

COMENTÁRIOS AO PARECER DO CONSELHO TARIFÁRIO SOBRE
A “PROPOSTA DE TARIFAS E PREÇOS DE GÁS NATURAL PARA O
ANO GÁS 2020-2021”

Junho 2020

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

Nos termos do n.º 4 do artigo 199.º do Regulamento Tarifário¹ e do n.º 2 do artigo 48.º dos Estatutos da ERSE², o Conselho de Administração (CA) da ERSE submeteu a parecer do Conselho Tarifário (CT) da ERSE, no dia 31 de março de 2020, a “Proposta de tarifas e preços de Gás Natural para o ano gás 2020-2021” e os respetivos documentos justificativos complementares, tendo o CT emitido o seu parecer a 30 de abril de 2020.

O processo de aprovação das tarifas e preços de gás natural a vigorar no ano gás 2020-2021 correu termos em contexto de estado de emergência, decretado por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que por efeito dos Decretos de renovação perdurou até às 23:59 horas do dia 2 de maio (fim da produção de efeitos do Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril) e em atual situação de calamidade, declarada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril, e prorrogada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 17 de maio.

Neste contexto, a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, veio determinar a suspensão dos prazos administrativos que corresse a favor de particulares, tendo sido alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que veio esclarecer que aquela suspensão se referia à prática de atos por particulares em procedimentos administrativos. O processo de fixação de tarifas e preços pela ERSE não se encontra abrangido pela referida suspensão, tal como o prazo de emissão de parecer pelo Conselho Tarifário, previsto no n.º 6 do artigo 199.º do Regulamento Tarifário, que correu os seus normais termos e foi, como sempre, oportunamente cumprido.

Após a análise do parecer do Conselho Tarifário, tomando em consideração os comentários e sugestões nele apresentados, assim como as observações das demais entidades consultadas nos termos regulamentares, a ERSE aprova as tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021.

As decisões tomadas no processo de aprovação das tarifas e preços são devidamente justificadas através do documento “Tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021” e respetivos documentos complementares, sendo os mesmos divulgados na página de internet da ERSE, acompanhados pelo parecer do CT da ERSE e dos comentários da ERSE sobre o mesmo.

¹ Aprovado pelo Regulamento n.º 619/2017, publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 241/2017, de 18 de dezembro de 2017, alterado pelo Regulamento n.º 76/2019, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 13, de 18 de janeiro de 2019.

² Aprovados em anexo ao Decreto Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, com a última alteração a introduzida pelo Decreto-Lei n.º 76/2019, de 3 de junho.

Apresentam-se de seguida as observações da ERSE aos comentários e recomendações na especialidade constantes do parecer do CT à “Proposta de tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021”. Sobre os pontos do parecer do CT relativos a análise de matérias relevantes numa perspetiva de caracterização e análise da sua evolução, não são tecidas observações dadas as suas características iminentemente factuais e de enquadramento.

I - ENQUADRAMENTO

O CT elenca no seu parecer as recomendações incluídas no parecer do CT à «Proposta de tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2019-2020 e parâmetros para o período de regulação 2020-2023». Como nem todas as matérias referidas serão tratadas no ponto II (Especialidade), importa apresentar esclarecimentos sobre algumas das recomendações que, no entender do CT, não tiveram acolhimento por parte da ERSE.

Em matéria de aplicação do desconto posterior (*ex-post*) aos produtos de capacidade interruptível no interface entre a Rede Nacional de Transporte e o ponto virtual de interligação com Espanha (VIP Ibérico), considera-se que o quadro regulamentar em matéria de operacionalização do desconto posterior tem suficiente clareza. No que respeita às quantidades consideradas para o cálculo do desconto posterior, a Diretiva de Tarifas e Preços de Gás Natural para o ano gás 2019-2020 clarifica que a compensação incide «... sobre o valor de capacidade contratada do produto que foi interrompido.», e não sobre o montante de capacidade interrompido.³ No que se refere à liquidação, a mesma diretiva refere que a repercussão da compensação é «... realizada na liquidação mensal do uso da rede de transporte de gás natural de cada agente de mercado e, no que respeita aos horizontes diário e intradiário, incide e está confinada ao montante mensal agregado apurado de capacidade interruptível contratada pelo respetivo agente de mercado nestes horizontes.».⁴

No que diz respeito à repercussão nas faturas dos consumidores da tarifa de Uso da Rede de Transporte (URT) aplicável aos comercializadores pela entrada na rede de transporte, a ERSE reitera a sua posição no sentido de não estabelecer parâmetros para a repercussão da componente de entrada da tarifa de URT nas faturas dos consumidores, de forma a não limitar a atividade de comercialização de gás natural em regime de mercado. Privilegia-se, assim, a livre negociação entre comercializadores e consumidores para a

³ Ponto I.5.1.3.3 da [Diretiva n.º 12/2019](#), de 1 de julho.

⁴ Ponto I.5.1.3.3 da [Diretiva n.º 12/2019](#), de 1 de julho.

