

COMENTÁRIOS
ao Documento da ERSE

“Anúncio de Proposta de Regulamentação
do Sector do Gás Natural
(Janeiro de 2004)”

Lisboa, Março de 2004

Índice

1. INTRODUÇÃO	2
2. ENQUADRAMENTO GERAL DA REGULAMENTAÇÃO DO GÁS NATURAL	2
3. COMENTÁRIOS AO DOCUMENTO	3
3.1. Separação de actividades	3
3.2. Concorrência e regulação	4
3.3. Acesso e desenvolvimento de infra-estruturas	5
3.4. Relacionamento comercial	6
3.5. Qualidade de serviço	7
3.6. Tarifas	8
3.7. Informação	9

1. Introdução

A ERSE emitiu em Janeiro de 2004 o documento “Anúncio de Proposta de Regulamentação do Sector do Gás Natural” relativamente ao qual solicita a opinião do público em geral, das associações de consumidores e das empresas reguladas.

A REN, na qualidade de operador do sector energético, não pode deixar de dar a sua contribuição, respondendo positivamente à solicitação da ERSE, embora sublinhe que o faz na base da sua experiência como empresa regulada do sector eléctrico, cujo conhecimento do sector do gás, por agora, se limita ao “Acordo de Gestão de Consumos de Gás Natural – AGC”, acordo que gere as condições de preços e de disponibilidade de quantidades para as centrais do SEP.

2. Enquadramento geral da Regulamentação do Gás Natural

Os paralelismos existentes entre o sector eléctrico e o sector de gás natural, já evidenciados nas respectivas Directivas Comunitárias, não podem deixar de reflectir-se na correspondente regulamentação, salvaguardadas as especificidades estruturais e conjunturais, de ordem física, económica e de estado de desenvolvimento de cada sector, abordadas sumariamente a seguir.

- a) Diferença de maturidade de cada um dos sectores, em especial o facto do gás natural constituir, em Portugal, um mercado emergente;
- b) Total dependência do sector do gás natural relativamente ao exterior, enquanto que no sector eléctrico a capacidade endógena (em particular hídrica e eólica) é ainda significativa;
- c) Competitividade do transporte a longa distância, por gasoduto, com a regaseificação local de gás natural liquefeito (GNL), contrariamente ao que se passa no sector eléctrico, onde não é economicamente viável o transporte de grandes quantidades a longa distância.
- d) Estrutura da rede de gás natural com menor grau de “malhamento”, não havendo frequentemente percursos alternativos entre cada par de pontos de entrada / saída da rede de gás natural;
- e) Apesar do gás natural e da electricidade serem, ao nível do consumidor final, formas de energia frequentemente concorrentes, a crescente utilização do gás natural na produção de energia eléctrica criou uma forte e sinérgica interdependência entre elas;
- f) A diversidade de peso relativo das dimensões unitárias em cada um dos sectores exemplificada pelo facto de a construção de um novo terminal de regaseificação poder, na fase actual, aumentar a capacidade de entrada na rede em mais de 50%, enquanto que a construção de uma nova central eléctrica a gás natural, da ordem de 1000 MW, aumentará a capacidade de oferta eléctrica em cerca de 10%; o impacte desta nova central no

consumo de gás natural constituirá um aumento de cerca de 25%, valor muito superior ao impacte unitário de qualquer tipo de consumidor imaginável no sector eléctrico português;

- g) A especificidade da indústria de exploração de gás natural deixa prever a dominância ainda durante mais alguns anos de contratos de longo prazo relativamente a alternativas “spot” de mercado;
- h) A racionalidade económica do transporte a longa distância por gasoduto tem implicado, e provavelmente continuará a implicar, a conveniência de participações cruzadas entre redes de países distintos, pelo que se pode considerar que a rede de transporte portuguesa se estende actualmente até à Argélia;
- i) A rede portuguesa de transporte de gás natural inclui infra-estruturas existentes fora do território nacional, assim como existem em território nacional infra-estruturas cedidas parcialmente a entidades de países terceiros.

