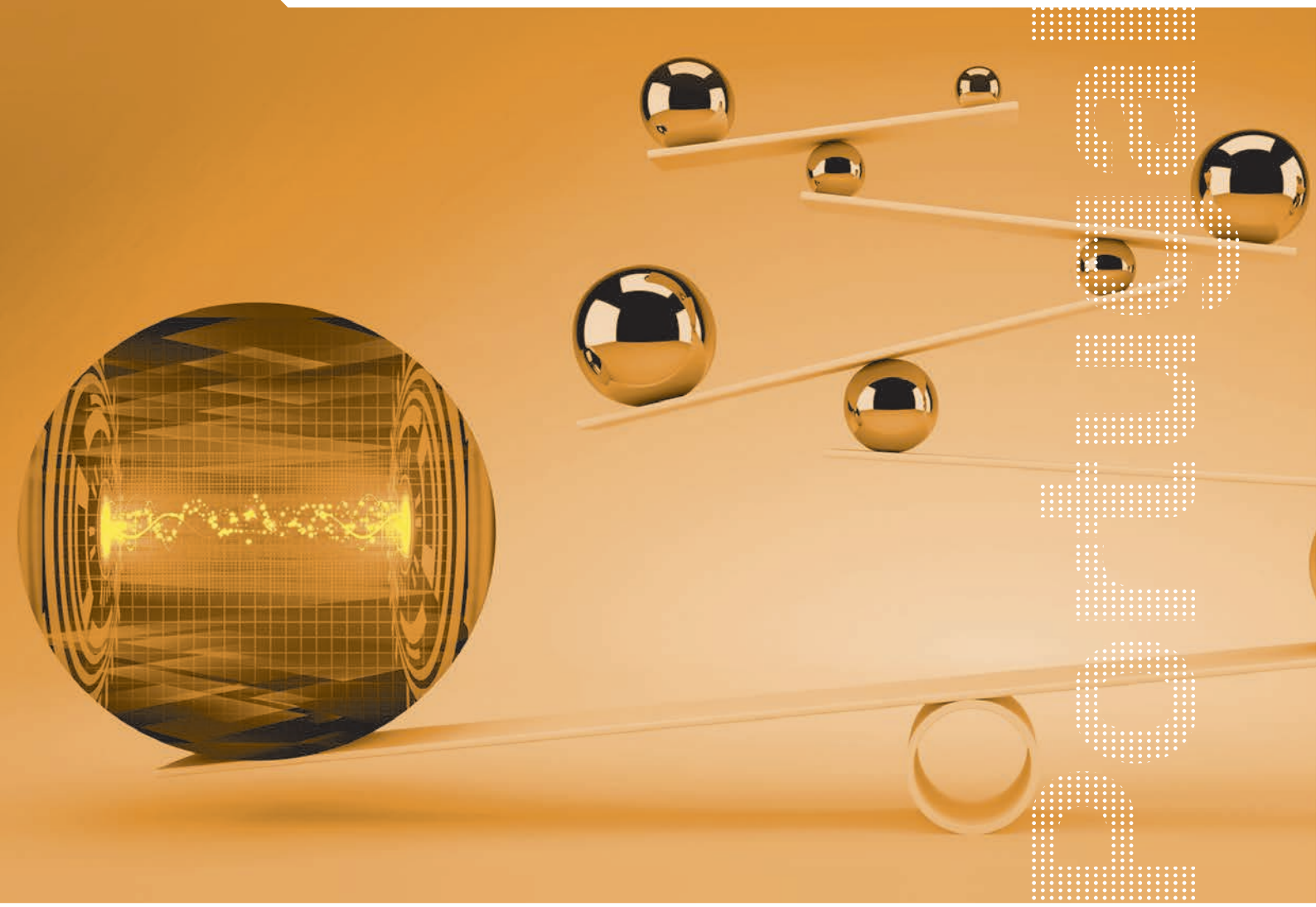
# Impulsionando o Desempenho da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal



OCDE

# Impulsionando o Desempenho da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal

OCDE

POLÍTICAS MELHORES
PARA UMA VIDA MELHOR

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

**Por favor, cite esta publicação como:**
OECD (2021), *Impulsionando o Desempenho da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/d615a513-pt*.

ISBN 978-92-64-68643-4 (impresso)
ISBN 978-92-64-48626-3 (pdf)

**Fotografias:** Capa © Leigh Prather - Fotolia.com, © Mr.Vander - Fotolia.com, © magann - Fotolia.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2021

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

# Prefácio

As entidades reguladoras são importantes intervenientes na obtenção de bons resultados regulatórios. O seu papel reúne vários poderes: regulação, monitorização do mercado, aplicação da lei e aplicação de sanções. Os reguladores estão no final do ciclo de políticas e o seu trabalho é complexo, uma vez que requer um envolvimento neutro com intervenientes que podem ter interesses inerentemente competitivos (tais como o governo, os agentes atuais e futuros nos mercados e os consumidores). Simultaneamente, os mercados estão a mudar a um ritmo significativo, devido às novas tecnologias, às mudanças nas necessidades e preferências dos consumidores, às novas prioridades políticas e às profundas alterações trazidas pela pandemia do coronavírus. Estas mudanças são acompanhadas por elevadas expectativas do público de que os reguladores económicos independentes sejam transparentes e responsáveis nas suas decisões e ações.

Os reguladores precisarão de competência e capacidade técnica robustas, transparência, autonomia e envolvimento construtivo com as partes interessadas para navegar neste panorama complexo. A boa governação dos reguladores ajuda a garantir que as decisões regulamentares são assentes numa base objetiva e coerente, sem conflitos de interesse, parcialidade ou influência indevida. A rápida mudança nos mercados exige também que os reguladores equilibrem o seu papel de proporcionar previsibilidade e estabilidade com o objetivo de facilitar e apoiar o investimento e a inovação.

Para apoiar os reguladores que enfrentam estes desafios, a OCDE desenvolveu um método quadro para avaliar e reforçar o seu desempenho organizacional e estruturas de governação. Esta metodologia analisa a governação interna e externa dos reguladores, incluindo as suas estruturas organizacionais, o comportamento, a responsabilização, os processos organizacionais, a produção de relatórios e a gestão de desempenho, assim como a clareza dos papéis, as relações, a distribuição de poderes e as responsabilidades com outras partes interessadas governamentais e não-governamentais.

Este relatório aplica este Quadro de Avaliação do Desempenho (QADRE) à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) de Portugal. Concluiu que a ERSE é uma entidade reguladora madura e respeitada que demonstrou agilidade ao assumir novos poderes e ao longo das últimas das décadas e meia no apoio ao desenvolvimento do setor energético português e à melhoria dos resultados para os consumidores. A ERSE demonstrou também um nível avançado de boas práticas de regulação, através dos seus três conselhos consultivos que funcionam como fórum para a criação de consenso entre as principais partes interessadas.

Este relatório faz parte do programa de trabalho da OCDE sobre a governação dos reguladores e as políticas de regulação, liderado pela Rede de Reguladores Económicos da OCDE e pelo Comité de Políticas de Regulação da OCDE, com o apoio da Direção de Políticas de Regulação da Direção de Governação Pública da OCDE. A missão da Direção é ajudar o governo, a todos os níveis, a conceber e implementar políticas estratégicas, baseadas em evidências e inovadoras que apoiem o desenvolvimento económico e social sustentável. O relatório foi apresentado à Rede de Reguladores Económicos (RRE) da OCDE, para comentários e aprovação na sua 15.ª reunião de novembro de 2020.

# Agradecimentos

Este relatório foi coordenado e redigido por Martha Baxter e Ana Simion, sob a orientação de Anna Pietikainen. Alexis Durand e Claire Léger conduziram os trabalhos preparatórios.. A revisão beneficiou da direção e apoio de Elsa Pilichowski (Diretora) e János Bertók (Diretor-Adjunto) da Direção de Governação Pública (GOV) da OCDE e de Nick Malyshev (Chefe da Direção de Políticas Regulatórias da GOV). Facultaram comentários Nick Malyshev, Daniel Trnka, Marie-Gabrielle De Liedekerke e Supriya Trivedi da OCDE e Peter Journeay-Kaler e Alessio Scanziani da Agência Internacional de Energia. Bruno Damásio, Professor na NOVA Information Management School, Universidade Nova de Lisboa prestou orientações na preparação das missões. Jennifer Stein coordenou o processo editorial e Andrea Uhrhammer facultou apoio editorial.

Três peritos internacionais especializados deram um grande contributo e comentários ao longo do estudo: Darryl Biggar, Conselheiro Económico Especial, da Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores (ACCC), Austrália; Laura Brien, Diretora da Água e da Conformidade, da Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU), Irlanda; e Emma Närvä, Diretora-Adjunta para os Assuntos Internacionais e Conselheira Política Sénior, da Autoridade dos Correios e Telecomunicações da Suécia (PTS), Suécia.

O relatório não teria sido possível sem o apoio da ERSE e dos seus colaboradores. A equipa gostaria, em particular, de agradecer os seguintes colegas pela sua assistência na recolha de dados e informação, pelo apoio dado na organização das missões da equipa a Portugal, pela flexibilidade na realização do trabalho à distância, assim como pelo seu *feedback* nas diferentes fases da revisão: Maria Cristina Portugal (Presidente do Conselho de Administração), Mariana Pereira e Pedro Verdelho (Membros do Conselho de Administração), Natalie McCoy (Coordenadora de Relações Internacionais) e Ana Filipa Santos ( Coordenadora de projeto no Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração). As entrevistas e os comentários dos vários departamentos da ERSE, do governo e das partes interessadas do setor e sociedade civil, durante o processo de revisão, contribuíram para a análise apresentada no relatório.

# Índice

Abreviaturas e siglas 8

Sumário executivo 11

Avaliação e recomendações 14
- Introdução 14
- Papel e objetivos 14
  - Mandato 14
  - Funções e poderes 15
  - Quadro estratégico (visão, missão e objetivos) 17
  - Coordenação 24
  - Contribuição para a elaboração de políticas e para as relações com os poderes executivo e legislativo 26
  - Independência 27
- *Input* 29
- Processo 33
  - Conselho de Administração e tomada de decisões 33
  - Organização e gestão interna 36
  - Ferramentas regulatórias de qualidade 38
  - Auditoria, fiscalizações e aplicação 39
  - Participação e transparência do processo participativo 40
- *Output* e resultados 43
  - Recolha, gestão e análise de dados 43
  - Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho do setor e do regulador 44
- Notas 47
- Referências 48

1 Contexto regulamentar e setorial 49
- Quadro institucional 50
- O setor energético de Portugal 50
  - Oferta e procura de energia 50
  - Política energética 52
  - Estrutura do mercado 53
- Principal legislação 59
  - Eletricidade 60
  - Mobilidade elétrica 60
  - Gás natural 60
  - Combustíveis 61
- Notas 61
- Referências 62

2 Governação da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) 65
Papel e objetivos 66
Mandato e objetivos 66
Missão, visão e valores 66
Funções e poderes 67
Coordenação com outras entidades 70
Input no desenvolvimento de políticas 75
Objetivos estratégicos 77
Independência e prevenção de influência indevida 79
*Input* 80
Recursos financeiros 80
Recursos Humanos 85
Processo 90
Conselho de Administração e tomada de decisões 90
Organização e gestão interna 93
Ferramentas de qualidade regulamentar 96
Fiscalizações, auditorias e aplicação da lei 98
Defesa do consumidor 101
Participação e transparência do processo participativo 103
Recursos 107
*Output* e resultados 109
Recolha, análise e gestão de dados 109
Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho do setor 112
Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho da ERSE 113
Notas 115
Referências 119
Anexo 2.A. Composição do Conselho Consultivo 120
Anexo 2.B. Composição do Conselho Tarifário 122
Anexo 2.C. Composição do Conselho para os Combustíveis 124

Anexo A. Metodologia 125
Estrutura analítica 126
Indicadores de desempenho 128
Abordagem 129
Referências 131

## Tabelas

Tabela 1. Funções regulatórias da ERSE por setor 16
Tabela 2. Objetivos estratégicos da ERSE analisados de acordo com a estrutura quadro da OCDE "*input*-processo-*output*-resultados" da OCDE 17
Tabela 3. Missão da FCA: tipos de perigos para os consumidores de serviços financeiros 21
Tabela 4. Fontes de receita da ERSE 29
Tabela 1.1. Quota de mercado para o fornecimento de gás em Portugal 55
Tabela 2.1. Coordenação com outras instituições 71
Tabela 2.2. Fontes de receita da ERSE 80
Tabela 2.3. Orçamento anual e execução orçamental da ERSE 84
Tabela 2.4. Força de trabalho da ERSE entre 2016 e 2019 85
Tabela 2.5. Força de trabalho da ERSE por género, 2019 85
Tabela 2.6. Taxa de rotatividade da ERSE entre 2016 e 219 85
Tabela 2.7. Força de trabalho da ERSE por direção, 2019 87
Tabela 2.8. Composição do Conselho de Administração 91
Tabela 2.9. Fiscalizações 2015-19 99

Tabela 2.10. Auditorias, 2015-19 100
Tabela 2.11.Recursos 108

## Figuras

Figura 1. Visão e Missão da ERSE 19
Figura 2. A ERSE demonstra uma forte independência 28
Figura 3. Tabelas de risco no Health and Safety Executive do Reino Unido 40
Figura 1.1. As instituições públicas portuguesas 50
Figura 1.2. Oferta total de energia primária por fonte, 2000-18 51
Figura 1.3. Produção de eletricidade em Portugal por fonte, 2000-18 52
Figura 1.4. Estrutura de fornecimento no mercado liberalizado de eletricidade 54
Figura 1.5. Interligação da capacidade comercial 56
Figura 1.6. Operações a jusante no mercado de combustíveis 57
Figura 1.7. Evolução do défice tarifário (2007-2020) 58
Figura 2.1. Estrutura atual da ERSE 93
Figura 2.2. A nova estrutura prevista da ERSE, a ser implementada em 2020 94

Figura A A.1. Princípios de Boas Práticas da OCDE sobre a Governação dos Reguladores 127
Figura A A.2. Input-processo-output-resultados" para os indicadores de desempenho 129

## Caixas

Caixa 1. Declaração de Visão e Missão 20
Caixa 2. Utilização de indicadores-chave de desempenho na Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL) 21
Caixa 3. Declaração de Apetência pelo Risco da Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda 22
Caixa 4. Projetos-piloto regulatórios na energia no regulador de energia do Reino Unido, Ofgem 23
Caixa 5. O papel da CRU na resolução de reclamações de clientes 25
Caixa 6. Fórum e Grelha de Iniciativas Regulatórias para o setor financeiro do Reino Unido 27
Caixa 7. Acordos de destacamento internacional na Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores (ACCC) e no Regulador Australiano da Energia (AER) 32
Caixa 8. Transparência da tomada de decisões 35
Caixa 9. Criar "comunidades de prática" 37
Caixa 10. Identificação de prioridades através de tabelas de risco no *Health and Safety Executive* do Reino Unido 40
Caixa 11. Publicação *"State of the Energy Market"* ("Estado do Mercado da Energia") do Regulador Australiano da Energia 46
Caixa 1.1. Legislação energética da União Europeia, desde 2009 até ao presente 59
Caixa 2.1. Funções regulamentares da ERSE por setor 67
Caixa 2.2. Consultas públicas da ERSE, 2018 e 2019 105
Caixa 2.3. Garantindo a transparência na ERSE 107
Caixa 2.4. Obrigações de comunicação de dados das entidades reguladas 109
Caixa 2.5. Ferramentas de dados utilizadas na ERSE 111

Caixa A A.1. Sequência da lógica "*input*-processo-*output*-resultados" 127

# Abreviaturas e siglas

| | |
|---|---|
| **ACCC** | Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores *(Australian Competition and Consumer Commission)* |
| **ACE** | Gabinete de Apoio ao Consumidor de Energia (departamento interno da ERSE) |
| **ACER** | Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) |
| **AdC** | Autoridade da Concorrência |
| **AEMO** | O operador da rede elétrica da Austrália |
| **AER** | Regulador Australiano da Energia *(Australian Energy Regulator)* |
| **AIE** | Agência Internacional de Energia *(International Energy Agency)* |
| **ANACOM** | Autoridade Nacional de Comunicações |
| **ANEEL** | Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil |
| **ANMP** | Associação Nacional de Municípios Portugueses) |
| **ARN** | Autoridade Regulatória Nacional |
| **ASAE** | Autoridade de Segurança Alimentar e Económica |
| **ASEAN** | Associação das Nações do Sudeste Asiático *(Association of Southeast Asian Nations)* |
| **AT** | Autoridade Tributária |
| **CA** | Conselho de Administração da ERSE |
| **CEER** | Conselho dos Reguladores Europeus de Energia *(Council of European Energy Regulators)* |
| **CISPN** | Comissão Instaladora do Setor Petrolífero Nacional (departamento interno da ERSE) |
| **CMVM** | Comissão do Mercado de Valores Mobiliários - Portugal |
| **CNCS** | Centro Nacional de Cibersegurança |
| **CNMC** | Comissão Nacional dos Mercados e da Concorrência - Espanha (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)* |
| **CNMV** | Comissão do Mercado de Valores Mobiliários – Espanha (*Comisión Nacional del Mercado de Valores*) |
| **CR MIBEL** | Conselho de Reguladores do Mercado Ibérico de Eletricidade |
| **CRE** | Comissão de Regulação de Energia – França *(Commission de Régulation de l'Énergie*) |
| **CRESAP** | Comissa□o de Recrutamento e Seleça□o para a Administraça□o Pu□blica |
| **CRU** | Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais – Irlanda (*Commission for Regulation of Utilities)* |
| **CUR** | Comercializador de Último Recurso |
| **DAG** | Direção de Administração Geral (departamento interno da ERSE) |

| | |
|---|---|
| **DCE** | Direção de Consumidores de Energia (departamento interno da ERSE) |
| **DCP** | Direção de Custos e Proveitos (departamento interno da ERSE) |
| **DEA** | *Data Envelopment Analysis* |
| **DGC** | Direção-Geral do Consumidor |
| **DGEG** | Direção-Geral de Energia e Geologia |
| **DGR** | Direção-Geral de Regulação (departamento interno da ERSE) |
| **DIR** | Direção de Infraestruturas e Redes (departamento interno da ERSE) |
| **DMC** | Direção de Mercados e Concorrência (departamento interno da ERSE) |
| **DSJ** | Direção de Serviços Jurídicos (departamento interno da ERSE) |
| **DTP** | Direção de Tarifas e Preços (departamento interno da ERSE) |
| **EDP** | Energias de Portugal |
| **EISG** | Grupo de Vigilância Intermercado de Energia *(Energy Intermarket Surveillance Group)* |
| **ENMC** | Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis |
| **ENSE** | Entidade Nacional para o Setor Energético |
| **ERSE** | Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos |
| **ESCOSA** | Comissão de Serviços Essenciais do sul da Austrália |
| **FCA** | Autoridade Britânica de Conduta Financeira *(Financial Conduct Authority)* |
| **FDUNL** | Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa |
| **GACA** | Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração (departamento interno da ERSE) |
| **GGI** | Gabinete de Gestão Interna (departamento interno da ERSE) |
| **GNL** | Gás Natural Liquefeito |
| **GRI** | Gabinete de Relações Internacionais (departamento interno da ERSE) |
| **IDEP** | Gabinete de Inovação e Desenvolvimento Especial de Projetos (departamento interno da ERSE) |
| **IMT** | Instituto da Mobilidade e dos Transportes |
| **IST** | Instituto Superior Técnico |
| **KPIs** | Indicadores-chave de desempenho *(Key Performance Indicators)* |
| **LNEG** | Laboratório Nacional de Energia e Geologia |
| **MAAC** | Ministério do Ambiente e da Ação Climática |
| **MIBEL** | Mercado Ibérico de Eletricidade |
| **NZCC** | Comissão do Comércio da Nova Zelândia |
| **OCDE** | Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico |
| **Ofgem** | Agência dos Mercados de Gás e Eletricidade - Reino Unido *(UK's Office of Gas and Electricity Markets)* |
| **OLMC** | Operador Logístico de Mudança de Comercializador |
| **OMIE** | Operador de Mercado Elétrico Designado |
| **OMIP** | Operador de Mercado Regulamentado |
| **ORD** | Operador da Rede de Distribuição |
| **OROC** | Ordem dos Revisores Oficiais de Conta |
| **ORT** | Operador da Rede de Transporte |

| | |
|---|---|
| **PME** | Pequenas e Médias Empresas |
| **PNEC** | Plano Nacional de Energia e Clima |
| **PTS** | Autoridade dos Correios e Telecomunicações da Suécia |
| **QADRE** | Quadro de Avaliação de Desempenho para os Reguladores Económicos |
| **RAL** | Resolução Alternativa de Litígios |
| **RELOP** | Associação de Reguladores de Energia dos Países de Língua Oficial Portuguesa |
| **REMIT** | Regulamento da UE relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia |
| **REN** | Rede Energéticas Nacionais |
| **REORT** | Redes Europeias dos Operadores das Redes de Transporte de Gás e Eletricidade (REORT para o Gás e REORT de Eletricidade) |
| **RGPD** | Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados |
| **SIMER** | Sistema de Informação de Mercados |
| **TPES** | Fornecimento Total de Energia Primária *(Total Primary Energy Supply)* |
| **UE** | União Europeia |
| **UTAIL** | Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo |

# Sumário executivo

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) é o regulador económico independente de Portugal para o setor energético. A entidade reguladora foi criada em 1997 em simultâneo com a liberalização do mercado elétrico português. Ao longo da sua existência, a ERSE tem proporcionado estabilidade e previsibilidade ao setor. Em virtude da competência e capacidade técnica, é atualmente reconhecida pelas partes interessadas.

O setor energético em Portugal sofreu uma transformação ao longo dos últimos 25 anos. Durante este período, a ERSE demonstrou flexibilidade e foi bem-sucedida nas novas funções que assumiu, a que se juntou uma agilidade comprovada na adaptação da governação e práticas reguladoras às novas tendências e desafios, mais recentemente, durante a pandemia da COVID-19. Tal experiência continuará a ser importante para a regulação de um setor em rápida mudança, impulsionado tanto pelo progresso tecnológico, como pela descarbonização da economia portuguesa. A prática avançada da ERSE de envolvimento das partes interessadas, através dos seus conselhos consultivos, continuará também a desempenhar um papel crucial no cumprimento do seu mandato.

Neste contexto, a ERSE continuará a ser inovadora nas suas decisões e a facilitar a experimentação e a inovação, mantendo simultaneamente o forte sentido de continuidade histórica e previsibilidade. Essa visão, e a sua ligação ao contexto nacional mais vasto, terá de ser acompanhada de uma melhor monitorização em relação aos objetivos estratégicos do regulador, assim como da comunicação do seu desempenho a um vasto leque de partes interessadas, de forma a demonstrar ainda mais o valor da ERSE e os méritos de uma regulação económica independente.

## Papel e objetivos da ERSE

A ERSE tem gerido a expansão recorrente do seu mandato de forma eficaz: desde a regulação apenas do mercado da eletricidade, aquando da sua criação, até às funções reguladoras acrescidas do gás, da mobilidade elétrica e, mais recentemente, dos combustíveis. As atividades da ERSE estendem-se para além das fronteiras nacionais, com um papel ativo no Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL), em colaboração com a entidade reguladora portuguesa dos mercados financeiros e as suas congéneres espanholas.

Um plano estratégico de quatro anos estabelece os objetivos para as atividades reguladoras da ERSE. O plano estratégico reflete o trabalho altamente técnico do regulador, mas perde a oportunidade de projetar a visão da ERSE e utilizar o quadro estratégico para levar a mensagem do seu valor a um público mais vasto.

### *Principais recomendações*

- Reforçar o quadro estratégico da ERSE, introduzindo um maior foco nos resultados e uma linguagem mais acessível a todos os níveis. Isto pode ser feito no próximo plano estratégico do regulador.

- Reforçar a identidade da ERSE como uma autoridade reguladora virada para o futuro, encorajando o seu apetite pela experimentação e flexibilidade, nomeadamente identificando as áreas onde podem ser assumidos mais riscos e testadas inovações.

## Input

A ERSE é financiada principalmente através de contribuições do setor. As taxas são definidas pela ERSE de acordo com critérios estabelecidos na legislação, o que contribui para a independência da entidade reguladora. Após a crise financeira de 2009, várias medidas de austeridade governamentais afetaram a ERSE, tais como a retenção, no orçamento do Estado, de qualquer excedente orçamental da ERSE, a necessidade de autorização governamental para a introdução de novas rubricas orçamentais e cortes e congelamentos salariais. Existe algum receio de que os efeitos económicos da crise da COVID-19 possa levar à introdução de medidas semelhantes.

A força de trabalho da ERSE é experiente, conhecedora e tecnicamente proficiente. Atualmente, a ERSE necessita de autorização governamental para qualquer aumento no número de trabalhadores, o que conduz a um longo processo de recrutamento que pode prejudicar a sua agilidade em trazer novas competências.

### *Principais recomendações*

- Tomar medidas no sentido de criar uma relação construtiva, “sem surpresas” com o poder executivo e legislativo, iniciando um diálogo estruturado com o poder executivo, com o objetivo de definir as expectativas em relação às prioridades de trabalho.
- Defender o abandono de certas práticas que limitam a autonomia financeira do regulador e antecipar os desafios futuros.

## Processo

O Conselho de Administração (CA) composto por três membros tem vastas responsabilidades, combinando funções estratégicas e executivas, o que pode reduzir a capacidade do Conselho em se concentrar em assuntos estratégicos. Os membros do CA estão limitados a um mandato, com mandatos escalonados aos 6 meses, isto significa que é possível à ERSE ter um Conselho totalmente novo ao fim de 18 meses. Isto pode prejudicar a continuidade da sua liderança e direção estratégica.

As equipas do regulador estão estruturadas por função e não por setor, o que permite à ERSE responder com agilidade às rápidas mudanças do setor. O atual processo de reestruturação interna, combinado com a recente expansão da força de trabalho, destaca a necessidade de consolidar a cultura interna do regulador.

Os mecanismos de envolvimento na ERSE são variados. De referir que a ERSE utiliza três conselhos consultivos que permitem às partes interessadas do setor energético partilharem informações e pontos de vista e chegar a consensos. Os conselhos consultivos também asseguram que a tomada de decisões da ERSE seja mais transparente e robusta.

### *Principais recomendações*

- Defender o aumento do tempo mínimo exigido entre as nomeações do CA, de seis meses para, pelo menos, um ano.
- Investir no papel estratégico e voltado para o exterior do Conselho de Administração, dedicando mais tempo a monitorizar os desafios futuros e as oportunidades no setor.

- Incluir a renovação institucional no processo de reestruturação interna e aproveitar a oportunidade para reforçar o foco do regulador na inovação e na antevisão.
- Continuar com a prática altamente positiva dos conselhos consultivos e preservar o seu valor através do seu uso proporcionado.

## *Output* e resultados

A ERSE recolhe regularmente dados dos agentes do mercado. Apesar de os procedimentos assegurarem que as empresas não recebem múltiplos pedidos de dados de diferentes direções do regulador, não existe qualquer portal central que permita às empresas reguladas submeter a sua informação. É utilizada uma nova plataforma entre reguladores para a supervisão dos setores do petróleo e biocombustíveis, mas ainda não foi estendida à eletricidade e ao gás natural.

O regulador não presta informações sobre o seu próprio desempenho relativamente a um conjunto de indicadores abrangentes, mas está em curso um trabalho para definir indicadores de desempenho associados ao atual plano estratégico.

### *Principais recomendações*

- Reduzir a carga regulamentar para o setor, simplificando a recolha de dados e colaborando num “balcão único” para todo o setor energético.
- Acompanhar o próprio desempenho da ERSE, utilizando o quadro estratégico para definir indicadores de desempenho para a organização.
- Usar a produção de relatórios como uma oportunidade para mostrar às principais partes interessadas o valor da regulação económica independente.

# Avaliação e recomendações

## Introdução

A presente avaliação de desempenho analisa os sistemas de governança externa e interna da *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos* portuguesa (ERSE) e apresenta recomendações de políticas que visam melhorar o desempenho da entidade reguladora. O documento baseia-se no trabalho de uma missão virtual entre pares que teve lugar entre o dia 15 e o dia 19 de junho de 2020.[1] Foi apresentado para discussão pela Rede de Reguladores Económicos da OCDE, na sua reunião de 17 de novembro de 2020 e, após uma ronda de comentários dos delegados, finalizado para publicação.

A ERSE é o regulador económico independente de Portugal para os setores elétrico, do gás natural e dos combustíveis e para a rede de mobilidade elétrica. Começou a operar em 1997 como Entidade Reguladora do Setor Elétrico, em simultâneo com a liberalização do setor elétrico português. O regulador tem proporcionado estabilidade e previsibilidade ao setor ao longo dos anos e, graças às suas competências e capacidade técnicas, a sua atuação é apreciada pelas partes interessadas no setor, sendo amplamente visto como um forte ativo para o sistema regulador. Ao longo dos anos, o regulador tem demonstrado flexibilidade e tem sido bem-sucedido nas novas funções que tem vindo a assumir. Este facto tem sido acompanhado por uma agilidade comprovada em adaptar a governação e a prática regulatória às novas tendências e desafios e, mais recentemente, à pandemia da COVID-19. A agilidade continuará a ser importante na economia pós-COVID-19 e, de um modo mais geral, para a regulação de um setor em rápida mudança, impulsionado pelo progresso tecnológico e pela política de descarbonização da economia portuguesa. Neste contexto, a ERSE precisará de continuar a olhar para o futuro nas suas decisões e procurar facilitar a experimentação e a inovação, mantendo simultaneamente o forte sentido de continuidade histórica, estabilidade e previsibilidade. Uma coordenação reforçada e clareza de funções, bem como a estabilidade e equilíbrio do quadro de recursos do regulador, serão elementos necessários para a construção desta abordagem e exigirão um maior diálogo com o poder executivo. Finalmente, a monitorização da evolução em direção aos objetivos estratégicos do regulador e a comunicação dos resultados do seu desempenho a um vasto leque de partes interessadas demonstrarão ainda mais o valor da ERSE e os méritos de uma regulação económica independente.

## Papel e objetivos

### *Mandato*

**Como regulador económico português para a eletricidade, gás natural, combustíveis e rede de mobilidade elétrica, a ERSE proporciona estabilidade e confiança no setor, através de decisões transparentes e previsíveis.** A atividade da ERSE está mais desenvolvida nos domínios da regulação da eletricidade e do gás natural, estando em linha com a legislação europeia adotada para estes setores nos últimos 25 anos. Os objetivos da ERSE, claramente definidos na legislação, são os seguintes: i) proteger os consumidores; ii) assegurar o cumprimento, por parte das entidades reguladas, das obrigações de serviço público e outras obrigações; iii) assegurar a integridade do mercado; iv) promover

a qualidade do serviço; v) assegurar a concorrência entre os agentes do mercado; vi) e resolver os litígios entre as entidades regulamentadas e entre os consumidores e os operadores do mercado.

**A ERSE tem abordado a expansão do seu mandato ao setor dos combustíveis de forma eficaz, superando vários desafios.** A lei ampliou três vezes os setores supervisionados pela ERSE desde a sua criação: ao gás natural em 2002, à rede de mobilidade elétrica em 2012 e ao setor dos combustíveis em 2018. As novas responsabilidades no setor dos combustíveis marcam um afastamento do trabalho tradicional da ERSE de regulação dos monopólios naturais nas indústrias de rede. No setor dos combustíveis, a ERSE é responsável pela regulação dos mercados *downstream*. A regulação nos setores dos produtos petrolíferos e dos biocombustíveis assenta, em grande parte, na regulação *ex-post*, com a Autoridade da Concorrência (AdC) a desempenhar um papel importante até 2018. No entanto, no contexto da transição energética, há benefícios em levar os combustíveis e os biocombustíveis para o âmbito de competências da ERSE e permite que o regulador tenha uma visão holística dos diferentes segmentos do setor energético. O novo papel trouxe consigo desafios de clareza de funções e de coordenação com outros organismos públicos que já eram ativos no setor dos combustíveis, mas a ERSE encontrou soluções viáveis para ultrapassar qualquer ambiguidade na legislação. O financiamento sustentável e previsível para esta área de trabalho do regulador continua, no entanto, a ser uma questão (consultar as secções "*Input*" para mais informação).

**Com a liberalização dos mercados retalhistas da eletricidade e gás, a entidade reguladora tem dado, nos últimos anos, uma ênfase crescente às suas funções de defesa do consumidor.** O setor português conta agora com 29 comercializadores no setor elétrico e 12 no mercado retalhista do gás, para além dos comercializadores de último recurso (CUR). O regulador tem uma equipa dedicada ao tratamento de reclamações dos consumidores e à mediação de litígios entre os operadores e os consumidores, tendo-se concentrado em prestar informações claras e numa linguagem simples, de forma a melhor informar os consumidores de energia sobre os seus direitos. Faculta financiamento e formação a centros de arbitragem de todo o país que tratam de reclamações dos consumidores no setor da energia. Oferece também formação às associações de consumidores domésticos que fazem parte dos seus conselhos consultivos, a fim de desenvolver a sua capacidade de contribuir para as deliberações. As partes interessadas reconhecem e valorizam o papel da ERSE a este respeito. Um estudo recente solicitado pelo regulador concluiu que o apoio ao consumidor é visto como a área de atividade da ERSE que mais tem crescido. Uma reestruturação interna da ERSE planeada pretende reunir as funções relacionadas com a defesa do consumidor para reforçar ainda mais o trabalho do regulador nesta área.

### *Funções e poderes*

**No geral, a ERSE tem poderes suficientes para desempenhar as suas funções, embora possa haver um intervalo de tempo entre a assunção de novas responsabilidades e a expansão dos seus poderes de execução.** As funções e poderes da ERSE incluem a regulação, a consultoria, a mediação, a supervisão e o sancionamento (Tabela 1). O regulador carece atualmente de poderes sancionatórios nos setores grossistas da energia, mobilidade elétrica e, em menor grau, no setor dos combustíveis. O Regime Sancionatório do Setor Energético ainda não foi atualizado de modo a incluir a mobilidade elétrica ou a implementação do REMIT, enquanto o "Regulamento relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia" ("REMIT") confere à ERSE responsabilidades de supervisão para monitorizar os mercados grossistas e investigar potenciais abusos de informação privilegiada e manipulações do mercado.. A ERSE aguarda a transposição das diretivas da UE para a legislação nacional.

**As funções da ERSE expandem-se para além das fronteiras nacionais para abrangerem o mercado único da eletricidade com a Espanha, onde tem poderes consultivos.** A ERSE faz parte do Conselho de Reguladores do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL), criado através de um acordo internacional entre Espanha e Portugal em 2004, para tratar de questões relacionadas com o desenvolvimento do

mercado único de eletricidade. O Conselho do MIBEL é composto pelas autoridades reguladoras espanholas dos valores mobiliários (a *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, CNMV) e da energia (a *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, CNMC) e pelas correspondentes entidades portuguesas, a CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) e a ERSE. No entanto, os agentes do mercado manifestaram receios em relação ao insuficiente alinhamento regulatório através do MIBEL. A regulação do mercado retalhista, em ambos os lados da fronteira, permanece diferente, o que pode levar a diferentes níveis de custos comerciais nos dois países. Isto pode constituir um desafio para os agentes do mercado transfronteiriços e pode levar a diferentes níveis de preços ao consumidor, impedindo o funcionamento de um verdadeiro mercado único. Dado que o Conselho não tem poder executivo, a sua função principal é ser um mecanismo para a partilha de informação. O projeto de regulamento para o funcionamento do MIBEL, a ser aprovado em Portugal ou em Espanha, está sujeito à emissão obrigatória de pareceres coordenados e não vinculativos pelo Conselho.

### Tabela 1. Funções regulatórias da ERSE por setor

| Setor | Funções reguladoras<br>A ERSE é responsável pela preparação e aprovação dos seguintes regulamentos: |
|---|---|
| Eletricidade | Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações<br>Regulamento de Relações Comerciais<br>Regulamento Tarifário<br>Regulamento da Qualidade de Serviço<br>Regulamento de Operação das Redes |
| Gás natural | Regulamento do Acesso às Redes, às Infraestruturas e às Interligações<br>Regulamento de Relações Comerciais<br>Regulamento Tarifário<br>Regulamento da Qualidade de Serviço<br>Regulamento de Operação das Infraestruturas |
| Combustíveis | Regulamento relativo ao Processo de Armazenagem, Recolha e Troca de Garrafas de Gás de Petróleo Liquefeito (RTGPL) Regulamento relativo ao regime de cumprimento do dever de informação do comercializador de combustíveis derivados do petróleo e de GPL ao consumidor<br>Regulamento de Relações Comerciais do GPL canalizado<br>Regulamento da Qualidade de Serviço do GPL canalizado<br>Regulamento Tarifário do GPL canalizado<br>Regulamento sobre a Qualidade de Abastecimento dos Combustíveis |
| Mobilidade elétrica | Regulamento da Mobilidade Elétrica |

Fonte: Questionário da OCDE, 2019.

*Recomendações:*

- **Defender** a expansão de poderes sancionatórios adequados para os setores do REMIT, mobilidade elétrica e combustíveis. A ERSE poderia capitalizar o seu conhecimento da próxima legislação da UE através do seu envolvimento na ACER e noutras organizações europeias, de forma a envolver-se proativamente com o governo no desenvolvimento de legislação nacional que conceda à ERSE poderes adequados em tempo útil**.**
- **Fundamentar** uma maior integração e harmonização com Espanha no contexto do mercado ibérico.
    - No contexto da implementação do Pacote de Energia Limpa da UE, em particular para as medidas centradas no retalho, a ERSE poderia **identificar** áreas onde poderia adotar uma abordagem comum com a CNMC, no sentido de harmonizar aspetos da regulação do mercado retalhista para simplificar os agentes do mercado que operam em ambos os mercados e aumentar o nível de concorrência e os benefícios para os consumidores. Áreas específicas podem incluir: regulamentação dos contadores inteligentes, informação ao consumidor e requisitos de faturação.

- **Ponderar** a criação de um comité consultivo transfronteiriço com representantes dos agentes de mercado, dos utilizadores e consumidores de ambos os lados da fronteira. Este grupo poderia ser encarregado de identificar barreiras à harmonização e melhores resultados para os utilizadores/consumidores e poderia ser utilizado como grupo de discussão para propostas e políticas.

### *Quadro estratégico (visão, missão e objetivos)*

**O quadro estratégico do regulador está consubstanciado num plano quadrienal que poderia ser reforçado por um maior foco nos resultados desejados.** A ERSE opera no âmbito de um plano estratégico quadrienal (2019-2022) que estabelece os objetivos que abrangem as diferentes atividades do regulador. O plano é definido de forma participativa, incluindo as diferentes equipas técnicas e os quadros superiores da ERSE. O plano estabelece cinco objetivos estratégicos e 27 prioridades associadas (Tabela 2). Os objetivos são formulados de acordo com as diferentes atividades que a ERSE realiza e não de acordo com os resultados que a ERSE procura alcançar. Muitos dos objetivos e prioridades são um agregado de várias prioridades e partes responsáveis, o que dificulta a sua monitorização e relato. O plano não inclui metas e indicadores de desempenho, perdendo-se uma oportunidade de usá-lo para definir a ERSE como autoridade reguladora focada nos resultados e de se usar o plano para a direção estratégica das atividades do regulador e para a comunicação do seu desempenho. Reconhecendo o valor desta abordagem, a ERSE está a trabalhar na definição de indicadores por objetivo / prioridade estratégica (consultar a secção "*Output* e Resultados" para mais recomendações).

**Tabela 2. Objetivos estratégicos da ERSE analisados de acordo com a estrutura quadro da OCDE "*input*-processo-*output*-resultados" da OCDE**

| Objetivos estratégicos | Prioridades | Tipo de prioridade |
|---|---|---|
| 1. Incentivar o conhecimento e a participação ativa da sociedade na regulação do setor energético e garantir a proteção dos interesses dos consumidores presentes e futuros | • Combater a iliteracia energética promovendo a formação e informação dos consumidores e restantes interessados sobre os assuntos relacionados com o setor energético | RESULTADOS / OUTPUT |
| | • Assegurar a proteção dos consumidores num ambiente de inovação e desenvolvimento de novos serviços | RESULTADOS |
| | • Dinamizar a comunicação externa da ERSE e adequar conteúdos consoante os destinatário | PROCESSO |
| | • Inovar na disponibilização estruturada de informação setorial relevante | PROCESSO |
| | • Reforçar a participação pública na tomada de decisões regulatórias | PROCESSO |
| 2. Promover a regulação eficiente dos monopólios naturais, num contexto de descentralização e inovação | • Avaliar os impactes e reforçar a fundamentação das decisões regulatórias | PROCESSO |
| | • Promover o estabelecimento de condições de acesso às redes e infraestruturas de forma transparente, não discriminatória e indutora de eficiência global, na sua vertente técnica e comercial | RESULTADOS |
| | • Promover a definição de proveitos permitidos assente na sustentabilidade económica das infraestruturas e na criação de valor para os consumidores, num contexto de descentralização e inovação | PROCESSO |
| | • Promover o desenvolvimento de redes inteligentes economicamente eficientes e a disponibilização de serviços associados, colocando a digitalização ao serviço do consumidor e da sociedade | RESULTADOS |
| | • Promover uma estrutura tarifária eficiente, num contexto de descentralização e inovação | OUTPUT |
| | • Pensar as metodologias de regulação dos monopólios naturais com vista ao seu aperfeiçoamento, num contexto de descentralização e inovação | OUTPUT |
| 3. Aprofundar o funcionamento dos mercados grossistas e retalhistas, reforçar a confiança e possibilitar o | • Contribuir para a harmonização e integração dos mercados ibéricos, regionais e europeus de energia | RESULTADOS |
| | • Promover uma regulação clara, percetível e com maior definição normativa | PROCESSO |

| Objetivos estratégicos | Prioridades | Tipo de prioridade |
|---|---|---|
| envolvimento dos consumidores no mercado | • Assegurar a supervisão continuada dos mercados e a monitorização das obrigações regulamentares e consolidar a ação sancionatória | PROCESSO |
| | • Promover a eficiência dos mercados e implementar uma cultura de gestão do risco (garantias) nos setores regulados | RESULTADOS & PROCESSO |
| | • Fomentar a participação ativa dos consumidores e a flexibilidade da procura | PROCESSO |
| 4. Promover uma regulação clara, eficaz e dinâmica num contexto de transição energética | • Monitorizar o cumprimento de disposições legais e regulamentares, melhorando as ações de proximidade junto dos consumidores e das empresas e os processos de prestação de informação à ERSE pelas mesmas | PROCESSO / OUTPUT |
| | • Promover um quadro regulamentar transparente, integrado e harmonizado que assegure a complementaridade dos setores regulados e que garanta uma regulação dinâmica mediante o desenvolvimento de projetos piloto | OUTPUT |
| | • Promover a eficiência energética de forma integrada em todos os vetores energéticos | RESULTADOS |
| | • Identificar, perspetivar e influenciar novas tendências e desenvolvimentos no setor energético | OUTPUT |
| | • Incorporar os desafios da transição energética e perspetivar a ação sancionatória nesse contexto | PROCESSO |
| 5. Afirmar a excelência da ERSE | • Aperfeiçoar a estratégia de comunicações interna e a partilha de conhecimento | INPUT |
| | • Promover a cooperação da ERSE com entidades congéneres e outras instituições nacionais e internacionais | INPUT |
| | • Assegurar a valorização dos recursos humanos, promovendo a sua capacitação e adequação aos novos desafios | INPUT |
| | • Desenvolver para uma cultura de planeamento e gestão, adotando ferramentas de controlo e monitorização das atividades desenvolvidas na ERSE | INPUT |
| | • Orientação para uma cultura de segurança da informação e proteção de dados pessoais | INPUT |
| | • Afirmar as preocupações da ERSE no âmbito da responsabilidade social, nomeadamente no envolvimento em causas sociais e na sustentabilidade ambiental | PROCESSO |

Notas: O Quadro para a Avaliação das Políticas Regulatórias da OCDE utiliza uma lógica de "input-processo-output-resultados" que decompõe o processo de regulação numa sequência de etapas distintas. A lógica "input-processo-output-resultados" é flexível e pode ser aplicada tanto para avaliar práticas para melhorar as políticas de regulação em geral, como também para avaliar as políticas de regulatórias em setores específicos, com base na identificação de objetivos estratégicos relevantes.
Fonte: Análise da OCDE baseada nos objetivos estratégicos da ERSE para 2019-2022. Plano estratégico 2019-2022, ERSE, https://www.erse.pt/media/x23cbptt/plano-estrat%C3%A9gico-e-financeiro-plurianual-2019-2022.pdf.

**Uma estrutura estratégica mais ambiciosa e redigida com palavras simples apoiaria a identidade da ERSE como autoridade reguladora voltada para o futuro**. O papel do regulador e o seu trabalho técnico são valorizados e compreendidos pelo setor regulado e outras partes interessadas próximas que fazem parte dos seus conselhos consultivos. Contudo, há uma perda de oportunidades no que diz respeito à projeção da sua visão e à utilização do seu quadro estratégico para levar a mensagem do seu valor a um público mais vasto (Figura 1). Além disso, o trabalho da ERSE voltado para o futuro (como a utilização de projetos-piloto regulatórios)bem como a sua capacidade de proporcionar previsibilidade ao setor e proteção ao consumidor, poderiam estar melhor identificadas no plano estratégico. Por exemplo, enquanto que o plano estratégico do regulador inclui uma secção analítica sobre tendências, desafios e os conceitos de inovação e regulação dinâmica aparecem nos objetivos estratégicos, a visão e a missão do regulador não articulam a forma como a ERSE se enquadra no quadro geral e contribui para impulsionar o progresso no setor energético.

**Figura 1. Visão e Missão da ERSE**

Fonte: Plano estratégico 2019-2022, ERSE, https://www.erse.pt/media/x23cbptt/plano-estrat%C3%A9gico-e-financeiro-plurianual-2019-2022.pdf.

*Recomendações*

- **Reforçar** o quadro estratégico do regulador, introduzindo uma linguagem mais focada nos resultados e mais acessível a todos os níveis (Caixa 1). Tal pode ser realizado no próximo plano estratégico do regulador, a definir de forma participativa, incluindo as equipas internas e as partes interessadas do setor, partindo de uma avaliação do atual plano e das lições aprendidas.
  - **Redigir** os principais elementos do quadro estratégico (visão, objetivos estratégicos) como resultados que a ERSE procurará concretizar, em vez de descrições das atividades da ERSE.
  - **Conceber** a "visão" como uma declaração de um futuro desejado (horizonte temporal de 10-20 anos) e a "missão" como uma declaração daquilo que o regulador faz.
  - **Expressar** como a ERSE se enquadra no plano geral e pode contribuir para impulsionar o setor num contexto rápidas de mudanças. Tornar explícita a ligação entre o trabalho técnico do regulador e o valor que este traz para o setor, de forma a que possa ser entendido por um vasto público.
  - **Acompanhar** o plano estratégico com objetivos claros e definidos no tempo que possam ser monitorizados (ver Caixa 2 e a secção "*Output* e Resultados").

- **Conceber** e **implementar** uma estratégia e um plano de comunicação para a visão e quadro estratégico da ERSE, com atividades e objetivos distintos para as partes interessadas internas e externas. A estratégia precisará de orçamento e recursos para a sua implementação.
- **Publicar** resumos ou perguntas & respostas aos cidadãos juntamente com os relatórios, estudos e códigos regulamentares da ERSE, utilizando uma linguagem simples e clara para comunicar as atividades do regulador a um público mais vasto e não-técnico.