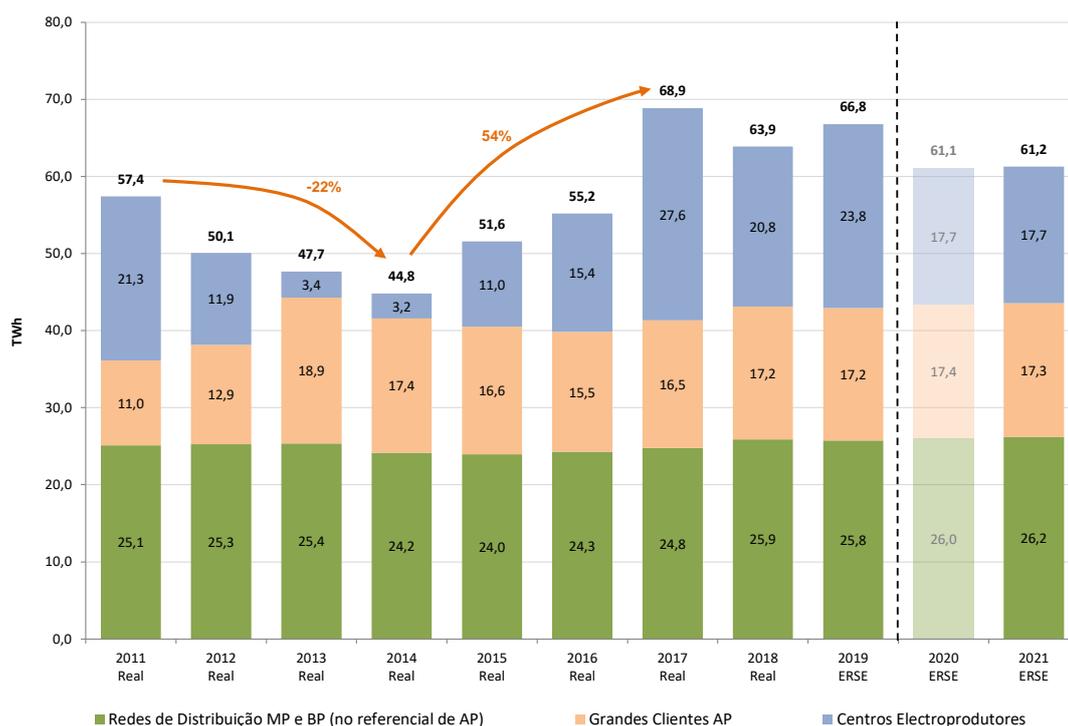
repercussão desta componente. Uma vez que as tarifas de entrada a partir do terminal de GNL e a partir do VIP Ibérico são diferentes desde o ano gás 2019-2020, um parâmetro fixado pela ERSE seria sujeito a erro na ausência de informação sobre o aprovisionamento de cada comercializador, a qual constitui informação comercialmente sensível. Acresce que um parâmetro fixado pela ERSE seria sempre incompleto uma vez que existem outras tarifas reguladas que se inserem no custo ⁵ de utilização das outras infraestruturas em alta pressão, e cujo valor depende novamente da estratégia de aprovisionamento de cada comercializador.

II - ESPECIALIDADE

A.1. - CENÁRIOS ADOTADOS PARA O CONSUMO DE GÁS NATURAL POR TIPO DE CONSUMIDORES

A Figura 2-2 do documento “Caracterização da procura de gás natural no ano gás 2020-2021”, citada no parecer do Conselho Tarifário, apresenta uma previsão de consumo de gás natural para os centros electroprodutores no ano de 2021, que, por lapso, é igual à do ano 2019. O valor efetivamente utilizado para o ano de 2021 no presente exercício tarifário foi de 17,7 TWh, sendo apresentada em baixo a Figura 2-2, após retificação.

⁵ Designadamente as tarifas relacionadas com a utilização do terminal de receção de GNL e com a utilização do armazenamento subterrâneo.



A.1.1. – PREVISÃO DO CONSUMO DE GÁS NATURAL DOS CENTROS ELETROPRODUTORES

Como referido acima, a previsão de consumo de gás natural para os centros electroprodutores no ano de 2021 é de 17,7 TWh e não de 23,8 TWh, como apresentado na Figura 2-2 do documento submetido a parecer do CT. Para o consumo previsto, de 17,7 TWh em 2021, confirma-se que os fatores de utilização da potência instalada das centrais de ciclo combinado são de 43% para a central da Turbogás e de 19% para o agregado das restantes centrais de ciclo combinado, que resulta num fator de utilização de 25% para a globalidade deste tipo de centrais.

A.1.3. – PREVISÃO DO CONSUMO DE GÁS NATURAL

O CT concorda com a proposta da ERSE que opta por considerar os valores previsionais dos fornecimentos e número de pontos de abastecimento (PA) dos operadores das redes de distribuição (ORD) para 2021, para o agregado de Média Pressão (MP) e de Baixa Pressão (BP), exceto no caso da Sonorgás, em que se considera apenas 50% das previsões da empresa para os 18 novos polos, quer para o consumo, quer para PA, para 2021.

Adicionalmente, o CT concorda, em geral, com a previsão e fundamentação da ERSE, sendo que, em relação às perspetivas de retoma para 2021, tenderia a ser um pouco menos otimista.

A ERSE, nas previsões efetuadas tomou em consideração a informação enviada pelos operadores de rede de distribuição, uma vez que estes operadores têm maior conhecimento sobre a evolução da sua rede. Este exercício de previsão tem um maior nível de incerteza, face às medidas de contenção da propagação da COVID-19 e à dúvida sobre a duração das medidas e a recuperação da economia.

A.2. – Balanço de energia para o ano gás 2020-2021

O CT recomenda que a ERSE monitorize o processo de liberalização do mercado, considerando o interesse na conclusão da liberalização do mercado.

A ERSE mantém constante monitorização do mercado liberalizado através da análise ao seu funcionamento e caracterização, tal como se pode verificar na publicação do Boletim do Mercado Liberalizado de Gás Natural⁶.

Cabe à ERSE a monitorização e apresentação da melhor informação disponível, sendo que, a definição dos limiares temporais para a vigência de tarifas transitórias e consequente conclusão da liberalização do mercado é da responsabilidade do legislador.

A.3. - Caracterização de quantidades para definição de proveitos para os anos 2020 e 2021

As quantidades utilizadas para a definição dos proveitos e para o estabelecimento das tarifas têm por base os mesmos valores, em base trimestral, e as diferenças registadas devem-se apenas aos períodos temporais distintos que são utilizados no cálculo dos proveitos e das tarifas. No caso dos centros electroprodutores, a consideração da previsão de 17,7 TWh no ano de 2021, pelos motivos acima expostos, confirma que as previsões são coerentes entre anos civis e anos gás.