3. Comentários ao Documento

O documento em análise formula explicitamente um vasto leque de questões de relevância muito distinta, em que a resposta adequada a algumas delas fica dependente de opções regulatórias e estruturais ainda a definir.

Assim, a REN optou por referir os aspectos que considerou de maior relevância em cada um dos temas enunciados pela ERSE.

3.1. Separação de actividades

A separação de actividades constante no documento da ERSE parece adequada. Faltará esclarecer se futuras instalações de compressão no gasoduto de alta pressão ficarão associados à actividade de transporte ou à actividade de gestão técnica do sistema.

A REN considera que as actividades de recepção, armazenamento e regaseificação de GNL, armazenamento subterrâneo, transporte e gestão técnica do sistema, sendo geridas em regime de monopólio regulado, deverão ser atribuídas à mesma empresa, dada a necessidade de massa crítica, no quadro do mercado ibérico e, também, da sua aceitabilidade no plano da concorrência.

Relativamente às actividades que venham a ser definidas torna-se imprescindível esclarecer a delimitação de responsabilidades, não só, entre as várias actividades reguladas mas também entre estas e os agentes utilizadores das infra-estruturas. Sem ser exaustivos, enunciariamos as seguintes questões:

- I. Quem assume, nos vários horizontes temporais e nas várias circunstâncias, a responsabilidade pela segurança de abastecimento?

- II. Qual a partilha de responsabilidades entre gestão técnica do sistema e agentes utilizadores, na manutenção de níveis adequados de pressão no gasoduto?
- III. Qual a partilha entre a gestão técnica do sistema e os agentes utilizadores dos meios técnicos de balanceamento do sistema?
- IV. Quem fica responsável pela reposição da reserva operacional?

Relativamente à separação contabilística das actividades do sector do gás natural, à semelhança do que se efectuou no sector eléctrico, julga-se ser operação viável em muito pouco tempo.

3.2. Concorrência e regulação

A REN assumiu, em nome do sistema eléctrico nacional, um compromisso com a Transgás, através do Acordo de Gestão de Consumos de Gás Natural (AGC) já acima referido, que, em ligação com o Contrato de Aquisição de Energia Eléctrica (CAE), celebrado entre a REN e a Turbogás e o Contrato de Fornecimento de Gás (CFG), celebrado entre a Transgás e a Turbogás, constituiu o compromisso triangular que foi o garante da viabilidade económica do projecto de introdução do gás natural em Portugal.

No quadro de liberalização definido para os sectores da electricidade e do gás natural, o acordo triangular CFG, CAE e AGC terá de ser revisto e renegociado coordenadamente, pelo que a parte do AGC que, extravasando o fornecimento de gás à Turbogás, não venha a ser enquadrada no âmbito da renegociação do correspondente CAE terá de ser considerada no âmbito da actividade de fornecimento de gás natural a regulamentar.

Como resultado dos elevados investimentos do sector, o actual cenário da indústria de exploração do gás natural está baseado em contratos de longo prazo, com graus de flexibilidade reduzidos. Assim, o desenvolvimento de mercados “*spot*” está, no curto prazo, limitado às quantidades resultantes da reduzida flexibilidade ainda existente nos contratos de longo prazo.

Se parece desejável facilitar as condições que possam criar mercados “*spot*” associados a pontos de entrada em território português, tal perspectiva terá que ser encarada de forma prudente e gradual, pelo menos enquanto não houver um volume significativo de produtores/fornecedores de gás natural que entendam prescindir de contratos de longo prazo de tipo “*take or pay*”.

A dimensão do mercado português não é susceptível de poder fazer alterar as regras estabelecidas no sector gasista mundial.

Questiona-se a viabilidade prática da colocação em leilão da posição contratual da Transgás em alguns contratos de fornecimento de gás natural, relativamente aos quais a Transgás efectuou contratos de fornecimento a terceiros, também de longo prazo. Esta possibilidade estará, naturalmente, dependente da decisão voluntária das partes terceiras contratantes.

