulados
Facturação e vendas	<ul style="list-style-type: none">- Comparação dos consumos de energia eléctrica e do número de clientes constante na tipificação de consumos e clientes enviados anualmente pela EDP Distribuição, EDA e EEM, referentes ao ano anterior, com os valores correspondentes daquelas variáveis considerados pela ERSE no estabelecimento das tarifas para aquele ano (por período trimestral, período horário, sendo desagregada por nível de tensão e opção tarifária)- A facturação real é validada a partir das quantidades medidas e facturadas e dos preços das tarifas estabelecidas para cada ano- Análise dos resultados da monitorização da procura da energia eléctrica referente ao ano anterior e nos balanços de energia enviados pelas empresas com as previsões para o ano seguinte- Previsão dos valores dos consumos de energia eléctrica e do número de clientes a considerar em cada sistema eléctrico existente no território nacional (Portugal continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) no cálculo das tarifas para o ano seguinte- Publicação anual de caracterização da procura de energia eléctrica.

Vertente monitorizada	Medida ou instrumento de monitorização
Padrões de qualidade dos serviços prestados	<ul style="list-style-type: none"> – Conjunto de indicadores gerais e individuais de qualidade de serviço previstos no Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) – Plano de monitorização das principais características da qualidade de onda de tensão – Obrigação, por parte dos operadores das redes, de informar sobre a evolução destes indicadores, de publicar um relatório anual de qualidade de serviço, de realizar inquéritos de satisfação dos seus clientes e de realizar auditorias aos seus sistemas – Publicação dos resultados da monitorização no Relatório Anual. (caracterizara qualidade de serviço nas redes de transporte e distribuição de energia eléctrica e avalia o cumprimento do Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) pelas entidades que exploram as referidas redes)
Sobre a garantia do acesso universal aos serviços	<ul style="list-style-type: none"> – Análise das reclamações que são dirigidas à ERSE – Informação periodicamente enviada à ERSE pelas empresas reguladas relativamente ao número de novas ligações às redes e novos clientes – Verificação do cumprimento do Regulamento de Relações Comerciais. – Análise das reclamações dirigidas à ERSE – Análise da informação enviada periodicamente à ERSE pelas empresas reguladas – publicam anualmente relatórios da qualidade de serviço
Cumprimento das obrigações de serviço público contratuais ou legal e regulamentarmente estipuladas	<ul style="list-style-type: none"> – Verificação das obrigações são estabelecidas nos regulamentos do sector eléctrico, designadamente no Regulamento de Relações Comerciais, no Regulamento Tarifário e no Regulamento da Qualidade de Serviço (obrigações de segurança do fornecimento, regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, bem como a protecção do ambiente)
Sobre práticas anti-concorrenciais	<ul style="list-style-type: none"> – Análise das reclamações dirigidas à ERSE na perspectiva de identificação da existência de práticas anti-concorrenciais – Sempre que existam dúvidas sobre a possibilidade de existência deste tipo de práticas, os processos são remetidos à Autoridade da Concorrência, nos termos estabelecidos na Lei n.º 18/2003. – Elaboração de Pareceres solicitados pela Autoridade da Concorrência sobre operações com eventual impacto no nível de concorrência do sector energético. – Prevenção da existência de práticas anti-concorrenciais através da exigência de separação entre as actividades exercidas em regime de monopólio e as actividades exercidas em regime de concorrência – Sistema tarifário assente nos princípios da não-discriminação, da repercussão dos custos nas tarifas e da aditividade tarifária, evitando-se, desta forma, a subsidiação cruzada entre actividades ou segmentos de clientes – Divulgação sistemática de informação sobre os sectores regulados por forma a permitir a participação de todos os interessados no mercado de energia em condições de não-discriminação e igualdade de tratamento
Situação económico-financeira dos operadores	<ul style="list-style-type: none"> – Análise anual da evolução dos custos, proveitos e investimentos, tendo ainda em consideração a forma de regulação de cada actividade, pelo que nomeadamente a EDP Distribuição por ter uma actividade regulada por preços máximos, é alvo de uma atenção especial no início de cada período de regulação – Publicação de Análise do desempenho e das previsões das empresas reguladas
Evolução da oferta e da procura	<ul style="list-style-type: none"> – Análise da informação constante nos balanços de energia enviados pelas quatro empresas reguladas, referente ao último ano civil, comparando-a com os valores que foram considerados pela ERSE nas tarifas daquele ano (Oferta) – Compatibilização dos balanços de energia eléctrica enviados pela REN e pela EDP Distribuição (Oferta) – Comparação da energia eléctrica emitida para a rede pelas centrais electroprodutoras em regime ordinário e em regime especial, bem como da energia eléctrica proveniente das importações deduzida da energia eléctrica exportada, com os correspondentes valores que haviam sido considerados nas tarifas do ano anterior (Procura) – comparação dos consumos verificados pelos clientes com os considerados nas tarifas do ano anterior (Procura) – resultados da monitorização efectuada referente ao ano anterior e os balanços de energia enviados pelas empresas com as previsões para o ano seguinte (no sentido de aferir evolução da oferta e da procura de energia eléctrica, isto é, de previsão da energia eléctrica emitida pelas centrais electroprodutoras, bem como do saldo importador ou exportador de energia eléctrica, e dos consumos dos clientes a considerar nas tarifas para o ano seguinte)
Interligações	<ul style="list-style-type: none"> – operador da rede de transporte disponibilizar aos utilizadores das redes informação sobre a capacidade de interligação disponível para fins comerciais e a sua efectiva utilização e publicar anualmente uma caracterização das interligações reportada ao final do ano civil anterior. – inclusão do plano de investimentos das interligações no plano de investimentos da rede de transporte, prevendo no processo de planeamento uma consulta pública aos agentes do mercado e a outras entidades interessadas, com o objectivo de identificar as suas necessidades e promover a sua participação no processo de planeamento – determinação dos valores da capacidade de importação e exportação disponível para fins comerciais e a sua divulgação em diferentes horizontes. – envio por parte do operador da rede de transporte, para aprovação, de uma proposta de mecanismo de gestão dos congestionamentos nas interligações que deve ser não discriminatório, baseado em critérios de mercado e que forneça sinais económicos eficazes aos agentes de mercado e aos operadores das redes de transporte envolvidos – envio anual por parte do operador da rede de transporte, para aprovação, de uma proposta de finalidade das eventuais receitas provenientes da atribuição da capacidade de interligação – envio de informação anual sobre o montante das eventuais receitas, relativas ao ano civil anterior, provenientes da atribuição da capacidade de interligação

Deve também ser referido que o controlo e monitorização das obrigações ambientais aplicáveis às entidades que actuam nos sectores regulados compete ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

No âmbito do MIBEL¹⁷⁰, no que diz respeito à gestão do congestionamento, dá-se conta da existência de um mecanismo desenvolvido pela CNE e pela ERSE, que prevê:

¹⁷⁰ Mais precisamente no âmbito das actividades que têm vindo a ser desenvolvidas pelo Conselho de Reguladores



- Separação de Mercados no horizonte diário, complementado com leilões explícitos de capacidade, anteriores ao horizonte diário, para a atribuição de direitos físicos de capacidade de exportação e importação entre os dois países (MIBEL);
 - O saldo remanescente das receitas que resultem da atribuição de capacidades em caso de congestionamento será destinado ao reforço e desenvolvimento das interligações entre Espanha e Portugal (MIBEL).
- Relativamente à garantia dos níveis de oferta, é importante recordar, o que já acima se referiu: trata-se de competência do Governo, através da DGGE, com a colaboração da entidade concessionária da RNT. Neste campo a monitorização inclui:
- A análise do equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado nacional, o nível de procura prevista e dos fornecimentos disponíveis, a capacidade suplementar prevista ou em construção.
 - A análise da qualidade e o nível de manutenção das redes e as medidas destinadas a fazer face aos picos de procura e às falhas de um ou mais produtores ou comercializadores.

III Recomendação final, Destinatários, Publicidade e Emolumentos

8 RECOMENDAÇÃO FINAL

Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e, em especial, as respectivas Recomendações, o TC entende instruir, em especial, o Governo, através do Ministro das Finanças, bem como do Ministro da Economia e da Inovação para, por si ou através de quem designarem, lhe transmitir, por escrito e **no prazo de 6 meses**, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve-se explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

9 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- À Presidência da República, especificamente, ao respectivo Chefe da Casa Civil;
- À Assembleia da República e mais concretamente:
 - Ao seu Presidente;
 - À Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
 - Aos líderes dos Grupos Parlamentares;
- Ao Governo e, mais especificamente:
 - Ao Primeiro-Ministro,
 - Ao Ministro das Finanças,
 - Ao Ministro da Economia e da Inovação;
- Ao Conselho de Administração da ERSE;
- Ao Conselho Consultivo da ERSE;

-
- Ao ex-Presidente do Conselho de Administração da ERSE;
 - À Direcção-Geral de Geologia e Energia;
 - Nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, ao representante do Procurador-Geral da República junto do TC.

