

OPÇÕES ESTRATÉGICAS PLURIANUAIS 2014 - 2018

Dezembro de 2013

Missão e Valores

Linhas de orientação estratégica

Atividades estratégicas

Contexto Atual

Tendências e Desafios

ÍNDICE

1. Nota do Presidente.....	2
2. Enquadramento.....	4
1.1. Missão e Valores	4
1.2. Contexto Atual	6
1.3. Tendências e Desafios	9
3. Opções Estratégicas Plurianuais.....	16

1. NOTA DO PRESIDENTE

As Opções Estratégicas Plurianuais 2014-2018 constituem a orientação estratégica da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) para os próximos cinco anos, no sentido de reposicionar a regulação face às mudanças que se verificam nos setores da eletricidade e do gás natural e face às que se perspetivam para o futuro próximo.

O ano de 2012 marcou o setor da eletricidade e do gás natural com a transposição para a lei portuguesa do 3.º Pacote de diretivas europeias do mercado interno da energia. Estas diretivas representam um forte impulso para o desígnio da criação do mercado de energia à escala europeia e à materialização dos objetivos da política energética a este nível. Condicionam também um novo posicionamento dos reguladores, através da aprovação de regulamentação de nível europeu com incidência nos mercados de energia, na criação de uma agência para a cooperação dos reguladores de energia ou na exigência de uma participação cada vez mais ativa dos reguladores na construção de mercados regionais e na harmonização regulatória.

A nível interno, Portugal vive um momento de crise económica e financeira que se estende por vários anos e que se agudizou mais recentemente. O Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, entre 2011 e 2014, marcou a iniciativa política com incidência no setor energético, como a revisão dos custos de interesse económico geral, o calendário da extinção das tarifas reguladas ou as privatizações. O atual contexto económico e social continuará a traduzir uma pressão sobre a procura de eletricidade e gás natural e sobre os custos destes serviços públicos.

O período de 2014-18 será marcado pela mudança de paradigma nos mercados de eletricidade e gás natural em Portugal, com a extinção das tarifas reguladas de venda a clientes finais e a instauração gradual de um regime puramente liberalizado. Esta mudança coloca novos desafios aos participantes no mercado e também à regulação. Os desafios exigem novas ferramentas, novas formas de atuar e até uma nova forma de pensar. A par destes desafios, a ERSE adquiriu novas competências com a aprovação do seu regime sancionatório no início de 2013, peça fundamental para completar os instrumentos de atuação sobre o mercado e os seus agentes.

Ao nível das infraestruturas, os setores da eletricidade e do gás natural enfrentam um período crítico, no qual as decisões de investimento estão condicionadas por uma forte incerteza na procura, um elevado custo de financiamento e uma grande pressão sobre o custo do serviço. Simultaneamente, os dois setores são chamados a promover a integração dos mercados regionais

e europeu, inclusivamente através do reforço das infraestruturas de transporte, ou a incorporar a evolução tecnológica que oferece novas formas de servir os consumidores e de operar todo o sistema energético. A ação da regulação decorre assim num contexto difícil mas que, por isso mesmo, torna mais clara a importância do seu papel no desenvolvimento dos setores regulados.

O período entre 2014 e 2018 será marcado por novos desafios e por uma grande incerteza nos fatores externos que condicionam os setores da eletricidade e do gás natural. Nas Opções Estratégicas Plurianuais 2014-18 reconhece-se esse contexto bem como as principais tendências e desafios, de modo a definir o alinhamento das prioridades da ação da ERSE.

A ERSE definiu seis linhas de orientação estratégica para o período 2014-18:

- I. Melhoria do funcionamento dos mercados grossista e retalhista;
- II. Regulação dos monopólios naturais, adequação dos modelos de regulação ao contexto dos setores e sustentabilidade económica;
- III. Promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas;
- IV. Análise prospetiva dos setores regulados e promoção da sua sustentabilidade ambiental;
- V. Proteção dos consumidores;
- VI. Valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE.

As Opções Estratégicas Plurianuais da ERSE deverão constituir um rumo de atuação, sempre sujeito às circunstâncias que os próximos anos trarão, de modo a permitir que a ERSE se adapte e se adeque às exigências renovadas da sua missão, de acordo com as expectativas de todos os interessados nos setores regulados.

Lisboa, 6 de Dezembro de 2013

Vítor Santos
Presidente do Conselho de Administração

2. ENQUADRAMENTO

1.1. MISSÃO E VALORES

MISSÃO

A ERSE tem por missão a regulação dos setores da eletricidade e do gás natural, devendo exercer uma regulação que se constitua como um instrumento que garante a racionalidade técnica e económica das decisões dos diferentes agentes nas atividades dos setores regulados, como disposto nos seus Estatutos. Através da contínua supervisão e acompanhamento dos setores regulados, a ERSE pauta-se pela objetividade, transparência e não discriminação na promoção da eficiência económica e da concorrência, para assegurar a proteção dos consumidores e do ambiente, e no respeito pelos objetivos da criação do mercado interno europeu.



Figura 1 – Missão da ERSE

No âmbito desta missão, a ERSE recebe da Lei e dos seus Estatutos um conjunto de atribuições, entre as quais se destacam a proteção dos direitos e interesses dos consumidores relativamente a condições comerciais, aos preços e à qualidade dos serviços prestados, a verificação da existência de condições que permitam a obtenção do equilíbrio económico e financeiro por parte das atividades dos setores regulados exercidos em regime de serviço público, quando geridas de forma adequada e eficiente, e a verificação do cumprimento das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas na Lei e nos regulamentos aplicáveis aos diferentes agentes do setor.

Os Estatutos sublinham ainda a integração da ERSE na moldura institucional europeia, através da Agência para a Cooperação dos Reguladores de Energia (ACER) e no processo de construção do mercado interno europeu, bem como a cooperação com outras instituições e reguladores. Deste modo, a ERSE enquadra-se nas boas práticas regulatórias dos setores da eletricidade e do gás natural, aplicando no plano internacional os objetivos que prossegue a nível nacional.

VALORES

No exercício das suas funções, a ERSE é orientada por seis valores fundamentais: independência, transparência, sustentabilidade, competência, coesão e cooperação.



Figura 2 – Valores fundamentais da ERSE

O valor da **independência** consubstancia-se no exercício equilibrado, consciencioso e equidistante das atribuições e competências da ERSE face aos interesses de todos os agentes do setor. Este valor reflete-se também na sua autonomia de gestão e independência administrativa, financeira e técnica face ao Governo.

A ERSE aplica o valor da **transparência** através da promoção do envolvimento de todos os interessados nos processos de regulação, nomeadamente incentivando a sua participação ativa através de consultas públicas alargadas e audições públicas previamente anunciadas. A ERSE conta ainda com os contributos do Conselho Consultivo e do Conselho Tarifário, sendo todas as medidas e decisões tomadas devidamente justificadas e publicadas tornando, deste modo, acessíveis e esclarecedores os motivos e os fundamentos adotados.

O valor da **sustentabilidade** dos setores da eletricidade e do gás natural está intrinsecamente ligado à conciliação de interesses a curto, médio e longo prazo, nas vertentes ambiental, económica e social. Os setores energéticos caracterizam-se por fortes impactes, positivos e/ou negativos, nas diferentes vertentes, e por decisões de investimento de longo prazo. Deste modo, a sustentabilidade dos setores é garantida pela consideração dos efeitos – benefícios e custos – na tomada de decisão do legislador, regulador, agentes de mercado e consumidores. Esta ponderação deve ainda incorporar uma análise intertemporal dos diversos impactes, conciliando os interesses da sociedade presente e futura.