- **Reforçar** a identidade da ERSE como uma autoridade reguladora voltada para o futuro, continuando a articular o seu apetite pela experimentação e flexibilidade, procurando alargar as fronteiras.
  - **Mapear** as áreas onde a organização está disposta a ser mais ousada e a assumir mais riscos (Caixa 3). Os "Princípios e Boas Práticas para a Aplicação da regulamentação e Inspeções da OCDE" (OECD, 2014[1]) também dão orientações para a avaliação de risco e desenvolvimento de respostas regulatórias. Aconselha que: todas as atividades executivas devem ser fundamentadas por uma análise de risco; cada atividade e negócio devem ter seu nível de risco avaliado e os recursos associados à sua execução devem então ser distribuídos em concordância. Igualmente, cada conjunto de regulamentos deve também ser priorizado proporcionalmente aos riscos que estão a tentar tratar.
  - **Continuar a desenvolver** a assunção de riscos e a experimentação no campo da inovação, por exemplo, utilizar, de forma continuada, os projetos-piloto, aumentar a dimensão dos projetos-piloto, estabelecer parceiras ou aumentar as conversações bilaterais com o setor sobre o processo de inovação, etc. (Caixa 4).

### Caixa 1. Declaração de Visão e Missão

**Regulador Australiano de Energia (AER)**

A AER e os outros organismos do mercado no setor energético australiano operam num quadro com um objetivo estatutário abrangente, conhecido como "Objetivo Nacional da Eletricidade (*"National Electricity Objective"*), o qual consiste em "promover o investimento eficiente e o funcionamento e uso eficiente, dos serviços de eletricidade para os interesses de longo prazo dos consumidores de eletricidade".

Este objetivo é referenciado no início da maioria dos documentos e decisões da AER e é amplamente conhecido pelo setor. Neste âmbito, a AER como organização também estabelece uma finalidade e objetivos estratégicos. A AER estabelece que o seu objetivo é "trabalhar para fazer melhores consumidores de energia, agora e no futuro". Os objetivos estratégicos da AER e as suas atividades regulatórias são concebidos de forma a fazer avançar o propósito do regulador. Tal é explicado na declaração estratégica e no plano corporativo anual.

Fonte: Informação fornecida pela AER, 2020.

**Comissão de Serviços Essenciais da Austrália do Sul (ESCOSA)**

A ESCOSA tem um objetivo de longo prazo definido como "a proteção dos interesses de longo prazo dos consumidores do Sul da Austrália, no que diz respeito ao preço, qualidade e fiabilidade dos serviços essenciais", o qual se encontra definido na legislação. A partir deste objetivo, o regulador construiu a sua missão acrescentando "valor de longo prazo à comunidade da Austrália do Sul, cumprindo o seu objetivo através das suas decisões e conselhos regulamentários independentes, éticos e especializados". No seu documento estratégico, a ESCOSA vai mais longe e define os valores

que lhe permitirão alcançar o seu objetivo estatutário e, assim, orientar as suas atividades regulatórias: capacidade de resposta, responsabilização, inovação e construção de relações inclusivas.

Fonte: Informação fornecida pela ESCOSA, 2020.

**Autoridade Britânica de Conduta Financeira (FCA), Reino Unido**

A FCA publicou em 2017 o seu documento de Missão que constitui o quadro com base no qual a FCA toma as decisões estratégicas e vai buscar a fundamentação do trabalho realizado e as ferramentas utilizadas para implementar a regulamentação desenvolvida. A par de uma explicação das suas competências reguladoras no âmbito dos seus três objetivos operacionais, a FCA incluiu na Missão o seu quadro de tomada de decisão, o qual explica ao público como as decisões reguladoras são tomadas no âmbito dos objetivos da FCA.

Além disso, através da Missão, a FCA identificou cinco tipos de perigos e mapeou-os ao longo dos seus objetivos operacionais. Todos os anos, inclui no seu relatório anual como as suas ferramentas de regulação e execução foram utilizadas para reduzir e prevenir estes perigos.

### Tabela 3. Missão da FCA: tipos de perigos para os consumidores de serviços financeiros

| Tipo de perigo | Objetivos operacionais da FCA correspondentes |
|---|---|
| A confiança e a participação nos mercados são ameaçadas por condutas inaceitáveis, tais como abuso de mercado, desempenho duvidoso ou por falhas desordenadas | Integridade do mercado<br>Defesa do consumidor<br>Concorrência efetiva |
| Os consumidores compram ou são-lhes vendidos produtos desadequados; mau serviço ao cliente | Defesa do consumidor<br>Concorrência efetiva |
| Importantes necessidades dos consumidores não são satisfeitas, devido a lacunas na gama de produtos existentes, exclusão de consumidores e falta de resiliência do mercado | Defesa do consumidor<br>Concorrência efetiva |
| Preços demasiado altos ou qualidade demasiado fraca | Concorrência efetiva<br>Defesa do consumidor |
| Risco de significativos de efeitos secundários prejudiciais nos mercados mais vastos, na economia do Reino Unido e na sociedade em geral (por exemplo, crime / terrorismo) | Integridade do mercado<br>Defesa do consumidor |

Fonte: Autoridade Britânica de Conduta Financeira, A nossa Missão, 2017, https://www.fca.org.uk/publication/corporate/our-mission-2017.pdf.

### Caixa 2. Utilização de indicadores-chave de desempenho na Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL)

A ANEEL mede o seu desempenho usando KPI (ou "indicadores estratégicos"). Estes estão associados aos objetivos estratégicos, os quais, por sua vez, são definidos pela ANEEL no seu planeamento estratégico ou pela lei. Um departamento (o Gabinete do Diretor-Geral) fica incumbido de monitorizar os indicadores de desempenho. Qualquer colaborador da ANEEL pode consultar, em qualquer momento, o desempenho dos indicadores, através de um portal disponível na intranet.

A ANEEL tem um total de 61 indicadores estratégicos, associados aos 16 objetivos estratégicos. Através do relatório anual, a ANEEL oferece uma visão geral do seu desempenho ao longo do tempo, através da apresentação de todos os indicadores estratégicos e da sua comparação com as metas anuais.

Os indicadores estratégicos são categorizados da seguinte forma, por forma a cobrir todas as áreas do regulador:

- 7 indicadores estratégicos para os objetivos estratégicos associados aos **resultados**;
- 34 indicadores para os objetivos estratégicos associados aos **processos;** e
- 20 indicadores para os objetivos estratégicos associados às **pessoas e recursos**.

Os indicadores estratégicos são concebidos para serem abrangentes e para medirem uma grande variedade de aspetos - ambos sob a influência direta da ANEEL, e o resultado de fatores externos. Por exemplo, enquanto a ANEEL pode influenciar diretamente o indicador das suas decisões regulamentares serem atempadas, o indicador da taxa média de incumprimento das obrigações do setor será, provavelmente, afetado por questões fora do controle direto da ANEEL.

O desempenho de cada indicador alimenta-se diretamente da avaliação dos objetivos estratégicos. Portanto, a pontuação composta de cada objetivo estratégico é calculada com base nas pontuações de cada um dos indicadores individuais.

Este é um meio tangível para a ANEEL, em primeiro lugar, monitorizar internamente a evolução da concretização dos seus objetivos estratégicos, através da pontuação dos indicadores estratégicos, as quais, por sua vez, são utilizadas pelas equipas com o objetivo de traduzir os seus objetivos em metas tangíveis (e mensuráveis) e, em segundo lugar, para prestar contas às partes interessadas através do relatório anual.

Fontes: Informação fornecida pela ANEEL, 2020; Relatório Anual da ANEEL, 2019, https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Exerc%C3%ADcio+-+2019/b755a474-25e9-994d-7f00-c8a6ec8d8b86.

### Caixa 3. Declaração de Apetência pelo Risco da Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda

A Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda criou uma Declaração de Apetência pelo Risco para articular o nível e o tipo de risco que o regulador tolerará enquanto cumpre a sua missão e visão. A declaração constitui uma componente importante do Quadro de Gestão de Risco da organização.

A declaração pretende funcionar como um guia para a gestão, indicando:

- As áreas onde a conformidade é fundamental e onde é necessária uma abordagem adversa ao risco;
- As áreas onde a inovação é encorajada; e
- Como o regulador equilibra o risco e a oportunidade na persecução de valor.

O principal objetivo do Quadro de Gestão de Risco é integrar o processo de gestão de risco nos vários processos operacionais e de governação da organização. Estes incluem estratégia e planeamento, gestão, comunicação de resultados, desenvolvimento de políticas, valores e cultura.

Como parte do Quadro de Gestão de Risco, a CRU criou uma Declaração de Apetência pelo Risco que afirma que a CRU tem geralmente um apetite pelo risco conservador. A CRU age de acordo com esta Declaração de Apetência pelo Risco para atingir os seus objetivos estratégicos. A CRU reconhece que não é prático ou desejável evitar todos os riscos. Assim, a CRU tolera algum risco na prossecução da sua missão e dos seus valores. A aceitação de qualquer risco está sujeita à garantia de que os

potenciais benefícios e riscos são totalmente compreendidos e de que foram estabelecidas medidas para mitigar os riscos. A Declaração de Apetência pelo Risco estabelece várias categorias de riscos e a CRU contemplou uma série de fatores para determinar a sua tolerância em relação a cada um desses riscos. As categorias de riscos consideradas pela CRU são as seguintes:

- Reputação
- Legais e de conformidade
- Financeiros
- Estratégia / projeto
- Formulação de políticas
- Operacionais
- Tecnológicos
- Trabalhadores / Gestão de talentos
- Externos
- Partes interessadas e comunicações

A Declaração de Apetência pelo Risco visa ser um documento vivo. A CRU revê anualmente a sua tolerância ao apetite pelo risco, de modo a refletir as mudanças no ambiente externo.

Fonte: Informação fornecida pela CRU, 2020.

### Caixa 4. Projetos-piloto regulatórios na energia no regulador de energia do Reino Unido, Ofgem

A Ofgem lançou em julho de 2020 o seu renovado Projetos-piloto na Regulação da Energia. Este documento resulta da experiência de 2017, quando a Ofgem trabalhou com 68 inovadores do setor energético, recrutados através de dois processos de candidatura destinados a projetos-piloto. A Ofgem analisou os resultados destes projetos-piloto coortes e publicou um relatório sobre *"Perceções da gestão de projetos-piloto regulatórios".* Este relatório não só forneceu ao regulador uma visão valiosa sobre como adaptar os futuros programas de projetos-piloto, como também possibilitou transparência e deu aos futuros candidatos maior informação do processo.

O serviço de projetos-piloto complementa as atuais reformas da Ofgem, permitindo aos pioneiros inovadores testar ou lançar novos produtos, serviços, metodologias e modelos de negócio sem que se apliquem algumas das regras habituais. Estas podem ser regras que a Ofgem controla (geralmente nas licenças) ou, em algumas situações, regras provenientes dos regulamentos (códigos) propriedade do setor que suportam as operações diárias do sistema energético. Os projetos-piloto oferecem uma variedade de ferramentas a inovadores de todas as áreas reguladas, incluindo comercializadores, produtores e empresas da rede de energia, ou mesmo àqueles que não são regulados diretamente pela Ofgem (por exemplo, intermediários de terceiros e prestadores de serviços de energia).

O ano de 2020 é considerado o momento ideal para a utilização dos projetos-piloto, uma vez que o sistema energético e o comportamento dos consumidores estão a evoluir. Além de responder ao desafio de longo prazo de se chegar à neutralidade carbónica, os projetos-piloto podem ajudar os inovadores e os participantes do setor a responder aos desafios mais imediatos trazidos pela COVID-19, com os padrões de procura dos consumidores a mudar à medida que mais pessoas trabalham a partir de casa e existe mais confiança na produção da energia renovável graças à menor procura industrial.

Os Projetos-piloto Regulatórios na Energia" são geridos pela equipa da Ofgem dedicada ao *Innovation Link*, a qual oferece apoio na regulação energética às empresas que querem lançar novos produtos, serviços ou modelos de negócio e atuará como único ponto de entrada aos inovadores que também desejam aceder à flexibilidade disponível nos códigos do setor que desenvolveram as capacidades dos projetos-piloto.

Fonte: Informação fornecida pela Ofgem, 2020.

### *Coordenação*

**Não existem mecanismos permanentes de coordenação setorial entre os diferentes intervenientes no setor energético português.** No entanto, o governo estabelece grupos *ad hoc* que parecem funcionar bem. O ministério responsável pelo setor energético (o Ministério do Ambiente e da Ação Climática, MAAC) cria grupos de trabalho ou de especialistas sobre temas específicos, quando necessário. A ERSE participa, mediante convite, nestes grupos de trabalho.

**A ERSE conta com três conselhos consultivos independentes que, de diversas formas, desempenham um papel significativo no apoio à coordenação entre as partes interessadas incluindo entidades públicas (incluindo o MAAC), as associações de consumidores e o setor.** Embora o objetivo principal dos conselhos consultivos seja o de proporcionar um fórum de consulta sobre as decisões do regulador, os mesmos servem um objetivo secundário e indireto de permitir discussões multilaterais entre os principais intervenientes no setor, no lugar de processos de consulta unilaterais ou bilaterais entre o regulador e as suas partes interessadas. Esta é uma fonte de grande valor para o setor energético português, uma vez que permite aos agentes compreenderem as perspetivas uns dos outros e desenvolverem relações de confiança ao longo do tempo. Desta forma, os conselhos proporcionam estabilidade às partes interessadas e chegam a um consenso nas suas declarações nuns impressionantes 90% dos casos.

**A ERSE é clara no seu papel e responsabilidades perante os outros atores no setor e tomou medidas proativas para responder aos desafios de coordenação, quando necessário, mas a direção de responsabilidades entre as entidades nem sempre é clara para o setor regulado ou para o público.** A ERSE coordena em conjunto com um grande número de organizações, a nível nacional e internacional. O regulador está explicitamente habilitado e obrigado pelos seus estatutos a cooperar com outros organismos por forma a cumprir os objetivos comuns. Para superar os casos de ambiguidade nas responsabilidades, a ERSE estabeleceu também uma série de acordos de cooperação. No entanto, a resolução de sobreposição requer frequentemente uma clarificação caso a caso. A ERSE tem, por vezes, proposto nova legislação quando identifica lacunas ou sobreposição de responsabilidades e mantém um registo das instituições com as quais partilha competências conjuntas. Embora a legislação defina as obrigações de coordenação entre a ERSE e outros organismos públicos para a emissão de pareceres não vinculativos (por exemplo, com a Autoridade da Concorrência, AdC), não existem mecanismos para assegurar aspetos mais amplos de coordenação, tais como a partilha de informação. Além disso, a recente reorganização das funções reguladoras entre a ERSE, a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a ENSE parece ter semeado confusão e a nova direção de responsabilidades parece não estar clara.

**A área da defesa do consumidor requer uma coordenação particularmente cuidadosa, dado o grande número de entidades envolvidas no tratamento das reclamações.** Várias organizações estão potencialmente envolvidas, incluindo a ERSE, a ENSE, a Direção-Geral do Consumidor, a DECO (Associação Privada de defesa dos direitos dos consumidores), a ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica), assim como nove centros de arbitragem independentes. A maioria dos centros de arbitragem serve uma determinada região e não são especializados no setor energético; cobrem todos

os setores da economia e só podem processar reclamações particulares e não, por exemplo, de pequenas empresas. Sete dos centros são parcialmente financiados[2] pela ERSE e também recebem formação da ERSE. Existe também uma disparidade no tipo de mandato entre as diferentes instituições envolvidas na defesa do consumidor: por exemplo, as decisões dos centros de arbitragem são vinculativas, ao contrário da ERSE, que não tem o poder de impor uma resolução num litígio. O grande número de organizações envolvidas pode reduzir a coerência e a previsibilidade das decisões para com os agentes do mercado, se cada organização seguir diferentes processos ou interpretar e aplicar as regras de forma diferente. O sistema também pode ser prejudicial para o consumidor, pois os consumidores podem se sentir confusos ou intimidados pelos processos complexos ou pouco claros para apresentar uma reclamação.

*Recomendações*

- **Avaliar** quais as áreas de trabalho que poderiam beneficiar da existência de mecanismos formais de coordenação:
  - **Considerar estabelecer** um mecanismo formal de coordenação com a AdC que inclua disposições para a partilha de informação. O acordo de cooperação poderia cobrir pontos como a propriedade dos dados, para que finalidades essa informação poderia ser usada e por quanto tempo e quem tem o dever de agir em relação a informação que indique prejudicar a concorrência, etc.
  - **Investir** no desenvolvimento de um forte entendimento das diferentes funções operacionais da ERSE, ENSE e DGEG. Tal poderia ser facilitado por soluções simples, desde a utilização do mesmo texto nos três *sites* até à produção de informação mais detalhada, como, por exemplo, a publicação de um documento sobre a "abordagem à supervisão", para explicar aos mercados a atual direção de responsabilidades no setor, que tipos de entidades podem esperar visitas da ERSE e o que é que a ERSE irá analisar. A criação de um "balcão único" para a recolha de dados e processos administrativos poderia também aliviar a carga regulatória.
- **Defender** uma avaliação da eficácia do atual sistema de reclamações dos consumidores para o setor da energia. A avaliação poderia ser executada conjuntamente por organismos públicos interessados e realizada por uma parte externa. Essa avaliação poderia investigar, por exemplo, se todos os intervenientes (particulares, pequenas empresas, grandes empresas, etc.) têm acesso a apoio proporcional e especializado em caso de reclamação, se a informação sobre os processos é disponibilizada de forma clara e se existe coerência entre as decisões das autoridades várias autoridades e em todo o país. Se relevante e aplicável, as conclusões dessa avaliação poderão ser utilizadas para reformular, alinhar ou consolidar práticas e mecanismos no interesse de todos os consumidores do setor energético (Caixa 5).

### Caixa 5. O papel da CRU na resolução de reclamações de clientes

A Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda é responsável pela resolução das reclamações dos clientes nos setores da energia e da água.

A Comissão tem a obrigação estatutária (definida na legislação) de prestar um serviço de resolução de reclamações a clientes domésticos e a pequenas e médias empresas que tenham uma reclamação por resolver com o seu comercializador de energia ou operador de rede. Apenas os clientes que tenham concluído o processo de resolução da reclamação com o seu comercializador ou operador de rede e não tenham conseguido chegar a uma resolução podem apresentar a sua reclamação à Comissão.

A CRU tem o poder de orientar os comercializadores / operadores de rede a resolver uma reclamação de determinada forma. Por exemplo, a Comissão pode emitir decisões e instruções aos comercializadores e operadores de rede, incluindo o pagamento de um reembolso ou compensação, quando apropriado.

As decisões finais não estão sujeitas a recurso e são vinculativas para o comercializador / operador da rede de energia. No entanto, os clientes não são obrigados a aceitar as conclusões da Comissão e são livres de levar o assunto mais longe noutro fórum, se assim o desejarem.

A CRU tem uma equipa de 5-6 colaboradores dedicados a esta função, a qual é também responsável pela elaboração de relatórios e pelo trabalho de estudos do consumidor.

O facto de ter responsabilidades na resolução de reclamações permite à CRU ter conhecimento dos problemas do setor, os quais podem fundamentar a decisão de o regulador atualizar ou não a sua regulamentação em conformidade. Ter uma única organização a interpretar e a tomar decisões sobre a conformidade das empresas de energia em relação aos regulamentos também aumenta a previsibilidade regulatória, reduz a complexidade do sistema e simplifica o processo para os consumidores.

Fonte: Informação fornecida pela CRU, 2020.

### *Contribuição para a elaboração de políticas e para as relações com os poderes executivo e legislativo*

**Dada a sua forte capacidade técnica e experiência, as opiniões da ERSE têm peso e são valorizadas pelo executivo.** A ERSE tem um papel consultivo formal e contribui para o desenvolvimento de políticas através da prestação de aconselhamento, pareceres não vinculativos, estudos e participação em grupos de trabalho. O tempo que a ERSE tem para satisfazer as solicitações pode variar desde alguns dias, para as solicitações mais informais, até um mês para as solicitações formais. As suas opiniões formais são tornadas públicas através do seu *website* e do seu relatório anual para garantir transparência. A ERSE estima que contribuir para a formulação e melhoria de políticas, leis e regulamentos consome entre 10% e 15% dos seus recursos totais, sobretudo tempo dos colaboradores. O regulador informa que é possível de gerir, embora a carga possa ser considerável se forem recebidas várias solicitações ao mesmo tempo.

**Existem processos transparentes de prestação de informações e de aprovação, mas o diálogo entre a ERSE, o executivo e o parlamento poderia ser melhorado.** O governo define a política energética geral na qual a ERSE deve agir como regulador independente. O governo e o parlamento também aprovam o orçamento anual do regulador e o respetivo plano plurianual, o seu balanço e o relatório e contas anual. Sem prejuízo da sua independência funcional, a ERSE deve manter o governo informado sobre a sua atividade regulatória, transmitindo-lhe informação sobre recomendações, propostas legislativas e projetos de regulamentos externos que se proponha adotar, bem como informação sobre os mesmos no quadro da política geral do governo para os setores regulados.[3] A ERSE informa por escrito o membro do governo responsável pela energia sobre o lançamento de consultas públicas, apresentação da proposta tarifária, da aprovação do regulamento tarifário e das decisões tarifárias. Contudo, para além disto, parece haver poucos processos institucionalizados, tais como uma declaração de expetativas, para assegurar um diálogo próximo e eficaz entre o regulador e o ministério responsável pela energia (o Ministério do Ambiente e da Ação Climática, MAAC). Inclusivamente, o regulador foi ocasionalmente surpreendido por tarefas ou responsabilidades adicionais incluídas no orçamento anual do Estado, sobre as quais não houve diálogo ou aviso prévio da parte do poder executivo ou do legislativo.

*Recomendações*

- **Tomar medidas** no sentido de criar uma relação construtiva, "sem surpresas" com o poder executivo e o legislativo:
  - Estabelecer um diálogo formal e estruturado anual, com o poder executivo. Esse diálogo poderia ajudar a estabelecer expectativas de prioridades de trabalho e resultados esperados.
  - Solicitar que o MAAC envie à ERSE uma carta, durante a elaboração do orçamento anual do Estado, que destaque quaisquer novas responsabilidades que se desviem do plano plurianual aprovado. A ERSE poderia responder formalmente antes da finalização do orçamento anual do Estado.
  - Defender a criação de um fórum de iniciativas políticas organizado pelo governo que reúna as autoridades relevantes que intervêm no setor energético (por exemplo, MAAC, DGEG, ERSE, a ENSE, ...) para partilhar as alterações às políticas que estão planeadas, as alterações legislativas ou as principais ações de supervisão (Caixa 6).

### Caixa 6. Fórum e Grelha de Iniciativas Regulatórias para o setor financeiro do Reino Unido

O *Financial Services Regulatory Initiatives Forum* (Fórum de Iniciativas Regulatórias para os Serviços Financeiros) é formado pelas cinco principais instituições com impacto no setor dos serviços financeiros (Autoridade de Conduta Financeira, Banco de Inglaterra, Autoridade Reguladora Prudencial, Regulador dos Sistemas de Pagamento, Autoridade da Concorrência e Mercados), e o departamento do governo responsável pelas Finanças como membro observador.

O papel do Fórum é melhorar a partilha de informação a nível do momento e do impacto operacional das iniciativas regulatórias. O objetivo é ajudar a gerir o impacto operacional nas empresas através da implementação destas iniciativas. O Fórum é um mecanismo de partilha de informação e de apoio à coordenação entre autoridades, centrando-se no calendário das iniciativas regulatórias. O conteúdo do regulamento continua a ser da responsabilidade de cada membro do Fórum, não detendo este Fórum poder de decisão.

O resultado público do trabalho do Fórum é a Grelha de Iniciativas Regulatórias que é publicada a cada seis meses e que estabelece o plano de trabalhos regulatórios para os doze meses seguintes. Esta irá ajudar as empresas e outras partes interessadas a compreenderem e a planearem o prazo das iniciativas que podem ter um impacto operacional significativo sobre si.

Neste momento, a Grelha funciona como um piloto de um ano e o Fórum incentiva o setor e as partes interessadas a envolverem-se na mesma e a fornecerem a sua opinião, de modo a que o seu conteúdo e formato possam ser alterados e se torne o mais útil possível para os seus utilizadores.

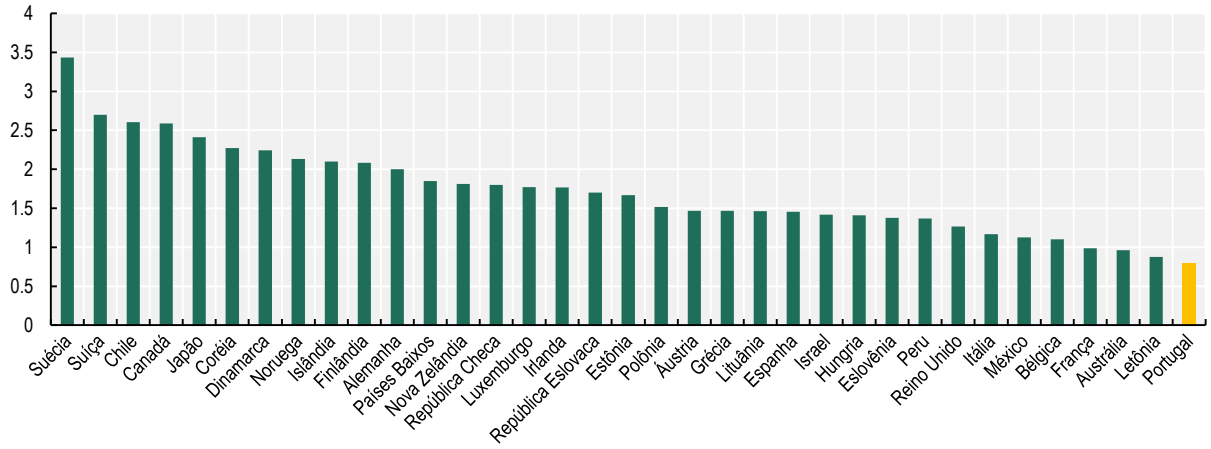
Fonte:
Autoridade Britânica de Conduta Financeira, Fórum de Iniciativas Regulatórias, 2020, https://www.fca.org.uk/publications/corporate-documents/regulatory-initiatives-grid ; Autoridade Britânica de Conduta Financeira, Grelha de Iniciativas Regulatórias, 2020, https://www.fca.org.uk/news/press-releases/financial-services-regulatory-initiatives-forum-launches-grid.

## *Independência*

**A ERSE tem um bom desempenho em várias dimensões da independência e tem políticas implementadas para promover uma cultura de independência a nível interno. No entanto, tem enfrentado restrições à sua autonomia em relação aos recursos financeiros e humanos.** De acordo com os *Indicadores da OCDE sobre a Governação dos Reguladores Setoriais* (Figura 2), a ERSE tem os

mecanismos mais próximos das boas práticas de independência[4] entre os reguladores de energia dos países da OCDE. O regulador demonstra também independência na tomada de decisões técnicas, com base em evidências empíricas e no contributo transparente das partes interessadas. O Conselho de Administração (CA), os diretores e equiparados (quadros superiores da ERSE) proporcionam uma liderança independente, fortalecida por políticas laborais pós-saída, tais como um período de incompatibilidade de dois anos durante o qual não podem trabalhar no setor regulado. Durante este período, os membros do CA são compensados. Os colaboradores, no entanto, não têm quaisquer restrições pós-saída. Os estatutos, códigos e planos internos da ERSE também incluem disposições relativas a ética, prevenção da corrupção, incompatibilidades e conflitos de interesse. No que respeita aos recursos do regulador, apesar da legislação que estabelece a independência *de jure* do regulador, as disposições introduzidas através dos orçamentos anuais do Estado restringiram a autonomia da ERSE na gestão dos seus recursos financeiros e humanos nos últimos anos (ver a secção *Input* para uma avaliação mais detalhada e mais recomendações).

## Figura 2. A ERSE demonstra uma forte independência




1. As pontuações seguem uma escala de zero (sistema de governança mais eficaz) a seis (sistema de governança menos eficaz).
2. A componente independência mapeia o grau em que um regulador opera de forma independente e sem influência indevida tanto do poder político como dos setores regulados. As perguntas estão organizadas em três subsecções: relação com o poder executivo, colaboradores e orçamento. Procura medir aspetos da independência *de facto* através de uma variedade de dimensões para além apenas da independência *de jure*.
Fonte: OCDE (2018), Base de Dados sobre a Governação dos Reguladores Setoriais.

*Recomendação:*

- **Criar** uma associação ou grupo de autoridades reguladoras independentes portuguesas como um Fórum para debater desafios e oportunidades comuns e avançar com posições comuns quando necessário (à semelhança do "*Club de Régulateurs*" francês). Este grupo poderia, por exemplo, discutir restrições à autonomia financeira e de gestão enfrentadas por todos os reguladores portugueses.

## *Input*

**A ERSE é financiada principalmente através das contribuições do setor regulado e não pelo orçamento do Estado, o que oferece uma base sólida para a independência financeira do regulador.** A grande maioria (95%) dos rendimentos da ERSE provém das contribuições (taxas) pagas pelas concessionárias das redes de transporte de eletricidade e gás,[5] as quais estão incluídas nas tarifas de acesso à rede pagas pelos consumidores (Tabela 4). As taxas são definidas pela ERSE de acordo com os critérios estabelecidos na legislação. Desde a expansão das responsabilidades do regulador em 2018, a ERSE também recebe uma pequena parte das suas receitas das taxas pagas pelos agentes do mercado no setor dos combustíveis (2% em 2019). As finanças da ERSE são bem administradas; os relatórios dos auditores externos indicam que a ERSE segue boas práticas de gestão financeira e orçamental e não assinala riscos financeiros importantes.

### Tabela 4. Fontes de receita da ERSE

2016-19

| Fonte de receitas | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total |
| Contribuições (Eletricidade) | 6 428 420 | 65 | 6 228 287 | 64 | 6 434 796 | 60 | 6 632 563 | 58 |
| Contribuições (Gás) | 3 311 610 | 33 | 3 503 412 | 36 | 3 779 166 | 35 | 4 421 709 | 39 |
| Contribuições (Combustiveis) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 239 828 | 2 |
| Coimas | 113 000 | 1 | 32 920 | 0 | 422 230 | 4 | 188 053 | 2 |
| Juros | 11 436 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Instituições da UE (SAMA*) | 45 739 | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Outros | 6 347 | 0 | 8 853 | 0 | 36 858 | 0 | 4 726 | 0 |
| TOTAL | 9 916 552 | 100 | 9 773 472 | 100 | 10 673 050 | 100 | 11 486 879 | 100 |

* Sistema de Apoio à Modernização Administrativa.
Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

**O regulador informa ter recursos suficientes para cumprir a maioria dos seus objetivos, embora haja incerteza no financiamento do seu trabalho no setor dos combustíveis.** As receitas da ERSE aumentaram 16% nos últimos três anos, impulsionadas pelas contribuições do setor do gás natural e pelos novos recursos do setor dos combustíveis. No entanto, o regulador considera que os recursos para o trabalho no setor dos combustíveis são insuficientes. Além disso, a ERSE carece de autonomia orçamental e segurança de longo prazo nesta componente das suas receitas. O governo determina o montante das taxas devidas pelos intervenientes no setor dos combustíveis, de acordo com uma fórmula que fixa anualmente. Este modelo cria um certo grau de incerteza sobre a autonomia regulatória e financeira da ERSE e dificuldades em planear estas atividades para além do atual exercício . Embora o trabalho com os combustíveis represente uma pequena proporção do orçamento global da ERSE, o atual sistema de fixação de taxas prejudica a independência financeira do regulador.

**Em termos de recursos humanos, a ERSE beneficia de colaboradores experientes, conhecedores e tecnicamente proficientes, altamente empenhados na organização. Uma nova geração de colaboradores recentemente recrutados pode trazer novas ideias e perspetivas à medida que a ERSE olha para o futuro.** No final de 2019, a ERSE empregava 95 colaboradores. Destes, 80% são

quadros especializados, sendo geralmente tidos como o correspondente a força de trabalho do regulador. As partes interessadas consideram os colaboradores da ERSE altamente competentes da perspetiva técnica. As áreas de formação mais representadas na ERSE são a engenharia (24%), o direito (22%) e a economia (22%). Mais de um quarto dos colaboradores (26%) está na ERSE desde a sua fundação (Relatório Anual da ERSE, 2018), ao passo que 27% está na organização há menos de três anos. A coexistência de diferentes "gerações" de colaboradores dentro do regulador pode criar desafios em termos de criação de uma "cultura ERSE" coesa, mas é uma oportunidade para trazer novas ideias e formas de trabalho e para posicionar a ERSE como um regulador voltado para o futuro.

**Os longos processos de recrutamento, devido à necessidade de autorização governamental, podem reduzir a agilidade do regulador na introdução de novas competências.** Olhando para o futuro, a ERSE destaca a necessidade de reforçar as suas capacidades em áreas emergentes (como a transição energética, a integração de sistemas energéticos, as comunidades de energia e a economia circular), a comunicação e apoio aos agentes do mercado, a ciência comportamental e a análise de dados. Desde 2012, devido a regras que abrangem a administração pública portuguesa, o regulador deve solicitar autorização governamental para aumentar o seu número de colaboradores. Como o processo de aprovação pode demorar até um ano, este facto atrasa a entrada de novos colaboradores e pode reduzir a agilidade do regulador.

**Esta restrição é sintomática de um clima mais geral de restrições à autonomia da ERSE a nível dos seus recursos humanos e orçamento desde a crise financeira de 2009.** Portugal foi profundamente afetado pela crise, a qual levou a um resgate financeiro e a um período de intensas políticas de austeridade que afetaram toda a administração pública portuguesa e os reguladores independentes. Embora a autonomia orçamental da ERSE esteja consagrada nos seus estatutos e na Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, a legislação subsequente introduzida através dos orçamentos anuais do Estado, resultado das políticas de austeridade, reduziu, em certa medida, a autonomia da ERSE na gestão dos seus recursos. As restrições aplicam-se a todos os organismos do setor público, incluindo as autoridades reguladoras independentes de Portugal, embora estas últimas não sejam financiadas pelo orçamento do Estado. Algumas destas restrições foram levantadas, mais ou menos, no último ano, enquanto outras foram acrescentadas mais recentemente, apesar do relaxamento geral das políticas de austeridade em linha com a recuperação económica de Portugal. Entre os exemplos incluem-se:

- Em alguns casos, parte do orçamento aprovado não é libertada (cativações) e não pode ser gasta sem autorização prévia do órgão governamental responsável pelas finanças.
- O governo procura reter o excedente orçamental da ERSE para o orçamento do Estado, em vez de o devolver aos consumidores de energia através das tarifas, conforme está previsto na lei.[6]
- Foram introduzidos limites de gastos com contratos públicos no orçamento do estado de 2019 e os mesmos foram incluídos ocasionalmente nos anteriores orçamentos do Estado.
- Autorização necessária para acrescentar novas rubricas orçamentais ao orçamento anual da ERSE, mesmo para aquelas relacionadas com funções centrais do regulador (por exemplo, para auditorias).
- Cortes salariais em 2009 e um congelamento dos salários entre 2009 e 2020.
- Eliminação dos bónus relacionados com o desempenho.
- Aprovação governamental necessária para as promoções (restrição removida em 2020).

**Apesar de algumas restrições, o seu nível de autonomia na gestão dos seus recursos humanos permitiu à ERSE resistir relativamente bem a este difícil período em termos de retenção de colaboradores.** A rotatividade dos colaboradores foi, em média, de 4% entre 2016 e 2019. A capacidade da ERSE de definir os seus próprios salários fora das faixas para os funcionários públicos dá ao regulador um potencial significativo para atrair e reter talentos.[7] Os salários para inicio de carreira são competitivos

em comparação com o setor energético português, tornando-se menos competitivos ao nível dos técnicos mais experientes. A taxa de rotatividade mais elevada ao nível dos quadros superiores (11% entre 2016 e 2019) pode ser um reflexo desta diferença. A ERSE também compensou a sua incapacidade de recompensar o bom desempenho com promoções e bónus, oferecendo outros incentivos, tais como oportunidades de formação.

**Embora as restrições pareçam estar a ser levantadas é importante estar preparado para medidas semelhantes no futuro, dadas as previsões económicas atuais.** Numa evolução positiva, algumas das restrições orçamentais em vigor em 2019 foram eliminadas no mais recente orçamento do Estado. Embora pareça que as medidas de austeridade estejam a ser atenuadas, as limitações que foram impostas à independência financeira dos reguladores abriram um precedente. No momento em que este relatório foi escrito, a perspetiva de outra recessão após a pandemia do novo coronavírus parece possível. É concebível que um governo possa introduzir medidas de austeridade semelhantes no futuro. A experiência da ERSE no período pós-2009 pode oferecer lições valiosas sobre como reagir, caso a situação se repita.

*Recomendações:*

- **Defender** o levantamento de certas práticas que limitam a autonomia financeira do regulador e antecipar os desafios futuros na economia pós-COVID e efeitos nas finanças públicas. O regulador deve contactar o executivo como parte de uma atitude proativa para fazer face às práticas destacadas no parágrafo 26 e salvaguardar a sua autonomia no que toca aos recursos humanos e orçamento, caso hajam futuras medidas de austeridade. Como parte desta estratégia, a ERSE poderia:
  - **Reforçar** o envolvimento direto com o ministério responsável pelas finanças sobre o orçamento anual da ERSE e o plano de atividades antes da sua submissão oficial para aprovação.
  - **Recolher** informações sobre o impacto das restrições atuais e previstas na sua capacidade de desempenhar eficazmente as suas tarefas e avaliar as suas implicações práticas para o setor e para os consumidores;
  - **Defender** a fixação de taxas para o setor dos combustíveis com base no longo prazo e com critérios definidos na legislação;
  - **Explicar** como a ERSE oferece uma relação de custo-benefício (*value for money*), maximizando o cumprimento dos seus objetivos e minimizando os custos. Por exemplo, mostrar como a ERSE integrou alguns destes critérios como a eficiência e eficácia na cultura da organização (por exemplo, através do uso eficiente de equipas intersetoriais) e como é que uma estratégia custo-benefício é tida em conta ao longo do processo de tomada de decisão.
  - **Trabalhar com** outros reguladores económicos e figuras influentes do setor energético para defender publicamente a importância e o valor de uma regulação económica independente e desenvolver posições comuns;
  - **Comunicar proativamente** às principais partes interessadas, como os deputados, o valor da regulação económica independente, em conjunto com outros reguladores, como estratégia preventiva em caso de futuros desafios à independência financeira.
- **Encorajar** a mobilidade dos colaboradores juniores ou de nível intermédio no setor energético e em outros organismos públicos, em Portugal e no estrangeiro, incluindo noutros reguladores, como parte de um esforço global para promover a inovação (Caixa 7). A mobilidade dos colaboradores pode assegurar um fluxo de novos conhecimentos e ideias e uma maior diversidade de perspetivas. Tal pode ser conseguido através de destacamentos ou colocações temporárias como parte de um programa de desenvolvimento profissional. Incentivar a mobilidade é particularmente importante no contexto de um país relativamente pequeno como Portugal. A

ERSE pode ter de defender a remoção de obstáculos legais ao recrutamento ou ao destacamento de outros agentes do setor energético (público ou privado) ou de destacamentos de outros organismos.

- **Assegurar** que a ERSE continua a ser um local atrativo para trabalhar e reforçar a cultura meritocrática, aumentando a visibilidade e as oportunidades, inclusive para os colaboradores juniores ou de nível intermédio.
- **Desenvolver** uma série de opções internas de carreira, nomeadamente lugares não-diretivos para os colaboradores especializados que não queiram exercer funções de direção.
- **Aumentar** as oportunidades para o desenvolvimento dos colaboradores, tais como formação, publicação de artigos ou apresentações em conferências.
- **Recolher** informação sobre os salários nos setores regulados e noutros reguladores portugueses para permitir analisar e comparar e assegurar que os salários da ERSE se mantêm competitivos relativamente a entidades homólogas, particularmente a nível superior.
- **Aproveitar** o sistema de avaliação de desempenho e recompensar o bom desempenho com progressão na carreira, complementando os incentivos já existentes, tais como oportunidades de formação.
- **Incentivar** a mobilidade de colaboradores dentro do regulador, aproveitando a oportunidade da reestruturação como primeiro passo. Por exemplo, a ERSE poderia fazer um "convite à manifestação de interesse" para os colaboradores indicarem se estão interessados em mudar de equipa. Um programa de mobilidade mais formal poderia ser desenvolvido no médio-longo prazo. A ERSE poderia, por regra, anunciar as vagas (internas e externas) a todos os colaboradores.
- **Implementar** medidas para reunir diferentes "gerações" de colaboradores da ERSE, no interesse da cultura institucional e da apropriação de valores e do enquadramento estratégico do regulador. Medidas concretas poderiam incluir programas de "parcerias" ou planos de mentoria entre os colaboradores de longa data e os colaboradores recrutados mais recentemente.

### Caixa 7. Acordos de destacamento internacional na Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores (ACCC) e no Regulador Australiano da Energia (AER)

A ACCC e a AER veem os destacamentos como uma ferramenta para o desenvolvimento e capacitação dos colaboradores (reforça conhecimentos e competências e aprofunda a experiência) e para a criação de entendimento e relações mais estreitas com agências homólogas, parceiros e com partes interessadas. A ACCC e a AER dispõem de uma série de acordos formais e informais de destacamento para colaboradores de diferentes níveis, incluindo os seguintes:

- A ACCC estabeleceu uma série de acordos de destacamento recíproco com outras agências governamentais, incluindo o Tesouro e o Departamento de Comunicações. Para aprofundar o conhecimento sobre os povos indígenas da Austrália, a ACCC tem um acordo formal para a colocação de colaboradores selecionados, durante seis meses, numa comunidade indígena. A ACCC também tem implementados acordos de destacamento com a agência homóloga na Nova Zelândia, a Comissão do Comércio da Nova Zelândia. O atual Economista-Chefe da Comissão do Comércio da Nova Zelândia encontra-se de licença da ACCC. A ACCC também recebe, ocasionalmente, colaboradores de outras agências (por exemplo, colaboradores destacados da Comissão para a Segurança dos Produtos de Consumo dos EUA).
- A ACCC (juntamente com a Comissão do Comércio da Nova Zelândia) tem um programa formal de formação e destacamento destinado a auxiliar os países da ASEAN na implementação de leis da concorrência e no combate às atividades anticoncorrenciais. Este programa inclui

intercâmbios de colaboradores, colocação de especialistas, destacamentos e conselheiros residentes entre os países da ASEAN e as Comissões da Austrália e da Nova Zelândia.. Ocorreram destacamentos e intercâmbios com as autoridades da concorrência de Singapura, Malásia, Vietname, Laos, Birmânia e Indonésia, entre outros. Rayne de Gruchy, a Diretora-Geral de Operações da ACCC considera que "as atividades do CLIP, como sejam o intercâmbio de colaboradores, estão a revelar-se uma maneira eficaz de partilhar conhecimento entre as agências, assim como de desenvolvimento do entendimento mútuo e de relações que podem ajudar as agências a se tornarem operacionais mais rapidamente".

- Ao nível das chefias, a ACCC tem um acordo de intercâmbio de quadros superiores com o Serviço da Concorrência do Canadá (*"Canadian Competition Bureau"*). O presidente da ACCC, Rod Sims, disse sobre este acordo: "Programas de intercâmbio como este permitem à ACCC criar parcerias com agências internacionais homólogas e partilhar e aumentar o conhecimento. Estas relações são particularmente valiosas quando é necessário fazer investigações transfronteiriças".
- Do mesmo modo, o Regulador Australiano da Energia (era) também recorre a destacamentos para se manter a par das melhores práticas regulatórias e para desenvolver conhecimentos técnicos. O AER organizou intercâmbios de colaboradores com a AEMO (o operador da rede elétrica da Austrália) e com alguns reguladores internacionais de energia. A AER tem um acordo formal de intercâmbio / destacamento de colaboradores com a Ofgem do Reino Unido. Vários colaboradores da AER estiveram na Ofgem durante 6-12 meses. A AER, em troca, recebeu vários colaboradores da Ofgem. A AER tem também um programa de intercâmbio com a IESO (o operador de rede no estado de Ontário no Canadá), como parte de um acordo entre os membros do *Energy Intermarket Surveillance Group* (EISG), o principal grupo internacional de coordenação e partilha de competências entre os organismos de vigilância do mercado da energia e os organismos de execução.

A ACCC e a AER desenvolveram uma política de destacamentos que abrange as várias questões práticas e jurídicas associadas aos destacamentos. Regra geral, quando surge uma oportunidade de destacamento, a mesma é anunciada a todos os colaboradores, juntamente com os critérios e processo de seleção. Em geral, a ACCC e a AER consideram que os destacamentos são oportunidades valiosas para o desenvolvimento dos colaboradores e para o desenvolvimento de entendimento e cooperação entre as agências.

Fonte: Informação fornecida pela ACCC e a AER, 2020.

## Processo

### *Conselho de Administração e tomada de decisões*

**O Conselho de Administração da ERSE, composto por três pessoas, é selecionado através de um processo transparente que oferece garantias de independência**. O CA é composto por um presidente e dois membros. A legislação estabelece que os membros do CA devem ter qualificações adequadas, independência reconhecida e competência técnica e profissional nas atividades reguladas. Dos três atuais membros do CA, dois tinham sido colaboradores da ERSE e um foi presidente do Conselho Tarifário da ERSE. Os membros do CA são nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do governo responsável pela energia, acompanhada de parecer de uma comissão de nomeações independente (a CRESAP, Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública) e do parlamento. Embora o parecer da comissão parlamentar não seja vinculativo, parece ser sólido controlo de poderes: a nomeação de um candidato para o Conselho de Administração foi uma vez rejeitada na sequência de um parecer negativo do parlamento.

**Mais tempo entre as nomeações do Conselho de Administração poderia auxiliar a continuidade e dissociar o processo dos ciclos políticos.** Os membros são nomeados para um mandato de seis anos não renovável e as nomeações devem ser escalonadas, com um período mínimo de seis meses entre as nomeações. Esta disposição abre a possibilidade a que, dentro de pouco mais de um ano, esteja em funcionamento um CA totalmente novo, o que pode prejudicar a continuidade na direção estratégica do regulador e a previsibilidade na tomada de decisões.

**O vasto leque de responsabilidades do Conselho de Administração e a sua pequena dimensão podem reduzir a sua capacidade de se focar em assuntos estratégicos**. As vastas responsabilidades do CA combinam funções estratégicas e executivas, o que não é raro no contexto português e em autoridades reguladoras de menor dimensão noutras jurisdições. Em vez de estarem a uma distância "saudável" das operações do regulador, os membros do CA atuam como membros da equipa de direção de topo. A ausência do cargo Diretor-Geral de Regulação desde 2017 ou de outro cargo de direção executiva resulta no envolvimento direto do CA com os diretores sem o apoio de um nível intermédio. O CA acordou uma divisão de trabalho segundo a qual cada membro supervisiona o trabalho de determinadas direções e todas as direções e serviços reportam diretamente ao CA. Os membros do Conselho de Administração estão altamente envolvidos no trabalho das suas direções. O CA realiza uma reunião semanal de coordenação com todos os diretores e cada membro reúne-se semanalmente com as direções que acompanha.. Este facto pode prejudicar a capacidade do CA dedicar tempo a atividades estratégicas e de antecipação .