10 PUBLICIDADE

O presente Relatório, após ter sido remetido às entidades atrás discriminadas, deve, em tempo oportuno e pelos competentes serviços do Tribunal, ser:

- ✓ Colocado à disposição dos meios de comunicação social;
- ✓ Inserido no sítio da Internet do TC.

Tudo acompanhado, na íntegra, das respostas enviadas na sequência do exercício do contraditório, que fazem parte integrante do presente Relatório.

11 EMOLUMENTOS

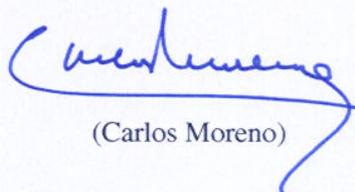
Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da ERSE e da DGGE, no montante de €6.337,50 (dezassex mil trezentos e trinta e sete euros e cinquenta cêntimos), a repartir em partes iguais.



Tribunal de Contas

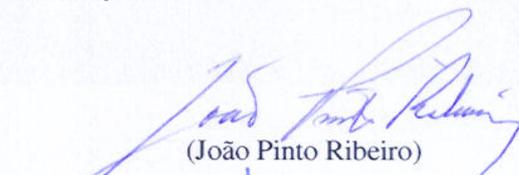
Tribunal de Contas, em 12 de Julho de 2007

O Conselheiro Relator

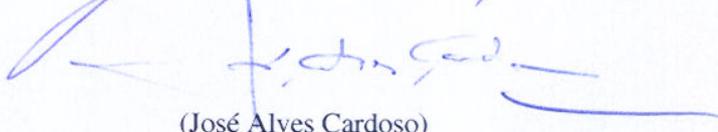


(Carlos Moreno)

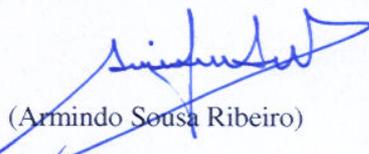
Os Conselheiros Adjuntos



(João Pinto Ribeiro)



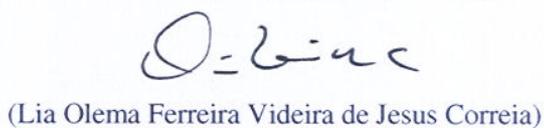
(José Alves Cardoso)



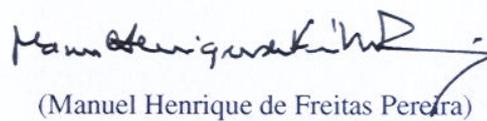
(Armindo Sousa Ribeiro)



(António José Avérous Mira Crespo)



(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



(António Cluny)



IV Anexos

- 1) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Ministro de Estado e das Finanças
- 2) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Presidente do CA da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos Prof. Doutor Vítor Santos
- 3) Resposta remetida, em sede de contraditório pelo ex Presidente do CA da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos Dr. Eng.º Jorge Vasconcelos
- 4) Resposta remetida, em sede de contraditório pela Direcção Geral de Geologia e Energia



1. Resposta remetida, em sede de contraditório pelo Ministro de Estado e das Finanças



Quozene



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

09.ABR07 00975

Exmº Senhor
Dr. José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*Da subsecção
- Ao Dr. X - Dr. Gonçalo dos Santos*
[Signature]

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa referência
Ent. 2012/07 Proc. 02.01

ASSUNTO: - Relato de Auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector da Energia"

Exmº Senhor,

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças de, em resposta ao V. ofício n.º 4056, de 13 de Março de 2007, referente ao Relato de Auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector da Energia", informar que foi oportunamente comunicado à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (através do ofício n.º 2961/2005, de 26 de Julho, do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças) o Despacho n.º 302/05/MEF, de 25 de Julho de 2005, de aprovação do Relatório de Actividades e Contas de 2004, tendo as Contas de 2005 sido, nesta data, já entretanto aprovadas.

Com os melhores cumprimentos/*[Signature]*

O Chefe do Gabinete,

[Signature]

(Gonçalo Castilho dos Santos) 4º07 08683

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

PF/DC



Quero



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

26 JUL 05 0296

Exmº Senhor
Presidente do Conselho de Administração da
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Edifício Restelo
Rua Dom Cristóvão da Gama, 1
1400-113 LISBOA

Sua referência

Sua Comunicação

Nossa referência
Ent. 7617/05 Procº 97/05

ASSUNTO: - Relatório de Actividades e Contas de 2004

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, de enviar a V. Exª fotocópia do Ofício nº 2533, de 08-07-05, do Gabinete da então Secretária de Estado do Tesouro e Finanças e anexo, sobre o qual exarou o Despacho nº 302/05/MEF, do seguinte teor:

" Aprovo o relatório de actividades e contas da ERSE
25.7.05
a) Fernando Teixeira dos Santos"

Com os melhores cumprimentos

O Chefe do Gabinete,

(Gonçalo Castilho dos Santos)

C/c: Exmº Senhor Chefe do Gabinete de S. Exª o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

/iv



**2. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo Presidente do CA da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Prof. Doutor Vítor Santos**



Moreno



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Boa DA 17 para coarado
razões pelo prestuente equi
pu, a qual solicito a
urgente apresentação de
ante-projecto de relatório
para minha aprovação
e posterior agendaamento
(a presente resposta não
insere-se em anexo)
Lisboa, 26 de Março de 2007
Ref: E-CA/2007/50/VS/pp

27.3.07
Moreno

Exmo. Senhor,

Agradecemos o envio do Relato de Auditoria subordinado ao tema "Regulação no Sector da Energia". Acreditamos que, quando são adoptadas as metodologias apropriadas, estes relatórios podem contribuir para melhorar as práticas regulatórias bem como suscitar o debate sobre as mudanças necessárias nos modelos de governação das instituições a quem cabe desenvolver as actividades de regulação.

Em relação a matérias factuais, o Relatório não suscita reparos substanciais nem propostas de correcção da nossa parte. No entanto, gostaríamos de assinalar que nem sempre partilhamos da perspectiva veiculada no Relatório no que concerne à interpretação de alguns dados empíricos e de alguns juízos de valor que são formulados no documento. A natureza necessariamente subjectiva destas opiniões tornaria quaisquer comentários pouco eficazes e, por isso mesmo, não nos parece oportuno fazer considerações adicionais sobre esta matéria.

Com os melhores cumprimentos, e a estima pessoal

Vitor Santos
Prof. Doutor Vitor Santos
Presidente do Conselho de Administração



Moreno



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 26 de Abril de 2007
Ref: E-CA/2007/67/VS/pp

Exmo. Senhor, *Juiz Conselheiro Carlos Moreno*

Em complemento da carta refª E-CA/2007/50/VS/pp, remetida pela ERSE ao Relato de auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector da Energia", envio, em anexo, o parecer que enderecei ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas para efeito de ser considerado no âmbito do contraditório realizado por esta entidade.

Com os meus melhores cumprimentos. *e a mais elevada consideração pessoal*

Resposta

Vitor Santos

Prof. Doutor Vítor Santos
Presidente do Conselho de Administração

A equipa de auditoria

1. Dado que a ERSE solicita que este Parecer me emitiu a pedido e para uso de S. Ex.ª o ministro da Economia, seja considerado no âmbito do contraditório e como complemento da resposta que anteriormente se me tem, anexo a este expediente a tal resposta e considere-se como um seu complemento (mesmo que realizado fora de prazo).

2. Este "complemento" da resposta inicial deve ser analisado detalhadamente pela equipa e,

Anexo: o mencionado.

em tudo o que for pertinente para a elaboração do texto do anti-projecto de deliberação, ser devidamente considerado.

27.4.07
Carlos Moreno



Quero



ENTIDADE
REGULADORA DOS
SERVIÇOS ENERGÉTICOS

Exmo. Senhor
Dr. Guilherme de Oliveira Martins
M.I. Presidente
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 26 de Abril de 2007
Ref. E-CA/2007/64/VS/pp

Exmo. Senhor, *Dr. Guilherme de Oliveira Martins*

Na sequência da recepção do Relato de auditoria subordinada ao tema "Regulação no Sector da Energia", S.E o Ministro da Economia e Inovação solicitou à ERSE um parecer relativo a seis tópicos suscitados no referido relato.