A.5. - Comercialização de último recurso retalhista

A ERSE regista o interesse em concretizar uma análise do modelo de organização da atividade de comercialização de último recurso retalhista, considerando o seu carácter progressivamente residual e tendencialmente decrescente, bem visível, aliás, na análise efetuada e tornada pública mensalmente no Boletim do Mercado Liberalizado de Gás Natural.

⁶ https://www.erse.pt/media/21wjbt1a/202002_ml_gas.pdf

A definição de um modelo de organização da atividade de último recurso obriga a um melhor conhecimento dos desafios que enfrenta esta atividade, assim como do desempenho atual das empresas para responderem a esses desafios. Para tal é necessário, entre outros aspetos, avaliar se o princípio da garantia do equilíbrio económico financeiro das empresas reguladas, desde que estas sejam geridas de forma eficiente, é e será respeitado com a evolução da atividade de comercialização de último recurso.

A avaliação da gestão eficiente da atividade passa pela análise ao contexto em que a atividade se desenvolve, assim como pela forma como são alocados os custos destas atividades, quando são desenvolvidas por empresas que integram grupos empresariais. Deste modo, a ERSE tem desenvolvido diversas atividades de monitorização do desempenho dos Comercializadores de Último Recurso (CUR), tanto de forma direta, nas análises ao desempenho de cada comercializador em particular, como de forma indireta, através da definição de custos de referência para essa atividade.

Tanto na avaliação do desempenho das empresas, como na definição dos custos de referência, a ERSE considera as condições em que a atividade de Comercialização de Último Recurso é desempenhada, designadamente em termos de dimensão e maturidade das empresas.

Finalmente, a avaliação da gestão eficiente tem sido complementada com a realização de auditorias e ações de fiscalização aos CUR retalhistas, já realizadas ou perspectivadas, com vista à avaliação da forma como lhe são alocados os custos nos grupos empresariais de que fazem parte e tomada de decisões pela ERSE no que respeita às atividades de redes e de comercialização de último recurso.

A conjugação da informação recolhida nessas análises facultará à ERSE os instrumentos necessários para definição de modelo de atividade de comercialização de último recurso.

Para concluir, importa acrescentar que, no quadro de uma organização da atividade de comercialização de último recurso retalhista, não poderá deixar de ser contemplado o papel do CUR como garante do fornecimento a clientes finais em situações em que o comercializador em regime de mercado se veja impedido de atuar, designadamente por insolvência. Este papel legalmente atribuído aos comercializadores de último recurso retalhistas, que é consequência de circunstância sempre indesejada na sua génese, corresponde a uma garantia de abastecimento aos clientes finais, que a situação originada com a pandemia de Covid-19 pode vir a tornar mais presente, dados os riscos acrescidos para todas as atividades, incluindo a comercialização em regime de mercado.

B.1. - Aditividade tarifária

A ERSE subscreve naturalmente a posição do CT sobre a importância do princípio da aditividade tarifária como instrumento para evitar situações de subsidiação cruzada. De referir que a tarifa de Acesso às Redes sempre foi plenamente aditiva. No caso das tarifas de venda a clientes finais a aditividade tarifária está a ser concretizada de forma gradual através do mecanismo de limitação de impactes⁷, que protege os clientes finais do mercado regulado de variações excessivas ao nível de cada termo tarifário.

Salienta-se que o ano gás 2020-2021 marca a concretização da uniformidade tarifária em Portugal nas tarifas transitórias de venda a clientes finais e nas tarifas sociais de Venda a Clientes Finais. Uma vez que as várias tarifas de venda a clientes finais, apresentavam já reduzidas diferenças entre os vários comercializadores de último recurso retalhistas (CURr), a aplicação do n.º 5 do Artigo 137.º do RT SGN⁸ permitiu atingir preços uniformes nos vários CURr, apesar de os preços da tarifa transitória de Venda a Clientes Finais resultantes ainda não corresponderem aos preços aditivos. No entanto, tendo atingido a uniformidade tarifária, e que será preservada nos anos seguintes, atingir a aditividade tarifária fica facilitada uma vez que os acréscimos tarifários máximos por termo tarifário são iguais para todos os CURr.

B.5. - Produtos de capacidade nas infraestruturas de alta pressão

Conforme referido pelo CT, é entendimento da ERSE que os comercializadores devem apresentar aos clientes no processo de negociação contratual informação sobre os custos de aprovisionamento, onde se inclui a componente de entrada na rede de transporte, que a partir do ano gás 2019-2020 passou a ter preços diferenciados por ponto de entrada na rede. Concorda-se que é uma boa prática os comercializadores explicitarem de forma clara e transparente o modo como propõem cobrar este custo.

Neste ponto, a ERSE considera que os requisitos de transparência que decorrem do Regulamento (UE) 2017/460 da Comissão, de 16 de março, que estabelece o código de rede relativo a estruturas tarifárias harmonizadas para o transporte de gás natural, são um complemento para permitir aos clientes finais a consulta dos preços das tarifas de transporte. O Regulamento (UE) 2017/460 prevê a publicação da informação relacionada com as tarifas de transporte num formato estandardizado (ver separador

⁷ Previsto no Artigo 137.º do Regulamento n.º 361/2019, de 23 de abril, alterado pelo Regulamento n.º 455/2020, de 8 de maio.

⁸ Este número prevê o seguinte: «5 - Sempre que os preços de determinado termo tarifário do escalão de consumo i de diferentes Comercializadores de último recurso sejam próximos, considera-se um preço único para o termo tarifário dos Comercializadores de último recurso em questão, mesmo que esse não seja o preço aditivo.»

«[Transparência das tarifas de transporte](#)» na página da ERSE), incluindo a divulgação de um [modelo tarifário simplificado](#) em formato Excel.

