

Comentários da Autoridade da Concorrência a proposta de revisão do quadro regulamentar do setor elétrico e, por extensão, dos quadros regulamentares dos setores do gás e do gás de petróleo liquefeito canalizado

1. Enquadramento

1. Em 28 de março de 2023, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública uma proposta de revisão do quadro regulamentar do setor elétrico e, por extensão, dos quadros regulamentares dos setores do gás e do gás de petróleo liquefeito (GPL) canalizado¹, elaborada por essa entidade.
2. Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários à proposta, de acordo com uma ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores.

2. Implementação da mudança de paradigma do Sistema Elétrico Nacional prevista no Decreto-Lei nº 15/2022

3. **O Decreto-Lei nº 15/2022 estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Elétrico Nacional (SEN)²**, sendo enquadrado nos instrumentos estratégicos nacionais e internacionais que determinam a política energética Portuguesa³.
4. Nesse contexto, **o diploma assegura a mudança de paradigma do SEN de um modelo baseado em produção centralizada para um modelo baseado em produção local e autoconsumo, na gestão ativa de redes inteligentes e na participação ativa dos consumidores nos mercados**. A transição abrange: (i) o controlo prévio das atividades do SEN; (ii) o planeamento das redes; (iii) a introdução de mecanismos concorrenciais no âmbito do exercício das atividades do SEN; (iv) a participação ativa dos consumidores na produção e nos mercados; e (v) o enquadramento de novas realidades como o reequipamento, a hibridização e o armazenamento.
5. **Tendo em vista a implementação da mudança de paradigma do SEN, o diploma prevê a atualização do quadro regulamentar do sector elétrico⁴**. Como tal, a proposta inclui a revisão: (i) do Regulamento de acesso às redes e às interligações do setor elétrico; (ii) do Regulamento de operação das redes do setor elétrico; (iii) do Regulamento da qualidade de serviço dos setores elétrico e do gás; (iv) do Regulamento das relações comerciais dos setores elétrico e do gás; (v) do Regulamento tarifário do setor elétrico; (vi) do Regulamento dos serviços das redes inteligentes de distribuição de energia elétrica; (vii) do Regulamento

¹ Doravante designada “Proposta”.

² Nos termos do nº 1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 15/2022.

³ Nomeadamente: (i) no Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2020; (ii) no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2019; (iii) na Diretiva (UE) 2019/944, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade; e (iv) na Diretiva (UE) 2018/2001, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis.

⁴ Nos termos do artigo 303º do Decreto-Lei nº 15/2022.

do autoconsumo de energia elétrica; e (viii) do Manual de procedimentos da qualidade de serviço dos setores elétrico e do gás. Note-se que **uma parte do quadro regulamentar a atualizar é comum aos setores elétrico, do gás e do GPL canalizado**, motivo pelo qual a proposta abrange os últimos dois setores.

6. **Regista-se positivamente a preocupação da ERSE com a criação de condições para a melhoria do dinamismo concorrencial, a promoção da eficiência energética e a diminuição dos custos nos mercados em causa**, através da implementação do Decreto-Lei nº 15/2022. De facto, o diploma contém diversas normas que promovem a dinamização da concorrência nos mercados⁵ e que, por isso, devem ser concretizadas com a maior brevidade possível.

3. Tarifas transitórias de venda de eletricidade a consumidores finais

7. Na prossecução do processo de extinção das tarifas reguladas de venda de eletricidade a consumidores finais, que foi iniciado há mais de 12 anos⁶, **os comercializadores de último recurso (CUR) retalhistas, a partir de 1 de janeiro de 2023, passaram a ter apenas uma obrigação de fornecimento de eletricidade a consumidores finais com consumo em baixa tensão normal (consumidores em BTN)**⁷. Essa obrigação deixará de vigorar em 31 de dezembro de 2025⁸.
8. Nesse contexto, **o Decreto-Lei nº 15/2022 estabelece que a ERSE deve definir as regras aplicáveis às situações em que, após a extinção das tarifas reguladas aplicáveis a um determinado tipo de consumidores, os consumidores continuam a adquirir eletricidade aos CUR retalhistas**⁹. **A proposta prevê essas regras**¹⁰, **cujas formulações implicam que as mesmas apenas são aplicáveis aos consumidores em BTN**, uma vez que, no momento presente, só não estão extintas as tarifas reguladas aplicáveis a esse tipo de consumidores, conforme suprarreferido.
9. **Contudo, todos os restantes tipos de consumidores continuam a adquirir eletricidade aos CUR retalhistas**. A título exemplificativo, em março de 2023, o número total de grandes

⁵ Ver, a título exemplificativo: (i) o nº 1 do artigo 167º do Decreto-Lei nº 15/2022, que prevê um processo de contratação dos serviços de sistema regido por mecanismos de mercado competitivos, abertos, transparentes e minimizadores de custos para o SEN; e (ii) o nº 4 do artigo 167º do Decreto-Lei nº 15/2022, nos termos do qual verificou-se um alargamento dos agentes de mercado que podem prestar serviços de sistema.