O valor da **competência** está relacionado com o carácter eminentemente técnico das decisões regulatórias e com o impacto das mesmas na atividade dos operadores e agentes dos setores da eletricidade e do gás natural. A formação de decisões regulatórias exige conhecimento dos setores, ao nível técnico, económico e jurídico, e necessita de ferramentas técnicas da regulação. Deste modo, a formação interdisciplinar e permanente dos colaboradores é um desígnio do regulador. A ERSE promove o reforço da competência dos colaboradores através da partilha de conhecimento entre os mesmos, do seu contacto com Universidades e centros de investigação nacionais e internacionais, permitindo a promoção de reflexões e debates com interlocutores de reconhecido mérito no setor, na economia e na sociedade. Adicionalmente, os colaboradores da ERSE participam ativamente em grupos de trabalho que funcionam no âmbito do Conselho de Reguladores Europeus de Energia (CEER), da Agência para a Cooperação dos Reguladores Europeus de Energia (ACER), assim como em grupos e iniciativas de carácter regional ou supranacional.

O valor da **coesão** consubstancia-se na promoção do equilíbrio entre os diversos interesses existentes nos setores de eletricidade e do gás natural a nível económico, financeiro, de intervenção social e de consciência ambiental. Neste sentido, a ERSE promove o acompanhamento das atividades económicas que se situam na sua esfera de atuação, pautando-se pela estabilidade e previsibilidade regulatória, e contribuindo para o desenvolvimento de estratégias e atuações proactivas por parte das empresas reguladas.

A atuação da ERSE privilegia a **cooperação** com outras entidades, nomeadamente com a Administração Pública e Governo, reguladores nacionais e estrangeiros e instituições internacionais, em particular no âmbito comunitário. A ERSE promove, também, o diálogo com os diferentes interessados nos setores da eletricidade e do gás natural, designadamente com associações representativas dos interesses dos consumidores e empresas dos setores, no sentido de promover boas práticas e de reforçar a participação.

1.2. CONTEXTO ATUAL

No período de vigência do Plano Estratégico anterior, 2009 a 2012, perante um contexto de crise económica e financeira, a ERSE procurou tornar a regulação inovadora, eficaz e flexível, enquanto elemento fundamental do equilíbrio entre os interesses das empresas dos setores de eletricidade e do gás natural e os dos consumidores (empresariais e domésticos).

Neste sentido a ERSE teve de responder na sua atuação a diversos condicionalismos externos e internos. Do ponto de vista externo os processos de privatização da EDP e da REN, principais

operadores nacionais do Setor Elétrico e, no caso da REN, o detentor das principais infraestruturas de Alta Pressão no setor do Gás natural, obrigaram a ERSE a repensar a forma de regulação das atividades desenvolvidas por essas empresas no sentido de evitar a subsídio cruzada entre atividades reguladas e não reguladas e entre setores de atividade.

Por outro lado, a crise económica que afeta em geral os países europeus, e Portugal, em particular, em virtude das reformas delineadas no contexto do Programa de Assistência Financeira entre o Estado Português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, impôs à economia do país um conjunto de exigências com impacto no setor energético, nomeadamente na estagnação ou mesmo retração da procura de eletricidade e de gás natural. Esta evolução da procura condicionou a atuação da ERSE no que se refere ao processo tarifário, tendo em conta que os custos associados à exploração das infraestruturas por parte dos diversos operadores regulados, nos setores da Eletricidade e do Gás Natural, não acompanham, por vezes, a evolução da procura de eletricidade e de gás natural. Foram também tomadas iniciativas legislativas decorrentes da renegociação de contratos e regimes de incentivo entre o Estado e as empresas do setor elétrico, previstas no Programa de Assistência Financeira, tendo como consequência a redução de algumas rubricas de custos decorrentes de medidas de política energética, de sustentabilidade ou de interesse económico geral, designados como Custos de Interesse Económico Geral (CIEG).

Ao longo do período de 2009 a 2012 prosseguiu o processo de liberalização dos mercados de eletricidade e de gás natural com a extinção das tarifas reguladas de venda a clientes finais para os consumidores domésticos. Estas circunstâncias, impuseram à ERSE uma mudança de atuação em particular no que se refere à necessidade de reforço do processo de monitorização dos mercados energéticos.

Ainda do ponto de vista externo, ao nível Europeu têm-se verificado alterações na estratégia a seguir pelos Estados no sentido de uma maior integração dos mercados regionais de eletricidade e de gás natural, com grande enfoque na gestão integrada das infraestruturas, em particular das interligações. Neste âmbito, a ERSE tem assumido um envolvimento cada vez mais relevante destacando-se a sua cooperação com o CEER, ACER ou em grupos e iniciativas regionais e supranacionais, no âmbito da regulamentação Europeia decorrente do Terceiro Pacote de Diretivas do Mercado Interno de Energia como sejam os *Network Code on Capacity Allocation Mechanisms*, *Framework Guidelines on Rules for Transmission Tariffs*, *Balancing Network Code* e *Energy Infrastructure Package*.

No plano interno, a legislação nacional contemplou a modificação do regime legal dos setores do gás natural e eletricidade em função do Terceiro Pacote de Diretivas do Mercado Interno de

Energia¹ no qual se inclui a alteração dos estatutos da ERSE² Já no início de 2013, o regulador viu ainda aprovada a lei que consagra o seu regime sancionatório³.

Em 2012 foi iniciado pela ERSE um processo de revisão dos regulamentos de gás natural (concluído no início de 2013) em que a regulamentação foi substancialmente alterada no sentido da harmonização regulatória no espaço europeu, e de necessidade de adequação das formas de regulação das atividades dos agentes regulados do setor. Esta revisão regulamentar permitiu concluir no setor do gás natural um processo de transição para um modelo de regulação assente essencialmente em incentivos, à semelhança do já ocorrido no setor elétrico, em 2011.

No presente documento de Opções Estratégicas Plurianuais, a vigorar entre 2014 a 2018, a ERSE, em conjunto com as empresas do setor energético e a sociedade em geral, enfrentarão desafios relacionados com a crescente complexidade regulatória do setor, a gestão da fase final da extinção das tarifas reguladas e o conseqüente aumento do grau de liberalização do mercado. Adicionalmente, o objetivo da construção do mercado interno da energia apresenta-se como um desafio transformador do mercado e dos papéis dos diferentes intervenientes.

Atualmente, a difícil conjuntura macroeconómica global condiciona de forma direta o setor energético. Tal cenário afetou o consumo de energia elétrica e de gás natural, com evoluções que têm registado uma tendência de redução ou de estagnação.

Outro aspeto relevante no presente cenário energético é a participação forte e consolidada das energias renováveis no *mix* de produção em Portugal. Esta situação é estrutural e condicionará o desenvolvimento, quer do setor elétrico, quer do setor do gás natural nos próximos anos.

Na sequência dos compromissos assumidos pelo Governo português com a Comissão Europeia, materializados no Terceiro Pacote de Diretivas do Mercado Interno da Energia, e cuja implementação foi potenciada pelo Memorando de Entendimento do Programa de Assistência Económica e Financeira, as competências da ERSE foram reforçadas a nível sancionatório, de supervisão e de fiscalização sobre o funcionamento dos mercados no setor energético. Assim, a sua atuação vai fazer-se num contexto de responsabilidades acrescidas resultantes da publicação, em 2013, do Regime Sancionatório e das alterações aos seus Estatutos, conforme já referido anteriormente.

As responsabilidades da ERSE na conclusão do processo de liberalização dos setores da eletricidade e do gás natural com a extinção das tarifas reguladas de venda a clientes finais até

¹ Através dos Decretos-Lei n.º 215-A/2012 e n.º 215-B/2012, ambos de 8 de outubro, para o setor elétrico, e dos Decretos-Lei n.º 230/2012 e n.º 231/2012, ambos de 26 de outubro, para o setor do gás natural.

² Através do Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro.

³ Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

2015, assim como na promoção da concorrência e da transparência de atuação dos vários agentes nas diversas fases da cadeia de valor (produção/importação, transporte, distribuição e comercialização) passarão a ser exercidas num contexto bastante diferente face ao que existia no período de vigência do anterior Plano Estratégico, visando garantir os mesmos objetivos de confiança dos consumidores na atuação do mercado e na formação do preço. Deste modo, o reforço da competência de fiscalização e a nova competência da ERSE – a sancionatória – permitirão o incremento da estabilidade regulatória e o reforço da sua independência.

Adicionalmente, é importante sublinhar que a conquista da confiança dos intervenientes no bom funcionamento do setor energético passa pela eficácia na produção de resultados correspondentes às expectativas geradas nos agentes relativamente aos objetivos prosseguidos.

1.3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A identificação de um conjunto de fatores críticos, tendências e desafios, macroeconómicos no setor energético, são essenciais para a definição das linhas de orientação estratégica a implementar pela ERSE para cumprir com sucesso a missão a que se propõe.

Tendo em conta o desenvolvimento atual dos mercados, as metas governamentais estabelecidas e a evolução esperada para o setor energético, destacam-se cinco tendências e desafios, nomeadamente a construção de um mercado único europeu, a promoção da concorrência no mercado, a aproximação aos consumidores, o aumento continuado da eficácia e valorização da regulação, e a descarbonização da sociedade.



Figura 3 – Tendências e desafios para o período entre 2014 e 2018

A | CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO ÚNICO EUROPEU

Um dos objetivos da União Europeia é a construção de um mercado único de energia que seja competitivo, eficiente, sustentável e que assente na interligação das redes e infraestruturas de cada Estado-membro para garantir o acesso efetivo de todos os agentes económicos europeus aos mercados internacionais.

A União Europeia tem como objetivo constituir as fundações para a concretização do mercado único de energia até ao final de 2014⁴. Deste modo, este desafio deve intensificar-se ao longo dos primeiros anos de vigência do presente documento.

Neste âmbito, e através da cooperação internacional, a ERSE deve continuar a contribuir para fomentar a participação dos consumidores no mercado interno de energia, desenvolvendo, no mercado nacional, estratégias que contribuam para a criação de um mercado integrado de prestação de serviços energéticos.

A construção de um mercado único europeu depende, em particular, da harmonização regulatória entre os vários mercados nacionais e regionais, da promoção da utilização das interligações e da conciliação de regras para a integração efetiva dos mercados de energia e dos seus agentes. Neste sentido, o regulador deve atuar em conjunto com os organismos europeus e com os seus pares através da cooperação. A participação do regulador no desenvolvimento do mercado de energia deve ser, ainda, efetuada em cooperação com os congéneres extracomunitários para fazer face a novas realidades tecnológicas que poderão emergir no setor energético, bem como para se alinhar com as melhores práticas internacionais.

Ao nível da construção do mercado interno de energia colocam-se, também, desafios ao modelo de decisão regulatória, uma vez que o âmbito de algumas decisões excede o território nacional. A viabilização de infraestruturas de corredores energéticos, a existência de mercados grossistas que integram vários países, a harmonização de regras no espaço europeu que promovam a coesão setorial e o objetivo de atrair mais agentes para o mercado nacional são exemplos concretos de projetos onde o contexto da decisão regulatória é complexo e onde é necessário encontrar soluções coordenadas e harmonizadas com outros países e reguladores. O envolvimento dos interessados no processo de decisão da regulação necessita de encontrar um espaço alargado de legitimidade para a participação de todos num processo eficiente e transparente.

⁴ Comissão Europeia (2012), *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions – Making the internal energy market work*, Bruxelas

B | PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO

Um dos vetores principais de dinamização do setor energético na economia europeia e portuguesa é o processo de liberalização dos mercados. Este desafio tem igualmente expressão na extinção das tarifas reguladas em Portugal Continental num futuro próximo, que constitui um momento de viragem na relação dos consumidores com os setores elétrico e do gás natural.

Este processo de transformação do mercado não é isento de riscos e, portanto, é necessário que o regulador assegure que estas mudanças se efetuam de modo completo, eficaz e em benefício do consumidor final. Assim, a ERSE deve acompanhar este processo promovendo a livre concorrência nos mercados grossista e retalhista, e garantindo a existência de condições não discriminatórias de atuação nos mercados e no acesso às infraestruturas.

Este novo estágio de evolução do mercado português será marcado por um maior número de transações e de agentes de mercado, assim como por um nível de exigência superior por parte dos consumidores, que colocará novos desafios ao regulador, nomeadamente a nível da garantia do bom funcionamento dos processos instrumentais à escolha do comercializador de energia, desde a informação sobre as ofertas comerciais à plataforma de mudança de comercializador, e à informação transmitida ao mercado a este respeito.

A transparência da informação referente a ofertas comerciais, tarifas e preços praticados no mercado, entre outros aspetos, é um dos vetores determinantes deste desafio. Neste sentido, a intervenção da ERSE reveste-se de primordial importância para assegurar que as escolhas de todos os agentes de mercado e consumidores sejam informadas e conscientes.

No que respeita à transição para um mercado plenamente liberalizado, salienta-se, ainda, a preocupação relativa ao acesso efetivo dos consumidores ao serviço de fornecimento de eletricidade e gás natural. A garantia da efetividade do direito de acesso deve ser assegurada em todo o território nacional onde aplicável. Para tal, devem ser supervisionadas as práticas dos operadores de redes e dos comercializadores garantindo que os princípios básicos associados à prestação do serviço público são assegurados e promovendo a inovação para melhorar, sempre que possível, as condições de acesso ao serviço e a qualidade do serviço prestado.

C | APROXIMAÇÃO AOS CONSUMIDORES

Na Europa e em Portugal, tem-se registado uma crescente preocupação com os direitos e a proteção dos consumidores na compra de produtos e serviços, bem como no acesso destes a informação transparente e clara.

Neste sentido, os intervenientes do setor da energia devem promover o aumento da literacia energética, entendida como a capacidade dos consumidores fazerem julgamentos informados e tomarem decisões individuais adequadas na contratação de serviços energéticos, e o crescente envolvimento dos consumidores nos processos de decisão coletiva. Para fomentar, a concretização de escolhas informadas e conscientes, a ERSE deve desenvolver a atividade de supervisão dos mercados, garantindo a respetiva transparência, nomeadamente através da divulgação de resultados e do aperfeiçoamento e clareza da informação, assim como a qualidade dos serviços disponibilizados ao consumidor.

A eficiência dos mercados depende da informação dos participantes no mercado, da transparência dos procedimentos e da minimização das barreiras à entrada de novos agentes. A proteção dos consumidores, enquanto elo mais desprotegido do mercado quanto à qualidade dos serviços e produtos, é também um foco importante.

Os nichos de consumidores especialmente suscetíveis às falhas de mercado devido a carência económica, falta de informação ou outras barreiras, devem merecer dos reguladores uma atenção especial, de forma a corrigir as falhas de mercado e eventualmente proceder à discriminação positiva destes segmentos para assegurar a efetiva prestação das obrigações de serviço público num contexto de mercado liberalizado.

Com o objetivo de superar este desafio, é fundamental encontrar soluções que permitam responder eficazmente aos constrangimentos que provocam o alheamento dos consumidores nas tomadas de decisão, nomeadamente a complexidade do setor energético e da informação disponibilizada. É importante descodificar a informação sobre os setores e promover o entendimento público relativo à missão que a ERSE prossegue e às funções de interesse público que desempenha. Adicionalmente, devem ser tomadas medidas que assegurem o envolvimento dos consumidores no processo de decisão regulatória e medidas que mitiguem a assimetria de informação existente entre os vários agentes.

D | AUMENTO CONTINUADO DA EFICÁCIA E VALORIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

A eficiência na prestação do serviço público de fornecimento de eletricidade e gás natural depende de uma regulação atuante e eficaz, em particular devido à existência de monopólios naturais associados às infraestruturas e redes, e de algumas barreiras à entrada no setor energético, que se devem aos efeitos de escala e de gestão de riscos.