B.6. - Tarifa de operação logística de mudança de comercializador (OLMC)

As observações do CT sobre as evoluções diferenciadas na tarifa de Operação Logística de Mudança de Comercializador (OLMC), explicam-se com o efeito dos arredondamentos e com a evolução das quantidades face aos valores previstos nas tarifas de gás natural para o ano gás 2019-2020. O CT destaca que, apesar de a tarifa de OLMC diminuir em 24,0% para as entregas em redes de distribuição e para as instalações abastecidas por UAG (propriedade de clientes), o valor da tarifa mantém-se inalterado para as entregas em AP.

No primeiro caso, a redução de 24,0% na proposta de tarifas explica-se essencialmente através da redução em 21,3% nos proveitos permitidos do operador logístico de mudança de comercializador, tal como assinalado pelo CT.⁹

No segundo caso, a manutenção do valor da tarifa de OLMC para entregas em AP é fruto do valor reduzido do preço para a capacidade utilizada, 0,000004 €/(MWh/dia)/mês. Dada a dimensão do preço, apenas variações significativas nos proveitos permitidos da atividade se irão refletir numa alteração da tarifa publicada.

B.7. - Tarifa de uso global do sistema

A Tarifa de Uso Global do Sistema (UGS) é composta por duas parcelas. A parcela I recupera os custos de OPEX e de CAPEX do Gestor Técnico Global do Sistema, os ajustamentos de anos anteriores definidos para efeitos de equilíbrio económico-financeiro da atividade de Comercialização dos CURr, os ajustamentos dos anos anteriores a 2018 da tarifa social¹⁰, os mecanismos de socialização de custos do armazenamento subterrâneo de gás natural e do Terminal de GNL e desde o ano gás 2019-2020, o desconto resultante da aplicação da tarifa de acesso às redes opcionais em MP. A parcela II recupera os ajustamentos dos anos

⁹ A diferença entre estas duas percentagens explica-se através de dois efeitos. Em primeiro lugar, o número de clientes considerados para alocar os proveitos permitidos aumentou no caso dos clientes ligados à rede de distribuição, enquanto o número de clientes ligado em AP se manteve constante. Esta alteração aloca uma parcela maior dos proveitos permitidos da atividade aos clientes ligados à rede de distribuição (ver documento «Estrutura Tarifária no ano gás 2020-2021»). Em segundo lugar, registou-se um ligeiro aumento da quantidade prevista para a variável de faturação da capacidade utilizada em clientes ligados à rede de distribuição.

¹⁰ Desde 2018 os custos com o financiamento da tarifa social passaram a ser suportados pelos operadores do setor.

anteriores dos custos com a aquisição de gás natural da atividade de Compra e Venda de GN do Comercializador de Último Recurso grossista (CURg) e dos CURr, bem como, os custos associados ao gestor logístico das Unidades Autónomas de Gás (UAG).

O aumento significativo registado ao nível dos proveitos permitidos da atividade de Gestão Técnica e Global do Sistema deve-se essencialmente à inversão dos sentidos dos ajustamentos de anos anteriores, que passaram de 9 milhões de euros a devolver pela empresa, nas tarifas 2019-2020, para 11 milhões de euros a receber pela empresa, nestas tarifas. O principal motivo deve-se ao facto de a ERSE ter considerado no cálculo do ajustamento provisório de 2018, em tarifas de 2019-2020, os valores da faturação da tarifa de UGS I e II estimados pela REN para esse ano e constantes da demonstração de resultados provisória. Os valores definitivos e auditados constantes da demonstração dos resultados real de 2018 enviada pela REN para cálculo dos proveitos a recuperar nas tarifas de 2020-2021 revelaram-se substancialmente inferiores (diferença de aproximadamente 8 milhões de euros).

B.8. - Tarifa de uso da rede de distribuição

Os valores utilizados nos cálculos dos proveitos permitidos e respetivos ajustamentos efetuados pela ERSE resultam da informação enviada pelas empresas em cada momento. De salientar que os valores reais a considerar nos ajustamentos definitivos são alvo de uma auditoria por empresa independente. Posteriormente, essa informação é analisada e incluída nos cálculos de acordo com as metodologias e modelos desenvolvidos pela ERSE.

Assim sendo, e tal como a preocupação demonstrada pelo CT, os cálculos efetuados tanto para efeitos de proveitos permitidos como de ajustamentos a esses proveitos estão sempre em articulação com a informação enviada pelas empresas.

No caso concreto do ajustamento de 2018, que passou de um montante estimado a devolver ao sistema para um montante definitivo a devolver às empresas, é importante realçar que tal facto resulta de uma quebra acentuada nos rendimentos associados à aplicação da Tarifa de Uso Rede de Distribuição (URD) das empresas pertencentes à GGND. De acordo com informação das próprias empresas, a quebra desses rendimentos resulta da retificação em 2018, por parte dessas empresas, de montantes acumulados de desvios de faturação associados aos procedimentos que estas têm seguido de especialização de gastos e rendimentos. Esta retificação, induzida exclusivamente por essas empresas, conduziu em 2018 a uma redução significativa dos rendimentos reportados e não a uma quebra da faturação resultante da aplicação da Tarifa de Uso Rede de Distribuição (URD) real de 2018.

Embora se tenham considerado os valores dos rendimentos associados à aplicação da Tarifa de URD reais de 2018, para efeitos de ajustamento definitivo, o procedimento de especialização em causa gera dúvidas à ERSE. Além disso, estando a decorrer não só análises aprofundadas da ERSE a dados económico-financeiros relativos aos ORD da GGND e respetivos CUR, incluindo os procedimentos de especialização, como também uma auditoria externa, a ERSE reserva-se a possibilidade de proceder a uma revisão destes valores em função dos resultados que forem alcançados.

