

“OS CONSUMIDORES  
E A REGULAÇÃO  
DOS MERCADOS ENERGÉTICOS”



“OS CONSUMIDORES  
E A REGULAÇÃO  
DOS MERCADOS ENERGÉTICOS”

ESTUDO COMPARATIVO

## **ÍNDICE**

### **CAPÍTULO I**

INTRODUÇÃO.....	7
-----------------	---

### **CAPÍTULO II**

ESTRUTURAS DE MERCADO.....	10
1. Nota prévia.....	11
2. O mercado a nível Europeu.....	12
3. Estruturas dos mercados nacionais.....	19
a) Princípios gerais.....	19
b) Produção de electricidade.....	21
c) Transporte de electricidade.....	24
d) Distribuição de electricidade.....	26
e) Produção de gás natural.....	28
f) Transporte e distribuição de gás natural.....	28
4. Desenvolvimentos futuros.....	30
5. As cooperativas eléctricas.....	32

### **CAPÍTULO III**

REGULAÇÃO DOS MERCADOS.....	36
1. Delimitação de conceitos.....	37
2. Modelos: controlo directo governamental e agências independentes.....	44
3. A regulação a nível da União Europeia.....	48
4. O desenho organizacional dos reguladores nacionais.....	52
5. Independência e responsabilização.....	56
a) Nomeação dos reguladores.....	57
b) O exercício do mandato.....	58
c) Cessação de funções.....	62
d) A Comissão Europeia.....	63

e) Responsabilização dos reguladores.....	64
6. A protecção dos consumidores.....	67
7. A participação das organizações de consumidores.....	69
a) Ao nível europeu.....	69
b) Nos Estados-membros.....	70
8. A resolução alternativa de litígios.....	74

#### **CAPÍTULO IV**

SERVIÇO UNIVERSAL.....	78
1. Delimitação de conceitos.....	79
2. Enquadramento Comunitário.....	82
3. Os princípios do serviço universal.....	84
a) A acessibilidade.....	84
b) Acessibilidade de preços.....	87
c) Continuidade.....	91
d) Qualidade.....	92
e) Segurança do abastecimento.....	95
f) A protecção do ambiente.....	98
g) A protecção dos consumidores.....	108
h) Transparência do financiamento.....	110

#### **CAPÍTULO V**

AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.....	113
1. Nota prévia.....	114
2. Estruturas de mercado.....	114
3. Regulação dos mercados.....	122
4. O serviço universal.....	132

<b>ANEXO</b> .....	141
--------------------	-----

CAPÍTULO I

**INTRODUÇÃO**

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objectivo principal fazer uma análise comparativa sobre a forma como os mercados da electricidade e do gás natural são regulados e sobre a forma como as organizações de consumidores participam nessa regulação.

Este estudo comparativo insere-se no âmbito de um projecto transnacional, co-financiado pela Comissão Europeia, cujos parceiros são organizações cooperativas de Portugal, Espanha e Itália. Desta forma, é sobre estes três países que incide o objecto deste estudo. Para além da análise das diferentes realidades nacionais será igualmente feita uma contextualização ao nível da Comunidade Europeia, uma vez que é nesse contexto que os três países se inserem.

A abertura dos mercados da energia, no sentido da sua liberalização, trouxe consigo alterações profundas às estruturas económicas nacionais. Os tradicionais serviços públicos que, em larga medida, constituíam as bases do chamado modelo social europeu, passaram de um sistema de monopólio para um sistema de mercado liberalizado e concorrencial. Esta alteração, que se encontra ainda em curso, trouxe também uma alteração nas formas como a regulação destes mercados é efectuada.

Um novo sistema de mercado para estes serviços e um novo enquadramento para a sua regulação implica que as soluções que agora se procuram estejam ainda numa fase inicial. Pode mesmo dizer-se que os Estados-membros estão ainda a tentar encontrar as melhores soluções e, como tal, elas não devem considerar-se como definitivas. Esta procura de optimização do enquadramento da regulação é um factor relevante para a realização deste trabalho. Acreditamos que esta é a altura ideal para discutir as vantagens e desvantagens das opções feitas, sem pretender apresentar soluções definitivas para os problemas que se colocam.

Independentemente da forma como a regulação é efectuada ou do modelo institucional que é adoptado, é sempre importante assegurar uma forte presença e participação dos consumidores através das suas organizações representativas. Para além de outros objectivos, a regulação existe para a protecção dos consumidores e, como tal, estes devem poder participar no processo de tomada de decisões sobre os assuntos que lhes dizem respeito ou que possam afectar os seus legítimos direitos e interesses.

Para a protecção dos consumidores e para um bom funcionamento dos mercados à luz do modelo social europeu, devem existir princípios que assegurem um serviço acessível a todos os cidadãos, a preços razoáveis. Os serviços de fornecimento de energia eléctrica e de gás natural são serviços de interesse económico geral, sendo essenciais para a saúde, segurança e participação social plena dos cidadãos. Portanto, consideramos relevante analisar igualmente os aspectos relativos à forma como é concretizado, em cada país, o conceito de serviço universal.

Seguindo esta ordem de razões, o presente estudo encontra-se dividido em três capítulos que abordam as questões relativas à organização dos mercados, a nível europeu e nacional, à regulação e participação das organizações de consumidores e às questões relativas ao serviço



universal. Por último, apresentamos um capítulo em que se faz uma síntese das principais questões abordadas anteriormente e onde se expressam algumas recomendações dirigidas às instituições comunitárias, às autoridades nacionais e, particularmente, às entidades reguladoras.

Mais uma vez, importa realçar que as conclusões deste estudo, embora apresentadas sob a forma de recomendações, são tópicos abertos a discussão e pretende-se, sobretudo, promover o debate e a troca de ideias sobre os principais problemas que afectam a regulação destes serviços e os consumidores em geral.

Embora se incida apenas sobre três países, acreditamos que as questões aqui colocadas sejam semelhantes às que se colocam em outros Estados-membros, mesmo que tenham culturas e tradições políticas, económicas ou jurídicas diferentes das de Portugal, Espanha e Itália.

O projecto transnacional que se intitula “Os consumidores e a regulação dos mercados de energia” e que dá o nome a este estudo comparativo, focou não apenas questões de ordem mais técnica, como as que aqui se apresentam, mas foi igualmente acompanhado por campanhas de informação e sensibilização dos consumidores sobre os aspectos da liberalização dos mercados da electricidade e do gás natural. Para conclusão do projecto, foram realizadas conferências em Lisboa, Madrid e Bruxelas com o intuito de discutir esta temática. O projecto foi liderado pela Fenacoop – Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores, de Portugal e teve como parceiros a Hispacoop – Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, de Espanha, a Elabora, sociedade cooperativa Italiana e a Euro Coop, associação europeia das cooperativas de consumidores. Em anexo encontra-se uma breve apresentação de cada um dos parceiros, bem como a respectiva equipa técnica. O projecto foi co-financiado pela Direcção Geral de Saúde e Protecção dos Consumidores da Comissão Europeia.

CAPÍTULO II

**ESTRUTURAS DE MERCADO**

## 1. NOTA PRÉVIA

Para compreender a forma como os mercados são regulados e a participação das organizações de consumidores e utentes nessa regulação é necessário, antes de mais, fazer uma breve análise da estrutura dos respectivos mercados. Não se trata, portanto, de uma análise exaustiva, uma vez que não é esse o objectivo deste estudo. Tentaremos por isso simplificar a nossa exposição, incidindo sobre os princípios gerais estruturantes dos mercados e dividindo as actividades em apenas três grandes grupos, quer para a electricidade, quer para o gás: a produção, o transporte e a distribuição.

O objecto deste estudo é, sobretudo, a regulação dos mercados e a forma como os consumidores, através das suas organizações representativas podem participar nos processos de tomada de decisões. Mas tal só pode ser entendido se se fizer uma contextualização prévia das condições políticas, económicas e sociais dos mercados que são afectados pelos respectivos processos de tomada de decisões.

Um ponto prévio será alertar para o facto de existirem dois tipos de mercado no que diz respeito à intervenção do Estado-regulador: um mercado de livre concorrência onde as condições comerciais são determi-

nadas, basicamente, pela interacção da procura e da oferta, e um mercado regulado, onde as condições são estipuladas pelo Estado enquanto regulador. Neste último caso o Estado estipula diversas ou todas as condições comerciais, incluindo as tarifas e preços. Este assunto será tratado com mais detalhe no capítulo seguinte mas, para o que a seguir se dirá, importa ter em conta este factor.

Em primeiro lugar veremos algumas das regras e características do mercado a nível da União Europeia, muito embora não se possa falar ainda de um “mercado europeu”, incidindo depois sobre os mercados nacionais dos Estados-membros objecto deste estudo (Portugal, Espanha e Itália).

## **2. O MERCADO A NÍVEL EUROPEU**

A nível da União Europeia verificamos que a energia sempre foi uma das principais preocupações dos Estados-membros. De facto, a energia está na própria génese das comunidades Europeias, começando pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e pela Comunidade Europeia de Energia Atómica (Euratom).

A preocupação dos Estados-membros em termos de política energética teve um incremento substancial nos anos 70 em função das crises petrolíferas da época.

Hoje em dia, sobretudo pela conjuntura política e económica mundial relacionada com o mercado petrolífero, as questões relativas à energia voltaram a ganhar uma dimensão e importância significativas. Não podemos esquecer que a energia foi, e continua a ser, um factor causal de muitos

conflitos armados. O interesse de acções conjuntas entre os países da Comunidade parece aumentar à medida que as tensões internacionais aumentam, reflexo de que a resposta para os problemas estruturais relativos à energia não podem ser resolvidos por acções individuais de alguns países. Outro factor que eleva a energia para o topo da agenda política na União Europeia é o grande impacto ambiental desta actividade e a necessidade de responder às obrigações internacionais em termos de controlo das emissões de gases com efeito de estufa, designadamente no âmbito do Protocolo de Quioto. O desenvolvimento ambientalmente sustentável está estreitamente relacionado com a promoção de uma política energética mais eficiente e “amiga” do ambiente.

Apesar de tudo isto, a União Europeia não dispõe ainda de uma política energética comum. Só à primeira vista este factor é contraditório com o que foi dito anteriormente. De facto, a enorme importância estratégica que a energia representa hoje em dia justifica a resistência por parte dos Estados-membros em transferir as suas competências e poderes para instituições supranacionais. Devemos ter em conta que o sector energético é um sector de importância estratégica nacional e que existem enormes resistências por parte de todos os países, não apenas na Europa mas também a nível mundial, em ceder o controlo de tal sector. Por outro lado, a abertura dos mercados significa também a possibilidade do controlo dos mercados por organizações privadas ou públicas de outros países.

Embora não disponha de uma política energética comum, à semelhança do que acontece em outras áreas, a União Europeia tem estendido as suas competências em outras áreas de forma a abranger também a energia.

É o caso da política relativa ao Mercado Interno. A construção do Mercado Interno, um mercado único, só pode ser alcançado pela harmonização das regras na área da energia. Em primeiro lugar porque os

serviços de produção e distribuição de energia são serviços comerciais ou de mercado como quaisquer outros, ainda que caibam na categoria de serviço de interesse económico geral, isto é, um serviço essencial à vida, à saúde e à participação social plena dos cidadãos. Em segundo lugar porque o reflexo da política energética em todas as outras áreas de negócios é enorme e, como tal, as diferenças existentes a nível nacional podem distorcer as condições de actuação no mercado europeu. Assim, a principal justificação para um papel mais activo da União Europeia neste domínio é o facto de os mercados nacionais demonstrarem grandes ineficiências prejudicando os consumidores e as empresas com condições comerciais muito pouco competitivas. A fraca competitividade no sector da energia prejudica o crescimento económico e a criação de empregos que são objectivos fixados pelos Estados-membros.

Finalmente, importa ter em conta o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a actuação da Comunidade só deve existir se os Estados-membros não conseguirem por si mesmos alcançar os objectivos propostos. E, nitidamente, a existência de um mercado único a nível europeu na área da energia só é possível ser alcançado através de uma acção a nível da Comunidade Europeia. Como veremos adiante, mesmo os esforços entre países como Portugal e Espanha, no sentido de criar mercados regionais integrados, levantam muitas dificuldades. Seria impensável que os 25 Estados-membros, por si só, conseguissem alcançar resultados sem uma actuação comunitária.

Por causa de todos estes factores a União Europeia dispõe de uma série de regras que visam regular a política energética. No entanto, é preciso reforçar a ideia que esta continua a ser uma área onde os Estados-membros mostram alguma resistência relativamente a uma actuação comum a nível europeu.

O controlo dos recursos energéticos tornou-se um poderoso instru-

mento de política externa sendo que uma das principais preocupações neste momento é a segurança do abastecimento. De facto, a Europa é extremamente dependente de energia que importa de países terceiros onde as condições políticas e sociais são instáveis e podem afectar directamente o fornecimento de energia para os Estados-membros. Tal circunstância ficou bem demonstrada em Dezembro de 2005 com a crise política existente entre a Rússia e a Ucrânia que afectou o fornecimento de gás natural a países da União Europeia. Ou seja, mesmo um conflito político de âmbito regional teve reflexos nos países vizinhos, realçando o facto de que a Europa está muito dependente nesta área.

A nível Europeu não existe uma base legal específica para as actuações da Comunidade no domínio da energia, o que torna a ideia de uma política comum praticamente impossível.

Foi sobretudo durante a década de 1990 que o envolvimento da Comunidade na área da energia começou a ficar mais forte. A evidente falta de concorrência nestes mercados era vista como contrária aos interesses dos consumidores. Assim, tendo por base a concretização do Mercado Interno, iniciou-se o processo de liberalização dos mercados energéticos (electricidade e gás).

No Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, os Estados-membros decidiram acelerar o processo de liberalização em diversas áreas incluindo, nomeadamente, a electricidade e o gás. A liberalização de diversos sectores até então protegidos é vista como uma forma de oferecer aos consumidores melhores condições mas igualmente como uma maneira de aumentar a competitividade da economia europeia.

Em consequência, duas Directivas foram adoptadas durante o ano de 2003, que são hoje os mais importantes instrumentos legislativos comunitários nesta área. A Directiva 2003/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece as regras comuns para o estabelecimento de um

Mercado interno na área do gás e a Directiva 2003/54/CE, do Parlamento e do Conselho que estabelece o mesmo tipo de regras mas para o mercado de electricidade.

Os resultados esperados pela implementação destas Directivas são um maior grau de protecção dos consumidores, redução de preços, aumento da eficiência energética e maior concorrência.

Naturalmente, reconhecendo a natureza específica deste tipo de serviço, as Directivas prevêem, especificamente, a possibilidade de os Estados-membros estabelecerem regras relativas a obrigações de serviço público desde que sejam claramente definidas, impostas de forma não discriminatória, transparente e verificável. Estas obrigações de serviço público podem dizer respeito à segurança no abastecimento, continuidade do serviço, qualidade e preços, bem como relativas à protecção ambiental, incluindo eficiência energética e protecção climática. Portanto, apesar de se reconhecer que é necessário um maior grau de concorrência neste sector, a Comunidade reconhece igualmente que se trata de um serviço essencial para os cidadãos, o que permite aos Estados-membros manter determinadas obrigações de serviço público para as empresas prestadoras destes serviços. A possibilidade de impor obrigações de serviço público é também reflexo de que estes serviços essenciais são determinantes para a coesão económica, social e territorial na União Europeia.

De acordo com as mencionadas Directivas, a abertura dos mercados deverá estar concretizada em todos os Estados-membros em Julho de 2007, o mais tardar, para os consumidores domésticos. Isto significa que, a partir dessa data, todos os consumidores vão poder escolher livremente o seu fornecedor de energia eléctrica e de gás. No entanto, nem sempre a teoria corresponde com a realidade e pode dar-se o caso de apesar de os mercados se encontrarem “formalmente” liberalizados, o poder de escolha dos utentes em geral e dos consumidores domésticos em particular, ser muito limitado.



A 15 de Novembro de 2005 a Comissão Europeia apresentou um Relatório sobre o progresso da criação de um mercado interno do gás e electricidade – COM (2005) 508 final. De acordo com esta instituição o principal obstáculo para alcançar os objectivos das Directivas é a falta de integração dos mercados nacionais devido ao elevado nível de concentração, à falta de convergência de preços, e ao diminuto nível de transacções comerciais transfronteiras em função das barreiras existentes tais como a falta de infra-estruturas de interconexão. A estes factores poderíamos igualmente acrescentar a diferente estrutura regulatória dos diversos Estados-membros, que é o reflexo de culturas político-administrativas diferentes. Neste relatório é referida a necessidade de, durante o ano de 2006, se fazer uma avaliação, país-a-país, sobre o estado de implementação das regras comunitárias. Este relatório dará, com certeza, uma imagem mais completa do que se passa em todos os Estados-membros.

Os princípios que orientam o mercado a nível europeu são: a abertura dos mercados à concorrência; a segurança do abastecimento; a protecção do ambiente; o uso racional da energia; e a diversificação da oferta. Vemos, portanto, a existência de princípios que revelam uma preocupação política que vai mais além do que os aspectos puramente económicos. Estes princípios, embora formulados de forma genérica, são importantes para os consumidores. A concorrência pode trazer mais escolha e melhores condições comerciais. A segurança do abastecimento garante uma continuidade no serviço e assegura aprovisionamentos futuros de energia. A protecção do ambiente deve estar sempre presente na formulação das políticas, nacionais e comunitárias, mas também no consumo, dado o enorme impacto que este sector tem em termos de consequências ambientais. O uso racional da energia diz respeito à procura de formas mais eficientes de utilização da energia e ao combate ao desperdício. A diversificação da oferta reduz a dependência em relação a determinadas

fontes energéticas mas igualmente estimula a procura de fontes alternativas com um impacto ambiental mais reduzido, nomeadamente a procura de fontes renováveis.

Podemos pois dizer que ainda não existe um verdadeiro mercado Europeu para o sector da energia. Mas ele está em construção, existindo cada vez mais regras comuns a todos os Estados-membros.

Como em outras áreas, a ideia principal da criação de um mercado europeu é a de se obter um espaço comum com a liberalização dos serviços e aberto à concorrência, desde que tal seja possível. Apesar disso, subsistem os receios de que esta abertura não seja feita de maneira adequada e que, em consequência, dê lugar a uma maior concentração dos operadores. Nesta matéria, será importante que as instituições comunitárias assegurem o cumprimento efectivo e rigoroso das regras que dizem respeito à concorrência, nomeadamente em termos de controlo das concentrações. Para os consumidores de nada servirá substituir mercados nacionais que funcionam em regime de oligopólio por um mercado Europeu com a mesma estrutura de oligopólio derivada de concentrações das grandes empresas do sector. Por outro lado, é duvidoso que os clientes domésticos retirem grandes benefícios desta abertura dos mercados, uma vez que as condições concorrenciais são ainda poucas e o mercado doméstico não parece constituir uma prioridade em termos de captação de clientes por parte dos novos operadores. Só no futuro se poderá fazer uma avaliação definitiva.

Veremos em seguida como se enquadram e quais as principais características dos mercados nacionais nos países que são nosso objecto de estudo.

### 3. ESTRUTURAS DOS MERCADOS NACIONAIS

#### A) PRINCÍPIOS GERAIS

Como é evidente, os mercados nacionais estão sujeitos às regras comunitárias existentes, pelo que é fácil encontrar um enquadramento legal comum a todos, derivado da legislação comunitária. Afinal, a harmonização legislativa é o objectivo principal das Directivas comunitárias.

Para além das regras que são transpostas e que têm origem nas instituições comunitárias, outras características históricas, económicas e sociais fazem com que seja possível estabelecer uma comparação entre os diversos países, onde encontramos muitos factores comuns ou semelhantes.

Desde logo, em termos históricos, estamos perante mercados que até há relativamente pouco tempo eram caracterizados pelo facto de serem monopólios públicos verticalmente integrados. Isto significa que só existia um operador no mercado<sup>1</sup>, que detinha todas as actividades desde a produção, transporte, e a distribuição de energia e que, para além disso, esse operador era uma empresa pública<sup>2</sup>.

O processo de alteração desta estrutura típica destes países nos anos 1970 e 1980, resultou das imposições de liberalização dos mercados imposta pela legislação comunitária dos anos 1990, com as primeiras directivas relativas à liberalização do gás e da electricidade, e fez-se de forma semelhante em todos eles.

Em primeiro lugar foi necessário separar as actividades detidas pela empresa monopolista. Uma separação não apenas em termos

---

<sup>1</sup> Com algumas excepções como, por exemplo, a existência de cooperativas de consumidores de electricidade de que se falará mais adiante. No entanto, os operadores não públicos representavam em todos os mercados uma quota muito insignificante do Mercado.

<sup>2</sup> Empresa pública no sentido estrito do termo, isto é, uma entidade do Estado que actuava de forma comercial.

económicos mas também em termos contabilísticos e de propriedade. Dito de outra forma, foi necessário desmembrar a anterior empresa pública e criar outras empresas diferentes, também públicas, num primeiro momento, tendo cada uma delas a responsabilidade por uma actividade: produção, transporte e distribuição. De um monopólio verticalmente integrado passou-se para uma situação de monopólios horizontais em que cada monopolista detém apenas uma das actividades do mercado.

Em segundo lugar seguiu-se um processo de privatização, parcial ou total, de algumas destas empresas. Actualmente, estamos perante mercados parcialmente liberalizados e privatizados. Importa referir que, no que diz respeito à Comunidade Europeia, esta é neutra relativamente à questão da propriedade das empresas. Ou seja, para a Comunidade é indiferente tratar-se de uma empresa pública ou privada. Muitas vezes os conceitos de liberalização (ou desregulação) e de privatização são confundidos e utilizados de forma indistinta. Isto só parcialmente é correcto. Uma coisa é a abertura dos mercados à concorrência (liberalização), outra é a transferência de propriedade do Estado para sujeitos privados (privatização). As regras comunitárias apenas impõem a liberalização dos mercados e não a privatização das empresas. A privatização é uma opção política dos Estados-membros. É claro que, para abrir a possibilidade de concorrência é necessário permitir a entrada no mercado a outras empresas, nomeadamente empresas privadas e cooperativas. Mas não seria necessário, à luz da legislação comunitária, a privatização do antigo monopolista.

No que diz respeito aos princípios gerais que norteiam as actividades, eles são o espelho da legislação comunitária, isto é, princípios relativos à segurança do abastecimento, concorrência, protecção dos consumidores e do ambiente, utilização racional da energia e diversificação das fontes de fornecimento.

## B) PRODUÇÃO DE ELECTRICIDADE

A produção de energia eléctrica encontra-se liberalizada em todos os Estados-membros em virtude da legislação comunitária e, como tal, também nos países objecto deste estudo. Em princípio qualquer empresa pode instalar uma central de produção de energia eléctrica, desde que obtenha as respectivas licenças e autorizações administrativas.

No entanto, verificamos que apesar de se encontrar aberta esta actividade à iniciativa privada, são ainda muito poucos os produtores que, na prática, podemos encontrar no mercado. Isto explica-se por diversas razões, uma das quais é a complexidade técnica e financeira necessária para realizar este tipo de investimentos.

Assim, continua a ser o operador histórico a deter a maioria significativa da produção de energia eléctrica dos diferentes países, quer directamente, quer através da participação noutras empresas produtoras.

Em Portugal, o grupo EDP – Energias de Portugal, detém uma quota de cerca de 85% do mercado de produção de electricidade. A restante quota de produção está repartida por diversos operadores.

Em Espanha, os três maiores produtores (ENDESA, IBERDROLA e FENOSA) detêm cerca de 70% da produção de electricidade. O restante mercado está repartido por numerosos produtores com quotas insignificantes. Importa igualmente referir a existência de produção de electricidade através de centrais nucleares. Prevê-se a breve trecho o desmantelamento destas centrais, o que poderá significar um aumento do peso relativo destes três operadores caso não surjam novos operadores.

Em Itália apesar de a ENEL deter uma quota ligeiramente inferior a 50% (percentagem que ascende a 55% se considerarmos a potência operativa bruta), os 6 principais produtores (ENEL, EDISON, EDIPOWER, ENDESA, TIRRENO POWER, e ENIPOWER) detêm cerca de 80% do mercado. E é

necessário ter em conta que 3 dos grandes concorrentes da ENEL, designadamente a EDIPOWER, a ENDESA e a TIRRENO POWER, são empresas que anteriormente se encontravam no perímetro societário da ENEL. Ou seja, são empresas criadas aquando do desmembramento do anterior monopolista. Por outro lado, a ENEL apresenta uma estrutura de implementação territorial que lhe confere uma vantagem competitiva muito elevada.

Embora a liberalização tenha permitido a introdução de novos agentes no mercado, em todos os países analisados, verifica-se que essa introdução é ainda muito limitada e com pouca capacidade.

Esta situação será difícil de mudar nos próximos anos, uma vez que os principais produtores, para além de disporem já de capacidade instalada e de uma grande quota de mercado, detêm igualmente os meios técnicos mais avançados e o poder financeiro que é necessário para suportar este tipo de investimento.

Por outro lado, importa ainda ter em conta que o antigo operador público tem nestes países uma implantação geográfica extremamente forte, cobrindo quase a sua totalidade. Só em algumas regiões, como por exemplo o norte de Itália, se verifica uma presença mais significativa de outros operadores. Se olharmos para o contexto histórico, em qualquer um destes países, em que as empresas foram criadas, verificamos que a sua implementação territorial se deveu mais a factores políticos e sociais do que a considerações económicas. De facto, enquanto empresas públicas monopolistas, o seu objectivo era a concretização de objectivos do Estado, nomeadamente em termos de serviço público. Daí resulta que um dos factores determinantes da escolha para a implantação no país fosse o de permitir um acesso universal dos cidadãos ao serviço de fornecimento de energia eléctrica. O que significa cobrir todo o território nacional mesmo que as condições estritamente económicas não o aconselhassem. Em consequência,

o operador histórico “herdou” essa dispersão geográfica à custa do financiamento através de fundos públicos. Para os operadores que se pretendem implantar agora no mercado essa tarefa não é assim tão fácil. Note-se que esta análise não é feita de forma crítica. Pelo contrário, os consumidores beneficiaram e continuam a beneficiar de um acesso universal a este serviço básico graças aos esforços feitos pelos Estados na construção das infra-estruturas. Quanto aos novos operadores, embora tenham maior dificuldade em termos de implantação física, também beneficiarão desses investimentos no sentido de poderem obter acesso às redes existentes.