**A tomada de decisões parece ser um processo altamente eficiente, apoiado por uma ferramenta digital que garante a transparência interna. Os mecanismos de transparência externa são mais limitados.** As reuniões do Conselho de Administração ocorrem uma vez por semana e são precedidas por uma reunião informal durante a qual os membros discutem questões e se preparam para a reunião formal. O CA utiliza uma plataforma digital ("Portal do CA") para gerir o processo de tomada de decisão, através da qual as equipas da ERSE submetem os elementos relevantes para aprovação, informação ou revisão. Todos os passos do processo decisório são registadas no portal, embora na prática os membros do CA geralmente discutam as questões pessoalmente com o diretor relevante no decorrer das suas reuniões regulares com as equipas. As decisões são tomadas por maioria ou por decisão unânime dos três membros do CA. O presidente tem voto de qualidade. Quando o CA toma uma decisão, o diretor ou equiparado relevante é notificado automaticamente através do portal. A ERSE publica as versões não confidenciais das suas decisões, envia-as para a sua *mailing list* e pode publicá-las no seu *website*. A ERSE não publica os resultados das reuniões do CA.

**As decisões são informadas por contributos internos e externos; os contributos externos oferecem informação valiosa e perspetivas que a ERSE utiliza na sua tomada de decisões.** O Conselho de Administração depende muito do contributo técnico das equipas da ERSE e, em particular, dos diretores. Três órgãos externos independentes (o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário e o Conselho para os Combustíveis emitem pareceres não vinculativos sobre todas as propostas de decisões regulamentares e também sobre documentos corporativos, tais como o orçamento anual, no caso do Conselho Consultivo (ver secção sobre *Envolvimento*). O CA dá grande importância às opiniões dos conselhos, o que proporciona uma função importante de escrutínio no processo de tomada de decisão regulatória.

*Recomendações:*

- **Investir no** papel estratégico e voltado para o exterior do Conselho de Administração, dedicando mais tempo a monitorizar os desafios futuros e as oportunidades no setor, continuando a promover relações construtivas e cordiais com o poder executivo e o parlamento e representando a organização externamente com mensagens alinhadas.

- **Aliviar** o CA de certas decisões operacionais e de gestão, de forma a dar-lhe tempo para as suas funções estratégicas e de definição de políticas.
  - **Procurar** outras oportunidades para delegar a tomada de decisões. Por exemplo, criar um cargo executivo (por exemplo, COO) ou atribuir a um novo Diretor-Geral de Regulação responsabilidades pelas decisões operacionais e de gestão (por exemplo, avaliações de desempenho, cumprimento dos planos de formação e licenças, segurança e saúde no trabalho, gestão de riscos, aprovação de despesas acima de determinados limiares,..).
  - **Alternar** a responsabilidade das direções e as áreas de trabalho entre os membros do Conselho de Administração.
- **Defender** o aumento do tempo mínimo exigido entre as nomeações do CA, de seis meses para, pelo menos, um ano.
- **Introduzir** mecanismos para melhorar a transparência da tomada de decisões do CA para todas as partes interessadas. Por exemplo, o CA poderia publicar resumos das suas reuniões, eliminando qualquer informação confidencial ou comercialmente sensível (Caixa 8).

### Caixa 8. Transparência da tomada de decisões

Os reguladores desenvolveram uma série de ferramentas visando garantir a transparência e a responsabilização perante o setor.

**Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda**

Até2020, a Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU) da Irlanda não publicava as atas das suas reuniões. Em resposta a um pedido, ao abrigo da Liberdade de Informação (FOI), a CRU reconsiderou esta possibilidade, à luz do seu compromisso para com a transparência das suas decisões. Na sequência desta revisão, a CRU começou agora a publicar resumos das suas reuniões semanais.

Fonte: CRU, 2020.

**Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) do Brasil**

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem implementada uma série de medidas que visam promover a transparência das decisões regulamentares.

***Reuniões do Conselho de Administração***

As ordens de trabalhos das reuniões do Conselho de Administração são publicadas com, pelo menos, 5 dias de antecedência no *site* da ANEEL. O público pode assistir pessoalmente a uma reunião do Conselho de Administração ou assistir a uma transmissão ao vivo no *site* da ANEEL. Para cada decisão do Conselho de Administração, o ato, juntamente com a informação sobre a votação e os documentos de apoio, são publicados no *Diário Oficial da União* e no *site* da ANEEL. Além disso, os vídeos das reuniões do Conselho de Administração são carregados no canal da ANEEL no YouTube, de forma a poderem ser consultados retrospetivamente por qualquer pessoa.

***Reuniões oficiais***

Os resumos de outras reuniões oficiais não-confidenciais são publicados regularmente no *site* da ANEEL.

Fonte: Informação fornecida pela ANEEL, 2020.

### *Organização e gestão interna*

**As equipas internas da ERSE estão organizadas por função e não por setor, uma característica que parece dar ao regulador uma certa agilidade, uma vez que tem assumido responsabilidades em novos setores ao longo dos anos.** Esta estrutura pode também ajudar em termos de assegurar a coerência dos processos de regulação nos diferentes setores. A exceção atual é uma pequena equipa que foi criada para trabalhar nas novas funções da ERSE no setor dos combustíveis, uma "comissão interna" composta por quatro pessoas, a Comissão Instaladora do Setor Petrolífero Nacional (CISPN).

**Um longo processo de reestruturação corre o risco de atrasar a implementação das atividades e cria incerteza junto dos colaboradores.** A ERSE está em reestruturação, um processo que estava planeado terminar em 2020. A lógica da reestruturação é multifacetada: consolidar as atividades ligadas à defesa do consumidor, as quais estão dispersas por diferentes equipas, reforçar o foco em áreas específicas (por exemplo, na inovação, através de um gabinete de "inovação e projetos especiais" ou nos procedimentos internos com o gabinete de "gestão interna") e criar cargos intermédios de gestão dentro das direções. A organização por função e não por setor continuará na nova estrutura. Os colaboradores dizem que algumas atividades abrandaram, antecipando a implementação definitiva da reorganização. O facto de o processo ser longo parece também estar a criar alguma incerteza entre os colaboradores, correndo o risco de incutir "cansaço da reestruturação".

**A recente expansão da força de trabalho pode testar os limites dos processos internos que funcionavam bem.** O regulador tem crescido significativamente nos últimos anos. Entre 2016 e 2019, a força de trabalho da ERSE aumentou mais de 20%, para 95 colaboradores. Alguns processos internos que poderão exigir a coordenação entre diferentes equipas (por exemplo, solicitar dados a entidades reguladas) parecem depender de contactos informais e do entendimento entre os colaboradores, em vez de processos ou políticas instituídas. Esta abordagem pode ter sido adequada a uma menor escala e com um núcleo de colaboradores com relações de trabalho de longa data. Pode não ser tão eficaz numa organização maior com um número significativo de novos colaboradores. Como mostra o relatório anual de 2018, 27% dos colaboradores está na organização há menos de três anos. A segunda maior coorte, com 26%, é aquela que está na ERSE desde a sua fundação. Como parte da reestruturação em curso, a ERSE pretende criar uma equipa cujos termos de referência incluirão a melhoria e coerência dos processos internos, o Gabinete de Gestão Interna. Esta equipa terá um papel importante em encontrar soluções viáveis para este desafio.

*Recomendações:*

- **Incluir** a renovação institucional no processo de reestruturação interna e aproveitar a oportunidade para reforçar o foco do regulador na inovação e na prospetiva.
  - **Implementar totalmente** a reestruturação anunciada e facultar aos colaboradores um prazo claro para a sua conclusão
- **Iniciar** o Gabinete de Inovação e Desenvolvimento Especial de Projetos e incluir funções de antecipação nos seus termos de referência, de forma a consolidar o entendimento sobre as mudanças que ocorrem no setor. Este gabinete poderia reportar diretamente ao Conselho de Administração e apoiar a sua função estratégica de observar os desafios e as oportunidades futuras no setor. Este gabinete poderia trazer conhecimentos de fora do regulador (por exemplo, do meio académico, do setor energético em geral), durante períodos limitados (por exemplo, 6 meses) e trabalhar na ERSE em áreas técnicas específicas.
- **Formar** "comunidades de prática" reunindo colaboradores de toda a organização e de outras autoridades públicas e reguladores interessados em determinados tópicos (Caixa 9). Por exemplo, poderia haver uma comunidade de prática sobre a energia distribuída ou sobre as implicações da mobilidade elétrica.

- **Responder** à evolução das necessidades da organização à medida que esta cresce.
  - **Conceber e codificar** processos internos formais, por exemplo, ligados à recolha e gestão de dados, utilização de ferramentas de gestão regulamentar, etc.

### Caixa 9. Criar "comunidades de prática"

Os reguladores criaram comunidades de prática que reúnem colaboradores interessados em determinados tópicos, como uma forma de partilharem conhecimentos e manterem-se a par dos últimos desenvolvimentos.

**Redes Profissionais na Autoridade dos Correios e Telecomunicações da Suécia (PTS)**

Na Autoridade dos Correios e Telecomunicações da Suécia (PTS), existem várias redes profissionais internas que oferecem aos colaboradores de diferentes departamentos e unidades a oportunidade de se reunirem e discutirem temas de interesse mútuo. A estrutura e a configuração das redes diferem, dependendo do tema e da finalidade e podem mudar com o tempo. Os tópicos incluem condução de *workshops*, inteligência competitiva ou visam simplesmente proporcionar um fórum para que todos os advogados da autoridade se encontrem e discutam.

Uma das redes mais antigas e estabelecidas tem um tópico que gira à volta da supervisão. A PTS está organizada para que a supervisão dos agentes do mercado seja feita em diferentes departamentos e com base em diferentes leis e regulamentos. Os fóruns de supervisão são uma oportunidade para todos os colaboradores que trabalham ativamente na supervisão trocarem opiniões e ideias, sendo também uma forma de a PTS procurar assegurar a coerência dos seus processos em todos os departamentos. Embora a supervisão se baseie, em certa medida, em diferentes quadros legais e possa haver razões justificadas para diferentes abordagens, o objetivo é ter processos coerentes sempre que possível.

Os fóruns reúnem-se duas vezes por ano e, pelo meio, há oportunidades de troca de informação sobre casos em curso ou sobre outros tópicos de interesse. Muitas vezes, convidam palestrantes externos que apresentam perspetivas de supervisão de outros reguladores ou, por exemplo, a Provedoria Parlamentar, a qual é responsáveis por garantir que as autoridades públicas e os seus colaboradores cumprem as leis e outros estatutos que regem as suas ações.

Os fóruns são administrados por um grupo de colaboradores que trabalha na supervisão de diferentes departamentos.

Fonte: Informação fornecida pela PTS, 2020.

**Comunidades de Prática na Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores (ACCC) e no Regulador Australiano da Energia (AER)**

A ACCC e a AER têm várias "comunidades de prática" internas. Por exemplo, existe uma comunidade de prática sobre distribuição de energia. O regulador tem também "redes" internas que reúnem pessoas com as mesmas ideias que usam ferramentas ou abordagens específicas. Por exemplo, existe uma "Rede de Análise Quantitativa" que se reúne regularmente para discutir e aprender ferramentas e técnicas de análise quantitativa (como R, Excel, python). Uma "Rede de Economistas" reúne-se para partilhar questões e desenvolvimentos em economia.

Fonte: Informação fornecida pela ACCC e a AER, 2020.

### *Ferramentas regulatórias de qualidade*

**As avaliações *ex ante* dos regulamentos não são utilizadas sistematicamente e não existe uma metodologia padrão para realizar avaliações, o que pode gerar incoerências na abordagem.** Não é obrigatória qualquer avaliação formal *ex ante* das atividades da ERSE, exceto em algumas áreas, nas quais são exigidas pela regulamentação europeia.[8] Embora a ERSE não faça uma avaliação *ex ante* sistemática dos custos e benefícios, cada decisão da ERSE deve ser sujeita a audiências formais e deve ser acompanhada de um documento justificativo. O documento justificativo pode incluir análise de cenários, avaliação do impacto, explicação da intenção do regulamento, o seu quadro jurídico, etc. Não há qualquer requisito explícito de proporcionalidade para que a ERSE desenhe o nível da avaliação aos potenciais impactos de uma nova regulamentação.

**No entanto, o nível de detalhe utilizado na análise *ex ante* depende do tipo de decisão e dos seus impactos gerais.** Para as decisões sobre tarifas e proveitos das empresas reguladas, a análise económica é detalhada e normalmente são incluídos dados sobre custos e benefícios. Atualmente, cada diretor é responsável por decidir se é necessária uma análise de custo-benefício e por coordenar a análise. Geralmente, os benefícios avaliados na análise custo-benefício correspondem aos custos evitados para os setores regulados. A metodologia não tende a avaliar outros tipos de custos e benefícios, tais como sociais, ambientais, etc., nem inclui avaliações de igualdade e diversidade. Atualmente, está a ser criado um novo gabinete (GGI) no contexto da reestruturação da ERSE, o qual irá rever e desenvolver processos internos e procedimentos de controlo da qualidade, incluindo para as análises custo-benefício.

A ERSE efetua análises *ex post* no âmbito do processo de fixação de tarifas e no final de um período regulamentar (de 3 em 3 anos ou de 4 em 4 anos, dependendo do setor). No entanto, estas não seguem uma metodologia padrão em todos os setores regulados e não têm suficientemente em conta a qualidade do processo de regulação ou das ferramentas de regulação utilizadas pelo regulador.

#### *Recomendações*

- **Desenvolver** uma abordagem padronizada e aumentar o uso das avaliações do impacto nas novas políticas de regulatórias, proporcional à relevância da regulamentação, de forma a impulsionar a qualidade da regulação:
- **Incluir** avaliações *ex ante* em todos os documentos justificativos, preparados para as consultas das partes interessadas. Ao fazer isto, deve-se ter o cuidado de usar uma linguagem clara e simples para facilitar o acesso a um público alargado.
- **Implementar** processos corporativos e material de orientação detalhado para assegurar uma abordagem condizente com as avaliações do impacto regulatório. Alguns regulamentos podem não exigir uma análise completa e quantitativa de custo-benefício. Podem existir sinergias com o trabalho em curso a nível do governo central na Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL). A UTAIL está a desenvolver uma metodologia de avaliação do impacto, dando apoio técnico e formação a ministérios e a outros órgãos da administração pública.
- **Identificar** todos os custos diretos e os indiretos relevantes, assim como os benefícios. Ponderar avaliar um conjunto mais amplo de custos e benefícios, tais como sociais e ambientais, assim como os custos evitados para o setor regulado. As avaliações à igualdade e diversidade (por exemplo, as avaliações aos consumidores mais vulneráveis de ponto de vista financeiro) ajudariam também a garantir que os regulamentos não afetam desproporcionadamente os grupos desfavorecidos.
- **Desenvolver** uma abordagem padronizada e sistemática para a avaliação *ex post* da regulamentação da ERSE, juntamente com uma estratégia de comunicação que permita ao mercado e aos consumidores compreenderem o impacto e a eficácia da regulação económica da ERSE.

### *Auditoria, fiscalizações e aplicação*

**O processo de auditoria é relativamente mais transparente do que as inspeções, mas nenhum dos processos utiliza uma abordagem baseada no risco.** A ERSE realizou 13 auditorias e 8 fiscalizações entre 2015 e 2019. A legislação portuguesa não exige que as auditorias e as inspeções sejam feitas com base no risco. A lei-quadro das entidades reguladoras estabelece que estas devem efetuar fiscalizações e auditorias numa base *ad hoc*, no âmbito de planos de fiscalizações previamente aprovados e/ou sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações no respetivo setor de atividade (por exemplo, reclamações). A ERSE dispõe de duas categorias de auditorias: as auditorias especializadas pontuais (desencadeadas pela identificação de potenciais incumprimentos) e as auditorias regulares, geralmente realizadas numa base anual. No caso das entidades sujeitas ao Regulamento Tarifário, a ERSE aprova um plano de auditoria e supervisão contendo os assuntos sujeitos a auditoria periódica. O plano não inclui um calendário de auditorias, mas a ERSE notifica as empresas reguladas por carta, com bastante antecedência, de que uma auditoria está prevista ocorrer. As empresas especializadas em auditoria selecionadas pela ERSE realizam as auditorias, ao passo que a própria ERSE leva a cabo as fiscalizações. No passado, a ERSE tinha planos anuais de fiscalização, mas mais recentemente passou a fazer fiscalizações com base nas necessidades e na análise e monitorização dos dados das empresas reguladas. O regulador pode também decidir tomar medidas na sequência de queixas dos consumidores. O *site* da ERSE publica relatórios sobre os resultados de algumas auditorias, mas não de todas; não publica dados, nem informação sobre os resultados das fiscalizações (ERSE, 2020[2]).

**Os procedimentos sancionatórios são transparentes, mas os diversos quadros jurídicos que sustentam os poderes sancionatórios da ERSE levam a diferentes resultados de aplicação. Em alguns setores, as sanções podem não ser um dissuasor adequado.** As partes interessadas elogiam a ERSE pelos seus procedimentos sancionatórios transparentes. Todos os procedimentos são públicos e pesquisáveis mediante solicitação. A ERSE pode impor uma vasto conjunto de sanções, nomeadamente avisos, coimas e sanções acessórias.[9] No âmbito do Regime Sancionatório do Setor Energético[10], a gradação das sanções disponíveis é considerada adequada, de modo a permitir a dissuasão credível através do escalonamento das sanções. A coima máxima é de 10% do total do volume de negócios, dependendo da gravidade da contraordenação, para pessoas coletivas e 30% do total da remuneração anual para as pessoas singulares e a mesma pode ser duplicada para os infratores reincidentes. O Regime Sancionatório do Setor Energético aplica-se aos setores elétrico e do gás natural, mas não abrange os combustíveis, a mobilidade elétrica e o regulamento REMIT. Diferentes legislações, em particular os regimes especiais de sanções, conferem poderes sancionatórios à ERSE nos outros setores. As coimas estão limitadas a um máximo de 15 000 euros, segundo as regras do livro de reclamações e 44 891.81 euros segundo as práticas comerciais desleais. Vários casos de reincidência indicam que as sanções ao abrigo destes regimes especiais de sanções não são um dissuasor credível.

*Recomendações:*

- **Assegurar** que as atividades de fiscalização e aplicação são feitas com base no risco e de forma proporcionada. As decisões sobre o que inspecionar e sobre como basear em dados e evidências e os resultados devem ser avaliados regularmente (Caixa 10).
- **Defender** a alteração dos regimes de sanções, de modo a garantir que as sanções são um dissuasor credível.

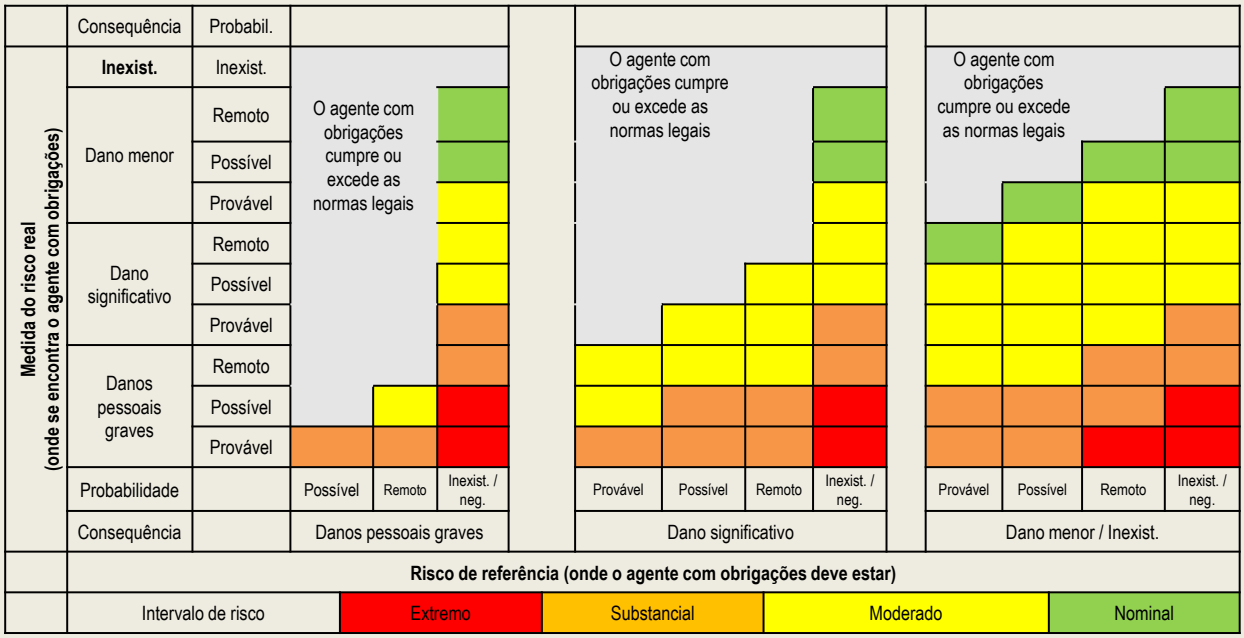
## Caixa 10. Identificação de prioridades através de tabelas de risco no *Health and Safety Executive* do Reino Unido

Em relação ao plano de fiscalização, podem ser implementadas diversas ferramentas como parte do desenvolvimento de uma abordagem baseada no risco. Por exemplo, a construção da tabela de riscos é um instrumento útil que ajuda na identificação de prioridades.

Por exemplo, a abordagem da tabela abaixo foi desenvolvida pelo *Health and Safety Executive England*, visando identificar a diferença de risco. Esta tabela equipara a consequência e probabilidade do risco real com a consequência e probabilidade do risco de referência. Desta forma, o regulador sabe onde concentrar os seus esforços nas suas atividades de fiscalização. Esta prática leva a uma atividade de fiscalização mais direcionada, concebida para contrariar o risco real mais elevado para os consumidores, além de permitir ao regulador identificar as áreas de atividade onde um agente no mercado possa necessitar de orientação ou de explicações adicionais por parte do regulador.

Além disso, uma análise das áreas sistematicamente sinalizadas como sendo de elevado risco, durante um período mais longo, permite ao regulador identificar e investigar se existem deficiências sistemáticas no teor da regulamentação ou na interpretação da regulamentação pelos agentes do mercado.

### Figura 3. Tabelas de risco no Health and Safety Executive do Reino Unido




Nota: Esta figura é uma versão editada, para resultar mais pequena e clara.
Fonte: *Health and Safety Executive, Enforcement Management Model, HSE*, http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf (consultado no dia 21 de setembro de 2020).

### *Participação e transparência do processo participativo*

**A ERSE conta com vários mecanismos de consulta que permitem diferentes graus de participação das partes interessadas, dependendo da natureza da regulamentação**. Todas as decisões sobre códigos e regulamentos devem ser precedidas de uma consulta pública ou de uma consulta às partes interessadas, no caso das decisões tarifárias. A ERSE também organiza audiências públicas na maioria

das revisões regulamentares para promover discussões mais dinâmicas e interativas. Para questões particularmente complexas ou sensíveis, a ERSE pode realizar pré-consultas antes da apresentação da proposta de regulamento, a fim de identificar os principais receios das partes interessadas. A ERSE possui também três órgãos consultivos independentes – o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário e o Conselho para os Combustíveis – que emitem pareceres sobre todas as decisões.

**Os três conselhos consultivos são estruturas construtivas e transparentes de ligação com as principais partes interessadas que trazem valor à tomada de decisões da ERSE e ao setor energético português em geral.** A ERSE consulta, para as suas várias decisões, as suas principais partes interessadas, através de três órgãos consultivos independentes, os quais emitem pareceres não vinculativos: o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário e, desde 2019, o Conselho para os Combustíveis. Todas os pareceres dos conselhos são aprovados por maioria dos votos. No entanto, se os membros não concordarem com a totalidade ou parte do parecer do conselho que integram, podem declarar o desacordo na apresentação à ERSE. Os pareceres dos conselhos são tornados públicos e publicados no site da ERSE. Se os pareceres dos conselhos não levarem a uma alteração da decisão proposta pela ERSE, o regulador deve justificar porque é que não faz as alterações sugeridas. Os conselhos são um importante espaço no setor energético para as partes interessadas se reunirem e entenderem as posições de cada um, além do valor que trazem à ERSE, no que toca a assegurar que a sua tomada de decisões é mais responsável e robusta.

**Os conselhos incluem uma grande variedade de perspetivas e a filiação nos mesmos confere aos membros uma posição privilegiada.** Os conselhos são compostos por membros definidos por lei, nomeadamente representantes do setor, dos consumidores, de outras entidades reguladoras ou organismos públicos e, no caso do Conselho Consultivo, por representantes do governo, tanto nacional como regional. Os representantes do setor e dos consumidores devem estar representados em igual número. Os membros cumprem um mandato renovável de três anos e muitos membros têm feito vários mandatos nos conselhos. Há dois anos, o número de membros foi atualizado na legislação. Alguns segmentos do setor energético estão menos representados (por exemplo, o setor das energias renováveis não está representado nos conselhos e a ERSE tem também tido dificuldades em ligar-se com intervenientes relevantes nas suas consultas relacionadas com a mobilidade elétrica[11]). A pertença aos conselhos confere aos membros uma posição privilegiada em termos de acesso a informação sobre as atividades da ERSE que pode não estar publicamente disponível a todas as partes interessadas em geral. Embora existam alguns procedimentos periódicos e recorrentes que ocorrem ao mesmo tempo, todos os anos, o Conselho Consultivo não tem um calendário adiantado das consultas disponível para os seus membros ou para o público. Dado o papel extremamente importante dos conselhos, é essencial que estes se mantenham representativos do setor. Há um equilíbrio delicado a ser alcançado entre a continuidade (com o benefício de presidentes experientes e competentes que possam criar consenso entre todos os membros) e a garantia de que os conselhos permaneçam dinâmicos e abertos a novas perspetivas.

**A pertença aos conselhos requer um compromisso significativo de tempo e recursos, dada a crescente carga de trabalho.** Os conselhos emitem pareceres quando solicitados pelo presidente da ERSE. Cada Conselho decide com que frequência se deve reunir para responder a esses pedidos, mas em geral o trabalho implica várias reuniões por mês e por vezes várias por semana na sede da ERSE em Lisboa. Espera-se que os membros se desloquem a todas as reuniões, inclusive os membros que vivem fora da área de Lisboa, tais como representantes provenientes dos arquipélagos da Madeira e dos Açores (um voo de três horas no caso dos Açores). As organizações que os membros representam não são remuneradas pela sua participação. No entanto, para facilitar a participação dos representantes dos consumidores domésticos, a ERSE atribui uma senha de presença a estes membros. Com o tempo, o leque de assuntos que os conselhos discutem expandiu-se. A ERSE, às vezes, pede várias vezes aos conselhos pareceres sobre o mesmo assunto. Os membros dos conselhos podem também apresentar parecer duas vezes: uma através do parecer consensual do seu Conselho e outra só da sua organização através do processo normal de consulta pública.

**A consulta através destes canais formais é transparente. A informação sobre as interações com as partes interessadas fora destes processos é menos acessível ao público.** A ERSE pode realizar reuniões com as partes interessadas para ter conhecimento de perspetivas específicas fora do processo mais amplo de consulta pública. A ERSE não publica uma lista destas reuniões, nem os seus conteúdos. A ERSE pode realizar reuniões separadas com "grupos de apoio" formais compostos por partes interessadas, cuja documentação e atas são guardadas para fins legais e administrativos. Essa informação não é publicada, mas pode ser acedida mediante solicitação (por exemplo, as disposições sobre liberdade de informação e o direito de recurso de procedimentos administrativos).

**A ERSE combina processos de consulta rigorosos com processos mais rápidos em casos urgentes e extraordinários, tornando possível uma tomada de decisão ágil quando necessário.** Até junho 2020, a ERSE concluiu um total de 87 consultas públicas. Em média, as consultas duraram 144 dias (5 meses); em dois casos, o processo demorou dois anos até ser concluído. Os estatutos do regulador permitem à ERSE realizar consultas breves de 8 dias em casos "urgentes e "extraordinários", facto este que ficou refletido na agilidade do regulador durante a crise da COVID-19. No seguimento de uma consulta pública urgente em abril de 2020, a ERSE adotou um regulamento que prolonga por um ano, até ao final de 2021, o atual período regulamentar para o setor elétrico. A ERSE justificou que o grau de imprevisibilidade criado pela pandemia impede que uma definição coerente de novas metas e metodologias regulatórias produza efeitos num novo período regulamentar.

*Recomendações:*

- **Continuar** com a prática altamente positiva dos conselhos consultivos e preservar o seu valor através do seu uso proporcionado.
  - **Partilhar** as boas práticas dos conselhos consultivos com os reguladores de Portugal e internacionais.
  - **Ponderar cuidadosamente** quais as decisões ou questões que devem ir para os conselhos, estabelecendo, por exemplo, um documento que estabeleça o que é expectável para cada conselho e defina as metas para o número de dias de reunião por ano.
  - **Publicar** um calendário prévio de consultas para efeitos de visibilidade e previsibilidade para os membros dos conselhos consultivos, mas também para o público em geral, no interesse da transparência.
  - **Modernizar** os métodos de trabalho, por exemplo, tornando a participação nas reuniões mais flexível para membros residentes fora de Lisboa (por exemplo, utilização da videoconferência). As lições aprendidas com o teletrabalho e as restrições à circulação durante a pandemia da COVID-19 podem auxiliar neste objetivo.
  - **Trabalhar** com o poder executivo para rever e analisar regularmente o número de membros do Conselho, de forma a assegurar a representatividade à medida que o mercado evolui. Tal manteria os membros do Conselho relevantes para os atuais desafios do setor e permitiria a participação de novos intervenientes no setor.
- **Aumentar** o acesso à informação a todas as partes interessadas, não apenas àquelas que estão nos conselhos. O renovado *website* da ERSE poderia ser uma ferramenta fundamental para disponibilizar informação (por exemplo, a lista de consultas futuras, todos os materiais de consulta pública, as decisões do Conselho de Administração (CA) e informações relacionadas com as fiscalizações, as auditorias, a aplicação da lei e os recursos.
- **Melhorar** a transparência das interações com as partes interessadas fora dos processos formais de consulta pública. Por exemplo, os membros do Conselho de Administração da ERSE poderiam publicar os seus calendários *on-line* e o regulador poderia manter um registo das reuniões com as partes interessadas. Se apropriado, também podem ser divulgados os principais resultados ou as decisões destas reuniões.

- **Continuar** a utilização proporcional das consultas, incluindo a utilização de processos "rápidos" em caso de urgência. No interesse da previsibilidade, as decisões tomadas em casos "urgentes" e "extraordinários" devem ser baseadas em critérios transparentes e, quando possível e relevante, sujeitas a revisões pós-implementação. Por exemplo, uma tal avaliação da resposta da ERSE à crise da COVID-19 seria um bom candidato para tal revisão.

## *Output* e resultados

### *Recolha, gestão e análise de dados*

**As obrigações associadas à prestação de informações para as entidades reguladas são previsíveis e detalhadas.** Os regulamentos da ERSE exigem que as entidades reguladas apresentem uma grande quantidade de dados com diferentes frequências, dependendo do tipo de informação. As obrigações associadas à comunicação de dados são geralmente definidas para o período regulamentar (três anos para o setor elétrico e quatro anos para o setor do gás natural), o que proporciona alguma estabilidade e previsibilidade para as entidades reguladas. A ERSE tem, no entanto, o direito de pedir informações adicionais sempre que considere necessário. Não existe uma revisão formal ou periódica das obrigações de prestação de informações, no entanto, a ERSE revê-as frequentemente no que toca à sua utilidade, de forma a se adaptar às mudanças no mercado ou na lei. Se surgir a necessidade de ajustar as obrigações associadas à prestação de informações, é lançado um processo formal e são publicadas novas regras.

**Existem ferramentas simples para evitar que as empresas recebam múltiplos pedidos de dados de diferentes direções. Contudo, não existe um portal central para os intervenientes submeterem dados à ERSE ou coordenação com outros organismos públicos.** Cada direção da ERSE pede dados às entidades respeitantes às suas respetivas áreas de trabalho. Para coordenar os diferentes pedidos de dados, as direções têm acesso a uma conta de e-mail partilhada, a partir da qual os pedidos de dados são enviados para evitar que as empresas recebam mensagens de diferentes pontos de contacto da ERSE. As direções recorrem também à comunicação informal entre os colaboradores para se manterem informadas dos dados que estão a ser solicitados e de que empresas. Este sistema parece estar a funcionar de momento, uma vez que as empresas dizem que é raro receberem pedidos de informação repetidos. No entanto, as empresas precisam frequentemente de comunicar os mesmos dados à DGEG, que é responsável pela compilação das estatísticas da energia em Portugal, e à ENSE, que tem responsabilidades de supervisão em todo o setor energético. Não existe uma base de dados comum na ERSE ou entre a ERSE e outros organismos para todo o setor energético, embora a ERSE utilize o sistema "Balcão Único", uma plataforma conjunta partilhada pela ERSE, a ENSE, o LNEG e a DGEG, alojada pela ENSE para supervisionar e monitorizar os setores dos produtos petrolíferos e dos biocombustíveis. A ENSE propôs alargar esta plataforma conjunta aos setores da eletricidade e do gás natural.

**A ERSE reconheceu a necessidade de capacidades sofisticadas de gestão e análise de dados para aproveitar as oportunidades de "*big data*"** Dado o volume de dados exigido pelo processo de regulação e pelas atividades de supervisão, a ERSE tem vindo a implementar uma estratégia de utilização e estruturação de dados, utilizando ferramentas de inteligência empresarial e sistemas informáticos. No outono de 2019, a ERSE lançou um grupo de trabalho interno para rever e mapear as várias ferramentas de dados e comunicação utilizadas pelas direções, com vista a desenvolver uma estratégia para a sua eficiência, interoperabilidade e modernização. A ERSE está a investir em sistemas informáticos que permitirão criar bases de dados mais completas e suportar novos usos e processamento de dados. Além disso, estão em curso vários projetos para tornarem várias recolhas de dados obrigatórias "mais inteligentes" e automatizadas.

### *Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho do setor e do regulador*

**A ERSE monitoriza o desempenho das entidades reguladas, os resultados diretos das suas decisões regulatórias e resultados mais alargados, em particular o desempenho dos mercados grossista e retalhista e o bem-estar dos consumidores.** A ERSE torna pública muita da informação que recebe das entidades reguladas, a um nível agregado, nos relatórios e nos documentos que prepara para a consulta pública ou das partes interessadas. No entanto, muitos dos dados tratados pela ERSE são comercialmente sensíveis ou confidenciais e, portanto, não são publicados. Os relatórios da ERSE sobre o desempenho do setor incluem relatórios sobre a qualidade do serviço, o desempenho económico e financeiro (por exemplo, monitorização dos investimentos), a concorrência, a segurança do abastecimento e sobre a defesa do consumidor. A ERSE realiza análises sistemáticas *ex post* do impacto do período de regulação, tanto para os mercados da eletricidade como do gás, para informar a tomada de decisões para o período seguinte. Estes relatórios incluem análises do desempenho de diferentes setores do mercado, assim como de agentes individuais do mercado. Os relatórios são publicados no *site* da ERSE.

**O regulador não reporta mediante um conjunto abrangente de indicadores de desempenho, mas está atualmente a trabalhar para colmatar esta lacuna.** O plano estratégico 2019-2022 foi finalizado em 2019, mas os indicadores de desempenho associados ainda têm de ser definidos (este trabalho está em curso). Cada direção está a preparar indicadores para as suas atividades que serão submetidos à aprovação do Conselho de Administração em 2020. Esta abordagem ascendente pode correr o risco de os indicadores não captarem o desempenho corporativo global ou o desempenho em metas transversais, conforme definido no plano estratégico, focando-se nas atividades e nos resultados de cada uma das equipas. O atraso na definição de indicadores também priva a ERSE de uma ferramenta para controlar se está a cumprir os objetivos que estabeleceu na sua estratégia. Aquando da revisão, não havia informação disponível para avaliar se os indicadores de desempenho iriam captar a qualidade dos processos, os resultados das atividades e o desempenho geral do setor.

**A ERSE cumpre com as suas obrigações legais associadas à prestação de informações, mas poderia fazer mais para demonstrar o seu impacto e valor às principais partes interessadas externas.** A legislação exige que a ERSE publique regularmente um relatório sobre as suas atividades.[12] O Conselho de Administração prepara um relatório e contas anual que é aprovado pelo governo e o parlamento e é publicado no *site* da ERSE. A ERSE não é convidada a apresentar o relatório ao parlamento para discussão. O relatório anual é um relatório detalhado e, em partes, um relatório técnico (cerca de 165 páginas) das atividades da ERSE que inclui os regulamentos e códigos emitidos pela ERSE e todos os pareceres formais publicados pela ERSE ao longo do ano. O relatório pode não ser acessível a todos os parlamentares e outras partes interessadas, devido à apresentação altamente técnica de alguma da informação. Fora do processo do relatório anual, o presidente da ERSE vai, ocasionalmente, ao parlamento, a convite deste, altura em que os membros lhe podem fazer perguntas sobre o desempenho do regulador. Além disso, a ERSE reporta anualmente à Comissão Europeia e à Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) sobre as suas atividades e os desenvolvimentos no mercado português da eletricidade e do gás natural.

*Recomendações:*

- **Reduzir** a carga regulamentar para o setor, simplificando a recolha e gestão de dados na ERSE e colaborando num "balcão único" em todo o setor energético.
    - **Criar** uma base de dados comum na ERSE e um sistema unificado para pedir dados às entidades reguladas. À medida que as obrigações associadas à comunicação de dados evoluem e a recolha de grandes volumes de dados ("*big data*") acelera, o sistema simples de coordenação entre as direções na ERSE atualmente implementado pode não ser suficiente para evitar que as empresas recebam pedidos duplicados de dados.

- **Alargar** a experiência bem-sucedida do sistema "Balcão Único" ao setor dos combustíveis, de forma a criar um "balcão único" para todos os setores de energia, entre a ERSE, a DGEG, a ENSE e quaisquer outros organismos relevantes para a recolha de dados e, idealmente, para todos os processos administrativos. Os balcões únicos são um elemento crucial do comprimento regulamentar e podem ajudar a maximizar os potenciais ganhos da redução regulamentar. Os *"Best Practice Principles on One-Stop Shops for Citizens and Business"* ("Princípios de Boas Práticas sobre os Balcões Únicos para os Cidadãos e Empresas") da OCDE (OECD, 2020[3]) oferecem orientação geral sobre os balcões únicos, segundo dois princípios abrangentes: devem fazer parte de estratégias mais amplas de simplificação administrativa e devem ser centrados no utente e baseados em eventos reais. Desta forma, podem ajudar as entidades públicas a aproximar-se dos cidadãos e das empresas, da forma menos onerosa possível.

- **Acompanhar** o próprio desempenho da ERSE, utilizando o quadro estratégico para definir indicadores de desempenho para a organização.
  - **Definir** urgentemente os indicadores de desempenho para o plano estratégico atual. Os indicadores devem captar a qualidade dos processos (por exemplo, o tempo necessário para chegar a uma decisão, se são dadas respostas atempadas aos comentários recebidos durante as consultas às partes interessadas, etc...), os resultados das atividades e o desempenho global do setor e ser acompanhados por metas com limites temporais e mensuráveis.
  - **Incluir** medidas de desempenho nos sistemas de planeamento; investigar e agir quando a prática diverge significativamente das metas estabelecidas.
  - **Continuar** a boa prática de fazer uma sondagem qualitativa e periódica às partes interessadas para avaliar a notoriedade da ERSE.
- **Usar** a produção de relatórios como uma oportunidade para mostrar às principais partes interessadas o valor da regulação económica independente. A ERSE poderia demonstrar o seu valor, mostrando o impacto das suas atividades a um vasto leque de partes interessadas, através de comunicações claras e baseadas em resultados.
  - **Nos relatórios,** contrastar com o cumprimento do quadro estratégico, através do relatório e contas anual (por exemplo, incluir uma secção sobre os relatórios estratégicos) e/ou publicando uma avaliação global do cumprimento da estratégia no final do período de quatro anos.
  - **Aplicar** as comprovadas competências da ERSE de comunicação com os consumidores à tarefa de reportar o seu próprio desempenho. A ERSE tem bastante experiência na utilização de linguagem clara e adequada a um público não-técnico nas suas comunicações com os consumidores. Uma abordagem semelhante poderia ser usada nas suas comunicações sobre o seu próprio desempenho.
  - **Considerar a preparação** de uma publicação anual destinada aos interessados no setor como um todo, por exemplo, uma publicação do tipo "Estado do Mercado da Energia" (Caixa 11). O objetivo dessa publicação seria solidificar a reputação da ERSE como uma fundamental fonte de informação no setor; comunicar como a ERSE está a trabalhar nas diferentes componentes do setor para os interesses de longo prazo dos consumidores; comunicar como funciona o quadro regulamentar para esclarecer o que não é da responsabilidade da ERSE (ajudando assim as partes interessadas a conhecer os limites do que a ERSE pode abarcar); e criar uma comunidade mais ampla de membros interessados no setor e membros do público empenhados no desempenho da ERSE.
  - **Uma ligação mais regular com o parlamento** poderia aumentar a responsabilização e melhorar o entendimento, por parte dos legisladores, do papel e valor da regulação económica independente para o setor da energia.

### Caixa 11. Publicação *"State of the Energy Market"* ("Estado do Mercado da Energia") do Regulador Australiano da Energia

A principal publicação do Regulador Australiano da Energia (AER) é o relatório anual "*State of the Energy Market*". Esta publicação oferece estatísticas, análises e *insights* de cada uma das principais componentes do setor energético e os principais desenvolvimentos políticos. Num setor em rápida transformação e em que é difícil acompanhar todos os desenvolvimentos, o relatório *"State of the Energy Market"* tornou-se uma leitura essencial para o setor e uma importante fonte de informação para jornalistas e partes interessadas.

A divulgação do relatório *"State of the Energy Market"* é acompanhada de um comunicado de imprensa e de uma ronda de ações com os meios de comunicação e o Presidente da AER, incluindo entrevistas com a imprensa escrita, televisão e rádio. Trata-se de uma oportunidade para a AER ganhar alguma exposição perante os principais media e se estabelecer como uma fonte de informação de confiança e respeito. É também uma oportunidade para a AER destacar as principais tendências do setor, tanto para destacar o que está a funcionar bem (e evitar pressões para mais intervenções reguladoras), como para destacar problemas emergentes (e identificar questões regulamentares futuras).

O mais recente *State of the Energy Market* (lançado no dia 1 de julho de 2020) destaca também alguns dos principais trabalhos regulamentares e políticos da AER, nomeadamente o seu trabalho para possibilitar a integração da produção de energia renovável, as suas decisões sobre as novas e inovadoras tarifas de rede e o seu trabalho no desenvolvimento do *website EnergyMadeEasy* que foi projetado para possibilitar aos consumidores comparar os comercializadores. Além disso, o relatório destaca as medidas tomadas pela AER em resposta à crise da COVID, incluindo a sua Declaração de Expectativas em relação ao comportamento dos comercializadores de eletricidade durante a crise (nomeadamente a expectativa de que não irão interromper o fornecimento a clientes em dificuldades financeiras).

Em suma, o *State of the Energy Market*, como publicação acessível e informativa, permitiu à AER ganhar maior visibilidade e exposição e aumentar a confiança dos decisores e da comunidade em geral em relação ao seu trabalho. Como diz a Presidente da AER, Clare Savage, no comunicado de imprensa que acompanha o relatório: "O nosso relatório *"State of the Energy Market"* é um recurso valioso que nos ajuda a entender melhor os impulsionadores da mudança enquanto fazemos a transição para um novo modelo e gerimos o impacto da COVID-19."

Fonte: Informação fornecida pela AER, 2020.

## Notas

[1] Três revisores especializados participaram na missão: Darryl Biggar, Conselheiro Económico Especial, Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores (ACCC), Austrália; Laura Brien, Diretora da Água e da Conformidade, Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais (CRU), Irlanda; e Emma Närvä, Diretora-Adjunta para os Assuntos Internacionais e Conselheira Política Sénior, Autoridade dos Correios e Telecomunicações da Suécia (PTS), Suécia.

[2] O financiamento é dividido entre os reguladores económicos portugueses para as telecomunicações (ANACOM), serviços de águas e resíduos (ERSAR) e a ERSE, uma vez que os centros de arbitragem tratam de reclamações dos três setores de serviços essenciais.

[3] Ver artigos 10, 16, 59 (1 e 3) dos Estatutos da ERSE e o artigo 59: Cooperação com o Governo e a Assembleia da República.

[4] O indicador de independência mapeia o grau em que um regulador opera de forma independente e sem influência indevida tanto do poder político como dos setores regulados. As perguntas estão organizadas em três subsecções: relação com o poder executivo, colaboradores e orçamento. Procura medir aspetos da independência *de facto* através de uma variedade de dimensões para além apenas da independência *de jure*.

[5] A Redes Energéticas Nacionais (REN) é a atual concessionária tanto da rede elétrica nacional como da rede nacional de transporte de gás natural.

[6] O governo levou três antigos membros do Conselho de Administração da ERSE a tribunal, após a sua recusa em passar o excedente para o tesouro nacional. Em 2017, os antigos membros do Conselho de Administração foram condenados, multados em 2.550 euros cada um e a ERSE foi forçada a transferir o excedente mais os juros para o tesouro nacional.

[7] Por outro lado, os salários dos membros do Conselho de Administração estão limitados por lei.

[8] A ERSE foi recentemente mandatada pelo governo e pelo parlamento para realizar estudos custo-beneficio dos projetos de condutas que estão planeados no contexto do Sistema Petrolífero Nacional. Em vez de uma ferramenta de gestão regulamentar para a tomada de decisões regulamentares da própria ERSE, estes estudos devem antes informar a tomada de decisões do governo / parlamento.

[9] Proibição do exercício de qualquer atividade no âmbito dos setores regulados, proibição do exercício de funções administrativas ou de gestão em entidades intervenientes nos setores regulados e publicação num jornal de dimensão nacional ou no *site* da ERSE.

[10] Ver o Regime Sancionatório do Setor Energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013 de 28 de janeiro.

[11] Não existe um Conselho Consultivo para o setor da mobilidade elétrica o que coloca desafios à ERSE na identificação das partes interessadas relevantes a consultar quando lança uma consulta pública relativa a este setor. Para colmatar esta lacuna, a DireçãoDireção de Infraestruturas e Redes da ERSE criou grupos informais de partes interessadas com os quais pode interagir sobre este assunto.

[12] Artigo 7º dos estatutos da ERSE; http://www.erse.pt/pt/aerse/instrumentosdegestao/relatoriosecontas/Paginas/default.aspx.