Em consequência da aceleração do processo de liberalização, das alterações recentes no contexto regulamentar e da complexidade inerente do setor energético, a regulamentação do setor tornou-se complexa e fragmentada. Por esse motivo, surge como vetor fundamental deste desafio a simplificação da regulamentação atual no sentido de a tornar mais compreensível, e consequentemente, mais eficaz e passível de fiscalização efetiva.

A regulação deve, também, atender às dinâmicas das decisões e às suas consequências ao longo do tempo. Deste modo, a valorização da regulação passa pela consideração dos seus efeitos a curto, médio e longo prazo com vista ao desenvolvimento dinâmico dos setores regulados. Neste sentido, as decisões atendem ao valor da sustentabilidade económica e financeira. A sustentabilidade económica das atividades reguladas passa pela promoção da recuperação nas tarifas dessas atividades dos custos que lhe estão diretamente associados em horizontes temporais próximos, em condições de gestão eficiente. A garantia da sustentabilidade económica conduz à sustentabilidade financeira.

De modo a assegurar a eficácia da regulação setorial nas atividades cujo desenvolvimento depende diretamente do desenho regulatório, num ambiente de maior dinamismo e desafio à regulação, é necessário abordar algumas condicionantes internas que se podem constituir como entraves ao desenvolvimento de mecanismos e de ferramentas que garantam a transparência, previsibilidade e *accountability* da regulação, nomeadamente no que concerne aos mecanismos internos de gestão de recursos humanos e materiais da ERSE. Estas condicionantes exigem da ERSE uma grande capacidade de adaptação ao nível das suas competências.

E | DESCARBONIZAÇÃO DA SOCIEDADE

A sustentabilidade ambiental é, igualmente, uma preocupação crescente da União Europeia e do Governo português apesar dos grandes investimentos em sustentabilidade realizados nos últimos 10 anos. Neste sentido, esta vertente de sustentabilidade tem sido promovida através da definição de metas e de instrumentos de política fiscal e de políticas setoriais que apostam nas energias renováveis e no consumo racional de energia.

Ao nível da eficiência energética, recurso considerado mais sustentável pela Comissão Europeia, a ERSE deve, em consonância com as várias instituições nacionais e europeias competentes nesta matéria, promover soluções eficientes e sustentáveis no lado da procura e da oferta de energia⁵. Neste sentido, é necessário capacitar os consumidores com as informações e ferramentas úteis à tomada de decisão adequada, evitando soluções com racional económico de curto prazo. Do ponto de vista social, devem ser promovidas escolhas que contribuam para a satisfação das necessidades da sociedade numa perspetiva holística ao longo de toda a cadeia de valor dos setores sujeitos à regulação, integrando o lado da procura a par com as opções do lado da oferta. Esta necessidade assume particular relevância em setores que observam uma imprevisibilidade crescente. É o caso do setor da eletricidade, do lado da oferta, em resultado da forte penetração de geração a partir de fontes renováveis e do setor do gás natural, do lado da procura, na medida em que as centrais elétricas a gás são cada vez mais relegadas para um papel de *backup* no setor elétrico. Esta nova realidade torna premente o condicionamento da procura nos setores elétrico e do gás natural.

Ao nível da energia proveniente de fontes renováveis, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013 de abril de 2013 define como meta, até 2020, que 31% do consumo final bruto de energia seja proveniente de fontes renováveis para Portugal, e que 20% da energia bruta seja produzida através de energias renováveis para a Europa.

Por seu lado, a ERSE, no exercício das suas funções, deve promover o desenvolvimento do sistema elétrico e do gás natural, de modo a gerir um novo cenário de parque electroprodutor e variáveis sistémicas. Novos investimentos em redes mais inteligentes e capazes de uma resposta dinâmica às variações da procura e da produção, e a implementação de mecanismos e de ferramentas que permitam o reforço e a dinamização da resposta da procura, são exemplos de inovações que promovem a integração adequada e equilibrada das energias renováveis no sistema elétrico nacional. A ERSE deve, igualmente, através das suas competências consultivas, participar nos processos de revisão das políticas e planos energéticos sobre energias renováveis, de forma a

⁵ Comissão Europeia (2012), *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions – Making the internal energy market work*, Bruxelas

avaliar os seus impactes económicos, tanto a curto como a longo prazo, e técnicos para os sistemas e para os consumidores.

Para se atuar na eficiência no consumo final de energia é fundamental o reconhecimento das falhas de mercado e das barreiras à tomada de decisões eficientes pelos agentes económicos. Importa, pois, desenvolver uma estratégia de atuação que procure a capacitação dos consumidores e dos agentes do mercado, visando com particular atenção os segmentos com menor acesso à informação e aconselhamento, reconhecendo as limitações da sociedade na adoção de uma perspetiva abrangente da sustentabilidade ambiental.

3. OPÇÕES ESTRATÉGICAS PLURIANUAIS

Tendo presente as tendências e desafios apresentados anteriormente e o seu impacto nas atividades estratégicas no período de 2014 a 2018, a ERSE deverá focar-se na concretização de seis linhas de orientação estratégica que devem constituir objetivos para a implementação e prossecução da estratégia futura:

- VII. Melhoria do **funcionamento dos mercados** grossista e retalhista;
- VIII. Regulação dos **monopólios naturais**, **adequação dos modelos de regulação** ao contexto dos setores e **sustentabilidade económica**;
- IX. Promoção da **eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso** às infraestruturas reguladas;
- X. Análise **prospetiva dos setores regulados** e promoção da sua sustentabilidade ambiental;
- XI. Proteção dos **consumidores**;
- XII. Valorização da **governança da regulação** e garantia da excelência organizacional da ERSE.

Estas linhas de orientação constituem uma resposta ativa e positiva da regulação às tendências e desafios referidos anteriormente, e permitirão à ERSE reposicionar-se estrategicamente, tendo em conta o recente reforço das suas competências e a necessidade de alinhamento da atuação dos reguladores Europeus.