Encontramo-nos, portanto, perante mercados de produção que embora liberalizados por lei, não garantem aos consumidores um suficiente leque de prestadores que apresentem soluções de verdadeira concorrência. É esta razão, entre outras, que justifica a necessidade de se estabelecer um efectivo mercado europeu. A mais-valia, para os consumidores, do processo de liberalização dos mercados de energia, só pode ser alcançada pelo efeito global das medidas a nível europeu e não apenas pela soma de pequenos e restritos mercados nacionais.

Para além desta ausência de concorrência, um dos factores comuns a estes três mercados é a enorme dependência do petróleo como energia primária. De acordo com dados da Agência Internacional de Energia, em 2003 o petróleo representava uma taxa de 60%, 50% e 48% do total da energia primária em Portugal, Espanha e Itália<sup>3</sup> respectivamente. Estes valores são muito elevados, nomeadamente tendo em conta o valor médio da União Europeia antes da adesão dos novos Estados-membros, que se situava nos 39%. Em contraste com esta situação verificamos que o

---

<sup>3</sup> De acordo com o sítio internet da ENEL, em 2004 esta percentagem era de 48%. Já de acordo com uma publicação da Agência Italiana para a protecção do ambiente, a mesma informação para o ano de 2004 corresponde a 44,7%.

peso relativo de fontes energéticas renováveis é quase insignificante nesses três países.

### C) TRANSPORTE DE ELECTRICIDADE

O transporte de electricidade em tensões elevadas é uma actividade que constitui um monopólio natural, isto é, uma actividade que só permite a existência de um operador, o que resulta na impossibilidade de se estabelecer uma concorrência efectiva com diversos operadores. No entanto, tal não é, em teoria, contrário à ideia de desenvolvimento do mercado de energia. O importante é que, independentemente da empresa que gere o transporte da electricidade, os outros operadores possam aceder livremente e em condições de não discriminação às redes de transporte existentes. É importante distinguir entre a propriedade e gestão da rede em si mesma, da possibilidade de aceder e utilizar essa rede para fornecer os serviços aos utentes.

A situação relativa ao transporte de electricidade é muito semelhante em Portugal, Espanha e Itália: a gestão das grandes redes de transporte é realizada por uma única empresa, sendo que essa actividade é regulada pelo facto de se tratar de uma área onde não é possível estabelecer concorrência. O grande princípio inerente à regulação do transporte de electricidade é, portanto, o do livre acesso às redes e interligações, definido pela autoridade de regulação. Apesar disso, existem diversas redes de menor dimensão detidas e geridas por outras entidades cooperativas e privadas mas que não possuem um peso significativo na globalidade da capacidade das redes.

Como foi dito, o facto de existir apenas uma empresa titular desta actividade não é impeditivo da construção de um mercado nacional ou mesmo europeu. É necessário ter em conta que o facto de as redes e



interligações terem um carácter “nacional” é um verdadeiro obstáculo à construção de um mercado europeu. Quer isto dizer que não existem ainda suficientes interligações entre as redes dos diversos países que permitam o estabelecimento de um verdadeiro território europeu. Mesmo entre países vizinhos, como é o caso de Portugal e de Espanha, existem algumas dificuldades na interligação das redes. Se olharmos para o mapa da Europa, ainda que reconhecendo o esforço que tem sido feito neste domínio nos últimos anos, podemos concluir que ainda existe um longo percurso a percorrer. O problema é que enquanto estas interligações não existirem, não existe possibilidade física e técnica, para assegurar um transporte de energia eléctrica a níveis aceitáveis dentro do espaço comunitário. O congestionamento das redes é já muito elevado nas secções de interligação, o que importa dificuldades no abastecimento regular que seria necessário.

Para além disso, o facto de cada rede ser gerida por uma empresa e regulada por uma autoridade nacional acarreta como consequência uma grande disparidade de regras e modelos. Ou seja, a solução para a questão da interligação das redes e, de uma forma mais geral, para a questão da criação de um mercado interno da energia, não passa apenas pela resolução dos problemas técnicos mas também pela harmonização dos processos de decisão e de regulação.

Assim, é importante reforçar a componente de interligação das redes dos diversos países para se poder alcançar um mercado que abranja a totalidade ou a maior parte do território Europeu. Caso contrário, os consumidores nunca poderão beneficiar da massa crítica europeia mas apenas de mercados nacionais que têm grandes limitações e estrangulamentos.

Por último, no que diz respeito ao transporte de electricidade, importa referir que a actividade de gestão das redes tem igualmente uma importante função no que concerne a segurança e a regularidade do

abastecimento. É a gestão das grandes redes de transporte que permite assegurar aos utentes um regular abastecimento em condições de segurança. Como tal, a regulação desta actividade fundamental incide não apenas no aspecto do favorecimento da concorrência através do acesso às redes mas igualmente através da imposição de obrigações a todos os operadores para garantir aqueles objectivos. Como é evidente, os reflexos das medidas dos reguladores repercutem-se depois nos consumidores finais.

#### D) DISTRIBUIÇÃO DE ELECTRICIDADE

A actividade de distribuição de energia eléctrica é também um monopólio natural, no sentido em que não é possível ter mais do que um distribuidor a fornecer electricidade a cada consumidor. No entanto, a ideia de liberalizar o mercado ao nível da distribuição reflecte-se pelo facto de os consumidores poderem escolher livremente o respectivo comercializador. Isto significa que apesar de ser apenas uma empresa a deter a possibilidade do fornecimento da electricidade, os consumidores poderão escolher livremente o agente económico com o qual contratam.

As concessões do serviço de distribuição de electricidade aos clientes finais são, em regra, realizadas mediante um contrato de concessão abrangendo uma circunscrição territorial local. Os contratos de concessão definem as regras a que o operador está sujeito e as suas eventuais obrigações de serviço público. Algum grau de concorrência pode ser introduzido nesta fase no que diz respeito ao acesso às concessões e licenças, mas tal só será possível caso os prazos de concessão sejam relativamente curtos.

De acordo com a legislação europeia, a liberalização total desta actividade deverá estar concretizada o mais tardar em 1 de Julho de 2007. Veremos em seguida que, neste campo, as soluções adoptadas nos diferen-

tes países são ligeiramente diferentes.

Em Itália os consumidores domésticos podem escolher diferentes comercializadores em algumas áreas do país. No entanto, uma vez que o processo de liberalização ainda está em curso, nem todos os operadores estão em condições de oferecer esta possibilidade aos consumidores em todas as zonas do país. Como resultado, o princípio da livre escolha do fornecedor é, na prática limitado devido a questões técnicas e operacionais. Esta possibilidade de escolha será alargada a todos os consumidores em Janeiro de 2007, no entanto, devido áquelas dificuldades técnicas e operacionais, na prática será difícil que os consumidores possam mudar de fornecedor já nessa data.

Em Espanha já todos os consumidores podem escolher o respectivo comercializador.

Em Portugal os consumidores domésticos podem escolher livremente o respectivo comercializador desde Setembro de 2006.

Podemos pois concluir que o processo de liberalização da distribuição de electricidade está a dar os seus primeiros passos. No entanto esta aparente possibilidade de escolha por parte dos consumidores é, na prática, algo reduzida devido às características deste serviço. Em primeiro lugar, ainda existem poucos operadores no mercado e não existe possibilidade de escolher um fornecedor de electricidade fora do seu próprio país, como foi visto anteriormente. Em segundo lugar, os operadores do mercado não regulado não conseguem oferecer condições competitivas devido à forte componente política existente na fixação de tarifas do mercado regulado. Esta questão será examinada em maior detalhe no capítulo seguinte.

Isto significa que, em teoria, os Estados-membros estão a cumprir as suas obrigações de acordo com o que é exigido pela legislação comunitária mas, na prática os utentes, em geral, e os consumidores domésticos, em particular, não têm sentido e provavelmente não irão sentir nos próxi-

mos tempos grandes modificações na situação actualmente existente. Isto verifica-se facilmente pelo diminuto grau de consumidores que, em Espanha e Itália, tendo já oportunidade de mudar de comercializador, efectivamente o fizeram.

#### E) PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL

Ao contrário do que acontece no sector da electricidade, não existe uma significativa produção de gás natural nos países estudados. Assim sendo, a esmagadora maioria do gás consumido em Espanha, Portugal ou Itália é importado, sobretudo de fora da União Europeia. Assim sendo, estes países estão dependentes das condições económicas e sociais de terceiros no que diz respeito ao preço na produção do gás. A importação de gás natural é feita através de gasodutos internacionais ou através de estações de recebimento e regasificação de gás natural líquido. Esta actividade de importação é também feita em regime de monopólio ou oligopólio nos três países. O que significa que o mercado do gás natural está, à partida, limitado em termos de concorrência. A situação pode ser considerada mais grave do que no caso da electricidade uma vez que a eventual liberalização ao nível da produção não depende dos países importadores, nem sequer da União Europeia. Por outro lado, o estrangulamento das condições concorrenciais ao nível da importação pode ter também reflexos nefastos ao longo de toda a cadeia, reflectindo-se, no final, nos utentes em geral e nos consumidores domésticos em particular.

#### F) TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL

O desenvolvimento de condições concorrenciais no mercado do gás torna-se cada vez mais importante devido ao crescente peso que esta

fonte energética tem vindo a ter, não apenas no consumo privado e industrial, mas também como combustível para a produção de electricidade. O gás natural, apesar de algumas limitações, representa uma alternativa ao petróleo com evidentes benefícios económicos e ambientais. Embora os países analisados não sejam grandes consumidores de gás natural (sendo certo que a Itália tenha, em 2003, já ultrapassado a média da União Europeia em termos de consumo de gás natural per capita), esse consumo tem vindo a crescer significativamente nos últimos anos.

A situação de concentração e de posições dominantes de empresas na área do transporte e distribuição de gás natural é ainda mais efectiva do que no que diz respeito à electricidade, apesar de diversas medidas legislativas introduzidas neste sector nos últimos anos. Quer em Itália (grupo ENI), quer em Portugal (grupo GDP) existe um monopólio no transporte de gás natural. Em Espanha para além da existência de muitos poucos operadores, o Grupo Gás Natural dispõe de uma quota superior a 80% do mercado. O mesmo acontece com as actividades de recebimento e armazenamento do gás.

No que diz respeito à distribuição, nomeadamente à possibilidade de os consumidores poderem escolher de entre diferentes operadores, verificamos que a situação é também menos favorável do que no sector da electricidade.

Em Portugal continua a existir um monopólio derivado do facto de este ser considerado ainda um mercado emergente e, portanto, objecto de uma derrogação sobre as normas comunitárias que impõem a liberalização do sector. Apesar disso, está em preparação a legislação que permitirá esta liberalização.

Em Itália, o mercado é caracterizado por uma enorme fragmentação. O grupo ENI detém cerca de 30% do mercado, mas tal quota é suficiente para lhe assegurar uma posição dominante, uma vez que os restantes

70% estão repartidos por mais de 500 empresas diferentes. Por outro lado, a grande diferença tarifária existente nos diversos pontos do país não facilita a entrada de operadores interessados em explorar a maioria do mercado nacional. A isto acresce ainda o facto de a regulamentação legal ser provisória e pouco clara.

Em Espanha a situação da distribuição do gás é semelhante à da electricidade: a existência de um mercado regulado com tarifas mais atractivas, aliado à pouca oferta existente em termos de operadores torna a escolha dos consumidores muito reduzida ou praticamente nula.

#### **4. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS**

Parece claro que ao nível da legislação europeia os desenvolvimentos futuros serão no sentido de aprofundar a liberalização dos diversos sectores energéticos de acordo com o estipulado na chamada Agenda de Lisboa. A concretização efectiva de um mercado único de energia na Europa ainda está longe de ser alcançada. A grande aposta das instituições comunitárias deverá ser no sentido do aprofundamento das interligações entre as diversas redes nacionais. O facto de não existir, de momento, uma política comum para a energia, torna mais difícil a concretização do mercado interno, mas é de prever, com as actuais crises políticas, económicas e sociais relativas sobretudo aos mercados produtores de petróleo e, em certa medida, aos mercados produtores de gás natural, um maior aprofundamento da colaboração política entre os Estados-membros. Esta aproximação entre os Estados-membros poderá mesmo vir a ser a génese de uma política comum à semelhança do que acon-

tece em outras áreas. Importa igualmente referir que a União Europeia já possui um papel importante no que diz respeito à forma como estes mercados são regulados, nomeadamente porque dispõe de alguns mecanismos de coordenação e de diálogo com os reguladores nacionais<sup>4</sup>.

Relativamente aos mercados nacionais, como foi dito, encontram-se ainda numa fase muito inicial do processo de liberalização, o que significa que ainda não existem condições concorrenciais que, de facto, beneficiem os consumidores. Para fazer face a esta situação, diversos desenvolvimentos são expectáveis a curto prazo.

Importa referir que deverá existir uma transformação do quadro estrutural da produção de energia, com o objectivo de favorecer um maior grau de concorrência.

Em Itália prevê-se o aumento da potência operativa no sector da electricidade, muito embora situado no norte do país. Perspectiva-se igualmente que a produção de electricidade a ser instalada seja de ciclo combinado o que permitirá um aumento de eficiência da produção com a consequente diminuição dos seus custos. No sector do gás prevê-se a entrada de diversos operadores estrangeiros e o aumento das infra-estruturas de aprovisionamento o que permitirá um maior grau de concorrência. Contudo, a solução final dependerá, sobretudo, da criação de um operador de sistema independente, para que a ENI não possa influenciar de maneira tão significativa como acontece actualmente, as condições de mercado.

Em Espanha os planos previsíveis para o sector estão orientados em diversas direcções: aumento da potencialidade das energias renováveis, descentralização das centrais produtoras, implementação de ciclos combinados de gás natural, desmantelamento das centrais nucleares, minimização do consumo do petróleo e aumento da eficiência energética ao nível dos

---

<sup>4</sup> Esta questão será examinada em maior profundidade no próximo capítulo.

consumidores finais. Com isto pretendem-se criar condições mais adequadas ao funcionamento do mercado para benefício último dos consumidores domésticos.

Em Portugal a aposta nas energias renováveis, bem como a diminuição da dependência do petróleo e o aumento da capacidade produtiva parecem ser as respostas para a introdução de um maior grau de escolha para os consumidores e, ao mesmo tempo, equilibrar o mercado energético. Por último, é importante mencionar a construção do Mercado Ibérico para a electricidade. Trata-se de um acordo internacional entre Espanha e Portugal que visa aproveitar as sinergias dos dois países no sentido de criar um mercado único para a electricidade na península ibérica. Este exemplo pode ser, em certa medida, utilizado para realçar as dificuldades que podem existir na criação de mercados comuns. Apesar de serem dois mercados relativamente pequenos no contexto europeu, de terem uma estrutura semelhante e mesmo de existirem grandes afinidades culturais entre os dois países, verifica-se na prática que ainda não existe possibilidade da criação efectiva de um mercado comum. A grande diferença existente na regulamentação (técnica, política e no modelo de regulação), bem como a falta de interligações suficientes, associadas a outros problemas de transporte e distribuição, têm sucessivamente adiado este projecto. No entanto, ambos os governos se dizem determinados a continuá-lo e é, portanto, expectável que a breve prazo exista um mercado comum ibérico para a electricidade.

## **5. AS COOPERATIVAS ELÉCTRICAS**

As cooperativas são organizações sem fins lucrativos que actuam nos mercados de acordo com os princípios cooperativos estabelecidos há



mais de 160 anos. Entre estes princípios conta-se a gestão democrática pelos membros. O facto de serem geridas democraticamente pelos seus membros, de qualquer pessoa poder ser membro de uma cooperativa e os fins não lucrativos, distinguem estas organizações das sociedades comerciais cuja estrutura e gestão se baseia na detenção do capital social e cujo objectivo fundamental é o lucro. No mercado da electricidade, nos países objecto deste estudo, existem diversas cooperativas cujo papel, embora limitado pelas circunstâncias políticas e históricas, tem alguma importância e poderá ter desenvolvimentos interessantes no futuro.

A existência de cooperativas no sector da electricidade é uma experiência centenária que procurou dar uma resposta às necessidades das populações em zonas geograficamente desfavorecidas. Numa altura em que ainda não existia um forte investimento público nesta área, os cidadãos decidiram organizar-se em cooperativas para poder ter acesso ao serviço essencial de fornecimento de electricidade. O desenvolvimento das cooperativas foi, em certa medida, travado pelos grandes investimentos públicos em redes de transporte e distribuição. A preocupação dos estados em garantir um acesso universal dos seus cidadãos a serviços essenciais como o fornecimento de energia eléctrica, característico sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, veio, de certa maneira, responder às necessidades que estiveram na origem das primeiras cooperativas. Em face desta situação e perante um monopólio público presente em todas as actividades do sector e em todas as localidades, restou apenas às cooperativas a possibilidade de manterem as actividades de que eram já titulares mas sem grande possibilidade de desenvolvimento.

As cooperativas produzem energia eléctrica para distribuir aos seus sócios (produtores puros) ou, em certos casos, a todos os consumidores da área da respectiva concessão.

Em Itália existem cerca de 40 cooperativas que operam sobretudo

no norte do país (Alto Adige e Val d'Aosta al Friuli), fornecendo energia eléctrica a cerca de 60 comunidades e 50.000 habitantes de entre os quais 20.000 são sócios. A produção é quase exclusivamente de fonte hidráulica (salvo uma modesta co-geração) e atinge um valor de cerca de 310 milhões de Kw/h por ano, dos quais cerca de 270 milhões são distribuídos.

Em Espanha existem 17 cooperativas com cerca de 40.000 membros, 72 trabalhadores e um volume anual de negócios de cerca de 24 milhões de euros.

Em Portugal existem 10 cooperativas cuja actuação está limitada à distribuição em pequenos territórios, sobretudo no norte do país. O volume de vendas ascende a cerca de 50.000 Kw/h por ano, servindo cerca de 10.000 consumidores.

A potencialidade de desenvolvimento das cooperativas eléctricas pode considerar-se real, se forem criadas as condições adequadas a esse desenvolvimento. A promoção da criação de novas cooperativas de produção e venda ou de cooperativas de consumidores de energia eléctrica será um factor importante para o desenvolvimento dos mercados. As condições económicas necessárias são: a existência de fontes de exploração ou aquisição (preferencialmente renováveis); capacidade financeira; capacidade de co-geração (energia – calor) para utilização de outras fontes (subprodutos agrícolas, florestais, etc.); uma rede de auto-produção (própria ou adquirida a terceiros); possibilidade de construção de linhas directas; máxima concentração dos utentes (membros); optimização do ratio entre a procura e a auto-produção para redução dos custos relativos à integração de energia externa; possibilidade de interligação ao sistema para gerir emergências e assegurar a continuidade do serviço e; possibilidade de cessão dos excedentes.

A abertura dos mercados e a expansão da capacidade produtiva nacional é um grande desafio para as cooperativas devido ao incremento

da concorrência mas é também uma fonte de oportunidades para o seu desenvolvimento. Os consumidores organizados em cooperativas poderão expandir a sua actividade, adquirindo maior capacidade produtiva e abrangendo novos territórios. Para os consumidores o benefício poderá ser grande se tal acontecer, uma vez que estas organizações dispõem de condições societárias que poderão permitir a oferta de electricidade com uma melhor relação qualidade-preço.

CAPÍTULO III

**REGULAÇÃO DOS MERCADOS**

## 1. DELIMITAÇÃO DE CONCEITOS

O Estado, enquanto sociedade politicamente organizada, tem como missão principal estabelecer as regras de conduta sociais, com vista a alcançar os objectivos definidos, para desenvolvimento do bem comum dos seus cidadãos. A esta função de estabelecimento de regras pode dar-se o nome de regulação. Regulação é, portanto, num sentido amplo, o estabelecimento de regras.

Dentro desta noção ampla de regulação podemos encontrar diversas ferramentas que os poderes públicos utilizam para estabelecer as normas de acordo com as políticas delineadas. Desde logo a regulação feita através de instrumentos legislativos clássicos, ou seja, o exercício do poder legislativo. Mas igualmente, através do exercício do poder administrativo, o Estado fixa determinadas regras em concretização desses instrumentos e, portanto, também se pode afirmar que a função administrativa é uma função de regulação. No exercício da sua actividade administrativa, seja central, regional ou local, o Estado intervém em todos os campos de actividade social e, particularmente, no que diz respeito ao objecto deste estudo, na economia.

A intervenção do Estado na economia ou, melhor dizendo, o grau dessa intervenção é uma matéria de grande importância e encontra-se hoje no próprio cerne do debate político e na base da definição do modelo social para os países e, de forma mais alargada, para a União Europeia. Parece pacífico aceitar a ideia que o Estado deve intervir na economia, mesmo numa perspectiva ultra-liberal, quanto mais não seja através da fixação e garantia de funcionamento das regras de mercado. A grande disputa politico-ideológica prende-se com o grau dessa intervenção e as formas de o fazer.

Numa perspectiva liberal, o mercado resolve os problemas da for-

ma mais eficiente possível. Portanto, o papel do Estado deve limitar-se a deixar funcionar os mercados e assegurar as condições mais gerais como a segurança das transacções, a resolução de conflitos, etc. Nesta perspectiva o grau de intervenção do Estado na economia deve ser o menor possível. Aliás, se o mercado é a forma mais eficiente de resolução dos problemas económicos, qualquer intervenção do Estado só pode criar ineficiências e, portanto, soluções menos adequadas. Este modelo liberal, que deriva de pensadores como Adam Smith tem como premissa essencial o modelo de concorrência perfeita, isto é, uma situação em que existem múltiplos operadores, quer do lado da oferta, quer do lado da procura, em que todos dispõem de informação perfeita sobre o funcionamento e as condições do mercado e em que nenhum operador pode, por si só, alterar essas condições.

Do outro lado do espectro encontramos as teorias socialistas<sup>5</sup>, em que o Estado é visto como a solução mais adequada para a resolução dos problemas sociais, nomeadamente através da intervenção na economia. Esta visão parte da ideia de que o funcionamento da economia é fonte de grandes desigualdades sociais e, portanto, o Estado deve substituir-se aos agentes económicos privados de forma a acautelar a justa distribuição da riqueza e um tratamento igual para todos os cidadãos. O planeamento da economia é a melhor forma de acautelar o suprimento de todas as necessidades.

Entre estes dois pólos teóricos encontramos diversas soluções mais ou menos hermenêuticas e com maior ou menor grau de radicalismo na defesa do modelo económico e social subjacente. Ao longo da história recente, desde o século XIX, consoante os países, podemos encontrar períodos onde cada uma destas soluções foi dominante.

---

<sup>5</sup> O termo “socialista” é utilizado aqui de uma forma muito genérica e sem qualquer tipo de conotação política ou ideológica.

Num período mais recente, verifica-se que a Europa ficou marcada por uma tendência socialista a partir da Segunda Guerra Mundial e até aos finais dos anos 1980. É neste período que nasce o agora chamado “modelo social europeu”, por influência de diversos modelos de assistência social em termos de prestação de serviços como a educação, a saúde, a cultura, entre outros. Nalguns casos pelo facto de os países estarem sob influência directa da União Soviética (países da Europa central e de leste), noutros pela conjuntura política relacionada com a reconstrução necessária após a guerra (por exemplo, o caso da Itália, da França e da Alemanha) e noutros ainda pelo facto de se encontrarem debaixo de um regime ditatorial (o caso de Portugal até 1974 e da Espanha até 1976)<sup>6</sup>.

A partir dos anos 1990, sobretudo pela influência dos modelos britânico (governo de Margaret Thatcher) e norte-americano (governo de Ronald Reagan), esta tendência inverteu-se e foram novamente as ideias liberais que predominaram, continuam a predominar e até mesmo a aprofundar-se.

Hoje em dia, na Europa, em geral, e nos países da União Europeia, em particular, o modelo dominante é o da economia de mercado, ou seja, um modelo de estrutura liberal em que o princípio é o de que o livre funcionamento dos mercados é a melhor forma de atingir o bem-estar social. O próprio Tratado da Comunidade Europeia refere, no seu artigo 4º “o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”.

De qualquer forma, seria excessivo dizer que a Comunidade Europeia é um espaço de economia liberal pura. De facto, encontramos a par dos princípios relativos à economia de mercado, diversos outros onde

---

<sup>6</sup> O facto de estas ditaduras serem caracterizadas como “fascistas” implica, obviamente, a rejeição de um modelo socialista em termos políticos. Mas, para o objecto deste estudo, o importante é realçar que a presença do Estado na economia tinha um grau muito elevado, quer nos países de modelo puramente socialista, quer nos países de ditadura fascista.

se mostra uma preocupação por temas não económicos e que têm um reflexo na economia. Ou seja, prevê-se e promove-se a intervenção da Comunidade e dos Estados-membros em áreas que, embora afectem o livre funcionamento dos mercados, são consideradas fundamentais para o bem-estar dos cidadãos, como é o caso da protecção do ambiente, da saúde e dos consumidores, entre outras.

De particular importância, para o objecto do presente estudo, são as regras relativas aos serviços de interesse económico geral, em particular o artigo 16º do Tratado da Comunidade Europeia onde é dito que “atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a Comunidade e os seus Estados-membros, dentro do limite das respectivas competências e dentro do âmbito de aplicação do presente Tratado, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões”. É importante deixar algum espaço para que se possam esclarecer as diversas questões que esta norma coloca e as suas implicações.

Desde logo, verificamos que existem determinados serviços de natureza económica que estão sujeitos a regras específicas dado o seu carácter de “interesse geral”. O Tratado não esclarece quais são esses serviços, nem o que se pode considerar como “interesse geral”. Para nós tratam-se de serviços que funcionam com base nas regras de mercado (daí a sua natureza “económica”) e que são essenciais à vida, à saúde e à participação social plena dos cidadãos. Em síntese, são serviços essenciais. Neste conceito incluem-se, naturalmente, os serviços energéticos, designadamente o fornecimento de electricidade e de gás, uma vez que são, hoje em dia, essenciais para qualquer cidadão, não apenas para a sua vida e saúde, mas igualmente para a sua participação social plena. De facto, é difícil imaginar que um cidadão possa participar plenamente na sociedade actu-



al sem acesso a estes serviços. Por isso, é necessário ter em conta, quando falamos da regulação da energia, que estamos a falar da regulação de serviços de interesse económico geral.