⁶ Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 104/2010, que estabelece o procedimento aplicável à extinção das tarifas reguladas de venda de eletricidade a consumidores finais com consumo em muita alta tensão (consumidores em MAT), consumidores finais com consumo em alta tensão (consumidores em AT), consumidores finais com consumo em média tensão (consumidores em MT) e consumidores finais com consumo em baixa tensão especial (consumidores em BTE) no Continente.

⁷ Na sequência do fim da vigência da obrigação dos CUR retalhistas de fornecimento de eletricidade a consumidores em BTE, nos termos da alínea a) do nº 1 artigo 289º do Decreto-Lei nº 15/2022.

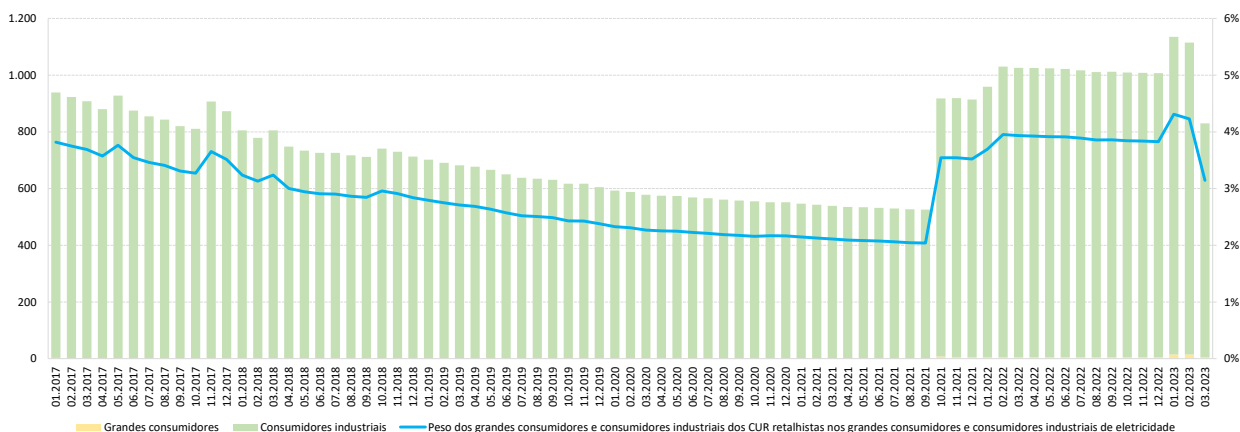
⁸ Nos termos da alínea b) do nº 1 artigo 289º do Decreto-Lei nº 15/2022.

⁹ Nos termos do nº 5 do artigo 289º do Decreto-Lei nº 15/2022.

¹⁰ Nos termos do artigo 241º da proposta de revisão do Regulamento das relações comerciais dos setores elétrico e do gás.

consumidores e consumidores industriais no mercado regulado era 830 e o seu peso no total de consumidores dos mesmos tipos de eletricidade era 3,14% (ver **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**).

Figura 1. Grandes consumidores finais e consumidores industriais finais que adquiriram eletricidade aos CUR retalhistas entre janeiro de 2017 e março de 2023



Fonte dos dados utilizados: ERSE. Tratamento dos dados utilizados: AdC.