B.11. - Escalões de consumo nas tarifas de uso das redes de AP, MP E BP>

O CT reconhece a relevância dos estudos efetuados pela ERSE sobre os escalões de consumo, mas regista que a proposta apresentada pela ERSE agrava as descontinuidades tarifárias nas fronteiras dos escalões de consumo face ao ano gás anterior.

A introdução dos escalões de consumo nos vários níveis de pressão teve como objetivo aproximar as tarifas de Acesso às Redes entre os vários níveis de pressão, nos intervalos de consumo em que se observavam diversos consumidores com características de consumo semelhantes, mas ligados fisicamente em níveis de pressão diferentes. Efetivamente, nas tarifas do ano gás 2020-2021 os diferenciais de preços entre as tarifas de Acesso às Redes em AP e em MP apresentam um ligeiro acréscimo, resultado da descida significativa da tarifa de Uso da Rede de Transporte, que tem um maior peso na fatura de Acesso dos consumidores de AP, e do acréscimo da tarifa de Uso da Rede de Distribuição, tal como mencionado no Documento "Estrutura Tarifária do ano gás 2020-2021".

O CT entende que a análise da descontinuidade tarifária das tarifas de acesso às redes nas fronteiras dos escalões de consumo, feita cumulativamente com o preço da componente de energia adquirida em mercado, pode ser distorcida face ao peso relativo das componentes energia e acesso na fatura final paga pelos consumidores. A ERSE considera que esta análise deve ser feita em termos dos preços finais pagos pelos consumidores, mesmo que em termos de acesso tenham pesos diferenciados por consumidor, como referido pelo CT, uma vez que a análise em preço final é a que traduz os impactes reais sentidos pelos consumidores nas suas faturas.

O CT insta uma vez mais a ERSE a prosseguir o caminho da otimização da descontinuidade tarifária nas fronteiras dos escalões de consumo, a fim de evitar o eventual benefício de consumidores menos eficientes, conforme tem vindo a ser solicitado por este Conselho. A ERSE concorda com o CT e reforça que o objetivo continuará a ser o de reduzir as iniquidades entre consumidores semelhantes, mas ligados em níveis de pressão diferentes por razões que lhes são alheias.

De salientar que, apesar de se verificar um ligeiro acréscimo nas descontinuidades, é possível constatar que todos os consumidores observam uma diminuição do seu preço médio. A redução é superior para os consumidores de MP, nomeadamente para os consumidores com consumos anuais superiores a 2 000 000 m³, o que decorre da significativa descida do preço de energia, que tem um maior peso nos consumidores com consumos mais significativos.

B.12. - Tarifa de energia

A ERSE partilha das preocupações do CT relativamente à necessária monitorização continuada dos custos de aprovisionamento de gás natural dos CURr, que, por sua vez, dependem dos custos de aquisição do CURg. A previsão desses custos reflete-se na tarifa de energia que é aplicada num contexto em que coexistem mercados retalhistas liberalizado e regulado.

A ERSE tem procurado melhorar as metodologias regulatórias com impacte na tarifa de energia, o que se refletiu, recentemente, na implementação do mecanismo de monitorização trimestral da tarifa de energia e na concetualização do incentivo à aquisição de gás natural em mercado por parte do CURg, previsto no regulamento tarifário e na legislação em vigor.

Esta atuação permitirá assegurar que as previsões da ERSE para os custos de aquisição de gás natural por parte do CURg contribuam para que a coexistência entre mercados regulado e livre se desenvolva de forma equilibrada, sem subsidiasões cruzadas entre consumidores dos dois mercados, tornando mais transparente o mercado retalhista no seu todo.

De referir que o mecanismo da monitorização trimestral da tarifa energia do gás natural desencadeou a primeira atualização no último trimestre do ano gás 2019-2020, com uma redução em 2 EUR/MWh na tarifa de energia do CURg, a vigorar entre 1 de julho de 2020 e 30 de setembro de 2020.

B.14. - Análise da convergência das TTVCF para a tarifa aditiva, para consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³

Como já foi referido anteriormente, a ERSE subscreve naturalmente a posição do CT sobre a importância do princípio da aditividade tarifária como instrumento para evitar situações de subsidiação cruzada entre os consumidores de gás natural. No caso das tarifas de venda a clientes finais a aditividade tarifária está a

ser concretizada de forma gradual através do mecanismo de limitação de impactes¹¹, que protege os clientes finais do mercado regulado de variações consideradas excessivas ao nível de cada termo tarifário.

Salienta-se que o ano gás 2020-2021 marca a concretização da uniformidade tarifária em Portugal nas tarifas transitórias de venda a clientes finais (TTVCF) e nas tarifas sociais de Venda a Clientes Finais, em linha com o que tem vindo a ser solicitado pelo CT.

Uma vez que as tarifas de venda a clientes finais já apresentavam diferenças reduzidas entre os vários CURr, a aplicação do n.º 5 do Artigo 137.º do RT SGN ¹² permitiu atingir preços iguais nos vários CURr. A ERSE valorizou a convergência nacional em detrimento da convergência para a tarifa aditiva. No entanto, tendo atingido a uniformidade tarifária, e que será preservada no futuro, o objetivo de atingir a aditividade tarifária fica facilitado uma vez que os acréscimos tarifários máximos por termo tarifário são iguais para todos os CURr.

A ERSE destaca que convergência para a uniformidade tarifária foi conseguida garantindo uma redução tarifária para todos os consumidores em todos os escalões de consumo, limitando os aumentos de preços a 1,1% ¹³. Para ser possível a uniformidade tarifária nacional alguns termos fixos observam acréscimos superiores a 1,1%, mas sempre limitados a 0,10 euros/mês.

B.15. - Evolução das Tarifas de Acesso às Redes

A ERSE partilha com o CT a preocupação apresentada relativamente à inversão da tendência da evolução das tarifas de Acesso às Redes, que apresentam uma subida no ano gás 2020-2021. Importa, porém, realçar que esta situação não resulta do um aumento do custo das redes entre o ano gás 2019-2020 e o ano gás 2020-2021, mas sim dos ajustamentos que passaram de valores a devolver pelas empresas em tarifas de 2019-2020, para valores a receber em tarifas de 2020-2021.