O citado artigo 16º realça que estes serviços ocupam uma posição de destaque no conjunto dos valores comuns da União. Embora esta formulação seja muito vaga e indeterminada, podemos considerar que aqui está espelhado o que normalmente se designa por “modelo social europeu”. Quer isto dizer que a Comunidade Europeia, embora seja um modelo estruturalmente liberal, pretende preservar um carácter social, que é herança, em muitos Estados-membros, de uma forte intervenção dos poderes públicos na economia. Os “valores comuns” são valores de ordem social. Assim, a regulação destes serviços terá em consideração os aspectos relativos ao funcionamento dos mercados mas igualmente critérios que enformam determinadas funções sociais.

A promoção da coesão social e territorial é outro dos factores a ter em conta no que concerne à regulação destes serviços. Tal significa que o fornecimento de energia ajuda a aproximar os cidadãos, quer a nível social, quer a nível territorial. De facto, as desigualdades sociais surgem, muitas vezes, pela exclusão de alguns cidadãos devido à sua situação geográfica. O fornecimento dos serviços de interesse económico geral deve ser feito de forma a aproximar as populações em termos de oportunidades. Este princípio tem reflexos muito grandes para os consumidores finais, implicando, por exemplo, a uniformidade tarifária em todo o território ou a convergência de tarifas entre locais menos favorecidos e os outros. Os reguladores têm, portanto, que ter em conta este factor.

Por fim, o artigo mencionado refere que os serviços de interesse económico geral têm determinadas “missões” a cumprir e incumbe à Comunidade e aos Estados-membros zelar por um funcionamento adequado ao seu cumprimento. Trata-se aqui do reconhecimento de que estes servi-

ços, dado o seu carácter essencial, devem estar sujeitos a regras específicas que assegurem a todos os cidadãos o acesso aos mesmos e em condições de elevada qualidade e protecção. A estes princípios que devem nortear a prestação dos serviços de interesse económico geral pode dar-se o nome de “obrigações de serviço público” ou de “serviço universal”, às quais será dedicado o próximo capítulo e que, como tal, para ele remetemos para uma visão mais aprofundada.

Em síntese, a Comunidade Europeia adopta como princípio de base a economia de mercado e, em consequência, a ideia de que o livre funcionamento dos mercados é a solução mais eficiente para aumentar o bem-estar social. Apesar disso, reconhece-se a necessidade de intervenção da própria Comunidade e dos Estados-membros para alcançar certos objectivos.

As razões que justificam este modelo “híbrido” são diversas, desde os factores históricos, que atrás referimos, passando por factores políticos relacionados com a diversidade cultural dos diversos Estados-membros da União e por razões de equidade social, até a razões de natureza económica.

De facto, existem razões de natureza económica que justificam a intervenção do Estado, enquanto regulador, mesmo tendo subjacente um modelo liberal. A premissa liberal do funcionamento dos mercados não se verifica quando olhamos para o estado actual dos mercados relativos aos serviços de interesse económico geral, particularmente no domínio da energia.

Em primeiro lugar porque não existe ou é muito limitada a concorrência do lado da oferta. Ou seja, não existe um número suficiente de operadores económicos que permitam assegurar um correcto funcionamento do mercado. Como vimos no capítulo anterior, nos três países analisados, a oferta de energia está nas mãos de poucos operadores que detêm quotas

de mercado muito elevadas. Por outro lado, o facto de estes serem serviços de rede implica a existência de monopólios naturais em diferentes actividades.

Outra razão que justifica a intervenção do Estado, enquanto regulador, prende-se com o facto de que existe uma grande assimetria de informação entre os profissionais, de um lado, e os utentes e consumidores, do outro. O modelo de livre concorrência tem como premissa a existência de informação perfeita por todos os operadores o que, na prática, não acontece. Os consumidores finais estão, normalmente, numa posição de inferioridade no que diz respeito à informação. Portanto, ainda que existissem diversos operadores, o mercado não funcionaria de forma correcta por causa do desequilíbrio existente entre profissionais e consumidores. Desta forma, é ao regulador que compete assegurar o restabelecimento de uma igualdade material, tanto quanto possível, nas condições económicas em que é prestado o serviço.

A constatação de que os mercados não são perfeitos leva à conclusão de que é necessária a existência de regulação. E não apenas a regulação geral de garantir a segurança das transacções ou a existência de mecanismos de resolução de conflitos, mas sim uma regulação administrativa, de carácter económico, influenciando e modelando os próprios mercados. Obviamente, à luz do modelo liberal que lhe está subjacente, a regulação apenas se deve fazer na medida em que for necessária a resolução das falhas do mercado e sempre com o objectivo de assegurar os mesmos resultados que existiriam caso o mercado funcionasse em condições de concorrência perfeita.

Dito de outra forma, partindo da ideia de que o perfeito funcionamento do mercado é a solução óptima para o aumento do bem-estar social e constatando-se que, por diversas razões, o mercado não está a funcionar, então compete ao regulador intervir de forma a que o comportamento dos

operadores e os resultados alcançados sejam iguais ou o mais perto possível dos que seriam alcançados numa situação ideal, mesmo que tal implique a fixação directa de tarifas e preços. Para o fazer, o regulador deve dispor dos poderes e das ferramentas adequadas, quer em termos substanciais, quer em termos do desenho orgânico que adopta.

Em conclusão, o objecto deste estudo, quando falamos em regulação, é a regulação económica enquanto tarefa administrativa do Estado de intervenção na economia. Em seguida veremos quais os modelos possíveis para esta intervenção e as soluções que foram adoptadas nos países estudados.

## **2. MODELOS: CONTROLO DIRECTO GOVERNAMENTAL E AGÊNCIAS INDEPENDENTES**

A intervenção do Estado na economia pode fazer-se de acordo com diversos modelos de organização distintos. Para compreender melhor a situação existente em Espanha, Itália e Portugal é necessário fazer um enquadramento destes modelos que auxiliará a compreender algumas soluções adoptadas.

Uma das formas de intervenção do Estado na economia é através de uma acção directa sobre os mercados controlada directamente pelo órgão administrativo central, regional ou local. Este modelo tem por base a criação de uma ou várias empresas públicas, as quais detêm o monopólio da actividade e fornecem directamente aos consumidores o respectivo serviço. Como vimos, este foi o modelo dominante na maioria dos países europeus até ao final dos anos 1980, no que diz respeito aos mercados

energéticos. Esta solução é extremamente eficaz, uma vez que o Estado, e só ele, pode fixar todas as condições comerciais e actuar de acordo com os princípios que definiu ou para os quais está mandatado, sejam eles puramente políticos, sociais ou económicos. No entanto, apesar de eficaz, esta solução é extremamente ineficiente em termos económicos. A existência de um monopólio tem como consequência a fixação de preços desproporcionais e implica, para os consumidores, a impossibilidade de escolha ou de comparação. Igualmente, a falta de concorrência é um factor que impede a inovação. Em consequência, o volume de riqueza ou de bem-estar social é menor, ainda que, pode argumentar-se, essa riqueza esteja mais bem repartida.

As iniciativas de liberalização nos anos 1990 por parte da União Europeia implicaram a separação da função do Estado enquanto prestador do serviço e enquanto regulador, uma vez que essa era a única forma de se poder garantir um funcionamento adequado dos mercados. Portanto, o Estado deixou de poder estabelecer directamente as condições de mercado através das empresas que detinha. Paralelamente, como vimos, este movimento foi acompanhado pela privatização total ou parcial das empresas anteriormente monopolistas.

A possibilidade de entrada de novos operadores privados no mercado e o desmembramento dos monopólios públicos implicou também a procura de novas soluções para a regulação dos mercados.

A separação entre o Estado-prestador e o Estado-regulador implica a atribuição desta função a um organismo da administração pública. Não nos podemos esquecer que a regulação continua a ser uma função administrativa do Estado.

Dentro desta ideia duas hipóteses são possíveis: ou atribuir competências para a regulação dos mercados a um Ministério ou Direcção-Geral ou instituto público de tipo clássico, ou a criação de uma entidade reguladora independente com essas mesmas funções.

A diferença entre estes dois modelos reside essencialmente no facto de que no caso de a regulação ser atribuída a uma entidade ministerial, as decisões dessa entidade estão sujeitas ao mecanismo tradicional de tutela administrativa e, portanto, podem ser controladas hierarquicamente a nível político. Por seu lado, a criação de uma agência independente implica que as suas decisões só estejam dependentes de uma revisão por parte dos organismos judiciais, isto é, os tribunais e que, portanto, elas sejam independentes de tutela administrativa.

Outra diferença que podemos encontrar entre estes dois modelos reside no facto de que os organismos ministeriais não têm autonomia financeira, ao contrário do que acontece normalmente no caso das agências independentes. Este aspecto é igualmente muito importante. O custo relacionado com o funcionamento das entidades reguladoras deve ser, de alguma forma, financiado.

No caso dos organismos ministeriais o seu financiamento provém directamente do orçamento do Estado e, dessa forma, o seu custo é suportado pelos contribuintes em geral. Tal implica que os meios financeiros ao dispor do regulador e, conseqüentemente, a medida de possibilidade da sua intervenção dependem da proposta política do Governo. Mesmo no caso dos institutos públicos de formato clássico, isto é, com orçamento próprio, as suas receitas derivam, quase exclusivamente, de dotações orçamentais.

Pelo contrário, quando se fala em autonomia financeira, no caso das entidades reguladoras independentes, estamos a falar do facto de o seu orçamento ser independente do orçamento do Estado, tendo, portanto, receitas próprias. Neste caso, o custo do funcionamento das entidades reguladoras é suportado directamente pelos consumidores dos serviços regulados através das respectivas tarifas. A lógica subjacente a este modelo é a de que se o regulador tiver condições efectivas de independência, a sua actuação

permitirá reduzir os preços de monopólio numa proporção superior ao próprio custo da regulação. Dito de outra forma, os consumidores beneficiam porque o custo associado à regulação é muito inferior ao benefício da sua actuação de forma independente.

O primeiro modelo tem mais tradição na Europa continental, ao passo que o segundo é inspirado nas sociedades anglo-saxónicas como os Estados Unidos e o Reino Unido. Apesar disso, o modelo económico liberal subjacente à construção do Mercado Interno é também ele inspirado no modelo Estado Unidense e, em consequência, como veremos, a solução das agências independentes é a que tem vindo a ser desenvolvida nos Estados-membros. Obviamente, a procura de uma solução contrária às tradições administrativas e culturais nem sempre é pacífica e implica uma série de compromissos e soluções mistas.

Assim, quando falamos de agências independentes estamos-nos a referir essencialmente à não existência de tutela administrativa directa e a uma autonomia financeira. Não se trata aqui da independência dos organismos de regulação em face dos interesses regulados ou dos operadores económicos. Esta é também uma característica importante para assegurar uma boa regulação, que veremos mais adiante quando analisarmos os poderes e as competências dos reguladores. Mas, neste estudo, a classificação de agência independente refere-se apenas à independência administrativa porque a outra vertente, a independência face aos operadores económicos é, para nós, uma condição que deve existir em qualquer caso, independentemente do modelo escolhido. Portanto, quer se trate de uma agência independente, quer se trate de um organismo administrativo sujeito a tutela ministerial, em ambos os casos deverá existir independência em relação aos regulados. Para garantir essa independência devem ser postas em prática diversas regras que veremos mais à frente.

Em seguida veremos quais as soluções adoptadas pelos países

objecto deste estudo e também as soluções que foram encontradas a nível comunitário para dar resposta a alguns problemas suscitados pela falta de competências específicas nesta área.

### **3. A REGULAÇÃO A NÍVEL DA UNIÃO EUROPEIA**

A União Europeia não dispõe de uma política energética comum, como vimos. No entanto, no âmbito da construção do Mercado Interno ela dispõe de diversos poderes que afectam de forma substancial a forma como é levada a cabo a regulação nacional em cada Estado-membro. Embora não se possa falar de uma competência reguladora, no sentido de regulação económica de âmbito administrativo, é verdade que as funções da Comunidade são também funções de regulação num sentido mais geral.

Desde logo, a nível legislativo, é à Comunidade Europeia que compete a iniciativa legislativa de harmonizar as regras dos Estados-membros com o objectivo de criação do Mercado Interno. Por aí, a influência nos modelos nacionais de regulação é grande, particularmente na tendência de favorecimento do modelo das agências independentes.

São duas as Direcções Gerais da Comissão Europeia com competências nesta área. A Direcção-Geral de Transportes e Energia (DG TREN) e a Direcção-Geral da Concorrência (DG COMP). As competências da DG TREN são sobretudo no sentido de estabelecer e monitorizar a implementação do Mercado Interno na área da energia, sendo que a DG COMP tem uma actuação *ex post* garantindo o cumprimento das regras relativas à concorrência.

A DG TREN é a Direcção-Geral responsável pelo estabelecimento



do Mercado Interno da Energia e, como tal, as Directivas de 2003 que liberalizaram os mercados da electricidade e do gás natural, tiveram origem neste organismo. Tendo já estabelecido o quadro legal, a competência da Comissão, enquanto guardiã dos tratados e órgão fiscalizador da aplicação das regras comunitárias, passa pela garantia que tais Directivas serão transpostas pelos Estados-membros, dentro dos prazos adequados, e que as suas normas são efectivamente cumpridas.

A DG TREN publica relatórios e estudos que avaliam a evolução dos mercados nos diversos Estados-membros e o grau de implementação das regras comunitárias. Embora tal competência não possa ser considerada como uma função reguladora, ela tem o mérito de tornar mais acessível ao público em geral, aos reguladores nacionais e aos operadores económicos, o estado de situação nos diversos países, fornecendo também elementos de comparação. Não se deve menosprezar a eficácia destas publicações em termos de influência no comportamento dos diversos interessados. De facto, embora não tenham um poder vinculativo, estas publicações colocam alguma pressão política sobre os Estados-membros que se encontram mais atrasados em termos de aplicação das regras o que, por vezes, tem o correspondente resultado de fazer acelerar os processos para cumprimento dos objectivos. Aliás, como veremos mais adiante, a publicação de decisões, estudos e relatórios é uma das ferramentas importantes para a regulação, não apenas em termos da transparência das actuações dos próprios reguladores mas igualmente como factor de motivação de cumprimento das respectivas regras.

Para além destas funções de fiscalização e de monitorização do cumprimento das regras comunitárias, a Comissão tem igualmente um papel directamente relacionado com os reguladores nacionais. Em 11 de Novembro de 2003 foi estabelecido o Grupo Europeu de Reguladores da Electricidade e do Gás que é um órgão de consulta da Comissão, composto

pelos reguladores nacionais da electricidade e do gás. O grupo deve auxiliar a Comissão na tomada de decisões relativas ao estabelecimento do Mercado Interno. O objectivo da criação deste Grupo é, também, o de conseguir uma aplicação uniforme das regras comunitárias em todos os Estados-membros. Assim, a Comissão tem uma forte influência na forma como a regulação é feita ao nível nacional porque, através deste Grupo, estabelece os padrões para a regulação. É verdade que o grau de influência da Comissão neste Grupo está, de certa forma, limitado porque se trata apenas de um grupo consultivo e a Comissão não pode, de forma vinculativa, orientar as acções dos reguladores nacionais. Apesar disso, o facto de ser a Comissão a responsável última pela avaliação do funcionamento do Mercado Interno e pela garantia da aplicação uniforme das regras comunitárias, o seu papel, no âmbito deste Grupo é muito importante.

Relativamente à DG COMP, esta tem por função assegurar o cumprimento das regras da concorrência. Como vimos no capítulo anterior, estamos perante mercados onde existem situações de monopólio ou de posição dominante em quase todos os segmentos do mercado. Esta Direcção-Geral tem como papel garantir o cumprimento das regras relativamente ao abuso da posição dominante, o controlo das concentrações, o estabelecimento de práticas concertadas contrárias à concorrência e, por fim, relativamente ao cumprimento das regras relativas aos auxílios de Estado.

Não é objecto deste estudo entrar em pormenores relativamente à questão do controlo da concorrência *ex post*, ou seja, após o estabelecimento das condições de mercado. Também não nos debruçaremos sobre as questões relativas à coordenação das acções dos reguladores sectoriais (reguladores dos mercados da energia) e os reguladores transversais (autoridades da concorrência), pois tal reveste uma complexidade que mereceria um estudo à parte. Apesar disso, dada a relevância particular para os serviços energéticos, veremos algumas consequências das regras relativas aos auxílios de Estado.

Como vimos anteriormente, os serviços energéticos são serviços de interesse económico geral e, dessa forma, caem no âmbito de aplicação do artigo 16º do Tratado da Comunidade Europeia. Vimos igualmente que este artigo refere que esses serviços têm um papel especial e determinadas missões de interesse comum a cumprir. Para o cumprimento da função específica, nomeadamente para garantir um serviço universal<sup>7</sup>, as empresas podem ser sujeitas a obrigações específicas de serviço público (por exemplo à prestação do serviço independentemente da localização geográfica dos consumidores).

Mas essas obrigações seguem critérios sociais e não critérios económicos, o que significa que, do ponto de vista estritamente económico, elas representam ou podem representar um prejuízo. De facto, se considerarmos a título de exemplo o fornecimento de electricidade independentemente da localização geográfica dos consumidores, facilmente perceberemos que em determinadas zonas de difícil acesso e com consumidores pouco numerosos, não é compensador fornecer o serviço devido aos elevados custos que tal pode representar. Por isso, para o cumprimento dessas obrigações os Estados-membros podem estabelecer regimes de financiamento do serviço universal para compensar os custos da sua prestação.

Ora, o Tratado, no seu artigo 87º, proíbe em princípio os auxílios de Estado às empresas uma vez que tal é susceptível de distorcer as regras da concorrência. É o artigo 16º que excepciona as ajudas de Estado para os serviços de interesse económico geral.

Isto significa que, em princípio, os Estados não poderão auxiliar financeiramente as empresas excepto para garantir as obrigações de serviço público. Portanto, compete à DG COMP assegurar que caso sejam da-

---

<sup>7</sup> No capítulo seguinte faremos uma análise mais desenvolvida das obrigações de serviço público que entram dentro do conceito de serviço universal.

dos auxílios de Estado a estas empresas, eles correspondam efectivamente ao financiamento das obrigações de serviço público, fixadas de forma objectiva e não discriminatória e que não se trata de um financiamento susceptível de prejudicar a concorrência.

Em síntese, os organismos responsáveis pela “regulação” ao nível da Comunidade Europeia são duas Direcções-Gerais, cada qual com responsabilidade numa determinada área. São organismos de carácter administrativo, sem verdadeiras funções de regulação.

Em face disto, é relevante perguntar se deveria existir ou não um regulador para a área da energia a nível comunitário. Sem prejuízo da avaliação que faremos sobre a forma de funcionamento destas instituições, poderemos desde já dizer que, neste momento não faz sentido a existência de um regulador europeu. Desde logo porque não existe uma política comum europeia para o sector da energia e, para mais, não existe um mercado europeu. Criar um regulador, nestas condições, seria criar um organismo que não tinha nem como, nem o que regular.

Veremos então, em seguida, qual o desenho institucional nacional dos reguladores nos países objecto deste estudo.

#### **4. O DESENHO ORGANIZACIONAL DOS REGULADORES NACIONAIS**

Portugal e a Itália optaram pelo estabelecimento de agências independentes, ao contrário do que acontece com a Espanha que permanece com um organismo de regulação de tipo mais clássico, sujeito à tutela directa do respectivo ministro. Mais uma vez, alertamos para o facto de que a

classificação como agência independente apenas tem que ver com a questão da existência de tutela administrativa e não diz respeito à questão da independência do organismo em face dos interesses regulados.

Em Portugal é a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) o organismo responsável pela regulação da electricidade e gás natural, que actua de acordo com as competências estabelecidas nos respectivos estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril. Como se pode ler no artigo 1º dos estatutos, a ERSE é uma pessoa colectiva de Direito Público dotada de autonomia administrativa e financeira e dispõe de património próprio. Ora, a autonomia administrativa e financeira é, precisamente, a característica que nos permite afirmar estarmos perante uma agência independente. De facto, as decisões da ERSE não podem ser alvo de recurso administrativo e não podem ser alteradas pelo ministro titular da pasta da energia. Por outro lado, o orçamento da ERSE é elaborado pela própria entidade, sendo sujeito a aprovação pelo ministro responsável e integra posteriormente o orçamento de Estado. Apesar disso, as receitas provêm, essencialmente, de pagamentos das entidades concessionárias das redes de transporte de electricidade e de gás natural e são repercutidas nas tarifas. Repare-se que o facto de o orçamento ser aprovado pelo respectivo ministro e fazer parte integrante do orçamento do Estado não lhe retira a independência financeira, uma vez que é o Conselho de Administração da entidade reguladora que elabora o orçamento e as receitas não provêm do orçamento de Estado<sup>8</sup>.

Em Itália o organismo responsável pela regulação da electricidade e do gás natural é a *Autorità per l'Energia Elettrica e il Gás* (AEEG), instituída pela lei n.º 481 de 14 de Novembro de 1995. Como expressamente se pode ler nessa lei, a Autoridade opera com plena autonomia e independên-

---

<sup>8</sup> Ainda assim, esta disposição revela um certo recuo na atribuição de independência financeira da ERSE.

cia de juízo e valoração, sendo esses os pressupostos da regulação. Mais uma vez, explicitamente se consagra o princípio da autonomia administrativa. À semelhança do que acontece em Portugal, a AEEG tem como fonte principal de receitas as contribuições dos operadores do mercado, que são posteriormente repercutidas nas tarifas, não estando o seu orçamento dependente das receitas provenientes do orçamento geral do Estado. Trata-se portanto de uma agência administrativa independente.

Em Espanha é a *Comisión Nacional de Energia* (CNE) o organismo responsável pela regulação dos mercados da electricidade e do gás natural, criada pela lei 34/1998, de 7 de Outubro, cujo regulamento foi aprovado pelo decreto real 1339/1999, de 31 de Julho. Nos termos deste decreto real, a CNE é um organismo público com personalidade jurídica, património próprio e plena capacidade de actuação, adstrita ao ministério da indústria e energia. Esta formulação, como facilmente se pode constatar, é diferente dos casos da ERSE e da AEEG. De facto, logo por esta disposição se pode verificar que a CNE é um instituto público de tipo clássico, uma vez que se encontra no âmbito de um ministério e as suas decisões são, em regra, recorríveis para o respectivo ministro. Para mais, as disposições seguintes do referido decreto real sujeitam a CNE aos procedimentos gerais da administração pública espanhola. Trata-se, portanto de um modelo de regulação baseado nos modelos clássicos de Direito Administrativo de tradição continental europeia. Apesar disso, é de assinalar algumas características de independência administrativa e financeira, designadamente o facto de existirem algumas excepções à possibilidade de recurso hierárquico e ao facto de ter património próprio sustentado essencialmente por participações dos operadores de mercado de acordo com critérios objectivos fixados na lei. O orçamento da CNE é aprovado pelo respectivo ministro, mediante proposta da própria entidade, e faz parte integrante do orçamento do Estado, situação semelhante à de Portugal.

É lícito questionar se esta diferença de modelos entre Portugal e a Itália, por um lado, e a Espanha, por outro, tem consequências ou não ao nível da forma como é feita a regulação e a implementação da liberalização dos mercados. A relevância desta questão é evidente: se o modelo de regulação tem influência na regulação em si e nos objectivos que se pretendem alcançar, então poderemos dizer que o desenho económico que se pretende dar ao mercado interno traz consigo, de forma subjacente, um determinado modelo de regulação que todos os Estados-membros terão que adoptar, sob prejuízo de não se conseguirem alcançar esses objectivos. Sem prejuízo da avaliação que faremos noutro capítulo, podemos, desde já, dizer que sim. Como veremos adiante, a tutela administrativa a que está sujeita a CNE implica decisões que têm uma maior consideração política do que o que acontece nos outros dois Estados-membros. Como tal, a regulação tem um carácter mais nacional uma vez que é afectada pelas circunstâncias políticas do momento. Por outro lado, este modelo de regulação não é compatível com a criação de mercados comuns. De facto, se olharmos para o caso do mercado ibérico de electricidade, poderemos dizer que tal ideia não é compatível com uma regulação cujas decisões podem ser afectadas pela administração pública e, conseqüentemente, por um governo, de apenas um dos países. Para funcionar em condições de igualdade, de ambos os lados da fronteira, o mercado ibérico necessitaria de uma regulação conjunta e sujeita aos mesmos critérios. Veremos depois em mais detalhe esta questão e se poderemos eventualmente extrapolar as conclusões para o domínio europeu.

Para terminar, importa referir que em todos os países objecto deste estudo foi adoptada a solução de ter um regulador único para o mercado da electricidade e do gás natural. À partida nada impediria a existência de dois organismos distintos para regular cada um dos mercados. Mas a semelhança do quadro legislativo a nível comunitário para os dois sectores,

mais ainda do que as respectivas condições e características dos mercados e dos serviços, justificam uma regulação conjunta da electricidade e do gás natural.

Em seguida veremos quais as ferramentas e mecanismos existentes para, por um lado, garantir a independência dos reguladores face aos interesses regulados e, por outro, permitir uma responsabilização dos reguladores pelas suas acções.

## **5. INDEPENDÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO**

Independentemente do modelo escolhido pelos Estados-membros para efectuar a regulação, é sempre necessário assegurar que as decisões dos reguladores são independentes e não influenciadas pelos próprios regulados. A eficiência do mercado depende, em larga medida, da eficiência da regulação. Se as decisões dos reguladores não forem independentes dos operadores económicos, então a regulação não conseguirá corrigir as falhas dos mercados porque actuará em função dos interesses das próprias empresas que dispõem de um poder de mercado significativo.