10. **Como tal, é crucial definir as regras aplicáveis às situações em que os consumidores finais com consumo em muita alta tensão (MAT), alta tensão (AT), média tensão (MT) ou baixa tensão especial (BTE) continuam a adquirir eletricidade aos CUR retalhistas.**
11. Adicionalmente, recorda-se que **a AdC tem considerado que as tarifas transitórias tendem a prejudicar a consolidação do processo concorrencial no mercado retalhista da energia elétrica¹¹**, ao contrário da que seria a sua função principal. Esse efeito tem sido potenciado pela possibilidade de transição de consumidores em BTN do mercado liberalizado para o mercado regulado caso não lhes seja disponibilizado um regime equiparado ao regime das tarifas transitórias¹². Em particular, as tarifas transitórias podem constituir pontos focais para o alinhamento de preços entre os comercializadores no mercado liberalizado (colusão tácita), oneram os consumidores menos propensos à mudança de comercializador e tendem a diminuir significativamente o número de comercializadores no mercado liberalizado.
12. **A International Energy Agency (IEA) tem acompanhado a perspetiva da AdC sobre as tarifas transitórias.** Em particular, a IEA, na sua mais recente análise (de 2021) à política

¹¹ Ver, a título exemplificativo: (i) [comentários à proposta de tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2023](#), emitidos em 13 de dezembro de 2022; e (ii) comentários ao projeto de Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico do SEN, emitidos em 24 de agosto de 2021.

¹² Nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 3.º da Portaria n.º 348/2017.

energética nacional¹³, recomendou ao Governo que as tarifas transitórias sejam gradualmente extintas.

13. **Assim, reitera-se¹⁴ a importância de extinguir as tarifas transitórias e desenvolver medidas alternativas a essas tarifas**, que permitam concretizar de forma plena e mais eficaz a liberalização do mercado retalhista da eletricidade e, simultaneamente, evitar o ónus imposto sobre os consumidores menos propensos à mudança de comercializador. **O desenvolvimento dessas medidas beneficiaria com uma análise sobre as características dos consumidores que continuam a adquirir eletricidade aos CUR retalhistas e os seus motivos para não transitarem para o mercado liberalizado¹⁵.**
14. **É, ainda, de realçar a importância de comunicar eficazmente aos consumidores as medidas em causa e, em particular, a oportunidade de poupança associada à mudança do mercado regulado para o mercado liberalizado¹⁶.**

4. Acesso com restrições (não firme) às redes do SEN

15. **A proposta prevê que os operadores de redes do SEN disponibilizem um acesso com restrições (não firme) à respetiva rede sempre que não seja possível disponibilizarem a totalidade da capacidade requerida como firme¹⁷**, tanto no caso de instalações de produção, como no caso de instalações de consumo. A esse propósito, **a ERSE refere que o modelo em causa permite uma alocação da capacidade das redes mais eficiente** e, por isso, indutora de investimentos adicionais, ao viabilizar a ligação às redes quando as restrições ao seu uso não estejam ativas.
16. **Considera-se positiva a implementação de um modelo de acesso com restrições às redes do SEN.** De facto, é expectável que esse modelo:
 - (i) permita mitigar o risco de sobre-investimento nas redes e, como tal, minimizar os custos suportados pelos consumidores, uma vez que os investimentos nas redes de eletricidade são recuperados através das tarifas;
 - (ii) aumente o número de comercializadores em regime de mercado, uma vez que aumenta os incentivos financeiros e logísticos à entrada e à permanência de comercializadores no mercado liberalizado; e

¹³ Ver [relatório intitulado “Portugal 2021 – Energy Policy Review”](#), publicado pela IEA em 7 de julho de 2021.

¹⁴ Face, a título exemplificativo: (i) aos comentários à proposta de tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2023; e (ii) aos comentários ao projeto de Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico do SEN.

¹⁵ Essa análise poderia basear-se na realização de inquéritos aos consumidores e/ou aos CUR retalhistas.

¹⁶ De acordo com estimativas da ERSE (ver [“Boletim das ofertas comerciais de eletricidade” \(edição do segundo trimestre de 2023\)](#), publicado por essa entidade), no segundo trimestre de 2023, a poupança anual para os consumidores residenciais podia representar entre cerca de 57% e cerca de 67% do custo incorrido pelos consumidores no mercado regulado.

¹⁷ Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da proposta de revisão do Regulamento de acesso às redes e às interligações do setor elétrico.

- (iii) melhore a eficiência do uso das redes, uma vez que permite aumentar a capacidade utilizada nas redes nos períodos de tempo em que essa capacidade não esteja a ser esgotada.
17. Nota-se, ainda, que **os benefícios associados à implementação desse modelo de acesso às redes do SEN são acrescidos quando são tomadas em consideração as políticas energética e climática da União Europeia (UE) e nacionais**. Essas políticas preveem compromissos de descarbonização que visam promover o desenvolvimento de fontes de energia renováveis e de produtos e serviços energeticamente eficientes.