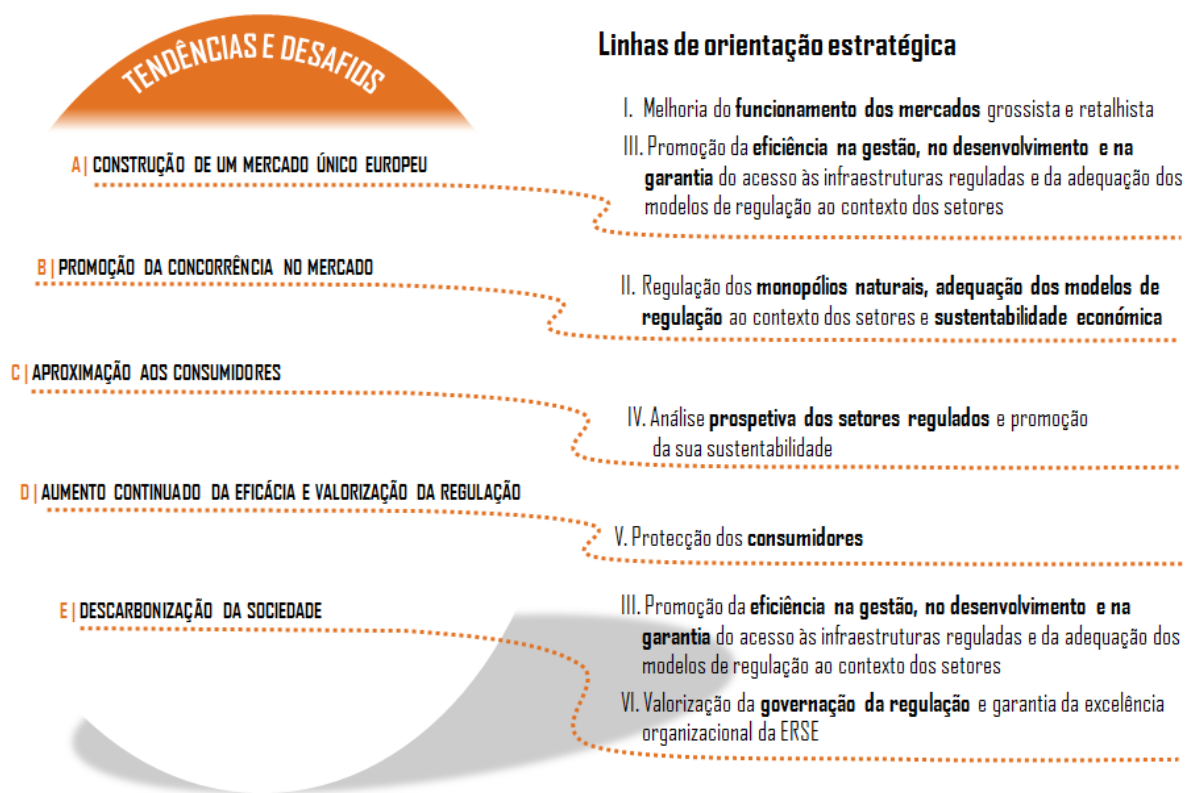


Figura 4 – Linhas de orientação estratégica por Tendência e Desafio

O reposicionamento estratégico da ERSE ao longo do período de 2014 a 2018 consubstancia-se na passagem de uma atuação fundamentalmente *ex-ante* (focada na regulamentação exaustiva das atividades dos atores do mercado) para uma atuação equilibrada entre *ex-ante* e *ex-post* (focada na corresponsabilização dos agentes de mercado e operadores). Este reposicionamento deve ser visto como a transição de uma regulação prescritiva e detalhada, para uma regulação mais baseada na responsabilização dos operadores regulados e dos agentes de mercado. Esta transição acompanha a evolução do estado de maturidade dos setores da eletricidade e do gás natural, nos quais se consolidou uma cultura de separação dos papéis dos vários agentes (vindos de um passado de integração vertical das atividades). Os setores apresentam, igualmente, progressos no estabelecimento de forças competitivas no mercado (privatizações, liberalização e separação empresarial), que favorecem o comportamento proactivo dos vários agentes, sujeitos a um quadro de regulação prudencial.

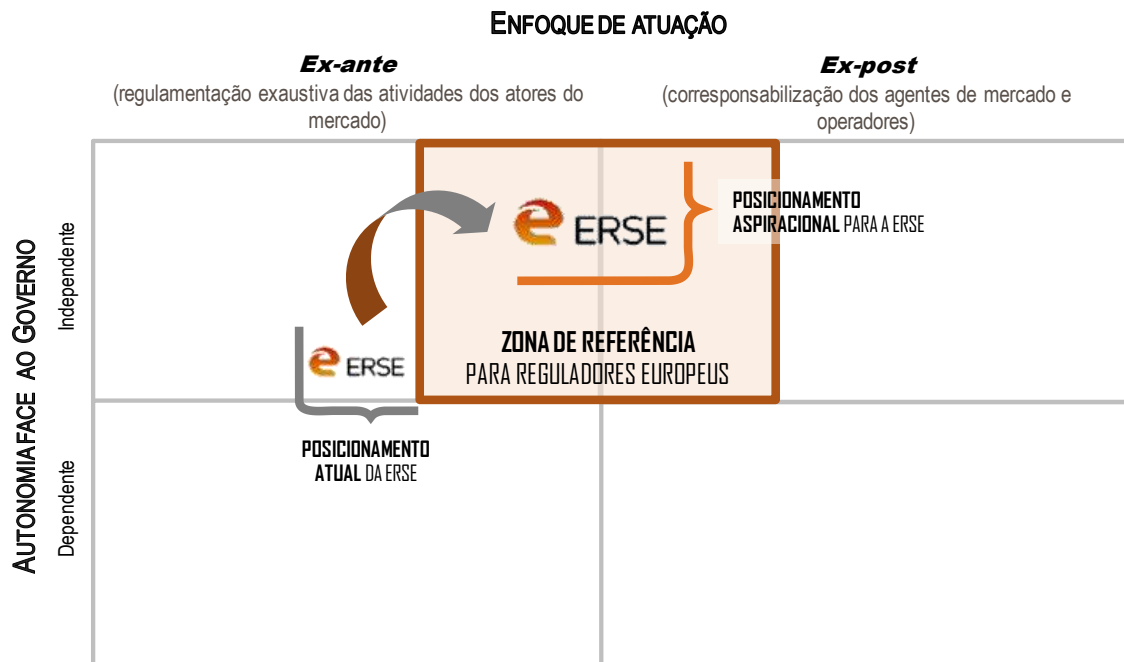


Figura 5 – Reposicionamento estratégico da ERSE

Os riscos de subsídio cruzada entre as atividades inseridas em grupos de grande dimensão persistem, bem como riscos de abuso no mercado. No que respeita ao primeiro caso, o risco já não surgirá entre atividades reguladas mas entre atividades reguladas e não reguladas, o que obriga a um reforço da monitorização dos fluxos financeiros e económicos das empresas reguladas integradas em grupos económicos. No entanto, não pode ser descurado o carácter de monopólio natural das atividades reguladas que justificam, em primeira mão, a regulação económica das mesmas.

Importa sublinhar a importância da história da regulação no setor energético, no estabelecimento de práticas de transparência, de participação e do envolvimento dos vários interessados no processo da regulação. Os Conselhos Tarifário e Consultivo assumem neste domínio um papel importante e representativo de uma cultura diferenciada de governação do setor.

Partindo de uma análise prospetiva dos próximos cinco anos decorrente da liberalização dos mercados energéticos, é crucial assegurar a prossecução das características de serviço público essenciais associadas ao fornecimento de eletricidade e gás natural, através da garantia de determinados parâmetros de qualidade do serviço, da acessibilidade a esse serviço a um custo comportável ou ainda de regras equilibradas no relacionamento comercial com os consumidores. É ainda expectável uma maior necessidade de supervisão da vertente concorrencial e respetiva comunicação aos consumidores, para reforço do papel dos próprios como supervisores secundários. Deste modo, importará implementar medidas que respondam aos desafios relacionados com a promoção da concorrência nos setores da eletricidade e do gás natural, e à aproximação aos consumidores.

A reflexão estratégica empreendida pela ERSE compreende uma adequação do paradigma de supervisão às perspetivas futuras de desenvolvimento e dinamização dos setores regulados. Esta adequação consubstancia-se numa partilha do ónus associado ao desenvolvimento concorrencial e sustentável dos mercados com os agentes do setor da eletricidade e do gás natural. Paralelamente, a ERSE desenvolverá a eficácia e eficiência dos seus mecanismos de monitorização e implementará atividades que lhe permitam uma atuação justificada, imparcial e dissuasora em caso de incumprimentos regulamentares.

As linhas de orientação estratégica, apresentadas em resposta às tendências e desafios para a ERSE e o setor energético, desagregam-se em atividades estratégicas que a ERSE pretende executar por forma a orientar a sua intervenção para cumprir, com êxito, o desígnio a que se propõe. As atividades estratégicas desagregam-se, por sua vez, em tarefas/ações concretas que serão concretizadas em conformidade com a sua priorização e terão ritmos e periodicidades distintos durante o período entre 2014 e 2018. Neste sentido, é de referir que a natureza de algumas atividades/matérias poderá ditar que a sua concretização seja continuada no tempo, podendo estender-se ao longo do período de concretização de cinco anos. Para assegurar a concretização das atividades estratégicas, isto é, a definição das tarefas/ações concretas, será elaborado um Plano de Atividades da ERSE, com periodicidade anual.