São várias as causas que podem levar a uma falta de independência dos reguladores. Desde logo existe o perigo da captura dos reguladores pelos regulados. Não podemos esquecer que o sector da energia é um sector extremamente complexo. O conhecimento desta área é muito específico e o regulador deve ter um bom conhecimento não apenas da forma de funcionamento dos mercados mas também das questões técnicas que tais serviços implicam. Em todos os países objecto deste estudo existe um critério geral mediante o qual os titulares dos conselhos de administração das enti-



dades reguladoras devem ser pessoas de reconhecido mérito profissional e conhecimento do sector. Encontrar as pessoas adequadas para o papel de regulador é difícil, na medida em que pode implicar a escolha de pessoas ligadas, nesse momento ou no passado, às empresas que irão regular. Por outro lado, importa igualmente assegurar que a função de regulador é exercida sem que se possa ter em vista o regresso das pessoas que exerceram os respectivos cargos de regulação às empresas que foram sujeitas a essa regulação<sup>9</sup>.

Desta forma, é importante analisar as regras que existem em termos de nomeação, exercício do mandato, destituição e incompatibilidades nos respectivos países, para ver como é assegurada a independência dos reguladores face aos interesses regulados. Posteriormente analisaremos igualmente estes critérios no que concerne a Comissão Europeia porque, apesar de esta não ser um verdadeiro organismo regulador, como vimos, tem importantes competências e responsabilidades ao nível da regulação e consideramos que os mesmos critérios poderão ser, eventualmente, aplicáveis a este órgão. Finalmente abordaremos a questão relativa à responsabilização dos reguladores, uma vez que independência não pode significar irresponsabilidade e devem existir mecanismos que permitam algum grau de controlo das decisões tomadas pelos reguladores.

## A) NOMEAÇÃO DOS REGULADORES.

Os organismos de regulação são organismos da administração pública do Estado. É importante sublinhar este facto. A regulação é o exercício de uma função administrativa do Estado. O facto de poder ser realiza-

---

<sup>9</sup> A doutrina norte-americana chama a este fenómeno o efeito “*revolving door*” ou “*porta-giratória*”, em que uma pessoa vem de uma das empresas reguladas, passa pelo papel de regulador e, quando o termina, regressa novamente à empresa regulada.

da por agências independentes e, portanto, não estar sujeita a tutela administrativa, não lhe retira o seu carácter público administrativo.

Esta observação prévia serve para realçar o facto de que a nomeação dos reguladores deve ser uma competência do órgão executivo, pelo facto de se tratar de uma função administrativa do Estado. Ou seja, é ao governo de cada país que compete designar as pessoas titulares dos cargos nos organismos de regulação.

Este facto não é incompatível com a natureza independente dos organismos de regulação. Se é verdade que, ao nível da nomeação, o regulador necessita da confiança política do respectivo ministro, o importante é que durante o período do exercício das funções, as decisões dos reguladores não possam ser modificadas ou impostas pela tutela.

Por isso, em todos os países objecto deste estudo é o governo nacional que nomeia os reguladores, sendo essa uma competência do ministro que detém a pasta da energia. Isto não significa que não possa existir algum grau de controlo político por parte de outros organismos do Estado, nomeadamente pelos parlamentos.

Em Itália, a nomeação, formalmente, é feita pelo Presidente da República e a comissão parlamentar competente elabora um parecer vinculativo por maioria qualificada dos seus membros sobre a proposta do governo. Quer isto dizer que na nomeação dos membros dos conselhos de administração da autoridade de regulação participam diversos órgãos de soberania. No entanto continua a ser o governo a ter o papel fundamental de escolher as pessoas concretas para o cargo.

De forma semelhante, em Espanha, os membros do conselho de administração da CNE são nomeados pelo governo, sob proposta do ministro competente, mas após debate parlamentar para verificar o cumprimento, por parte dos candidatos, das condições exigidas pela lei. Mais uma vez, a intervenção do órgão parlamentar existe mas não é a decisiva.

Por seu turno, em Portugal, é também ao governo que compete a nomeação dos titulares dos cargos, sob proposta do ministro da tutela, mas aqui sem qualquer intervenção do parlamento ou de qualquer outro órgão de soberania do Estado.

## B) O EXERCÍCIO DO MANDATO

Mais importante do que a nomeação dos reguladores, no que diz respeito à garantia da sua independência perante os interesses regulados, é a forma como é desenhado o exercício do respectivo mandato.

Desde logo, é importante assegurar um período grande de mandato, preferencialmente superior ao de uma legislatura. De facto, se considerarmos que é ao governo que compete a nomeação dos reguladores, se o seu mandato for inferior ao de uma legislatura, a sua eventual recondução será avaliada pelo mesmo ministro que inicialmente os nomearam. Ora, se a actuação dos reguladores ficar sempre sob a perspectiva de uma eventual avaliação política em termos de uma futura recondução, então a sua actuação não terá todas as garantias de independência.

Para além disso, é igualmente importante assegurar que os mandatos apenas sejam renováveis uma ou duas vezes (preferencialmente apenas uma, se o mandato for superior à duração de uma legislatura), de forma a assegurar que as mesmas pessoas não possam ficar no cargo por demasiado longos períodos de tempo.

Em Portugal o mandato dos membros do conselho de administração da ERSE tem a duração de cinco anos, podendo ser renovado apenas uma vez. Assim, garante-se uma duração do mandato superior ao da legislatura, bem como a impossibilidade de renovação do mandato mais do que uma vez.

Por seu turno, em Itália, os membros da AEEG são nomeados por

um período de 7 anos, sem possibilidade de renovação do mandato. Consagra-se aqui um período bastante alargado, superior ao de uma legislatura, mas sem possibilidade de renovação.

Em Espanha a situação é ligeiramente diferente. O mandato dos membros do conselho de administração da CNE tem a duração de seis anos apenas podendo ser renovado uma vez, pela mesma duração. No entanto, os membros do conselho de administração são renovados parcialmente cada três anos. Isto significa que, após a renovação de cinco dos nove membros no total, decorre um período de três anos até à renovação dos outros quatro membros. Trata-se de um sistema *sui generis* que tem como principal consequência o facto de poder existir um factor político na renovação dos cargos. De facto, embora a duração do mandato seja superior ao de uma legislatura, o facto de os membros serem parcialmente substituídos de três em três anos implica que, na mesma legislatura, o governo pode substituir todo o conselho, ficando os membros cuja renovação se faça durante essa mesma legislatura, sob escrutínio político. Não nos parece que este seja um dos melhores sistemas para a nomeação dos reguladores pelas razões anteriormente expostas.

No mesmo sentido de assegurar a independência dos reguladores durante o exercício do seu mandato, é fundamental consagrar na lei um estrito regime de incompatibilidades.

Estas incompatibilidades devem existir não apenas durante o período efectivo do cargo mas igualmente durante algum tempo após para evitar o efeito “*revolving-door*”.

Como é evidente, durante o período de exercício do mandato não deve ser permitido aos reguladores exercerem cargos que sejam incompatíveis com a natureza das suas funções, designadamente em empresas alvo da regulação ou por elas afectadas. Mas, para além disso, o exercício desta função tem um elevado nível de responsabilidade e, portanto, deve

existir, em nossa opinião, um regime estrito de incompatibilidades que implique mesmo a impossibilidade de exercício de quaisquer outras funções, públicas ou privadas.

No que diz respeito à extensão do período de incompatibilidade após o exercício do mandato, parece-nos ser importante para assegurar que durante esse exercício os reguladores não sejam tentados a orientar o seu mandato no sentido de posteriormente alcançar um lugar de destaque nas empresas reguladas. Pode eventualmente levantar-se a objecção de que, sendo as pessoas escolhidas para o cargo profissionais dessa área e que, provavelmente fizeram a sua carreira nessa área, o regime posterior de incompatibilidades os prejudicaria gravemente, uma vez que seriam impedidos de procurar trabalho na própria área onde têm mais experiência. Tal argumento não nos parece de aceitar porque, em primeiro lugar, ao aceitar o cargo no organismo regulador as pessoas sabem, à partida, que existem essas limitações e, em segundo lugar, porque o objectivo de assegurar a independência dos reguladores seria gravemente comprometido se não existisse esse regime de incompatibilidades posterior ao exercício do mandato.

Vejamos qual a situação nos diversos países relativamente a estes dois aspectos.

Em Itália não é permitida qualquer tipo de relação entre os titulares do conselho de administração da AEEG e as empresas reguladas, sejam elas relações de consultadoria ou mesmo de deterem quaisquer interesses directos ou indirectos nessas empresas. Mais, as funções de regulador devem ser exercidas em regime de exclusividade, não sendo permitida a acumulação de quaisquer outras funções públicas ou privadas. Esta incompatibilidade relativa às empresas que têm actividades no sector energético prolonga-se por quatro anos após a cessação das respectivas funções.

Em Portugal os membros do conselho de administração da ERSE

não podem ter exercido cargos de chefia ou gerência nas empresas que actuam nos mercados da electricidade e do gás natural até dois anos antes da sua nomeação. Durante o exercício do mandato não podem deter quaisquer interesses, directa ou indirectamente nessas empresas, e não podem igualmente exercer nenhum outro cargo público ou privado à excepção de docentes no ensino superior público. Este regime de incompatibilidades relativamente ao exercício de cargos nas empresas do sector permanece durante um período de dois anos após a cessação de funções. A título de compensação, a ERSE continua a pagar 2/3 da remuneração aos membros cessantes, até que estes sejam contratados para qualquer outro cargo público ou privado.

Em Espanha, os titulares dos cargos na CNE estão sujeitos ao regime geral de incompatibilidades para os titulares de altos cargos públicos, não existindo nenhum regime particular de incompatibilidades. Durante um período de dois anos após o exercício do respectivo mandato, os membros do conselho de administração não poderão exercer quaisquer actividades relacionadas com o sector energético. Para compensar esta limitação é estabelecida uma compensação económica.

Verificamos portanto que em todos os casos existe um regime de incompatibilidades, durante e após a cessação de funções, sendo o exemplo italiano o mais rigoroso neste domínio.

### C) CESSAÇÃO DE FUNÇÕES

Outro aspecto importante a ter em conta quando se fala da independência dos reguladores no exercício das suas funções é o regime de destituição e perda do mandato. Se se permitir que os reguladores sejam demitidos por avaliação de mérito, pode ser comprometida a sua independência. Quer isto dizer que as razões que levam à destituição dos membros

dos conselhos de administração dos órgãos de regulação devem estar claramente enunciadas na lei e serem de natureza objectiva. O ministro da tutela não deve ter poderes para poder demitir os reguladores através de critérios políticos.

Se olharmos para o enquadramento legal em Portugal, Espanha e Itália verificamos que tal acontece em todos eles, ou seja, existe na lei uma série de tipificada de motivos que levam à perda do mandato mas não existe a possibilidade de os membros titulares dos órgãos de administração das entidades reguladoras serem demitidos pelos respectivos governos com base em critérios de mérito sobre a sua actuação.

#### D) A COMISSÃO EUROPEIA

A Comissão Europeia não é um verdadeiro organismo regulador, como foi visto, mas detém importantes competências ao nível da regulação e como tal também deve actuar de forma independente dos interesses regulados e dos interesses dos próprios Estados-membros. Por isso, consideramos importante analisar as regras existentes a nível europeu no que diz respeito aos parâmetros que atrás mencionamos relativos à nomeação, ao exercício do mandato, às incompatibilidades e à forma de cessação de funções.

A Comissão é composta por vinte e cinco comissários escolhidos de entre nacionais de cada um dos Estados-membros e subdivide-se em diversas Direcções-Gerais e serviços. O Presidente da Comissão e os respectivos comissários são nomeados pelo Conselho e sujeitos a aprovação pelo Parlamento Europeu. A duração do seu mandato é de cinco anos podendo ser reconduzidos nas suas funções.

Os comissários devem exercer as suas funções de forma autónoma e independente, não estando sujeitos às instruções dos Estados-mem-

bros nem de quaisquer outras entidades públicas ou privadas. A função de comissário europeu é exercida em regime de exclusividade, não podendo estes exercer mais nenhum cargo, remunerado ou não.

Já no que diz respeito ao regime de incompatibilidades posteriormente ao exercício do cargo, o Tratado da Comunidade Europeia estipula uma norma demasiado vaga, apenas requerendo que os membros da Comissão respeitem os “deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de honestidade e discrição, relativamente à aceitação, após aquela cessação, de determinadas funções ou benefícios”. A verificação desta condição é feita pelo Tribunal Europeu de Justiça a pedido do Conselho ou da Comissão. Isto significa que não existe um regime estrito de incompatibilidade posterior ao exercício do cargo tal como verificámos para as entidades reguladoras nacionais.

A cessação de funções dos membros da Comissão pode resultar de critérios objectivos previstos na lei, mas igualmente por decisão política do seu Presidente. Ou seja, os comissários respondem politicamente perante o seu Presidente. A demissão compulsiva dos membros da Comissão é feita pelo Tribunal Europeu de Justiça a pedido do Conselho ou da Comissão. Para além disso, o Parlamento Europeu pode votar uma moção de censura à Comissão que, em caso de aprovação, implica a demissão colectiva deste órgão.

Mais à frente, quanto fizermos uma avaliação dos critérios existentes para assegurar a independência dos reguladores faremos também algumas observações sobre estes critérios ao nível da Comissão.

## E) RESPONSABILIZAÇÃO DOS REGULADORES

Independência não significa irresponsabilidade. É certo que é necessário assegurar a independência dos reguladores para que estes não



estejam sujeitos às pressões políticas ou que não sejam alvo de captura por parte dos interesses regulados mas tal não significa a inexistência de mecanismos que permitam controlar a sua acção, uma vez que desempenham uma função pública.

Desde logo, não nos podemos esquecer que a regulação dos mercados é uma função administrativa do Estado e, como tal, está sujeita ao princípio da legalidade. Isto significa que as acções dos reguladores devem obedecer às leis e são sempre susceptíveis de impugnação perante os tribunais administrativos com base em violação de critérios legais. Repare-se que aqui não está em causa uma avaliação do mérito das acções dos reguladores, seja ele político ou económico, e portanto não é posta em causa a sua independência. O que aqui está em causa é a actuação de acordo com as regras legais existentes e uma avaliação da conduta dos reguladores, face à lei, por parte de outros órgãos independentes: os tribunais.

O princípio da legalidade de acção da administração pública é um princípio de base de todos os sistemas jurídicos na Comunidade Europeia e, portanto, em qualquer um dos países objecto deste estudo as entidades reguladoras a ele estão sujeitas.

Mas, para além deste critério geral é importante ter outros mecanismos específicos para assegurar a responsabilização dos reguladores. Em primeiro lugar consideramos que deve existir algum tipo de responsabilização perante os parlamentos nacionais, nomeadamente em termos de audições dos reguladores perante comissões especializadas. Não devemos esquecer que os sistemas políticos têm uma base parlamentar e é o Parlamento o órgão que representa o povo e, portanto, assegura directamente a legitimidade democrática. Consideramos portanto que mecanismos de audição dos reguladores perante comissões especializadas do Parlamento não põem em causa a sua independência e, por outro lado, as-

seguram um controlo e legitimidade democrática das suas decisões. Este mecanismo de audição existe em todos os países objecto deste estudo. Em segundo lugar, consideramos que é importante ter um processo de tomada de decisões transparente. Tal implica, por um lado, envolver todas as partes interessadas nesse processo, nomeadamente através de processos de consulta ou salvaguardando nas respectivas estruturas dos organismos de regulação órgãos de consulta onde estejam representados os interesses dos mesmos. Outra forma de aumentar a transparência dos procedimentos é dar publicidade às decisões dos reguladores e, dessa forma, permitir aos interessados, sejam eles profissionais ou consumidores, conhecer os resultados finais. Relacionado com este critério está também a necessidade de justificação específica das decisões dos reguladores. No nosso ponto de vista é importante que os reguladores justifiquem as respectivas decisões, fornecendo argumentos não só para fundamentar a opção escolhida mas também fornecendo os argumentos utilizados para rejeitar outras opções que tenham sido levantadas pelos interessados.

Verificamos que em Itália, Espanha e Portugal, os organismos reguladores estão sujeitos a diversas obrigações de consulta dos interessados e de publicidade das suas decisões e acções, como por exemplo a obrigação de publicação de um relatório anual de actividades, obrigações específicas de consultas dos interessados, publicação das decisões em boletins oficiais e em canais não oficiais como nas páginas da Internet, entre outras. Não nos iremos debruçar especificamente sobre todos estes aspectos mas apenas nos mecanismos de participação dos interessados no processo de tomada de decisões, designadamente no que diz respeito às organizações representativas dos consumidores, analisando previamente quais as competências e ferramentas das entidades reguladoras para levar a cabo a protecção dos consumidores.

## 6. A PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES

A protecção dos consumidores é um objectivo geral da política dos Estados-membros e da União Europeia. Para concretizar este objectivo existem diversos instrumentos e políticas. Um dos princípios que está associado a este objectivo é o da integração das problemáticas específicas da protecção dos consumidores em todas as outras políticas do Estado, dado o carácter transversal daquela. Isto significa que, no âmbito da política energética, os Estados e, em consequência, os reguladores, devem ter especificamente em conta as preocupações dos consumidores. Obviamente que a protecção dos consumidores não é o único objectivo da regulação, ela deverá igualmente ter em conta outros como, por exemplo, o equilíbrio económico e financeiro do sector.

Para assegurar um elevado nível de protecção dos consumidores e por uma questão de verdadeira eficácia da regulação, os reguladores devem possuir competências efectivas em determinados domínios.

Em primeiro lugar, os reguladores devem possuir competência para fixar as tarifas e preços das actividades reguladas. A lógica subjacente à existência da regulação económica é, precisamente, contrariar as falhas de mercado e alcançar os resultados, tanto quanto possível, que existiriam se o mercado funcionasse em condições de concorrência perfeita. Ora, o resultado principal do funcionamento em termos de concorrência perfeita deve ser, logicamente, um adequado preço final do serviço. A função do regulador é impedir as empresas monopolistas ou que detenham uma posição dominante no mercado de alcançarem os ganhos derivados dessa posição. Se os reguladores não puderem fixar as tarifas e preços do mercado regulado, então fica sem base fundamental a própria regulação.

Em segundo lugar, os reguladores devem possuir competências que determinem condições económicas e comerciais dos serviços como os

padrões de qualidade e segurança, entre outros. De facto, não basta fixar o preço do serviço, é necessário estipular em que condições deve ser oferecido o serviço para determinar qual o preço adequado. Por outro lado, para os consumidores, não é suficiente garantir a protecção dos seus interesses económicos, que se expressa pelo binómio qualidade-preço, é igualmente necessário assegurar outros interesses dos consumidores como a acessibilidade geográfica ou a protecção do ambiente.

Finalmente, os reguladores devem possuir ou promover a existência de mecanismos céleres e eficazes de resolução de conflitos de consumo entre os consumidores e os profissionais. A protecção dos consumidores passa, necessariamente, por lhes assegurar um efectivo recurso a meios de efectivação prática dos seus direitos, tanto mais que, como se sabe, estes são normalmente litígios de pequena expressão monetária.

No que diz respeito à fixação das tarifas e preços e à estipulação de outras condições contratuais, deixaremos essa análise para o capítulo seguinte por se tratar de temas relacionados com a efectivação de um serviço universal. Como veremos, quer nos processos de fixação de tarifas e preços, quer nos processos de fixação de outras condições, os reguladores deverão ter em conta que se trata de um serviço de interesse económico geral e, portanto, deve ser orientado por critérios de universalidade.

Em seguida veremos a questão relativa à participação dos consumidores por via representativa e, posteriormente, a questão da resolução alternativa de litígios.

## **7. A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES**

### **A) AO NÍVEL EUROPEU**

A Comunidade Europeia não dispõe de uma política própria em matéria de protecção de consumidores à semelhança do que acontece em outras áreas. Apesar de o Tratado Europeu reservar um artigo específico a esta questão, é um facto que este artigo não tem sido utilizado como base legal para as medidas de protecção dos consumidores. Tal como para a energia, tem sido no domínio da concretização do Mercado Interno que têm surgido as normas de protecção dos consumidores.

Apesar disso, o princípio de que a protecção dos consumidores deve ser integrada em todos os outros domínios da política comunitária está bem expresso em diversos documentos oficiais. Assim sendo, também no domínio da energia a Comissão deve ter em conta as questões relativas à protecção dos consumidores.

Para o fazer a Comissão deve consultar as organizações representativas dos consumidores a nível europeu. Isto normalmente é feito através de processos de consulta, com recolha de comentários escritos, das partes interessadas, sempre que existe algum tipo de iniciativa.

A Direcção-Geral responsável pela política de consumidores é a Direcção-Geral de Saúde e Protecção de Consumidores (DG SANCO).

A Comissão dispõe igualmente de um órgão consultivo para as questões de protecção dos consumidores, o Grupo Consultivo de Consumidores Europeu, onde têm assento representantes das organizações de consumidores dos Estados-membros e organizações europeias de consumidores<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> As cooperativas de consumidores estão representadas neste grupo através da EUROCOOP, enquanto membro observador.

No entanto, este é um grupo consultivo geral para todas as questões no âmbito da defesa dos consumidores, não existindo nenhuma provisão específica em matéria de energia.

## B) NOS ESTADOS-MEMBROS

A participação das organizações de consumidores no processo de tomada de decisões das entidades reguladoras é fundamental para assegurar a transparência desses procedimentos e tentar salvaguardar os legítimos direitos e interesses dos consumidores. Em última análise, a regulação existe para proteger os consumidores, para lhes assegurar a prestação de um serviço de acordo com as melhores condições possíveis de qualidade e preço, bem como para dar resposta a questões de natureza diversa das meras questões económicas ou de mercado.

O direito de participação dos consumidores por via representativa é um direito fundamental estabelecido nas legislações dos diferentes Estados-membros, mesmo ao nível constitucional. Obviamente, a participação dos consumidores deve ser assegurada por via representativa, isto é, através das organizações que representam os seus interesses.

Um dos factores que leva à necessidade de existência de regulação é o facto de existir no mercado uma enorme assimetria de informação entre os profissionais e os consumidores, como vimos. A participação das organizações de consumidores nas entidades reguladoras é também uma forma de tentar minimizar este problema, tendo o regulador o papel de facilitador na transmissão da informação.

Podemos afirmar que um processo participativo é mais transparente, mais democrático e mais facilmente compreendido, quer se trate da participação dos consumidores, quer da participação dos profissionais. Os interesses em causa estarão mais abertos para aceitar e compreender as

decisões dos reguladores se tiverem a possibilidade de participar no processo que conduziu a essa decisão.

Existem diversas formas de participação das organizações de consumidores no processo regulatório. Uma delas é, naturalmente, um processo de consulta pública sobre uma proposta de decisão da entidade reguladora em que todos os interessados são convidados a expressar as suas opiniões. Este processo de consulta pública embora permita a participação dos interessados não parece ser suficiente, por si só, para assegurar uma participação efectiva. Outro método de envolvimento das organizações de consumidores é a de se prever nas respectivas estruturas das entidades reguladoras órgãos de consulta onde estejam representados todos os interesses em causa. Este parece ser um mecanismo mais adequado de participação efectiva embora o ideal seja a existência de ambos. Obviamente, a eficácia dos órgãos consultivos será determinada pela sua composição, nomeadamente no que diz respeito ao peso que cada grupo de interesse terá dentro do respectivo órgão. Vejamos então quais as soluções adoptadas em cada país.

Em Portugal, o direito de participação dos consumidores é um direito fundamental inscrito na Constituição. Como consequência, a lei prevê a obrigatoriedade de consulta das organizações de consumidores sobre todas as medidas que possam afectar os seus direitos e interesses, nomeadamente no que diz respeito aos serviços de interesse económico geral. Sendo assim, a ERSE deverá consultar sempre os consumidores.

Para o fazer a entidade reguladora dispõe de dois órgãos consultivos: um conselho consultivo de natureza geral para todas as questões, excepto a fixação de tarifas e preços, e um conselho tarifário, órgão de consulta específico para as questões relacionadas com essa fixação.

No conselho consultivo estão representadas entidades públicas, empresas do sector e organizações de consumidores. O peso relativo das organiza-

ções de consumidores é relativamente pequeno: quatro representantes num total de vinte e oito membros. Ainda assim, se considerarmos que a representação neste conselho está dividida em diversos interesses, desde representantes de ministérios, a representantes dos produtores, dos comercializadores, até representantes dos utentes (clientes do sistema não vinculado que não são consumidores domésticos), podemos afirmar que a presença dos consumidores está suficientemente assegurada. No conselho tarifário as organizações de consumidores participam com cinco representantes num total de 17 membros. Da mesma forma, se considerarmos que neste conselho estão também representados os clientes do sistema não vinculado e os grandes consumidores industriais, para além das empresas do sector e entidades públicas nacionais e locais, podemos afirmar que a representação dos consumidores tem um peso relativo bastante acentuado. Resta apenas referir que ambos os conselhos funcionam por secções específicas para a electricidade e para o gás natural, mantendo a mesma composição em cada caso<sup>11</sup>.

As competências dos dois conselhos consultivos abrangem um vasto leque de matérias, desde o plano de actividades e orçamento da entidade reguladora, até à fixação de tarifas. Podemos portanto concluir que está sempre garantida a participação dos consumidores em todas as matérias. Em Espanha o direito de participação dos consumidores está também previsto na Constituição. Trata-se de um direito fundamental para o exercício da cidadania e é reforçado pela lei que regula o direito de associação. A própria constituição e a lei geral de defesa dos consumidores consagram o direito genérico de consulta das organizações de consumidores em todas as matérias que lhes digam respeito ou que possam afectar os seus legítimos

---

<sup>11</sup> As cooperativas de consumidores estão presentes em ambos os conselhos, em representação dos consumidores, através da FENACCOOP.



direitos e interesses, não apenas em termos das condições de oferta dos serviços, mas igualmente em termos de funcionamento dos mercados e da fixação de tarifas e preços. Está portanto garantida, à partida, a consulta das organizações representativas sobre estas matérias. Por outro lado, existe um órgão geral de consulta do Estado para as questões de defesa do consumidor, o conselho de consumidores e utentes onde têm assento as principais organizações de consumidores de Espanha<sup>12</sup>.