## Referências

ERSE (2020), *Fiscalização*, https://www.erse.pt/atividade/fiscalizacao/ (acedido a 16 de dezembro de 2020). [2]

OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/b0b0924e-en. [3]

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en. [1]

# 1 Contexto regulamentar e setorial

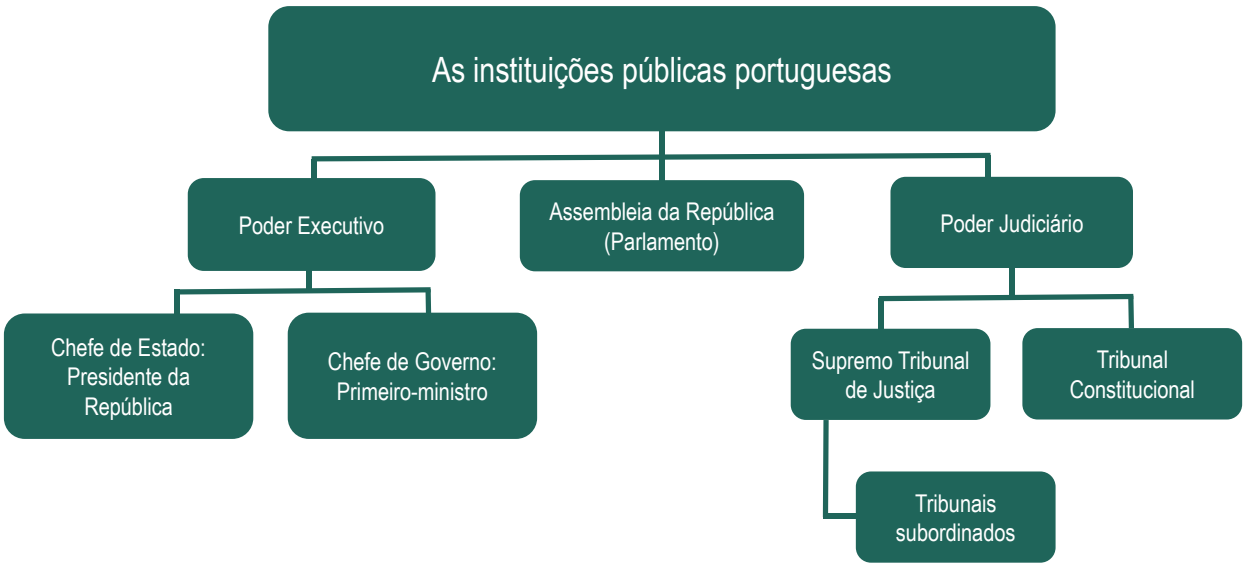
Este capítulo dá uma visão geral das instituições públicas portuguesas e descreve as principais características do setor energético, assim como o quadro legislativo que determina as funções da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

## Quadro institucional

Portugal é uma república parlamentar com um parlamento unicameral, um poder executivo chefiado por um primeiro-ministro e um presidente eleito através de eleições diretas (Figura 1.1). O órgão legislativo nacional é a Assembleia da República (Parlamento), com membros eleitos por sufrágio universal. A Assembleia tem responsabilidades sobre questões políticas, legislativas e fiscais.

As duas regiões autónomas dos Açores e da Madeira são arquipélagos situados no Oceano Atlântico, com estatutos políticos e administrativos próprios e instituições próprias autónomas (Eurydice, 2019[1]).

### Figura 1.1. As instituições públicas portuguesas



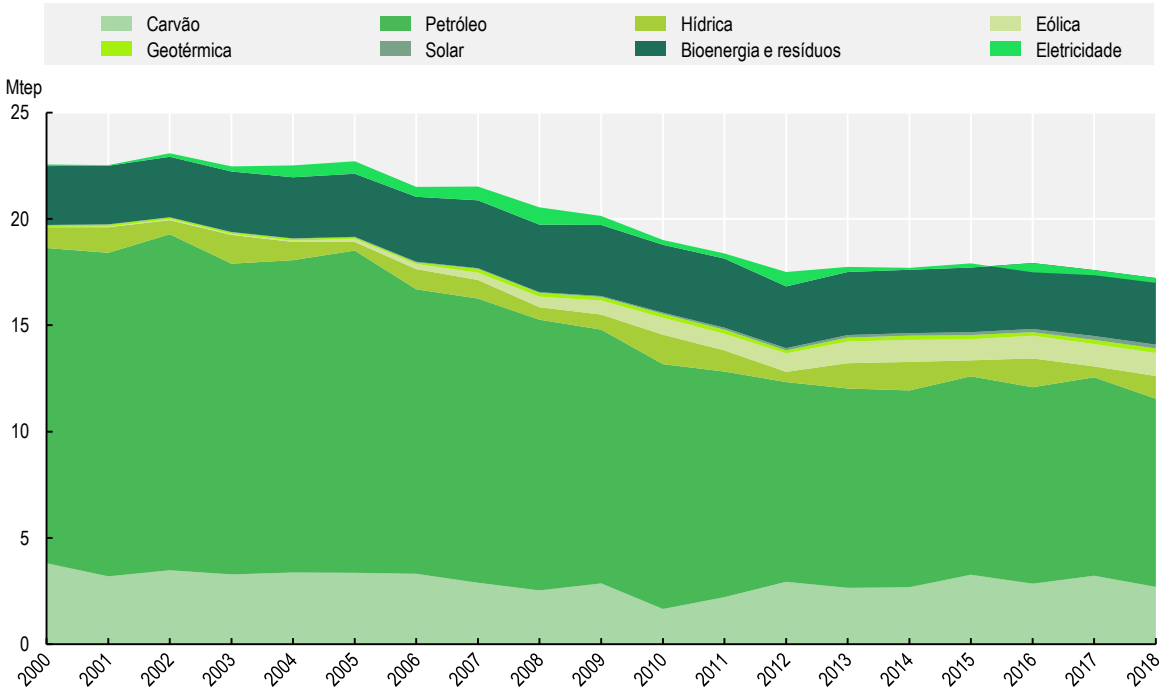

## O setor energético de Portugal

### *Oferta e procura de energia*

Em 2018, os combustíveis fósseis representaram 75% da oferta total de energia primária em Portugal (TPES, segundo a sua sigla inglesa) (Figura 1.2). O petróleo era a maior fonte de energia, sendo responsável por 40% da TPES. A procura de petróleo provém principalmente dos setores dos transportes e da indústria, bem como do aquecimento de edifícios. O gás natural era a segunda maior fonte de energia, representando 23% da TPES e foi utilizado principalmente para a produção de eletricidade, processos industriais e uma pequena parte para o aquecimento de edifícios. A bioenergia e os resíduos representaram 14% da TPES e apoiaram a produção de eletricidade e o aquecimento de edifícios. O carvão representou 12% da TPES e foi utilizado principalmente para a produção de eletricidade. As pequenas quotas de TPES vieram da hídrica (5% da TPES), da eólica (5%), as quais foram utilizadas para a produção de eletricidade, e da geotérmica (1%) e da solar (1%), as quais foram igualmente utilizadas para a produção de eletricidade e o aquecimento de edifícios. Todos os combustíveis fósseis são importados e a produção energética interna provém principalmente das energias renováveis, principalmente da bioenergia, da energia hidroelétrica e da eólica.

O carvão é utilizado principalmente para a produção de eletricidade. A sua contribuição decrescente para a TPES está ligada a um aumento das fontes de eletricidade mais verdes, como as energias eólica e solar, as quais registaram um aumento significativo de 34% entre 2010 e 2018.

## Figura 1.2. Oferta total de energia primária por fonte, 2000-18




Fonte: AIE (2020), Balanços energéticos mundiais *2020*, www.iea.org/statistics/.

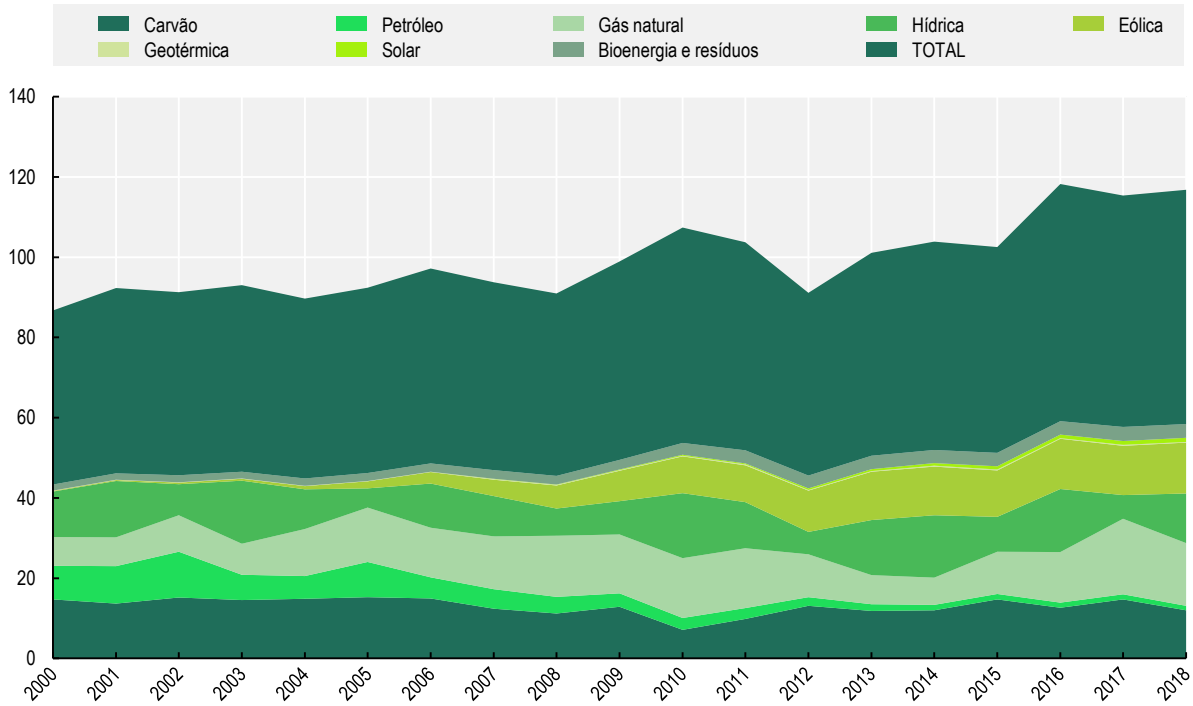
A produção total de eletricidade em Portugal foi de 58,4 TWh em 2018. Entre 2000 e 2018, a produção de eletricidade aumentou cerca de 35%. No entanto, houve variações anuais notáveis na produção total devido à mudança dos níveis de atividade económica e do comércio da eletricidade (Figura 1.3). Desde 2016, o crescimento da produção de eletricidade (especialmente a eólica) transformou Portugal de importador líquido para exportador líquido de eletricidade. Em 2018, o gás natural representou 27% da produção total de eletricidade, seguido da eólica (22%), hídrica (21%), carvão (21%), bioenergia e resíduos (6%), petróleo (2%) e solar (2%).

Desde 2000, a energia hidroelétrica tem sido responsável por 10% a 34% da produção total, com a contribuição a variar significativamente dependendo das condições hidrológicas. A bioenergia e os resíduos têm sido responsáveis por uma parte considerável, e em lento crescimento, da produção durante várias décadas. A quota da produção de energia eólica aumentou significativamente de 12% da produção em 2000 para 22% em 2018, ao ponto de se tornar a segunda maior fonte de eletricidade. A produção a partir de sistemas solares fotovoltaicos, embora ainda pequena, tem vindo a aumentar rapidamente. Devido à grande variação da produção hidroelétrica, a quota global da produção de eletricidade a partir de energias renováveis varia consideravelmente de ano para ano. A quota das energias renováveis atingiu um pico de 62% da produção em 2014 e caiu para 40% em 2017. No entanto, a tendência geral tem sido para um aumento constante da quota de produção das energias renováveis, impulsionada por investimentos na energia eólica e hidroelétrica.

A quota da produção a partir do petróleo diminuiu substancialmente de 9% em 2008 para apenas 2% em 2018. A produção a partir do carvão e gás natural continua a desempenhar um papel importante em Portugal, sendo a quota de cada combustível afetada pelo custo comparativo da eletricidade produzida a partir do carvão *versus* gás natural e pelo nível de produção hidroelétrica. A produção a partir do gás natural tem sido mais volátil, variando entre os 13% e os 33% da produção entre 2008 e 2018. A produção a partir do carvão tem sido relativamente estável, geralmente entre os 20% e os 25% da produção entre

2008 e 2018, mas com uma queda considerável para os 13% em 2010, devido a um grande aumento da produção hidroelétrica e à estabilização da produção a partir do gás natural. Contudo, prevê-se que a quota da produção a partir do carvão diminua, uma vez que o governo se comprometeu a encerrar as centrais elétricas a carvão antes de 2030, tendo introduzido um imposto sobre a produção de eletricidade a partir do carvão em 2018, o qual será progressivamente aumentado até 2023 (IEEFA, 2020[2]).

### Figura 1.3. Produção de eletricidade em Portugal por fonte, 2000-18




Fonte: AIE (2020), Balanços energéticos mundiais *2020*, www.iea.org/statistics/.

### *Política energética*

Portugal tem tomado medidas para reduzir o impacto ambiental do setor energético nos últimos anos, estabelecendo várias políticas que visam aumentar a utilização das energias renováveis, melhorar a eficiência energética, diminuir a dependência das importações de energia e melhorar a sustentabilidade económica do sistema energético (OECD, n.d.[3]).

Em 2016, o governo português comprometeu-se a uma economia neutra em termos de emissões até ao final de 2050, como contribuição para o Acordo de Paris e em linha com os esforços internacionais em curso. Apresentou o seu "Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050" às Nações Unidas em setembro de 2019 (Portal do Governo, 2020[4]) e o seu "Plano Nacional Energia e Clima (PNEC) 2030" à Comissão Europeia em dezembro de 2019 (Portugal Energia, n.d.[5]). O PNEC 2030 é o principal documento que define a política energética e climática para a década de 2021-2030, em suporte ao Roteiro para a Neutralidade Carbónica.

Em alguns casos, a política energética e climática de Portugal vai além das exigências da UE. Em conformidade com a Diretiva 2012/27/UE (a Diretiva de Eficiência Energética) (Union, 2012[6]), Portugal precisava reduzir o consumo de energia primária em 20% até 2020, em comparação com 2007 (EC, n.d.[7]). Uma meta mais ambiciosa para 2020 com uma redução de 25% foi subsequentemente adotada por Portugal (EC, 2017[8]), mostrando o seu empenho na transição para uma economia mais verde.

Um dos principais objetivos da política energética nacional é reduzir a dependência da importação de energia. Portugal depende muito da importação de energia devido à falta de produção interna de combustíveis fósseis, os quais abrangem a maior parte da procura energética do país. Em 2018, a dependência de Portugal em relação às importações era de 85%, um dos níveis mais elevados entre os países da OCDE (IEA, 2020[9]). No entanto, o crescente nível de produção energética interna proveniente das energias renováveis está a ajudar a reduzir a dependência das importações. Em 2014, a forte produção hidroelétrica e o aumento constante da produção eólica reduziram a dependência da importação de energia a um recorde mínimo de 77%. Entre 2000 e 2008, a dependência média das importações de energia foi de 89%. Graças às energias renováveis, a dependência média das importações entre 2009 e 2018 diminuiu para 83%.

## *Estrutura do mercado*

Os mercados portugueses de eletricidade e de gás estão liberalizados e abertos à concorrência. No entanto, as empresas incumbentes anteriormente estatais continuam a ter grandes quotas de mercado. A privatização e separação jurídica da empresa pública Electricidade de Portugal (atualmente EDP S.A.) teve início em 1997. O grupo EDP S.A. tem uma grande presença em Portugal através das suas subsidiárias, tanto no mercado da eletricidade como no do gás. A REN era uma empresa estatal que assumiu a concessão da rede de transporte do mercado da eletricidade na fase de separação em 1997, sendo atualmente uma empresa privada.

### *Mercado de eletricidade e principais instituições (Portugal continental)*

**Produção e mercado grossista:** A EDP é o maior produtor no mercado grossista de eletricidade em Portugal e detinha uma quota de mercado de 43% em 2018, em comparação com 52% em 2009 (Eurostat, 2020[10]). A EDP atua também como participante agregador do mercado para várias centenas de produtores individuais de energia renovável com regime tarifário garantido pela lei nacional, sendo o comercializador de último recurso através de uma empresa subsidiária com marca própria (a SU Eletricidade) que é regulada pela ERSE. A produção baseada no mercado não é regulada pela ERSE. O Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL) é o mercado integrado de eletricidade entre Portugal e Espanha. O MIBEL tem um operador comum de mercado à vista (OMIE) e um operador de mercado a prazo (OMIP).

**Transporte:** A REN (Rede Elétrica Nacional), é o operador (ORT) da Rede Nacional de Transporte de Eletricidade. Foi certificada pela ERSE em 2015 como o ORT ao abrigo de um regime de separação total da propriedade. Como ORT, a REN é "responsável pelo planeamento, implementação e operação da rede nacional de transporte, da infraestrutura relacionada, assim como de todas as interligações relevantes e outras infraestruturas necessárias para gerir a rede nacional de transporte" (IEA, 2016[11]).

**Distribuição:** E-Redes (antigamente, EDP Distribuição[1], uma subsidiária da EDP S.A.) é o maior operador português de redes de distribuição (ORD) com mais de 5 milhões de clientes. Além disso, existem mais 10 pequenos operadores de distribuição no continente que servem cerca de 30.000 clientes. A atividade de distribuição em Portugal continental desenvolve-se de acordo com um regime de concessão de serviço público de dois níveis: i) uma única concessão da rede nacional de distribuição em média tensão (MT) e alta tensão (AT) atribuída pelo Estado; e ii) as concessões municipais de baixa tensão (BT) atribuídas pelos 278 municípios do país. As concessões de BT têm um prazo de 20 anos e terminam em momentos diferentes, entre 2016 e 2026. A maioria cessará entre 2021 e 2022. A sua atribuição deve resultar de um concurso público.

**Mercados retalhistas:** Portugal devia completar o processo de liberalização dos mercados retalhistas da eletricidade e gás natural até ao final de 2015, mas o fim das tarifas reguladas foi alargado[2] para novos prazos.[3]

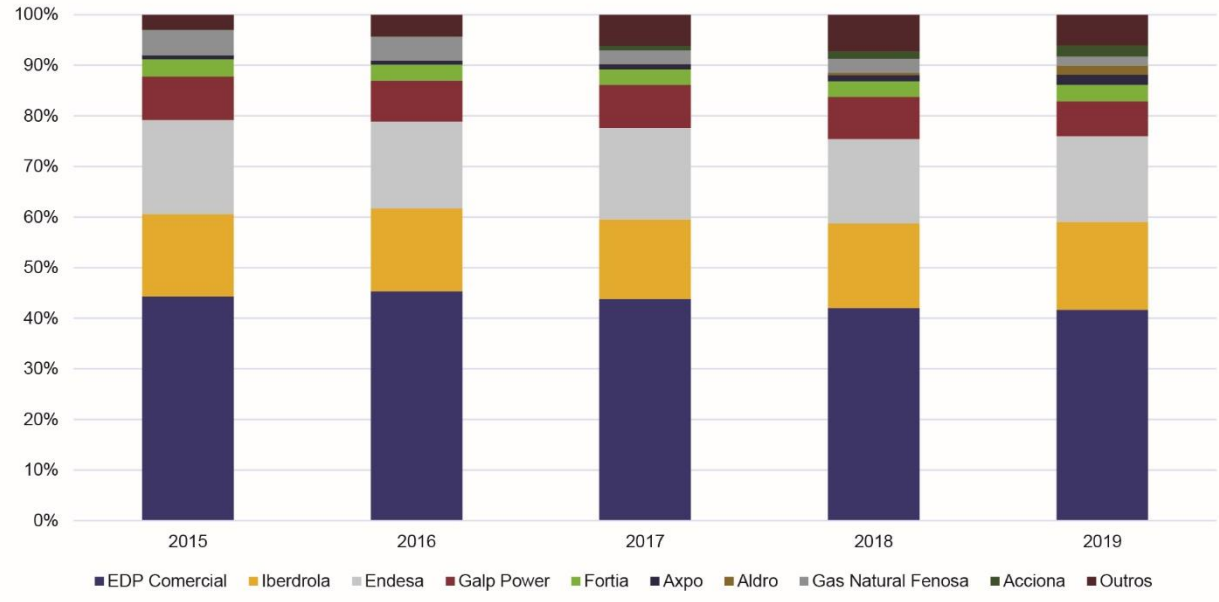
Em agosto de 2019, o mercado liberalizado representava cerca de 94% do consumo total em Portugal continental. Praticamente todo o consumo dos grandes consumidores está no mercado liberalizado. Para os consumidores domésticos, o consumo do mercado liberalizado representa cerca de 86% do total do segmento. O mercado liberalizado consolidou a sua posição, principalmente devido ao processo de eliminação gradual das tarifas reguladas de venda a clientes finais que, em janeiro de 2013, passaram a abranger todos os clientes, incluindo os clientes domésticos.

No final de 2018, existiam 29 agentes do mercado livre, dos quais 26 serviam clientes residenciais e pequenas empresas. Apesar do crescimento do mercado liberalizado, a concentração global do mercado manteve-se elevada em 2018. O incumbente (Grupo EDP) mantém uma elevada quota de mercado equivalente a mais de 40% da oferta em 2019 (Figura 1.4). A EDP é igualmente o comercializador de último recurso de eletricidade (, no mercado regulado.

Desde 2018, uma nova disposição legislativa permite que os clientes de eletricidade no mercado liberalizado optem pelas tarifas transitórias reguladas de venda a clientes finais, a serem oferecidas pelos comercializadores do mercado liberalizado. Se o comercializador de mercado não participar neste novo regime, os clientes podem optar pelo comercializador de último recurso (CUR). No entanto, este novo regime não teve efeitos substanciais em termos de regresso dos consumidores ao comercializador de último recurso.

## Figura 1.4. Estrutura de fornecimento no mercado liberalizado de eletricidade

Por agente do mercado, 2015-19




Fonte: Source: (ERSE, 2020[12]).

### *Mercado de gás natural e principais instituições (Portugal continental)*

**Fornecimento de gás e mercado grossista:** O mercado português é fornecido através da interligação com Espanha e pelo terminal de gás natural liquefeito (GNL) do Porto de Sines, com base em contratos de gás de longo prazo. Em 2018, aproximadamente 62% do fornecimento de gás natural foi feito pelo terminal de GNL.

**Transporte:** A REN Gasodutos é a operadora da Rede Nacional de Transporte de Gás Natural. Foi certificada pela ERSE em 2015 como o ORT ao abrigo de um regime de separação total da propriedade. O ORT tem a responsabilidade de preparar a avaliação do sistema nacional de gás natural.[4] As atividades no terminal de GNL, nomeadamente receção, regaseificação e armazenagem do gás natural liquefeito, são operadas pela REN Atlântico, subsidiária da REN S.A. Todas estas atividades são realizadas através de contratos de concessão de serviço público adjudicados pelo Estado.

**Distribuição:** As redes de distribuição de gás são operadas por 11 ORD[5] que operam em áreas geográficas exclusivas através de concessões regionais ou locais ou de acordos de licença. Nove destes são propriedade total ou parcial da GALP Energia S.A.

**Mercado retalhista:** Atualmente, cerca de 97% do consumo de gás natural[6] está no mercado liberalizado, representando cerca de 1,2 milhões de clientes. Os consumidores residenciais e as PME têm até finais de 2025 para mudar de comercializador de último recurso, numa tentativa de finalizar a liberalização do mercado.[7] No final de 2018, existiam 12 comercializadores, todos a servir clientes com um consumo inferior ou igual a 500 $m^3$/ano. Os maiores comercializadores por número de clientes, em fevereiro de 2020, são: EDP Comercial (52%), GALP (24%), Goldenergy (11%), Endesa (7%), Iberdrola (5%) (Tabela 1.1).

## Tabela 1.1. Quota de mercado para o fornecimento de gás em Portugal

Por número de clientes, 2020

| Gás (fevereiro de 2020) | |
|---|---|
| Grupo EDP | 52% |
| GALP | 24% |
| Goldenergy | 11% |
| Endesa | 7% |
| Iberdrola | 5% |
| Outros | 1% |

Fonte: ERSE (2020), Liberalização do mercado de gás natural, Mudança de comercializador, https://www.erse.pt/media/21wjbt1a/202002_ml_gas.pdf.

### *Interligações*

O Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL) é uma iniciativa entre os governos português e espanhol que visa uma melhor ligação entre os sistemas elétricos dos dois países (Figura 1.5). Tal resulta numa maior capacidade de interligação disponível para fins comerciais (MIBEL, 2020[13]). O Conselho de Reguladores do MIBEL reflete a sua especificidade como mercado de comercialização de energia e inclui reguladores de energia e reguladores financeiros de Portugal e Espanha: A ERSE e a sua congénere espanhola para a energia (a CNMC); a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV) para a regulação financeira.

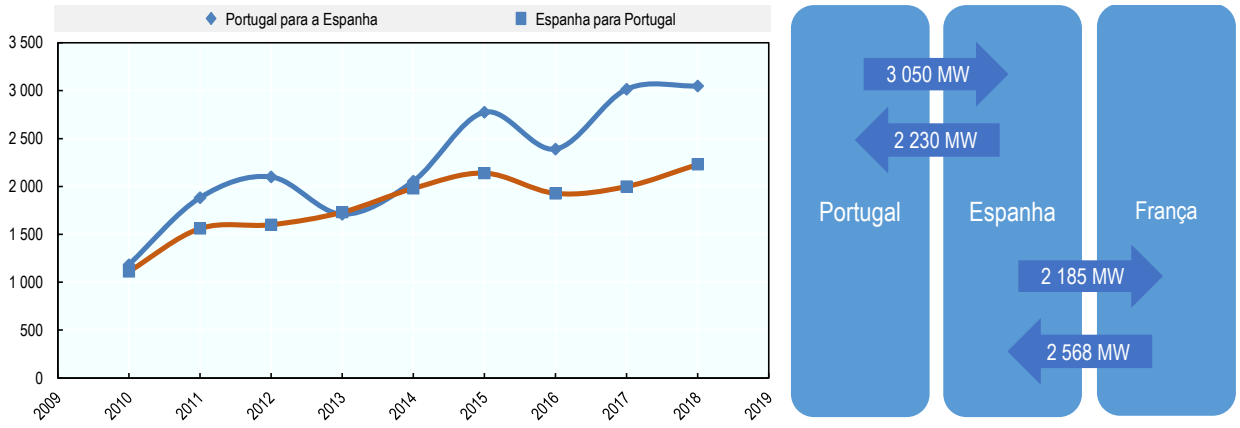
A REN, na sua qualidade de ORT, é responsável pela operação e capacidade técnica da rede, juntamente com a sua congénere espanhola, a *Red Eléctrica de España*. As redes de transporte dos dois países estão integradas. A capacidade de gestão é aprovada pelo conselho do MIBEL segundo as regras de ação harmonizadas específicas de Portugal e Espanha, de acordo com a legislação europeia,[8] sendo qualquer congestionamento gerido através de um mecanismo de separação de mercados.

Os produtores de eletricidade podem negociar através do MIBEL, para além dos contratos bilaterais. O MIBEL está estruturado como um mercado à vista e de derivados, com a gestão prestada pelo Operador do Mercado Ibérico de Energia (OMIE). As ações do OMIE são detidas, em partes iguais, pelos estados português e espanhol, com as responsabilidades divididas entre os mercados de derivados e o mercado

à vista, respetivamente (Europex, 2020[14]). O mercado de derivados opera diariamente, oferecendo serviços de negociação contínua para vários produtos derivados[9] e registando operações bilaterais.[10] No mercado à vista, os participantes executam transações no mercado diário e intradiário, criado através da separação de mercados nos lados português e espanhol do MIBEL (CNMC, 2019[15]).

O objetivo a nível da UE para o nível de interligação elétrica é de 10% até 2020 e 15% até 2030 (IEA, 2016[11]). Esta mostra uma tendência favorável, atingindo 89% da meta de 10% em 2018. A interligação tem um papel importante na integração energética e no reforço da segurança de abastecimento. Constitui também uma oportunidade de integrar o excedente de produção das energias renováveis no mercado europeu, maximizando assim o potencial português de produção de eletricidade com base nas energias renováveis (EC Expert Group, n.d.[16]).

## Figura 1.5. Interligação da capacidade comercial




Fonte: PNEC, DGEG.

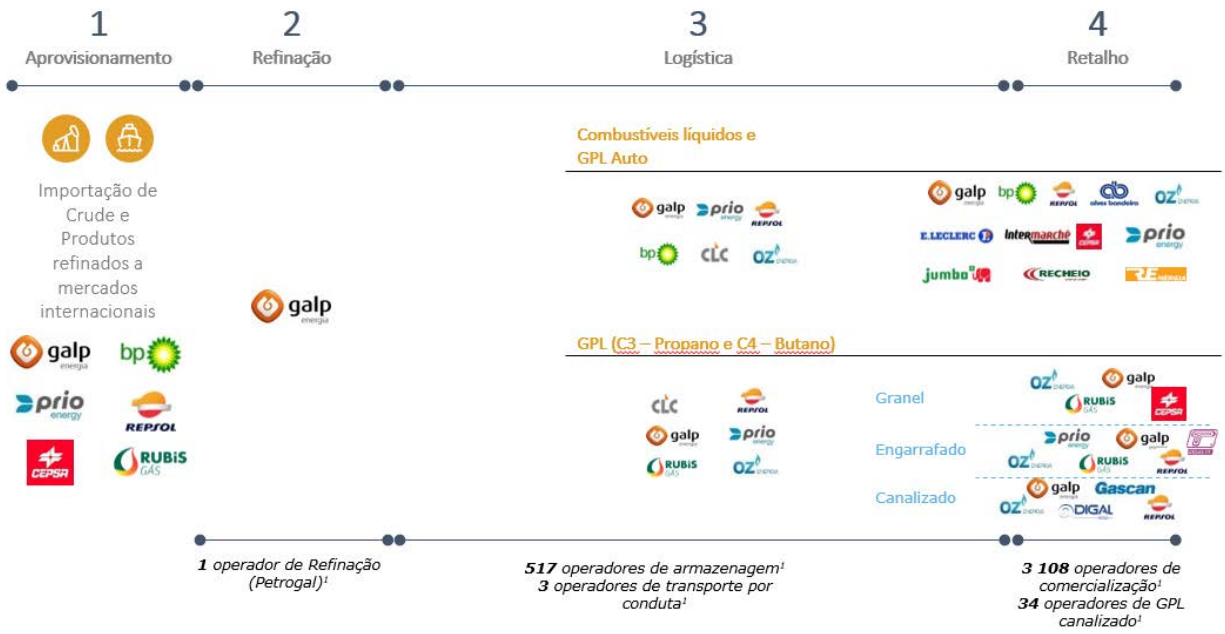
Durante a 2.ª cimeira *"Energy Interconnection Summit"*, foi assinada a Declaração de Lisboa entre Portugal, Espanha, França e a Comissão Europeia (EC, 2018[17]). A declaração visa reforçar a cooperação regional no âmbito da "União Energética" e integrar melhor a Península Ibérica no mercado energético da UE.

Para o gás natural, existe uma interligação limitada na Península Ibérica, devido a infraestruturas mais limitadas.

### *Combustíveis*

A ERSE é o regulador do mercado de combustíveis a jusante, o qual inclui os combustíveis derivados do petróleo, os gases de petróleo liquefeito e os biocombustíveis (Figura 1.6). O fornecimento a jusante é dominado pela GALP Energia, o único operador capaz de refinar petróleo bruto e que está verticalmente integrado e diretamente envolvido nos níveis grossista e retalhista do mercado. Outros operadores (BP Portugal, Repsol, Cepsa e Prio) estão presentes nos setores do aprovisionamento, logística e retalho.

**Figura 1.6. Operações a jusante no mercado de combustíveis**




Fonte: ERSE.

### *Regiões autónomas*

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira são responsáveis pela sua própria política energética. A Direção Regional da Energia dos Açores e a Direção Regional de Economia e Transportes Terrestres da Madeira são responsáveis pela adoção da legislação europeia e nacional a nível regional, assim como pela emissão de regulamentação própria que tenha em conta as especificidades de cada região, de forma a que o sistema energético seja seguro, acessível e sustentável, mesmo nas ilhas mais remotas do arquipélago. São também responsáveis pelo licenciamento de todas as instalações relacionadas com a energia, tais como as das companhias locais de eletricidade, as estações de serviço ou as redes de gás (Governo dos Açores, 2020[18]) (Região Autónoma da Madeira, 2020[19]).

O setor da energia nas regiões autónomas não está liberalizado. As duas empresas públicas de energia – a Electricidade dos Açores (EDA) nos Açores (EDA, n.d.[20]) e a Eletricidade da Madeira (EEM) na Madeira (EEM, n.d.[21]) – são organizações verticalmente integradas, responsáveis pela produção, aquisição, transporte e distribuição de eletricidade em todas as ilhas de cada arquipélago. Não há fornecimento de gás natural aos consumidores finais das ilhas. Estão sujeitas tanto à regulação da ERSE como das autoridades regionais.

### *Tarifas*

A ERSE estabelece tarifas para as atividades reguladas de eletricidade e gás natural, tarifas de acesso às redes e tarifas reguladas de venda a clientes finais.

As tarifas de venda a clientes finais de eletricidade e gás natural em Portugal são compostas por três componentes: custos de acesso às redes, custos de energia e de comercialização e impostos:

- os custos de acesso às redes incluem a taxa fixada pela ERSE e uma segunda componente fixada pelo governo para financiar políticas energéticas mais amplas (tais como subsidiações cruzadas para as regiões autónomas, subsídios para as famílias com baixos rendimentos, tarifas de aquisição para as energias renováveis, etc.);

- a componente de energia e comercialização é regulada pela ERSE para as tarifas transitórias reguladas de venda a clientes finais e é estabelecida livremente para os comercializadores do mercado; e
- os impostos são fixados pelo Parlamento.

As tarifas são fixadas anualmente dentro de um período regulamentar que dura três anos para a eletricidade e quatro anos para o gás natural. A ERSE tem a responsabilidade de aprovar as tarifas, tanto de eletricidade como de gás e de publicar e supervisionar o cumprimento dos Regulamentos Tarifários. Os regulamentos estabelecem a metodologia utilizada para o cálculo dos proveitos permitidos e das tarifas, sendo precedida de uma consulta pública.

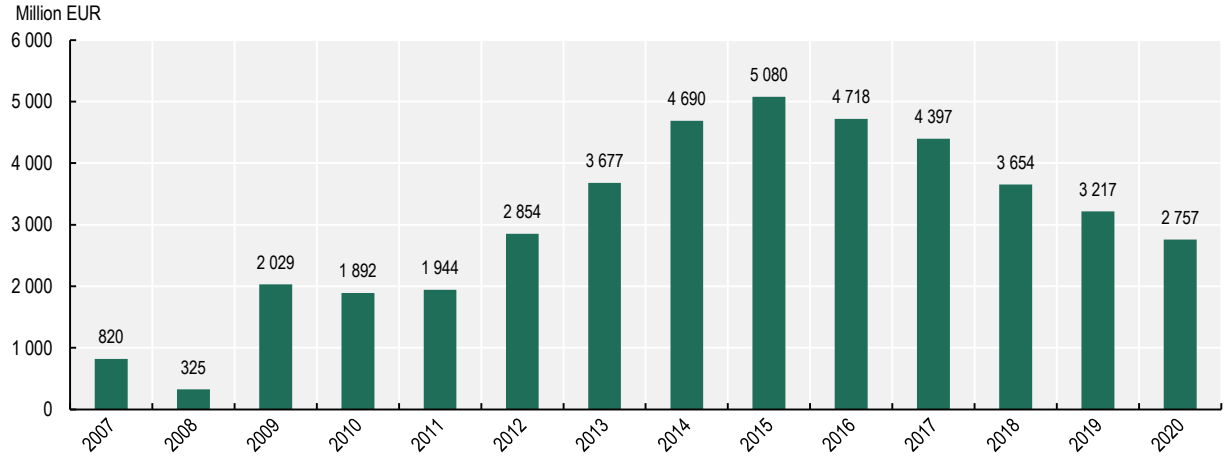
Como consequência da crise da COVID-19 e com o objetivo de proporcionar estabilidade e continuidade ao setor elétrico, a ERSE prorrogou o atual período regulamentar de 2018-2020 para o setor elétrico até 31 de dezembro de 2021.[11] A decisão da ERSE destaca que a atual crise sanitária "implica uma tal dimensão de imprevisibilidade que, nesta fase, não permite que a definição consistente de novos objetivos e metodologias regulamentares produza efeitos num horizonte de três anos, ou seja, num novo período regulamentar" (ERSE, 2020[22]).

**Défice tarifário**

Os défices tarifários representam quedas nas receitas do sistema de eletricidade ou gás e resultam quando as tarifas para o preço comercial da eletricidade ou do gás não cobrem os custos de produção (ou distribuição) de eletricidade ou gás aos consumidores finais. Os défices tarifários representam uma divergência entre a tarifa integral de eletricidade (que deve cobrir a energia, a rede, os impostos, as taxas, mais outros custos) e a soma dos custos correspondentes, incorridos pelos serviços de energia (IEA, 2016[11]). A ERSE monitoriza a evolução do défice tarifário elétrico e o seu impacto na sustentabilidade económica do sistema elétrico.

A dívida tarifária de Portugal está a diminuir, mas continua a ser uma preocupação. (Figura 1.7). Em 2015, Portugal apresentava um dos défices tarifários mais elevados entre os países da UE. Este facto surgiu na sequência da última crise financeira e, na altura, foi estimado em 5 mil milhões de euros, ou aproximadamente 3,1% do PIB (IEA, 2016[11]).

## Figura 1.7. Evolução do défice tarifário (2007-2020)




Fonte: ERSE, 2020.

## Principal legislação

A legislação da União Europeia enquadra a política energética de Portugal (Caixa 1.1). As políticas da UE no setor da energia visam alcançar um mercado energético coeso e integrado, sustentado pela concorrência na produção, fornecimento e distribuição de energia. Este quadro político é apoiado por uma série de peças legislativas, sendo a principal delas o pacote "Energia Limpa para todos os Europeus", introduzido em 2019 e que procura promover a transição energética, transmitir confiança aos consumidores e agentes do mercado e estabelecer regras regulamentares claras (ERSE, 2020[23]). Este pacote legislativo segue-se ao "Terceiro Pacote da Energia", introduzido em 2009 e que se debruçou sobre questões relacionadas com a separação de propriedade,[12] independência dos reguladores e cooperação transfronteiriça (EC, 2019[24]).

### Caixa 1.1. Legislação energética da União Europeia, desde 2009 até ao presente

**2009: O Terceiro Pacote de Energia**

A União Europeia adotou o Terceiro Pacote de Energia em 2009. O principal objetivo deste pacote legislativo era ajudar na realização do mercado interno europeu da energia. Para tal, foram adotadas várias medidas relacionadas com o fornecimento de eletricidade e gás:

- A separação do fornecimento de energia dos operadores de rede.
- A criação de reguladores independentes e o reforço dos seus papéis na regulação dos mercados energéticos.
- O reforço da cooperação reguladora europeia através da criação da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER).
- O reforço da cooperação transfronteiriça entre os operadores de rede de transporte, através da criação das Redes Europeias dos Operadores das Redes de Transporte de Gás e Eletricidade (REORT para o Gás e REORT de Eletricidade).
- A abertura dos mercados retalhistas e o reforço da defesa do consumidor, incluindo a capacidade dos consumidores de mudarem de comercializador, de receberem informação sobre o seu consumo de energia, ou de recorrerem à resolução eficiente e barata de litígios.

**2019: O pacote "Energia Limpa para todos os Europeus"**

Em 2019, a UE fez uma atualização do seu quadro de política energética. O pacote "Energia Limpa para todos os Europeus" é composto por oito atos legislativos. Os países da UE têm entre 1 a 2 anos para transpor as novas Diretivas para a legislação nacional. O pacote visa facilitar a transição dos combustíveis fósseis para energias mais limpas e cumprir os compromissos do Acordo de Paris da UE para a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Inclui Diretivas sobre:

- as energias renováveis, estabelecendo um objetivo vinculativo de 32% para as fontes de energia renovável no cabaz energético da UE até 2030.
- a eficiência energética, estabelecendo metas vinculativas de, pelo menos, 32,5% de eficiência energética até 2030 em relação ao cenário típico.
- o sistema de governação, no âmbito do qual cada Estado-Membro deve estabelecer PNEC (planos nacionais de energia e clima) integrados a 10 anos para o período de 2021 a 2030, delineando como atingirão as suas respetivas metas.
- o desempenho energético em edifícios.

- o desenho do mercado de eletricidade, incluindo quatro elementos: novo Regulamento de eletricidade, uma Diretiva alterada sobre a eletricidade, um Regulamento sobre a preparação para riscos e um papel mais forte para a ACER.

Fonte: Comissão Europeia (2020), O Terceiro Pacote Energético, https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en (acedido no dia 27 de julho de 2020); Comissão Europeia (2020), O pacote "Energia limpa para todos os europeus", https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en (acedido no dia 27 de julho de 2020).

A UE estabeleceu objetivos vinculativos em matéria de energia e clima para os países membros para aumentar a quota das energias renováveis para 32% e reduzir as emissões de GEE em 40% até 2030 (EC, 2020[25]). Os países devem apresentar um Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC) com um prazo de 10 anos. O PNEC de Portugal inclui uma meta para as energias renováveis de 47% do consumo final bruto nacional até 2030 (EC, 2018[26]).

### *Eletricidade*

A nível nacional, o Decreto-Lei n.º 29/2006 de 15 de fevereiro constitui a lei fundamental da eletricidade do país, estabelecendo as bases gerais para a organização e funcionamento do sistema elétrico nacional. Este é complementado pelo Decreto-Lei n.º 172/2006 sobre a regulamentação aplicada às atividades de produção, transporte e distribuição e comercialização de eletricidade, a organização dos respetivos mercados e os procedimentos aplicáveis ao acesso a essas atividades.

Os contratos de transporte e distribuição são adjudicados às concessionárias, enquanto as atividades de produção e fornecimento são liberalizadas. Para evitar a integração vertical, as atividades de produção, distribuição e fornecimento são separadas e aplica-se a separação legal (exceto para os distribuidores que fornecem menos de 100 000 clientes).

### *Mobilidade elétrica*

Sobre a mobilidade elétrica, foram publicados, nos últimos anos, vários pacotes legislativos que agora definem o quadro jurídico do setor. A Diretiva Europeia 2014/94/UE criou o quadro para a criação de uma infraestrutura na UE para que a dependência do petróleo e do gás seja minimizada e também para que o impacto ambiental dos transportes seja reduzido. O Decreto-Lei n.º 90/2014 estabeleceu o regime jurídico da mobilidade elétrica, bem como as regras para a criação de uma rede piloto de mobilidade elétrica. Este foi complementado pelo Regulamento ERSE n.º 879/2015, que abrangeu as regras para o exercício das atividades relacionadas com a mobilidade elétrica, e pela Portaria n.º 231/2016 (ERSE, n.d.[27]).

A expansão das leis e regulamentos estava em sintonia com os desenvolvimentos práticos do setor, o qual assistiu a um crescimento contínuo da fase não-comercial da rede de mobilidade elétrica. A partir de abril de 2019, os pontos de carregamento públicos são integrados na rede de mobilidade elétrica e os custos desse carregamento são cobrados ao utilizador.

### *Gás natural*

O Decreto-Lei n.º 30/2006 de 15 de fevereiro é a lei fundamental do gás. A ERSE mantém a responsabilidade de definir o quadro regulamentar sobre o acesso à infraestrutura de gás natural, incluindo a rede de transporte, a rede de distribuição, o armazenamento subterrâneo e as instalações de GNL. Tal é feito através de regras desenvolvidas e aplicadas pela ERSE: Regulamento sobre o acesso às infraestruturas e interligações da rede de gás natural (ERSE, 2019[28]). Além disso, o acesso de terceiros à infraestrutura de gás é oferecido com base no acesso regulamentado. A ERSE estabelece as tarifas reguladas que lhes são aplicáveis e define a metodologia para calcular as tarifas no Regulamento Tarifário.

### *Combustíveis*

No setor petrolífero, o principal documento orientativo diz respeito às questões de segurança do fornecimento, o chamado "Plano de Intervenção e Utilização das Reservas de Segurança" (PIURS), o qual foi emitido pela ENSE em março de 2019 (ENSE, 2019[29]). Além disso, foi dada ênfase à transposição da Diretiva de Implementação da Comissão Europeia (UE) 2018/1581 de 19 de outubro de 2018 que altera a Diretiva 2009/119/CE do Conselho no que diz respeita aos métodos de cálculo das obrigações de armazenagem e que foi transposta para a legislação nacional através do Decreto-Lei n.º 105/2019 de 9 de agosto. Além disso, o Decreto-Lei n.º 69/2018, de 27 de agosto, designou a ENSE como entidade central de armazenagem em relação aos *stocks* de petróleo e produtos petrolíferos, e acrescentou uma série de responsabilidades em termos de supervisão e monitorização do setor energético.

## Notas

[1] A EDP Distribuição alterou a sua designação comercial para E-Redes, a 29 de janeiro de 2021.

[2] Portaria n.º 83/2020 de 1 de abril. https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130954976/details/normal?l=1 (consultada no dia 17 de setembro de 2020).

[3] Os novos prazos em relação ao processo de liberalização são os seguintes:

- para eletricidade de média tensão e baixa tensão especial, os novos prazos são 31 de dezembro de 2021 e 31 de dezembro de 2022, respetivamente.
- para o gás natural, o prazo para os consumidores de baixa pressão com consumo superior a 10.000 $m^3$ é 31 de dezembro de 2022.
- para a eletricidade de baixa tensão normal e gás natural de baixa pressão (ou seja, consumidores domésticos), o prazo é 31 de dezembro de 2020 e 31 de dezembro de 2025, respetivamente.

[4] Em conformidade com os objetivos e requisitos de transparência do Regulamento (CE) n.º 715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho.

[5] ORD que operam ao abrigo de concessões regionais: Beiragás, Lisboagás, Lusitaniagás, REN Portgás, Setgás, Tagusgás. ORD que operam através de licenças locais de distribuição de gás natural: Dianagás, Duriensegás, Medigás, Paxgás e Sonorgás.

[6] Este valor não inclui as centrais de ciclo combinado (CCGT, segundo a sigla inglesa) como clientes.

[7] De acordo com a Portaria n.º 83/2020 da ERSE.

[8] Regulamento (UE) 2016/1719 da Comissão de 26 de setembro de 2016.

[9] Inclui: futuros, contratos *forward*, *swaps* e opções sobre a carga base, a carga de ponta e perfis solares, com entrega física ou financeira.

[10] Contratos "ao balcão" (*"over-the-counter"*, OTC)

[11] Regulamento n.º 6/2020.

[12] As Diretivas europeias prevêem um afastamento da integração vertical das empresas energéticas e propõem, em vez disso, uma separação total das estruturas e funções. A isto dá-se o nome de "separação da propriedade", ou seja, a operação e propriedade independente de cada um dos sistemas de energia: produção, transporte, distribuição e fornecimento. Por outro lado, vários operadores optaram pela separação jurídica. Esta permite a estruturação das atividades sob diferentes entidades jurídicas, com mecanismos de decisão independentes. No entanto, estas entidades podem ser detidas pelo mesmo grupo.