I. MELHORIA DO FUNCIONAMENTO DOS MERCADOS GROSSISTA E RETALHISTA

Num contexto onde os mercados energéticos se encontram em modificação, passando tendencialmente de uma situação de acentuada concentração para um ambiente mais concorrencial, é primordial a definição de estratégias de incremento da eficácia e alargamento do enfoque da supervisão/monitorização dos mercados, coadjuvada pela aplicação de sanções nas situações em que é prejudicada a integridade do mercado. A ação da supervisão deverá orientar-se para a redução dos desvios comportamentais dos agentes e dos incumprimentos regulamentares.

Adicionalmente, os mercados apenas produzem resultados eficientes quando todos os agentes têm informação suficiente, pelo que a transparência é essencial à tomada de decisão em contexto de mercado concorrencial. Para a promover, deve haver uma preocupação relativa à passagem de informação clara, explicativa e acessível aos agentes de mercado e aos consumidores, quer pelos próprios agentes, quer pelos operadores, promovendo a mitigação das assimetrias de informação.

A intervenção no domínio da proteção da concorrência é feita pela regulação setorial em estreita cooperação com a regulação da concorrência, desempenhada pela Autoridade da Concorrência. Esta cooperação deve ser reforçada atendendo às dinâmicas recentes do mercado de eletricidade e gás natural, e à extinção das tarifas reguladas de venda a clientes finais.

Ao nível dos mercados grossistas, a legislação europeia tem vindo a reforçar os mecanismos de supervisão e prevenção de comportamentos desleais no mercado. Os reguladores setoriais desempenham, neste âmbito, um papel essencial na proteção dos mercados e dos consumidores. A cooperação com entidades reguladoras congéneres no espaço europeu e com entidades europeias, como a ACER, é fundamental para se promover uma harmonização dos regulamentos e regras aplicáveis aos setores regulados e uma supervisão integrada, num contexto em que os mercados assumem crescentemente uma dimensão europeia.

Face às competências da ERSE em matéria de supervisão, inspeção, fiscalização e aplicação de sanções, esta linha de orientação estratégica deve traduzir-se num esforço transversal para promover e garantir que a atuação e prestação de contas das empresas que atuam nos setores regulados respeitam as práticas difundidas, os regulamentos e as necessidades de alinhamento com o enquadramento europeu. Adicionalmente, devem ser fomentadas práticas dos agentes de mercado que promovam a transparência do mercado e facilitem a sua monitorização e controlo, promovendo a concorrência efetiva. A promoção da transparência no mercado deve ser efetuada através de um conjunto equilibrado de obrigações sobre divulgação de informação relativa a ofertas comerciais, preços praticados, entre outros, e de uma monitorização adequada das práticas adotadas.

A orientação estratégica para o bom funcionamento dos mercados grossista e retalhista é uma prioridade imediata face ao processo de liberalização acelerada que o país iniciou e pretende concluir até 2015. A rápida evolução para um contexto de mercado mais aprofundado, com maior diversidade de agentes, de ofertas comerciais e de práticas empresariais, necessita de uma regulação atenta de modo a garantir a perceção pelos consumidores do seu novo papel no mercado e um comportamento responsável e adequado dos agentes de mercado.

Uma atuação eficiente e direcionada nos mercados grossista e retalhista pressupõe a existência de um conjunto de atividades estratégicas no âmbito das competências da ERSE que se apresentam na seguinte figura:

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

I. Melhoria do
funcionamento dos
mercados grossista e
retalhista

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

- **Supervisionar, através de ações direcionadas de verificação e de investigação**, sobre determinados eventos ou comportamentos no mercado, motivados por denúncias e queixas dos agentes ou por planos mais sistemáticos de inspeção
- **Monitorizar através de procedimentos sistemáticos e abrangentes**, operacionalizando a recolha de dados e indicadores do mercado e do comportamento dos agentes e operadores
- **Comunicar o desenvolvimento do mercado** e dos sectores regulados e informar os agentes, os operadores e os consumidores sobre matérias do seu interesse específico
- **Sancionar condutas legalmente puníveis** decorrentes da violação de deveres legais ou regulamentares

Figura 6 – Atividades estratégicas associadas à melhoria do funcionamento dos mercados grossista e retalhista

II. REGULAÇÃO DOS MONOPÓLIOS NATURAIS, ADEQUAÇÃO DOS MODELOS DE REGULAÇÃO AO CONTEXTO DOS SETORES E SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA

Tendo em consideração a alteração do contexto dos setores de eletricidade e gás natural para um paradigma concorrencial, a ERSE deverá reponderar os modelos de regulação tradicionais no domínio económico.

Assim, a continuação dos processos de privatização das empresas energéticas nas quais o Governo Português detinha participações de capital, conduziram a uma maior necessidade de fiscalização e de monitorização das suas atividades reguladas. Por outro lado, as empresas, nomeadamente na atividade de comercialização retalhista, atuam, em simultâneo, nos mercados regulado e não regulado.

Deste modo, tendo em conta as alterações legislativas ocorridas ao nível da extinção das tarifas reguladas e da complexidade, cada vez mais notória, das atividades reguladas, é necessário que o regulador obtenha informação mais detalhada sobre as mesmas, procurando garantir a inexistência de subsidiação cruzada entre atividades reguladas e não reguladas de empresas pertencentes a grandes grupos económicos.

Por outro lado, face ao atual enquadramento económico que teve reflexos no nível da procura e, conseqüentemente, no grau de utilização das infra-estruturas, compete igualmente à ERSE, no âmbito dos seus estatutos, garantir a sustentabilidade económica dos sectores regulados. Esta garantia deverá considerar uma partilha de riscos equilibrada entre consumidores e empresas, decorrente da variação da procura e do conseqüente aumento da volatilidade dos custos fixos por energia consumida, que não deverá estar alheio às medidas de eficiência energética com efeitos na procura que são promovidas em paralelo.

A ERSE no âmbito da sua atuação deverá, também, promover a eficiência das políticas de incentivos regulatórios, nomeadamente no que se refere à partilha de risco entre os agentes regulados e os consumidores de energia.

Os incentivos devem promover um desenvolvimento multidimensional dos setores regulados, corrigindo o natural enfoque das empresas para a obtenção de resultados de curto prazo em detrimento de opções com resultados mais sustentáveis e mais equilibrados, embora com retorno menos imediato. Adicionalmente, os incentivos devem permitir o fomento da avaliação constante da regulação e o aumento continuado e economicamente viável da qualidade de serviço.

Assim, a ERSE deverá dar um novo enfoque à sua atuação devendo reposicionar-se estrategicamente na aplicação de uma abordagem equilibrada entre uma regulação *ex-ante*,

baseada na elaboração de regulamentos, procedimentos e incentivos, e uma regulação *ex-post*, mais direcionada para uma monitorização periódica do funcionamento dos mercados, avaliação das políticas de incentivos implementadas, da atuação dos agentes regulados, avaliando o seu desempenho económico-financeiro e a possibilidade de aplicação do poder sancionatório.