¹¹ Previsto no Artigo 137.º do Regulamento n.º 361/2019, de 23 de abril, alterado pelo Regulamento n.º 455/2020, de 8 de maio.

¹² Este número prevê o seguinte: «5 - Sempre que os preços de determinado termo tarifário do escalão de consumo i de diferentes Comercializadores de último recurso sejam próximos, considera-se um preço único para o termo tarifário dos Comercializadores de último recurso em questão, mesmo que esse não seja o preço aditivo.»

¹³ Taxa de inflação, medida pela variação do índice harmonizado de preços no consumidor, prevista para o ano gás 2020-2021, *Boletim Económico*, Banco de Portugal, dezembro de 2020.

C.1. - Proveitos permitidos e ajustamentos

Os ajustamentos aos proveitos permitidos das empresas reguladas fazem-se em dois momentos, provisoriamente no ano posterior à fixação das tarifas (ajustamento de s-1) e definitivamente dois anos depois (ajustamentos de s-2). Os ajustamentos de s-1 são efetuados com base nas estimativas das empresas reportadas nas contas previsionais, não auditadas e nas melhores estimativas da ERSE relativamente a algumas variáveis económicas e financeiras. Estes ajustamentos provisórios são calculados em definitivo, no ano seguinte, com base em contas reais e auditadas. Nesse momento, é feita a correção aos proveitos apurados provisoriamente no ano anterior e refletida a diferença nos proveitos permitidos das empresas reguladas. Estes valores correspondem aos ajustamentos de s-2.

Verifica-se em tarifas de 2020-2021, que os ajustamentos a refletir nas tarifas ascendem a 18 milhões de euros a favor dos consumidores, enquanto no ano anterior foram de 59 milhões de euros, também a favor dos consumidores. A ERSE, a bem da estabilidade tarifária, tem a preocupação de fazer as estimativas as mais aproximadas possíveis da realidade, contudo há fatores imponderáveis que podem condicionar fortemente os desvios, nomeadamente o comportamento da procura de gás natural (fortemente influenciada pela procura de eletricidade a partir da produção dos ciclos combinados).

Existem igualmente situações, tais como as relevadas no ponto B8 deste documento, em que os ajustamentos decorrem de alterações de procedimentos de relatos contabilísticos efetuados por iniciativa das empresas reguladas, que, por gerarem dúvidas, justificam análises aprofundadas por parte da ERSE, cujo período de conclusão extravasa o processo tarifário. Por esse motivo, a ERSE reserva-se a possibilidade de proceder a uma revisão desses valores em função das conclusões que forem alcançadas decorrentes das análises que estão a decorrer.

Note-se, ainda, que no quadro apresentado no Parecer do CT, os ajustamentos de s-2 das atividades de alta pressão e dos acessos, em tarifas de 2020-2021, são de 3 milhões de euros, constituindo a correção ao valor de 40 milhões de euros referente aos ajustamentos de s-1 em tarifas de 2019-2020, o que corresponde a um desvio inferior a 1% dos proveitos permitidos para 2020/2021.

C.2. - Custos de referência para a atividade de comercialização de gás natural

A ERSE continuará a manter a monitorização do mercado retalhista, assim como procurará manter o equilíbrio económico-financeiro das atividades reguladas nesses mercados, desde que geridas de forma eficiente. Neste sentido, a ERSE encontra-se naturalmente disponível para apresentar às entidades

competentes as recomendações que se vierem a demonstrar necessárias para assegurar um equilibrado funcionamento do mercado retalhista.

D.1. - Preços dos serviços regulados a vigorarem em 2020-2021

A ERSE regista os comentários feitos pelo Conselho Tarifário a respeito dos preços dos serviços regulados e assinala a sua concordância relativamente à proposta da ERSE relativamente aos valores a vigorarem em 2020-2021.

D.2. - Custo máximo para o transporte de GNL por camião cisterna

O Conselho Tarifário sugere que a ERSE pondere a aplicação da nova fórmula e parâmetros de custo máximo aceite a partir de 1 de janeiro de 2020, data da entrada em vigor do referido acordo coletivo.

O custo máximo de transporte é estabelecido pela ERSE, no processo de fixação de tarifas, ao abrigo do RRC e do Manual de Gestão Logística do Abastecimento de UAG, o qual determina que o custo máximo é fixado para o ano gás seguinte¹⁴ (com início a 1 de outubro). A aplicação a janeiro de 2020 teria dificuldades por se tratar de uma aplicação retroativa, obrigando também a uma revisão do Manual e respetivas consultas associadas.

E.1. - Impacte esperado na componente de energia no ML

A ERSE regista a crítica do CT relativamente à inclusão de uma análise que apresenta um impacte esperado na componente de energia no mercado liberalizado. Em defesa das considerações incluídas no sumário executivo e no comunicado, salienta-se que, no entender da ERSE estas são informativas e não representam qualquer condicionam de modo algum a formação de preços em mercado livre.

Como fica claro da documentação preparada pela ERSE aquando da proposta de tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021, é destacado que se trata de uma análise que utiliza um pressuposto simplificador («*Para determinar este impacto admite-se que ...*»), uma vez que a formação de preço acontece de forma livre entre cada comercializador e cada cliente final («*... componente de energia, que é negociada livremente entre os comercializadores e os consumidores, ...*»).

¹⁴ Ponto 5 da Parte II do Manual.