## Referências


CNMC (2019), *Comparative Study of MIBEL Prices (Spot and Forward) with other European Markets and their Relationship with the Internal Energy Market*, https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/energia/mibel/190703%20resumen%20ejecutivo%20estudio%20precios_en_pub.pdf. [15]

EC (2020), *Energy policy: general principles*, European Commission, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-general-principles (acedido a 4 de dezembro de 2020). [25]

EC (2019), *Third energy package*, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en (acedido a 4 de dezembro de 2020). [24]

EC (2018), *Second energy interconnection summit: Lisbon declaration is signed*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/news/second-energy-interconnection-summit-lisbon-declaration-signed-2018-jul-27_en (acedido a 4 de dezembro de 2020). [17]

EC (2018), *Sumário da Avaliação da Comissão à Proposta de Nacional de Plano de Energia e Clima 2021-2030*, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/necp_factsheet_pt_final.pdf. [26]

EC (2017), *Energy Union Factsheet Portugal*, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-portugal_en.pdf. [8]

EC (n.d.), *Modelling tools for EU analysis*, European Commission, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/analysis/models_en#PRIMES (acedido a 4 de dezembro de 2020). [7]

EC Expert Group (n.d.), *Electricity interconnections with neighbouring countries*, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf. [16]

EDA (n.d.), *Eletricidade dos Açores*, https://www.eda.pt/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [20]

EEM (n.d.), *Empresa de Eletricidade da Madeira*, https://www.eem.pt/pt/inicio/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [21]

ENSE (2019), *Documentação*, https://www.ense-epe.pt/reservaspetroliferas/documentacao/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [29]

ERSE (2020), *Annual Report on the Electricity and Natural Gas Markets in 2019: Portugal*, https://www.erse.pt/media/4nopbgnn/relat%C3%B3rio-ce-2019_en.pdf (acedido a 2 de dezembro de 2020). [23]

ERSE (2020), *Regulamento Nº 6/2020: Aditamento ao Regulamento Tarifário do setor elétrico*, https://www.erse.pt/media/wenf52kc/regulamento-erse-6-2020.pdf (acedido a 2 de dezembro de 2020). [22]

ERSE (2020), *Relatório Anual sobre os Mercados de Eletricidade e Gás Natural em 2019*, https://www.erse.pt/media/en0plsfa/relat%C3%B3rio_ce-2019.pdf. [12]

ERSE (2019), *Regulamento de Acesso às Redes, às Infraestruturas e às Interligações*, https://www.erse.pt/ebooks/regulamentos-manuais-guias/gas-natural/regulamento-acesso-as-redes-rarii-gn-abril-2019/ (acedido a 3 de dezembro de 2020). [28]

ERSE (n.d.), *Gestão da mobilidade elétrica*, https://www.erse.pt/atividade/regulamentos-mobilidade-eletrica/gestao-da-mobilidade-eletrica/ (acedido a 3 de dezembro de 2020). [27]

Europex (2020), *OMIE: Operador do Mercado Ibérico de Energia*, https://www.europex.org/members/omie/ (acedido a 3 de dezembro de 2020). [14]

Eurostat (2020), *Market share of the largest generator in the electricity market: annual data*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_331a&lang=en (acedido a 3 de dezembro de 2020). [10]

Eurydice (2019), *Principais Órgãos Executivos e Legislativos*, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-60_pt-pt (acedido a 4 de dezembro de 2020). [1]

Governo dos Açores (2020), *Portal*, https://portal.azores.gov.pt/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [18]

IEA (2020), *IEA World Energy Statistics and Balances*, https://www.iea.org/data-and-statistics?country=WORLD&fuel=Energy%20supply&indicator=TPESbySource. [9]

IEA (2016), *Energy Policies of IEA Countries: Portugal 2016*, Energy Policies of IEA Countries, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264243637-en. [11]

IEEFA (2020), *Portugal to replace last coal plants in 2023 with hydro power complex*, https://ieefa.org/portugal-to-replace-last-coal-plants-in-2023-with-hydro-power-complex/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [2]

MIBEL (2020), *Mercado Ibérico de Eletricidade*, https://www.mibel.com/en/home_en/. [13]

OECD (n.d.), *OECD environmental indicators: country profile - Portugal*, https://www.oecd.org/site/envind/portugal.htm (acedido a 4 de dezembro de 2020). [3]

Portal do Governo (2020), *XXII Governo, Portal*, https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22 (acedido a 4 de dezembro de 2020). [4]

Portugal Energia (n.d.), *Portal*, https://www.portugalenergia.pt/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [5]

Região Autónoma da Madeira (2020), *Governo Regional da Madeira*, https://www.madeira.gov.pt/ (acedido a 4 de dezembro de 2020). [19]

Union, E. (2012), *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council on energy efficiency*, European Commission, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:en:PDF. [6]

# 2 Governação da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)

O Quadro de Avaliação do Desempenho para os Reguladores Económicos (QADRE) foi desenvolvido pela OCDE para ajudar os reguladores a avaliarem o seu próprio desempenho. O QADRE organiza os impulsionadores de desempenho através de uma estrutura "*input*-processo-*output*-resultados". Este capítulo aplica a estrutura à governação da ERSE e analisa as características existentes, as oportunidades e desafios enfrentados pela ERSE.

## Papel e objetivos

A ERSE é a autoridade reguladora de Portugal para os setores elétrico, do gás natural e dos combustíveis e para a rede de mobilidade elétrica. Foi criada pelo Decreto-Lei 187/95 como Entidade Reguladora do Setor Elétrico em paralelo com a liberalização do setor elétrico português, tendo iniciado a sua atividade no início de 1997. A atividade da ERSE está mais desenvolvida nos domínios da regulação da eletricidade e do gás natural, dada a amplitude da legislação europeia que foi adotada para estes setores nos últimos 25 anos.

### *Mandato e objetivos*

O mandato e objetivos da ERSE estão definidos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 97/2002 de 12 de abril.[1] Os seus principais objetivos são:

- Proteger os direitos e interesses dos consumidores, em particular dos clientes finais economicamente vulneráveis, em relação a preços, à forma e qualidade da prestação de serviços, promovendo a sua informação, esclarecimentos e formação;
- Assegurar a 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;
- Contribuir para a progressiva melhoria das condições económicas, qualitativas, técnicas e ambientais dos setores regulados, estimulando, em particular, a adoção de práticas que promovam a eficiência energética e a existência de padrões adequados de qualidade dos serviços;
- Velar pelo cumprimento, por parte dos agentes dos setores regulados, das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas na lei e regulamentos aplicáveis aos setores regulados;
- Promover e garantir a concorrência entre os agentes intervenientes no mercado;
- Promover a resolução de litígios que surjam entre os intervenientes nos setores regulados, através da mediação e da conciliação;
- Promover a arbitragem entre os operadores e os consumidores, nos termos da legislação aplicável, com vista à resolução dos litígios.

### *Missão, visão e valores*

A ERSE define a sua missão, visão e valores no seu plano estratégico 2019-2022 (ERSE, 2019[1]).

A visão atual é *"criar valor para a sociedade através de uma regulação do setor energético independente, transparente e sustentável, da dinamização da eficiência dos mercados e do reforço da confiança dos consumidores"*.

A atual missão é *"regular os setores da eletricidade, do gás natural, do gás de petróleo liquefeito, dos combustíveis derivados do petróleo, dos biocombustíveis e da atividade de gestão de operações da rede de mobilidade elétrica em defesa do interesse público e proteger os direitos e os interesses dos consumidores presentes e futuros"*.

Os valores da ERSE foram estabelecidos, pela primeira vez, em 2002 e têm permanecido bastante constantes desde então. São os seguintes:

- Excelência
- Transparência
- Independência

- Cooperação
- Sustentabilidade

### *Funções e poderes*

Desde a sua criação como Entidade Reguladora do Setor Elétrico em 1995, a lei alargou várias vezes o âmbito de atividade da entidade reguladora. Em 2002, a entidade reguladora foi transformada em Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, acompanhando uma expansão do seu mandato para a regulação do gás natural.[2] Em 2012, as responsabilidades da ERSE foram alargadas à rede de mobilidade elétrica[3] e, em 2013, à gestão das operações da rede de mobilidade elétrica.[4] Em 2018, o mandato da ERSE expandiu-se para incluir uma competência no setor dos combustíveis, abrangendo o setor do gás de petróleo liquefeito (GPL) em todas as suas formas (nomeadamente engarrafado, canalizado e a granel), os combustíveis derivados do petróleo e os biocombustíveis[5].

As competências da ERSE (definidas no artigo 8.º do Decreto-Lei 76/2019) incluem:

- Funções regulamentares, incluindo decisões vinculativas
- Fixação de tarifas
- Funções consultivas
- Arbitragem
- Supervisão
- Sancionatória

#### *Funções regulamentares*

A ERSE prepara e aprova códigos e regulamentos necessários para o desempenho das suas funções e que aplicam a legislação que rege a organização e o funcionamento dos setores que integram o seu âmbito regulamentar (Caixa 2.1).[6] A ERSE pode aprovar outros regulamentos para além dos estabelecidos na Caixa 2.1. O Conselho de Administração da ERSE aprova todos os códigos e regulamentos depois de consultados os conselhos consultivos da ERSE relevantes e o público em geral.

#### Caixa 2.1. Funções regulamentares da ERSE por setor

**Eletricidade**

No âmbito do setor elétrico, a ERSE é responsável pela preparação e aprovação dos seguintes regulamentos:

- Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações;
- Regulamento de Relações Comerciais;
- Regulamento Tarifário;
- Regulamento da Qualidade de Serviço;
- Regulamento de operação das Redes.

**Gás natural**

Quanto ao setor do gás natural, a ERSE é responsável pela preparação e aprovação dos seguintes regulamentos:

- Regulamento de Acesso às Redes, às Infraestruturas e às Interligações;

- Regulamento de Relações Comerciais;
- Regulamento Tarifário;
- Regulamento da Qualidade de Serviço;
- Regulamento de Operação das Infraestruturas.

**Combustíveis**

Quanto ao setor dos combustíveis, a ERSE é responsável pela preparação e aprovação dos seguintes regulamentos:

- Regulamento relativo ao processo de armazenagem, recolha e troca de garrafas de gás de petróleo liquefeito (GPL);
- Regulamento relativo ao regime de cumprimento do dever de informação do comercializador de combustíveis derivados do petróleo e de GPL ao consumidor;
- Regulamento de Relações Comerciais do GPL canalizado;
- Regulamento da Qualidade de Serviço do GPL canalizado;
- Regulamento Tarifário do GPL canalizado;
- Regulamento sobre a Qualidade de Abastecimento dos Combustíveis.

**Mobilidade elétrica**

A ERSE é também responsável pela preparação e aprovação dos Regulamentos Relativos à Mobilidade Elétrica.

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2019.

No âmbito das suas funções reguladoras, a ERSE tem o poder de garantir o acesso de terceiros à infraestrutura. O regulador estabelece as condições técnicas e comerciais de acesso às redes e interligações nos setores elétrico e do gás, bem como a remuneração a que as entidades têm direito por facultarem o acesso às suas redes. O acesso às redes de GPL canalizado está previsto na legislação do Sistema Petrolífero Nacional e os poderes regulamentares estão dentro das competências da ERSE.

A ERSE implementou nos últimos anos quatro projetos-piloto[7] como parte do processo de antecipação do seu objetivo estratégico de "promover uma regulação clara, eficaz e dinâmica dos monopólios naturais". Outras iniciativas estão em curso para serem desenvolvidas e lançadas.

### *Fixação de tarifas*

Nos setores da eletricidade e do gás natural, o regulador define as metodologias e fixa as tarifas e os proveitos permitidos dos agentes do mercado nas atividades objeto de monopólio tais como transporte, distribuição e comercializador de último recurso. A ERSE estabelece tarifas de acordo com a lei e os regulamentos tarifários e assegura a sua aplicação. A fixação das tarifas para as redes de GPL canalizado está prevista na legislação do Sistema Petrolífero Nacional e os poderes regulamentares são da competência da ERSE.

Os procedimentos para a imputação de custos por diferentes atividades são definidos pelos operadores e aprovados pela ERSE.

Além disso, no âmbito das suas responsabilidades de supervisão do cumprimento das disposições em matéria de separação, a ERSE estabelece os requisitos sobre a granularidade e desagregação da informação contabilística reportada e avalia as contas reportadas pelas empresas.

### *Funções consultivas*

A ERSE contribui para a formulação e refinação das políticas, leis e regulamentos. Os seus estatutos estabelecem a sua responsabilidade de prestar aconselhamento e pareceres ao parlamento e ao governo sobre iniciativas legislativas ou outras iniciativas no setor da energia.[8] A ERSE emite ainda pareceres não vinculativos a outras autoridades públicas, como a Autoridade da Concorrência, a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), a Direção-Geral do Consumidor e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), assim como aos tribunais, sobre questões relativas aos setores que regula.[9]

### *Mediação*

A ERSE é responsável pela mediação dos litígios entre as empresas reguladas e entre as empresas reguladas e os seus clientes. Outros organismos podem também intervir para tentar resolver os litígios entre as entidades reguladas e os seus clientes, nomeadamente os centros de arbitragem e as associações privadas de consumidores (ver secção sobre *Defesa do consumidor* para mais informação).

### *Supervisão*

A ERSE monitoriza e supervisiona as práticas dos agentes regulados e o seu cumprimento das leis e regulamentos relevantes. Para desempenhar as suas funções de supervisão, a ERSE tem o poder de:

- emitir ordens, instruções e recomendações no quadro da lei e dos regulamentos aplicáveis;
- conceder autorizações e homologações;
- assegurar a aplicação das leis e regulamentos e demais normas aplicáveis no âmbito das suas competências;
- exigir às entidades reguladas toda a informação necessária para o exercício das suas atribuições e competências;[10]
- conduzir investigações, inquéritos ou auditorias de organismos regulados, por iniciativa própria ou a pedido do membro do governo responsável pela energia.[11]

### *Poder Sancionatório*

A ERSE tem poderes sancionatórios sobre alguns, mas não todos os setores que regula. Para além disso, a ERSE dispõem de diferentes regimes legais para o seu poder sancionatório nos setores sob a sua alçada.[12] A ERSE é responsável por processar e punir as infrações à legislação dos setores elétrico e do gás natural no âmbito do Regime Sancionatório do Setor Energético. A ERSE pode impor uma advertência, uma multa ou sanções acessórias (proibição do exercício de qualquer atividade no âmbito dos setores regulados, proibição do exercício de um cargo administrativo ou de gestão em entidades que intervenham nos setores regulados[13] (ver secção sobre *Aplicação de lei* para mais informação).

O Regime Sancionatório do Setor Energético ainda não foi atualizado de modo a incluir a implementação do REMIT (Regulamento da UE relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia), o qual confere à ERSE responsabilidades de supervisão para detetar o abuso de informação privilegiada e manipulação do mercado. Também não foi atualizado de forma a abranger o setor da mobilidade elétrica, pelo que a ERSE não tem poderes sancionatórios sobre este setor.

Os combustíveis estão sujeitos aos poderes sancionatórios da ERSE, embora tal não resulte do Regime Sancionatório do Setor Energético. Os combustíveis, assim como os outros setores, estão sujeitos a outros regimes especiais, como por exemplo, o regime de sanções do Livro de Reclamações e o regime de sanções das Práticas Comerciais Desleais (ver secção sobre a *Aplicação da lei* para mais informação).[14]

### *Coordenação com outras entidades*

No exercício das suas funções, a ERSE coordena a sua atividade com outras entidades públicas e privadas (Tabela 2.1), estando previsto na legislação um certo nível de coordenação. De referir que a ERSE é obrigada a emitir pareceres (normalmente não vinculativos) a outros organismos da administração pública, nomeadamente à Autoridade da Concorrência, à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), à Direção-Geral do Consumidor e à entidade reguladora do setor financeiro, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM).[15]

Não existem mecanismos setoriais formais e permanentes de coordenação entre os diferentes intervenientes no setor energético português. No entanto, o governo estabelece ocasionalmente grupos *ad hoc* sobre temas específicos, dependendo da necessidade, que parecem funcionar bem. Quando convidada, a ERSE participa nestes grupos de trabalho.

Também não existem mecanismos formais a nível nacional para identificar lacunas no quadro regulamentar, ou para avaliar potenciais sobreposições entre as agências reguladoras. Em algumas áreas da regulação, a falta de clareza na lei ou a existência de disposições legais contrárias podem criar conflitos entre os mandatos da ERSE e de outras entidades. Por exemplo, diferentes peças legislativas atribuem tanto à ERSE como à Entidade Nacional para o Setor Energético (ENSE) responsabilidades de inspeção e de gestão de litígios de consumo no setor energético.

A nova legislação introduzida entre 2016 e 2018 redistribuiu as tarefas do setor dos combustíveis entre a recém estabelecida ENSE (antigamente ENMC, Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis), a DGEG e a ERSE. Anteriormente, a ERSE não tinha responsabilidades neste setor e todas as funções eram desempenhadas pela ENMC e a DGEG. A ENSE tornou-se a entidade responsável pela armazenagem das reservas estratégicas de petróleo (papel anterior da ENMC) e adquiriu novas responsabilidades de supervisão e monitorização de todo o setor energético (incluindo eletricidade e gás), bem como algumas funções de fiscalização, que anteriormente eram desempenhadas pela DGEG. A DGEG manteve a responsabilidade nas questões de licenciamento e de segurança, enquanto a ERSE passou a ser responsável pela regulação dos mercados *downstream* e pela emissão de pareceres sobre todas as atividades de licenciamento das infraestruturas do Sistema Petrolífero Nacional. A ERSE assegura a qualidade de serviço; promove regras e a transparência das relações comerciais; promove o acesso de terceiros às instalações declaradas de interesse público e às redes de condutas de GPL e gere as reclamações dos consumidores.[16] A regulação nos setores dos produtos petrolíferos e dos biocombustíveis assenta, em grande parte, na regulação *ex post*, com a Autoridade da Concorrência a desempenhar um papel importante até 2018.

Os estatutos da ERSE permitem ao regulador estabelecer protocolos de cooperação com outras autoridades reguladoras, universidades, centros de investigação públicos ou privados, bem como com instituições ou associações de interesse geral, tais como municípios ou associações de consumidores. Beneficiando desta possibilidade, a ERSE estabeleceu uma série de acordos e protocolos (não vinculativos) com entidades com competências no mesmo setor, como mecanismo de cooperação, para clarificar as áreas de intervenção e evitar a duplicação de atividades.[17] Por exemplo, o regulador estabeleceu um acordo de cooperação com a ENSE, especificamente para o setor dos combustíveis, uma vez que existe alguma sobreposição das responsabilidades ligadas à garantia da qualidade de serviço, às relações comerciais e à promoção do acesso de terceiros, dadas as anteriores responsabilidades da ENSE neste setor. Este acordo de cooperação procura resolver estas sobreposições em casos individuais. Na prática, para o efeito é necessário um esclarecimento caso a caso.

Para além da coordenação a nível nacional, a ERSE leva a cabo projetos de cooperação e coordenação regulamentar a nível internacional. O regulador participa nos eventos e atividades da Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER), da Associação Ibero-americana de Entidades Reguladoras da Energia (ARIAE), do Conselho dos Reguladores Europeus da Energia (CEER),

da Associação de Reguladores de Energia do Mediterrâneo (MEDREG) e da Associação de Reguladores de Energia dos Países de Língua Oficial Portuguesa (RELOP).

A ERSE faz parte do Conselho de Reguladores do Mercado Ibérico de Eletricidade (CR MIBEL) que foi criado através de um tratado internacional entre Espanha e Portugal. O CR MIBEL é composto pelas autoridades reguladoras espanholas do setor da energia e do setor financeiro (a CNMC ou *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* para o setor da energia e a CNMV ou *Comisión Nacional del Mercado de Valores* para o setor financeiro) e pelas correspondentes entidades de Portugal, a CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) e a ERSE. O projeto de regulamento para o funcionamento do MIBEL, a ser aprovado em Portugal ou em Espanha, está sujeito à emissão obrigatória de pareceres coordenados e não vinculativos pelo CR MIBEL. As regras relativas ao funcionamento do mercado à vista são aprovadas pelas autoridades espanholas, enquanto as regras relativas ao funcionamento de mercados futuros são aprovadas pelas autoridades portuguesas.

## Tabela 2.1. Coordenação com outras instituições

| Autoridades | Mandato | Áreas de competência partilhada com a ERSE? | Adotada cooperação formal? |
|---|---|---|---|
| *Autoridades públicas* | | | |
| Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) do Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC) | Órgão ministerial de energia e dos recursos geológicos, envolvendo licenciamento e relações internacionais<br><br>Contribui para a conceção, promoção e avaliação das políticas energéticas<br><br>Participa na elaboração do quadro legislativo e regulamentar<br><br>Eletricidade e gás:<br>• Supervisiona a segurança de longo prazo do fornecimento<br><br>Combustíveis:<br>• Atribui licenças a operadores e infraestruturas<br>• Promove o acesso de terceiros às instalações declaradas de interesse público e às redes de condutas de GPL; assegura a qualidade de serviço<br><br>Mobilidade elétrica:<br>• Atribui licenças a comercializadores de mobilidade elétrica<br>• Estabelece os requisitos técnicos para os pontos de carregamento | *Eletricidade e gás:*<br>• Segurança de abastecimento: A DGEG monitoriza a segurança de abastecimento e a ERSE monitoriza a evolução da capacidade instalada e a evolução da procura. A ERSE emite um parecer formal ao governo sobre os planos de investimento para a rede, em conjunto com a DGEG.<br><br>*Eletricidade:*<br>• Avaliação das candidaturas ao PPEC (Plano de Promoção de Eficiência no Consumo): A avaliação das candidaturas ao PPEC é realizada pela DGEG e pela ERSE, pesando cada avaliação 50% no resultado final. A DGEG aplica as regras aprovadas pela Secretaria de Estado da Energia relativas aos critérios da política energética, a serem aplicadas na seleção e classificação das candidaturas apresentadas aos concursos realizados no âmbito do PPEC.<br><br>*Setor dos combustíveis:*<br>• Promover o acesso de terceiros às instalações declaradas de interesse público e às redes de condutas de GPL<br>• Assegurar a qualidade de serviço<br>• Ao investigar casos de violação de leis ou regulamentos no Sistema Petrolífero Nacional, a ERSE mantém um diálogo aberto com a DGEG (bem como com a ENSE e o LNEG). | A legislação exige que a ERSE emita pareceres à DGEG quando solicitado.<br><br>A avaliação das candidaturas ao PPEC: a cooperação é estabelecida na Portaria n.º 26/2013 de 24 de janeiro.<br><br>Membro do Conselho Consultivo da ERSE<br>A DGEG e a ERSE participam juntas no grupo do setor energético para a cibersegurança criado pelo CNCS (Centro Nacional de Cibersegurança). |

| Autoridades | Mandato | Áreas de competência partilhada com a ERSE? | Adotada cooperação formal? |
|---|---|---|---|
| Direção-Geral do Consumidor (DGC) | Organismo ministerial de defesa do consumidor<br><br>Supervisiona os centros de arbitragem e a publicidade.<br><br>Recebe e trata de reclamações. | Tratamento das reclamações dos consumidores no setor da energia. | Membro do Conselho Consultivo da ERSE |
| Autoridade da Concorrência (AdC) | Promove a concorrência em todos os setores, incluindo o da energia | Promover a concorrência<br><br>Promover regras e a transparência das relações comerciais | A coordenação com a AdC está incluída nos estatutos da ERSE (Artigo 5º)<br><br>Ao emitir uma decisão sobre operações de fusão que envolvam ativos ou empresas que operam no mercado energético, é obrigatório que a AdC obtenha, de acordo com a Lei da Concorrência, um parecer não vinculativo emitido pela ERSE, na qualidade de regulador energético.<br><br>Quando lança uma investigação por violação da lei da concorrência, a AdC informa o regulador do setor relevante e solicita o seu parecer antes de emitir uma decisão e vice-versa. |
| Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) | Autoridade reguladora que aprova as regras que envolvem a negociação de produtos financeiros. | | Conselho de Reguladores do MIBEL (apenas para a eletricidade), com base num Tratado internacional entre Espanha e Portugal. |
| Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) | Regula o setor das telecomunicações. | Imputação de custos para a utilização da infraestrutura partilhada entre os operadores de telecomunicações e energia regulados pela ANACOM e pela ERSE, respetivamente. | |
| Entidade Nacional para o Setor Energético (ENSE) | Empresa pública responsável pela supervisão e monitorização do setor energético.<br><br>Realiza inspeções nos setores de combustível, gás, GPL, eletricidade e gás natural.<br><br>Cria, gere e mantém as reservas estratégicas de petróleo bruto e produtos petrolíferos. | Tratamento das reclamações dos consumidores<br><br>Poderes de supervisão, inspeção e aplicação da lei no setor da energia<br><br>Assegurar a qualidade de serviço<br><br>Promover regras e a transparência das relações comerciais<br><br>Promover o acesso de terceiros às instalações declaradas de interesse público e às redes de condutas de GPL | Acordo de cooperação<br>O objetivo deste acordo é esclarecer o papel de cada entidade na supervisão do setor, a fim de evitar conflitos de jurisdição. O acordo de 2018 (e 2019) foi estabelecido para esclarecer o papel que cada agência pública desempenharia no contexto das infrações cometidas pelos agentes do setor. A ENSE foi encarregue de supervisionar e aplicar as sanções relativas à inexistência de um registo de reclamações dos consumidores nos estabelecimentos de eletricidade, gás natural e GPL, bem como nos postos de abastecimento. Por outro lado, a ERSE tem a tarefa de supervisionar os restantes delitos nos mesmos estabelecimentos. |
| Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG) | Coordena o processo para garantir que os critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis estão a ser cumpridos.<br><br>Emite títulos de biocombustíveis.<br><br>Monitoriza o cumprimento das | Preços dos combustíveis: A ERSE é responsável pela publicação dos preços dos combustíveis e o LNEG é responsável pela definição das metas de introdução de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários. A ERSE publica o preço da introdução do biocombustível no preço final publicado. | |

| Autoridades | Mandato | Áreas de competência partilhada com a ERSE? | Adotada cooperação formal? |
|---|---|---|---|
| | regras de promoção do uso de biocombustíveis. | | |
| Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) | Monitoriza e assegura o cumprimento dos regulamentos que regem a realização das atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar<br><br>Avalia e comunica sobre os riscos na cadeia alimentar | Aplicação dos direitos dos consumidores no setor da energia.<br><br>Em algumas ocasiões, dadas as suas amplas competências, podem surgir casos de direitos dos consumidores relacionados com os mercados energéticos, por exemplo, casos relacionados com "produtos agregados" que combinam energia com serviços / produtos de outros setores (manutenção de eletrodomésticos ou caldeiras, seguros de saúde, etc.), bem como casos de práticas comerciais desleais e vendas à distância. A legislação geral da UE é implementada pela ASAE. Para os primeiros casos, a ERSE pode ser a entidade competente, dependendo da questão; para os segundos, a ASAE é sempre a entidade competente.<br><br>A ERSE e a ASAE também têm a responsabilidade de supervisionar os *call centres* da empresa, dependendo da questão.<br><br>Em Portugal, as empresas são obrigadas a manter um "livro de reclamações" para os consumidores. Se localizado na empresa de energia, a ERSE é a entidade competente, para outros casos, a ASAE é a entidade competente. | Memorando de Entendimento das áreas de intervenção conjunta |
| Agência Portuguesa do Ambiente (APA) | Gere os leilões de $CO_2$ | Uma parte das receitas dos leilões é atribuída ao sistema elétrico nacional. A ERSE é responsável pela definição da repercussão tarifária destes valores. | |
| Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) | Estabelece as normas técnicas para a certificação dos relatórios de contas reguladas. | | |
| Autoridade Tributária (AT) | Trata das informações sobre a base de ativos regulada para fins fiscais e os fluxos de impostos para fins de redução das tarifas. | No prazo de 10 dias após a publicação das tarifas no site da ERSE, esta deverá comunicar à AT os valores dos ativos regulados comunicados a 1 de janeiro, considerados no cálculo dos ajustamentos definitivos das receitas permitidas. | Definido na legislação:<br>No n.º 10 do artigo 7º da Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro, com as alterações subsequentes |
| Governos Regionais dos Açores e da Madeira | Na energia, algumas competências do Governo nacional são atribuídas aos Governos regionais (por exemplo, a política energética regional, o plano de investimentos).<br><br>As secretarias do Governo Regional são responsáveis pela mobilidade elétrica. | Mobilidade elétrica | Membros dos conselhos consultivos da ERSE |
| Municípios | Conceder concessões para a distribuição de eletricidade em redes de baixa tensão | Setor dos combustíveis: A ERSE é responsável por emitir pareceres sobre as atividades de licenciamento das | Acordo de cooperação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) |

| Autoridades | Mandato | Áreas de competência partilhada com a ERSE? | Adotada cooperação formal? |
|---|---|---|---|
| | | infraestruturas do Sistema Petrolífero Nacional levadas a cabo pelos municípios. | |
| Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC) | Define a política nacional de energia e mobilidade elétrica Responsável pela segurança do fornecimento da eletricidade e do gás | | |
| Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) | Órgão ministerial para a mobilidade e os transportes | Setor ferroviário e setor elétrico: Várias interações relativas a temas que envolvem as fronteiras entre o setor ferroviário e o setor elétrico | |
| *Instituições privadas* | | | |
| Centros de arbitragem de conflitos de consumo (instituições privadas) | Defesa do consumidor, prestam arbitragem (decisões vinculativas) entre os consumidores e os operadores em caso de litígio | Tratamento das reclamações dos consumidores no setor da energia | Estabelecidos acordos de cooperação com os sete centros nacionais e regionais de arbitragem em matéria de consumo para as questões relacionadas com a energia[1], abrangendo o apoio técnico, a formação e o financiamento |
| DECO (associação privada) | Organização para os direitos e defesa dos consumidores: Promove os direitos dos consumidores e trata das reclamações dos consumidores, incluindo no setor da energia | | Membro dos Conselhos Tarifário e Consultivo da ERSE |
| Instituições universitárias IST, FDUL e FDUNL | Investigação | | Acordo de coordenação (IST – Instituto Superior Técnico; FDUNL – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa |
| *Internacional* | | | |
| Comissão de Regulação de Energia *(Commission de Régulation de l'Énergie*, CRE) | Regula os mercados energéticos em França | A ERSE deve coordenar com a CNMC e a CRE, os reguladores espanhóis e franceses do setor energético, para tomar decisões para a região do Sudoeste, ao abrigo dos Regulamentos da UE para a Eletricidade e Gás e de outros códigos, termos, metodologias e condições de âmbito regional associados às redes.<br><br>Além disso, os reguladores cooperam, no âmbito das Iniciativas Regionais Europeias da eletricidade e gás, na região Sudoeste, coordenados pela ACER, as quais promovem projetos voluntários para reforçar a harmonização regional do mercado energético, em linha com os Regulamentos Europeus de Eletricidade e Gás da UE. | Regulamentos e disposições da UE relevantes para a Região do Sudoeste |
| Comissão Nacional dos Mercados e da Concorrência *(Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, CNMC) | Autoridade multissetorial, reguladora dos mercados energéticos em Espanha | A ERSE deve coordenar com a CNMC e a CRE, os reguladores espanhóis e franceses do setor energético, para tomar decisões para a região do Sudoeste, ao abrigo dos Regulamentos da UE para a Eletricidade e Gás e de outros subsequentes códigos, termos, metodologias e condições aplicáveis às redes da região. | Regulamentos e disposições da UE relevantes para a regulação: região do sudoeste |
| | | Além disso, os reguladores cooperam, no | |

| Autoridades | Mandato | Áreas de competência partilhada com a ERSE? | Adotada cooperação formal? |
|---|---|---|---|
| | | âmbito das Iniciativas Regionais Europeias da eletricidade e gás, na região Sudoeste, na promoção de projetos voluntários para reforçar a harmonização regional da região, em linha com os Regulamentos Europeus de Eletricidade e Gás da UE. | |
| | | Temas transfronteiriços específicos envolvendo o mercado comum de eletricidade de Portugal e Espanha (MIBEL). | Conselho de Reguladores do MIBEL (apenas para o setor elétrico), com base num Tratado internacional entre Espanha e Portugal. |
| | | Temas transfronteiriços específicos envolvendo o criação do mercado comum de gás de Portugal e Espanha (MIBGAS). | Embora não exista um tratado estabelecido, o MIBGAS desenvolveu-se com base na regulamentação da UE para o gás e nos códigos da UE para as redes de gás e após a assinatura, em 2007, de um "Plano de Compatibilização entre Portugal e Espanha no setor energético". |
| Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (*Comisión Nacional del Mercado de Valores*) | Regula os mercados financeiros em Espanha | Temas transfronteiriços específicos envolvendo Portugal e Espanha. | Conselho de Reguladores do MIBEL (apenas para o setor elétrico), com base num Tratado internacional entre Espanha e Portugal, assinado em 2004. |
| Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) | Recolhe informação sobre as transações no mercado grossista de energia que partilha com as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN). A ACER gera alertas sobre potenciais manipulações do mercado pelos participantes do mercado para notificar as ARN.<br><br>Emite decisões, recomendações e pareceres sobre questões do mercado grossista com relevância transfronteiriça.<br><br>Promove a cooperação transfronteiriça entre as autoridades reguladoras nacionais da energia da UE.<br><br>Supervisiona as atividades das Redes Europeias dos Operadores das Redes de Transporte (REORT) de Eletricidade e Gás. | As ARN são responsáveis pela condução das investigações sobre as violações do REMIT. Se a violação da REMIT envolver mais do que um país, a investigação deve ser conduzida pelas ARN desses países.<br><br>Para além do REMIT, existem, ao abrigo da Regulamentação Europeia da Eletricidade e para as questões com impacto transfronteiriço, várias decisões que devem ser tomadas por unanimidade pelas ARN. Quando tal não é possível, as decisões avançam para a ACER.<br><br>Além disso, os códigos relativos à rede da UE são desenvolvidos e supervisionados pela ACER, com a contribuição das ARN.<br><br>A ACER também realiza uma monitorização anual, a nível da UE, dos mercados grossista e retalhista e dos direitos dos consumidores. | REMIT, o Regulamento Europeu n.º 1227/2011 relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia (eletricidade e gás natural).<br><br>O acervo comunitário de legislação da UE para o setor da energia, nomeadamente o "Terceiro Pacote Energético" e o pacote "Energia limpa para todos os europeus". |

1. (ERSE, 2019[2]), Cooperação Institucional, Protocolos, https://www.erse.pt/institucional/cooperacao-institucional/.
Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2019-20.

### *Input no desenvolvimento de políticas*

Tal como referido na secção sobre *Funções e poderes*, a ERSE contribui para o desenvolvimento de políticas através da prestação de aconselhamento e pareceres (não vinculativos). Tal inclui a emissão de pareceres formais sobre projetos legislativos, documentos de política energética ou outras iniciativas

relevantes para o seu mandato, a pedido do parlamento ou do governo. Muitas vezes, os pareceres da ERSE incluem estimativas dos impactos económicos das medidas, especialmente nas tarifas reguladas. Os seus pareceres são tornadas públicas através do seu *website* e do seu relatório anual.

O governo, ou o parlamento, pode pedir à ERSE que apresente propostas ou estudos sobre os setores regulados, a fim de informar as decisões políticas. Alguns exemplos incluem:

- Uma proposta sobre os termos e condições dos novos contratos de concessão para a distribuição de eletricidade de baixa tensão,
- Estudos de análise custo-benefício de projetos relevantes para as infraestruturas do Sistema Petrolífero Nacional, nomeadamente as condutas de granéis líquidos que ligam o Terminal Marítimo de Sines à conduta multiproduto entre Sines e Aveiras de Cima, assim como uma nova instalação de armazenamento de combustíveis e GPL em Sines e a conduta de *jet fuel* entre Aveiras de Cima e o Aeroporto de Lisboa,
- Um relatório sobre os incentivos à segurança de abastecimento no setor elétrico).

Os pedidos podem ser feitos por e-mail, a nível laboral, mas geralmente são feitos através de uma carta formal. O tempo que a ERSE tem para satisfazer os pedidos varia, dependendo da fase do trabalho em que o governo ou o parlamento se encontram quando estes enviam algum pedido. Os *inputs* exigidos pela legislação geralmente especificam prazos entre dois a seis meses para a ERSE responder. Os pedidos formais feitos por carta tendem a ter prazos entre as duas semanas a um mês e não são tornados públicos, mas a resposta da ERSE é tornada pública. Os pedidos informais feitos por e-mail têm prazos mais curtos (urgentes ou com cerca de 15 dias) e nem o pedido nem a resposta são tornados públicos. Estes tendem a ser pedidos bastante específicos (por exemplo, simulação de dados). O regulador informa que, embora sejam controláveis, os pedidos podem tornar-se onerosos se forem feitos vários ao mesmo tempo.

A ERSE também emite estudos e propostas da sua própria iniciativa, quando identifica falhas no mercado, com o objetivo de fornecer informações e opções ao legislador ou ao governo (por exemplo, a proposta para o governo estabelecer preços máximos para o GLP engarrafado durante o Estado de Emergência declarado por causa da COVID-19 e um estudo do Conselho de Reguladores do MIBEL sobre a integração da produção de energia renovável no mercado).

A ERSE pode também participar em grupos de trabalho *ad hoc* ou em grupos de especialistas criados pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC) para tratar de questões políticas específicas, designadamente:

- Grupo para preparar o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050
- Grupo para acompanhar o processo legislativo do Pacote de Energia Limpa
- Grupo para preparar a legislação sobre autoconsumo de energia
- Participação no júri de leilões de energias renováveis (solar)
- Grupo que revê a legislação sobre a organização do setor do gás natural

Dependendo das relações de trabalho com o ministério, a ERSE tem sido solicitada a prestar opiniões técnicas sobre acordos e atividades internacionais relacionadas com o setor energético, através da DGEG ou diretamente ao ministério.

A ERSE estima que contribuir para a formulação e melhoria de políticas, leis e regulamentos consome entre 10% e 15% dos seus recursos totais, sobretudo tempo dos colaboradores.

### *Objetivos estratégicos*

#### *Plano estratégico de quatro anos*

A ERSE desenvolve planos estratégicos para quatro anos. Em 2019, a ERSE criou um novo plano estratégico (ERSE, 2019[1]) para o período entre 2019 e 2022 que estabelece cinco objetivos estratégicos. Sob cada objetivo estratégico, a ERSE definiu entre cinco e seis prioridades estratégicas.

*Objetivo estratégico n.º 1: Incentivar o conhecimento e a participação ativa da sociedade na regulação energética e garantir a proteção dos interesses dos consumidores presentes e futuros.*

*Prioridades:*

- Combater a iliteracia energético, promovendo a formação e informação dos consumidores e restantes interessados sobre os assuntos relacionados com o setor energético;
- Assegurar a proteção dos consumidor num ambiente de inovação e desenvolvimento de novos serviços;
- Dinamizar a comunicação externa da ERSE e adequar conteúdos consoante os destinatários;
- Inovar na disponibilização estruturada de informação setorial relevante;
- Reforçar a participação pública na tomada de decisões regulatórias.

*Objetivo estratégico n.º 2: Promover uma regulação eficiente dos monopólios naturais, num contexto de descentralização e inovação.*

*Prioridades:*

- Avaliar os impactes e reforçar a fundamentação das decisões regulatórias;
- Promover o estabelecimento de condições de acesso às redes e infraestruturas de forma transparente, não discriminatória e indutora de eficiência global, na sua vertente técnica e comercial;
- Promover a definição de proveitos permitidos assente na sustentabilidade económica das infraestruturas e na criação de valor para os consumidores, num contexto de descentralização e inovação;
- Promover o desenvolvimento de redes inteligentes economicamente eficientes e a disponibilização de serviços associados colocando a digitalização ao serviço dos consumidores e da sociedade;
- Promover uma estrutura tarifária eficiente, num contexto de descentralização e inovação;
- Pensar as metodologias de regulação de monopólios naturais com vista ao seu aperfeiçoamento num contexto de descentralização e inovação.

*Objetivo estratégico n.º 3: Melhorar o funcionamento dos mercados grossista e retalhista de energia, reforçando a confiança e permitindo a participação dos consumidores.*

*Prioridades:*

- Contribuir para a harmonização e integração dos mercados ibéricos, regionais e europeus de energia;
- Promover uma regulamentação clara, percetiva e com maior definição normativa;
- Assegurar a supervisão continuada dos mercados e a monitorização das obrigações regulamentares e consolidar a ação sancionatória;
- Promover a eficiência dos mercados e implementar uma cultura de gestão do risco (garantias) nos setores regulados;
- Fomentar a participação ativa dos consumidores e a flexibilidade da procura.

*Objetivo estratégico n.º 4: Promover uma regulação clara, eficaz e dinâmica dos monopólios naturais, facilitando a transição energética.*

*Prioridades:*

- Monitorizar o cumprimento de disposições legais e regulamentares, melhorando as ações de proximidade junto dos consumidores e das empresas e os processos de prestação de informação à ERSE pelas mesmas;
- Promover um quadro regulamentar transparente, integrado e harmonizado que assegure a complementaridade dos setores regulados e que garanta uma regulação dinâmica mediante o desenvolvimento de projetos-piloto;
- Promover a eficiência energética de forma integrada em todos os vetores energéticos;
- Identificar, prever e influenciar novas tendências e desenvolvimentos no setor energético;
- Incorporar os desafios da transição energética e perspetivas a ação sancionatória nesse contexto.

*Objetivo estratégico n.º 5: Afirmar a excelência da ERSE.*

*Prioridades:*

- Aperfeiçoar a estratégia de comunicação interna e a partilha de conhecimento;
- Promover a cooperação da ERSE com entidades congéneres e outras instituições nacionais e internacionais;
- Assegurar a valorização dos recursos humanos, promovendo a sua capacitação e a adequação aos novos desafios;
- Desenvolver uma cultura de planeamento e gestão, adotando ferramentas de controlo e monitorização das atividades desenvolvidas na ERSE;
- Orientação para uma cultura de segurança da informação e proteção dos dados pessoais;
- Afirmar as preocupações da ERSE no âmbito da responsabilidade social, nomeadamente no envolvimento em causas sociais e na sustentabilidade ambiental.

### *Processo de definição dos objetivos estratégicos*

Os objetivos estratégicos para o período 2019-2022 surgiram de um processo entre o Conselho de Administração e todos os colaboradores da ERSE. Este processo teve início com um *workshop* de dois dias liderado por um dinamizador externo, no qual todos os administradores tiveram a oportunidade de debater os objetivos estratégicos da ERSE. Estes objetivos foram depois apresentados, discutidos e aprovados pelo CA. Após este primeiro evento, cada direção organizou reuniões internas para discutir e estabelecer as prioridades para cada objetivo estratégico.

De seguida, foram realizadas reuniões com os administradores, com a finalidade de recolher as contribuições de todas as divisões e definir as prioridades da ERSE. As principais questões foram identificadas e reagrupadas por temas e áreas. O Conselho Consultivo e o Fiscal Único emitiram os seus pareceres sobre o plano estratégico. No final deste processo, as prioridades da ERSE para 2019-2022 foram estabelecidas e adotadas pelo Conselho de Administração da ERSE.

A ERSE está, pela primeira vez, no processo de definição de indicadores-chave de desempenho (KPI). Os KPI estão a ser definidos por objetivo estratégico ou prioridade e a ERSE irá utilizar os indicadores para avaliar a implementação do plano estratégico. O processo iniciou-se com uma solicitação aos vários departamentos para que definissem os KPI relevantes. Os departamentos produziram coletivamente cerca de 300 indicadores e o Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração (GACA) vai agora ser objeto de uma fusão e de uma redução no número de colaboradores. O GACA irá nomear também uma pessoa para monitorizar os KPI. A definição de KPI não foi imposta por legislação ou acordos.

### *Independência e prevenção de influência indevida*

A independência da ERSE está consagrada nos seus estatutos (artigo 58º) e na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras. Todas as entidades reguladoras em Portugal são pessoas coletivas de direito público[18] com a natureza de entidades administrativas independentes, as quais, para desempenharem as suas funções de forma independente, devem satisfazer os seguintes requisitos:

- Ter autonomia administrativa e financeira;
- Ter autonomia de gestão;
- Ter independência orgânica, funcional e técnica;
- Ter os seus próprios órgãos, serviços, colaboradores e ativos;
- Ter poderes para emitir regulamentos, para regular, supervisionar e sancionar as infrações;
- Assegurar a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

#### *Relações com o governo*

Sem prejuízo da sua independência funcional, a ERSE deve manter o governo informado acerca da sua atividade regulatória. A ERSE deve reportar, sobretudo, sobre as recomendações, propostas legislativas e projetos de regulamentos externos que pretende adotar, assim como sobre os instrumentos no âmbito da política geral do governo para os setores regulados.[19] A ERSE informa por escrito o membro do governo responsável pela energia sobre o lançamento de consultas públicas, sobre a apresentação da proposta tarifária aos respetivos Conselhos Tarifários, assim como sobre a aprovação do regulamento tarifário e das decisões tarifárias. A ERSE também informa o membro do governo responsável pela energia sobre o parecer da ERSE em relação às propostas legislativas que recebe para emitir um parecer.

O governo define orientações gerais de política energética que a ERSE deve ter em conta, em particular sobre questões relacionadas com a segurança de abastecimento, proteção dos direitos dos consumidores, negociação e conclusão de acordos internacionais no domínio da energia, eficiência energética, sustentabilidade ambiental e sustentabilidade dos setores regulados.

Algumas das atividades da ERSE estão sujeitas a aprovação ministerial por lei e de acordo com os seus estatutos. Os seguintes documentos estão sujeitos à aprovação do governo (primeiro pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática e depois pelo Ministério das Finanças):

- Orçamento anual e o respetivo plano multianual
- Balanço
- Relatório e contas anual

Devido ao legado das medidas de austeridade, a ERSE, como todas as entidades públicas portuguesas, incluindo todos os reguladores setoriais, está sujeita a controlos em termos de recursos humanos e orçamento (ver secção *Inputs* para mais informação). Na prática, estes controlos podem limitar a autonomia de gestão da ERSE e reduzir a sua agilidade.

#### *Fomentar uma cultura de independência*

Encontram-se implementadas várias medidas para fomentar internamente uma cultura de independência. O artigo 10º do código de ética interno da ERSE estabelece que os seus colaboradores estão vinculados ao princípio da independência e devem respeitar as instruções e diretrizes da ERSE. O artigo 29º e o n.º 5 do artigo 54º dos estatutos da ERSE dizem respeito às incompatibilidades e conflitos de interesses. Por exemplo, todos os anos os colaboradores devem assinar um documento para declararem que não estão envolvidos numa situação que possa implicar um potencial conflito de interesses. Caso haja um potencial conflito de interesses, o colaborador deve declarar a informação por escrito ao seu supervisor.

Além disso, o "Plano de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas" da ERSE,[20] adotado desde fevereiro de 2015, exige uma avaliação dos riscos de corrupção no contexto das atividades realizadas pelas divisões e a adoção de medidas relevantes para mitigar os riscos identificados.

A cobertura da imprensa mostra que a independência da ERSE tem sido ocasionalmente questionada, inclusive por grupos parlamentares. Por exemplo, os elevados custos de energia tornaram-se tema de debate público e político em 2018. Em resposta, o Parlamento convocou uma comissão parlamentar de inquérito. Ao longo de um ano, a comissão ouviu todos os presidentes da ERSE (passados e presentes), ministros e secretários de Estado (passados e presentes), decisores políticos, reguladores da concorrência, presidentes das maiores empresas de energia, presidentes de associações do setor e especialistas na área da energia.

## *Input*

### *Recursos financeiros*

A grande maioria (95%) dos rendimentos da ERSE provém das contribuições (taxas) pagas pelas concessionárias das redes de transporte de eletricidade e gás,[21] as quais estão incluídas nas tarifas de acesso à rede pagas pelos consumidores (Tabela 2.2). A ERSE estabelece o nível das taxas de acordo com os critérios definidos na legislação.[22]

Desde a expansão das responsabilidades do regulador em 2018, a ERSE recebe também receitas dos operadores do setor dos combustíveis.[23] Esta contribuição baseia-se nas quantidades de petróleo, gasolina e GPL introduzidas no mercado nacional, as quais são calculadas trimestralmente e transferidas para a ERSE pelos operadores. Em 2019, a ERSE recebeu receitas no valor de quatro meses que totalizaram cerca de EUR 240 000. Para o ano de 2020 (ano completo), prevê-se que a contribuição dos combustíveis represente cerca de 10% do orçamento da ERSE. No entanto, devido à diminuição do consumo de combustíveis durante a crise da COVID-19, esta percentagem pode não ser alcançada.