Quanto aos modelos e parâmetros regulatórios a utilizar, temos a observar:

- Caso as amortizações reconhecidas regulatoriamente tenham um perfil distinto daquele que é considerado em termos empresariais e fiscalmente aceite, os seus accionistas estarão sujeitos a um risco regulatório significativamente acrescido o que não se poderá deixar de reflectir no correspondente valor de mercado e custo do capital da empresa.
- Relativamente aos subsídios ao investimento, concordamos com a sua exclusão da base de remuneração de activos. Contudo já não podemos concordar que se pretenda calcular o custo médio ponderado do capital, a aplicar a esta base de activos, utilizando uma constituição de origem de capitais de que não excluiu a componente de subsídios já descontada aos activos. Este procedimento constituiria um duplo desconto desses subsídios.
- Tendo em atenção o leque alargado de perspectivas de crescimento do sector do gás natural em Portugal, com a conseqüente incerteza sobre as necessidades de investimento futuro (no gasoduto, em terminais de GNL, em participação em futuros reforços das interligações transnacionais, em actividades relacionadas com a gestão e serviços complementares de sistema) o modelo regulatório mais adequado será o da regulação baseada em custos, similarmente ao que é actualmente adoptado para as várias actividades correspondentes do sector eléctrico.
- Tendo todos os agentes igual direito de acesso às infra-estruturas nacionais e cabendo-lhes o direito de escolha entre infra-estruturas eventualmente alternativas, considera-se aconselhável que no pagamento do correspondente acesso seja seguido o princípio “utilizador / pagador”, única forma de, por exemplo, incluir racionalidade económica na preferência dos agentes por um eventual reforço da interligação com outras redes, ou por um novo terminal de GNL em território nacional.
- A forte ligação entre o sector eléctrico e do gás natural sugere que a duração dos períodos de regulação possa ser idêntica nestes dois sectores. Considera-se, contudo, que um desfasamento entre os períodos de regulação facilitará o trabalho das equipas envolvidas em estudos de regulação, permitindo uma melhor afectação de recursos.
- Relativamente aos critérios a adoptar na definição do valor base dos activos para efeitos de regulação, não podemos deixar de referir que qualquer modelo regulatório que não reconheça directa ou indirectamente custos eficientes incorridos, de facto, pelas empresas reguladas, poderá comprometer a sustentabilidade do sector.

3.3. Acesso e desenvolvimento de infra-estruturas

O estabelecimento prévio de um conjunto de critérios equitativos de distribuição da reserva de capacidade é uma condição de cumprimento do espírito da Directiva. Contudo, os contratos de longo prazo para reserva de capacidade são instrumentos de viabilização de investimentos de

novas infra-estruturas, que carecem de garantias mínimas de retorno dos capitais. Os prazos dos contratos deverão ser definidos caso a caso em função dos respectivos projectos económicos.

A necessidade de estabelecer contratos de consumo de longo prazo associados a investimentos em novas infra-estruturas específicas, obriga muitas vezes a cláusulas de uso de quantidades mínimas, que constituem as garantias que permitem viabilizar os investimentos em causa.

Um modelo misto de acesso, combinando em proporção variável, dependendo do tipo de infra-estrutura, reserva de capacidade de longo prazo e disponibilização equitativa a curto-prazo, poderia constituir o compromisso mais aceitável. Normalmente, a uma reserva de capacidade está associado um pagamento dos direitos futuros de passagem (negociado ou estabelecido em leilão) e um pagamento que ocorre quando da utilização física da infra-estrutura.

Para delimitar o poder de mercado de alguns agentes considera-se necessário aplicar o princípio de “*use it or loose it*” aos direitos de passagem previamente adquiridos.

No modelo de disponibilização equitativa a curto-prazo os utilizadores têm acesso à infra-estrutura a um preço regulado uniforme, sendo necessário, em caso de insuficiência de capacidade, efectuar ou reduções *pro-rata* dos pedidos de utilização, ou efectuar leilões de curto-prazo da capacidade disponível.