Para vosso conhecimento, disponibilizamos, em anexo, uma cópia do documento enviado àquele membro do Governo.

Com os meus melhores cumprimentos. *e a estimo pessoal de*

Vitor Santos

Prof. Doutor Vitor Santos
Presidente do Conselho de Administração

Anexo: o mencionado.



HOUVE MAIOR VOLATILIDADE DE FUNÇÕES – DA ACÇÃO REGULAMENTAR E REGULATÓRIA DA ERSE – EM 2006? EM CASO AFIRMATIVO, É CORRECTO DIZER-SE, COMO SE PODE LER NO RELATÓRIO, QUE EM CONSEQUÊNCIA A ACÇÃO DA ERSE FICOU DIMINUIDA?

A publicação da legislação de 2006, em particular os Decretos-Lei n.ºs 29, 30, 140 e 172, todos de 2006, vieram sistematizar e estabilizar os sectores eléctrico e do gás natural em termos do seu funcionamento e organização, o que permite antecipar uma menor volatilidade no futuro da acção regulamentar e regulatória da ERSE. Importa referir que a volatilidade induzida na regulação em 2006, resultante da publicação de disposições legislativas, é semelhante à que se tem observado em anos anteriores e que resulta, essencialmente, do processo de criação do MIBEL por um lado, do processo de abertura gradual do mercado retalhista por outro, e por fim das orientações plasmadas na Directiva n.º 2003/54/CE.

Relativamente à segunda questão, considera-se que a acção da ERSE sobre o mercado não ficou diminuída. Com efeito, quer a separação de propriedade do operador da rede de transporte eléctrica das restantes actividades do sector eléctrico, quer a separação de propriedade dos operadores das infra-estruturas de gás natural de alta pressão, transporte, terminal de recepção, armazenamento e regaseificação de GNL e armazenamento subterrâneo das restantes actividades do sector do gás natural, facilitam a intervenção da ERSE para o desenvolvimento de mercados de electricidade e de gás natural eficientes.

Efeito idêntico tem a separação jurídica imposta às actividades de distribuição e de comercialização quer da electricidade, quer do gás natural, o que vem facilitar a intervenção da ERSE no desenvolvimento de mercados eficientes.

EM QUE MEDIDA É QUE A EXISTÊNCIA DE “CUSTOS DE INTERESSE ECONÓMICO GERAL” DIFICULTAM A MISSÃO DA ERSE E INTRODUZEM DISTORÇÕES NO SISTEMA TARIFÁRIO DE ELECTRICIDADE?

Os custos de interesse económico geral são uma realidade que o regulador deve incorporar nas tarifas, respeitando o quadro legal e as boas práticas de regulação económica. Entre estes custos de interesse económico geral destacam-se os de política energética e ambientais determinados no âmbito da política energética. Estes custos sempre existiram e sempre estiveram incorporados nas tarifas.

A existência destes custos não dificulta a acção da ERSE. A missão da ERSE consiste em fazer reflectir, de forma correcta e transparente, nas tarifas do sector, estes custos de política energética, definida pelo legislador.

Por forma a serem evitadas distorções no sistema tarifário, estes custos são reflectidos nas tarifas respeitando o princípio da aditividade tarifária. Naturalmente que a existência de custos de interesse geral implica que, na observância das regras da transparência que norteiam a ERSE, estes sejam claramente identificados e divulgados perante todos os agentes do sector, especialmente os consumidores que os irão pagar, agora, como no passado.

A LEGISLAÇÃO PUBLICADA NO FINAL DE 2006 CONTRIBUIU PARA O AUMENTO DA SUBSIDIAÇÃO CRUZADA ENTRE OS CONSUMIDORES DE BAIXA TENSÃO DOS DIFERENTES COMERCIALIZADORES.

Não. Antes pelo contrário.

A criação de um défice tarifário causa inevitavelmente subsídias cruzadas inter-temporais. Esta distorção é entre consumidores presentes e futuros. Não entre consumidores de diferentes comercializadores.

A legislação publicada veio alterar a recuperação máxima dos défices tarifários de 5 para 10 anos (tecnicamente a proposta para o Conselho Tarifário poderia ser revista para uma recuperação do défice em 5 anos, o valor de 3 anos era uma proposta, não a decisão final da ERSE). No entanto, esta alteração não corresponde, exactamente, a um aumento da subsídio cruzada inter temporal. Do ponto de vista de uma regulação económica eficiente, o que importa é que os preços reflectam os custos. Logo, é fundamental a não criação de défice tarifários, pois tal situação desadequa o sinal preço transmitido ao consumidor que na decisão de consumir não equaciona correctamente todos os custos da cadeia de valor imputáveis a cada unidade por si consumida. Assim, não é determinante, nem crucial do ponto de vista da subsídio cruzada, se o défice é recuperado nos 5 ou 10 anos seguintes, sendo esse um efeito de segunda ordem e que deve ser determinado mais com base em critérios de equidade do que de eficiência. Na verdade o sinal preço eficiente foi perdido no momento em que se criou o défice.

Saliente-se que antes da alteração legislativa e regulamentar ter ocorrido não havia garantias de que os consumidores que geraram défice durante 2006 o viessem a pagar em anos futuros. Os consumidores poderiam mudar sempre de comercializador. Além disso, os padrões de consumo não são exactamente os mesmos todos os anos, pelo que um consumidor que tenha consumido mais em 2006 poderia não repetir esse padrão nos anos seguintes o que faria sempre com que nunca contribuísse para o pagamento do défice na proporção em que contribui para a sua criação. No entanto, é razoável assumir que, em termos probabilísticos, quanto maior for a distância temporal entre o momento de criação do



défice e o do seu pagamento, maior é o valor esperado das diferenças entre o que cada consumidor paga e o que deveria ter pago.

Assim, a subsidiação cruzada inter temporal existe e é criada no momento em que se criou o défice, no caso em Dezembro de 2005 e depois em Dezembro de 2006, o prazo de recuperação desse défice deve ter em conta critérios de equidade e critérios financeiros. Mais especificamente, se se considerar que a taxa de desconto utilizada para repartir este pagamento no tempo é equivalente à taxa de desconto social aplicada em agregado aos consumidores de energia eléctrica, então o efeito de se aumentar, ou diminuir, alguns anos o prazo de recuperação tende a ser neutro em termos de bem estar social.

Por outro lado, a consideração do défice tarifário na tarifa de Uso Global do Sistema e não na Tarifa de Energia é um passo positivo no sentido de promover uma maior equidade e transparência no processo de recuperação destes montantes.

Efectivamente, aquando da criação do défice tarifário em BTN estes clientes encontravam-se no comercializador de último recurso não tendo ainda exercido o direito de escolha de comercializador, ou seja, o défice de BTN é imputável à generalidade dos clientes deste nível tensão. Logo, ao ser recuperado por via da tarifa de Uso Global do Sistema aplicável em BT, está a ser pago pelo mesmo segmento de clientes que o gerou.

Se assim não fosse, num contexto de abertura de mercado a partir do final de 2006, era possível que alguns dos clientes que geraram o défice evitassem pagá-lo mudando de comercializador. Tal seria injusto e faria incidir ainda mais o peso do défice sobre aqueles clientes que optassem por não mudar de comercializador. Esta situação seria muito grave e a legislação referida veio evitar que tal problema ocorresse.

OS CMEC GORAM AS EXPECTATIVAS DOS CONSUMIDORES ACERCA DA LIBERALIZAÇÃO? E DEVEM SER ENTENDIDOS COMO “CONTRA-REGULAÇÃO”?

Os CMEC encontram-se previstos na Lei desde 2004, tendo-se alterado a regulamentação do sector eléctrico em conformidade em 2005. Os CMEC são um instrumento importante no processo de construção de um mercado de produção de energia eléctrica a nível nacional e ibérico. Com efeito, a existência de CAE (Contratos de Aquisição de Energia) de muito longo prazo não se coaduna com um processo de criação de um mercado concorrencial. Do ponto de vista da liberalização do sector os CMEC são um importante passo e um aspecto positivo na medida em que significam o fim dos CAE, esses sim um claro obstáculo à liberalização.

A este respeito, importa referir que a Comissão Europeia foi notificada da solução legislativa preconizada, tendo aceite os CMEC por considerar que estes não eram lesivos das boas práticas de um mercado concorrencial.