### Tabela 2.2. Fontes de receita da ERSE

| Fonte de receitas | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total | Valor | % do financiamento total |
| Contribuições (Eletricidade) | 6 428 420 | 64.8 | 6 228 287 | 63.7 | 6 434 796 | 60.3 | 6 632 563 | 57.7 |
| Contribuições (Gás) | 3 311 610 | 33.4 | 3 503 412 | 35.8 | 3 779 166 | 35.4 | 4 421 709 | 38.5 |
| Contribuições (Combustíveis) | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 239 828 | 2.1 |
| Coimas | 113 000 | 1.1 | 32 920 | 0.3 | 422 230 | 4.0 | 188 053 | 1.6 |
| Juros | 11 436 | 0.1 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| Instituições da UE (SAMA) | 45 739 | 0.5 | | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| Outros | 6 347 | 0.1 | 8 853 | 0.1 | 36 858 | 0.3 | 4 726 | 0.0 |
| | 9 916 552 | 100 | 9 773 472 | 100 | 10 673 050 | 100 | 11 486 879 | 100 |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

O regulador recebe também receitas mínimas provenientes das coimas (a ERSE retém 40% das coimas das entidades reguladas). Este montante, nos últimos quatro anos, atingiu uma média de EUR 189 000 anuais, embora possa flutuar significativamente de ano para ano. A ERSE não recebe qualquer rendimento do orçamento do governo central. No entanto, o orçamento da ERSE integra o orçamento geral anual do Estado que é aprovado pelo Ministério das Finanças e apresentado ao Parlamento.

### *Processo de definição das taxas*

Uma vez aprovado o orçamento da ERSE, as suas tarifas são partilhadas entre as concessionárias das redes de transporte de eletricidade e gás, o que vai afetar as tarifas que são fixadas anualmente e suportadas pelos consumidores de eletricidade e gás. O cálculo tem em consideração o número de clientes e o consumo do ano anterior em cada uma das redes (eletricidade e gás, respetivamente).

Ao contrário da independência financeira da ERSE na definição das taxas de contribuição de eletricidade e gás, no setor dos combustíveis, a taxa é determinada anualmente pelo governo, com base numa fórmula estabelecida por Portaria para os anos 2019 e 2020, taxa essa que a ERSE fatura trimestralmente aos operadores relevantes, conforme descrito acima. As taxas para o setor de combustíveis estão, na prática, sujeitas à dupla aprovação do governo: numa primeira instância, o orçamento anual elaborado pela ERSE é aprovado pelo Ministério das Finanças e pelo membro do governo responsável pela energia; numa segunda instância, os dois ministérios emitem a Portaria que estabelece a taxa e a fórmula para as contribuições dos combustíveis para 2019-2020. A contribuição total decorrente da fórmula da Portaria de 2019 era significativamente inferior à prevista no orçamento da ERSE. A ERSE ainda não sabe como serão calculadas as futuras contribuições de combustíveis, a partir de 2021, o que coloca um certo grau de incerteza sobre a sua autonomia regulamentar e financeira para estas atividades.

### *Processo de definição das coimas*

A ERSE estabelece coimas para os setores de eletricidade, do gás natural e dos combustíveis.[24] Ao determinar o valor das coimas, o regulador tem em conta a situação financeira da entidade regulada, a duração das infrações, o histórico de conformidade da entidade regulada e o seu grau de cooperação no processo. Aplicam-se diferentes processos dependendo do setor, os quais encaixam em diferentes peças legislativas:

- **Nos setores de eletricidade e gás natural**, as coimas podem chegar a 10% do volume de negócios da empresa, no caso de contraordenações muito graves.
- **No setor dos combustíveis**, a ERSE tem o poder de impor sanções de acordo com o regime de sanções do Livro de Reclamações[25] e o regime de sanções das Práticas Comerciais Desleais,[26] ao abrigo do Regime geral do processo contra-ordenacional.[27] Ao abrigo desta legislação, as coimas podem chegar aos EUR 44 891.81.

### *Gestão de recursos financeiros*

A autonomia orçamental da ERSE encontra-se consagrada nos seus estatutos.[28] Os estatutos da ERSE especificam ainda que, as regras de contabilidade pública e o sistema de fundos autónomos que se aplicam às entidades públicas portuguesas (incluindo as disposições relativas aos compromissos em matéria de despesa, à transição e utilização de fundos entre exercícios e ao controlo dos desembolsos orçamentais) não se aplicam à ERSE.

Apesar disso, a legislação subsequente reduziu a autonomia da ERSE na gestão dos seus recursos financeiros até um certo ponto:

- Nos últimos anos, em alguns casos, uma parte do orçamento aprovado não foi libertada, não podendo a mesma ser gasta sem a autorização prévia da Direção-Geral do Orçamento, devido a disposições introduzidas no orçamento anual do Estado. Esta prática denomina-se "cativações" ou "bloqueio". Esta prática parece também estar em contradição com a Lei-quadro das entidades administrativas independentes,[29] bem como com os estatutos da ERSE. O parecer jurídico independente de dois escritórios de advogados declarou que este "bloqueio orçamental" não deve ser aplicável à ERSE.
- De acordo com os estatutos da ERSE, qualquer excedente orçamental deve ser reembolsado aos consumidores de eletricidade e gás natural sob a forma de uma redução na tarifa de acesso à rede. O reembolso do excedente orçamental está sujeito à aprovação do Ministério das Finanças, o que resultou em situações em que o governo procurou reter o excedente para o orçamento do Estado. Recentemente, o governo levou três antigos membros do Conselho de Administração da ERSE a tribunal, após a sua recusa em passar o excedente para o tesouro nacional. Em 2017, os antigos membros do CA foram condenados, depois de inicialmente terem sido absolvidos, a pagar uma multa de EUR 2 550 e, em conjunto, a devolver EUR 2 446 554 mais juros ao tesouro.[30] A ERSE cumpriu com a decisão.
- De acordo com os estatutos da ERSE e as disposições legislativas,[31] a despesa da ERSE não pode exceder o orçamento aprovado. Se em circunstâncias excecionais forem necessários fundos adicionais, a ERSE aumenta as suas receitas através da cobrança de taxas ou da utilização de excedentes anteriores, com a aprovação do governo, ou através da criação de um orçamento adicional, seguindo o mesmo processo de aprovação do orçamento anual.
- O orçamento anual do Estado tem ocasionalmente imposto restrições na contratação pública, estipulando que os gastos com serviços contratados devem estar previstos numa rubrica orçamental do ano anterior.[32] Estas restrições à contratação pública aplicam-se a todos os reguladores e organismos do setor público de Portugal. Se a ERSE desejar prever gastos com contratação não prevista no ano anterior, deve solicitar a aprovação dos Ministros responsáveis pela Energia e Finanças. Estas limitações da rubrica orçamental poderiam limitar a arbitrariedade da ERSE para implementar novas atividades previstas no seu plano de trabalhos ou que surjam no decurso do ano.

### *Elaboração do orçamento anual*

A ERSE prepara o seu orçamento anual através do seguinte processo:

- Anualmente o CA aprova o calendário de elaboração do orçamento.
- As folhas de orçamento e os modelos padrão[33] são disponibilizados, juntamente com os pressupostos subjacentes, através do portal interno da ERSE.
- Cada direção faz uma proposta de orçamento que deve refletir as atividades acordadas no plano de atividades. O plano de atividades deve já refletir os objetivos estabelecidos no plano estratégico quadrienal.
- Após a recolha das propostas de cada direção, a Direção de Administração Geral (DAG) prepara o documento consolidado que é enviado ao CA para aprovação. O CCA pode mudar ou reafetar orçamento, mas na prática isto acontece muito raramente.
- O orçamento (e, quando aplicável, o plano multianual) deve ser submetido ao parecer do Conselho Consultivo da ERSE e do Fiscal Único.[34]
- O orçamento anual, o respetivo plano multianual e os pareceres do Conselho Consultivo e do Fiscal Único são submetidos ao Ministério do Ambiente e da Ação Climática e ao Ministério das Finanças para aprovação no prazo de 60 dias. O orçamento anual só pode ser rejeitado em circunstâncias muito específicas como, por exemplo, em caso de ilegalidade ou de parecer negativo por parte do Conselho Consultivo.

Internamente, a execução do orçamento é acompanhada pela Direção de Administração Geral (DAG). A execução orçamental mensal é controlada através de um *dashboard* que analisa as receitas por setor e as despesas por rubricas (por exemplo, despesas com recursos humanos, aquisição de serviços, investimento em TI, etc.). A taxa de execução das rubricas orçamentais para cada direção é comparada com o orçamento aprovado para o ano. Todos os trimestres, a DAG produz um relatório sobre a execução orçamental por cada secção orçamental. Os relatórios estão disponíveis para o CA e para os diretores ou equiparados, através do portal interno da ERSE.

As despesas da ERSE são revistas trimestralmente pelo Fiscal Único. Todos os recibos estão sujeitos a verificação e quaisquer inconsistências requerem uma justificação da ERSE.

Desde o Orçamento do Estado de 2019,[35] a ERSE deve cumprir as regras de contabilidade nacionais aplicáveis a todos os organismos públicos de Portugal.

## Tabela 2.3. Orçamento anual e execução orçamental da ERSE

2016-19

| | 2016 | | | | 2017 | | | | 2018 | | | | 2019 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Orçamento | | Execução | | Orçamento | | Execução | | Orçamento | | Execução | | Orçamento | | Execução | |
| | EUR | % | EUR | % | EUR | % | EUR | % | EUR | % | EUR | % | EUR | % | EUR | % |
| Despesas com recursos humanos | 6 430 618 | 66 | 6 035 034 | 62 | 6 706 190 | 69 | 6 479 909 | 66 | 6 894 469 | 67 | 6 478 629 | 63 | 8 132 876 | 66 | 6 939 339 | 56 |
| Aquisição de bens e serviços | 1 995 796 | 20 | 1 472 187 | 15 | 1 893 626 | 19 | 1 595 189 | 16 | 1 794 153 | 18 | 1 579 068 | 15 | 2 300 180 | 19 | 1 754 290 | 14 |
| Transferências | 616 208 | 6 | 620 147 | 6 | 633 608 | 6 | 613 547 | 6 | 666 752 | 7 | 668 237 | 7 | 846 231 | 7 | 786 664 | 6 |
| Impostos, taxas e despesas | 9 549 | 0 | 2 003 | 0 | 10 252 | 0 | 2 893 | 0 | 10 082 | 0 | 3 589 | 0 | 10 738 | 0 | 11 794 | 0 |
| Aquisições de capital | 738 000 | 8 | 382 762 | 4 | 537 302 | 5 | 474 656 | 5 | 875 834 | 9 | 561 475 | 5 | 1 046 000 | 8 | 545 585 | 4 |
| **Orçamento de funcionamento total** | 9 790 171 | 100 | 8 512 133 | 87 | 9 780 978 | 100 | 9 166 194 | 94 | 10 241 290 | 100 | 9 290 998 | 91 | 12 336 025 | 100 | 10 037 672 | 81 |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

### *Recursos Humanos*

Excluindo os seus três membros do CA, a ERSE emprega 95 colaboradores, dos quais 80% são quadros profissionais (internamente, a execução orçamental é monitorizada pela DAG. A execução orçamental mensal é controlada através de um *dashboard* que analisa as receitas por setor e as despesas por rubricas (por exemplo, despesas com recursos humanos, aquisição de serviços, investimento em TI, etc.). A taxa de execução das rubricas orçamentais para cada direção é comparada com o orçamento aprovado para o ano. Todos os trimestres, a DAG produz um relatório sobre a execução orçamental por cada secção orçamental. Os relatórios estão disponíveis para o CA e para os diretores, através do portal interno da ERSE.

As despesas da ERSE são revistas trimestralmente pelo Fiscal Único. Todos os recibos estão sujeitos a verificação e quaisquer inconsistências requerem uma justificação da ERSE. Desde o Orçamento do Estado de 2019, a ERSE deve cumprir as regras de contabilidade nacionais aplicáveis a todos os organismos públicos de Portugal (Tabela 2.3).[1] A força de trabalho total aumentou mais de 20% entre 2016 e 2019, à medida que a ERSE assumiu novas responsabilidades, por exemplo, no setor dos combustíveis. As mulheres representam 60% dos colaboradores da ERSE e um terço das funções dos quadros superiores (Tabela 2.4). Globalmente, a rotatividade foi, em média, de 4% entre 2016 e 2019, ligeiramente superior à taxa de rotatividade dos funcionários públicos em Portugal que foi inferior a 1% em 2016-17.[2] A rotatividade, ao nível dos quadros superiores, foi superior a 11%, em média, entre 2016 e 2019 (Tabela 2.5).

### Tabela 2.4. Força de trabalho da ERSE entre 2016 e 2019

| Ano | Número de equipa de apoio | Número de quadros profissionais | Total da força de trabalho |
|---|---|---|---|
| 2019 | 19 | 76 | 95 |
| 2018 | 19 | 67 | 86 |
| 2017 | 17 | 64 | 81 |
| 2016 | 15 | 62 | 77 |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

### Tabela 2.5. Força de trabalho da ERSE por género, 2019

| Categoria profissional | Homem | Mulher | TOTAL |
|---|---|---|---|
| Quadros superiores | 4 | 2 | 6 |
| Quadros técnico | 28 | 42 | 70 |
| Equipa de apoio | 6 | 13 | 19 |
| TOTAL | 38 | 57 | 95 |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

### Tabela 2.6. Taxa de rotatividade da ERSE entre 2016 e 219

| Rotatividade | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Quadros superiores | 14.3% | 14.3% | 0.0% | 16.7% |
| Quadros técnicos | 4.1% | 1.8% | 6.9% | 4.9% |
| Equipa de apoio | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 5.3% |
| TOTAL | 4.2% | 2.6% | 4.9% | 5.8% |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

A ERSE recorre a empresas subcontratadas ou a consultores externos para algumas funções. A utilização de empresas subcontratadas varia de ano para ano, mas em 2018 a quota era de cerca de 20%. A ERSE normalmente utiliza as empresas subcontratadas para determinados serviços informáticos ligados à monitorização do mercado, auditorias e representação legal externa.

### *Composição dos recursos humanos*

No que diz respeito à qualificação académica, as áreas mais representadas na ERSE são a engenharia (24%), o direito (22%) e a economia (22%), as quais assumem uma variedade de tarefas nos diferentes departamentos. Outras qualificações incluem a gestão, finanças, relações internacionais, etc. No contexto da evolução tecnológica e do alargamento das responsabilidades e obrigações ao nível da UE, onde a ERSE tem importantes funções, os diretores sublinharam a necessidade de reforçar as seguintes áreas e capacidades:

- conhecimento de conceitos emergentes, tais como integração setorial e comunidades energéticas, economia circular e inovação, descarbonização, o papel dos consumidores finais na conceção e funcionamento do mercado,
- comunicação e apoio aos agentes do mercado (especialmente no contexto da entrada em cena de novos tipos de agentes do mercado / consumidores de energia),
- ciência comportamental
- gestão de dados, análise de grandes volumes de dados (*"big data"*).

## Tabela 2.7. Força de trabalho da ERSE por direção, 2019

| | Conselho de Administração | Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração | Apoio aos Consumidores de Energia | Comunicação, imagem e relações com a imprensa | Direção de Custos e Proveitos | Direção de Infraestruturas e Redes | Direção de Mercados e Consumidores | Direção de Tarifas e Preços | Direção de Administração Geral | Direção de Serviços Jurídicos | Comissão Instaladora do Setor Petrolífero Nacional | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Presidente | 1 | | | | | | | | | | | **1** |
| Membro do Conselho | 2 | | | | | | | | | | | **2** |
| Diretor | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | **6** |
| | | | | | | | | | | | | |
| Conselheiro da Direção | | 2 | | | 1 | 2 | | | | | | **5** |
| Conselheiro | | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | **17** |
| Especialista | | 1 | 3 | | 3 | 2 | 4 | 6 | 6 | 2 | 2 | **29** |
| Técnico licenciado | | 3 | 3 | | 2 | 1 | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | **19** |
| Quadro de apoio | | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | | **14** |
| Especialista em Informática | | | | | | | | | 2 | | | **2** |
| Motorista | | 1 | | | | | | | 1 | | | **2** |
| Rececionista | | | | | | | | | 1 | | | **1** |
| | | | | | | | | | | | | |
| **TOTAL** | **3** | **13** | **8** | **3** | **10** | **8** | **12** | **10** | **20** | **7** | **4** | **98** |

Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

### *Recrutamento*

O recrutamento é efetuado através de concurso público aberto, em conformidade com o Código de Procedimento Administrativo, os estatutos da ERSE[1] e o Regulamento de Recrutamento de Recursos humanos da ERSE. Todas as ofertas de emprego são anunciadas num jornal nacional, no site da ERSE e no portal de emprego da função pública portuguesa. Não existe qualquer restrição legal à capacidade da ERSE de recrutar colaboradores abaixo do nível da administração no setor regulado. Desde 2013, a ERSE tem obtido autorização do governo para aumentar o número de colaboradores.[2] O processo de aprovação pode ser longo, demorando entre seis meses a um ano para a criação de algumas funções. Os títulos e perfis das funções, no entanto, permanecem à inteira discrição da ERSE.

Para abrir uma posição, as divisões devem fazer uma solicitação à Direção de Administração Geral (DAG). Em conjunto, a DAG e a direção definem a descrição do cargo, o perfil do candidato ideal (requisitos de CV, etc.), as perguntas da entrevista e os prazos de recrutamento. Em cada processo de recrutamento, é definido um júri interno e o candidato selecionado é proposto ao CA para aprovação. Os critérios de avaliação não são padronizados, mas adaptados às especificidades de cada vaga de emprego. Uma vez confirmado o candidato escolhido, a decisão final não é divulgada para além da ERSE.

### *Condições contratuais*

Todos os colaboradores são contratados com um contrato de trabalho direto (ou seja, não com um contrato da função pública). Os contratos são regidos pelo regulamento interno da ERSE e pelo Código do Trabalho português. A utilização de contratos temporários ou de termo fixo é marginal (atualmente, apenas um caso), embora a ERSE tenha um programa de estágios para recém-licenciados, cujos contratos não podem ser prolongados para além de um ano. Além disso, a ERSE oferece a possibilidade do estágio “curricular” para os estudantes universitários que estejam a concluir um curso superior.

Os diretores e equiparados são nomeados por um período de três anos, automaticamente renovável por igual período, a menos que uma das partes avise a outra da sua intenção de não renovar. Quando a nomeação cessa, o diretor / chefia pode voltar à categoria profissional que detinha aquando da nomeação.

A ERSE pode também receber colaboradores destacados da administração pública, normalmente dos ministérios e, em junho de 2020, contava com 17 colaboradores nesta situação. Existe um quadro jurídico para os destacamentos da administração pública que rege este mecanismo. Embora os colaboradores da ERSE não sejam funcionários públicos, as autoridades reguladoras podem aplicar o quadro jurídico e receber colaboradores da administração pública. No entanto, não são possíveis destacamentos entre as autoridades reguladoras (por exemplo, água, telecomunicações, etc.), uma vez que os colaboradores das autoridades reguladoras não são funcionários públicos, de acordo com o quadro legal. O colaborador destacado mantém a sua progressão na carreira na administração pública e pode escolher entre as suas condições salariais anteriores ou o salário correspondente às tarefas desempenhadas na ERSE. Os destacamentos podem ser renovados ou revogados, em qualquer momento (com um período de pré-aviso), podendo a pessoa regressar ao organismo público de origem. Não houve qualquer avaliação formal do procedimento, mas, de um modo geral, considera-se que funciona bem. Alguns colaboradores foram destacados para a ERSE há vários anos.

### *Remuneração e progressão na carreira*

Os salários não estão ligados a faixas de funcionários públicos, mas são fixados de forma independente pela ERSE. A flexibilidade na definição das faixas salariais depende da função profissional, da experiência profissional e da formação académica do candidato. Alguns benefícios menores, como telemóveis e lugares de estacionamento, estão disponíveis para alguns cargos. De outra forma, todos os colaboradores beneficiam das mesmas condições de emprego, em termos de pensão, cuidados de saúde, vales de refeição, etc.

No entanto, a partir de 2009, a ERSE (juntamente com toda a administração pública e as autoridades reguladoras) foi sujeita a uma política de austeridade nacional que viu as progressões de carreira congeladas e os salários reduzidos. Estas medidas começaram a ser amenizadas a partir de 2016:

- A partir de 2016-19, o regulador conseguiu devolver gradualmente os salários aos seus níveis de 2009.
- Em 2018, a lei anual do Orçamento do Estado permitiu que as carreiras fossem descongeladas, de forma a que as progressões automáticas, as promoções e o reconhecimento dos anos de serviço fossem novamente reativados. A ERSE efetuou estas correções e atualizações para todos os colaboradores. A lei do Orçamento do Estado para 2019 exigia, no entanto, autorização governamental para as promoções e para os bónus com base no desempenho. Em 2020, esta exigência foi eliminada (através do Orçamento do Estado de 2020). As promoções são, portanto, possíveis e a ERSE procedeu à promoção de vários dos seus colaboradores, alguns dos quais não eram promovidos há mais de 15 anos.
- Em 2020, foi anunciado o aumento salarial de 0.3% para a administração pública. Embora não vinculada diretamente aos níveis públicos, a ERSE aprovou um aumento salarial semelhante para os seus colaboradores. O aumento anterior teve lugar na ERSE em 2009 (1.2%). Antes do período de austeridade, tais revisões e aumentos ocorriam anualmente.

Desde março de 2017, o salário máximo dos membros do Conselho de Administração de todos os órgãos reguladores está fixado, por lei, em cerca de EUR 8 300 mensais, mais despesas de representação, o que representa uma significativa redução no salário dos membros do Conselho de Administração da ERSE. Em comparação com os salários de 2016, a redução é de 31%, no caso da presidente do CA e de 23% para os outros dois membros do CA. Em teoria, os salários do CA não podem ser inferiores ao cargo de direção mais elevado no regulador, mas, na prática, o elevado nível salarial previsto para o Diretor-Geral de Regulação (cargo atualmente vago) excederia o dos membros do CA.

Quanto aos níveis remuneratórios do setor energético, a ERSE não revê, de forma sistemática, os dados relativos aos salários.

### *Formação*

A ERSE tem um plano anual de formação para os seus colaboradores. A formação está dividida em várias categorias: *estratégica,* relacionada com as atividades reguladoras da ERSE (por exemplo, formação sobre a regulação dos serviços de energia, a regulação e integração das energias renováveis,...); *operacional*, relacionada com as funções dos colaboradores (por exemplo, análise de dados, econometria, ferramentas informáticas,...); ou *transversal*, relacionada com o desenvolvimento profissional geral (por exemplo, gestão de projetos, comunicação, línguas estrangeiras, etc.). De acordo com o plano de formação da ERSE, em 2019, a maior parte do tempo de formação foi dedicado a ações transversais (> 5000 horas), seguidas das ações operacionais (~ 2 400 horas) e estratégicas (~ 1 200 horas).

Cada direção avalia as suas próprias necessidades de formação e submete os pedidos à Direção de Administração Geral (DAG). A DAG funde as solicitações, identifica eficiências e prioridades e define o plano de formação e o orçamento anual de acordo com o orçamento geral disponível. O plano e o orçamento são então enviados ao Conselho de Administração para aprovação. O plano dá prioridade à formação dos colaboradores que não tiveram qualquer formação nos últimos três anos, de forma a cumprir com o mínimo legal estabelecido no Código do Trabalho de 40 horas por ano por empregado.[3] A cada departamento é atribuído o mesmo orçamento para formação, independentemente do tamanho da equipa, o que exige que cada direção priorize em conformidade. A formação também pode ser oferecida aos colaboradores para premiar o seu bom desempenho.

*Avaliação do desempenho*

O sistema de avaliação de desempenho, adotado desde 2008, visa assegurar que os objetivos de todos os colaboradores estejam alinhados com as metas da organização. Existe um guia / manual do sistema que está disponível na intranet para os colaboradores ("Manual do Modelo de Gestão de Desempenho", junho de 2018).

Os gestores avaliam anualmente o desempenho de cada colaborador de acordo com duas componentes: metas e competências. As metas são estabelecidas de cima para baixo e ligadas aos objetivos estratégicos da ERSE. As competências são definidas por cada direção. Os colaboradores podem também dar o seu *feedback* sobre o seu diretor, de forma anónima, através de uma plataforma para o efeito.

A progressão na carreira está mais ligada ao tempo de serviço do que ao desempenho. Tal como anteriormente referido, na prática, as medidas de austeridade impostas por lei congelaram a progressão na carreira entre 2009 e 2018. A partir de 2019, com o relaxamento das medidas a ERSE passou a aplicar o regime de progressão automática e ajustamento remuneratório de acordo com as disposições legais.

Em paralelo à progressão automática da carreira, a direção da ERSE afirma que a falta de ferramentas de gestão para reconhecer o bom desempenho e promover a meritocracia constitui um desafio. Em 2019, a exigência de autorização governamental para conceder promoções e bónus com base no desempenho foi uma restrição particular, embora esta obrigação tenha sido eliminada em 2020.

## Processo

### *Conselho de Administração e tomada de decisões*

A ERSE é liderada por um Conselho de Administração de três pessoas composto por um presidente e dois membros. O CA é responsável por definir, orientar e monitorizar as atividades e os serviços da ERSE, bem como por representar a ERSE e por assegurar o desempenho das atividades.[4] As suas principais funções são:

- Definir a direção estratégica da organização e desenvolver políticas
- Acompanhar o desempenho do regulador
- Assegurar o cumprimento da lei e dos estatutos e políticas da organização
- Aprovar códigos e outras decisões que façam cumprir a regulamentação
- Tomar decisões sancionatórias, incluindo decisões relacionadas com a aplicação de coimas e sanções adicionais
- Emitir pareceres formais solicitados por outros organismos públicos
- Apresentar planos estratégicos, planos de atividades anuais e multianuais, o orçamento anual, as contas anuais e os relatórios de atividade
- Aprovar o regulamento interno
- Recolher e gerir receitas e autorizar despesas
- Definir a organização interna da ERSE e os organogramas com o respetivo pessoal, proceder ao seu recrutamento
- Exercer os poderes de direção, gestão e disciplina dos colaboradores
- Administrar contratos
- Representar a organização junto de instituições nacionais e internacionais (por exemplo, a UE) e/ou nomear representantes da ERSE para outros organismos ou instituições

- Delegar

O Presidente coordena a atividade do CA e tem a responsabilidade de:[5]

- Convocar as reuniões e definir a respetiva ordem de trabalhos
- Presidir às reuniões, orientar os trabalhos e assegurar o cumprimento das deliberações do Conselho de Administração
- Representar a ERSE dentro e fora do tribunal
- Assegurar as relações da ERSE com o parlamento, o governo e outros organismos públicos ou privados
- Solicitar pareceres ao Fiscal Único, ao Conselho Consultivo, ao Conselho Tarifário e ao Conselho para os Combustíveis
- Exercer as funções delegadas pelo Conselho de Administração

O Presidente pode delegar o desempenho de parte das suas tarefas a outros membros do Conselho de Administração.

### Tabela 2.8. Composição do Conselho de Administração

| Posição | Membro do Conselho | Membro desde |
|---|---|---|
| Presidente[1] | Maria Cristina Portugal | 03/06/2016 |
| Membro | Mariana Pereira | 15/05/2017 |
| Membro | Pedro Verdelho | 01/02/2019 |

1. Maria Cristina Portugal foi nomeada Presidente da ERSE em Maio de 2017 para o restante do seu mandato de 6 anos, tendo sido nomeada membro do Conselho de Administração em junho de 2016.
Fonte: ERSE, 2020.

Existe uma divisão de trabalho entre o Conselho de Administração, em que cada membro supervisiona o trabalho de determinadas direções. Os membros do CA estão altamente envolvidos no trabalho das direções que lhes foram designadas, reunindo-se semanalmente com os diretores e equipas.

#### *Seleção e destituição dos membros do Conselho de Administração*

A legislação estabelece que os membros do CA devem ter qualificações adequadas, independência reconhecida e competência técnica e profissional nas atividades reguladas. Além disso, mulheres e homens devem estar sempre representados, com um mínimo de um terço de representação cada um.

Os membros do Conselho de Administração são nomeados pelo Conselho de Ministros, após a sua nomeação pelo membro do governo responsável pela energia e os pareceres da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP) e do parlamento. A CRESAP é uma comissão independente criada em 2012 para analisar candidatos a cargos superiores em órgãos centrais da administração pública ou equivalentes. A CRESAP emite um parecer formal com base no CV do candidato, na sua experiência e no cumprimento de eventuais requisitos de incompatibilidade. O candidato é então ouvido pela comissão parlamentar competente que emite um parecer não vinculativo. O Conselho de Ministros toma depois a decisão final. Embora o parecer da comissão parlamentar não seja vinculativo, na prática, a nomeação de um candidato para o CA da ERSE foi uma vez rejeitada na sequência de um parecer negativo do parlamento.

As nomeações dos membros do CA devem ser escalonadas, com um período mínimo de seis meses entre as nomeações. A duração do mandato é de seis anos, não renovável.

Os critérios para a destituição de membros do CA são definidos por lei. Os membro do CA só podem ser demitidos antes do final do seu mandato, nos seguintes casos: incapacidade física ou psicológica permanente ou com duração prevista superior à data do termo do mandato; incompatibilidade superveniente; condenação por sentença final e irrecorrível por um crime que ponha em causa a sua aptidão para exercer o cargo; cumprimento de pena de prisão; dissolução do Conselho de Administração ou extinção da ERSE.[6]

A dissolução do CA e a destituição de qualquer um dos seus membros só pode ocorrer através de uma resolução do Conselho de Ministros com base numa razão justificada, no âmbito de um processo conduzido por uma entidade independente[7] e depois de considerados os pareceres do Conselho Consultivo da ERSE e do parlamento.[8] Uma "razão justificada" é uma falta grave de responsabilidade individual ou coletiva, correspondente a:[9]

- Incumprimento injustificado dos objetivos da ERSE, por razões imputáveis ao CA ou ao membro do CA;
- Uma diferença excessiva entre o orçamento aprovado e a sua execução, quando os custos incorridos excederem injustificadamente o orçamento em 15%;
- Irregularidades graves no funcionamento do organismo, sendo a prática de violações graves ou repetidas da lei ou dos Estatutos da ERSE considerada como tal;
- Incumprimento grave ou repetido da legislação e regulamentos aplicáveis à ERSE e das suas diretrizes;
- Incumprimento do dever de exercer as funções ou violação grave ou repetida do sigilo.

Os membros do CA estão sujeitos a restrições pré e pós-laborais. As restrições pré-laborais estabelecem que os membros do CA não podem ter sido membros de um conselho ou órgão de gestão de uma empresa que intervenha diretamente nos setores regulados, nos dois anos anteriores à sua nomeação. Além disso, não podem exercer cargos / nomeações no governo ou no setor regulado enquanto forem membros do CA. No entanto, é-lhes permitido exercer funções de ensino e de investigação.[10] Após o termo do seu mandato, os membros do CA só podem aceitar empregos nos setores regulados após um período de incompatibilidade de dois anos. Os membros do CA são remunerados durante este período de incompatibilidade.

### *Processo de tomada de decisões*

As reuniões do CA realizam-se uma vez por semana. O CA utiliza uma plataforma digital ("Portal do CA") para gerir o processo de tomada de decisões.[11] Os departamentos da ERSE submetem elementos relevantes para aprovação, informação ou revisão pelo CCA através deste portal. Os elementos submetidos que requerem uma decisão do CCA incluem uma "sugestão de decisão" das divisões da ERSE que o CCA pode simplesmente aprovar ou pode pedir mais informações ou esclarecimentos ao diretor relevante antes de tomar a sua decisão. Como tal, o CCA depende muito da contribuição técnica das equipas ERSE e, em particular, dos diretores, na sua tomada de decisões.

Todos os intercâmbios no âmbito do processo de tomada de decisões (apresentações, pedidos de informações / esclarecimentos, decisões) são registados no portal, embora, na prática, os membros do CA geralmente discutam as questões pessoalmente com o diretor relevante durante as suas reuniões regulares (o CA organiza reuniões semanais de coordenação com todos os diretores e cada membro do CCA reúne-se semanalmente com os departamentos designados).

Além disso, o Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração é composto por uma equipa de dez especialistas com diferentes experiências, cujas tarefas incluem aconselhar o CA, coordenar atividades transversais (por exemplo, a elaboração do plano estratégico) e apoiar o CA nas estratégias e atividades ao nível europeu e internacional.

A tomada de decisões do CA é também instruída por três organismos externos independentes: o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário e o Conselho para os Combustíveis (ver secção sobre *Conselhos*) que emitem pareceres não vinculativos sobre todas as decisões regulamentares propostas, para consideração do CA antes de este tomar a sua decisão final. Além disso, o Fiscal Único presta ao CA avaliações interinas e anuais, do ponto de vista do cumprimento legal, sobre a gestão financeira e patrimonial da ERSE, as quais também servem para informar as decisões do CA.

As decisões são tomadas por maioria ou por decisão unânime dos três membros do CA. O presidente tem voto de bloqueio. Quando o CA toma uma decisão, o diretor relevante é notificado automaticamente através do portal.

A ERSE publica as versões não confidenciais das suas decisões e envia-as para a sua *mailing list* e pode publicá-las no seu *website*. As atas das suas reuniões não são publicadas.

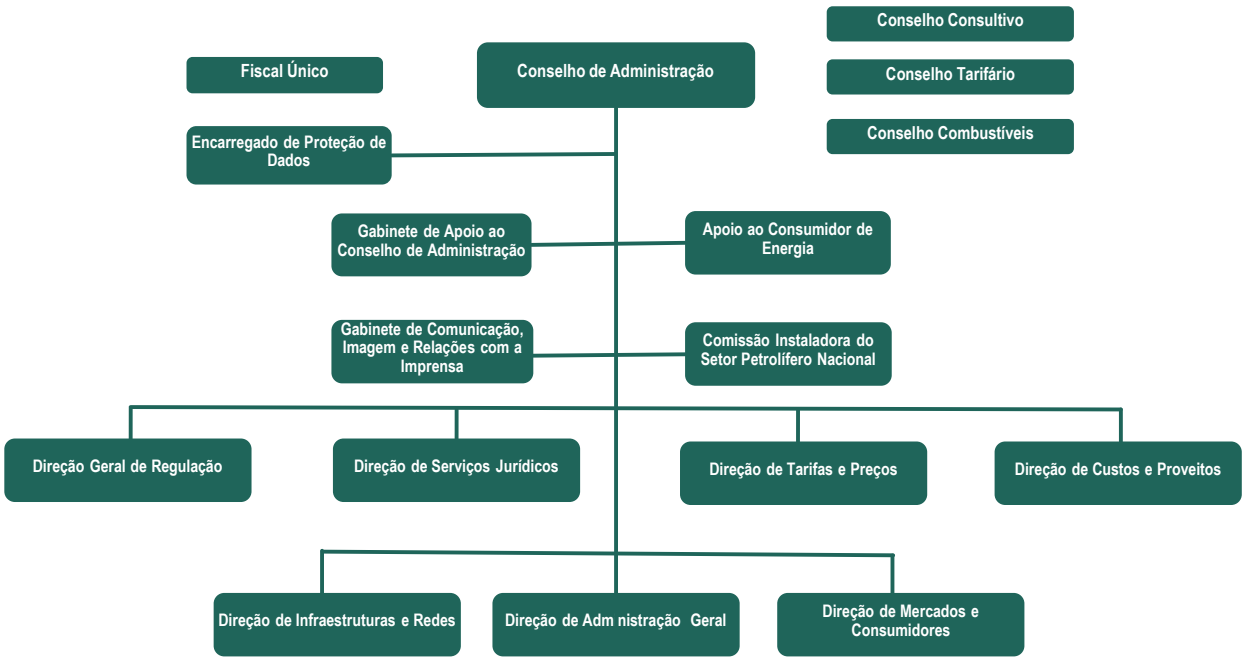
### *Organização e gestão interna*

A ERSE está em reestruturação. Segundo a nova estrutura, a ERSE irá criar vários departamentos novos e redistribuir algumas tarefas e funções entre as divisões existentes. As quatro novas divisões incluem: Gabinete de Gestão Interna (GGI), Gabinete de Inovação e Desenvolvimento Especial de Projetos (IDEP), Gabinete de Relações Internacionais (GRI)[12] e o restabelecimento da Direção-Geral de Regulação. O cargo de Diretor-Geral de Regulação, embora apareça no organigrama atual, está vago desde 2017.

As divisões da ERSE são organizadas por função (por exemplo, fixação de tarifas) e não por setor, com exceção de uma pequena equipa que foi criada quando a ERSE assumiu novas responsabilidades no setor dos combustíveis. A organização por função e não por setor continuará na nova estrutura.

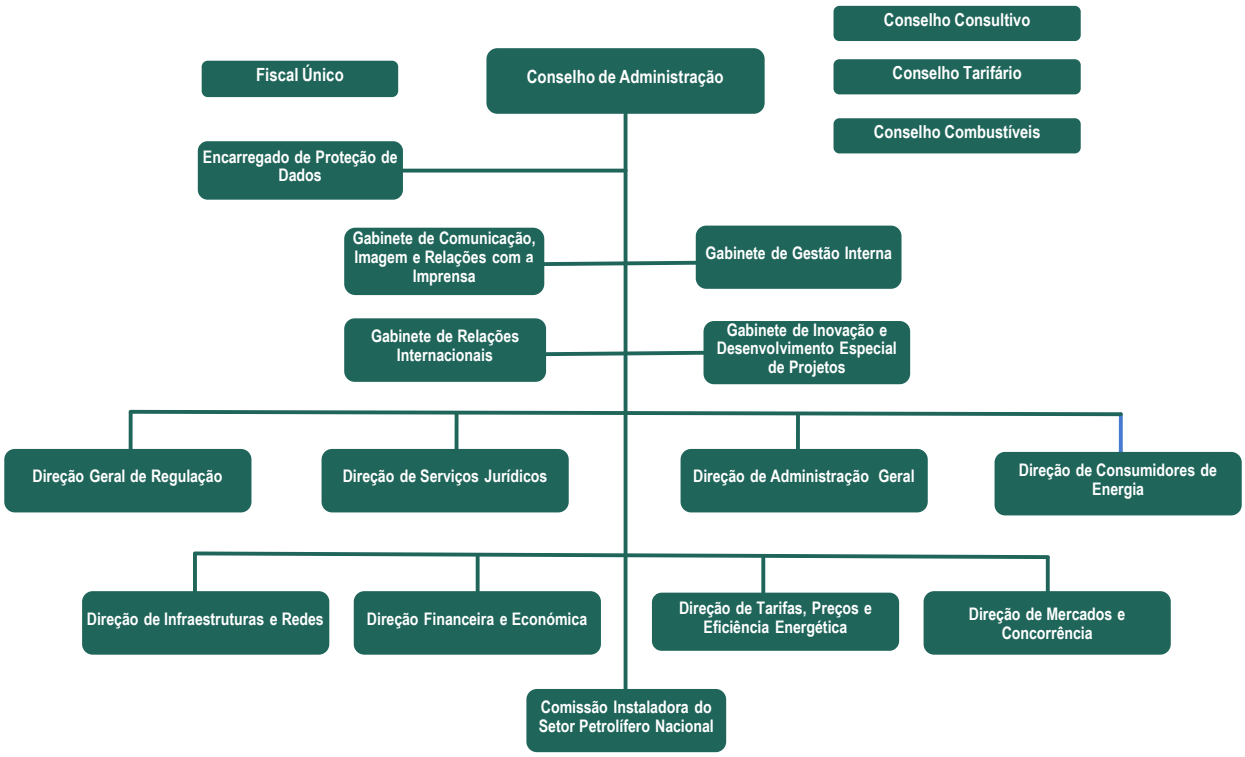
Todas as direções e gabinetes reportam ao CA.

## Figura 2.1. Estrutura atual da ERSE




Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

## Figura 2.2. A nova estrutura prevista da ERSE, a ser implementada em 2020




Nota: Novo organograma, a ser implementado durante a reestruturação.
Fonte: Informação fornecida pela ERSE, 2020.

### *Equipas atuais*

**Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração (GACA, 13 colaboradores):** Esta equipa dá apoio ao Conselho de Administração, preparando documentos, coordenando com os diferentes direções e representando a ERSE em diferentes fóruns. Além de prestar apoio administrativo ao CA, a equipa aconselha o CA nas relações institucionais nacionais e internacionais com outras entidades. Segundo a nova estrutura, as tarefas desta direção serão divididas entre diferentes equipas: as tarefas de coordenação que abrangem várias direções ou que dizem respeito à organização no todo (por exemplo, a preparação do plano estratégico) serão realizadas pela Direção-Geral de Regulação. O trabalho de relações internacionais será levado a cabo por uma nova unidade dedicada a esta área.

**Gabinete de Apoio ao Consumidor de Energia (ACE, 8 colaboradores):** responsável pela análise das reclamações dos consumidores e pela promoção dos seus direitos. Trata também dos pedidos de informação dos consumidores de energia, das medidas legislativas e regulamentares de proteção e dos instrumentos necessários para a salvaguarda efetiva dos direitos e interesses dos consumidores de energia, incluindo sessões de formação para organizações de consumidores. Na nova estrutura, estas tarefas serão absorvidas pela nova Direção de Consumidores de Energia.

**Gabinete de Comunicação, Imagem e Relações com a Imprensa (CIRI, 3 colaboradores):** concebe estratégias e instrumentos para a comunicação institucional interna e externa. Prepara comunicados de imprensa e gere as relações com a comunicação social, edita conteúdos *web* e assegura a presença da ERSE nas redes sociais. Este gabinete será mantido na nova estrutura.

**Direção de Custos e Proveitos (DCP, 10 colaboradores):** elabora modelos para calcular os proveitos permitidos das atividades reguladas. Define ajustes de anos anteriores, custos de referência e parâmetros associados aos proveitos permitidos. Também analisa a evolução e o desempenho económico e

financeiro das atividades reguladas. Monitoriza o desempenho e a sustentabilidade económica das empresas e setores regulados, os fluxos económicos e financeiros relacionados com as taxas e os impostos ou os apoios sociais e os investimentos e ativos. Segundo a nova estrutura, a Direção Financeira e Económica será renomeada.

**Direção de Infraestruturas e Redes (DIR, 8 colaboradores):** concebe metodologias de definição das capacidades das interligações e infraestruturas, dos mecanismos de alocação de capacidade e de gestão de congestionamentos, das regras de acesso e dos deveres de transparência dos operadores de redes e infraestruturas e das regras técnicas de medição, leitura, tratamento e disponibilização de dados de energia. Além disso, monitoriza a eficiência e a qualidade de serviço técnica das redes e infraestruturas reguladas. Assegura ainda a coordenação técnica entre os operadores de redes interligadas e a sua interoperabilidade, os projetos de investimentos em redes e infraestruturas e a conformidade dos planos nacionais e europeus de desenvolvimento das redes. Esta direção será mantida na nova estrutura.

**Direção de Mercados e Consumidores (DMC, 12 colaboradores)**: concebe mecanismos de supervisão e monitoriza os mercados de energia grossista e retalhista. Define também critérios e metodologias aplicáveis à mudança de comercializador e à rotulagem de energia. Analisa o nível de concorrência nos mercados de energia grossistas e retalhistas, a atuação dos agentes e os processos de liberalização, a evolução dos setores das renováveis e dos mercados de certificados verdes. A direção também monitoriza a aplicação das disposições regulamentares sobre a mudança de comercializador e a evolução da estrutura da oferta e da procura. Na nova estrutura, a direção concentrar-se-á nos mercados e na concorrência (como Direção de Mercados e Concorrência renomeada), enquanto as questões relacionadas com o consumo serão absorvidas pela nova Direção de Consumidores de Energia.

**Direção de Tarifas e Preços (DTP, 10 colaboradores):** concebe metodologias e modelos de cálculo tarifário dos preços das tarifas das atividades reguladas, dos preços das ligações e dos serviços prestados pelas redes e infraestruturas, dos custos marginais e incrementais, define as estruturas e opções tarifárias, as variáveis de faturação e suas regras de leitura e medição. A direção é também responsável pelos incentivos regulatórios para promover a eficiência energética. Analisa os mecanismos de regulação e os modelos de previsão da evolução tarifária e dos preços e monitoriza os preços por aplicação do princípio da aditividade tarifária e a adequabilidade temporal das tarifas reguladas. A direção será renomeada como Direção de Tarifas, Preços e Eficiência Energética sob a nova estrutura.

**Direção de Administração Geral (DAG, 20 colaboradores):** responsável pela gestão de recursos humanos, gestão financeira, logística e aprovisionamento, gestão dos sistemas informáticos e gestão documental. A DAG é responsável por assegurar a execução das ações de gestão e organização nas áreas mencionadas, bem como promover a aplicação das normas e procedimentos de modernização técnica, administrativa e tecnológica. Manter-se-á na nova estrutura.

**Direção de Serviços Jurídicos (DSJ, 7 colaboradores):** os serviços jurídicos garantem apoio jurídico na preparação de regulamentos, atividades administrativas procedimentos internos. É também responsável pelas atividades de certificação, conformidade, penalização e pelas atividades da ERSE ligadas ao cumprimento da lei. Asseguram a representação da ERSE em processos judiciais. Manter-se-á na nova estrutura.

**Comissão Instaladora do Setor Petrolífero Nacional (CISPN, 4 colaboradores):** uma “comissão fundadora” interna do Sistema Petrolífero Nacional, para implementar as novas responsabilidades da ERSE ligadas aos combustíveis e aos biocombustíveis. Esta é a única equipa na ERSE que é específica de um setor. Na reorganização, o trabalho realizado por esta Comissão pode ser integrado noutra direção ou a equipa pode continuar como uma unidade setorial específica, dado que o setor dos combustíveis tem especificidades que o distinguem dos setores de eletricidade e do gás natural. Além disso, o setor dos combustíveis não dispõe de um quadro legislativo europeu que apoie a atividade regulatória.

*Serão criadas novas equipas através do processo de reestruturação.*

Compete ao **Gabinete de Inovação e Desenvolvimento Especial de Projetos (IDEP)** contribuir para a representação ativa da ERSE em entidades, associações, conferências, fóruns, projetos e *think tanks*, consolidar as equipas internas através do reforço da formação para a inovação, incentivar o debate nacional em torno dos temas da energia e da inovação nos setores regulados, potenciando o conhecimento académico em prol da regulação da energia e a atração de novos participantes no debate do futuro da energia.

Compete à **Direção-Geral de Regulação (DGR)** coordenar a elaboração de planos e relatórios estratégicos, realizar atividades transversais, analisar de forma contínua a eficácia da regulação, acompanhar o tratamento estatístico e agregado da informação regulatória e assessorar o Conselho de Administração e a representação institucional da ERSE.

Compete ao **Gabinete de Gestão Interna (GGI)** conceber e implementar um sistema de controlo interno que promova uma cultura de cumprimento e de gestão de riscos envolvendo todos os colaboradores e acompanhar a execução de planos e relatórios estratégicos e outras atividades transversais.

Compete ao **Gabinete de Relações Internacionais (GRI)** (atualmente integrado na unidade de Apoio ao Conselho de Administração) a coordenação das atividades europeias e internacionais, bem como a prestação de apoio técnico ao Conselho de Administração e serviços da ERSE, em matéria de posições estratégicas, decisões europeias e internacionais, reuniões e atividades.