Relativamente ao desenvolvimento das infra-estruturas, a REN concorda que cabe aos operadores das redes de transporte e de distribuição a decisão dos investimentos a realizar, de modo a satisfazer as necessidades de todos os clientes e agentes fornecedores. Contudo, algumas destas decisões, particularmente as relacionadas com opções entre novos pontos de entrada no gasoduto nacional, assumem opções estruturantes de longo-prazo de natureza estratégica, do âmbito da política energética nacional e que condicionam a adequada expansão da rede nacional de alta pressão. À semelhança com o sector eléctrico, deverá ser prevista a existência de um plano indicativo de expansão de novos pontos de entrada no gasoduto (terminais de GNL ou gasodutos transnacionais) aprovado pelas autoridades competentes sob proposta do operador da rede de transporte.

3.4. Relacionamento comercial

Um aspecto de grande importância na reestruturação do sector do gás natural em Portugal será a definição do enquadramento e regime de funcionamento da entidade que terá que assumir a actividade de fornecimento de gás, ficando responsável, pelo menos, pela contratação de gás para os clientes não elegíveis, matéria que poderá transcender o domínio regulatório.

A partilha de capacidade das infra-estruturas entre esta entidade e os clientes elegíveis que tenham exercido o seu direito deve pautar-se por princípios de igualdade de tratamento e de oportunidades, no respeito pelos compromissos de longo prazo já assumidos.

Sem prejuízo destes princípios básicos considera-se que, numa primeira fase, devem ser adoptados mecanismos que permitam uma transição harmoniosa do actual quadro legislativo e contratual para o novo enquadramento já numa óptica de liberalização do sector.

Assume particular importância a questão da propriedade, da forma de gestão e da filosofia de remuneração das infra-estruturas existentes, sendo claro que só uma entidade neutra e independente de produtores e clientes está em boas condições para assegurar a necessária isenção e imparcialidade.

Os relacionamentos transfronteiriços devem obedecer a princípios de reciprocidade e de transparência, sendo desejável que, sempre que as condições o permitam, haja metodologias, senão idênticas, pelo menos coordenadas entre os países envolvidos.

É fundamental que sejam definidas regras claras e duráveis no tempo, por forma a criar estabilidade e confiança entre os agentes. Além disso, o relacionamento comercial entre as partes deverá ser enquadrado pelos requisitos de segurança e de qualidade de serviço específicos do sector, devidamente contemplados nos respectivos regulamentos.

Atendendo à semelhança entre os sectores, faz sentido que as obrigações de serviço público e a maioria dos aspectos relacionados com as ligações à rede (encargos de ligação, elementos de ligação, construção dos elementos de ligação) sejam tratados de acordo com uma metodologia semelhante à que é hoje aplicada para a electricidade. Apenas a garantia de fornecimento de longo prazo para o sector do gás não deveria ser assumida pelo transportador e gestor técnico do sistema, de acordo com o modelo implícito na actual Directiva.

Do ponto de vista técnico, face aos elevados volumes envolvidos, considera-se que é necessário exigir a instalação de equipamentos de medição com telecontagem em todos os pontos físicos de ligação entre o operador de transporte de gás e as entidades com as quais se relaciona.

3.5. Qualidade de serviço

A regulamentação da qualidade de serviço de transporte e fornecimento de gás natural deverá ser orientada por duas grandes preocupações: por um lado, deverá ser criado um mecanismo que promova a obtenção de níveis de qualidade de serviço adequados sem penalizar os preços e/ou os operadores do sector; e que, por outro lado, garanta que essas exigências não constituem factores de distorção face a outras formas de energia alternativas.

Estas preocupações parecem aconselhar que, dentro do possível, devam ser adoptados para o sector do gás natural critérios homólogos aos do sector eléctrico, procedendo-se também aqui a uma implementação progressiva dos indicadores de qualidade de serviço.