5. Regime jurídico da mobilidade elétrica

18. De acordo com a proposta¹⁸, **a ERSE considera que o regime jurídico da mobilidade elétrica¹⁹ deve ser revisto no sentido de ser simplificado e de refletir as evoluções verificadas, desde o início da sua vigência**, ao nível, designadamente, das atividades²⁰, dos serviços²¹, dos intervenientes²² e das interações entre setores. Nos termos da proposta, essa revisão do regime jurídico teria em vista a adoção de novas soluções e de novos modelos de negócio no âmbito da mobilidade elétrica.
19. Nesse contexto, recorda-se que **a AdC tem defendido que o quadro legislativo e regulamentar em causa deve ser revisto com vista à simplificação do modelo organizativo da mobilidade elétrica escolhido²³ e ao aumento da eficiência do sistema²⁴**, que estimulariam a concorrência no mercado, em benefício dos consumidores. Um dos aspetos a ponderar é a diminuição do número de intervenientes (em particular, de intermediários) envolvidos, que podem onerar o sistema e, em última instância, os consumidores.
20. Adicionalmente, **a AdC tem advogado que seria pertinente avaliar a repercussão do modelo organizativo da mobilidade elétrica escolhido no nível do bem-estar dos consumidores²⁵**, nomeadamente em termos do custo de carregamento de veículos elétricos.

¹⁸ Ver capítulo 3.10 do documento justificativo da proposta de revisão do Regulamento de operação das redes do setor elétrico.

¹⁹ Estabelecido no Decreto-Lei nº 39/2010.

²⁰ A título exemplificativo, destacam-se o autoconsumo e as comunidades de energia.

²¹ A título exemplificativo, destacam-se os serviços de flexibilidade e os serviços de gestão da procura.

²² A título exemplificativo, destacam-se os agregadores.

²³ Definido no Decreto-Lei nº 39/2010 e implementado e regulamentado no Regulamento nº 854/2019.

²⁴ Ver, a título exemplificativo: (i) [comentários à proposta de condições gerais do contrato de adesão à rede de mobilidade elétrica](#), emitidos em 24 de março de 2020; e (ii) [comentários a proposta de alteração do Regulamento da mobilidade elétrica](#), emitidos em 17 de setembro de 2019.

²⁵ Ver, a título exemplificativo: (i) comentários à proposta de condições gerais do contrato de adesão à rede de mobilidade elétrica; e (ii) comentários a proposta de alteração do Regulamento da mobilidade elétrica.

Principais comentários

1. **Regista-se positivamente a preocupação da ERSE em, através da proposta, criar condições para a melhoria do dinamismo concorrencial**, a promoção da eficiência energética e a diminuição dos custos nos mercados em causa. Nesse sentido, a proposta implementa a mudança de paradigma do SEN, prevista no Decreto-Lei nº 15/2022, de um modelo baseado em produção centralizada para um modelo baseado em produção local e autoconsumo, na gestão ativa de redes inteligentes e na participação ativa dos consumidores nos mercados.
2. **As regras aplicáveis às situações em que os consumidores finais com consumo em MAT, AT, MT ou BTE continuam a adquirir eletricidade aos CUR retalhistas devem ser definidas.** Note-se que, a partir de 1 de janeiro de 2023, os CUR retalhistas deixaram de ter uma obrigação de fornecimento de eletricidade a esses consumidores.
3. **As tarifas transitórias devem ser extintas e medidas alternativas a essas tarifas devem ser desenvolvidas**, com base em uma análise sobre as características dos consumidores que estejam no mercado regulado e os seus motivos para não transitarem para o mercado liberalizado. **Essas medidas, bem como a oportunidade de poupança associada à mudança, devem ser comunicadas eficazmente aos consumidores.**
4. **Considera-se positiva a implementação de um modelo de acesso com restrições às redes do SEN.** Note-se que os benefícios associados à implementação desse modelo são acrescidos quando são tomadas em consideração as políticas energética e climática da UE e nacionais.
5. **O regime jurídico da mobilidade elétrica deve ser revisto com vista à simplificação do modelo organizativo escolhido e ao aumento da eficiência do sistema**, conforme a AdC tem defendido. Nesse contexto, a diminuição do número de intervenientes (em particular, de intermediários) envolvidos deve ser ponderada. Adicionalmente, **é pertinente avaliar a repercussão desse modelo no nível do bem-estar dos consumidores**, designadamente em termos do custo de carregamento de veículos elétricos, como a AdC tem advogado.

7 de junho de 2023