Um **Encarregado de Proteção de Dados (EPD)** garantirá o cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados **(RGPD)**.

O trabalho da atual Direção de Mercados e Consumidores será dividido, de forma a consolidar todo o trabalho relativo aos consumidores de energia numa direção (a Direção de Consumidores de Energia) e as atividades de monitorização do mercado noutra direção, a Direção de Mercados e Concorrência:

A **Direção de Consumidores de Energia (DCE)** será responsável por conceber indicadores de qualidade de serviço comercial, inquéritos de avaliação da satisfação e ações de informação ou formação para os consumidores de energia; analisar os contratos propostos pelos comercializadores aos clientes, as reclamações e pedidos de informação dos consumidores de energia, as medidas legislativas e regulamentares de proteção e os instrumentos necessários a uma efetiva salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores de energia; monitorizar o cumprimento dos indicadores de qualidade de serviço comercial e o apoio técnico ao tratamento de reclamações e pedidos de informação dos consumidores de energia. O atual ACE será colocado nesta direção.

A **Direção de Mercados e Concorrência (DMC)** será responsável por conceber mecanismos de supervisão e monitorizar os mercados de energia grossistas, retalhistas, de licenças de emissão de $CO_2$ e de certificados verdes, definir critérios e metodologias aplicáveis à mudança de comercializador e à rotulagem de energia; analisar o nível de concorrência nos mercados de energia grossistas e retalhistas, a atuação dos agentes e os processos de liberalização, a evolução dos setores das renováveis e dos mercados de certificados verdes; monitorizar a aplicação das disposições regulamentares sobre a mudança de comercializador e a evolução da estrutura da oferta e da procura.

## *Ferramentas de qualidade regulamentar*

### *Avaliações ex ante*

Não é obrigatória qualquer avaliação formal *ex ante* das atividades da ERSE, exceto em algumas áreas, nas quais são exigidas pela regulamentação europeia. Embora a ERSE não faça uma avaliação *ex ante* sistemática dos custos e benefícios, cada decisão da ERSE deve ser sujeita a audiências formais (públicas ou para as partes interessadas afetadas pela decisão) e deve ser acompanhada de um

documento justificativo. O documento justificativo pode incluir análise de cenários, avaliação do impacto, explicação da intenção do regulamento, o seu quadro jurídico, etc. Todas as análises *ex ante* estão publicamente disponíveis.

Não há qualquer requisito explícito de proporcionalidade que exija que a ERSE adapte o nível da avaliação aos impactos potenciais de uma nova regulamentação. No entanto, o nível de detalhe utilizado na análise *ex ante* depende do tipo de decisão e dos seus impactos gerais. Se for uma decisão sobre tarifas e receitas das empresas reguladas (quer sobre metodologias ou sobre parâmetros), a análise económica é detalhada e os dados sobre custos e benefícios são normalmente incluídos. Se a decisão for sobre procedimentos operacionais, a análise normalmente concentra-se mais nos requisitos técnicos, no desempenho em termos de resultados do serviço e na interação com o cliente (simplicidade, fácil acesso, períodos de tempo, etc.).

As análises de custo-benefício são realizadas em função do quadro jurídico ou dos processos internos aplicáveis. Atualmente, cada diretor é responsável por decidir se é necessária uma análise de custo-benefício e por coordenar a análise. A avaliação é então submetida ao Conselho de Administração para consideração antes de ser tomada uma decisão regulamentar. Atualmente, está a ser criada uma nova direção (GGI) no contexto da reestruturação da ERSE, a qual irá rever e desenvolver processos internos e procedimentos de controlo da qualidade, incluindo para análise custo-benefício. Exemplos de atividades em que a ERSE realiza estas análises:

- Introdução de novas estruturas tarifárias
- Análises *ex ante* de metodologias regulatórias em revisões regulamentares e definição de parâmetros que incidem sobre o impacto nos proveitos permitidos para as atividades reguladas
- No contexto dos planos de desenvolvimento e investimento da rede de gás natural, a ERSE analisa a cobertura geográfica das redes de gás natural, utilizando critérios qualitativos (por exemplo, acesso universal ao gás natural) e quantitativos (por exemplo, racionalidade económica da expansão para os municípios não servidos pelas redes)
- No contexto as infraestruturas do Sistema Petrolífero Nacional, a ERSE foi mandatada pelo governo e pelo parlamento para realizar estudos custo-benefício sobre projetos de relevo, nomeadamente as condutas de granéis líquidos que ligam o Terminal Marítimo de Sines à conduta multiproduto entre Sines e Aveiras de Cima, uma nova instalação de armazenamento de combustíveis e GPL em Sines e a conduta de *jet fuel* entre Aveiras de Cima e o Aeroporto de Lisboa.

Geralmente, os benefícios avaliados correspondem aos custos evitados para os setores regulados. A metodologia não tende a avaliar outros tipos de custos e benefícios, tais como sociais, ambientais, etc. Os tipos de custos incluem:

- o impacto nos custos e proveitos do sistema a serem recuperados pelas tarifas
- a rentabilidade das atividades reguladas
- a estabilidade do nível de receitas.

Os conselhos consultivos da ERSE confirmaram a acessibilidade pública e a clareza das avaliações *ex ante*, incluindo a análise custo-benefício. Eles recebem-nas juntamente com a documentação relevante sempre que são consultados sobre uma proposta de decisão.

A ERSE também analisa os estudos de custo-benefício que são feitos por outros agentes. Por exemplo, a ERSE analisa a metodologia e os resultados dos estudos que as empresas reguladas incluem nos seus planos de investimento.

### *Análises* ex post

A ERSE não tem uma metodologia padrão para as análises *ex post*, mas a maioria das atividades apresenta-as. Há dois ciclos de análises *ex post* :

- Uma vez por ano, são realizadas análises *ex post* no âmbito do processo de definição das tarifas.
- Além disso, de três em três anos ou de quatro em quatro anos ocorrem análises *ex post*, sempre que um período regulamentar chega ao fim. Esta ação permite à ERSE avaliar como funcionaram os parâmetros regulatórios e os incentivos (em relação ao desempenho dos agentes do mercado) e onde poderão ser necessárias alterações para o período subsequente[13].

Além destes ciclos de análises *ex post*, há também a possibilidade de realizar estas avaliações numa base *ad hoc* sempre que necessário. As avaliações são coordenadas pelos respetivos diretores, que depois as submetem ao CA.

Os principais critérios quantitativos tidos em conta são o impacto nos custos e proveitos do sistema a recuperar das tarifas, a rentabilidade das atividades reguladas e a estabilidade do nível de receitas, como é o caso no contexto das avaliações *ex ante*. No processo de análise das metodologias regulatórias, as avaliações *ex post* e *ex ante* são interdependentes. Regra geral, os critérios são publicados pela ERSE nos seus códigos / regulamentos e documentos de apoio.

## *Fiscalizações, auditorias e aplicação da lei*

### *Fiscalizações e auditorias*

A ERSE realiza fiscalizações e auditorias como parte das suas funções de supervisão e, até à data, tem-se concentrado exclusivamente nos setores de eletricidade e do gás. As auditorias são geralmente realizadas nas empresas reguladas (ou seja, no Operador Logístico de Mudança de Comercializador, OLMC), embora as fiscalizações também se apliquem a outros agentes energéticos, como os comercializadores de eletricidade e gás. Contudo, as auditorias e as fiscalizações são possíveis em todos os agentes do mercado (regulados ou não). Relativamente ao setor dos combustíveis, o quadro jurídico prevê a possibilidade de a ERSE realizar auditorias, mas dada a competência partilhada com a ENSE e a função-chave da ENSE a este respeito, a ERSE não está a planear quaisquer auditorias ou fiscalizações. Qualquer eventual sobreposição de jurisdições (por exemplo, com o trabalho de aplicação da lei da ENSE no setor dos combustíveis ou com o trabalho de defesa do consumidor da ASAE ) é gerida através de memorandos de entendimento. A nível de trabalho, a ERSE tem acesso à informação sobre as auditorias passadas e planeadas da ENSE. Fazem também parte das competências da ERSE as auditorias e fiscalizações no setor da mobilidade elétrica,[14] mas, nesta fase inicial de desenvolvimento do setor, ainda não foi contemplada nenhuma.

Os departamentos da ERSE verificam a conformidade das entidades reguladas através de fiscalizações e auditorias de acordo com a sua área de responsabilidade. Se uma direção descobre qualquer facto ou suspeita de irregularidade por parte de um agente do mercado no decurso das suas atividades de supervisão, esta informação é enviada ao CA que, por sua vez, a reporta à direção de serviços jurídicos.

O *site* da ERSE lista as fiscalizações e as auditorias que foram realizadas nos setores de eletricidade e gás natural. O *site* da ERSE disponibiliza os relatórios sobre os resultados de algumas auditorias, mas não de todas (ERSE, 2020[3]); não publica dados, nem informação sobre os resultados das fiscalizações.

#### Fiscalizações

A ERSE fiscaliza as entidades sujeitas à sua regulação e supervisão, nomeadamente os operadores de rede, outras infraestruturas reguladas e comercializadores de energia (ERSE, 2020[3]). A lei-quadro das entidades reguladoras estabelece que estas devem efetuar fiscalizações e auditorias numa base *ad hoc*,

no âmbito de planos de fiscalização previamente aprovados e/ou sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações no respetivo setor de atividade. Por exemplo, uma fiscalização pode ser desencadeada para investigar reclamações que tenham sido apresentadas. No passado, a ERSE tinha planos de fiscalização, mas mais recentemente passou a fazer fiscalizações com base nas necessidades e na análise e monitorização dos dados das empresas reguladas. O regulador pode também decidir tomar medidas na sequência de queixas dos consumidores, se tiver receio que a prática de uma empresa possa ser suspeita. As fiscalizações são realizadas sem aviso prévio. A ERSE realizou 8 fiscalizações entre 2015 e 2019 (Tabela 2.9).

### Tabela 2.9. Fiscalizações 2015-19

| Setor | Ano | Objeto da fiscalização | Empresa |
|---|---|---|---|
| Gás | 2019 | Procedimentos associados às conversões e reconversões | REN Portgás Distribuição, S.A. |
| Eletricidade | 2018 | Faturação dos produtores em regime especial | EDP Serviço Universal, S.A. |
| Eletricidade e gás | 2018 | Processo de transferência de custos e ativos para o Operador Logístico de Mudança de Comercializador | EDP Distribuição – Energia, S.A. e REN Gasodutos, S.A. |
| Eletricidade | 2018 | Aquisição e alienação de bens imóveis afetos à concessão de alta e média tensão | EDP Distribuição – Energia, S.A. |
| Eletricidade | 2018 | Processo de faturação aos comercializadores | EDP Distribuição – Energia, S.A. |
| Gás | 2016 | Procedimentos de compra e venda de gás natural | Tagusgás – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A |

Fonte: (ERSE, 2020[3]), *Enforcement*, https://www.erse.pt/atividade/fiscalizacao/.

As fiscalizações são realizadas pelas direções de regulação da ERSE. A lei-quadro estabelece os direitos e deveres dos trabalhadores mandatados quando estes realizam uma fiscalização ou auditoria (artigo 42º). O serviço jurídico da ERSE (a Direção com poderes sancionatórios) não participa diretamente nas fiscalizações.

O objetivo das fiscalizações é:

- Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares que são aplicáveis aos operadores, seus regulados;
- Garantir o cumprimento das instruções e decisões da ERSE;
- Melhor suportar a densificação de proveitos permitidos por aplicação das tarifas reguladas;
- Verificar o cumprimento, por parte dos agentes dos setores regulados, das obrigações de serviço público ;
- Verificar o cumprimento dos padrões de qualidade de serviço; e
- Atuar na sequência de queixas dos consumidores.

A legislação não exige que as fiscalizações e as atividades ligadas ao cumprimento da lei sejam feitas com base no risco. Na prática, as atividades de fiscalização da ERSE podem resultar de:

- Existência de um potencial risco de que os procedimentos definidos pela ERSE ou por outras entidades aplicáveis ao caso em questão não estejam a ser seguidos;
- Supervisão da aplicação das regras e normas estabelecidas pela ERSE no seu Regulamento Tarifário;
- Necessidade de assegurar a verificação das condições operacionais do sistema elétrico nacional e do sistema nacional de gás natural; e
- Necessidade de verificar o grau ou nível de credibilidade ou confiança do cumprimento e fiabilidade reportados pelas entidades reguladas.

Para cumprir a sua função de fiscalização, a ERSE tem o dever e o poder de:

- Identificar as entidades que infringem as leis e regulamentos que a ERSE está encarregada de supervisionar;
- Obter a assistência das autoridades administrativas ou policiais quando considerado necessário,
- Aceder às instalações, bens, meios de transporte e serviços das entidades reguladas e das entidades que cooperam com as entidades reguladas, bem como aceder aos seus documentos, livros, registos e sistemas informáticos;
- Obter, por qualquer meio, cópias dos documentos acima mencionados; e
- Exigir que qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador das entidades reguladas responda às perguntas sobre os factos ou documentos relacionados com o objeto e objetivo da fiscalização, bem como registar as suas respostas.

**Auditorias**

A ERSE recorre a duas categorias de auditorias: às auditorias pontuais ou especializadas após a identificação de potenciais situações de não conformidade e às auditorias regulares, geralmente feitas anualmente, para certificar ou verificar a conformidade dos relatórios de informação e procedimentos ou para assegurar que os registos estão corretos. No caso das entidades que são reguladas pelo Regulamento Tarifário, a ERSE aprova um plano de auditoria e supervisão contendo os assuntos sujeitos a auditoria periódica. O plano não inclui um calendário das auditorias planeadas. A ERSE notifica as empresas reguladas por carta, com bastante antecedência, de que está previsto ocorrer uma auditoria. A ERSE realizou 13 auditorias entre 2015 e 2019 (Tabela 2.10).

## Tabela 2.10. Auditorias, 2015-19

| Setor | Ano | Objeto | Empresa |
|---|---|---|---|
| Eletricidade | 2019 | Investimentos a custos de referência referentes a 2018 | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Gás | 2018 | Informação prestada no âmbito da mudança de comercializador | EDP Gás Distribuição, S.A. E REN Portgás Distribuição, S.A. |
| Eletricidade | 2018 | Investimentos a custos de referência referentes a 2017 | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Eletricidade | 2018 | Qualidade de serviço | EDP Distribuição- Energia, S.A. |
| Gás | 2017 | Procedimentos da compra e venda de gás natural | Tagusgás – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A. |
| Eletricidade | 2017 | Investimentos a custos de referência referentes a 2016 | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Eletricidade | 2016 | Investimentos a custos de referência referentes a 2015 | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Eletricidade | 2016 | Monitorização das relações entre as empresas reguladas e não reguladas do grupo | Grupo REN |
| Eletricidade | 2016 | Monitorização das relações entre as empresas reguladas e não reguladas do grupo | Grupo EDP |
| Eletricidade | 2016 | Qualidade de serviço | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Eletricidade | 2015 | Qualidade de serviço | EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. |
| Eletricidade | 2015 | Qualidade de serviço | EDA – Eletricidade dos Açores, S.A. |
| Eletricidade | 2015 | Investimentos a custos de referências referentes a 2014 | REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. |
| Gás | 2015 | Atribuição da tarifa social | Galp Power, S.A. |
| Eletricidade | 2015 | Atribuição da tarifa social | EDP Comercial — Comercialização de Energia, S.A. |

Fonte: (ERSE, 2020[3]), *Enforcement*, https://www.erse.pt/atividade/fiscalizacao/.

As auditorias seguem as Normas e Diretrizes de Auditoria Portuguesas e são, na sua maioria, realizadas por empresas de auditoria independentes. Nas auditorias especializadas, em que a ERSE pode nomear o auditor, a ERSE aprova o conteúdo e os termos de referência da auditoria e aprova o relatório final do auditor. A ERSE pode ainda solicitar às entidades sujeitas ao Regulamento Tarifário que iniciem auditorias adicionais, complementares à auditoria financeira. Estes pedidos podem surgir no contexto de certificação das contas das entidades, no final de cada período financeiro.

#### *Sancionamento*

A ERSE pode impor um vasto conjunto de sanções.[15] As sanções disponíveis incluem avisos, coimas e sanções acessórias (proibição do exercício de qualquer atividade no âmbito dos setores regulados, proibição do exercício de funções administrativas ou de gestão em entidades intervenientes nos setores regulados e publicação num jornal de dimensão nacional ou no *site* da ERSE). De acordo com critérios específicos e com o acordo do agente, um caso pode ser encerrado com um procedimento de transação.[16]

Os diferentes quadros jurídicos que sustentam os poderes sancionatórios da ERSE levam a diferentes resultados de aplicação da lei. No âmbito do Regime Sancionatório do Setor Energético, a gradação das sanções disponíveis é considerada adequada, de modo a permitir a dissuasão credível através do escalonamento das sanções, dado que:

- A fixação do montante da coima pode ter em conta circunstâncias relevantes, nomeadamente a duração e as consequências da infração, os vantagens decorrentes da infração, a situação financeira do infrator, etc.
- O quadro jurídico estabelece o limite máximo da coima em 2%, 5% e 10% do volume de negócios total, dependendo da gravidade da contraordenação, quando o infrator é uma pessoa coletiva, e em 5%, 20% e 30% do total da remuneração anual auferida no exercício de funções profissionais, quando o infrator é uma pessoa singular.
- A multa máxima aplicável é o dobro para os infratores reincidentes.

O Regime Sancionatório do Setor Energético aplica-se aos setores elétrico e do gás natural, mas não abrange os combustíveis, a mobilidade elétrica ou o regulamento REMIT. Outras leis, além do Regime Sancionatório do Setor Energético, nomeadamente outros regimes sancionatórios especiais, conferem à ERSE poderes sancionatórios fragmentados em relação aos outros setores. As sanções previstas nos regimes sancionatórios especiais[17] (por exemplo, o livro de reclamações e a legislação sobre práticas comerciais desleais) podem não ser adequadas para permitir uma dissuasão credível. Para uma violação das regras do livro de reclamações,[18] são fixadas coimas, no mínimo, de EUR 150 e, no máximo, de EUR 15 000 para cada infração, dependendo da infração, do infrator (pessoa singular ou coletiva) e do nível de culpabilidade. No que toca às práticas comerciais desleais,[19] são fixadas coimas, no mínimo, de EUR 250 e, no máximo, de EUR 44 891.81 por cada infração, dependendo da infração, do infrator (pessoa singular ou coletiva) e do nível de culpabilidade. Vários casos de reincidência indicam que as sanções, ao abrigo destes regimes sancionatórios especiais, não são um elemento dissuasor credível.

Iniciada a ação judicial, todos os procedimentos são públicos e consultáveis mediante solicitação.

### *Defesa do consumidor*

No contexto das suas responsabilidades de defesa do consumidor, a ERSE dispõe de um serviço específico de informação e apoio aos consumidores de energia. Publica informações úteis para os consumidores numa área dedicada no seu *website*, divulga “alertas de más práticas”, destacando práticas comerciais desleais levadas a cabo por comercializadores de energia e responde a cada pedido de informação. Além das informações que publica no seu *website*, os esforços da ERSE no sentido de envolver os consumidores incluem a publicação de vídeos curtos, brochuras, folhetos e mensagens de serviço público na rádio e televisão para explicar questões relacionadas com a energia. A ERSE também

aloja e gere três ferramentas de simulação online para os consumidores (por exemplo, para comparar preços de comercializadores ou para conhecer o cabaz energético e as emissões de $CO_2$ do seu consumo energético).

A ERSE oferece assistência por telefone através de uma linha dedicada ao consumidor, disponível todos os dias úteis das 15h00 às 18h00 e um serviço presencial mediante marcação prévia. Este serviço específico para consumidores é também responsável pela organização e promoção de um programa anual de formação, destinado sobretudo a associações de consumidores e a centros de arbitragem para litígios de consumo, participa ainda em eventos organizados por outras entidades.

A ERSE também trata de reclamações dos consumidores. Em 2019, a ERSE recebeu 21 358 reclamações e pedidos de informação (32% menos do que no ano anterior, 31 421 pedidos). O setor com mais reclamações é o elétrico com 6 056 reclamações ou pedidos relacionados com faturação e 2 575 relacionados com contratos de energia. A ERSE é uma das várias organizações a quem os consumidores podem dirigir as suas queixas do setor energético. Outras incluem a DECO (uma organização privada de defesa dos direitos do consumidor), a Direção-Geral do Consumidor, a ENSE, a ASAE e os centros de arbitragem.

As reclamações podem chegar à ERSE por várias vias:

- os consumidores podem contactar a ERSE diretamente por telefone, e-mail ou através do seu *website*;
- as reclamações do livro de reclamações que não tenham sido tratadas a tempo pelos operadores são reencaminhadas automaticamente para a ERSE ou
- terceiros que possam ter recebido a reclamação por engano podem redirecioná-la para a ERSE (por exemplo, a ENSE, que trata apenas das reclamações do setor dos combustíveis e não dos setores de eletricidade ou do gás).

Através da sua equipa de Apoio ao Consumidor de Energia (ACE), a ERSE tenta resolver as reclamações e mediar entre operadores e consumidores. Após analisar a reclamação, a ERSE pode recolher elementos adicionais dos consumidores ou dos agentes do mercado. Ao contrário de outras organizações que podem receber queixas dos consumidores, como a DECO, os comercializadores / operadores são obrigados a responder aos pedidos de informação da ERSE. Para efeitos de comparação, a DECO recebe cerca de metade do número de reclamações ou pedidos de informação sobre o setor energético do que ERSE (11 056 em 2019 e 16 981 em 2018; as principais questões diziam respeito a faturação, contratos e mudança de comercializador e práticas comerciais desleais, incluindo vendas enganosas ou agressivas).[20]

Nos casos em que o ACE não consegue resolver a reclamação e a mediação falha, a ERSE recomenda o uso de um mecanismo de arbitragem como a Resolução Alternativa de Litígios (RAL). Se o consumidor for uma pessoa singular (utilizador doméstico) e decidir submeter o litígio à arbitragem, o agente do mercado é obrigado a aceitar a decisão de arbitragem. Como característica do sistema português, os centros de arbitragem são multidisciplinares e cobrem um conjunto de setores económicos, pelo que nem todos são especializados na legislação e regulação energética. Além disso, existem limites quanto ao tipo de consumidores que podem aceder aos mecanismos RAL (apenas os consumidores domésticos individuais estão abrangidos), existindo também um montante monetário máximo que pode ser contestado (EUR 5 000). Os utilizadores não abrangidos por estas características podem procurar obter reparação contra um agente do mercado através do sistema judicial.

Recentemente, a ERSE assinou Protolocos de cooperação com sete dos nove centros de arbitragem para litígios em matéria de consumo. No âmbito de cada protocolo, a ERSE fornece apoio técnico e financeiro ao centro de arbitragem, incluindo formação. As exceções são o Centro de Arbitragem da Universidade Autónoma de Lisboa que funciona dentro de uma universidade privada e é financiado por fundos privados e o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira, criado pelas

autoridades regionais. Embora autorizados e reconhecidos pelo governo, não estão integrados na rede nacional de centros de arbitragem.

Em caso de suspeita de infração grave, esta é encaminhada para o serviço jurídico da ERSE para a possível aplicação de medida coerciva. Os queixosos também podem participar suspeitas de infrações no *website* da ERSE, as quais são transmitidas diretamente à Direção de Serviços Jurídicos. A ERSE analisa as reclamações de acordo com o regime sancionatório aplicável, podendo, em seguida, abrir processos de contraordenação, no âmbito dos os quais a ERSE realiza a investigação necessária para sancionar a pessoa singular ou coletiva ou para encerrar o caso.

De acordo com o Regime Sancionatório do Setor Energético, se não houver motivos suficientes para dar seguimento a uma queixa, a ERSE deve informar o queixoso das razões para esta avaliação. Chegado aqui, o queixoso pode apresentar as suas observações por escrito, no espaço de um determinado período de tempo. Após receber estas observações, a ERSE pode abrir um processo de contraordenação ou declarar a queixa infundada ou não prioritária para tratamento.

### *Participação e transparência do processo participativo*

#### *Conselhos consultivos*

A ERSE consulta, para as suas várias decisões, as principais partes interessadas, através de três órgãos consultivos independentes, os quais emitem pareceres não vinculativos: o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário e, desde 2019, o Conselho para os Combustíveis.

Os Conselhos são órgãos colegiais, compostos por membros definidos por lei. São compostos por representantes do setor, dos consumidores, de outras entidades reguladoras ou organismos públicos e, no caso do Conselho Consultivo, por representantes do governo, tanto nacional como regional. Os representantes do setor e dos consumidores devem estar representados em igual número. Os membros cumprem um mandato renovável de três anos; sendo que muitos membros têm cumprido vários mandatos. Não são remunerados pela sua participação, o entanto, para facilitar a participação dos representantes dos consumidores domésticos, a ERSE atribui um subsídio diário a estes membros. Cada Conselho é presidido por um presidente, uma pessoa de reconhecido mérito e independência que é nomeada pelo membro do governo responsável pela energia. Nenhum representante da ERSE tem assento em nenhum dos conselhos, embora os conselhos possam solicitar que colaboradores da ERSE participem nas reuniões para apresentarem e explicarem as decisões propostas em discussão. A Presidente do Conselho de Administração da ERSE também interage regular e diretamente com os presidentes de cada Conselho.

Cada Conselho estabelece as suas próprias regras de procedimento e decide com que frequência reúne. Regra geral, os conselhos reúnem-se várias vezes por mês e, às vezes, várias vezes por semana. As reuniões realizam-se nas instalações da ERSE. Os membros que não residem em Lisboa devem deslocar-se a todas as reuniões. Os conselhos podem reunir-se extraordinariamente, se convocados por iniciativa do presidente, ou por iniciativa de, pelo menos, dois terços dos seus membros (Conselho Consultivo) ou de, pelo menos, um terço dos seus membros (Conselho Tarifário e Conselho para os Combustíveis). Todos os pareceres dos conselhos são aprovados por maioria dos votos. No entanto, se os membros não concordarem com a totalidade ou parte do parecer do Conselho, podem declarar o desacordo na apresentação à ERSE.

Os pareceres dos conselhos são tornados públicos e publicados no site da ERSE (ERSE, 2020[4]). Se os pareceres dos conselhos não levarem a uma alteração da decisão proposta pela ERSE, o regulador deve justificar porque é que não faz as alterações sugeridas.

A ERSE tem dado formação aos representantes dos consumidores que têm assento nos conselhos sobre temas relacionados com a regulação energética, com a finalidade de aumentar a sua habilidade (que tende a ser mais fraca do que a dos representantes do setor) e, assim, permitir um contributo mais significativo para as deliberações dos conselhos.

**Conselho Consultivo**

O Conselho Consultivo pode reunir-se em plenário ou em grupos específicos pertencentes a diferentes setores: eletricidade e gás natural. Além do seu presidente, o Conselho reúne 54 representantes de distintos interesses, nomeadamente do governo, da agência ambiental, dos governos locais e regionais, dos reguladores, do setor regulado, das associações de consumidores, dos interesses ligados ao transporte rodoviário automóvel e não-eletrificado, dos interesses agrícolas e dos interesses das atividades económicas consumidoras de GPL (ver Anexo 2.A para mais informação sobre a composição do Conselho Consultivo).

O Conselho Consultivo proporciona um fórum de consulta sobre a definição das grandes linhas de ação da ERSE e as deliberações tomadas pelo Conselho de Administração. Nas suas sessões plenárias, emite pareceres sobre:

- Plano de atividades e orçamento da ERSE
- Relatório e contas anual da ERSE
- Regulamentos tarifários, cujas propostas lhe são submetidas pelo Conselho de Administração para esse efeito[21]
- Outros assuntos comuns aos setores elétrico e do gás natural, incluindo os de natureza regulatória que são submetidos pelo Conselho de Administração e excluindo os que são da competência do Conselho Tarifário.

Quando reunido em secções, o Conselho Consultivo pode emitir um parecer sobre o seguinte:

- Propostas sobre a aprovação ou alteração de regulamentos da competência da ERSE, relativos aos setores elétrico e do gás natural, excetuando os regulamentos tarifários.
- Propostas relativas a pareceres da competência da ERSE e que o Conselho de Administração submete para a sua análise.
- Outros assuntos relacionados com o setor elétrico ou com o setor do gás natural, submetidos pelo Conselho de Administração para a sua análise, exceto os assuntos da competência do Conselho Tarifário.

**Conselho Tarifário**

O Conselho Tarifário proporciona um fórum específico de consulta sobre as tarefas da competência da ERSE no âmbito das tarifas e preços. O Conselho Tarifário emite pareceres sobre a aprovação e revisão dos regulamentos tarifários, bem como sobre a fixação de tarifas e preços. Tal como nos outros conselhos, os representantes do setor e dos consumidores devem estar representados em igual número (Ver Anexo 2.C para mais informação sobre a constituição do Conselho Tarifário).

**Conselho para os Combustíveis**

A ERSE consulta o Conselho para os Combustíveis no âmbito das suas atribuições nos setores do gás de petróleo liquefeito (GPL) em todas as suas categorias, nomeadamente do GPL engarrafado, canalizado ou a granel, bem como dos combustíveis derivados do petróleo e dos biocombustíveis (Ver Anexo 2.C para mais informação sobre a composição do Conselho para os Combustíveis). O Conselho tem duas secções que representam diferentes setores: i) combustíveis derivados do petróleo e biocombustíveis e ii) gás de petróleo liquefeito. Cada secção decide sobre os seguintes assuntos:

- Propostas para acordo ou alteração dos regulamentos emitidos pela ERSE
- Propostas de pareceres da competência da ERSE e que o Conselho de Administração pretende submeter à sua apreciação.

Não existe um Conselho Consultivo para o setor da mobilidade elétrica. A ERSE enfrentou o desafio de identificar as partes interessadas relevantes a consultar quando lançou uma consulta pública relativa a este setor. Algumas questões relacionadas com a mobilidade elétrica foram, contudo, discutidas nos Conselhos Tarifário e Consultivo. Além disso, a Direção de Infraestruturas e Redes criou grupos informais de partes interessadas com os quais pode interagir sobre este assunto. A direção reúne-se com todas as partes interessadas que contactam a ERSE sobre este tema e ambiciona divulgar informação aos consumidores-alvo. Sendo um setor relativamente novo na ERSE, não houve uma abordagem padrão, mas algumas partes interessadas já eram membros dos conselhos da ERSE, enquanto outras foram identificadas através da resposta a consultas públicas.

### *Consultas públicas*

De acordo com seus estatutos, para além do trabalho dos conselhos, todas as decisões sobre códigos e regulamentos devem ser precedidas de uma consulta pública. Para todas as decisões regulamentares nos setores que fazem parte do âmbito das suas competências, aplica-se um processo de consulta obrigatória. As decisões devem ser submetidas a consulta pública durante, pelo menos, 30 dias úteis ou, para os casos urgentes e para os sub-regulamentos, durante, pelo menos, 8 dias consecutivos (embora este processo rápido seja raramente utilizado). Durante este período, os conselhos são também consultados. A ERSE realizou 13 consultas públicas em 2019 e sete em 2018 (Caixa 2.2).[22]

#### Caixa 2.2. Consultas públicas da ERSE, 2018 e 2019

Em 2019, a ERSE realizou 13 consultas públicas:

- Regulamentação das Redes Inteligentes de eletricidade
- Revisão Regulamentar do Gás Natural
- Parâmetros das condições de ligação à rede elétrica
- Diretiva que estabelece o quadro regulamentar do mecanismo de contratação a prazo de energia elétrica para satisfazer o consumo dos clientes do comercializador de último recurso
- Plano de Desenvolvimento e Investimentos na Rede de Distribuição de Eletricidade
- Regulamento relativo à designação e características dos membros do Conselho Consultivo, do Conselho para os Combustíveis e do Conselho Tarifário
- Regulamento Relativo ao Processo de armazenagem, recolha e troca de garrafas de Gás de Petróleo Liquefeito (GPL)
- Consulta Prévia às regras do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia
- Regulamento da Mobilidade Elétrica
- Regulamento relativo ao regime de cumprimento das obrigações do dever de informação do comercializador de combustíveis derivados do petróleo e de gás de petróleo liquefeito (GPL)
- Regime de Gestão de Riscos e Garantias para o sistema elétrico nacional
- Regulamentação do Autoconsumo
- Fusão dos Regulamentos de Relações Comerciais dos setores elétrico e do gás natural

Em 2018, a ERSE realizou sete consultas públicas:

- Revisão do Regulamento Tarifário e do Regulamento de Relações Comerciais do Setor do Gás Natural
- Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Transporte de Eletricidade
- Concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão
- Implementação do Código de Rede relativo a Estruturas Tarifárias harmonizadas para o transporte de gás
- Regras do projeto-piloto sobre a participação do consumo no mercado de reserva de regulação
- Revisão do Regulamento Tarifário do Setor Elétrico
- Plano de Desenvolvimento e Investimento das Rede de Distribuição de Gás Natural

Fonte: (ERSE, 2020[5]), Consultas Públicas, Concluídas, https://www.erse.pt/atividade/consultas-publicas/concluidas/.

A ERSE deve notificar o membro do governo responsável pela energia, a DGEG e todos os interessados dos setores regulados registados para consulta, incluindo concessionárias, detentores de licenças, comercializadores e associações de consumidores, e facultar-lhes o acesso aos documentos relevantes através do *website* da ERSE. As inscrições para consultas públicas podem ser feitas utilizando os formulários disponíveis no *site* da ERSE. Todos os interessados registados para as consultas públicas recebem os documentos ao mesmo tempo que os mesmos são publicados no *site* da ERSE (ERSE, 2020[4]).

Os dados e informações fornecidos às partes interessadas durante o processo de consulta, incluem:

- O projeto de regulamento e os documentos de apoio das propostas. Por vezes, estes podem incluir avaliações do impacto e/ou uma discussão de opções alternativas.
- Perguntas e respostas e documentos de apoio escritos em linguagem clara quando o público não é especialista.
- Para as decisões tarifárias, todos os pressupostos e dados regulamentares que apoiam a proposta.

Todos os comentários recebidos durante a consulta pública são publicados, exceto se a pessoa questionada solicitar o sigilo. A ERSE prepara depois um documento onde aborda todos os tópicos suscitados na consulta e justifica porque é que as alterações propostas foram, ou não, aceites.

Para decisões tarifárias específicas (ou seja, aplicação da atual regulamentação tarifária e definição dos preços das tarifas e dos proveitos permitidos dos operadores), a ERSE emite uma proposta de preços e toda a informação de suporte apenas para o Conselho Tarifário e para as empresas reguladas. Esta proposta é confidencial. No prazo de um mês, o Conselho Tarifário dá o seu parecer formal. A ERSE avalia então esse parecer e toma a decisão tarifária final, a qual é tornada pública através do *site* da ERSE e no Diário da República Portuguesa.

Para questões particularmente complexas ou sensíveis, a ERSE pode realizar pré-consultas com as partes interessadas, através da mesma plataforma de consulta pública. O objetivo é assegurar discussões abertas sobre os tópicos antes da apresentação da proposta de regulamento, de forma a identificar e compreender os principais receios das partes interessadas e, possivelmente, orientar a elaboração da proposta de regulamento. Após este processo, segue-se um processo de consulta normal.

Para a maioria das suas revisões regulamentares, a ERSE organiza uma audiência pública para as partes interessadas, durante o período de consulta, com a finalidade de promover uma discussão mais dinâmica e interativa sobre as propostas. Por exemplo, para o seu projeto de fusão do Regulamento de Relações Comerciais dos setores elétrico e do gás natural, a ERSE fez uma apresentação com mais de 180 participantes inscritos.

Além disso, A ERSE pode realizar reuniões com as partes interessadas para ter conhecimento de perspetivas específicas fora do processo mais amplo de consulta pública. A ERSE não publica uma lista destas reuniões, nem as suas atas.

A ERSE pode realizar reuniões separadas com "grupos de apoio" formais compostos por partes interessadas, cuja documentação e as atas são guardadas para fins legais e administrativos. Essa informação não é publicada, mas pode ser acedida mediante solicitação (por exemplo, as disposições sobre liberdade de informação e o direito de acesso aos documentos administrativos).

### Caixa 2.3. Garantindo a transparência na ERSE

Os seguintes requisitos legais encontram-se implementados para realçar a transparência das atividades da ERSE (com a informação confidencial e comercialmente sensível devidamente removida, se necessário):

- Consultas públicas sobre atividades relevantes.
- Publicação de todas as decisões, resoluções e acordos.
- Publicação de todos os comentários recebidos durante a consulta pública (exceto se a pessoa questionada pedir confidencialidade) e de um documento que aborda todos os tópicos suscitados na consulta e que justifica os motivos pelos quais as alterações propostas foram ou não aceites.
- Os pareceres formais dos conselhos também são tornados públicos. Quando o seu parecer não é seguido, a ERSE deve justificar a sua opção.
- Publicação de um plano de ação prospetivo.

Os mecanismos para chegar às partes interessadas e explicar a fundamentação das suas decisões, uma vez tomadas as decisões, incluem:

- Utilização do *site* para comunicar e explicar as decisões.
- Para as questões com grande impacto na sociedade, a ERSE organizou *workshops* e sessões de formação em todo o país. Por exemplo, em relação à decisão tarifária anual, a ERSE normalmente realiza uma sessão aberta a todos os consumidores e associações de consumidores para explicar as alterações nos preços da eletricidade e do gás.

Fonte: ERSE, 2020.

## Recursos

As decisões tomadas pela ERSE no âmbito dos seus poderes sancionatórios (ver *Aplicação de lei*) podem ser objeto de recurso para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão no prazo de 20 ou 30 dias úteis.

- O recurso deve ser apresentado à ERSE, com as alegações e conclusões.

- A ERSE deve enviar o processo para o Ministério Público com todos os elementos e provas relevantes.
- Se relevante, o Ministério Público pode encaminhar o caso para o juiz ou retirar a acusação, após ouvir a ERSE.
- O tribunal pode decidir realizar uma audiência de julgamento ou chegar a um veredito imediatamente. Neste caso, a ERSE, o Ministério Público e a parte interessada podem opor-se à renúncia da audiência.
- O tribunal emite uma decisão de encerramento do processo, absolve ou sanciona a pessoa e depois informa a ERSE.
- As decisões do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão podem ser objeto de recurso para o Tribunal de Recurso competente, o qual decidirá em último recurso, sem prejuízo da jurisdição do Tribunal Constitucional português.

Além disso, os regulamentos ou atos administrativos emitidos pela ERSE (por exemplo, a decisão anual relativa às tarifas) podem também ser objeto de recurso perante o Tribunal Administrativo competente, em qualquer momento, no caso dos atos nulos, ou no prazo de três meses, no caso dos atos anuláveis.

- O pedido inicial deve ser enviado diretamente ao tribunal competente.
- A ERSE é convocada para contestar e o Ministério Público é notificado para se pronunciar.
- O tribunal pode decidir imediatamente ou ordenar uma audiência preliminar, com o propósito de tentar conciliar ou definir os termos subsequentes do processo. Se a tentativa de conciliação não for bem-sucedida, o tribunal determina a realização de uma audiência de julgamento, onde as provas são apresentadas.
- O tribunal pode absolver ou condenar e deve informar as partes e o Ministério Público.

A ERSE deve publicar os resultados de todos os recursos.

### Tabela 2.11.Recursos

| | Número de decisões tomadas pela ERSE[1] | Número de decisões da ERSE que foram objeto de recurso | Estado (decisão mantida, rejeitada, em curso) |
|---|---|---|---|
| 2019 | 14 | 0 | n/a |
| 2018 | 25 | 1 | Em curso |
| 2017 | 11 | 4 | Em curso |
| 2016 | 12 | 2 | Em curso |

1. Considera apenas as decisões tarifárias, assim como as decisões relativas às sanções. Diferentes partes interessadas podem recorrer de uma decisão tarifária em diferentes partes.
Fonte: ERSE, 2020.

Além disso, a ERSE está sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, nomeadamente no que diz respeito à verificação das contas, à supervisão dos atos e contratos que geram despesas para a entidade, à avaliação da legalidade, economia, eficácia e eficiência da gestão financeira da entidade, à supervisão dos seus recursos e à afetação dos recursos financeiros da União Europeia, entre outros.

## *Output* e resultados

### *Recolha, análise e gestão de dados*

Os regulamentos da ERSE exigem que as entidades reguladas apresentem uma grande quantidade de dados com diferentes frequências, dependendo do tipo de informação (Caixa 2.4). Cada direção define as obrigações de comunicação de dados dos agentes do mercado, através dos regulamentos e códigos que desenvolve nas suas respetivas áreas de trabalho e todos os regulamentos e códigos são depois aprovados pelo CA. As obrigações associadas à comunicação de dados são geralmente definidas para um período regulamentar (três anos para o setor elétrico e quatro anos para o setor do gás natural), o que proporciona alguma estabilidade e previsibilidade para as entidades reguladas. A ERSE tem, no entanto, o direito de pedir informações adicionais sempre que considere necessário.

Cada direção solicita dados às entidades reguladas, com base nos requisitos dos regulamentos e códigos aprovados. Estão disponíveis algumas ferramentas para coordenar os diferentes pedidos de dados. Por exemplo, as direções têm acesso a uma conta de e-mail partilhada a partir da qual os pedidos de dados são enviados para as entidades reguladas. Este sistema evita que as entidades reguladas recebam mensagens de diferentes pontos de contacto da ERSE. As direções recorrem também à comunicação informal entre os colaboradores para se manterem informadas dos dados que estão a ser solicitados e de que empresas.

#### Caixa 2.4. Obrigações de comunicação de dados das entidades reguladas

Os regulamentos da ERSE exigem que todos os operadores regulados comuniquem anualmente as contas reguladas, o que inclui informações sobre despesas, receitas, ativos, passivos e capital próprio e outras informações económicas e físicas necessárias ao processo de regulação. A natureza e nível de discriminação da informação económica, financeira e operacional encontram-se definidos para cada setor. Em particular, o código tarifário exige uma profunda e sistematizada discriminação contabilística das atividades reguladas. Desta forma, as empresas são obrigadas a comunicar dados altamente desagregados sobre os diferentes tipos de despesas, receitas, ativos e passivos.

Os regulamentos da ERSE exigem também que as entidades reguladas apresentem periodicamente os seguintes dados:

- No contexto da qualidade de serviço comercial, trimestralmente: tempo de espera nos centros de atendimento ao cliente, tempo de espera das chamadas telefónicas, respostas aos pedidos e reclamações dos clientes, frequência da leitura dos contadores, tempo de resposta a situações de emergência, disponibilidade de agendamento para ativação / desativação do fornecimento, tempo de religação após falha, etc.
- No contexto da medição da energia, semestralmente: número de contadores instalados, verificação dos contadores, leitura dos contadores, processo de disponibilização dos dados de consumo aos comercializadores, etc.
- No contexto das ofertas do mercado de retalho aos consumidores domésticos, semestralmente: cláusulas de fidelidade e penalização, meios de pagamento, serviços adicionais e indexação de preços.
- No contexto da monitorização do mercado grossista, diariamente: informações do operador do mercado de eletricidade e do ORT de eletricidade sobre os mercados diário, intradiário e de exploração da rede.

- No contexto da mudança de comercializador, o Operador Logístico de Mudança de Comercializador (OLMC) fornece, mensalmente: o número de clientes (e consumo) que mudaram de comercializador, o número de clientes e consumo por comercializador, número de novos contratos por comercializador, etc.
- No contexto das aquisições, através do comercializador de último recurso, de eletricidade renovável e de eletricidade de PCCE que beneficiem de tarifas de aquisição, o comercializador de último recurso envia mensalmente à ERSE: os montantes de energia e o valor monetário das aquisições desagregados por tecnologia.
- No contexto da rotulagem da eletricidade, os comercializadores devem enviar trimestralmente à ERSE: o número total de clientes e os consumos associados, o número total de clientes e os consumos associados desagregados por oferta comercial, aquisição e cancelamento das garantias de origem e contratos bilaterais, assim como a informação necessária para o cálculo do cabaz energético nacional.
- No contexto das ligações elétricas, os ORT e os ORD devem enviar anualmente, com uma desagregação por semestre do número e capacidade das novas ligações, o número de pedidos de aumento de capacidade e os montantes em euros suportados pelo cliente que solicita a ligação.
- Para o processo de armazenagem, recolha e troca de garrafas de Gás de Petróleo Liquefeito (GPL), os operadores das instalações de armazenamento de garrafas de GPL devem comunicar mensalmente à ERSE as garrafas de GPL recuperadas pelas empresas, assim como os *stocks* restantes e os avisos de retirada obrigatória por elas emitidos.
- No contexto das taxas aplicadas às redes de gás por usarem terrenos públicos, os ORD devem enviar anualmente os custos suportados com essas taxas, os montantes das taxas transferidas para os comercializadores e a dívida a recuperar nos anos seguintes (diferença entre os custos totais suportados e o montante total transferido para os comercializadores), desagregados por município. Todos os anos os comercializadores devem enviar os valores destas taxas que foram transferidos para os clientes, também desagregados por município.

**Preços faturados – eletricidade e gás natural**

Relativamente à sua atividade de monitorização dos preços de venda a retalho de energia dos comercializadores de eletricidade e gás, a ERSE necessita da seguinte informação:

- Consumo total (trimestre e ano): valor total do consumo de eletricidade e gás natural no período de consumo em análise, para os diferentes períodos de tempo.
- Potência total contratada (trimestre e ano): valor total da potência ou capacidade contratada no período de consumo em análise.
- Número de clientes (trimestre e ano): número médio de clientes no período de consumo em análise.
- Preços médios (trimestre e ano): valor médio faturado (com e sem impostos) no período de consumo em análise.

**Combustíveis**

Relativamente à atividade da ERSE de supervisão e monitorização da logística e do mercado retalhista de combustíveis e GPL, as empresas do Sistema Petrolífero Nacional devem comunicar os seguintes dados na plataforma “Balcão Único”:

- Os preços diários dos combustíveis e do GPL no mercado retalhista.

- As quantidades mensais de combustíveis e GPL produzidas pelas refinarias, geridas nas infraestruturas logísticas e comercializadas nas estações de serviço ou nos estabelecimentos de venda de GPL.
- As quantidades de produtos petrolíferos introduzidas no mercado nacional, a nível grossista, para efeitos de impostos, reservas estratégicas e contribuição da ERSE.

**Ofertas de eletricidade e gás natural**

- Preços e condições comerciais das ofertas de eletricidade (baixo nível de tensão) dos comercializadores de energia.
- Preços e condições comerciais das ofertas de gás (baixo nível de pressão) dos comercializadores de energia.
- Preços e condições comerciais das ofertas duplas (baixa tensão e baixos níveis de pressão) dos comercializadores de energia.

**Cliente vulneráveis de eletricidade e gás natural**

- Número de clientes vulneráveis de eletricidade com tarifas sociais de eletricidade (trimestrais).
- Número de clientes vulneráveis de gás com tarifas sociais de gás (trimestrais).

Fonte: ERSE, 2020.

Embora não haja uma revisão planeada e periódica das obrigações de prestação de informações, a ERSE revê-as frequentemente no que toca à sua utilidade, de forma a adaptar-se às mudanças no mercado ou na lei (alterações regulamentares ou alterações do período regulamentar). Se surgir a necessidade de ajustar as obrigações associadas à prestação de informações, é lançado um processo formal e são publicadas novas regras. Por exemplo, os requisitos da informação apresentados nas contas reguladas, para o cálculo dos proveitos permitidos, são definidos pelas regras e metodologias complementares, conforme estabelecido no regulamento tarifário. Em 2019, a ERSE reviu e publicou novas normas complementares para os setores elétrico e do gás natural.