De referir, ainda, que este pressuposto simplificador, o qual utiliza a tarifa de energia do mercado regulado como *proxy* para o preço médio de energia no mercado livre, está na base de várias análises que a ERSE tem divulgado há anos para os setores de eletricidade e de gás natural.¹⁵

A inclusão desta análise no comunicado da proposta de tarifas e preços, referida como «variação estimada» para o mercado livre, teve como objetivo informar os clientes finais em mercado livre, onde se encontra a grande maioria dos clientes, sobre o possível impacto líquido na fatura de gás natural, tendo em conta a existência de evoluções em sentidos contrários, designadamente o aumento das tarifas de Acesso às Redes e uma redução generalizada do preço de gás natural nos mercados internacionais, valorizando, assim, o próprio mercado livre.

E.2. - Evolução do Mercado Livre (ML)

Relativamente à evolução registada pelo segmento de mercado liberalizado na comercialização de gás natural, a ERSE regista que os comentários feitos pelo Conselho Tarifário a este respeito correspondem a uma análise factual da evolução acumulada registada pelo mercado liberalizado, sendo que a quase totalidade dos consumidores se encontram abrangidos e estão já a ser abastecidos por um comercializador em regime de mercado, o que, como se refere no parecer do CT, é diretamente observável na informação disponibilizada pela ERSE.

Cabe, ainda assim, chamar a atenção para a eventualidade de ocorrerem retrocessos no grau de abertura ao mercado já atingido se, por força de efeitos indiretos da pandemia de Covid-19, se consumarem situações de disrupção de atividade de parte dos atuais operadores económicos a atuar na comercialização livre de gás natural. Justamente por esta razão, a adoção de medidas excecionais por parte da ERSE, neste quadro de contingência, visou também que os mencionados riscos pudessem ser minorados, desde logo porque se prevê a partilha de riscos e custos por toda a cadeia de valor, assim obviando a que se concentrem na atividade de comercialização.

De reforçar que a passagem dos clientes do mercado regulado para o mercado livre tem sido um processo lento, mas com uma evolução positiva, ou seja o número de clientes com a tarifa transitória de Venda a Clientes Finais é cada vez mais residual.

¹⁵ Na eletricidade, ver capítulo «7.3 Impacte no preço médio das tarifas aditivas de venda a clientes finais» do documento “Tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2020”. No gás natural, ver capítulo «6.3 Impacte no preço médio das tarifas aditivas de venda a clientes finais» do documento “Tarifas e Preços de Gás Natural para o ano gás 2020-2021”.

Adicionalmente importa destacar os novos prazos para prolongamento das tarifas transitórias de venda a clientes finais definidos na Portaria n.º 83/2020, de 1 de abril. Este prazo é fixado em 31 de dezembro de 2022 para clientes finais de BP com consumos anuais superiores a 10 000 m³ e 31 de dezembro de 2025 para clientes finais com consumos anuais inferiores ou iguais a 10 000 m³, o que reforça a ideia de este se tratar de um processo lento e que requer uma monitorização constante.

F. Tarifa social

Nas páginas 45 a 47 do seu parecer, o Conselho Tarifário apresenta um enquadramento sobre a matéria e um histórico dos diplomas e disposições aplicáveis. Inclui uma referência ao artigo 290.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (aprova o Orçamento de Estado para 2020), que confirma o disposto nos Orçamentos de Estado anteriores (artigo 209.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro e artigo 241.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro), e ao Despacho n.º 4131/2020, de 3 de abril, que mantém o desconto de 31,2% aplicável a partir de 1 outubro de 2020 para a tarifa social de gás natural.

O CT recomenda que se “reflita sobre a possibilidade/viabilidade de tornar o acesso à tarifa social de gás natural menos rígido, nomeadamente através da inclusão de mais escalões de Abono de Família e da Pensão Social de Velhice via Segurança Social”. Alerta, também, para o disposto no artigo 293.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (OE), considerando “essencial que se proceda a uma aprofundada avaliação da implementação da tarifa social em toda a área coberta pela distribuição de gás natural e dos critérios de elegibilidade que, nomeadamente, evidencie a eficácia desta medida no processo de mitigação de situações de pobreza energética”. Por fim, recomenda a “elaboração de cenários resultantes do crescimento dos potenciais beneficiários desta tarifa, em especial no quadro da atual crise do Covid-19, e o seu impacte no equilíbrio económico-financeiro das empresas que suportam estes encargos: ORT, ORD, Comercializadores e CURs”.

A Proposta de tarifas e preços de gás natural para o ano gás 2020-2021 foi elaborada e remetida ao Conselho Tarifário em momento anterior à publicação da Lei n.º 2/2020, de 31 de março e do Despacho n.º 4131/2020, de 3 de abril, embora com a devida referência a que se aguardava a publicação do mencionado despacho para o ano gás 2020-2021 (página 137 da Proposta).

A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprova o OE de 2020, apresenta duas normas referentes à tarifa social: artigos 290.º e 293.º.

Artigo 290.º

Custos com a tarifa social do gás natural

Os custos decorrentes da aplicação da tarifa social aos clientes de gás natural, nos termos do artigo 121.º da Lei n.º 7 -A/2016, de 30 de março, na sua redação atual, e do Despacho n.º 3229/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 76, de 18 de abril, são suportados pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural, na proporção do volume comercializado de gás no ano anterior.

Artigo 293.º

Alargamento da tarifa social na energia

O Governo, durante o ano de 2020, procede ao alargamento das condições de acesso à tarifa social da energia elétrica e do gás natural, designadamente integrando no âmbito da elegibilidade todas as situações de desemprego.

Por seu turno, o Despacho n.º 4131/2020, de 3 de abril vem determinar que o desconto a aplicar é de 31,2%, vigorando a partir de outubro de 2020, e mantendo o já determinado no artigo 209.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento de Estado para 2018) e artigo 241.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2019).

Verifica-se que a entrada em vigor dos diplomas referidos não altera a substância da Proposta apresentada, sendo de manter nos termos expostos.

Relativamente às recomendações apresentadas pelo Conselho Tarifário, evidencia-se que a concretização das mesmas se encontra dependente de intervenção legislativa, não cabendo no âmbito de competências desta Entidade Reguladora. Nessa medida, os termos da Proposta deverão manter-se inalterados.