Com efeito, os CMEC permitem resolver a situação dos centros electroprodutores com CAE, por forma a que esta capacidade, que está contratualizada a longo prazo, possa desde já participar no mercado. Nestas circunstâncias, revela aspectos positivos na medida em que facilita desde já, a existência de liquidez e profundidade do mercado grossista. Por outro lado, evita no futuro a existência de distorções entre os preços praticados no mercado e os custos unitários das centrais com CAE que apresentam um perfil decrescente em resultado do perfil de pagamentos dos custos de capital destas centrais. Considera-se assim, que a cessação dos CAE é positiva para a liberalização do sector eléctrico.

Tal não significa que os CMEC não tenham alguns aspectos menos positivos, nomeadamente, no que diz respeito ao aumento do período de vigência médio em relação aos CAE, e que devem ser debatidos.

A implementação dos CMEC é coerente com a persecução do objectivo da criação de um mercado concorrencial na produção de energia eléctrica e, nessa medida, não se vê como possa gorar as expectativas dos consumidores.

A ERSE PARTILHA DA VISÃO NEGATIVA RELATIVAMENTE ÀS PERSPECTIVAS VEICULADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS QUANTO À CONSTRUÇÃO DO MIBEL?

Considera-se que a dimensão do mercado português torna fundamental a sua concepção num espaço mais alargado onde, por efeito da existência de um número mais elevado de agentes e de volumes de energia a transaccionar, é possível perspectivar a existência de mercados concorrenciais. Desta forma, os consumidores portugueses serão beneficiados na medida em que a concorrência ao nível dos mercados grossistas venha a ser transferida, através de preços e sistemas tarifários aditivos, para os mercados retalhistas. Por estas razões, a implementação de um sistema tarifário aditivo ao nível das tarifas dos comercializadores de último recurso é de importância vital na medida em que assegura a transferência para os mercados retalhistas dos ganhos de eficiência alcançados nos mercados grossistas.

Assim, é vital o empenho de Portugal na criação do MIBEL e sempre com uma perspectiva mais alargada de criação do MEI. Estando envolvida com a sua congénere espanhola no processo de construção do MIBEL, nomeadamente por via na participação do Conselho de Reguladores, a ERSE continuará a assumir uma postura construtiva e positiva na persecução deste objectivo Nacional, na medida em que representa uma oportunidade que pode trazer grandes vantagens para todos os



consumidores de energia eléctrica de Portugal e de Espanha, nomeadamente, através do aumento da concorrência, da eficiência e da transparência no sector eléctrico.

Mais recentemente, nos termos do acordo entre Portugal e Espanha, de 8 de Março de 2007, são definidas matérias relevantes que permitem concretizar um conjunto importante de metas no âmbito da criação do MIBEL, aplicáveis a todos os agentes envolvidos incluindo Reguladores e Operadores de Redes, a saber: "(i) Definição dos princípios gerais de organização e gestão do OMI a implementar até Outubro de 2007 com base em duas holdings accionistas com sede em Portugal e Espanha que deterão cada uma 50% das sociedades gestoras dos mercados, geridas por um Conselho de Administração comum; (ii) Reforço da articulação entre Operadores de Sistema, através da troca de participações entre a REN e a REE e da aceleração ao nível do reforço das interligações; (iii) Definição de regras comuns para aumentar a concorrência no MIBEL e reduzir o poder de mercado, quer ao nível da introdução de um conceito de operador dominante ibérico com limitações e restrições harmonizadas entre os dois países, quer ao nível da realização de leilões de capacidade virtuais para entrada de novos comercializadores, quer ao nível da cessação dos contratos de aquisição de energia; (iv) Incentivo à liberalização e definição de plano de convergência tarifária, através de uma política articulada de tarifas de último recurso, da harmonização e convergência dos mecanismos de interruptibilidade e das tarifas de acesso, da criação de um mecanismo harmonizado de aquisição de energia pelos comercializadores de último recurso ou distribuidores, de uma aproximação e convergência na actuação dos operadores logísticos de mudança de comercializador e de um plano harmonizado de substituição de contadores; (v) Implementação de um mecanismo de gestão das interligações baseado em "market splitting" e leilões explícitos que optimize a utilização das interligações e a concorrência no contexto ibérico; (vi) Harmonização dos mecanismos de garantia de potência tendo em consideração as especificidades de cada sistema a implementar até Julho de 2007."

Esta realidade veio acrescentar uma dinâmica decisiva ao processo de criação do MIBEL iniciado em 2001.

EM QUE MEDIDA É QUE AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS TOMADAS EM 2006 AFECTARAM O MERCADO LIBERALIZADO EXISTENTE?

As iniciativas legislativas tomadas em 2006 terão consequências benéficas para o mercado liberalizado de electricidade (clientes e comercializadores) existente em 2006. Com efeito, trata-se de clientes fornecidos nos níveis de tensão superiores e iguais à MT e também em BTE. As disposições legislativas introduzidas em 2006 eliminaram a limitação de preços que se aplicava à BT e que incluía os fornecimentos em BTE. Assim, nas tarifas estabelecidas para 2007, não houve qualquer limitação de preços nas tarifas de Venda a Clientes Finais em MAT, AT, MT e BTE imposta por legislação, o que permite considerar a inexistência de distorções entre as tarifas de Venda a Clientes Finais do

comercializador de último recurso e os preços praticados pelos comercializadores no mercado para os segmentos de clientes indicados, que constituíam o mercado existente até à data.

Importa lembrar que a abertura de mercado aos clientes em BTN é muito recente. O direito de escolha de fornecedor foi atribuído a estes clientes a partir de 4 de Setembro de 2006. No final de 2006, este segmento de mercado era residual. Esta situação é semelhante à verificada noutros países onde, para este segmento de clientes, também é reduzida a mudança de fornecedor, em particular em fases iniciais da abertura de mercado.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

Lisboa, 26 de Abril de 2007



**3. Resposta remetida, em sede de contraditório
pelo ex Presidente do CA da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Dr. Eng.º Jorge Vasconcelos**



Moreira

Lisboa, 23 de Março de 2007

Excmo Sr. José Carlos
Carvalho
caso Dr. Carlos Moreira.

Ao DH 17. À equipa
para consideração e
análise no projecto final
(deverá ser publicada em
anexo)

27.3.07
Moreira

Dejo agradecer a amabilidade do envio do relatório de auditoria sobre "Regulacao no Sector de Energia". Tendo estado fusão na Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos em 15 de Setembro de 2006, creio que compete à actual administração exercer o direito de contraditório, e assim o entender e um termo que entender.

Gostaria de o felicitar, assim como a equipa do Tribunal de Contas envolvida nesta auditoria, pela extensão e profundidade do trabalho desenvolvido. Penso que se trata de uma excelente e promissora análise do desempenho de regulacao no sector de energia.

Permito-me chamar a atencao para um aspecto que creio seja de particular interesse para o Tribunal de Contas - a análise do impacto regulatório. Trata-se de um exercício bastante difícil quanto indispensável que a ERSE tenha de ser praticado sistematicamente. A falta de um centro de estudos de economia de regulacao em Portugal não facilita a realização de tais análises pelo que seria extremamente importante se o Tribunal de Contas pudesse estimular a sua criação junto de uma universidade. Creio que toda a regulacao, e não só a regulacao do sector de energia, seriam beneficiadas.

Com os meus melhores cumprimentos,

J. Vassal



**4. Resposta remetida, em sede de contraditório
pela Direcção Geral de Geologia e Energia**



Tribunal de Contas

Moreno

13-04-2007 18:54 De DGE GSDMS A +217922725 T-813 P.001 F-403
+217922725



**Direcção Geral
de Geologia e Energia**

urgente
Ao DA IX

CONFIDENCIAL

TELEFAX

Nº FAX: 217936033	Nº SAÍDA:
PARA: Exmo. Senhor Dr. Carlos Moreno M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas	CLASSIFICAÇÃO:
A/C:	DATA: 13 Abril 2007
V. REF:	Nº PÁG: 1+ 17
ASSUNTO: Relato de Auditoria Subordinado ao Tema "Regulação no Sector da Energia"	

Exmo. Sr., *Juiz Conselheiro,*

Por carta n.º 4054, de 13 de Março, o Tribunal de Contas remeteu a esta Direcção-Geral, para efeitos do exercício do contraditório, o relato de auditoria sobre a Regulação do Sector da Energia.

Agradecemos desde já a possibilidade de contribuir para a melhoria e rigor técnico do relato agora enviado. A Direcção Geral de Geologia e Energia estruturou os seus comentários em comentários de carácter genérico e comentários específicos ao texto, que remetemos em anexo.