Atualmente, não existe um portal central para os agentes apresentarem dados. Dado o volume de dados exigido pelo processo de regulação, sobretudo pelas atividades de supervisão, a ERSE tem vindo a implementar uma estratégia de utilização e estruturação de dados, utilizando ferramentas de inteligência empresarial e sistemas informáticos (Caixa 2.5). A ERSE tende a recorrer a prestadores de serviços externos especializados em combinação com as suas equipas internas de apoio técnico e as equipas reguladoras para desenvolver estes sistemas. No outono de 2019, a ERSE lançou um grupo de trabalho interno para rever e mapear as várias ferramentas de dados e comunicação utilizadas pelas divisões, com vista a desenvolver uma estratégia para a sua eficiência, interoperabilidade e modernização. Além disso, a ERSE está a investir em sistemas informáticos que permitirão criar bases de dados mais completas e suportar novos usos e processamento de dados. Além disso, estão em curso vários projetos para tornarem várias recolhas de dados obrigatórias “mais inteligentes” e automatizadas.

### Caixa 2.5. Ferramentas de dados utilizadas na ERSE

A ERSE utiliza o Sistema de Informação de Mercados (SIMER), um sistema de análise da informação sobre o mercado para assegurar o processamento estruturado de dados e a produção de conhecimento com a informação recolhida através do processo de supervisão.

A ERSE utiliza o Power BI e outras ferramentas para melhorar o seu desempenho (por exemplo, para as ferramentas de comparação online).

A ERSE utiliza o sistema "Balcão Único", uma plataforma conjunta partilhada pela ERSE, a ENSE, o LNEG e a DGEG, alojada pela ENSE, para supervisionar e monitorizar os setores dos produtos petrolíferos e dos biocombustíveis.

A ERSE desenvolveu, em conjunto com um prestador de serviços externo, uma nova aplicação para suportar os cálculos de proveitos permitidos das atividades do setor elétrico que inclui uma base de dados estruturada para recolher e armazenar dados, funcionalidades para gerir os cálculos recorrentes e uma ferramenta para analisar a sustentabilidade financeira do setor elétrico.

A ERSE utiliza vários programas de *software* econométrico, tais como o E-Views e o STATA, para realizar análises econométricas (por exemplo, modelos econométricos de análise de fronteiras de eficiência, modelos de regressão múltipla com dados seccionais e dados de painel e Data *Envelopment Analysis* – DEA).

Uma das ferramentas à disposição dos consumidores de energia para apresentarem reclamações ou pedidos de informações é o Livro de Reclamações Eletrónico, com um *link* direto para o sistema de gestão de reclamações da ERSE. A ERSE recebe uma cópia das reclamações dirigidas às empresas e a correspondente resposta ao consumidor, para revisão e possível intervenção. Os pedidos de informações são recebidos e respondidos apenas pela ERSE.

Fonte: ERSE, 2020.

Os principais desafios associados à recolha de dados são:

- O número crescente de operadores (não tradicionais) no setor energético que podem não estar habituados a receber esses pedidos de dados.[23]
- A obtenção de informação devidamente desagregada / detalhada (por exemplo, segmentada por atividade ou função quando é realizada pelo mesmo operador, uma vez que os recursos são, por vezes, comuns a várias atividades ou funções).
- A certificação da informação por uma entidade independente (auditoria das contas e outros dados regulamentares). Os setores regulados têm especificidades muito complexas que não são encontradas na maioria das empresas. Neste sentido, a certificação só estará correta se a entidade independente estiver ciente destas especificidades.
- A existência de diferentes opções ou normas contabilísticas que afetam a prestação de informações de cariz económico e financeiro.
- A obtenção de informação económica, financeira e física comparável dos operadores regulados que permita a análise de *benchmarking*. Este exercício é particularmente complexo quando os setores regulados se caraterizam por monopólios naturais.

Regra geral, a ERSE torna pública a informação que recebe e reúne das entidades reguladas, através de relatórios estruturados para o público em geral e nos documentos que prepara para as consultas públicas ou para as consultas das partes interessadas. No entanto, muitos dos dados tratados pela ERSE são comercialmente sensíveis ou confidenciais e, portanto, não são publicados.

### *Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho do setor*

A ERSE monitoriza indicadores específicos, de forma a avaliar o desempenho das entidades reguladas:

- Em termos de qualidade de serviço comercial: tempo de espera nos centros de atendimento ao cliente, tempo de espera nas chamadas telefónicas, resposta às reclamações e pedidos de informação dos clientes, disponibilidade de horários, frequência da leitura dos contadores, resposta atempada a situações de emergência e religação.
- Em termos de qualidade de serviço técnica: indicadores de continuidade do fornecimento (frequência e duração das interrupções) e conformidade com as normas de qualidade, tanto para o gás como para a eletricidade.
- Em termos de dados de medição e consumo: instalação de contadores, parametrização e verificação, leituras de contadores (frequência, leituras extraordinárias, leituras à distância), atrasos na disponibilidade dos dados do consumidor e deteção de fraudes.

Quanto ao resultado direto das decisões regulamentares, o departamento jurídico da ERSE gere os processos relacionados com a aplicação da lei e com as coimas, incluindo a publicação das suas decisões, assim como um resumo das coimas que foram emitidas. Esta última lista está incluída no relatório anual da ERSE. Esta atividade, juntamente com a monitorização do desempenho dos mercados e dos agentes do mercado e as inspeções / auditorias periódicas das empresas, permite à ERSE avaliar o cumprimento e os resultados das suas decisões.

Quanto a resultados mais amplos, os esforços de monitorização da ERSE concentram-se especialmente no desempenho dos mercados grossista e retalhista e no bem-estar dos consumidores, nomeadamente através da análise das reclamações que recebe dos consumidores.

Sobre o desempenho dos setores, a ERSE produz a seguinte informação:

- Relatórios sobre o setor e o desempenho do mercado do setor regulado (por exemplo, o relatório anual sobre a qualidade do serviço)[24]
- Relatórios sobre o desempenho económico do setor regulado (por exemplo, monitorização do investimento nas redes de gás)[25]
- Relatório de avaliação do desempenho das atividades reguladas no setor do gás natural e no setor elétrico: este relatório apresenta sucintamente a evolução de vários indicadores económicos e financeiros de avaliação do desempenho das empresas ou atividades reguladas e da eficácia das metodologias regulatórias
- *Newsletters* eletrónicas trimestrais sobre vários outros assuntos
- Um relatório anual para a Comissão Europeia que apresenta os principais desenvolvimentos nos mercados da eletricidade e do gás natural em Portugal, incluindo a concorrência (tanto no mercado grossista como no mercado retalhista), a segurança do fornecimento e a defesa dos consumidores.

### *Monitorização e prestação de informações sobre o desempenho da ERSE*

A legislação exige que a ERSE publique regularmente um relatório sobre as suas atividades.[26] O CA prepara um relatório anual (incluindo as contas anuais) que é submetido ao Revisor Oficial de Contas e ao Conselho Consultivo para estes emitirem o seu parecer. Estes documentos devem ser enviados ao governo e ao Parlamento, juntamente com o parecer do Conselho Consultivo, para aprovação no prazo de 60 dias.

O relatório anual é um relatório detalhado e exaustivo (cerca de 165 páginas) das atividades da ERSE que enumera, entre outras coisas, os regulamentos e códigos emitidos pela ERSE e todos os pareceres formais publicados pela ERSE no decurso do ano. Partes do relatório podem ser de natureza bastante técnica.

Todos os anos, o presidente da ERSE apresenta o orçamento anual ao parlamento. O presidente é também, várias vezes, convidado a ir ao parlamento. Durante estas audiências, a ERSE pode ser questionada sobre o seu desempenho, os desenvolvimentos do mercado, o impacto das políticas e sobre outras questões.

Além disso, a ERSE reporta anualmente à Comissão Europeia e à Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) sobre as suas atividades e os desenvolvimentos no mercado português da eletricidade e do gás natural.

Atualmente, o regulador não apresenta um conjunto exaustivo de indicadores de desempenho. No entanto, a ERSE está a definir, pela primeira vez, indicadores-chave de desempenho (KPI) no contexto do seu plano estratégico 2019-2022. A ERSE está em processo de definição dos KPI para cada direção, com a expetativa de que sejam aprovados em 2020. A ERSE está a definir os seus KPI de forma independente, não em consulta com o governo ou o parlamento.

Para saber mais sobre a satisfação e perceção dos consumidores em relação à sua atividade, a ERSE lançou um inquérito em 2019. Os resultados preliminares divulgados em meados de 2020 mostram que a ERSE é vista, pelo setor, como sendo imparcial, profissional, rigorosa e credível. O relatório identificou áreas a melhorar, nomeadamente: a visibilidade da ERSE em relação aos consumidores finais (incluindo o papel da ERSE no processo de resolução de litígios entre consumidores e operadores do mercado), a necessidade de antecipar a regulamentação no contexto de um mercado em rápida mudança e a visibilidade das sanções.

## Notas

[1] Alterado pelos Decretos-Lei n.º 200/2002 de 25 de setembro, 212/2012 de 25 de setembro, 84/2013 de 25 de junho, 57-A/2018 de 13 de julho e 76/2019 de 3 de junho.

[2] Mandato alargado à regulação do gás natural pelo Decreto-Lei n.º 97/2002 de 12 de abril, no âmbito da Directiva da UE de 1998 sobre o mercado do gás natural. Ver OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Portugal,* http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44830175.pdf.

[3] Decreto-lei n.º 212/2012 de 25 de setembro.

[4] O Decreto-Lei n.º 84/2013 de 25 de junho que completa a transposição das Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, as quais estabelecem as regras comuns para o mercado interno da eletricidade e do gás natural.

[5] Decreto-Lei n.º 57-A/2018 de 13 de julho.

[6] Artigos 9º e 10º do Decreto-Lei nº 97/2002, de 12 de abril.

[7] Projeto-piloto 2020 "Utilização de dados de qualidade de serviço técnica de contadores inteligentes".

Projeto-piloto 2020 "*Vehicle to grid* (veículo para a rede) nos Açores".

Projeto-piloto 2019 "Participação da resposta da procura no mercado português de compensação da eletricidade".

Projeto-piloto 2018/2019 sobre "Tarifas de acesso dinâmico".

[8] Alínea a) do n.º 4 do artigo 3º e artigo 16º dos Estatutos da ERSE.

[9] Artigos 15º e 17º dos Estatutos da ERSE.

[10] Alínea d) do n.º 2 do artigo 11º e alínea e) do n.º 1 do artigo 13º dos Estatutos da ERSE.

[11] Artigo 7º dos Estatutos da ERSE.

[12] Artigo 19º dos Estatutos da ERSE. Artigo 2º do Regime Sancionatório do Setor Energético, Lei n.º 9/2013 de 28 de janeiro. Regime geral do processo contra-ordenacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro.

[13] Artigos 21º, 32º e 35º do Regime Sancionatório do Setor Energético.

[14] Ver Decreto-Lei n.º 156/2005 de 15 de setembro, relativo aos livros de reclamações e o Decreto-Lei n.º 57/2008 de 26 de março que sanciona as práticas comerciais desleais.

[15] Artigo 15º dos Estatutos da ERSE.

[16] Esta competência foi transferida para a ERSE através da alteração do Decreto-Lei 31/2006 de 15 de fevereiro, estalecida no artigo 7º do Decreto-Lei 69/2018 de 27 de agosto.

[17] A margem para os acordos de cooperação está prevista no n.º 2 do artigo 57º dos Estatutos da ERSE. Ver https://www.erse.pt/en/institutional/cooperation/.

[18] Artigo 3º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto que estabelece a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

[19] Ver alínea a) do n.º 4 do artigo 3º e artigos 10º, 16º, 59º dos Estatutos da ERSE.

Artigo 59º: Cooperação com o Governo e com a Assembleia da República

> 1. Sem prejuízo da sua independência funcional e decisória, a ERSE deve manter o Governo devidamente informado da sua atividade regulatória, através do membro do Governo responsável pela área da energia, transmitindo-lhe, nomeadamente, informação sobre recomendações, propostas legislativas e projetos de regulamentos externos que se proponha adotar, bem como informação sobre os mesmos no quadro da política geral do Governo para os setores regulados. 2. A ERSE prestará ainda, em tempo útil, as informações que lhe forem solicitadas pelo membro do Governo responsável pela área da energia no que respeita execução dos planos de atividades, anuais e plurianuais, e do orçamento e respetivo [plano plurianual, bem como aquelas que se mostrem necessárias à preparação, pelo Governo, de medidas de política energética.]

[20] Este Plano é obrigatório para as Entidades Públicas e foi também adotado pela ERSE.

[21] A Redes Energéticas Nacionais (REN) é a atual concessionária tanto da rede elétrica nacional como da rede nacional de transporte de gás natural.

[22] Indicadores sobre a Governação das Entidades Reguladoras Setoriais, inquérito de 2018.

[23] Nos termos da Portaria n.º 343-A/2019 de 16 de maio.

[24] A ERSE não tem poderes para impor coimas no setor da mobilidade elétrica (ver secção sobre poderes sancionatórios).

[25] Decreto-lei n.º 156/2005 de 15 de setembro.

[26] Decreto-lei n.º 57/2008 de 26 de março.

[27] Regime geral do processo contra-ordenacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro.

[28] Artigo 49-A dos Estatutos da ERSE.

[29] O n.º 2 do artigo 33º da Lei-quadro das entidades administrativas independentes afirma que os bloqueios orçamentais não são aplicáveis aos fundos cuja origem esteja fora do Orçamento do Estado.

[30] A decisão do tribunal está disponível aqui: www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2017/ac021-2017-3s.pdf.

[31] Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro.

[32] Esta disposição foi estabelecida na Lei do Orçamento do Estado de 2019 e foi ocasionalmente incluída nos anteriores orçamentos do Estado. A Lei do Orçamento do Estado de 2020 prevê a mesma disposição.

[33] Os modelos padrão são facultados pela Direção-Geral do Orçamento a todas as entidades públicas e detalham as rubricas orçamentais que devem ser incluídas, tais como despesas gerais, recursos humanos, etc.

[34] O Fiscal Único é um auditor externo independente, nomeado pelo Ministério das Finanças a partir de uma lista de empresas acreditadas, por um período de quatro anos.

[35] A Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2019, alterou o n.º 1 do artigo 38º da Lei-quadro das entidades administrativas independentes que estabelecia que os reguladores estavam isentos das regras de contabilidade nacionais aplicáveis aos organismos do setor público.

[1] Todos os números de colaboradores são à data de 31 de dezembro de 2019.

[2] Comissão Europeia (2018), *"A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28"*. Taxa de rotatividade com base na evidência, recolhida por um projeto de investigação da Comissão Europeia entre o final de 2016 e abril de 2017. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8072.

[1] Artigo 54º dos Estatutos da ERSE.

[2] Disposições incluídas na legislação anual do Orçamento do Estado.

[3] N.º 2 do artigo 131º do Código do Trabalho.

[4] Artigo 31º dos Estatutos da ERSE.

[5] Artigo 33º dos Estatutos da ERSE.

[6] Números 1 e 2 do artigo 30º dos Estatutos da ERSE.

[7] Contudo, a lei não especifica que entidade independente e não existe qualquer precedente.

[8] Números 3 e 4 do artigo 30º dos Estatutos da ERSE.

[9] Números 4 e 5 do artigo 30º dos Estatutos da ERSE.

[10] Alínea a) do n.º 2 do artigo 29º e artigo 16º dos Estatutos da ERSE.

[11] Os procedimentos internos para as reuniões do Conselho de Administração estão a ser atualizados para refletir a prática *de facto*, uma vez que o documento atual pré-data a existência da plataforma digital do Conselho.

[12] Esta equipa está atualmente alojada na unidade de Apoio ao Conselho de Administração.

[13] Os últimos relatórios dos setores do gás (2019) e eletricidade (2017) respectivamente: https://www.erse.pt/media/vjagvksn/analise-de-desempenho.pdf e https://www.erse.pt/media/rl0p2ppk/análise-de-desempenho-se.pdf.

[14] Em conformidade com o Decreto-Lei 90/2014.

[15] Ver o Regime Sancionatório do Setor Energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013 de 28 de janeiro.

[16] Artigos 14º, 15º, 19º e 20º do Regime Sancionatório do Setor Energético.

[17] Decreto-Lei n.º 156/2005 de 15 de setembro, relativo aos livros de reclamações e o Decreto-Lei n.º 57/2008 de 26 de março que sanciona as práticas comerciais desleais.

[18] Nos termos do artigo 9º do decreto-lei n.º 156/2005 de 15 de setembro.

[19] De acordo com o artigo 21º do decreto-lei n.º 57/2008 de 26 de março.

[20] Informação recebida da DECO, março de 2020.

[21] De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 43º dos Estatutos da ERSE. A alínea c) do n.º 4 do artigo 43º, no entanto, também estabelece que o Conselho Consultivo pode analisar outras questões, exceto aquelas que são do âmbito de competências do Conselho Tarifário. Na prática, o Conselho Consultivo não emite um parecer sobre as tarifas, dada a responsabilidade específica do Conselho Tarifário a este respeito. A interpretação aplicada é que poderiam dar um parecer, se chamados a fazê-lo pelo Conselho de Administração.

[22] Página na internet com as consultas públicas da ERSE, https://www.erse.pt/atividade/consultas-publicas/.

[23] A título de exemplo, o primeiro leilão português de capacidade de injecção de energia solar, realizado este ano, incluiu uma empresa relacionada com o setor de produção avícola que levou um dos lotes. Esta situação acresce ao desafio de obter informações detalhadas e desagregadas, com um nível adequado de fiabilidade, sobre a atividade realizada pelos operadores. Este desafio aumenta no caso da informação dos operadores de mercado que, em certos casos, não são obrigados a disponibilizar esta informação ou não estão sujeitos ao poder sancionatório da ERSE. E mesmo se disponibilizada a informação, esta não respeita os requisitos definidos para as empresas ou para as entidades reguladas.

[24] Avaliação da qualidade de serviço na eletricidade, https://www.erse.pt/eletricidade/qualidade-de-servico/.

[25] Avaliação da qualidade de serviço no gás natural, https://www.erse.pt/gas-natural/qualidade-de-servico/.

[26] Artigo 7º-A dos Estatutos da ERSE.

## Referências

ERSE (2020), *Consultas Públicas, Concluídas*, https://www.erse.pt/atividade/consultas-publicas/concluidas/ (acedido a 16 de dezembro de 2020). [5]

ERSE (2020), *Fiscalizações*, https://www.erse.pt/atividade/fiscalizacao/ (acedido a 16 de dezembro de 2020). [3]

ERSE (2020), *Parecer sobre "Regulamentação do Regime de Autoconsumo" 82a Consulta Pública*, https://www.erse.pt/media/vxske2ez/cp82_parecerconselhoconsultivo.pdf. [4]

ERSE (2019), *Cooperação Institucional, Protocolos*, https://www.erse.pt/en/institutional/cooperation/ (acedido a 16 de dezembro de 2020). [2]

ERSE (2019), *Plano Estratégico e Financeiro Plurianual 2019-2022*, https://www.erse.pt/media/x23cbptt/plano-estrat%C3%A9gico-e-financeiro-plurianual-2019-2022.pdf. [1]

# Anexo 2.A. Composição do Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo é um órgão colegial, composto pelos membros previstos no artigo 41.º dos Estatutos da ERSE (representantes das empresas reguladas, fornecedores do mercado, várias associações de consumidores, a Autoridade da Concorrência e autarquias), nomeados segundo as regras estabelecidas no Regulamento n.º 628/2019 de 9 de agosto, por um período renovável de três anos.

A secção de eletricidade é composta pelos representantes indicados nas alíneas de a) a s) a seguir, assim como pelos representantes dos governos regionais, das empresas do setor elétrico e dos consumidores das Regiões Autónomas.

A secção de gás natural é composta pelos representantes identificados nas alíneas de a) a j) p) e nas alíneas de t) a z) a seguir.

O Conselho Consultivo tem a seguinte composição:

a) Uma personalidade de reconhecido mérito e independência, designada por despacho pelo membro do Governo responsável pela área da energia e que preside o Conselho Consultivo
b) Um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças
c) Um representante do membro do Governo responsável pela área do ambiente
d) Um representante do membro do Governo responsável pela área da energia
e) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses
f) Um representante da Direção-Geral de Energia e Geologia
g) Um representante da Direção-Geral do Consumidor
h) Um representante da Autoridade da Concorrência
i) Um representante da Agência Portuguesa do Ambiente, a APA
j) Três representantes de associações de defesa do consumidor que representem os consumidores em geral, nos termos da Lei n.º 24/1996 de 31 de julho, na sua atual redação.
k) Um representante das entidades titulares de licença de produção de eletricidade em regime ordinário
l) Um representante das associações portuguesas de produtores de energia elétrica a partir de fontes de energia renovável
m) Um representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de Eletricidade
n) Um representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Distribuição de Eletricidade
o) Um representante das entidades concessionárias de distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT)
p) Um representante do Operador Logístico de Mudança de Comercializador de eletricidade e de gás natural
q) Um representante do fornecedor de último recurso de eletricidade que, nestas funções, atue em todo o território do continente
r) Um representante dos comercializadores de eletricidade em regime livre
s) Um representante das associações que tenham como associados consumidores de eletricidade em média tensão (MT), alta tensão (AT) e muito alta tensão (MAT)
t) Um representante da concessionária da Rede Nacional de Transporte de Gás Natural

u) Um representante das entidades concessionárias das atividades de receção, armazenagem e regaseificação de gás natural liquefeito (GNL)
v) Um representante das entidades concessionárias das redes de distribuição regional de gás natural
w) Um representante das entidades titulares de licença de distribuição de gás natural em regime de serviço público
x) Um representante dos comercializadores de último recurso de gás natural
y) Um representante dos comercializadores de gás natural em regime livre
z) Um representante das associações que tenham como associados consumidores de gás natural com consumos anuais superiores a 10 000 $m^3$.

Fazem também parte do Conselho Consultivo os seguintes membros:

a) Um representante do Governo Regional dos Açores
b) Um representante do Governo Regional da Madeira
c) Um representante dos consumidores da Região Autónoma dos Açores
d) Um representante dos consumidores da Região Autónoma da Madeira
e) Um representante das empresas do sistema elétrico da Região Autónoma dos Açores
f) Um representante das empresas do sistema elétrico da Região Autónoma da Madeira.

# Anexo 2.B. Composição do Conselho Tarifário

O Conselho Tarifário é um órgão colegial, composto pelos membros previstos no artigo 46.º dos Estatutos da ERSE (representantes das empresas reguladas, fornecedores do mercado, várias associações de consumidores, a Autoridade da Concorrência e autarquias), nomeados segundo as regras estabelecidas no Regulamento n.º 628/2019 de 9 de agosto, por um período renovável de três anos.

O Conselho Tarifário tem duas secções: uma para o setor elétrico e outra para o setor do gás natural.

A secção de eletricidade é composta pelos representantes indicados nas alíneas de a) a k); e u) a y) a seguir. A secção de gás natural é composta pelos representantes indicados nas alíneas de a) a e); e l) a u) a seguir.

O Conselho Tarifário tem a seguinte composição:

a) Uma personalidade de reconhecido mérito e independência, designada pelo membro do Governo responsável pela área da energia e que preside o Conselho Tarifário.
b) Uma personalidade de reconhecido mérito e independência, designada pelo membro do Governo responsável pela área do Ambiente.
c) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses.
d) Três representantes de associações de defesa do consumidor que representem os consumidores em geral, nos termos da Lei n.º 24/96 de 31 de julho, na sua atual redação.
e) Um representante da Direção-Geral do Consumidor.
f) Um representante das associações que tenham como associados consumidores de eletricidade em média tensão (MT), alta tensão (AT) e muito alta tensão (MAT).
g) Um representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de eletricidade.
h) Um representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Distribuição de Eletricidade.
i) Um representante das entidades concessionárias de distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT).
j) Um representante do comercializador de último recurso de eletricidade que, nestas funções, atue em todo o território do continente.
k) Um representante dos comercializadores de eletricidade em regime livre.
l) Um representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de Gás Natural.
m) Um representante das entidades concessionárias das atividades de receção, armazenagem e regaseificação de gás natural liquefeito (GNL).
n) Um representante das entidades concessionárias das atividades de armazenamento de gás natural.
o) Um representante das entidades concessionárias das redes de distribuição regional de gás natural.
p) Um representante das entidades titulares de licenças de distribuição de gás em regime de serviço público.
q) Um representante do comercializador de último recurso retalhista de gás natural.
r) Um representante do comercializador de último recurso grossista de gás natural.
s) Um representante dos comercializadores de gás natural em regime livre.

t) Um representante das associações que tenham como associados consumidores de gás natural com consumos anuais superiores a 10 000 $m^3$.

u) Um representante dos pequenos comercializadores de energia.

v) Um representante dos consumidores da Região Autónoma dos Açores.

w) Um representante dos consumidores da Região Autónoma da Madeira.

x) Um representante das empresas do sistema elétrico da Região Autónoma dos Açores.

y) Um representante das empresas do sistema elétrico da Região Autónoma da Madeira.

# Anexo 2.C. Composição do Conselho para os Combustíveis

O Conselho para os Combustíveis é um órgão colegial, composto pelos membros previstos no artigo 44.º-B dos Estatutos da ERSE, nomeados segundo as regras estabelecidas no Regulamento n.º 628/2019 de 9 de agosto, para um mandato renovável de três anos.

O Conselho para os Combustíveis tem duas secções: uma para o setor dos combustíveis derivados do petróleo e outro para o setor dos biocombustíveis. A secção dos setores dos combustíveis derivados do petróleo e dos biocombustíveis, composta pelos representantes mencionados nas alíneas a) a k) e a secção do setor do gás de petróleo liquefeito, composta pelos representantes mencionados nas alíneas a) e l) a t).

Os seus membros são:

a) Presidente: personalidade de reconhecido mérito e independência que é designada pelo membro do governo responsável pela área da energia
b) Representante da *Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas* (APETRO)
c) Representante da *Associação Portuguesa de Produtores de Biocombustíveis* (APPB)
d) Representante da *Associação Nacional dos Revendedores de Combustíveis* (ANAREC)
e) Representante da *Associação de Empresas Distribuidoras de Produtos Petrolíferos* (EDIP)
f) Representante da Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição (APED)
g) Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica, (DECO)
h) Representante do *Automóvel Clube de Portugal* (ACP)
i) Representante das associações nacionais do setor dos transportes rodoviários movidos a produtos petrolíferos
j) Representante da *Confederação da Indústria Portuguesa* (CIP)
k) Representante da *Confederação dos Agricultores Portugueses* (CAP)
l) Representante da *Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas* (APETRO)
m) Representante da *Associação Nacional dos Revendedores de Combustíveis* (ANAREC)
n) Representante da *Associação de Empresas Distribuidoras de Produtos Petrolíferos* (EDIP)
o) Representante da *Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição* (APED)
p) Representante dos operadores de distribuição de Gás Propano Canalizado
q) Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica (UGC)
r) Dois representantes da associação que representa as atividades económicas consumidoras de GPL (APQuímica)
s) Representante do *Automóvel Clube de Portugal* (ACP)
t) Representante da *Confederação da Indústria Portuguesa* (CIP).

# Anexo A. Metodologia

Medir o desempenho regulatório é um desafio, começando por definir o que se vai medir, lidar com fatores confusos, atribuir resultados às intervenções e lidar com a falta de dados e informação. Este capítulo descreve a metodologia desenvolvida pela OCDE para ajudar os reguladores a responder a estes desafios, através de um Quadro de Avaliação do Desempenho para os Reguladores Económicos (QADRE), que caracteriza esta análise. O primeiro capítulo apresenta alguns dos trabalhos conduzidos pela OCDE sobre a medição do desempenho regulatório. A seguir, descreve as principais características do QADRE e apresenta uma tipologia de indicadores de desempenho para medir *input*, processo, *output* e resultados. Por último, oferece uma visão geral da abordagem e dos passos concretos empreendidos para conduzir esta análise.

Este anexo resume a metodologia desenvolvida pela OCDE para avaliar o sistema de governança das autoridades reguladoras, os motores de desempenho, assim como as suas matrizes de medição de desempenho. A metodologia foi elaborada com base na experiência dos reguladores que participam na Rede de Reguladores Económicos da OCDE, constituindo o presente relatório a sua 12ª aplicação a uma entidade reguladora. Outras estudos abrangendo vários setores e países incluem: a Comissão Reguladora das Comunicações da Colômbia (OECD, 2015[1]), a Comissão de Serviços Essenciais da Letónia (OECD, 2016[2]), os três reguladores de energia do México (OECD, 2017[3]); (OECD, 2017[4]); (OECD, 2017[5]); (OECD, 2017[6]), a Comissão para a Regulação dos Serviços Essenciais da Irlanda (OECD, 2018[7]); o Regulador de Energia e Minas do Peru (OECD, 2019[8]); o Regulador de Telecomunicações do Peru (OECD, 2019[9]),o Regulador das Infraestruturas de Transporte do Peru (OECD, 2020[10]) e a Agência de Proteção do Ambiente da Irlanda (OECD, 2020[11]). A metodologia tem sido adaptada, desde a sua primeira aplicação, em resultado das aprendizagens feitas no decurso do processo de análise e é ajustada de forma a ter em conta as necessidades específicas e características contextuais de cada regulador, setor e jurisdição.

## Estrutura analítica

A estrutura analítica que caracteriza esta análise baseia-se no trabalho conduzido pela OCDE sobre a medição do desempenho regulatório e a governação dos reguladores económicos. Os países da OCDE e os reguladores reconheceram a necessidade de medir o desempenho regulatório. A informação sobre o desempenho regulatório é necessária para melhor direcionar recursos escassos e para melhorar o desempenho global das políticas de regulação e dos reguladores. No entanto, medir o desempenho regulatório pode constituir um desafio. Alguns desses desafios são os seguintes:

- *O que medir:* os sistemas de avaliação requerem uma avaliação de como os *inputs* influenciaram os *outputs* e os resultados. No caso das políticas de regulação, os *inputs* podem focar-se em: i) programas globais destinados a promover uma melhoria sistémica da qualidade regulatória; ii) aplicação de práticas específicas destinadas a melhorar a regulação; ou iii) mudanças na conceção de regulamentações específicas.
- *Fatores confusos:* existe uma miríade de questões contingentes que têm impacto nos resultados da sociedade que a regulação deve influenciar. Estas questões podem ser tão simples como uma mudança no clima ou tão complicadas quanto a última crise financeira. Por conseguinte, é difícil estabelecer uma relação causal direta entre a adoção de melhores práticas de regulação e a conquista de determinadas melhorias no bem-estar que se pretende na economia.
- *Falta de dados e informação:* os países tendem a ter falta de dados e metodologias para identificar se as práticas regulatórias estão a ser realizadas corretamente e que impacto essas práticas podem estar a ter na economia real.

O *Quadro para* a Avaliação das Políticas Reguladoras da OCDE (OECD, 2014[12]) começa por abordar estes desafios, através de uma lógica de "*input*-processo-*output*-resultados" que decompõe o processo de regulação numa sequência de etapas discretas. A lógica "*input*-processo-*output*-resultados" é flexível e pode ser aplicada tanto para avaliar práticas para melhorar as políticas de regulação, como também para avaliar as políticas de regulação em setores específicos, com base na identificação de objetivos estratégicos relevantes. Pode ser adaptada aos reguladores económicos tendo em consideração as condições que suportam o desempenho dos reguladores económicos (Caixa A A.1).

Os "Princípios de Boas Práticas da OCDE para as Políticas Regulatórias: A Governação dos Reguladores" (OECD, 2014[13]) identifica algumas das condições que suportam o desempenho dos reguladores económicos. Reconhecem a importância de avaliar como um regulador é dirigido, controlado, dotado de recursos e responsabilizado, de modo a melhorar a eficácia geral dos reguladores e promover o crescimento e o investimento, incluindo o apoio à concorrência. Além disso, reconhecem o impacto

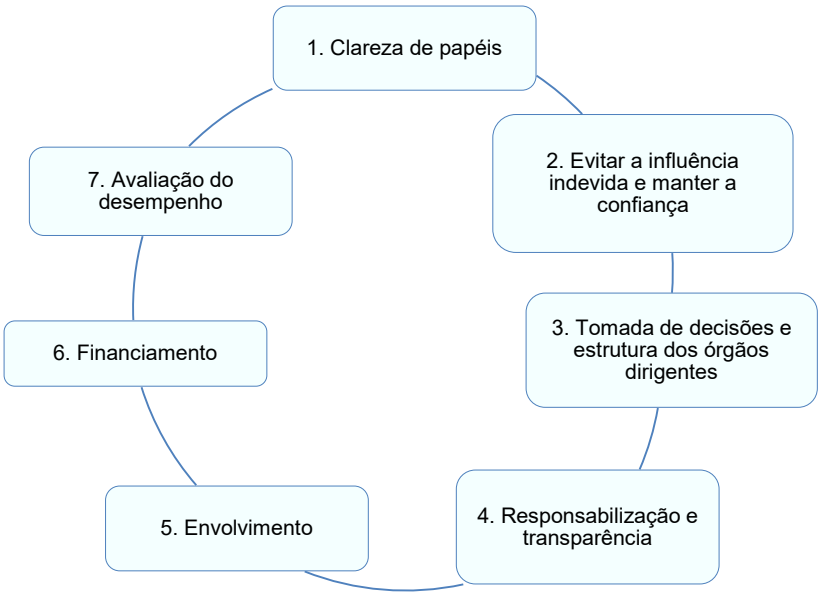
positivo do próprio processo interno do regulador nos resultados (ou seja, como o regulador gere os recursos e que processos o regulador põe em prática para regular um determinado setor ou mercado) Figura A A.1).

### Caixa A A.1. Sequência da lógica "*input*-processo-*output*-resultados"

- 1º Passo) *Input*: os indicadores incluem, por exemplo, o orçamento e os colaboradores da entidade reguladora.
- 2º Passo) Processo: os indicadores avaliam se os requisitos formais para as boas práticas regulatórias estão implementados. Isto inclui os requisitos para a definição de objetivos, consultas, análise baseada em evidências, simplificação administrativa, avaliações de riscos e alinhamento com a evolução regulamentar a nível internacional.
- 3º Passo) *Output*: os indicadores fornecem informações sobre se as boas práticas regulatórias foram efetivamente implementadas.
- 4º Passo) Impacto da conceção nos resultados (também referido como resultados intermédios): os indicadores avaliam se as boas práticas regulatórias contribuíram para uma melhoria na qualidade da regulação. Tenta, portanto, fazer uma ligação causal entre a conceção da política reguladora e os resultados.
- 5º Passo Resultados estratégicos: os indicadores avaliam se os resultados desejados da política regulatória foram alcançados, tanto em termos de qualidade regulatória como em termos de resultados regulatórios.

Fonte: (OECD, 2014[12]).

### Figura A A.1. Princípios de Boas Práticas da OCDE sobre a Governação dos Reguladores




Fonte: Adaptado de (OECD, 2014[13]).

As duas estruturas estão reunidas no Quadro de Avaliação do Desempenho para os Reguladores Económicos, o qual organiza os motores do desempenho ao longo da estrutura "*input*-processo-*output*-resultados" (Tabela A A.1. ).

### Tabela A A.1. Critérios para avaliar o próprio quadro de desempenho dos reguladores

| Referências | Objetivos estratégicos | *Input* | Processo | *Output* e resultados |
|---|---|---|---|---|
| Princípios de Boas Práticas para a Governação dos Reguladores | • Clareza de funções | • Financiamento | • Manter a confiança e evitar a influência indevida | • Avaliação do desempenho |
| | | | • Tomada de decisões e estrutura dos órgãos dirigentes | |
| | | | • Responsabilização e transparência | |
| | | | • Envolvimento | |
| Impulsionadores institucionais, organizacionais e de monitorização | • Objetivos e metas | • Orçamento e gestão financeira | • Estratégia, liderança e coordenação | • Padrões e indicadores de desempenho |
| | • Funções e poderes | • Gestão de recursos humanos | • Estrutura institucional | • Processos e relatórios de desempenho |
| | | | • Sistemas de gestão e processos operacionais | • Informação ou provas externas sobre o desempenho |
| | | | • Relações e interações com organismos governamentais, entidades reguladas e outras partes interessadas relevantes | |
| | | | • Ferramentas de gestão regulatória | |

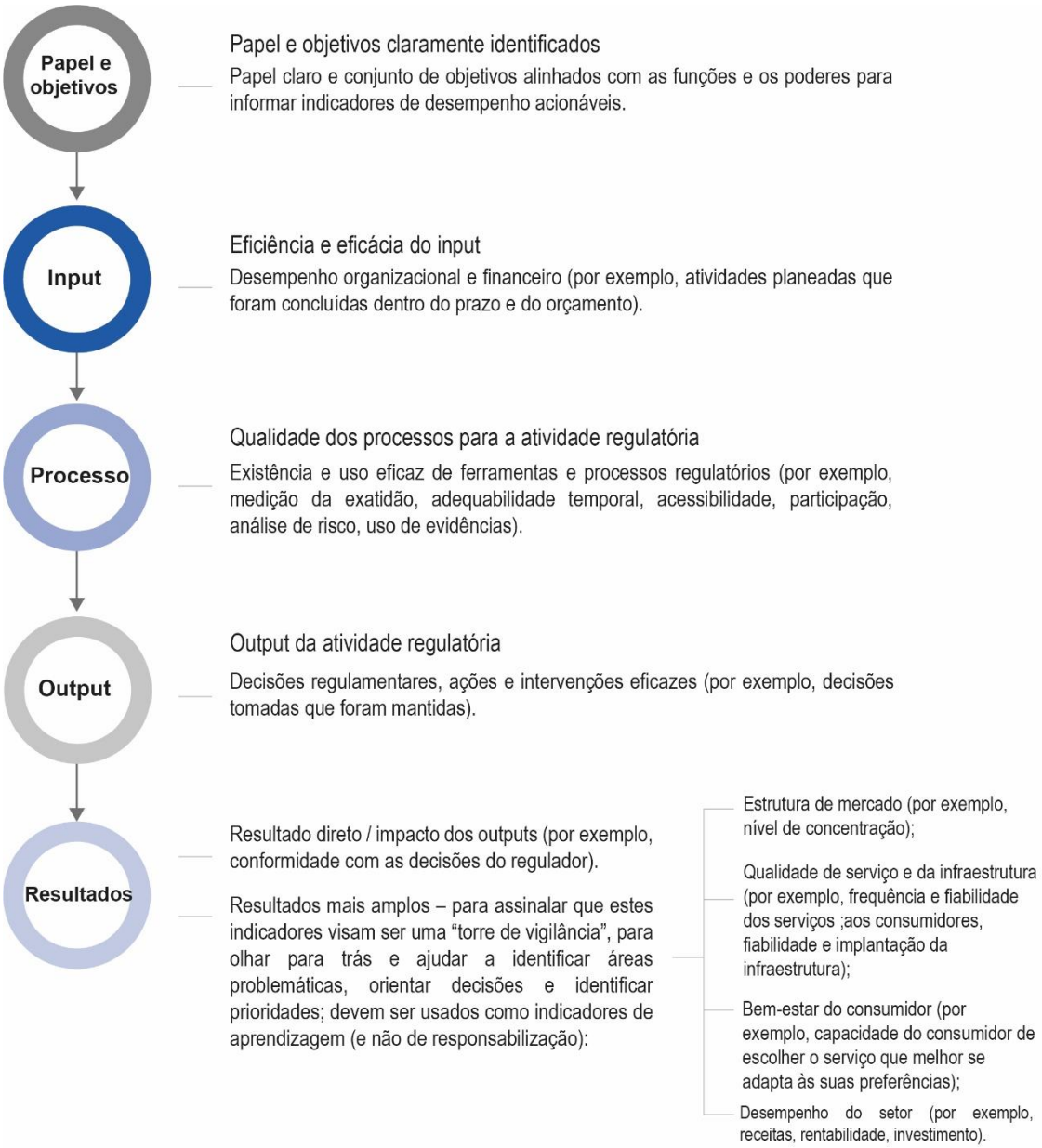
Fonte: Análise da OCDE.

## Indicadores de desempenho

Para os reguladores, os indicadores de desempenho precisam de se adequar ao objetivo da avaliação de desempenho, a qual é uma avaliação sistemática e analítica das atividades do regulador que procura a fiabilidade e a utilidade das suas atividades. A avaliação de desempenho não é uma auditoria que julga como os colaboradores e as chefias executam a sua função, nem um controle que se foca no cumprimento das normas (OECD, 2004[14]).

Assim, os indicadores de desempenho precisam de avaliar a utilização eficiente e eficaz dos *inputs* de um regulador, a qualidade dos processos regulatórios e identificar os *outputs* e alguns resultados diretos que podem ser atribuídos às intervenções do regulador. Resultados mais amplos devem funcionar como uma "torre de vigilância" que fornece as informações que o regulador pode usar para identificar áreas problemáticas, orientar decisões e identificar prioridades (Figura A A.2).

## Figura A A.2. Input-processo-output-resultados" para os indicadores de desempenho




Notas: Esta estrutura foi proposta na metodologia inicial para o Quadro de Avaliação do Desempenho para os Reguladores Económicos (QADRE) discutido com a Rede de Reguladores Económicos da OCDE (RRE). Foi aperfeiçoada para refletir os comentários dos membros da Rede de Reguladores e a experiência de outros reguladores na avaliação do seu próprio desempenho.
Fonte (OECD, 2015[1]), Figura 3.3 (atualizada em 2017).

## Abordagem

O estrutura analítica acima representada incluiu a recolha de dados e a análise apresentada no relatório. O presente relatório analisa os sistemas internos e externos de governança da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) de Portugal, nas seguintes áreas:

- **Papel e objetivos:** identificar a existência de um conjunto de objetivos e metas claramente identificados e alinhados com as funções e poderes do regulador que possam informar o desenvolvimento de indicadores de desempenho acionáveis;
- **Input:** determinar até que ponto o financiamento e os colaboradores do regulador estão alinhados com os objetivos e metas do regulador e com a capacidade do regulador de gerir os recursos financeiros e humanos de forma autónoma e eficaz;
- **Processo:** avaliar até que ponto os processos e a gestão organizacional apoiam o desempenho da entidade reguladora;
- ***Output* e resultados:** identificar a existência de uma avaliação sistemática do desempenho das entidades reguladas, o impacto das decisões e atividades do regulador e até que ponto é que estas medições são utilizadas de forma adequada.

Os dados que fazem parte da análise apresentada no relatório foram recolhidos através de uma análise documental, duas missões de recolha de informações e uma missão de avaliação por peritos internacionais homólogos:

- **Questionário e análise documental:** A ERSE preencheu um questionário detalhado que fazia parte de uma análise documental conduzida pelo Secretariado da OCDE. O Secretariado analisou a legislação existente e os documentos da ERSE para recolher informações sobre o funcionamento *de jure* do regulador e preparar as missões de recolha de informações. Este questionário foi adaptado à ERSE, com base na metodologia já aplicada pela OCDE a outros reguladores desde 2015 e na participação da ERSE em anteriores exercícios de recolha de dados da OCDE, tais como os Indicadores de 2018 sobre a Governação dos Reguladores Setoriais.
- **Missões de recolha de informações:** a primeira missão de recolha de informações centrou-se em conhecer as equipas internas da ERSE e foi conduzida pelo Secretariado da OCDE entre 8 e 10 de janeiro de 2020. A segunda missão de recolha de informações teve lugar entre 11 e 14 de fevereiro de 2020 e centrou-se principalmente em conhecer as partes interessadas externas. Estas missões foram a ferramenta chave para recolher e completar as informações *de jure* obtidas através do questionário com o ponto de situação *de facto*. O trabalho das missões de recolha de informação adaptou a metodologia do QADRE às características da ERSE. A informação recolhida foi completada e verificada com a ERSE para efeitos de exatidão. Ambas as missões tiveram lugar em Lisboa.
- **Missão de avaliação pelos pares:** a missão decorreu entre 15 e 18 de junho de 2020 e incluiu revisores especializados da Austrália, Irlanda e Suécia, para além do Secretariado da OCDE. Esta missão reuniu com as principais partes interessadas na ERSE, assim como externas. No final da missão, a equipa discutiu os resultados preliminares e as recomendações com a direção da ERSE para testar a sua viabilidade. Esta missão foi realizada remotamente por videoconferência devido ao contexto pandémico da COVID-19.

Durante as missões de recolha de informações e as missões de avaliação pelos pares, a equipa reuniu-se com a equipa diretores da ERSE, assim como com vários colaboradores da instituição. Além disso, a equipa reuniu-se com instituições governamentais e partes interessadas externas, nomeadamente com:

- Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC)
- Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)
- Direção-Geral do Consumidor
- Autoridade da Concorrência (AdC)
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)
- Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

- Um deputado português
- Entidade Nacional para o Setor Energético (ENSE)
- Presidentes do Conselho Consultivo, Conselho Tarifário e Conselho para os Combustíveis da ERSE
- Representantes dos Governos regionais dos Açores e da Madeira e das empresas regionais-
- Grupo REN: ORT gás (REN Gasodutos), ORT eletricidade (REN Eléctrica), e ORD gás (REN Portgás)
- Grupo EDP: Produtor e ORD de eletricidade
- Plataforma grossista para o Mercado Ibérico de Energia (OMIP)
- Organização de defesa do consumidor, a DECO e a DECO Proteste
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Associação Portuguesa de Energias Renováveis (APREN)
- Associação de Comercializadores de Energia no Mercado Liberalizado (ACEMEL)
- Jorge Vasconcelos, ex-presidente da ERSE
- Manuel Cabugueira, Coordenador da Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo e membro da Delegação de Portugal no Comité de Política Regulatória.

## Referências


OECD (2020), *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/009a0785-en. [11]

OECD (2020), *Driving Performance at Peru's Transport Infrastructure Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d4ddab52-en. [10]

OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264310865-en. [8]

OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264310506-en. [9]

OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en. [7]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280458-en. [6]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280830-en. [4]

OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280748-en. [5]

OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264267848-en. [3]

OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en. [2]

OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264232945-en. [1]

OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en. [12]

OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en. [13]

OECD (2004), *The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review*, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en (acedido a 16 de novembro de 2018). [14]

# Impulsionando o Desempenho da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal

Como “árbitros do mercado”, os reguladores contribuem para a prestação de serviços públicos essenciais. A sua cultura organizacional, comportamento e governação são fatores importantes no desempenho dos reguladores e dos setores que supervisionam. O Quadro de Avaliação do Desempenho para os Reguladores Económicos (QADRE) da OCDE analisa as instituições, processos e práticas que podem criar uma cultura organizacional baseada no desempenho e em resultados. Este relatório utiliza esta metodologia para avaliar elementos ligados tanto à governação interna como à externa da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) de Portugal. A avaliação reconhece o estatuto da ERSE, amplamente respeitado pelos *stakeholders*, analisa os principais impulsionadores do seu desempenho e identifica uma série de desafios e oportunidades para ajudar o regulador a preparar-se para o futuro. A profunda transformação do mercado, a descarbonização do setor e a crise provocada pela COVID-19 enquadram os desafios que se perspetivam para esta entidade.

**IMPRESSO ISBN 978-92-64-68643-4**
**PDF ISBN 978-92-64-48626-3**

9 789264 686434