A CNE conta também com dois conselhos consultivos, um para a área da electricidade e outro para os hidrocarbonetos, incluindo o gás natural. Nestes conselhos estão representados os poderes públicos nacionais e regionais, as empresas do sector e consumidores e utentes. Se olharmos para a proporção da representação dos consumidores verificamos, no entanto, que ela é manifestamente desproporcionada, uma vez que os consumidores domésticos (excluindo portanto os utentes como grandes consumidores industriais e empresas) apenas têm um representante em vinte membros, designado pelo conselho de consumidores e utentes atrás referido, ao passo que as empresas do sector contam com sete membros e os grandes consumidores industriais com dois. Aliado a este facto, a grande complexidade técnica das matérias abordadas pelo conselho levam à constatação de que a participação dos consumidores é mais formal do que verdadeiramente efectiva.

Em Itália, o direito de participação por via representativa é reconhecido pela lei e, no que diz respeito especificamente à AEEG, as partes interessadas, incluindo empresas do sector e organizações de consumidores, devem ser consultadas sobre as propostas de decisão. Este processo é feito através da circulação de documentos e recolha de comentários por escrito. Podem ser realizadas audições colectivas ou individuais para dis-

---

<sup>12</sup> A HISPACOOOP é um dos membros deste conselho de consumidores e utentes.

cussão das respectivas posições. No âmbito destas audições as associações representativas dos interesses em causa têm a possibilidade de levantar os assuntos que considerem relevantes, podendo igualmente sugerir assuntos para a ordem de trabalhos. Trata-se de um processo consultivo baseado, sobretudo, na recolha de opiniões mais do que no confronto de argumentos. Não existe, ao contrário dos exemplos anteriores, nenhum órgão consultivo na estrutura da Autoridade.

## **8. A RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE LITÍGIOS**

O direito de acesso à justiça é um direito fundamental de todos os cidadãos. No entanto, se olharmos para as relações de consumo, aquelas em que intervém, de um lado, um profissional e, do outro, um consumidor, verificamos que existe um forte desequilíbrio em termos de capacidade técnica e financeira. Se a este aspecto aliarmos a consideração de que os litígios na área do consumo são, em geral, litígios que dizem respeito a pequenos montantes, verificamos que é necessário criar sistemas alternativos aos meios tradicionais para a resolução dos mesmos. O funcionamento normal dos sistemas judiciais clássicos não é compatível com a natureza destes litígios porque é, em regra, demasiado demorado, complexo e oneroso. Logo, os consumidores, em face de um litígio, raramente recorrerão ao sistema judicial clássico. Por esta razão, justifica-se a criação de mecanismos alternativos, caso contrário estar-se-á a negar, na prática, o acesso à justiça por parte dos consumidores, abrindo igualmente campo para eventuais abusos de operadores menos sérios que poderão considerar estes estado de situação como uma oportunidade.

Concretamente no que diz respeito aos serviços de fornecimento de electricidade e de gás natural, tratando-se eles de serviços de interesse económico geral, ainda mais se justifica a criação de organismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Os sistemas extrajudiciais de resolução de litígios caracterizam-se pela simplicidade dos procedimentos, pela transparência, celeridade e baixo custo. Estes princípios são traduzidos por uma menor formalidade do que os procedimentos judiciais tradicionais, com a possibilidade de, por exemplo, apresentar queixas oralmente, menor exigência para a produção das provas, não existência de necessidade de constituição de advogado, entre outros. Para além destes princípios, os organismos de resolução alternativa de litígios regem-se igualmente pela independência das suas decisões. A Comissão Europeia publicou uma comunicação sobre este assunto onde estão expressos os princípios de base que devem existir para garantir a qualidade dos organismos de resolução extrajudicial de conflitos<sup>13</sup>.

Por serem mecanismos alternativos aos meios judiciais tradicionais, eles são, também caracterizados pela voluntariedade. Isto significa que a resolução de um litígio só terá lugar se ambas as partes aceitarem submetê-lo a essa forma de resolução. Mas, uma vez aceite a sujeição do litígio por ambas as partes, a decisão do organismo arbitral tem força vinculativa como uma qualquer decisão de um tribunal judicial.

O ideal, do ponto de vista dos consumidores, mas também em termos de regular funcionamento dos mercados, seria a não existência de litígios ou então a sua composição voluntária pelas partes antes de o submeter a um julgamento, mesmo que de carácter arbitral. Por isso, quando falamos em resolução alternativa de litígios deveremos ter em conta que tal conceito abrange não apenas o julgamento arbitral mas igualmente a

---

<sup>13</sup> Recomendação 98/257/CE, de 30 de Março de 1998.

disponibilização aos consumidores e outros interessados de serviços de informação e mediação. A informação ajuda os consumidores a perceber os seus direitos e a encontrar as melhores soluções para prevenir eventuais litígios. A ideia, aqui, é a da prevenção. Por seu lado, a mediação coloca as partes em contacto para analisar a possibilidade de resolução de um conflito já existente através de um acordo que satisfaça ambas as partes.

Do que foi dito retiramos a conclusão que, no sector da energia deveriam existir organismos de informação, mediação e resolução arbitral de litígios. De preferência estes organismos deveriam ser promovidos ou mesmo organizados pelas entidades reguladoras no exercício das suas competências em termos de protecção dos consumidores.

Vejamos qual a situação actual nos diversos países.

Em Portugal a ERSE dispõe de um serviço próprio de mediação e conciliação de conflitos. Trata-se de um serviço, de carácter voluntário, que visa recomendar às partes a solução para o conflito ou servir de mediador para alcançar um acordo entre as partes. O serviço é gratuito e tem como prazo limite para a sua conclusão 120 dias. Trata-se portanto de um serviço de mediação e não de resolução de litígios. As recomendações da entidade reguladora não têm carácter vinculativo. Para além deste serviço específico da entidade reguladora, existem centros de arbitragem de litígios de consumo gerais em Portugal, onde os consumidores poderão submeter as suas queixas. Nenhum deles é específico para a energia e a possibilidade de resolução dos litígios depende da aceitação por parte dos profissionais.

Em Espanha a CNE tem uma função arbitral, mas está quase exclusivamente vocacionada para a resolução de conflitos entre os operadores no mercado de energia e não para resolução de conflitos com os consumidores. Existem centros de arbitragem de conflitos de consumo, de carácter geral, perante os quais os consumidores podem submeter as suas queixas mas, para tal, é necessário a aceitação por parte das empresas.

Em Itália, a AEEG dispõe de um serviço de recebimento de queixas dos consumidores relativamente a aspectos técnicos de prestação dos serviços, nomeadamente relacionados com os padrões de qualidade de serviço e as condições tarifárias. Este serviço não é, no entanto, um serviço de arbitragem ou mediação. Por isso, da parte do regulador italiano, não existe qualquer tipo de possibilidade de resolução alternativa de litígios entre os profissionais e os consumidores, nos moldes anteriormente apresentados. Existem, apesar disso, centros de arbitragem de conflitos de consumo mas com o mesmo tipo de características e limitações que indicámos para Portugal e Espanha.

Neste campo parece-nos existir ainda um longo caminho a percorrer e faremos uma avaliação mais abrangente, bem como algumas recomendações que consideramos poderem acrescentar algo de positivo, mais adiante neste estudo.

CAPÍTULO IV

**SERVIÇO UNIVERSAL**

## 1. DELIMITAÇÃO DE CONCEITOS

Os serviços de interesse económico geral são serviços essenciais à vida, à saúde e à participação social plena dos cidadãos. Neste conceito incluem-se os serviços de fornecimento de energia eléctrica e de gás natural. Em virtude da sua essencialidade, estes serviços devem ser prestados de acordo com determinados princípios que visam assegurar o acesso por parte de todos os cidadãos. Como tal, os prestadores dos serviços de interesse económico geral podem ser sujeitos a determinadas obrigações de serviço público.

Se tivermos em conta a génese e o desenvolvimento, na Europa, destes serviços em geral e do fornecimento de electricidade e gás natural em particular, verificamos que ela se deveu, sobretudo, a questões que ultrapassam as meras considerações económicas. Daí que tenham sido os Estados, directamente, através de empresas públicas e com recurso a fundos públicos a investir nesta área.

A abertura dos mercados da energia à concorrência e a privatização total ou parcial das empresas públicas que anteriormente se encontravam na posição de monopolistas teve como objectivo o melhoramento da sua prestação em termos económicos, combatendo as ineficiências intrínsecas dos monopólios. No entanto, esta abertura dos mercados não pode pôr em causa os princípios que devem reger a prestação destes servi-

ços pois, caso contrário, correr-se-ia o risco de excluir grande parte dos cidadãos do acesso aos mesmos.

De facto, se olharmos apenas para as considerações económicas, de mercado, teremos que concluir que, em muitos casos, a prestação destes serviços não é compensadora porque exigem um investimento muito elevado, nomeadamente em termos de infra-estruturas, em relação ao rendimento que se obtém. Neste caso, as empresas teriam a tendência de segmentar o mercado e oferecer os seus serviços apenas a um determinado leque de clientes ou apenas em determinadas zonas do território, ou ainda, ofereceriam os seus serviços a preços distintos consoante a categoria de consumidores.

Não nos podemos esquecer que, ao contrário das empresas públicas, orientadas por critérios políticos de natureza económica e social, ou das cooperativas – organizações sem fins lucrativos orientadas por princípios e valores sociais – as empresas privadas têm como finalidade a obtenção de lucros, orientando a sua actuação no sentido da maximização dos mesmos. Não se trata aqui, obviamente, de fazer um juízo de valor, mas apenas uma constatação da diferença entre as diversas formas de empresarialidade.

Portanto, a abertura dos mercados à concorrência e a entrada das empresas privadas na actividade poderia pôr em causa os valores que estão subjacentes à prestação dos serviços de interesse económico geral. Como vimos, estes serviços ocupam uma posição de destaque no conjunto dos valores comuns da União Europeia, desempenhando um importante papel na promoção da coesão social e territorial, devendo funcionar “com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões”.

Doutro prisma, não nos podemos esquecer que algumas das actividades, como a gestão das redes, são monopólios naturais e, como tal,



ainda que sejam concessionadas ou vendidas a empresas privadas, o Estado deve impor determinadas condições para o exercício dessa actividade, não apenas por uma questão de funcionamento regular dos mercados ou de protecção dos consumidores, mas igualmente pela enorme importância estratégica que tais actividades representam.

Assim sendo, o Estado, enquanto regulador, deve impor algumas obrigações de serviço público às entidades, mesmo que privadas, de forma a assegurar o cumprimento dos objectivos sociais inerentes a estes serviços essenciais.

Para o conjunto das obrigações de serviço público e de princípios que devem ser estabelecidos e impostos para o desenvolvimento destas actividades, utilizaremos a designação de “serviço universal”, muito embora, como veremos, a universalidade seja apenas um desses princípios. A escolha deste conceito tem sobretudo em conta o facto de a legislação europeia o utilizar de forma constante na regulamentação relativa aos serviços de interesse económico geral. A razão para tal parece ser que designações como “serviço público” ou “obrigações de serviço público” têm uma conotação mais relacionada com a propriedade das empresas ou com a natureza dos agentes do mercado do que com a substância das prestações em si mesmas e, como já referimos, a Comunidade Europeia é neutra no que diz respeito à questão da propriedade.

Em seguida analisaremos a forma como a legislação comunitária enquadra esta questão e veremos quais os princípios de serviço universal existentes nos países objecto deste estudo. Desde já importa referir que não existe uma classificação das obrigações de serviço público e, como tal, a nossa enumeração apenas pretende abranger aquelas que são, a nosso ver, as principais. Em qualquer caso, outras obrigações específicas, para o sector em questão, poderão existir.

## 2. ENQUADRAMENTO COMUNITÁRIO

Apesar de o Tratado da União Europeia referir especificamente o conceito de serviços de interesse económico geral, no seu artigo 16º, não define o que são esses serviços ou quais são. De igual forma, o mesmo artigo, apesar de referir que esses serviços têm determinadas missões a cumprir e que a Comunidade e os Estados-membros devem zelar por esse cumprimento, não diz quais os princípios de serviço universal que devem presidir à prestação dos serviços.

O Livro Verde sobre os Serviços de Interesse Geral<sup>14</sup>, de 2003, começou por explorar esta questão lançando o debate sobre a matéria. Nele podemos verificar que o conceito de serviço universal diz respeito a “um conjunto de requisitos de interesse geral que garantem que certos serviços são disponibilizados, com a qualidade especificada, a todos os consumidores e utentes no território de um Estado-Membro, independentemente da sua localização geográfica, e a um preço acessível, em função das condições nacionais específicas”. A esta obrigação de disponibilização chamaremos o princípio da acessibilidade em sentido estrito mas, para além disso, o próprio Livro Verde reconhece que é uma característica comum de todos os serviços de interesse económico geral o facto de estarem associados a outros princípios como a continuidade, a qualidade do serviço, acessibilidade de preços e protecção do utilizador e do consumidor. A estes poderemos ainda acrescentar a segurança do serviço, a protecção do ambiente e a transparência do seu financiamento.

Na sequência do Livro Verde a Comissão Europeia, em Maio de 2004, emitiu um Livro Branco sobre o mesmo assunto<sup>15</sup>. Nele se afirma que os princípios de serviço universal são uma componente essencial do modelo social

---

<sup>14</sup> Comunicação da Comissão Europeia: COM(2003) 270 final.

<sup>15</sup> Comunicação da Comissão Europeia: COM(2004) 374 final.

européu e uma noção-chave que a Comunidade desenvolveu para assegurar a acessibilidade efectiva de todos os cidadãos aos serviços essenciais. Os princípios associados a este conceito, identificados no Livro Branco, são os que já haviam sido avançados pelo Livro Verde e que atrás referimos. Em conformidade com estas orientações gerais, a Comunidade, na legislação específica de cada serviço, concretiza o conceito de serviço universal. O mesmo acontece na área da energia, designadamente nas Directivas da electricidade e do gás natural. Curiosamente, nas Directivas, os princípios de serviço universal aparecem denominados como obrigações de serviço público. Tal acontece porque, como vimos, a Comunidade tem uma noção muito estrita relativa ao serviço universal, englobando apenas a acessibilidade. Apesar disso, para efeitos deste estudo, iremos continuar a referir de forma indiferente os dois conceitos, mas privilegiando o conceito de serviço universal.

Quer no domínio da electricidade quer no do gás natural, os princípios de serviço universal são enunciados de forma semelhante.

As Directivas estipulam que os Estados-Membros podem impor às empresas, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria de segurança, incluindo a segurança do fornecimento, de regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, assim como de protecção do ambiente, incluindo a eficiência energética e a protecção do clima. Para além disso, os Estados-Membros devem garantir que todos os clientes domésticos e, nos casos em que o considerem adequado, as pequenas empresas, beneficiem de um serviço universal, ou seja, do direito de serem abastecidos, a preços razoáveis, fácil e claramente comprováveis e transparentes, de uma qualidade específica no seu território, prevendo-se ainda a possibilidade de designação de um fornecedor de último recurso<sup>16</sup>. Finalmente, estabelece-se como princípio um elevado grau de protecção dos consumidores.

---

<sup>16</sup> O fornecedor de último recurso é a empresa designada para fornecer o serviço, obrigatoriamente, caso o consumidor não o consiga obter de mais nenhuma outra empresa.

Em síntese, os princípios relativos ao serviço universal, ou as obrigações de serviço público enunciadas a nível comunitário são os seguintes:

- Acessibilidade;
- Continuidade;
- Qualidade;
- Segurança;
- Protecção do ambiente;
- Protecção dos consumidores;
- Transparência do financiamento.

Em seguida analisaremos, para cada um destes princípios, as soluções adoptadas em cada um dos países objecto deste estudo mas, antes disso, importa referir que o conceito de serviço universal é um conceito dinâmico e evolutivo, tal como é reconhecido nas comunicações da Comissão Europeia que atrás referimos. Isto significa que estas obrigações de serviço público podem evoluir com o tempo, adaptando-se às necessidades e ao contexto económico e social de cada Estado-membro num determinado momento.

### **3. OS PRINCÍPIOS DO SERVIÇO UNIVERSAL.**

#### **A) A ACESSIBILIDADE**

A acessibilidade ou universalidade em sentido estrito, significa que todos os cidadãos devem poder usufruir dos serviços essenciais. Este conceito engloba três vertentes diferentes:

Em primeiro lugar, a acessibilidade financeira. Tal significa que os serviços devem ser disponibilizados a preços razoáveis para que nenhum cidadão deles possa ser privado em função da sua situação económica. Obviamente, a noção de preços razoáveis não é pacífica e envolve diversos problemas no que diz respeito à sua concretização. Pela complexidade e diversificação das questões relativas a este aspecto, consideramos ser melhor tratá-la num ponto separado.

Em segundo lugar, a acessibilidade significa a possibilidade de os cidadãos terem acesso a estes serviços independentemente da sua condição pessoal e em condições de igualdade. Portanto, independentemente das suas circunstâncias pessoais como a idade, o sexo, a raça, a ascendência, entre outras, os cidadãos deverão poder aceder aos serviços essenciais. No domínio da energia este factor não tem grande relevância, sendo certo que todos os países em análise dispõem de um quadro jurídico geral que protege os cidadãos contra qualquer tipo de discriminação, não se conhecendo problemas específicos a este nível.

Finalmente, acessibilidade tem também uma vertente geográfica, implicando a necessidade de assegurar o acesso aos serviços essenciais a todos os cidadãos independentemente do local onde residam. De facto, não basta assegurar que os serviços são oferecidos a preços razoáveis, é igualmente importante assegurar que eles são prestados em todo o território. É à luz deste princípio que podem ser impostas obrigações de fornecimento em zonas que, se fossem olhadas por meras considerações económicas, não seriam vantajosas.

É também à luz deste princípio que melhor se pode compreender porque é que os serviços de interesse económico geral são importantes para assegurar e desenvolver a coesão territorial. De facto, a imposição de prestação do serviço independentemente do local de residência do consumidor, implica que as populações em áreas geograficamente pouco

favorecidas, possam dispor de serviços essenciais ao mesmo nível de qualidade e preço do restante território e, como tal, não sejam penalizadas em virtude de tal localização.

Relativamente a este aspecto da acessibilidade geográfica, verificamos que a situação varia de país para país e também entre o serviço de electricidade e o do gás natural.

No que concerne a electricidade, Portugal apresenta uma cobertura quase total do território continental (99% de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística português), existindo apenas alguns problemas de acesso nas regiões insulares, mas sem importância significativa. O mesmo acontece em Espanha e Itália onde assistimos igualmente a uma cobertura quase total do território. Apesar disso, de acordo com um inquérito realizado ao nível da Comunidade Europeia<sup>17</sup>, os consumidores espanhóis e italianos são os que consideram em maior número ter um acesso difícil a este serviço (13% e 12% respectivamente). Note-se que os consumidores referiram ter um “acesso difícil” e não uma falta de acesso. A resposta pode eventualmente estar relacionada com questões específicas de algumas localidades.

Ainda assim, estamos perante uma percentagem muito elevada de cidadãos que têm, de facto, acesso a este serviço e podemos dizer, portanto, que está garantido o acesso universal em termos de acessibilidade geográfica.

Já no que diz respeito ao gás natural, temos que ter em consideração o facto de este produto poder ser substituído por outros, tais como o gás butano ou propano, canalizado ou em garrafa. Desta forma, quando falamos sobre a acessibilidade a redes de gás natural, o facto de em algumas áreas do território essas redes não existirem, não representa uma exclusão

---

<sup>17</sup> Eurobarómetro especial n.º 279 sobre os serviços de interesse geral.

dos cidadãos do acesso ao serviço de fornecimento de gás. Assim, também aqui, quer em Itália, Espanha ou Portugal, apesar de as redes de gás natural não cobrirem a totalidade do território, podemos afirmar que praticamente todos os cidadãos têm acesso ao serviço essencial de fornecimento de gás. Naturalmente, seria desejável um incremento das redes de gás natural, uma vez que se trata de uma fonte energética mais benéfica em termos ambientais, económicos e em termos de segurança dos próprios consumidores.

## B) ACESSIBILIDADE DE PREÇOS

Como foi dito, a questão das tarifas e preços é complexa e levanta diversas questões em termos de salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores, pelo que lhe dedicaremos aqui um ponto à parte.

A fixação de tarifas e preços é um dos principais instrumentos dos reguladores. É através dessa fixação que se podem verificar os resultados da regulação em termos de eficácia do combate às falhas do mercado. A lógica subjacente à regulação, como vimos, é a de que ela serve para combater as falhas de mercado e, assim, obter os resultados que existiriam caso as regras de concorrência existissem. O preço “competitivo”, obviamente, é a principal expressão do funcionamento dessas regras.

Como vimos, o conceito de serviço universal engloba a ideia de que os serviços essenciais devem ser prestados a uma qualidade especificada e a “preços razoáveis”. Obviamente, a noção de “preços razoáveis” depende de inúmeras circunstâncias e é sujeita a diversas interpretações. Ainda assim, consideramos que é possível encontrar um conjunto de elementos que podem ajudar a concretizar esta noção.

Desde logo, o preço razoável deve ser um preço que permita um equilíbrio de interesses entre os consumidores e os profissionais. Do lado

dos consumidores pretende-se que esse preço seja o mais baixo possível tendo em conta a qualidade do serviço, ou seja, pretende-se a melhor relação qualidade-preço. Mas, temos que ter em consideração que é necessário igualmente manter o equilíbrio económico e financeiro do sector energético, de forma a assegurar a sua manutenção futura e o seu desenvolvimento. Por isso, os reguladores devem ter em conta estes dois factores. No fundo, esta é apenas uma expressão geral da ideia de que, numa economia de mercado, em condições ideais, o preço é fixado no ponto de encontro entre a oferta e a procura.

Doutro prisma, o conceito de “preço razoável” deve ter em conta as condições específicas de cada país. O preço é acessível consoante o poder de compra dos consumidores. Aqui entram em jogo factores não apenas económicos mas também sociais porque, para além de os reguladores terem que ter em conta o poder de compra geral no seu país, terão igualmente que considerar as assimetrias sociais para precaver que os cidadãos de menores rendimentos não sejam excluídos do acesso a estes serviços essenciais. É neste sentido, parece-nos, que o Tratado da União Europeia considera que os serviços de interesse económico geral são um factor importante para o reforço da coesão social. Os serviços energéticos devem, portanto, ser acessíveis a todos.

Na prática a concretização destes aspectos não é fácil. Simplificando, a fixação das tarifas pode ser feita de duas formas: ou através do reconhecimento dos custos das actividades reguladas ou através do incentivo à eficiência fixando-se um limite ao aumento dos preços durante o respectivo período de regulação.

O primeiro método consiste em o regulador obter das entidades que exercem as actividades reguladas os respectivos custos de funcionamento que, após análise, serão aceites ou recusados e as tarifas são fixadas de forma a permitir uma cobertura dos custos aceites. Trata-se do princípio



de orientação para os custos de forma estrita. Na prática este método pode ser acompanhado de um incentivo ao investimento ou de uma remuneração adequada dos accionistas.

O segundo método consiste na aplicação de um limite ao aumento dos preços ou tarifas (*price cap*) abstraindo-se dos custos de forma a promover a eficiência da actividade. Este limite está normalmente associado ao índice de preços no consumidor ( $IPC - x$ ).

Obviamente que existe a possibilidade de conjugar estes dois métodos em soluções mistas.

Seja como for, parece-nos importante destacar a relevância do princípio da orientação para os custos, pois consideramos que o exercício das actividades reguladas deve ser remunerado de forma a, pelo menos, cobrir os respectivos custos e não acumular um défice tarifário. A fixação dos preços da electricidade e do gás natural tem um enorme impacto na opinião pública, como os aumentos de todos os outros serviços essenciais, mesmo que, do ponto de vista individual essa despesa seja relativamente pequena no total do orçamento familiar. Por isso, existe tendência para uma fixação “política” de preços anormalmente baixos que deve ser evitada porque, em qualquer caso, o défice que daí surge será suportado ou pelos consumidores no futuro ou pelos contribuintes através do orçamento do Estado.

Ainda que exista a tentação de manter controlados os preços da energia, nomeadamente em alturas de alta dos preços do petróleo, essa tentação deve ser evitada sob pena de consequências mais profundas no futuro. Por outro lado, manter os preços da energia artificialmente baixos dá aos utentes e consumidores uma mensagem errada no sentido de incentivar ao consumo quando se pretende um melhor uso da energia e uma redução do consumo.

Em Espanha e Portugal o preço da electricidade é fixado de acor-

do com o método de avaliação dos custos das respectivas actividades. No entanto, a diferença entre estes dois países reside no facto de que em Espanha as tarifas são aprovadas pelo Ministério competente, ao passo que em Portugal são fixadas directamente pelo regulador. Por aqui, mais uma vez, se pode constatar uma diferença prática que decorre directamente da escolha do método de organização das entidades reguladoras. Por este facto, em Espanha existe uma maior potencialidade de uma fixação administrativa de tarifas que tem em conta factores políticos para além das considerações económicas.

Daí que, em Espanha, se venha a acumular um enorme défice tarifário que poderá no futuro trazer problemas para o equilíbrio do sector ou das contas públicas. Outra consequência desta opção é a de que as tarifas reguladas permanecem artificialmente baixas e, em consequência, os consumidores mantêm-se vinculados ao sistema regulado. As tarifas de mercado não são competitivas face às reguladas.

No entanto, em Portugal também existe um défice tarifário, embora com numa medida que não traz, para já, grandes preocupações. Este défice é resultado da fixação das tarifas para 2006 e deve-se, sobretudo, a um mecanismo legal que impede o aumento das tarifas acima da taxa de inflação. Este défice tarifário acarreta, mais uma vez, uma situação artificial em que os consumidores vinculados não verão grande alternativa para mudar de fornecedor quando tal for possível (Setembro de 2006) porque as tarifas de mercado reflectem os custos reais e, como tal, não são competitivas face às fixadas pelo regulador.