Face à relevância e amplitude dos comentários agora enviados gostaríamos de sugerir a realização de uma reunião com a equipa de auditoria e, eventualmente, com a participação da ERSE, para melhor esclarecimento dos comentários agora enviados.

Com os melhores cumprimentos, *b p*

Miguel Barreto
Miguel Barreto
Director Geral de Geologia e Energia

Av. 5 de Outubro, 87
1069-039 Lisboa
Tel.: 21 7922 700 / 200
Fax: 21 793 95 40
Linha Azul: 21 795 19 80

urgente
1. A equipa de auditoria para análise e ponderação
2. Em consequência ela levar nota de observação, ponto por ponto, desta resposta, e sugerir reflexos para o projecto de relatório.
3. A equipa avalia e pro-
por-me-a o que tiver por bem a respeito de uma reunião com a ERSE
16.4.07 *Moreno*



13-04-2007 18:35 De DGE GSDMS A +217922725 T-813 P.002 F-403
+217922725

I – Comentários Genéricos

- O conceito de “mercado regulado” subjacente ao Relato é incorrecto uma vez que não compete à ERSE intervir nos mercados mas sim regular os denominados monopólios naturais. Aliás, apenas se torna necessária a regulação quando não existe mercado.
- O conceito de independência objecto de análise não é compatível com as orientações da Comissão Europeia e as prioridades estabelecidas no artigo 23º da Directiva 2003/54/CE que se transcreve:

“Os Estados-Membros devem designar um ou mais organismos competentes com funções de entidades reguladoras. Estas entidades devem ser totalmente independentes dos interesses do sector da electricidade. Compete-lhes, mediante a aplicação do presente artigo, no mínimo, garantir a não discriminação, uma concorrência efectiva e o bom funcionamento do mercado”

- De facto, ao não abordar independência da ERSE relativamente ao sector e empresas que supervisiona, o relato apresenta-se incompleto em aspectos fundamentais.
- O conceito de independência é explorado de forma exagerada e incorrecta criando-se nexos de causalidade tecnicamente errados entre independência, e demais variáveis, nomeadamente, transparência, “percepção” dos consumidores, competência legislativa, autonomia material e reconhecimento mútuo.
 - confunde-se o conceito de transparência com o de percepção, utilizando o primeiro de forma incorrecta;
 - o exercício do poder legislativo é apelidado de “contra-regulação” – termo cujo significado técnico se desconhece -, de poder de “influência”, entre outras referências que se consideram menos correctas.
 - o regime de integração do orçamento da ERSE no OE é questionado quando a mesma situação se verifica com o inteiro sistema judicial português, sem perda de independência.
 - A alusão ao pedido de demissão do presidente da ERSE e o seu relacionamento com uma falta de reconhecimento por parte do Governo não está devidamente fundamentado e a natureza das afirmações veiculadas não nos parece compatível com o típe e objecto do documento. Esta

questão já foi objecto de escrutínio pela Assembleia da República em sede de audição parlamentar.

- **A restrição da análise ao espaço ibérico**, sem comparação com demais modelos de regulação europeus, **não permite reflectir de forma adequada o grau de avanço e liderança do modelo nacional face aos demais.**
 - A este título refere-se que o **Comissário Europeu de Energia** se referiu publicamente ao modelo de regulação português como **“dos mais fortes”** da Europa.
 - Refere-se ainda que Portugal é um dos poucos países europeus que não recebeu um **“Parecer Fundamentado”** (processo de infracção) da Comissão Europeia relativamente à transposição das Directivas do Mercado Interno.
- As conclusões apresentadas parecem restringir-se ao ano de 2006, **não abordando os anos objecto da análise de 2001 a 2005 e incidindo essencialmente sobre medidas de carácter transitório e sobre um processo de reestruturação legislativa em curso**, implicando que em algumas matérias essas conclusões estejam desactualizadas ou incompletas.
- A análise relativa à subsídiacão cruzada entre segmentos resultante da limitação tarifária **não é correcta nem a relevância e magnitude no prosseguimento da liberalização que lhe é atribuída.**
- Verificam-se erros técnicos na análise do mecanismo de cessação dos CAEs e dos seus efeitos com conclusões que colocam em causa a decisão dos serviços de concorrência da Comissão Europeia que aprovou aqueles mecanismos.
- São apresentadas conclusões contraditórias relativamente às mesmas iniciativas, designadamente aos CAEs e ao limite legal tarifário, chegando mesmo a insinuar-se uma correlação entre o limite legal tarifário e a **“possibilidade de influência do Governo face aos interesses do Estado em empresas do sector”**;
- Refere-se sucessivamente de forma incorrecta que as atribuições e papel da ERSE tem vindo a ser alterado provocando **“indefinição”** ou **“volatilidade”**, quando estes se mantêm inalterados desde a publicação do DL n.º 97/2002.
- Critica-se o avanço do MIBEL quando têm vindo a ser dados passos fundamentais conforme a esta o Eng.º Mira Amaral em declarações recentes que transcrevemos: **“Há que reconhecer que as Cimeiras que tiveram lugar em Évora e em Badajoz, respectivamente em 18-19 de Novembro de 2005 e 24-25 de Novembro de 2006, calendarizaram os passos subsequentes e as etapas foram rigorosamente cumpridas”**



II – Comentários Específicos

1. Página 6, 5º parágrafo – **Competências/funções da ERSE**

A frase *A intervenção nos mercados pela reguladora independente....*, não nos parece correcta, uma vez que não compete à ERSE a intervenção no mercado, como se pode claramente verificar na legislação que define o âmbito das actividades reguladas.

Deve ser completada a redacção na frase “...a regulação do sector petrolífero passou a ser competência da ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, **em partilha com a DGGE em moldes a definir em legislação complementar**, não revistindo...”

2. Página 7, 1º parágrafo – **Competências/funções da ERSE**

Deve ser completada a redacção na frase “...Em 2006, para além da atribuição à entidade reguladora independente a regulação do sector petrolífero, **em partilha com a DGGE em moldes a definir em legislação complementar**, ocorreram também,....”

3. Página 8, 1º parágrafo – **Competência legislativa vs. Regulação**

A redacção deste parágrafo parece pôr em questão que a competência legislativa seja exógena à ERSE, pelo que se sugere a sua alteração.

Não se compreende a frase “... pode deixar de ter ao seu alcance forma de explicar, eficazmente, aos consumidores, a evolução global das vertentes que, publicamente, possam ser percebidas como da sua responsabilidade”. A regulação do sector energético é, por definição, realizada sem controlo de vários factores exógenos, dos quais o principal o preço do petróleo e do gás natural nos mercados internacionais.

O enquadramento legal apesar de exógeno à entidade reguladora rege-se por regras claras de transparência e de publicação que permitirão sempre à entidade reguladora cumprir o seu papel de informação aos consumidores com transparência, aliás, como se tem verificado de forma exemplar pela ERSE.

Aliás, o artigo 2º dos Estatutos da ERSE afirma no nº 2 que: “a ERSE é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei, sem prejuízo dos

princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos actos sujeitos a tutela ministerial nos termos previstos na lei e no presente diploma”.

4. Página 8, 3º parágrafo – **Limitação tarifária**

A inserção da frase: “A reguladora independente tinha já alertado, em 2005, para o resultado da aplicação deste mecanismo” parece-nos fora de contexto, atendendo a que o mecanismo de limitação remonta à legislação de 1995, pelo que a Entidade Reguladora teria já tido tempo de alertar para essa situação.

5. Página 8, 5º parágrafo – **Limitação tarifária e Competências/funções da ERSE**

Não se pode concordar com a insinuação de falta de transparência do processo legislativo, que por definição obedece a regras claras de consulta, aprovação e publicitação.

Deverá ser fundamentada a razão porque se afirma que a alteração da limitação legal põe em causa as funções do regulador, introduz indefinições e diminui os efeitos da sua acção no mercado. O Decreto-Lei 172/2006 e o Decreto-Lei 237-B/2006 não vieram alterar as funções da ERSE (não se compreendendo a expressão “volatilidade de funções”) ou redefinir o seu papel, que continua a reger-se no essencial pelo Decreto-Lei nº 97/2002, de 12 de Abril.

6. Página 8, 6º parágrafo – **Independência vs. transparência/percepção**

Não se compreende a ligação entre a independência da regulação e a possibilidade de percepção da respectiva acção, aos olhos do cidadão. Propõe-se a eliminação da seguinte frase: “mas passa, também, pela possibilidade de percepção da respectiva acção, aos olhos dos cidadãos”.