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

II. Regulação dos **monopólios naturais**, **adequação dos modelos de regulação** ao contexto dos setores e **sustentabilidade económica**

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

- **Obter informação cada vez mais detalhada** sobre as atividades objeto de regulação, por forma a garantir inexistência de subsídição cruzada entre atividades reguladas, por forma a **garantir a inexistência de subsídição cruzada entre atividades reguladas e não reguladas** de empresas pertencentes a grandes grupos económicos
- **Promover a eficiência das políticas de incentivos regulatórios**, nomeadamente no que se refere à partilha de risco entre os agentes regulados e os consumidores de energia
- **Garantir a sustentabilidade económica das empresas reguladas** no atual contexto de retração da procura e de liberalização de mercado, **assegurando o seu equilíbrio económico-financeiro**
- Aplicar uma **abordagem equilibrada entre uma regulação *ex-ante* e uma regulação *ex-post***

Figura 7 – Atividades estratégicas associadas à regulação dos monopólios naturais, adequação dos modelos de regulação ao contexto dos setores e sustentabilidade económica

III. PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO, NO DESENVOLVIMENTO E NA GARANTIA DO ACESSO ÀS INFRAESTRUTURAS REGULADAS

Para endereçar os desafios de promoção da concorrência e da sustentabilidade económica dos mercados de energia, a ERSE deve assegurar um acesso mais transparente, justo e concorrencial às infraestruturas reguladas do mercado interno de energia, enquadrado no contexto e realidade regulatória europeia. Tendo em conta a génese da regulação setorial, esses princípios estão assentes na definição de um preço de acesso eficiente que modela os sinais adequados de forma prospetiva. No quadro de construção e consolidação do mercado interno, é cada vez mais relevante proceder-se ao reforço da cooperação regulatória transnacional no que concerne às infraestruturas.

A evolução tecnológica, a política energética, o contexto financeiro global, a construção do mercado interno de energia, são fatores que condicionam uma forte dinâmica dos setores de eletricidade e gás natural e exigem modelos regulatórios e incentivos adequados.

A presente linha de orientação visa, igualmente, criar, desenvolver e implementar incentivos ao longo da cadeia de valor, tanto em termos diretos como indiretos, que garantam uma ponderação dos riscos entre os vários intervenientes do setor. A adaptação dos setores às dinâmicas externas que os envolvem deve, assim, ser assumida por todos os participantes no mercado, assumindo também a sua quota-parte pelo risco das decisões tomadas. Com esta linha de atuação, a racionalidade das decisões e, conseqüente evolução dos setores de eletricidade e gás natural no sentido de uma maior eficiência económica torna-se mais provável, devido à responsabilização dos vários agentes no mercado.

Refira-se, também, que a ERSE, no âmbito das funções que lhe foram atribuídas pelos seus estatutos, passou a ter um papel mais interventivo no que se refere à decisão dos investimentos a efetuar nas infraestruturas dos setores elétrico do gás natural. Este papel, assume especial relevância face à crescente necessidade de racionalização dos investimentos, evitando a sobre capacidade das infraestruturas, garantindo, no entanto, as necessidades decorrentes da segurança de abastecimento e da qualidade de serviço.

A facilitação do acesso às infraestruturas e adequação do paradigma de regulação ao contexto setorial compreendem uma atuação em todo o ciclo de vida dos investimentos e das atividades reguladas, desde o seu planeamento, à implementação, gestão e uso pelos utilizadores do sistema. Para esse fim, a existência de regras e procedimentos claros que promovam a harmonização regulatória são fatores críticos. Assim, a ERSE propõe-se a implementar as seguintes atividades estratégicas:

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

III. Promoção da eficiência na **gestão, no desenvolvimento e na garantia** do acesso às infraestruturas reguladas e da adequação dos modelos de regulação ao contexto dos sectores

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

- Promover a **eficácia dos incentivos regulatórios** no sentido da eficiência dos sistemas regulados e da eficácia do seu desempenho, nomeadamente no desenvolvimento dos investimentos e na sua operação
- **Monitorizar as atividades reguladas e os fluxos** económicos e financeiros associados
- Incentivar a **gestão eficiente das infraestruturas reguladas**, quer pelos operadores quer na sua utilização pelos participantes no mercado
- Promover a **transparência da operação das infraestruturas**
- **Consolidar e clarificar as regras** de acesso às infraestruturas
- Promover a **harmonização regulatória** no contexto do mercado interno da energia

Figura 8 – Atividades estratégicas associadas à promoção da eficiência na gestão, no desenvolvimento e na garantia do acesso às infraestruturas reguladas e da adequação dos modelos de regulação ao contexto dos setores

IV. ANÁLISE PROSPETIVA DOS SETORES REGULADOS E PROMOÇÃO DA SUA SUSTENTABILIDADE

Para manter a sua atuação alinhada com os desenvolvimentos dos setores e da sociedade, a ERSE deve procurar antecipar as modificações previstas e prospetivadas para os setores regulados, avaliando e criando oportunidades para endereçar as tendências ao nível social, ambiental, económico e financeiro com implicações verificáveis no contexto regulatório. Esta avaliação deve extravasar o espaço do regulador, procurando contribuir para a reflexão e compreensão das tendências pelos intervenientes nos setores regulados, assim como fomentar a incorporação de novas tecnologias no setor, sem descurar as repercussões sociais, ambientais e económicas.

A ERSE deverá assumir uma atitude proativa no desenvolvimento dos setores regulados, através da antecipação de tendências e desafios. Este papel permitirá à ERSE dinamizar a discussão informada entre os interessados nos setores, mas também fomentar a sua imagem enquanto entidade com capacidade e competência reconhecida pelo mercado para orientar a sua evolução baseada nas melhores práticas e em direções com viabilidade futura.

Em complemento, a ERSE deve, no seio das suas competências de regulação económica, e em articulação com outras instituições nacionais com competências ambientais, fomentar a prossecução dos objetivos do país e da Comissão Europeia relativos à descarbonização do setor energético, considerando o novo *mix* energético nos modelos definidos e promovendo a sustentabilidade ambiental dos setores de eletricidade e gás natural.

A promoção do valor da sustentabilidade nos setores da eletricidade e gás natural assume ainda uma dimensão económica, na medida em que os investimentos nestes setores têm vidas longas e envolvem importantes quantidades de capital. Os riscos comportados por estas características justificam uma avaliação criteriosa das contingências e das perspectivas de evolução quer da tecnologia, quer das variáveis económicas (preços ou procura). A promoção da sustentabilidade passa não apenas pelas decisões regulatórias diretamente mas também pela criação de incentivos e pela informação aos agentes e consumidores para que possam tomar decisões corretas nessa ótica.

O incentivo de determinados comportamentos dos consumidores tem um potencial gerador de benefícios no sistema. A estrutura de preços, transmitindo o sinal económico do custo, induz reações dos consumidores no sentido de minimizar o seu custo privado e também o custo social. Adicionalmente, os consumidores podem prestar serviços ao sistema – gestão da procura – o que pode ser uma forma eficiente de atender às necessidades técnicas do sistema ao menor custo.

Apesar das mudanças que se vivem no setor energético, as opções estratégicas assumidas no passado mantêm-se atuais, tendo-se identificado a necessidade de um seu aprofundamento ainda mais urgente. Assim, prevê-se que os pilares da Concorrência, da Sustentabilidade e da Segurança de Abastecimento, que são orientadoras da política energética europeia, se concretizem através de uma maior Flexibilidade, de um maior aprofundamento da Concorrência e de uma maior Inteligência nas Redes e através de uma Participação ativa da Procura numa dimensão que abrange os mercados grossistas e retalhistas e também a eficiência no consumo.

As apostas nas energias renováveis e na eficiência energética com o objetivo de uma sociedade com menor teor de carbono e menor dependência energética do exterior abrem caminho a novos desafios, tais como a mobilidade elétrica, a produção renovável distribuída, o gás natural veicular e a intervenção mais consciente e pró-ativa dos consumidores. Num setor onde os investimentos realizados apresentam um tempo de vida útil elevado, todas as alterações estruturais que possam vir a ocorrer deverão ser devidamente antecipadas pela regulação.