Em Itália a situação é diferente e o método utilizado é o do incentivo à eficiência das empresas reguladas através do mecanismo de *price cap* ( $IPC - x$ ). Assim, em cada período de regulação (quatro anos) é fixado um limite para o aumento das tarifas indexado ao índice de preços no consumidor. Este limite é fixado tendo em conta os custos das actividades e

de forma a incentivar maior eficiência no exercício dessas mesmas actividades. O limite é fixado directamente pela entidade reguladora.

No que diz respeito ao gás natural, a fixação das tarifas segue o mesmo tipo de processo tanto em Espanha como em Itália. Por sua vez, Portugal beneficia de uma derrogação relativamente à liberalização deste sector por se tratar de um mercado emergente. Enquanto tal situação se mantiver, os preços do gás natural são fixados administrativamente pela Direcção-Geral de Energia e Geologia. Trata-se aqui de considerações sobretudo políticas, tendo em vista a preparação deste sector para uma futura liberalização.

No capítulo dedicado à avaliação e recomendações faremos uma análise mais crítica sobre estes processos de fixação de tarifas.

## C) CONTINUIDADE

O princípio da continuidade implica que o fornecimento dos serviços essenciais não possa ser interrompido salvo caso fortuito ou de força maior. Dada a essencialidade destes serviços é importante assegurar um regular e contínuo abastecimento dos consumidores. Sobretudo no caso do fornecimento de electricidade, este princípio revela uma enorme importância uma vez que, ao contrário do que acontece com o gás natural, a electricidade não pode ser armazenada.

Desta forma, os reguladores têm que impor medidas que garantam que a quantidade de energia disponível é suficiente para assegurar o consumo. Aqui tem grande importância uma correcta gestão das redes, bem como da capacidade de produção. Evidentemente, as preocupações dos reguladores devem centrar-se não apenas nos padrões de consumo presentes mas igualmente nas estratégias de abastecimento a longo prazo. Verificamos que em todos os países analisados, assim como ao nível da

Comunidade Europeia, existe uma enorme preocupação sobre esta matéria, sobretudo após as falhas de abastecimento de electricidade em grandes aglomerados populacionais nos Estados Unidos da América. Verifica-se que os reguladores nacionais impõem aos regulados diversas obrigações que asseguram a continuidade dos serviços e, à excepção de alguns casos pontuais, não são conhecidos grandes problemas, no presente, sobre esta matéria.

A questão da segurança do abastecimento, também relacionada com este aspecto da continuidade, no sentido de se assegurar os abastecimentos futuros, será abordada mais adiante.

#### D) QUALIDADE

De acordo com a definição comunitária de serviço universal, os serviços de interesse económico geral devem ser oferecidos aos consumidores com uma “qualidade especificada” e a preços razoáveis.

Isto significa que não basta garantir o acesso e a continuidade do serviço. É igualmente importante que ele seja prestado de acordo com uma qualidade especificada.

Para os consumidores, já o dissemos, o factor relevante é a relação qualidade-preço e, portanto, os serviços essenciais devem obedecer a padrões de qualidade que sejam condizentes com os preços cobrados. Em qualquer caso, será sempre necessário procurar encontrar o justo equilíbrio entre o preço e a qualidade.

Para efeitos deste estudo, englobaremos na noção de qualidade diversos aspectos, não apenas meramente técnicos mas também de natureza comercial. Assim sendo, os padrões de qualidade dizem respeito a questões de natureza técnica como a qualidade da onda de tensão, o número e duração das interrupções, entre outros, mas igualmente a questões de natu-

reza comercial, ou seja, os aspectos da qualidade da relação entre as empresas e os utentes e utilizadores.

O estabelecimento dos padrões de qualidade deve ser uma competência da entidade reguladora. Por um lado por não se tratar apenas de estabelecer critérios técnicos mas também de natureza comercial e, por outro lado, porque a qualidade oferecida tem uma relação directa sobre as tarifas, que devem ser objecto de fixação por parte dos reguladores. Sobre este assunto encontramos soluções diferentes em Itália, Espanha e Portugal.

Em Itália a AEEG é o organismo responsável pelo estabelecimento dos padrões de qualidade de serviço e estes incluem não apenas os aspectos técnicos relativos às interrupções e à qualidade da tensão, mas igualmente os critérios comerciais como, por exemplo, o número e o prazo de resposta às reclamações dos consumidores, entre outros. A AEEG é também responsável pela fixação das sanções em caso de incumprimento dos padrões estabelecidos. Estas sanções traduzem-se, por exemplo, pela indemnização directa aos consumidores.

Em Espanha a fixação dos critérios de qualidade é uma competência da administração geral do Estado e não da entidade reguladora que apenas tem a possibilidade de fiscalizar, a pedido, o cumprimento desses padrões de qualidade. Nos padrões de qualidade incluem-se aspectos técnicos e também comerciais.

No que diz respeito a Portugal, a solução é "mista". A aprovação do regulamento da qualidade de serviço compete à Direcção Geral de Energia e Geologia, mas a ERSE tem competência para propor as disposições de natureza comercial. Isto significa que o regulamento estabelece padrões de qualidade técnica e de natureza comercial, sendo os primeiros da competência exclusiva daquela Direcção Geral e os segundos aprovados pela DGGE mas propostos pela ERSE. Já no que diz respeito ao gás

natural, a aprovação do regulamento da qualidade do serviço é da exclusiva competência da DGGE.

O não cumprimento dos padrões de qualidade previamente definidos deve ser alvo de uma sanção imediata de forma a garantir que as empresas prestadoras do serviço cumpram efectivamente as normas regulamentares. Para os consumidores é importante saber que no caso dos padrões de qualidade não serem cumpridos eles podem ser compensados por esse facto. Não basta portanto a mera indicação de objectivos a cumprir mas sim critérios de qualidade específicos na relação do prestador com cada cliente individualmente.

Neste sentido, é comum encontrar-se nos regulamentos relativos à qualidade do serviço disposições que fixam penalizações pelo incumprimento das respectivas regras. Estas penalizações assumem normalmente a forma de compensação monetária ao cliente pelo incumprimento dos critérios de qualidade. Tal acontece em todos os países que são objecto deste estudo. Para que os consumidores tenham conhecimento dos padrões de qualidade existentes e para que possam fazer valer os seus direitos em caso de incumprimento é necessário estabelecerem-se obrigações de informação periódica dos referidos padrões e é importante determinar a obrigatoriedade das empresas prestadoras do serviço disponibilizarem, aos seus clientes, serviços de atendimento e reclamações.

O não cumprimento sistemático das obrigações de qualidade de serviço deve ter um reflexo nas tarifas. Como dissemos, os consumidores têm direito a um serviço de qualidade a preços acessíveis, pelo que, o importante é a relação qualidade-preço. Assim sendo, caso se constate um incumprimento sistemático, para além das compensações devidas aos clientes individualmente, os reguladores devem fazer reflectir nas tarifas esses mesmos incumprimentos, designadamente através da redução da margem de proveitos permitidos às empresas faltosas. Isto significa que o desempe-

nho das empresas deve também ser um critério para a fixação de tarifas.

De acordo com um estudo recente publicado pelo Conselho Europeu de Reguladores de Energia, o cumprimento dos padrões de qualidade nos diferentes países, no que diz respeito ao serviço de fornecimento de energia eléctrica, tem vindo a registar melhorias significativas, sobretudo no que diz respeito à diminuição do número de interrupções não programadas. Não é objecto deste estudo fazer uma comparação exaustiva dos diversos critérios que enformam esta noção de qualidade, pelo que remetemos para aquele estudo em caso de interesse de uma abordagem mais exaustiva<sup>18</sup>.

## E) SEGURANÇA DO ABASTECIMENTO

A segurança do abastecimento de energia é um factor essencial para os consumidores. A natureza destes serviços implica riscos elevados em termos de segurança física, não apenas para o utilizador final mas também em termos da infra-estrutura necessária para o fornecimento.

As regras de segurança devem ser estabelecidas de acordo com um elevado nível de protecção da saúde e segurança física dos consumidores. Isto significa que não é suficiente a garantia de um funcionamento regular dos equipamentos e instalações mas que é também necessário o estabelecimento de elevados padrões para garantir a segurança.

Desta forma, nos diversos países são estabelecidas normas técnicas que visam assegurar que em todas as fases do circuito, desde a produção até ao consumo, existem as necessárias condições de segurança. A fixação destas normas técnicas é, normalmente, da competência das entidades administrativas, sendo que o regulador se deve preocupar essencial-

---

<sup>18</sup> "Third benchmarking report on quality of electricity supply 2005" de disponível em [www.ceer-eu.or](http://www.ceer-eu.or).

mente com os aspectos comerciais ou económicos. Trata-se aqui de regras que dizem respeito, por exemplo, às características técnicas dos equipamentos, das instalações ou à formação do pessoal.

Apesar disso, o conceito de segurança do abastecimento é, também, referido no contexto da continuidade do serviço, ou seja, segurança do abastecimento implica também a garantia de que o sistema de fornecimento de energia permanece em regular funcionamento, ou é restabelecido rapidamente, em caso de acidente ou de falha de funcionamento num dos elementos do sistema. É necessário garantir que o abastecimento de energia não seja afectado caso exista uma falha de segurança em algum dos pontos do sistema.

Neste domínio o papel do regulador é fundamental, uma vez que não se trata apenas do cumprimento de normas técnicas ou da atribuição de licenças de funcionamento, mas sim do estruturamento comercial do sector com vista a garantir uma capacidade de abastecimento que não seja criticamente afectada em caso de avarias ou acidentes.

Da análise dos diversos países, podemos observar que em todos eles os reguladores estabelecem diversas regras de continuidade de serviço que tomam em consideração a possibilidade de saída momentânea ou definitiva de um ou vários operadores do sistema. Podemos afirmar que estas regras dão a garantia suficiente aos consumidores que o abastecimento de energia não é interrompido nesses casos.

Outro aspecto importante a ter em consideração, quando se fala de segurança no abastecimento, é o facto de o sistema estar preparado para eventuais catástrofes naturais ou acontecimentos que impliquem uma grande interrupção no funcionamento das instalações como, por exemplo, ataques terroristas. Embora este aspecto não seja uma preocupação ou incumbência exclusiva dos reguladores, parece-nos importante destacar que, apesar de estarem previstas medidas de contingência para tais situações, é



difícil afirmar que, no caso de tais ocorrências, as autoridades dos respectivos países estejam prontas para assegurar um rápido restabelecimento do fornecimento de energia às populações.

Ainda no que diz respeito à segurança no fornecimento de energia, uma das principais preocupações dos consumidores tem sido a energia nuclear. Apesar de esta forma de produção se encontrar, de momento, apenas em Espanha, no que concerne os países objecto deste estudo, recentemente o debate sobre a energia nuclear tem voltado à agenda política, nomeadamente em Portugal. Aliado a isso, surge ainda o facto de o debate ter voltado igualmente à agenda política de outros países europeus, tais como o Reino Unido e a Finlândia. Daí que é importante uma menção a este respeito. Em nossa opinião, para os consumidores a energia nuclear representa um risco potencial muito elevado que não justifica os benefícios económicos que lhes estão associados. Igualmente, do ponto de vista ambiental, os riscos da produção de energia através de centrais nucleares são extremamente elevados, sobretudo tendo em consideração os resíduos que este processo de produção implica. Embora se possa argumentar que esta é uma fonte segura e mais “limpa” em termos ambientais, consideramos que há luz do princípio da precaução esta não é ainda uma opção.

Por fim, no que diz respeito à segurança do abastecimento, importa ter em consideração que os reguladores devem assegurar que o abastecimento de energia é garantido também no médio e longo prazo. Não é suficiente estabelecer medidas que visam proteger no imediato a continuidade do serviço, é também importante assegurar que são realizados os investimentos necessários para que no futuro esse mesmo abastecimento não seja posto em causa, quer em termos de continuidade, quer em termos de acessibilidade de preços, nomeadamente tendo em consideração o aumento do consumo no futuro e a escassez dos recursos. Neste momento, a dependência energética de Portugal, Espanha e Itália é muito elevada, so-

bretudo em relação ao petróleo como fonte de energia primária. Os principais países produtores de petróleo e de gás natural nem sempre têm condições económicas, sociais ou políticas estáveis e, portanto, isto significa que as condições futuras de abastecimento podem ser comprometidas por factores exógenos aos reguladores e às autoridades nacionais em geral. Neste campo seria essencial uma aposta na diversificação das fontes energéticas, sobretudo as renováveis, para reduzir essa dependência e assegurar os abastecimentos futuros.

Ao analisarmos as condições de produção de energia nos três países, verificamos que ainda existe muito trabalho a fazer. No mercado do gás natural, uma vez que nenhum destes países tem condições de auto-suficiência em termos de produção, o sector está extremamente dependente de condições externas. Relativamente à produção de electricidade, apesar de alguns esforços feitos, verificamos que a dependência do petróleo continua a ser muito elevada e que não existe ainda uma forte aposta nas energias renováveis.

Em conclusão, a dependência energética é ainda muito elevada e pode comprometer o futuro do abastecimento caso não sejam realizados, a curto prazo, os investimentos necessários para assegurar as necessidades no médio e longo prazo.

Obviamente, a produção de energia através de fontes renováveis é uma preocupação não apenas em termos de segurança de abastecimento mas também em termos de protecção do ambiente. É sobre este aspecto que nos iremos debruçar de seguida.

## F) A PROTECÇÃO DO AMBIENTE

A produção de energia é uma actividade que enforma um enorme impacto sobre o ambiente. Por um lado, a produção de energia através do

recurso a fontes fósseis, como o petróleo ou o gás natural, coloca uma enorme pressão sobre estes recursos naturais escassos. De facto, para satisfazer as necessidades das populações em termos energéticos, a exploração dos recursos naturais excede largamente a sua capacidade de renovação. A quantidade de petróleo e de gás natural disponível no planeta desaparecerá rapidamente se o consumo de energia se mantiver com o presente ritmo. Se tivermos em consideração o facto de que alguns países em vias de desenvolvimento, como a China ou a Índia, com uma população enorme, têm tendência a aumentar o consumo mundial de forma exponencial a curto prazo, a pressão sobre os recursos naturais torna-se ainda maior e o problema agrava-se.

Para além do facto de a produção de energia representar uma forte pressão sobre recursos naturais escassos, essa mesma produção é um factor importante para o aumento dos gases com efeito de estufa e, em consequência, para o aquecimento global do planeta. Portanto, o problema não se coloca apenas em relação à escassez dos recursos mas também relativamente ao impacto destas actividades sobre o clima global.

Poder-se-ia argumentar que o problema da escassez dos recursos pode ser resolvido através da procura de outros locais de exploração onde, até agora, não era economicamente viável a sua exploração, ou que o problema pode ser ultrapassado, ou pelo menos adiado, através da utilização de novas técnicas que aumentem a eficiência da exploração. Estes argumentos, questionáveis quanto à verdadeira eficácia da solução, não conseguem, no entanto, responder de forma adequada ao problema do aquecimento global.

Por isso, a procura de soluções de produção de energia que satisfaçam as necessidades presentes e futuras do consumo, não apenas dos países desenvolvidos mas igualmente dos países em vias de desenvolvimento, é extremamente urgente.

Independentemente da solução encontrada, será sempre necessário ter em conta que é preciso encarar esta questão por dois lados: a oferta e a procura. Isto significa que não é suficiente encontrarem-se medidas para reduzir o impacto ambiental da produção mas que também é necessário sensibilizar e responsabilizar os consumidores industriais e domésticos para uma utilização mais racional e eficiente da energia. De facto, o consumo de energia por parte dos grandes consumidores industriais é também um factor significativo para a deterioração das condições ambientais. Por seu turno, os consumidores individuais têm também uma responsabilidade e um papel a jogar para modificar as condições da produção. Não nos podemos esquecer que, numa economia de mercado, a oferta modela-se para responder à procura. Portanto, se existir do lado da procura uma forte componente ambiental, a oferta terá necessariamente que se ajustar para lhe dar uma resposta adequada.

No que concerne os reguladores, o seu papel é importante sob dois aspectos. Por um lado, compete aos reguladores incentivar e promover um sector energético respeitador dos princípios gerais da política ambiental e, por outro lado, compete-lhes a função de internalizar os custos ambientais das actividades reguladas de forma a que as tarifas e preços reflectam o impacto ambiental dessas actividades, enviando um sinal correcto aos consumidores.

Algumas mudanças podem ser feitas para termos um sector energético com um impacto menos negativo no ambiente mas, para uma solução de fundo, serão necessárias algumas transformações estruturais.

Para além disso, é importante referir que a liberalização dos mercados de energia, em particular dos mercados de fornecimento de energia eléctrica, importa a possibilidade para os distribuidores de, em teoria, oferecerem serviços inovadores de forma a poderem destacar-se e ganhar quota de mercado. O fornecimento de energia “verde”, ou seja, de energia

produzida através de processos respeitadores do ambiente ou com substantivas vantagens para a protecção ambiental, tal como a produção através de fontes renováveis, pode ser um factor competitivo importante, sobretudo se tivermos em conta que este é um aspecto para o qual os consumidores têm, cada vez mais, consciência.

A protecção do ambiente, na área da energia, tem duas vertentes essenciais que analisaremos de seguida: a produção de energia através de fontes renováveis e a eficiência energética.

## • FONTES RENOVÁVEIS

A procura de uma energia “verde” passa pela efectiva aposta na produção de energia através de fontes renováveis. Reduzir drasticamente a dependência dos combustíveis sólidos em geral, e do petróleo em particular, é o maior desafio para os países desenvolvidos.

As fontes renováveis são fontes potencialmente inesgotáveis ou cuja renovação é feita em ritmo mais acelerado do que a sua utilização. É considerada como produzida através de fontes renováveis a energia eólica, solar, geotérmica e hidráulica, bem como a produzida através da biomassa. Apesar de incluída nas fontes renováveis, a energia produzida através das grandes centrais hídricas é contestável em termos ambientais. Se é verdade que a fonte em si é potencialmente inesgotável, em termos de produção energética, o impacte ambiental das grandes barragens sobre a fauna e a flora (e sobre as populações) dos locais onde são instaladas leva a que se levantem bastantes dúvidas sobre o benefício ambiental de tais instalações. Assim, é duvidoso que o futuro de uma energia “verde” possa passar apenas pelo aumento da produção através desta fonte ou por uma política baseada sobretudo nesta fonte.

A União Europeia tem como uma das principais preocupações, na

sua política para a energia, incentivar o desenvolvimento das energias renováveis. As razões para tal prendem-se com o objectivo de redução dos níveis de monóxido de carbono, um dos principais compromissos da Comunidade no âmbito do Protocolo de Quioto e com a procura de um sector energético mais sustentável e menos dependente de fontes energéticas de países terceiros. Para além disso, é previsível que no médio e longo prazo a produção de energia através de fontes renováveis seja economicamente viável e competitiva comparativamente às outras formas de produção.

O Livro Branco para uma Estratégia e um Plano de Acção Comunitários<sup>19</sup> define as metas que a União Europeia se propõe alcançar em termos de energias renováveis até ao ano 2010. O principal objectivo é dobrar o peso das energias renováveis em termos de percentagem sobre o consumo bruto de energia dos actuais 6% para 12%. Para alcançar este objectivo o Livro Branco apresenta um calendário de acções e iniciativas sob a forma de um Plano de Acção.

Mas nesta área a acção da Comunidade tem algumas limitações derivadas do facto de não existir uma verdadeira política energética comum. Assim, as principais ferramentas para alcançar os objectivos propostos são indirectas, ou seja, são tomadas no âmbito de outras políticas comuns que têm incidência no consumo de energia. Para além disso, estabelecem-se alguns programas e incentivos baseados em ajudas financeiras para desenvolvimento das energias renováveis, como forma de despoletar o investimento público e privado nesta área.

As iniciativas da Comunidade são complementares às adoptadas pelos Estados-membros. Como dissemos, a não existência de uma política energética comum limita, de forma preponderante, as iniciativas que possam ser tomadas pela Comunidade. Se a isto acrescentarmos o facto de

---

<sup>19</sup> Comunicação da Comissão Europeia COM(97) 599 final.

que muitas das medidas de incentivo estarem relacionadas com a área fiscal, uma área onde os Estados-membros também têm muita relutância em ceder poderes para uma instituição supranacional, então verificamos que os principais responsáveis pela promoção e desenvolvimento das energias renováveis continuam a ser os Estados-membros. Analisaremos em seguida as medidas adoptadas nesta matéria nos diferentes Estados-membros.

Em Portugal, a produção de energia através de fontes renováveis é considerada produção em regime especial e dispõe de um quadro legal próprio. A regulação sobre esta matéria está confiada à DGGE e não à entidade reguladora independente. De facto, o papel da ERSE nesta matéria aparece algo limitado, sendo a sua principal competência a incorporação do sobrecurso da produção nas tarifas de electricidade. Isto significa que os custos adicionais da produção em regime especial são diluídos na tarifa geral da electricidade, fazendo que todos os consumidores paguem indiscriminadamente por tal.

O governo português assumiu o compromisso de, até 2010, 39% da electricidade produzida em Portugal ser através de fontes renováveis, incluindo grandes hídricas, contra os 14% de 2003. Trata-se de uma aposta ambiciosa, cujo desenlace está dependente sobretudo da capacidade da energia hídrica.

Em Espanha a produção de energia através de fontes renováveis é igualmente considerada produção em regime especial. Este tipo de actividade de produção está regulado desde 1980, sendo o seu principal objectivo a redução da dependência energética em face do petróleo e a protecção do ambiente. O Plano de Fomento das Energias Renováveis prevê como alvo para 2010 que pelo menos 12% do consumo de energia primária seja satisfeito através de fontes renováveis. Para alcançar este objectivo será necessário duplicar a produção a partir de fontes renováveis. A dificuldade

maior é a de que neste momento a energia hídrica, em conjunto com a biomassa, representa cerca de 95% do total da produção através de fontes renováveis e estas formas de produção não permitem, no contexto actual, grandes desenvolvimentos.

Tal como em Portugal e Espanha, em Itália a produção de electricidade através de centrais hídricas representa a maior quota-parte da produção em termos de fontes renováveis. A aposta na produção de energia através de fontes renováveis tem igualmente como objectivos principais a protecção do ambiente, pela redução das emissões de gases com efeito de estufa, a redução da dependência energética e alcançar a segurança do abastecimento.

A política de promoção da eficiência energética e do desenvolvimento das energias renováveis consta de um decreto ministerial estabelecendo os objectivos quantitativos para alcançar tais objectivos. Esta política é baseada sobretudo na eficiência energética, estabelecendo-se um sistema de atribuição de certificados de eficiência e permitindo-se a repercussão nas tarifas dos custos inerentes. Analisaremos com mais detalhe este aspecto na parte relativa à eficiência energética.

Em conclusão, no que diz respeito às fontes renováveis em termos de energia primária, verificamos que existem alguns mecanismos para a sua promoção e desenvolvimento nestes países. No entanto, deixaremos uma análise crítica destas medidas para o capítulo respeitante à avaliação e recomendações.

## • EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

A protecção do ambiente enquanto objectivo geral da política energética não se coaduna apenas com a promoção do desenvolvimento de uma produção mais sustentável, nomeadamente, através do recurso a



fontes renováveis, sendo igualmente necessárias medidas a jusante que permitam garantir uma utilização racional da energia. O consumo, no sentido da utilização final de energia deve ser baseado em dois critérios fundamentais: a redução e a eficiência.

Reduzir o consumo é uma forma de diminuir a pressão sobre os recursos naturais em geral e sobre a capacidade de produção em particular. A redução do consumo é essencial para conseguir alcançar um desenvolvimento sustentável, não apenas no domínio da energia, mas igualmente em termos gerais.

A eficiência energética é outra das ferramentas que deve ser desenvolvida para assegurar o desenvolvimento sustentável. Por eficiência energética entende-se uma utilização mais eficiente da energia produzida, nomeadamente através de medidas de redução dos desperdícios, de inovação e desenvolvimento tecnológicos e também de modificação dos comportamentos.

Naturalmente, os reguladores nacionais devem ser co-responsáveis, a par de outras entidades públicas, pela promoção de uma política de eficiência energética. Não apenas porque a eficiência energética se traduz igualmente em melhores resultados económicos globais<sup>20</sup> mas, sobretudo, porque os reguladores enquanto entidades administrativas, ainda que independentes, devem espelhar o carácter transversal de certos objectivos políticos como o desenvolvimento sustentável, aqui em causa, ou a protecção dos consumidores.

Ao nível da União Europeia a promoção da eficiência energética

---

<sup>20</sup> De acordo com a perspectiva da Comissão Europeia, a aplicação de medidas de eficiência energética implica a criação de muitos novos empregos. Para além disso, estima-se que a poupança total de energia através da aplicação de medidas de eficiência energética equivale a cerca de 60 mil milhões de euros, o que se traduz num aumento da competitividade da economia europeia. Para além disso, um agregado familiar médio da União Europeia poderá poupar entre 200 e 1000 euros por ano, dependendo do seu consumo de energia.

é um dos principais pilares de actuação da Comissão Europeia. Limitada pela não existência de uma política energética comum, a União desenvolveu diversos programas de incentivo e apoio a estratégias de eficiência energética.

A acção da Comunidade estende-se a diversos sectores e tem como principais objectivos garantir a segurança do abastecimento (no sentido da sua continuidade futura), melhorar a competitividade da economia europeia alcançando os objectivos propostos na Agenda de Lisboa e, em termos da protecção do ambiente, cumprir as metas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto.

As medidas da Comunidade passam por incentivos a projectos sobre eficiência energética dos edifícios, a promoção de rotulagem de electrodomésticos, o desenvolvimento de sistemas de co-geração (produção combinada de energia eléctrica e energia térmica) ou a utilização eficiente da energia por parte das indústrias e dos consumidores. É de destacar a Campanha Europeia de Energia Sustentável 2005-2008 que pretende sensibilizar a opinião pública e alterar o panorama energético na Europa e consiste na promoção de diversos projectos em conjunto com organizações da sociedade civil.