As dificuldades de percepção relativamente à ligação entre os preços do petróleo, as decisões de política energética ou outros e as tarifas eléctricas decorre da complexidade das temáticas e do enquadramento estrutural do sector, competindo à ERSE reduzir essas dificuldades de percepção através de transparência e informação.

Assim, a questão estrutural do sector (em que a ERSE não controla a política energética ou o preço internacional dos combustíveis) não pode ser vista como



um obstáculo à independência ou problema a corrigir, mas sim como um desafio à actividade da regulação de prestar informação que permita clarificar as dificuldades de percepção existentes.

Face ao referido, entende-se que o desafio à acção do regulador se tornou mais exigente com o aumento dos combustíveis, com a reestruturação legislativa incorrida no sector, ou com a necessidade de cumprir o Protocolo de Quioto através das energias renováveis, mas não se considera correcto afirmar que a sua amplitude de acção tenha sido diminuída, pelo contrário, terá aumentado.

7. Página 9, 6º parágrafo – **Subsidição cruzada e Competência legislativa vs. Regulação**

Não se entende a referência a “contra-regulação”. A actividade de regulação não se encontra ao mesmo nível da actividade legislativa, mas sim subordinada a esta última.

A afirmação de que virá a existir subsidição cruzada, por cerca de 7 anos, não nos parece correcta, uma vez que não há oneração de um segmento de mercado por contrapartida de outro. Será sempre o mesmo segmento de consumidores, o doméstico, a pagar os respectivos custos. Os novos consumidores que vierem a entrar no mercado nos próximos anos - as novas gerações de clientes - beneficiaram também no rendimento dos seus anteriores agregados familiares da redução de tarifas. A questão levantada pelo Tribunal de Contas só se verificaria se estivéssemos perante prazos superiores a 30 anos.

Não se entende a referência a 7 anos, quando o aumento de prazo imputável ao Decreto-Lei 237-B/2006 é de apenas 5 anos (de 5 para 10 anos).

Note-se também que a recuperação do défice em 3 anos teria um impacto muito mais significativo nas tarifas durante os anos de lançamento da liberalização, como se verificou na proposta da ERSE de aumento de 15,7% das tarifas. O alargamento para 10 anos permite, num contexto de défice já incorrido e que resultou essencialmente de uma limitação legal de 1995, maximizar a possibilidade dos clientes percepcionarem os benefícios da liberalização e não o contrário, como é argumentado no relato.

8. Página 9, 7º parágrafo – **Contratos de Aquisição de Energia**

Considera-se contraditória a linha de argumentação do relato. Os Contratos de Aquisição de Energia são apontados como “uma importante vertente protegida no mercado de produção” (pág. 31, 9º parágrafo) que limita a concorrência no segmento de produção. Argumentação com a qual concordamos e que está subjacente à necessidade de cessação destes últimos. Aqui refere-se a cessação dos CAEs contribuirá para “gorar as expectativas dos consumidores acerca da liberalização”.

Recorda-se que o Decreto-Lei 240/2004 e o mecanismo de cessação dos CAEs subjacente foi notificado à Comissão Europeia e aprovado por esta última na vertente da concorrência. A Comissão Europeia relevou na sua decisão os benefícios resultantes do Decreto-Lei 240/2004 para a concorrência e para a liberalização do mercado.

A complexidade do mecanismo previsto no Decreto-Lei 240/2004, que em muito resultou da negociação com a Comissão Europeia e das restrições que esta teve na análise do caso português face aos restantes casos europeus. Importa clarificar o funcionamento deste regime para evitar alguns falhas na sua compreensão. Por exemplo, o mecanismo de cessação dos CAEs prevê um período de revisibilidade de 10 anos em que a remuneração dos produtores é idêntica à dos CAE e não de 20 anos (2027). Findo o prazo de 10 anos o produtor deixa de ter garantias de equivalência entre o CAE e o CMEC e o produtor passa a estar exposto ao mercado.

A enorme complexidade técnica desta temática e a existência de decisões comunitárias nesta matéria torna uma análise crítica da temática dos CMEC não compatível com o objecto, profundidade e tipo de análise subjacente ao relato.

9. Página 9, 8º parágrafo e Página 10, 1º e 2º parágrafo

Não se compreende a referência a uma intervenção “dupla”, o destaque dado ao Decreto-Lei 90/2006 ou a sua relação directa com a limitação administrativa nos preços. É ao Governo, e não à entidade reguladora, que compete a definição da política energética, dos incentivos às energias renováveis e dos princípios de repartição desses incentivos entre os cidadãos. Através do Decreto-Lei nº 90/2006 o Governo decidiu, legitimamente, repartir esses custos por cliente, partilhando todos os clientes essa responsabilidade.

10. Página 10, 2º parágrafo – Competência legislativa vs. Regulação



Para o cálculo das tarifas o regulador aplica a lei e define, dentro dessas restrições, um conjunto de metodologias, de forma independente, através dos seus regulamentos. Não se entende a referência ou destaque ao Decreto-Lei nº 90/2006 (“aquela metodologia”) que é apenas um dos vários Decretos-Lei que parametriza e organiza o funcionamento do sector.

11. Página 10, 3º parágrafo – **Limite tarifário**

Não se concorda com a afirmação.

O Decreto-Lei nº 237-B/2006 veio aumentar a flexibilidade e poder da ERSE na definição de tarifas relativamente ao limite de aumento à inflação anteriormente em vigor. Aumentou-se essa flexibilidade do valor de 2,3% de 2005 para 6% em 2006. Adicionalmente, o Decreto-Lei nº 237-B/2006 tem um carácter assumidamente transitório, pelo que na definição das tarifas de 2008, com o Decreto-Lei nº 172/2006, a ERSE passa pela primeira vez desde 1995 a ter plena liberdade de fixação das tarifas de baixa tensão.

12. Página 10, 5º parágrafo – **Competência legislativa vs. Regulação**

O poder de “influência” do Governo através do exercício do seu poder legislativo é uma competência consagrada ao Governo pela Constituição. Propõe-se a substituição de “...a possibilidade de influência do Governo, no desempenho específico desta atribuição da entidade reguladora independente sectorial...” por “... a definição de limites legais às tarifas...”.

Considera-se contraditório o objectivo social de proteger os consumidores domésticos através de uma limitação legal das tarifas com o objectivo de proteger os incumbentes e as posições dominantes do mercado – prejudicando os consumidores. Carece de fundamentação a associação do DL 237-B/2006 no relato a ambos os efeitos e objectivos.

13. Página 10, último parágrafo – **Articulação entre o Governo e ERSE**

O último parágrafo insinua que houve por parte do Governo falta de transmissão de informação à ERSE relativamente às alterações estatutárias. Tanto quanto sabemos não existe qualquer alteração quer a nível das funções, quer a nível da independência da Entidade Reguladora nem está em preparação alterações estatutárias por parte do Governo.

14. Página 11, 2º e 3º parágrafo – **Articulação entre o Governo e ERSE**

Parece-nos desenquadrada, neste tipo de relato, a alusão ao pedido de demissão do presidente da ERSE e muito menos o seu relacionamento com uma falta de reconhecimento por parte do Governo. Uma afirmação desta natureza carece de fundamentação e deveria ser eliminada.

15. Página 11, 4º parágrafo - **Articulação entre o Governo e ERSE**

Não se compreende o significado de “sinais práticos de infirmação dos motivos invocados ou de alteração no enquadramento”. Parece excessivo o nexos de causalidade entre o desenvolvimento dos mercados e o pedido de demissão do presidente da ERSE.

16. Página 11, 5º parágrafo – **Competências/funções da ERSE**

A redacção deste parágrafo carece de fundamentação. As atribuições, funções e independência da Entidade Reguladora não foram alteradas.

17. Página 16, 5º parágrafo - **Tarifas**

Deverá ser explicado de que preço médio do kWh e por Gigajoule se está a falar. Existem diferentes segmentos de mercado e diferentes escalões de consumo. Consoante os escalões de consumo seleccionados as conclusões poderão ser diferentes.

18. Página 17, 4º parágrafo - **Renováveis**

Deve indicar-se a fonte da Comissão Europeia que permite afirmar que Portugal não tem cumprido as metas propostas para as renováveis. A única meta que está estabelecida refere-se a 2010, através da Directiva 2001/77/CE não sendo correcta a afirmação apresentada. Por outro lado não se faz a ligação com a afirmação da DGGE referida dois parágrafos adiante.

19. Página 19 – **Quadro legal**

As afirmações contidas nesta página deixam de ter qualquer relevância face à publicação do DL 172/2006, de 23 de Agosto.