Neste contexto de antecipação das tendências setoriais e contribuição para os objetivos da política energética e ambiental, a ERSE, no âmbito dos seus estatutos, deverá estimular a adoção de práticas que promovam a eficiência energética contribuindo para a progressiva melhoria das condições ambientais dos setores regulados. Adicionalmente, deverá operacionalizar atividades estratégicas que promovam o incremento do conhecimento dos interessados sobre os setores regulados e fomentem a sua sustentabilidade. Face ao exposto, enunciam-se as seguintes atividades estratégicas:

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

IV. Análise **prospetiva dos sectores regulados** e promoção da sua sustentabilidade ambiental

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

- Analisar as **tendências de evolução dos sectores regulados** designadamente nas suas vertentes tecnológicas, económicas, financeiras e sociais
- Contribuir para os **objetivos nacionais e europeus da política energética e ambiental**, dentro das suas competências, e desenvolver a gestão da procura

Figura 9 – Atividades estratégicas associadas à análise prospetiva dos setores regulados e promoção da sua sustentabilidade

V. PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES

Um dos desígnios da atuação da ERSE é a proteção dos consumidores, designadamente ao nível da promoção da literacia energética e da sustentabilidade económica e social. Neste âmbito, e por forma a concretizar o desafio referente à aproximação aos consumidores, a ERSE deve, no exercício das suas funções de informação e apoio aos consumidores, continuar a desenvolver ferramentas que contribuam para uma comunicação eficaz que aprofunde a assimilação da informação e a audição dos interesses e necessidades dos consumidores no âmbito dos processos de decisão regulatória (capacitação dos consumidores). Esta forma de atuar deve reconhecer a existência de grupos de consumidores com menor informação ou poder negocial perante o mercado e abordar a sua proteção de forma especial. Torna-se especialmente relevante, a proteção dos interesses dos clientes finais economicamente vulneráveis, nomeadamente no que se refere a preços de energia, e à prestação de serviços, bem como, a sua informação.

A presente linha de orientação estratégica - proteção dos consumidores - propõe-se defender a implementação de estratégias e práticas que assegurem a comunicação direta com o consumidor e que respeitem, simultaneamente, as suas diferentes perspetivas. Esta linha procura, igualmente, tornar mais eficazes os mecanismos existentes de supervisão das ações dos agentes do mercado e mais acessíveis os mecanismos de recurso pelos consumidores, designadamente fomentando a gestão eficiente da conflitualidade, através da colaboração com os organismos de resolução extrajudicial de conflitos ou da atuação preventiva face à conflitualidade. A atuação dos agentes de mercado num ambiente mais desregulado, com mais liberdade para a diversificação das ofertas do que no anterior modelo de mercado regulado, e bem como um papel mais ativo e empenhado dos consumidores no mercado são ingredientes com impacto nos níveis de conflitualidade, que importa gerir adequadamente.

A gestão da conflitualidade deve ser promovida transversalmente, tanto ao nível da regulamentação, como das práticas dos agentes ou ainda do papel dos organismos de defesa dos direitos dos consumidores e de resolução de conflitos.

Complementarmente, deverá promover-se uma atuação dos agentes de mercado focada na prestação de informação aos consumidores e na investigação, desenvolvimento e implementação de ofertas de serviço inovadoras e de qualidade, de acordo com as necessidades de cada consumidor e a preços eficientes, promovendo a prossecução do objetivo último de um mercado de energia e da política energética.

A maior aproximação aos consumidores referida anteriormente implica a implementação de atividades estratégicas em termos da relação entre os vários intervenientes no mercado, de redução de assimetrias informação e de gestão da conflitualidade entre agentes. Neste domínio, a

ERSE deve concentrar-se nas atividades estratégicas elencadas na figura que se apresenta de seguida:

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

V. Proteção dos
consumidores

- **Informar os consumidores e os restantes intervenientes** nos setores regulados sobre o enquadramento regulatório, os seus direitos e o funcionamento do mercado de energia
- Melhorar a **participação dos consumidores** no processo de decisão regulatória
- Contribuir para a **gestão da conflitualidade** nos setores regulados
- Incentivar e dinamizar a **prestação de serviços inovadores e com qualidade** adequada no setor da energia

Figura 10 – Atividades estratégicas associadas à proteção dos consumidores

VI. VALORIZAÇÃO DA GOVERNAÇÃO DA REGULAÇÃO E GARANTIA DA EXCELÊNCIA ORGANIZACIONAL DA ERSE

O reforço da regulação tem de assentar, em primeiro lugar, no reforço da legitimidade das decisões regulatórias. Esta legitimidade deve ser assegurada através da prestação de contas, transparência e justificação das propostas e das decisões, ouvindo todos os interessados num processo participado, como tem sido prática corrente da ERSE.

Outro pilar da afirmação da regulação é a sua credibilidade. A credibilidade vem da legitimidade já referida, mas também da competência dos técnicos da ERSE, da independência da sua atuação e da perceção pelos agentes de mercado dos benefícios (sociais) das suas decisões. Aqui importa referir a necessidade de reforçar, na prática, a independência e autonomia do regulador, já formalmente integradas nos Estatutos e na nova Lei-quadro dos reguladores. Também importa reconhecer o contexto de fortes limitações financeiras do Estado português e do país, que reforçam a necessidade de um exercício de rigor e de eficiência na atuação do regulador, sem, no entanto, descuidar a necessidade de dotar a ERSE dos meios materiais e humanos necessários à eficaz prossecução da sua missão, com particular atenção à promoção do mérito, da competência e da motivação dos seus quadros.

A adaptação do modelo de regulação ao contexto setorial e as novas competências da ERSE implicam uma alteração dos atuais mecanismos de prestação de contas da ERSE aos interessados nos setores regulados. Neste contexto, e tendo em conta o desafio do aumento continuado da eficácia e valorização da regulação, afigura-se primordial que a ERSE assegure a continuidade e incremento da transparência, previsibilidade e responsabilização da regulação atual e futura. A promoção destas características associadas à regulação impactará positivamente na relação da regulação com os agentes do setor.

No âmbito do novo contexto regulatório referido, e face ao objetivo de excelência na prática de regulação setorial, importa rever e realinhar o contexto organizacional e funcional da ERSE.

Falta mencionar o carácter fortemente interligado das áreas de atuação da ERSE, que apelam a uma coordenação reforçada dos processos e organização interna. Esta multidisciplinidade já é materializada na integração da regulação da eletricidade e gás natural sem separação funcional interna, mas também tem de ser assegurada entre áreas de responsabilidade.

O mesmo acontece com a participação internacional e cooperação com outros reguladores. A afirmação de uma posição consistente e de defesa dos interesses do mercado português precisa de uma coordenação eficaz dessa participação externa. O produto da regulação da ERSE será tanto melhor quanto mais for possível promover o desenvolvimento dos seus quadros, através de

uma formação adequada e atualizada, da promoção da sua motivação e de uma avaliação eficaz e periódica do seu desempenho.

Assim, o incremento do escrutínio sobre a atividade da regulação e a prossecução da excelência organizacional explanados anteriormente compreendem uma atuação ao nível da regulação guiada por objetivos e em consonância com as boas práticas internacionais, coadjuvada por uma otimização interna em termos organizacionais e processuais. No âmbito da presente linha de orientação estratégica, é relevante proceder-se à operacionalização das seguintes atividades estratégicas:

LINHA DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

VI. Valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE

ATIVIDADES ESTRATÉGICAS

- Reforçar a **orientação da ação da ERSE por objetivos e prestação de contas** a todos os interessados
- Promover a **dimensão internacional**
- Assegurar a **eficiência e a excelência** da organização interna
- Consolidar a **promoção da competência, qualificação e motivação dos recursos humanos** da ERSE, avaliando o seu desempenho
- Garantir a **coordenação interna** dos processos
- Promover a **comunicação entre as áreas funcionais**, mantendo a coesão interna e uma visão única da ERSE para o exterior
- Promover a **adequação das ferramentas organizacionais**, nomeadamente os sistemas de informação, à missão da ERSE e às necessidades de interação com os consumidores e com as empresas do setor da energia

Figura 11 – Atividades estratégicas associadas à valorização da governação da regulação e garantia da excelência organizacional da ERSE