Em Itália, a AEEG dispõe de um sistema estruturado para a eficiência energética que consiste na atribuição de certificados de eficiência para empresas do sector da electricidade e gás natural e que se baseia em diversos critérios como a produção de energia a partir de fontes renováveis, a co-geração e a redução do consumo de energia. O objectivo deste sistema integrado é o de alcançar uma poupança energética equivalente a 2,9 milhões de toneladas de petróleo por ano durante o primeiro quinquénio de aplicação (2005-2009). Este valor corresponde ao aumento anual do consumo de energia verificado no período 1999-2001. Por outras palavras, o sistema visa compensar o aumento do consumo através da poupança

energética resultante dos incentivos previstos no respectivo programa.

O sistema prevê que os distribuidores de energia eléctrica e de gás natural cumpram determinados objectivos quantitativos de poupança energética. Para o fazer, os distribuidores devem elaborar projectos a favor dos consumidores finais que promovam a eficiência energética dos equipamentos instalados ou das práticas de consumo. Para além disso, os distribuidores podem adquirir a terceiros certificados de eficiência energética que atestem o cumprimento dos objectivos de poupança de energia. Estes certificados são emitidos pela entidade gestora do mercado a favor dos sujeitos que tenham alcançado a poupança de energia a que se propuseram. Estes títulos são negociáveis num mercado organizado. A AEEG tem competência para a fiscalização e aplicação de sanções em caso de incumprimento das regras estabelecidas.

Em Espanha foi aprovada uma estratégia para a eficiência energética para os anos 2004-2012. No âmbito desta estratégia foi aprovado o Plano de Acção 2005-2007 para a poupança e eficiência energética. As razões apontadas para a elaboração deste plano são a elevada dependência externa da Espanha em termos energéticos, o forte crescimento da procura e do consumo de energia e a protecção ambiental através da redução da emissão de gases com efeito de estufa. Mais uma vez, a protecção ambiental aparece como um de entre vários objectivos da promoção da eficiência energética.

Estima-se que a aplicação deste plano de acção possa gerar uma poupança de energia de 12 milhões de toneladas equivalentes de petróleo, o equivalente a 8,5% do consumo total de energia primária em 2004 e a 20% do total de importações de petróleo desse mesmo ano.

Este plano de acção consiste na implementação de diversas medidas em vários sectores da economia, que vão desde auditorias energéticas para a indústria, passando pela agricultura, pelos serviços públicos, pelas

edificações, e pela promoção da substituição de velhos equipamentos eléctricos por outros mais eficientes para os consumidores.

Por fim, em Portugal, a estratégia nacional para a energia, que tem como principais objectivos garantir a segurança do abastecimento através da diversificação da oferta e a conseqüente redução da dependência do exterior, contém diversas linhas de orientação, entre as quais se encontra a promoção da eficiência energética, quer no lado da oferta (produção), quer do lado da procura (consumo). Neste domínio, a entidade reguladora é incumbida de definir os mecanismos concretos que permitam alcançar os objectivos propostos de redução do consumo de energia até 2010. Note-se que neste caso, a promoção da eficiência energética é acompanhada de objectivos concretos de redução do consumo e não apenas de uma utilização mais racional da energia.

Para além de diversas medidas que encontramos igualmente nos outros países, podemos destacar o facto de o regulamento tarifário permitir a repercussão nas tarifas dos custos com projectos que visem incentivar o uso eficiente de energia. A definição de tarifas que permitam, por um lado, recuperar os custos associados a cada actividade e, por outro, apresentem variáveis de facturação que traduzam os custos efectivamente causados por cada consumidor e, por último, que apresentem estruturas e preços aderentes à estrutura de custos marginais ou incrementais, induz a uma utilização racional da energia eléctrica e dos recursos associados.

## G) A PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES

A protecção dos consumidores é uma das vertentes essenciais que enforma o conceito de serviço universal. Para os consumidores não é suficiente o fornecimento de um serviço de qualidade e a preços razoáveis. É igualmente importante que nas relações comerciais com os respectivos for-

necedores estejam garantidos os seus direitos fundamentais, nomeadamente o direito à protecção dos seus interesses económicos.

Isto significa que devem existir regras concretas que garantam aos consumidores um elevado nível de protecção antes e durante a execução dos contratos de fornecimento dos serviços.

No capítulo anterior referimos o direito geral dos consumidores à participação por via representativa nos processos de regulação, bem como a existência de sistemas alternativos de resolução de litígios. Também já nos debruçámos sobre outros aspectos importantes para a protecção dos consumidores como a fixação de tarifas e preços, a qualidade do serviço (técnica e comercial) e a protecção da segurança física. Importa agora analisar a protecção dos consumidores sob o ponto de vista de outros direitos fundamentais que importa ver assegurados.

Para além dos referidos direitos à qualidade (na aceção do binómio qualidade – preço), à protecção da segurança física e à participação por via representativa, podemos indicar como outros direitos fundamentais dos consumidores o direito à informação e educação para o consumo e o direito à protecção dos interesses económicos.

O papel dos reguladores neste domínio é limitado. Por um lado porque a política pública de protecção dos consumidores é conduzida por organismos específicos (a Direcção Geral de Saúde e Protecção dos Consumidores, o Instituto do Consumidor, o *Instituto Nacional del Consumo* e o *Ministero dello Sviluppo Economico*, no caso da Comissão Europeia, de Portugal, Espanha e Itália respectivamente). Por outro, porque a função de regulação baseia-se em mecanismos específicos que servem também o propósito de protecção dos consumidores mas através do funcionamento das regras de mercado.

Ainda assim, nos três países, podemos encontrar medidas concretas dos reguladores que visam a protecção dos direitos de carácter mais

“generalista” do que apenas aqueles suportados pelos mecanismos da regulação.

Refira-se, a título exemplificativo que a ERSE, em Portugal, assinou recentemente um protocolo com o Instituto do Consumidor para levar a cabo medidas de informação e formação dos consumidores relativamente à liberalização do mercado de energia eléctrica.

Também no capítulo da informação aos consumidores, os reguladores têm um papel essencial de comunicar os direitos e deveres daqueles no âmbito da contratação dos serviços regulados. Para isso, para além de outros mecanismos como a edição de panfletos, guias para os consumidores, entre outros, os reguladores nacionais dispõem de sítios na internet onde se pode encontrar informação específica sobre estes assuntos<sup>21</sup>.

No campo da protecção dos interesses económicos dos consumidores assinala-se a competência específica da ERSE para aprovação das condições gerais dos contratos realizados pelas empresas reguladas com os consumidores. Trata-se de uma acção preventiva que visa impedir a inclusão de cláusulas abusivas nos contratos de fornecimento de energia. De forma semelhante, em Itália a AEEG pode definir condições obrigatórias para os contratos realizados com os consumidores, por parte das empresas reguladas. O mesmo não acontece em Espanha.

## H) TRANSPARÊNCIA DO FINANCIAMENTO

Outra vertente essencial da prestação do serviço universal é a sua transparência, nomeadamente em termos do seu financiamento.

A oferta de um serviço de qualidade especificada a preços acessíveis pode implicar a existência de custos que não são cobertos, na sua

---

<sup>21</sup> [www.erse.pt](http://www.erse.pt), [www.cne.es](http://www.cne.es), [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

totalidade, pelas tarifas estabelecidas. Ou seja, podem existir motivos, legais, económicos ou políticos que levem a uma fixação de tarifas abaixo do valor necessário para cobrir a totalidade dos custos das diversas actividades reguladas. Nestes casos, cria-se um défice tarifário que necessita ser coberto de alguma forma. As autoridades públicas não podem “impor” prejuízos a entidades privadas sem uma devida compensação. Por outro lado, no caso de o prestador deficitário ser uma empresa pública, o prejuízo terá que ser coberto por outros fundos públicos (p. ex. através do orçamento de Estado). Em síntese, a criação de défices tarifários terá sempre de ser compensada no futuro, provavelmente com maiores prejuízos e a “factura” será paga pelos consumidores/utilizadores ou pelos contribuintes.

É importante que, no caso de ser necessário financiar o serviço essencial, os mecanismos para tal sejam estabelecidos de forma transparente.

Em Portugal e Itália as tarifas são estabelecidas pelos organismos independentes de regulação, como vimos. O processo permite a participação dos vários interessados incluindo as empresas do sector, os utilizadores e os consumidores domésticos. Pode afirmar-se que, nesse aspecto particular, eventuais necessidades de financiar o serviço universal estão sujeitas a um processo aberto, transparente e participativo.

Mas tal facto não impediu a criação de um défice tarifário em Portugal, designadamente por causa da imposição legal de o aumento das tarifas da electricidade não poder ultrapassar o índice de preços ao consumidor. Esse défice tarifário será repercutido nas tarifas dos próximos anos. Serão, portanto, os consumidores a pagar no futuro os custos não suportados anteriormente. Ainda assim, e salvo algumas intervenções políticas por parte do governo, pode dizer-se que o sistema tem sido rodeado de alguma transparência e com a possibilidade de escrutínio por parte da opinião pública.

Já em Espanha, apesar de as tarifas serem propostas pela entidade reguladora, o facto de ser o governo a estabelecer em definitivo as tarifas e a acumulação de um enorme défice tarifário (superior a 4 mil milhões de euros) tem criado alguns receios de que esta intervenção política esteja a prejudicar a verdadeira possibilidade de existência de um mercado liberalizado. O défice tarifário espanhol deve ser ultrapassado, em princípio através das tarifas até 2010, mas algumas questões são colocadas relativamente à transparência de todo o processo. Refira-se que a manutenção de preços artificialmente baixos para as tarifas de electricidade tem sido justificada com a necessidade de manter a competitividade da economia espanhola e de evitar um enorme impacto para os consumidores domésticos. Seja como for, é desejável que a resolução deste problema seja feita com processos transparentes.

Repare-se que se trata da própria subsistência do conceito de serviço universal. Será o mercado capaz de assegurar um serviço de qualidade a preços acessíveis? Será justificada a intervenção política para o garantir, mesmo que tal aporte custos futuros, suportados pelas finanças públicas? Estas são questões que se encontram ainda em aberto.



CAPÍTULO V

**AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES**

## 1. NOTA PRÉVIA

A ideia de fazer um capítulo próprio para avaliação dos diversos aspectos que foram focados ao longo deste estudo prende-se com o facto de ser necessário, em primeiro lugar, fazer um juízo de valor sobre os factos que atrás foram mencionados de forma a se poder expressar uma opinião sobre eles.

Um dos principais objectivos deste estudo e do projecto global em que ele se insere é o de contribuir e motivar uma discussão sobre a forma como os mercados de energia são regulados e a participação dos consumidores nesse processo de regulação.

Assim, ao apresentarmos uma avaliação e recomendações, não se trata de apresentar uma solução para os problemas e as questões complexas que rodeiam os mercados energéticos e a sua regulação. Trata-se sim da apresentação de tópicos de discussão que podem servir de base a um debate urgente e necessário.

## 2. ESTRUTURAS DE MERCADO

Da análise feita, verificamos que um dos principais factores impeditivos do correcto funcionamento dos mercados a nível europeu é a inexistência de uma verdadeira política comum para o sector da energia. Este sector permanece ainda demasiado “nacionalizado”, sendo que os Estados-membros têm grande relutância em ceder a sua soberania para uma instituição supranacional. Sem uma adequada base legal a nível europeu, sem uma política comum com princípios próprios e autonomia, a acção da Comunidade torna-se extremamente difícil e limitada.

Compreendem-se as razões que levam os Estados-membros a resistir em tal cedência. O sector energético tem uma importância estratégica vital, quer em termos económicos, quer em termos sociais. Ciclicamente, quando as condições políticas e económicas globais afectam criticamente o sector, sobretudo as crises relativas ao mercado petrolífero, os Estados-membros parecem estar mais disponíveis para procurar soluções em conjunto. Por essa razão, este parece ser um momento a não desperdiçar e tentar aprofundar a ideia do estabelecimento de uma política energética comum.

Este aspecto seria benéfico para os consumidores que poderiam usufruir das vantagens de um mercado único, mais abrangente e mais competitivo, o que se traduzirá em melhores condições de oferta no futuro.

Por outro lado, a existência de uma política energética comum também traduziria um papel mais forte e coerente da União Europeia em termos de política externa e, conseqüentemente, reduziria ou minimizaria as conseqüências negativas derivadas da elevada dependência da economia europeia do exterior em termos de energia primária.

Consideramos que o projecto de uma Constituição Europeia ou, pelo menos, uma revisão das actuais normas do Tratado da União Europeia, apesar dos reveses passados, não está definitivamente acabado. Será de esperar que num futuro breve esta questão regresse à agenda política. Caso assim seja, essa pode ser uma oportunidade para os Estados-membros reverem a sua posição em termos do sector energético e, eventualmente, estabelecerem bases para a prossecução de uma política comum.

**Por estas razões, a nossa recomendação é no sentido de:**

- Os Estados-membros, em conjunto com as instituições comunitárias, devem procurar aprofundar as bases de entendimento no sector da energia, com vista ao estabelecimento futuro de uma política energética comum.

A opção exercida pelos Estados-membros e pela Comunidade no sentido da abertura dos mercados da energia à concorrência é uma opção política que tem como principal argumento, a favor, o facto de que o funcionamento das regras da concorrência beneficiam os consumidores em termos de qualidade e preço dos serviços prestados. É importante realçar este facto. A liberalização do sector da energia não é imposta, como às vezes parece ser a ideia que é transmitida à opinião pública. Sendo assim e aceitando a premissa de que esta é a solução mais benéfica para os consumidores e para a competitividade da economia, então é necessário agir de forma coerente com a opção tomada e evitar a tentação de encapotar medidas proteccionistas com argumentos de manutenção do serviço público ou outros.

**Desta forma, a nossa recomendação é a seguinte:**

- Os Estados-membros devem agir de forma coerente, de acordo com a opção política de liberalização do sector da energia e retirar daí as devidas consequências.

A liberalização deste sector implica o desmantelamento dos anteriores monopólios públicos e a criação das condições necessárias à entrada de novos operadores no mercado, com respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.

No entanto, após a análise efectuada, verifica-se que os antigos monopólios continuam a exercer um poder de mercado significativo que tem como consequência a limitação da concorrência. Apesar de na legislação se encontrarem regras que permitem afirmar que alguns mercados (por exemplo, a produção de electricidade) se encontram liberalizados, na prática verifica-se que ainda existem muitos impedimentos para a entrada de

novos operadores com capacidade efectiva de fazer concorrência aos operadores históricos. Como verificámos, as quotas de mercado dos principais operadores são ainda muito significativas, tanto em termos absolutos como em termos relativos.

A existência de diversos operadores em concorrência efectiva é uma condição básica para o funcionamento de um mercado concorrencial que beneficie os consumidores. **Por isso, a nossa recomendação vai no sentido de:**

- Devem ser criadas condições efectivas de concorrência, através do desmantelamento dos antigos monopólios e da criação de condições transparentes, e não discriminatórias, para a entrada de novos operadores nos mercados.

Ao mesmo tempo, seria contraditório com os objectivos que se pretendem alcançar, permitir a criação de grandes operadores europeus que tivessem por efeito uma restrição da concorrência pelo exercício de um poder de mercado significativo, em detrimento de outros operadores. Por outras palavras, não se deve substituir o actual quadro de oligopólios nacionais por um oligopólio europeu. Aqui é importante um olhar atento para o cumprimento das regras da concorrência europeia, designadamente na prevenção de concentrações de grandes empresas.

**Por isso:**

- A Comissão Europeia deve zelar pela correcta aplicação das regras da concorrência europeia impedido a formação de cartéis ou a segmentação de mercados que limitem a concorrência, designadamente através da concentração de grandes empresas do sector.

Outro aspecto importante que inibe um correcto funcionamento dos mercados em favor dos consumidores que ressalta da análise que efectuámos é a elevada dependência do petróleo enquanto fonte de energia primária. Este factor torna as economias nacionais e a economia europeia muito dependentes do exterior, em particular de países onde as condições políticas e sociais não são estáveis. O mesmo acontece com o gás natural, fonte da qual os países objecto deste estudo dependem, quase na totalidade, do exterior.

Ainda que os mercados nacionais funcionassem correctamente em termos de concorrência, e já vimos que não é o caso, os objectivos que se pretendem alcançar de maiores benefícios para os consumidores e maior competitividade da economia estarão sempre dependentes de condições externas incertas.

### **Neste domínio:**

- Os Estados-membros e a Comunidade Europeia devem encontrar soluções estruturais de fundo para reduzir a dependência do exterior em termos de fontes de energia primárias.

O funcionamento de um mercado único europeu, ou mesmo de mercados regionais em termos europeus depende largamente da capacidade das redes de transporte em permitir a existência de transacções intracomunitárias. Como vimos, as redes de transporte de energia têm ainda um carácter nacional, não existindo as infra-estruturas necessárias de interligação entre os Estados-membros que permitam transacções comunitárias em larga escala.

Da análise que efectuámos verifica-se que tem havido diversos esforços neste domínio no sentido de melhorar estas condições. Apesar disso, continuam a existir demasiadas insuficiências.

**Para melhorar esta situação consideramos importante que:**

- Os Estados-membros, em particular os reguladores, em conjunto com a Comunidade Europeia, devem continuar a desenvolver todos os esforços necessários para melhorar a capacidade das infra-estruturas de interligação das redes de transporte de energia, nomeadamente através do planeamento conjunto dos investimentos públicos nesta área.

No domínio da distribuição de electricidade, verificámos que a liberalização, no que diz respeito aos consumidores domésticos, é ainda muito recente (Espanha) ou está ainda em curso (Setembro de 2006 em Portugal e Janeiro de 2007 em Itália), o que não permite ainda fazer uma avaliação das suas consequências. De forma semelhante, no que diz respeito ao gás natural, a possibilidade de escolha de fornecedor é ainda muito limitada (Espanha e Itália) ou mesmo inexistente (Portugal).

No entanto, existem diversos factores que fazem temer que este processo não traga aos consumidores os benefícios esperados e prometidos. Por um lado, a estrutura oligopolista dos mercados não permite uma escolha efectiva por parte dos consumidores. Por outro lado, a existência de um mercado regulado em que os preços são, por vezes, mantidos artificialmente baixos, impede o desenvolvimento de um mercado verdadeiramente transparente e concorrencial. A experiência mostra, em Espanha, que pelo menos numa fase inicial, não existiram grandes incentivos para os consumidores domésticos mudarem de fornecedor.

**Parece-nos importante que:**

- Os reguladores nacionais devem monitorizar cuidadosamente a liberalização da distribuição da energia e desenvolver as ferramen-

tas necessárias para permitir uma efectiva possibilidade de escolha do fornecedor por parte dos consumidores.

- As autoridades públicas em geral e os reguladores em particular devem ainda criar condições de transparência na fixação dos preços das actividades reguladas, de forma a não prejudicar artificialmente a possibilidade de desenvolvimento de um mercado concorrencial de distribuição de energia, acessível aos consumidores domésticos.

Importa referir que o funcionamento de mercados concorrenciais é uma forma de alcançar os objectivos previstos nas Directivas do sector da energia, nomeadamente um maior grau de protecção dos consumidores, redução dos preços e aumento da eficiência energética. Mas, para além do funcionamento dos mercados, existem outros mecanismos que permitem alcançar aqueles resultados e que são de âmbito mais geral.

Um dos factores que pode impedir a concretização dos objectivos propostos é a complexidade da legislação ou dos procedimentos administrativos, por exemplo em termos de obtenção de licenças. É importante que os Estados-membros não utilizem estes mecanismos como forma de protecção das empresas nacionais ou dos anteriores monopolistas. A simplificação legal e administrativa é um princípio geral de boa governabilidade e é um factor importante para este sector.

**Por isso:**

- As autoridades nacionais e comunitárias devem desenvolver esforços no sentido da simplificação da legislação e dos procedimentos administrativos no âmbito do sector energético, de forma a não



criar obstáculos burocráticos à obtenção dos resultados globais para o sector e, em particular, para o benefício dos consumidores.

- Deve existir maior coordenação entre os diferentes níveis de competências (comunitário, nacional, regional e local) na área da energia por forma a assegurar uma aplicação uniforme e coerente das regras.

A existência de um mercado concorrencial implica a existência de vários operadores. Como actualmente o número de operadores no mercado é ainda limitado, seria importante promover um programa de incentivos para o seu desenvolvimento. Neste domínio o sector cooperativo pode dar respostas interessantes para os consumidores. A potencialidade de desenvolvimento das cooperativas eléctricas pode considerar-se real, se forem criadas as condições adequadas a esse desenvolvimento. A promoção da criação de novas cooperativas de produção e venda ou de cooperativas de consumidores de energia eléctrica será um factor importante para o desenvolvimento dos mercados. As condições económicas necessárias são: a existência de fontes de exploração ou aquisição (preferencialmente renováveis); capacidade financeira; capacidade de co-geração (energia – calor) para utilização de outras fontes (subprodutos agrícolas, florestais, etc.); uma rede de auto-produção (própria ou adquirida a terceiros); possibilidade de construção de linhas directas; máxima concentração dos utentes (membros); optimização do ratio entre a procura e a auto-produção para redução dos custos relativos à integração de energia externa; possibilidade de interligação ao sistema para gerir emergências e assegurar a continuidade do serviço e; possibilidade de cessão dos excedentes.

As cooperativas, enquanto organizações sem fins lucrativos regidas

por critérios sociais, podem ser uma alternativa em termos de modelo empresarial. Mas, seria importante criar sistemas de discriminação positiva de forma a permitir que estas organizações tenham a possibilidade de mostrar resultados.

### **Neste sentido:**

- As autoridades nacionais e as instituições europeias devem desenvolver programas de apoio e incentivo ao desenvolvimento de novos operadores nos mercados energéticos que contribuam para alcançar os objectivos propostos para o sector;
- Em particular, as autoridades públicas devem estabelecer sistemas de incentivo e apoio ao sector cooperativo, reconhecendo o papel específico das cooperativas enquanto organizações de economia social e criando as condições económicas adequadas para o seu desenvolvimento.

## **3. REGULAÇÃO DOS MERCADOS**

O objectivo geral de criação de um mercado único para o sector da energia está ainda longe de ser uma realidade. Como tal, falar-se de um regulador europeu é ainda prematuro. Poder-se-ia argumentar que o estabelecimento desse mercado poderia ser alcançado mais facilmente com a existência de um regulador europeu, ainda que a sua existência fosse em simultâneo com os reguladores nacionais e com poderes mais genéricos de coordenação e orientação destes.

Não nos parece que tal solução seja aconselhável. Uma entidade reguladora deve ter uma função específica de regulação económica e deve ter os poderes necessários para cumprir os seus objectivos, nomeadamente em termos de fixação das condições contratuais dos mercados regulados. Criar uma entidade despida desses poderes seria, em nosso entender, contraproducente. No entanto, esta é uma questão que será colocada no futuro com mais relevância, à medida que a integração dos mercados nacionais for progredindo e, por essa razão, consideramos útil para a discussão fazer-lhe menção.

Mesmo sem regulador europeu, a Comunidade Europeia continua a ter um papel importante no domínio da regulação, nomeadamente pela coordenação dos reguladores nacionais no sentido de uma aplicação uniforme das regras comunitárias em todos os Estados-membros. Esta função já é desempenhada e deve, a nosso ver, ser desenvolvida e aprofundada.

**Por estas razões, apresentamos as seguintes recomendações:**

- Não deve, neste momento, ser criada uma entidade de regulação a nível europeu mas os Estados-membros e as instituições comunitárias deverão reflectir sobre esta necessidade à medida que se for aprofundando a integração dos mercados nacionais de energia e se for desenhando, de forma mais efectiva, um mercado único europeu.
- A Comissão Europeia deve continuar e aprofundar o seu papel de coordenação dos reguladores nacionais tendo em vista uma aplicação uniforme das regras comunitárias em todos os Estados-membros.

Questão diversa é a de saber se se justifica a existência, a nível europeu, de regras comuns para o desenho institucional dos reguladores nacionais. Como vimos, nos diferentes países podem existir diferentes modelos consoante as tradições administrativas respectivas.

O problema da existência de modelos de organização diferentes para a regulação, é que esse facto tem implicações na forma como os mercados são regulados. Como tal, se se pretende de facto a existência de um mercado único, seria importante a existência de regras comuns para os reguladores.

Da análise que foi feita verificamos que os modelos em Portugal e Itália são diferentes do espanhol. E isto sucede em países que têm a mesma raiz e tradição cultural e jurídico-administrativa. Se extrapolarmos isto para um contexto de 25 Estados-membros, com culturas políticas e jurídicas muito distintas, existe o risco de os modelos de organização dos reguladores impedirem uma aplicação uniforme das regras comunitárias criando, assim, obstáculos à efectivação do mercado interno.

Obviamente, a actuação da Comunidade deve ser guiada pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, o que implica que a definição de regras deve limitar-se aos grandes princípios gerais para a regulação, nomeadamente os aspectos que foram abordados por este estudo. Se é verdade que existem algumas regras na legislação comunitária, elas são, a nosso ver, insuficientes e não sistematizadas.

### **Nesse sentido, consideramos que:**

- Devem existir regras a nível europeu que definam os princípios gerais de organização das entidades de regulação nacionais, para uniformizar a aplicação das regras comunitárias e os processos de decisão.

Da análise feita das diferentes entidades reguladoras parece resultar que o modelo das agências independentes é o que aporta mais benefícios para os consumidores. Trata-se, quanto a nós, de uma questão de coerência de sistema. Ou se opta pela não liberalização dos mercados, mantendo-se a protecção do serviço público em termos mais clássicos e, de acordo com isso, regula-se directamente o mercado através da detenção da propriedade da(s) empresa(s) ou através de uma entidade administrativa clássica, ou se opta por um modelo liberal, abrindo-se o mercado, e, em consequência, estabelecem-se entidades independentes para garantir o funcionamento dos mercados sem interferência político-administrativa. O que parece não funcionar é a mistura das duas opções: mercado liberalizado mas com intervenção político-administrativa.

Repare-se que não se trata aqui de expressar uma preferência por um ou outro sistema, mas apenas de apelar à coerência dentro do sistema escolhido. E, quer se concorde, quer não, a opção dos Estados-membros, e da Comunidade Europeia em reflexo disso, foi a da liberalização do sector da energia.

### **Em resumo:**

- Os Estados-membros devem assegurar a independência administrativa das entidades reguladoras para que não existam interferências indesejáveis nos mecanismos de funcionamento dos mercados.