20. Página 19 último parágrafo e Página 20 - **Limitação tarifária**

A limitação dos agravamentos nas tarifas de baixa tensão existe desde 1995, tendo sido aplicada pela primeira vez em 2005, devido à escalada do preço do petróleo. A



13-04-2007 18:38 De DGE GSDMS +217922725 T-813 P.010/018 F-403

legislação publicada em 23 de Agosto terminou com esta limitação e definiu um prazo de 5 anos para a recuperação do déficite acumulado até 31 de Dezembro de 2006. A ERSE antecipou estes efeitos e reduziu o período de 5 para 3 anos. Face ao agravamento de tarifas o Governo entendeu dilatar o prazo por forma a que o agravamento não fosse tão acentuado.

21. Página 23 último parágrafo – **Quadro legal**

“Constata-se.....um ano após a publicação do referido diploma (foi publicado em 15 de Fevereiro) ainda não aconteceu inexplicavelmente, aliás.”

Apesar de correcta a constatação o advérbio *inexplicavelmente* parece-nos desadequado, dado o facto, aliás reconhecido no próprio Relato do grande número de documentos regulamentares e legislação complementar que os DLs n.ºs 29, 30 e 31, todos de 2006, implicam.

22. Página 24, 1º e 2º parágrafo – **Competência legislativa vs. Regulação**

Este parágrafo não é perceptível e deverá ser justificado, pois as funções e atribuições da ERSE estão perfeitamente delimitadas na lei não existindo sobreposição de competências com o Governo.

A actuação do Governo através de legislação, no pleno uso das suas competências, é garante da total transparência em todo o processo.

Às questões de percepção fazemos referência aos nossos comentários 3 e 6.

As dificuldades de percepção relativamente à ligação entre os preços do petróleo, as decisões de política energética ou outros e as tarifas eléctricas decorre da complexidade das temáticas e do enquadramento estrutural do sector, competindo à ERSE reduzir essas dificuldades de percepção através de transparência e informação.

Assim, a questão estrutural do sector (em que a ERSE não controla a política energética ou o preço internacional dos combustíveis) não pode ser vista como um obstáculo à independência ou problema a corrigir, mas sim como um desafio à actividade da regulação de prestar informação que permita clarificar as dificuldades de percepção existentes.

Esta temática resulta claramente enquadrada no artigo 2º dos Estatutos da ERSE que afirma no nº 2 que: “a ERSE é independente no exercício das suas funções, no

quadro da lei, sem prejuízo dos princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos actos sujeitos a tutela ministerial nos termos previstos na lei e no presente diploma”.

Não se entende a referência a “mercado ... regulado”. **O conceito de “mercado regulado” subjacente ao Relato é incorrecto** uma vez que não compete à ERSE intervir nos mercados mas sim regular os denominados monopólios naturais. Aliás, **apenas se torna necessária a regulação quando não existe mercado.**

23. Página 25, 3º parágrafo - **Independência vs. transparência/percepção**

Repete-se o nosso comentário nº6.

24. Página 25, três últimos parágrafos - **Articulação entre o Governo e ERSE**

Volta-se a relacionar o pedido de demissão do Presidente da ERSE com a falta de reconhecimento por parte do Governo e a referir o desconhecimento por parte daquela entidade da revisão dos Estatutos. Esta revisão ainda não aconteceu o que não significa que não seja necessária por forma a adequar os Estatutos ao novo enquadramento legal.

25. Página 26, 1º parágrafo – **Competências/funções da ERSE**

As atribuições da ERSE estão claramente definidas e estabilizadas não sendo da sua competência regular o mercado.

26. Página 26, 2º parágrafo – **Autonomia material vs. independência**

A contenção dos meios não pode ser vista como uma limitação de independência, meios estes que são afinal pagos pelos consumidores de energia eléctrica através das tarifas. A Administração Pública vive em ambiente bem mais restritivo, tanto em número de pessoas, como em nível remuneratório, não se compreendendo que o Relato omita essa perspectiva, que deve ser transversal aos diversos níveis. O Relato limita-se a transcrever uma opinião da ERSE, sem efectuar uma análise crítica sobre o contexto. De qualquer forma todas as propostas orçamentais da ERSE tem sido aceites pelo Governo e os respectivos custos recuperados através das tarifas. Também foi aprovado pelo Governo o aumento dos seus quadros, não obstante o ambiente geral de redução de pessoal.

27. Página 26, 6º parágrafo – **Competências/funções da ERSE**



O Conselho Consultivo não tem **funções de controlo** emitindo apenas **parceres**.

28. Página 28, 6º parágrafo – **Limite tarifário**

A incerteza quanto ao financiamento do deficit gerado prejudicou os operadores de rede, que o suportaram, e não os novos entrantes.

29. Página 29, 1º parágrafo – **Limite tarifário**

A afirmação carece de uma análise e fundamentação quantitativa. Não se pode concordar com a expressão “veio mitigar, substancialmente os benefícios globais da liberalização”.

Note-se que o volume anual de receitas se aproxima de €5b/ano, que o impacto do défice num horizonte de 10 anos é muito pequeno em proporção e que entretanto foram já tomadas medidas que permitirão reduzir o défice para metade (medida não analisada no relato).

Note-se também que a recuperação do défice em 3 anos teria um impacto muito mais significativo nas tarifas durante os anos de lançamento da liberalização, como se verificou na proposta da ERSE de aumento de 14,7% das tarifas. O alargamento para 10 anos permite, num contexto de défice já incorrido, maximizar a possibilidade dos clientes percepcionarem os benefícios da liberalização e não o contrário, como é argumentado no relato.

Note-se ainda que a recuperação do défice é aplicada a todos os clientes domésticos, independentemente do seu comercializador no futuro. Não se verifica por esta medida qualquer obstáculo à entrada de novos comercializadores e aos benefícios da liberalização, que resultam de uma maior concorrência viabilizada pelo DL 172/2006.

30. Página 29, 3º, 4º e 5º parágrafos – **Subsidição cruzada**

A afirmação de que virá a existir subsidição cruzada, por cerca de 7 anos, não nos parece correcta, uma vez que não há oneração de um segmento de mercado por contrapartida de outro. Será sempre o mesmo segmento de consumidores, o doméstico, a pagar os respectivos custos. Os novos consumidores que vierem a entrar no mercado nos próximos anos - as novas gerações de clientes - beneficiaram também no rendimento dos seus anteriores agregados familiares da redução de

tarifas. A questão levantada pelo Tribunal de Contas só se verificaria se estivéssemos perante prazos superiores a 30 anos.

Não se entende a referência a 7 anos, quando o aumento de prazo imputável ao Decreto-Lei 237-B/2006 é de apenas 5 anos (de 5 para 10 anos).

31. Página 29, 6º parágrafo – **Limitação tarifária e Subsídio cruzada**

Não se pode concordar com a afirmação. A aplicação da limitação legal decorreu num período em que a quase totalidade dos clientes domésticos eram fornecidos pelo comercializador de último recurso (CUR) e em que a legislação dava plena flexibilidade a todos os clientes de usufruírem dessa redução através de transferência para o CUR.

Pelo contrário, uma eventual recuperação do défice apenas pelos clientes regulados e não pelos consumidores que entretanto ao longo dos próximos anos decidam mudar de comercializador resultaria numa significativa injustiça e subsídio cruzada de elevada magnitude entre “os comercializadores de último recurso e os de mercado”. Nesta situação todos os consumidores que beneficiaram do abaixamento das tarifas poderiam, mediante a decisão de mudança para o segmento livre, deixar de suportar os custos ligados a esse benefício de que tinham usufruído. Progressivamente, os clientes que subsistissem no segmento regulado seriam cada vez mais penalizados ao suportar o mesmo custo, mas repartido por um nº significativamente inferior de clientes. Estaríamos perante uma forma eficaz mas extremamente injusta de promover a transferência de clientes para o segmento liberalizado, que, no limite, resultaria numa situação insustentável ao nível do sistema.

32. Página 30, 4º parágrafo – **Contratos de Aquisição de Energia**

A palavra **ainda** em “... estes contratos foram **ainda** a forma privilegiada...”, dá a entender que se continuou a celebrar CAE’s o que não é verdade, pelo que deverá ser suprimida.

33. Página 30, os cinco últimos parágrafos – **Contratos de Aquisição de Energia**

A afirmação de que existência de CMEC’s condiciona a formação de preços no mercado deverá ser explicitada.



Considera-se contraditória a linha de argumentação do relato. Os Contratos de Aquisição de Energia são apontados como “uma importante vertente protegida no mercado de produção” (pág. 31, 9º parágrafo) que limita a concorrência no segmento de produção. Argumentação com a qual concordamos e que está subjacente à necessidade de cessação destes últimos.