No entanto, quer devido às características físicas desta forma de energia, quer a eventuais condicionantes impostas às entidades que irão ser responsáveis pelo seu transporte e fornecimento, quer ainda a compromissos assumidos em fases anteriores à regulamentação do

sector, existem especificidades relacionadas com o gás natural que exigirão tratamento diferenciado.

Num contexto de livre acesso ao gasoduto por parte de diversos agentes, considerando que poderá haver injeções de gás de diversas proveniências e necessariamente com diferentes características, é indispensável criar à partida um conjunto claro de padrões mínimos de qualidade do gás natural susceptível de ser aceite pelo transportador nos vários pontos de entrada do seu sistema.

Intimamente relacionada com a qualidade de serviço e com a segurança do abastecimento estão, também, as obrigações de serviço público atribuídas à concessionária da rede de alta pressão, designadamente o desenvolvimento das infra-estruturas e a gestão técnica do sistema. O desempenho eficiente destas funções está fortemente dependente dos activos e outros meios que vierem a ser afectos à concessão, dos quais sobressaem as infra-estruturas de descarga (terminais de GNL) e de armazenamento de gás natural.

3.6. Tarifas

Tendo em atenção as especificidades do sector do gás natural e também por alguma analogia com o sistema regulatório do sector eléctrico, considera-se que no pagamento do acesso a aplicar aos clientes que exerçam o direito de escolha de fornecedor, deveriam ser consideradas as seguintes tarifas:

- **Tarifa de entrada no sistema via terminal de GNL**, relativamente à qual haverá que repercutir de forma diversa a opção que venha a ser tomada pelos agentes de recurso ou não a prévia reserva de capacidade;
- **Tarifa de entrada no sistema via interligação transfronteiriça**, a qual terá que ser inevitavelmente função do ponto de entrada do gasoduto no território nacional, repercutindo também de forma diversa a opção que venha a ser tomada pelos agentes de recurso ou não a prévia reserva de capacidade;
- **Tarifa de utilização do gasoduto no território nacional**, relativamente à qual deverão ser ponderadas as vantagens e inconvenientes de esta ser função do ponto (ou zona) de entrada e saída no gasoduto;
- **Tarifa de uso global do sistema**, a que estarão associados os custos globais da actividade de gestão técnica do sistema e da reserva estratégica;
- **Tarifa de utilização da reserva subterrânea operacional do sistema**, (armazenamento subterrâneo que exceda a reserva estratégica) a que estarão associados os custos fixos de permanência diária e os custos de operação de entrada e saída no sistema;
- **Tarifa de utilização do armazenamento em GNL**, a que estarão associados os custos fixos e variáveis diários de permanência do gás.

Na eventualidade de existirem clientes elegíveis ligados às redes de distribuição, deverão também ser criadas tarifas de acesso a estas redes, à semelhança do que se passa no sector eléctrico.

Temos dúvidas sobre a opção tarifas com um preço único independentemente da distância percorrida (tipo “selo postal”) ser a mais adequada para remunerar a actividade de transporte e de distribuição, do ponto de vista de eficiência económica. Em nossa opinião, a ausência de “malhamento” na rede de transporte e o peso unitário que alguns consumos podem assumir aconselhariam que fossem previstas, à partida, tarifas feitas função do ponto (ou zona) de entrada e saída no gasoduto. Contudo, considerações de outra ordem, ou a mera consideração de prazos mais ou menos dilatados no cálculo dos custos marginais de longo prazo, poderão aconselhar soluções diversas.

3.7. Informação

A informação a prestar pelas empresas à ERSE deveria consistir numa grelha tipificada de dados a preencher regular e automaticamente pelos intervenientes. Esta grelha permitiria um correcto acompanhamento das variáveis essenciais dos negócios regulados evitando, sempre que possível, situações de redundância de dados com perdas de eficiência, tempo e recursos que não têm correspondência nos eventuais benefícios marginais.