Nos três países objecto deste estudo optou-se por um sistema em que a mesma entidade reguladora é competente para o sector da electricidade e do gás natural. Também a nível comunitário se pode constatar que o tratamento dos dois sectores é semelhante.

Quanto a nós, esta opção é ajustada uma vez que permite uma

coerência na regulação dos serviços energéticos que, caso contrário, poderia ser posta em causa. Não nos parece, ao analisar a estrutura dos mercados e os princípios que devem nortear a prestação destes serviços em prol dos consumidores, que existam diferenças fundamentais que justifiquem um tratamento separado dos dois sectores.

Ainda assim, caso a solução encontrada em algum Estado-membro seja a de atribuir a regulação destes dois sectores a duas entidades distintas, parece-nos importante alertar, mais uma vez, para a necessidade de existência de uma aplicação coerente das regras e modelos em ambos os casos.

- A não existência de diferenças fundamentais entre os sectores da electricidade e do gás natural justifica a sua regulação conjunta por uma única entidade, de forma a garantir uma aplicação uniforme das regras.

No que diz respeito ao esquema de organização das entidades reguladoras verificámos que em Portugal, Espanha e Itália a nomeação dos reguladores é feita pelos respectivos governos nacionais. Já tivemos oportunidade de referir que esta é uma regra adequada, em nosso entender, uma vez que a regulação económica é uma tarefa administrativa do Estado e, sendo o governo o órgão supremo da administração pública, faz todo o sentido que os reguladores sejam nomeados por essa via. Este facto não é contraditório com a existência de entidades reguladoras independentes.

No entanto, é importante que as pessoas nomeadas ofereçam garantias de poder executar as suas funções de forma independente, através da sua experiência e conhecimento do sector, o que significa que devem estar determinadas, à partida, de forma objectiva, as condições necessárias para preencher o cargo.

Para além disso, com vista a garantir a independência dos reguladores é importante que as condições gerais do seu mandato estejam definidas de forma a permitir essa mesma independência.

Verificámos que um dos factores distintos dos países objecto deste estudo é a duração dos respectivos mandatos: três anos em Espanha, cinco em Portugal e sete em Itália. Embora não pareça possível indicar uma solução definitiva em termos de duração concreta dos mandatos e da possibilidade da sua renovação, já tivemos ocasião de dizer que consideramos que a duração destes deve ser superior ao de uma legislatura, para evitar uma avaliação política pelo mesmo governo no momento da renovação, caso exista.

### **Neste sentido consideramos que:**

- As autoridades nacionais devem estabelecer os mandatos dos reguladores por períodos superiores ao de uma legislatura como uma das formas de garantir a sua independência. Em caso de possibilidade de renovação dos mandatos, esta deve ser limitada para evitar a perpetuação no cargo.

O regime de incompatibilidades mantém-se durante e após a cessação das funções dos reguladores é também um factor determinante para assegurar a independência dos mesmos. Como vimos, estes sistemas existem mas, no caso espanhol, trata-se de um regime geral da administração pública, ao contrário do que sucede em Portugal e Itália, existindo um regime específico mais rigoroso do que as regras gerais para os altos cargos da administração pública.

Parece-nos que esta solução é mais adequada tendo em conta a especificidade da função de regulador. Mas tal, mais uma vez, redund

numa questão de coerência com o sistema escolhido. Num modelo de regulação independente, devem ser criados mecanismos para assegurar essa mesma independência. Num sistema de tutela administrativa as garantias são equivalentes para toda a administração pública.

**Ora, sendo a opção pela regulação independente, em termos administrativos:**

- Importa garantir a existência de um regime mais estrito de incompatibilidades para os reguladores do que o existente para a generalidade dos altos cargos da administração pública, excepto nos casos em que aquele regime especifique já regras rigorosas de incompatibilidades durante e após o exercício do mandato.

A participação das organizações de consumidores nos processos de tomada de decisões é importante e é a expressão do direito fundamental dos consumidores à participação por via representativa.

A participação das organizações de consumidores não deve ser uma mera formalidade e os processos de consulta devem ser englobados na própria estrutura dos reguladores, para assegurar que as suas opiniões são devidamente tomadas em conta e que essa participação é feita de forma institucional.

**Também neste aspecto a solução varia de país para país, como vimos. Por isso:**

- As entidades de regulação devem dispor de órgãos de consulta próprios onde estejam representados os consumidores através das respectivas organizações representativas.



Participação não pode, no entanto, ser confundida com mera presença física dos representantes das organizações de consumidores nos órgãos consultivos das entidades reguladoras. Uma participação efectiva implica a justa graduação da importância dos consumidores em termos do número de representantes em tais órgãos, bem como a necessidade das suas preocupações e pontos de vista serem directamente abordados pelos reguladores.

**Como vimos, isto nem sempre acontece. Para este problema, as nossas recomendações são no sentido de:**

- As autoridades nacionais devem assegurar uma justa e equilibrada representatividade das organizações de consumidores nos órgãos consultivos das entidades reguladoras.
- As entidades reguladoras devem ter em conta as preocupações e argumentos apresentados pelas organizações de consumidores dando-lhes uma resposta específica.

Ao nível da Comunidade Europeia verificámos que a participação das organizações de consumidores apenas é feita de forma regular e estruturada no âmbito da Direcção Geral de Saúde e Protecção dos Consumidores. Nas outras estruturas essa participação ou é inexistente ou feita em termos pontuais através de processos gerais de consulta.

**Neste âmbito:**

- É importante assegurar uma participação mais efectiva e institucionalizada das organizações de consumidores nas estruturas da Comissão Europeia, como reflexo do carácter transversal da política de protecção dos consumidores.

Os processos de consulta são importantes para permitir às organizações de consumidores expressarem as suas opiniões relativamente à forma como os mercados são regulados. Neste domínio, a informação disponível é, muitas vezes, de elevada complexidade o que implica alguns problemas para aquelas organizações que não dispõem normalmente dos meios técnicos e financeiros ao dispor dos profissionais do sector.

O problema da assimetria de informação não se coloca apenas nas relações entre os profissionais e os reguladores mas também entre esses e os consumidores. Existem mecanismos legais para permitir combater as assimetrias de informação entre os profissionais e os reguladores, ainda que, em casos concretos, necessitem de algumas melhorias. No entanto, não existem mecanismos específicos para combater a assimetria de informação em relação aos consumidores. **Parece-nos que:**

- As autoridades nacionais, em geral, e os reguladores, em particular, devem assegurar às organizações de consumidores os meios técnicos e financeiros necessários para possibilitar a sua participação efectiva nos processos de regulação.

O objectivo geral de protecção dos consumidores só pode ser devidamente alcançado através do estabelecimento de processos de resolução de litígios que sejam simples, céleres e pouco dispendiosos, dada a natureza típica dos conflitos de consumo.

A criação de organismos de resolução alternativa de litígios, específicos para o sector da energia e incluídos na própria estrutura das entidades reguladoras, não é ainda uma solução que esteja largamente dessiminada. Verificámos que esta solução apenas existe em Portugal, muito embora as entidades reguladoras espanhola e italiana disponham de

poderes de mediação e arbitragem relativamente aos conflitos entre profissionais. Por essa razão, a maioria dos conflitos entre profissionais do sector e os consumidores não tem ainda um processo adequado de resolução, com evidentes prejuízos para os consumidores.

A existência de um órgão de resolução de litígios deve ser o mais abrangente possível em termos de procedimentos. Ou seja, para além da informação e mediação de conflitos, estes organismos devem ter poderes de conciliação e arbitragem.

Em alternativa a esta solução, poder-se-á defender a criação de centros de resolução de conflitos específicos apenas para o sector da energia. Por fim, a solução menos desejável no nosso entender será promover que os conflitos, entre profissionais do sector e os respectivos consumidores, sejam sujeitos aos sistemas gerais de resolução alternativa de litígios em matéria de consumo já existentes.

Sendo o fornecimento de electricidade e de gás natural serviços de interesse económico geral, ou seja, serviços essenciais, pode sustentar-se que os profissionais do sector deveriam ser obrigatoriamente sujeitos a uma cláusula arbitral para os conflitos com os consumidores, que adviessem da prestação dos respectivos serviços. Esta é uma matéria que deixaremos em aberto mas para a qual julgamos ser necessária uma reflexão.

**Com base nestes argumentos, consideramos que:**

- As entidades reguladoras nacionais devem dispor de mecanismos de resolução alternativa de litígios incluídos na sua própria estrutura. Nos casos em que tal não seja possível, elas devem promover a existência de centros de resolução alternativa de litígios autónomos, específicos para o sector da energia.

- Os centros de resolução alternativa de litígios devem dispor de amplas competências, não apenas de informação e mediação mas igualmente de conciliação e arbitragem.
- Necessita ser alvo de reflexão a possibilidade de se estabelecer um sistema de arbitragem obrigatória para os profissionais do sector energético.

#### **4. O SERVIÇO UNIVERSAL**

Como verificámos, a regulamentação dos princípios do serviço universal a nível europeu é estabelecida através da respectiva legislação sectorial. Isto significa que para diferentes sectores podem existir diferentes obrigações de serviço público. Esta solução é compreensível à luz do argumento de que cada sector específico dos serviços de interesse geral apresenta características próprias e que, portanto, necessita de uma regulamentação específica.

Apesar disso, consideramos que esta matéria poderia ser alvo de harmonização comunitária, nomeadamente quanto às grandes linhas de orientação geral. Evidentemente, seria deixado espaço para concretizações específicas destas regras gerais para cada um dos sectores dos serviços de interesse económico geral.

- Seria positiva a existência de legislação comunitária definindo os princípios gerais do serviço universal aplicáveis a todos os sectores dos serviços de interesse económico geral.

A acessibilidade dos serviços energéticos, na sua vertente pessoal e geográfica, está assegurada de forma positiva nos países objecto deste estudo. Como vimos, o quadro geral dos ordenamentos jurídicos e a herança histórica dos modelos de intervenção social asseguram a todos os consumidores o acesso a estes serviços em condições de igualdade, independentemente da sua localização geográfica.

Apesar disso, no sector do gás natural ainda existem algumas lacunas na cobertura da totalidade do território. Se é verdade que este serviço pode ser substituído por outros (gás butano e propano, canalizado e em garrafa), também é certo, que as vantagens económicas e ambientais que o gás natural importa, relativamente a outros tipos de gás, justifica que sejam efectuados investimentos para aumentar as respectivas redes de transporte e distribuição. **Por isso:**

- As autoridades nacionais e as empresas que exercem actividade no sector do gás natural devem desenvolver todos os esforços necessários para aumentar a cobertura das redes de transporte e distribuição, de forma a cobrir a totalidade dos territórios dos Estados-membros.

A acessibilidade dos preços dos serviços energéticos é um aspecto determinante para avaliar o cumprimento da sua missão enquanto serviços de interesse económico geral.

Verificámos que a fixação de tarifas e preços é feita pela entidade reguladora, no caso de Portugal e Itália, e pelo governo mediante proposta do regulador, no caso da Espanha. Este processo nem sempre tem sido conduzido de forma isenta de pressões políticas ou de factores exógenos à regulação económica. Como resultado, poder-se-á estar a criar uma situa-

ção insustentável de preços artificialmente baixos e de défices tarifários cujos custos serão avolumados no futuro e terão que ser cobertos pelos consumidores e utilizadores ou pelos cidadãos em geral, através das contas públicas. Por outro lado, se os preços forem mantidos artificialmente baixos, corre-se o risco de comprometer outro aspecto importante da política energética, o uso racional da energia, ao se transmitir mensagens contraditórias aos consumidores.

**Nestes termos, as nossas recomendações são no sentido seguinte:**

- A fixação de tarifas e preços nos mercados regulados deve ser uma competência da entidade reguladora, mediante critérios objectivos, e não de um organismo político.
- A fixação de tarifas e preços deve ser estabelecida mediante o princípio da orientação para os custos, evitando-se a criação de défices tarifários. As tarifas devem ser fixadas de forma transparente, de acordo com os custos reais, devendo os reguladores utilizar todos os mecanismos, ao seu dispor, para combater a assimetria de informação.
- As autoridades nacionais devem reduzir os obstáculos políticos, legais ou administrativos à fixação de tarifas e preços por parte das entidades reguladoras, mediante critérios objectivos.

No que diz respeito ao princípio da continuidade, segundo o qual a prestação dos serviços de interesse geral não deve ser interrompida, excepto casos fortuitos ou de força maior, verificámos na nossa análise que a situa-

ção é bastante positiva nos três países. O mencionado estudo comparativo realizado pelo Grupo Europeu de Reguladores da Energia confirma esse facto. Não existem, portanto, recomendações neste domínio específico.

Também no que concerne a qualidade do serviço, o mesmo estudo aponta para uma situação positiva nos três Estados-membros. Da nossa análise podemos concluir que esta é uma área onde os reguladores têm tido um papel fundamental e positivo para o melhoramento dos padrões de qualidade, não apenas em termos de qualidade técnica mas também em termos de qualidade do serviço comercial. Por outro lado, a existência de mecanismos de compensação directa aos consumidores em caso de incumprimento dos padrões de qualidade definidos é um factor importante para o respectivo cumprimento e para a protecção dos consumidores. Resta, pois, esperar que os reguladores nacionais continuem a desenvolver o bom trabalho nesta área. **Apesar disso, gostaríamos de reforçar aqui a ideia já apresentada anteriormente de que:**

- Os reguladores nacionais devem fazer reflectir nas tarifas e preços, nomeadamente pela redução dos proveitos permitidos às empresas, os eventuais incumprimentos sistemáticos e graves dos padrões de qualidade definidos.

Outro princípio associado ao conceito de serviço universal, que analisámos, é a segurança do abastecimento. Como vimos, este conceito engloba diversas realidades como a segurança física dos aparelhos e instalações, até uma realidade mais complexa de garantir o futuro abastecimento de energia.

Da análise da situação em Portugal, Espanha e Itália, podemos concluir que os sistemas e normas técnicas existentes são adequados para

garantia da segurança física dos consumidores. Esta matéria é da competência das entidades administrativas e foge, em regra, ao âmbito de competências dos reguladores.

No entanto, no que respeita à segurança do abastecimento na vertente da continuidade futura dos abastecimentos, verificamos que existem alguns problemas, sobretudo relacionados com o facto de a União Europeia, em geral, e de Portugal, Espanha e Itália em particular, estarem extremamente dependentes do exterior em termos de energia primária. Este aspecto já foi referido anteriormente em termos de estruturação dos mercados.

Mas, relativamente a esta questão da dependência externa, surge também o factor da protecção ambiental. A dependência de combustíveis fósseis, em particular do petróleo, para além de reduzir a margem de manobra dos países europeus, tem como consequência a insustentabilidade ambiental. Por esse facto, a procura da diversificação das fontes primárias de energia não é apenas uma questão de estratégia económica e política global, mas também um factor determinante para o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Verificámos que existem diversas medidas, quer a nível da Comunidade Europeia, quer ao nível dos Estados-membros, para a promoção da produção de energia através de fontes renováveis. Estas medidas são acompanhadas de metas quantitativas para os próximos anos. Receamos, no entanto, que estas medidas tenham apenas um carácter conjuntural e que não sejam o espelho das mudanças estruturais necessárias. De facto, verifica-se que o aumento da produção através de fontes renováveis pode ser eventualmente inferior ao aumento do consumo (sobretudo se o preço do petróleo baixar).

No entanto, a promoção das fontes renováveis deve ser feita de forma equilibrada entre as diversas fontes. Verificámos que tal não é o caso



nos países em análise, que dependem de forma desproporcional da energia hídrica. Esta fonte apresenta alguns factores menos positivos, nomeadamente em termos de impacte ambiental global e de capacidade de produção, dependente das variações de hidraulicidade.

**Por isso, apesar de se reconhecer o mérito das medidas propostas, consideramos que não é demais alertar para o seguinte:**

- A Comunidade Europeia e os Estados-membros devem tomar as medidas estruturais necessárias para o desenvolvimento efectivo e abrangente da produção de energia através de fontes renováveis.
- O desenvolvimento da produção através de fontes renováveis deve tentar alcançar um equilíbrio proporcional entre as diversas fontes e promover a sua diversificação.

Mas, não é suficiente encarar o problema apenas do lado da oferta. A promoção do uso racional de energia, a eficiência energética e a redução do consumo são medidas necessárias, do lado da procura, para promover um desenvolvimento sustentável.

Verificámos que este aspecto também tem merecido alguma atenção por parte da Comissão Europeia e das autoridades nacionais mas, também aqui, rezeamos que as metas sejam pouco ambiciosas. **Por isso:**

- A Comunidade Europeia e os Estados-membros devem desenvolver e aprofundar os mecanismos de promoção da eficiência energética e de redução do consumo de energia, como factores determinantes para o desenvolvimento sustentável.

Para os consumidores é importante que os preços da energia reflectam também os custos ambientais, por forma a que estes se sintam co-responsáveis pela condução de um consumo sustentável. Cada vez mais os consumidores estão sensibilizados para as questões ambientais e é uma questão de transparência que os custos da energia os incorporem. Desta forma, um papel importante das entidades reguladoras é o de internalizar os custos ambientais nas respectivas tarifas, uma prática que se verifica nos países analisados e que é de saudar. **Deixamos aqui a recomendação no sentido de alertar para a importância deste aspecto:**

- As entidades reguladoras nacionais devem internalizar os custos ambientais das actividades reguladas, para promover a transparência e veracidade das tarifas e preços.

Por outro lado, a possibilidade de escolha dos fornecedores e o eventual aparecimento de estratégias comerciais baseadas na “energia verde” pode ser um factor de inovação benéfico para os consumidores. No entanto, tais práticas devem ser regulamentadas, caso contrário corre-se o risco de se estar perante práticas comerciais desleais ou enganosas. **Assim:**

- A comercialização de energia “verde”, enquanto energia proveniente de processos de produção respeitadores do ambiente, deve ser regulamentada por forma a impedir o surgimento de práticas comerciais desleais ou enganosas.

A protecção dos consumidores é um dos objectivos últimos da regulação. Como tal, os reguladores devem dispor de diversas ferramentas e compe-

tências para assegurar o cumprimento de tal fim. A protecção dos consumidores é também um dos princípios associados ao conceito de serviço universal. Verificámos que as ferramentas de protecção dos consumidores ao dispor dos reguladores são diversas, designadamente as incluídas nos outros princípios respeitantes ao serviço universal.

No entanto, outros direitos fundamentais dos consumidores, de ordem mais geral, podem ser alvo de maior atenção por parte dos reguladores, designadamente em termos de coordenação de iniciativas com as entidades administrativas responsáveis pela condução da política geral de protecção dos consumidores. Este factor é particularmente relevante ao nível da Comissão Europeia, onde nem sempre parece existir uma correcta coordenação dos serviços nesta matéria, em que o carácter transversal da política de protecção dos consumidores tem ainda de ser desenvolvido em termos práticos.

**Nesta área as nossas recomendações são as seguintes:**

- A Comissão Europeia e os reguladores nacionais devem acautelar os princípios gerais de protecção dos consumidores, dada a sua natureza transversal, ainda que não estejam incluídos nas suas competências numa perspectiva estrita de regulação económica, nomeadamente tendo em conta os direitos à informação e formação para o consumo e à protecção dos interesses económicos.
- A Comissão Europeia e os reguladores nacionais devem coordenar as iniciativas de protecção dos consumidores com os respectivos serviços que detêm competência nesta matéria.

Por fim, relativamente à transparência no financiamento, tendo em conta a

análise que foi desenvolvida, é importante salientar que o conceito de serviço universal não deve ser utilizado de forma abusiva para esconder eventuais políticas de proteccionismo das empresas nacionais ou dos estados.

**Portanto:**

- Devem ser desenvolvidos os mecanismos de transparência do financiamento do serviço universal, como forma de evitar o falseamento da concorrência e o irregular funcionamento dos mercados.

## **ANEXO**

## LÍDER DO PROJECTO

### FENACOOOP

Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores

A FENACOOOP é uma cooperativa de grau superior (Federação de Cooperativas) fundada em 24 de Outubro de 1978, sob a forma de associação sem fins lucrativos, que orienta a sua actividade pelos princípios cooperativos que integram a declaração sobre a identidade cooperativa adoptada pela Aliança Cooperativa Internacional.

Como âmbito nacional, a FENACOOOP tem como finalidade:

- A representação política e social das Cooperativas de Consumo e dos Consumidores, actuando como seu porta-voz junto das diferentes entidades nacionais e internacionais;
- A coordenação das políticas a implementar, numa perspectiva de modernização e desenvolvimento das Cooperativas de Consumo no plano económico e social;
- A prestação de serviços, centrando a sua actividade na assistência técnica nas áreas jurídica e económica e na implementação de acções de formação, informação e defesa dos consumidores e na protecção do ambiente.

A FENACOOOP, como organização de representação das Cooperativas de Consumo e dos Consumidores, é membro e participa em diversas instituições nacionais e internacionais.

#### **Contactos:**

FENACOOOP, Rua da Guiné, n.º 8, r/c dto. 1170-173 Lisboa

Tel.: 265 799 059; Fax.:265 701 159

E-mail - [fenacoop@consumo-pt.coop](mailto:fenacoop@consumo-pt.coop)

Sítio Internet: <http://www.consumo-pt.coop/fenacoop/index.php>

## **PARCEIROS**

### **HISPACOOOP**

Confederação Espanhola de Cooperativas de Consumidores e Usuários

A HISPACOOOP agrupa e coordena as cooperativas de consumidores de Espanha e representa-as perante as instituições e foruns nacionais e internacionais. Exerce a sua actuação numa dupla vertente de organização de consumidores e organização cooperativo-empresarial.

Os principais objectivos da HISPACOOOP são:

- Representar e defender os interesses das cooperativas de consumidores;
- Defender, informar e formar os consumidores e colaborar com outras organizações de consumidores;
- Facilitar a melhoria da competitividade empresarial das cooperativas, principalmente através de projectos de formação;
- Fomentar e desenvolver os princípios e valores do movimento cooperativo de consumidores;
- Propiciar a concentração de recursos e colaboração empresarial no âmbito nacional e europeu.

Na sua tarefa de representação e defesa dos interesses das cooperativas de consumidores, a Hispacoop participa activamente como membro de organizações com o mesmo fim e detem representação em diversas instituições nacionais e europeias, relevantes para os interesses dos consumidores e das cooperativas.

#### **Contactos:**

HISPACOOOP, Via Laietana, 59, 3º 1ª 08003 Barcelona

Tel.: 933 172 521; Fax.: 934 125 657

E-mail – [hispacoop@hispacoop.es](mailto:hispacoop@hispacoop.es)

Sítio Internet: [www.hispacoop.es](http://www.hispacoop.es)

## **PARCEIROS**

### **ELABORA**

Sociedade cooperativa Italiana

A ELABORA é uma sociedade cooperativa de consultadoria que se propõe alcançar o principal objectivo de favorecer o surgimento, desenvolvimento e crescimento de pequenas e médias empresas, sobretudo as cooperativas aderentes à Confecooperative, dando-lhes assistência na análise e valorização dos seus recursos internos e fornecendo-lhes os instrumentos necessários para se individualizarem, compreenderem e disfrutarem das oportunidades externas que se lhes apresentem.

A Elabora é a estrutura nacional de coordenação dos serviços da Confecooperative e, através dos seus sócios e do seu conhecimento das diversas realidades económicas e sociais em todo o território nacional, bem como através dos seus recursos profissionais, é uma organização à qual as cooperativas podem recorrer para resolução dos problemas enfrentados na gestão empresarial e para o desenvolvimento e crescimento da sua competitividade.

Em particular, a ELABORA realiza:

- Projectos no âmbito de programas específicos e estudos para a realização de iniciativas em matérias específicas;
- Programas de colaboração com sócios e sociedades cooperativas com vista ao desenvolvimento e melhoria da sua competitividade;
- Projectos no âmbito das tecnologias de informação com o objectivo de favorecer a integração das cooperativas neste domínio.

#### **Contactos:**

ELABORA S.C.A R.L. Piazzale Ezio Tarantelli, 100, 00144 Roma

Tel.: +39 (0)6 88.547.1; Fax.: +39 (0)6 88.541.002

Email: [elabora@elabora.coop](mailto:elabora@elabora.coop) • Sítio Internet: [www.elabora.coop](http://www.elabora.coop)



## PARCEIROS

### EURO COOP

Comunidade Europeia das Cooperativas de Consumidores

A EURO COOP é a associação europeia das cooperativas de consumidores, com membros em 17 países europeus, representando as organizações cooperativas nacionais e os seus vinte e dois milhões de membros consumidores. Criada em 1957, é uma das mais antigas organizações não governamentais europeias com sede em Bruxelas.

Os principais objectivos da EURO COOP são:

- Centralizar e difundir informação sobre os mais recentes desenvolvimentos das políticas económicas e de protecção dos consumidores de interesse para os seus membros;
- Constituir um forum para o regular intercâmbio de informações e coordenação dos interesses comuns aos seus membros;
- Promover, defender e representar os interesses das cooperativas de consumidores e destes ao nível Europeu;

Para alcançar os seus objectivos a Euro Coop dispõe de três grupos de trabalho que incidem sobre questões da política económica e protecção dos consumidores, política alimentar e protecção do ambiente, respectivamente. Para além disso, a Euro Coop organiza eventos como conferências e reuniões destinados a informar e sensibilizar o público em geral sobre as principais questões de interesse para as cooperativas e para os consumidores.

#### **Contactos:**

EURO COOP Rue Archimède, 17, B - 1000 Brussels

Tel.: 00 32 2 285.00.70; Fax.: 00 32 2 231.07.57

E-mail: [info@eurocoop.coop](mailto:info@eurocoop.coop)

Sítio Internet: [www.eurocoop.coop](http://www.eurocoop.coop)

**EQUIPA TÉCNICA:**

COORDENAÇÃO GERAL:

**Rodrigo Gouveia**, Euro Coop

COORDENAÇÃO NACIONAL:

**Patrícia Gomes**, Fenacoop

**Felix Martin**, Hispacoop

**Luca Fabbri**, Elabora

**Javier Calvo**, Euro Coop

ISBN ????????????????????

DEPÓSITO LEGAL ????????????????????