Todavia o relato refere que a cessação dos CAEs diminui “os efeitos da liberalização para o consumidor final”, o que é contraditória com a afirmação anterior.

Recorda-se que o Decreto-Lei 240/2004 e o mecanismo de cessação dos CAEs subjacente foi notificado à Comissão Europeia e aprovado por esta última na vertente da concorrência. A Comissão Europeia relevou na sua decisão os benefícios resultantes do Decreto-Lei 240/2004 para a concorrência e para a liberalização do mercado.

A complexidade do mecanismo previsto no Decreto-Lei 240/2004, que em muito resultou da negociação com a Comissão Europeia e das restrições que esta teve na análise do caso português face aos restantes casos europeus, dificulta a análise. Importa clarificar o funcionamento deste regime para evitar alguns erros técnicos que são apontados no Relato. Por exemplo, o mecanismo de cessação dos CAEs prevê um período de revisibilidade de 10 anos em que a remuneração dos produtores é idêntica à dos CAE e não de 20 anos (2027). Findo o prazo de 10 anos o produtor deixa de ter garantias de equivalência entre o CAE e o CMEC e o produtor passa a estar totalmente exposto ao mercado.

Mesmo assim não é correcto afirmar que o “mercado ficará condicionado” pelo tempo de duração do período de revisibilidade (10 anos). O mecanismo dos CMEC prevê que as Centrais possam oferecer a sua energia livremente em mercados organizados, não limitando os CMEC a liquidez e competitividade dos mercados grossistas. Durante os primeiros 10 anos a revisibilidade implica a possibilidade de acertos positivos e negativos (ao contrário do que acontecia no mecanismo equivalente espanhol, que efectivamente condicionava a fixação de preços). Adicionalmente os acertos de revisibilidade serão feitos utilizando um modelo idóneo da REN utilizado até à data na gestão de todo o parque electroprodutor nacional (“ValorÁgua”). Este modelo servirá de referência no futuro para analisar a

gestão do sistema, incentivando a optimização das decisões dos produtores durante o período de 10 anos.

A enorme complexidade técnica desta temática e a existência de decisões comunitárias nesta matéria torna uma análise crítica da temática dos CMEC não compatível com o objecto, profundidade e tipo de análise subjacente ao relato.

34. Página 31, 4º parágrafo - **MIBEL**

A caracterização das cláusulas de rescisão do Acordo Internacional de Santiago de Compostela, realizado ao abrigo do direito internacional, como uma “grande margem de incerteza” parece excessiva. A faculdade de qualquer Estado se desvincular de um Acordo Internacional deve ser salvaguardada para garantia de soberania, daí não decorre um risco significativo de ruptura, especialmente tendo em consideração o quadro do relacionamento entre os dois Estados e da criação do mercado interno europeu (prevista na Directiva 2003/54/CE).

Acrescenta-se que a recente aprovação de um plano de compatibilização regulatória entre os dois Governos vem resolver significativamente alguns dos problemas identificados, resultando já numa desactualização da análise subjacente ao relato.

Recorda-se as recentes afirmações do Engº Mira Amaral: *“Há que reconhecer que as Cimeiras que tiveram lugar em Évora e em Badajoz, respectivamente em 18-19 de Novembro de 2005 e 24-25 de Novembro de 2006, calendarizaram os passos subsequentes e as etapas foram rigorosamente cumpridas”*

35. Página 33, 5º parágrafo - **MIBEL**

O primado da regulação de acordo com a Directiva Comunitária aplicável, ou seja, a Directiva 2003/54/CE é subjacente ao MIBEL uma vez que esta última já se encontra em vigor e, no contexto do direito comunitário, vincula quer o Estado Português quer o Espanhol. Assim, não se concorda com a afirmação.

36. Página 34 e 35, tabela de factores críticos - **Vários**

A tabela de factores críticos deve ter em consideração a argumentação dos pontos anteriormente apresentados, uma vez que resume muitas das afirmações objecto de comentários específicos.

37. Página 35, penúltimo parágrafo – **Quadro legal**



O Relato neste parágrafo efectua uma anotação de cariz negativo ocultando na sua formulação o aspecto realmente relevante: tem estado em curso um importante conjunto de iniciativas legislativas que visam desenvolver o mercado, criar concorrência e melhor qualidade de serviço. Assim em vez de “Continuarem, porém, por resolver” escrever “Apesar disso, há ainda que resolver algumas questões”.

38. Página 35, último parágrafo – **Autonomia material vs. independência**

Não estão justificadas as afirmações constantes deste parágrafo, nem se pode admitir que as condições de autonomia material garantem a independência da entidade reguladora independente, dado que este não é um elemento de independência (pergunta-se: os Tribunais têm autonomia material? Por isso não são independentes?).

39. Página 41, 3º parágrafo – **Quadro legal**

Propõe-se a reformulação do texto: “... tendo já sido efectuada a publicação das minutas dos novos contratos de concessão e o regime e procedimentos de atribuição de licenças ao nível da produção ordinária.”

40. Página 41, 4º parágrafo – **Quadro legal**

Não se entende que “normas fundamentais que se supunham transitórias e excepcionais” foram alteradas. Propõe-se a reformulação do parágrafo.

41. Página 43, 2º parágrafo – **Quadro legal**

No sector eléctrico à REN só foi atribuída uma concessão a da Rede Nacional de Transporte e não duas concessões como é afirmado neste parágrafo.

42. Página 50, dois primeiros parágrafos – **Renováveis**

Reitera-se o comentário 18.

43. Página 57, 2º parágrafo – **Quadro legal**

O facto da ERSE só se ter pronunciado sobre um Plano de Expansão não significa que ela tenha sido ultrapassada pelo Governo, mas tão somente que não existiu outro Plano de Expansão.

44. Página 58, 1º parágrafo – **Articulação entre o Governo e a ERSE**

Reitera-se o exposto no comentário 14.

45. Página 60 – **Articulação entre o Governo e a ERSE**

Reitera-se o exposto no comentário 13 relativamente aos estatutos.

46. Página 68 e 69 – **Contratos de Aquisição de Energia**

Reitera-se o exposto no comentário 33.

47. Página 70– **MIBEL**

Reitera-se o exposto no comentário 34 e 35.

48. Página 71– **Limitação tarifária**

Reitera-se o exposto no comentário 7.

49. Página 74, 3º parágrafo - **Comercialização**

Ao nível do retalho o grupo EDP não é o único existente.

50. Página 97 – **Limitação tarifária e competências da ERSE**

Reitera-se o exposto no comentário 6, 7 e 22

51. Página 99, Quadro – **Quadro legal**

Contem incorrecções. Aconselha-se a leitura do DL's 29 e 172 de 2006

Nos termos da actual legislação a Entidade Concessionária do Transporte (RNT) não adquire nem vende energia eléctrica, apenas transporta a energia. Por isso, não lhe é fornecida a energia produzida pelos produtores (ver quadro no que se refere à actividade de Produção), nem assegura o fornecimento a todos os consumidores cujas instalações se situem na sua área de actuação (ver quadro no que se refere à actividade de Transporte). Do mesmo modo a produção não assegura o fornecimento de energia eléctrica às entidades titulares de licença de distribuição em MT e AT, pois da mesma forma que o Transporte, a Distribuição não compra nem vende energia. Também está incorrecta a designação de titulares de licença pois de acordo com a nova legislação esta actividade é exercida em concessão.

O comercializador compra a energia eléctrica em mercados organizados, ou por contratos bilaterais. O comercializador de Último Recurso, adquire a electricidade produzida pelos centros electroprodutores que mantem CAE's, aos produtores em



13-04-2007 18:41 Da DRE GSDMS A +217922725 +217922725 T-813 P.018/018 F-403

regime especial , em mercados organizados ou por contratos bilaterais previamente aprovados pela ERSE.

52. Página 99, último parágrafo – **Quadro legal**

Não existem licenças de distribuição de energia eléctrica . A actividade de comercializador de último recurso é exercida pela sociedades definidas nos artºs 73º e 52º dos DLs 29/2006 e 172/2006.

53. Página 100, Quadro Gás Natural – **Quadro legal**

Contem incorrecções pelo que se aconselha a leitura do DL's 30 e 140 de 2006.

Da mesma forma que na Energia Eléctrica também no Gás Natural o Transporte e a Distribuição não adquirem nem fornecem gás natural. Apenas procedem à veiculação do GN. A compra e venda é efectuada pelos comercializadores.