Desde 2018, com a publicação da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, foi determinado que os custos com financiamento da tarifa social no setor do gás natural passam a ser suportados "...pelas empresas transportadoras e comercializadoras de gás natural...". Neste novo paradigma, os custos de financiamento da tarifa social, deixaram de ser considerados ao nível dos proveitos permitidos das empresas reguladas, uma vez que essas deverão suportá-los.

Neste sentido, desde a fixação das tarifas de 2019-2020, a ERSE passou a publicar os valores correspondentes aos custos com financiamento da tarifa social no setor do gás natural a suportar em cada

ano, por cada operador, bem como os fluxos financeiros decorrentes do processo de financiamento, entre esses operadores.

No entanto, apesar da decisão da tarifa social ser financiada pelas empresas do setor do gás natural ter sido tomada pela Assembleia da República e da tarifa social no setor do gás natural apresentar uma dimensão significativamente mais pequena do que apresenta no setor elétrico, a ERSE acompanhará os eventuais impactes deste financiamento no equilíbrio económico financeiro das empresas reguladas.

A aplicação da tarifa social é um assunto que tem merecido a atenção da ERSE designadamente através dos contributos da ERSE para o Estudo sobre a aplicação da Tarifa Social ¹⁶, do Observatório da Energia, divulgado em março de 2019, bem como nos estudos realizados pela ERSE, em abril e julho de 2019, a solicitação do Governo e no âmbito das competências consultivas estatutariamente previstas, relativos ao Modelo de Financiamento da Tarifa Social ¹⁷.

Ambos os estudos, inicial e complementar, refletem a diversidade de tratamento associada aos vários critérios de aplicação da tarifa social, alertando para a necessidade de revisão do regime, visando melhorar a sua coerência entre setores e aplicação não discriminatória entre clientes vulneráveis de ambos os setores regulados e, eventualmente até, com outros serviços públicos essenciais. Mas como também é referido pelo CT, esta é uma matéria da exclusiva competência do Governo aguardando-se a revisão, em conformidade com o previsto na Lei n.º 2/2020, que aprova o Orçamento de Estado.

A avaliação aprofundada da eficácia desta medida no processo de mitigação de situações de pobreza energética é, de facto, um elemento crucial para a gestão desta matéria. Todavia, importa salientar que a ERSE não dispõe da informação necessária, designadamente no que respeita à sua aplicação em contexto de pobreza e caracterização económico-social da população abrangida sendo, por natureza, matérias do foro da Segurança Social e Autoridade Tributária.

G. Taxas de ocupação do subsolo (TOS)

No parecer apresentado, nas páginas 47 e 48, o Conselho Tarifário apresenta uma evolução do quadro normativo de onde decorre a taxa de ocupação do subsolo (TOS). Na alínea f) do Ponto G., o Conselho Tarifário destaca que a Lei do Orçamento do Estado para 2019 havia determinado que o Governo

¹⁶ Disponível em https://www.observatoriodaenergia.pt/wp-content/uploads/2019/04/estudo_tarifa_social.pdf

¹⁷ Enviados ao CT cf.registo ERSE com a referência: ET/2020/478.

procederia até ao final do primeiro semestre de 2019 à revisão do quadro legal enquadrador da TOS. Tal não veio a suceder.

Tendo em conta as normas que regulam a matéria, o Conselho Tarifário apresenta três sugestões à ERSE.

Em primeiro lugar, sugere que, à luz do que ocorre com o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e com a taxa municipal sobre direitos de passagem (TMDP) no setor das telecomunicações, se estabeleçam tetos máximos para as taxas a aplicar e se promovam mecanismos para homogeneização da sua aplicação.

As preocupações do Conselho Tarifário com a clarificação do quadro normativo são legítimas e não são alheias à ERSE. Não obstante, uma atuação da ERSE nos termos propostos pelo Conselho Tarifário (v.g., procurando definir limites máximos cobrados nas TOS) não se afigura exequível, uma vez que tal competência não é reconhecida a esta Entidade. Com efeito, a definição das taxas depende de ato legislativo, conforme artigo 165.º, n.º 1, alínea i) da Constituição da República Portuguesa¹⁸. Não havendo tal limitação efetuada por via legal, não poderia a ERSE limitar a autonomia das autarquias neste ponto por via regulamentar.

Neste contexto, a ERSE não poderá definir regras que limitem ou incentivem a criação de TOS por parte dos municípios.

Em segundo lugar, o Conselho Tarifário pede à ERSE que assegure o equilíbrio económico-financeiro dos ORD, nos termos previstos nos seus contratos de concessão e na regulamentação em vigor. A este propósito, salienta-se que é atribuição da ERSE assegurar o equilíbrio económico e financeiro das atividades dos setores regulados quando geridas de forma adequada e eficiente (artigo 3.º, n.º 2, al. b) dos Estatutos da ERSE), o que, sublinhe-se, não corresponde necessariamente ao equilíbrio contratual das concessões. Em todo o caso, não se vislumbra que tal possa ser posto em causa pela atuação da ERSE nesta proposta tarifária, nem o CT o identifica.

Por último, o Conselho Tarifário sugere que a ERSE disponibilize no seu Portal um simulador que auxilie a decisão de investidores na instalação de atividades económicas num determinado município com o conhecimento prévio do impacte das TOS na sua fatura, melhorando de igual forma a informação aos consumidores. A ERSE informa o CT que, previsivelmente ainda durante o ano 2020, disponibilizará na sua

¹⁸ Refira-se que, no caso das TMDP, o percentual máximo aparece densificado no artigo 106.º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 5/2004 e, no caso do IMI, no artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 287/2003.

página da internet um instrumento de identificação e cálculo dos valores da TOS, por município, visando contribuir para uma maior transparência e acessibilidade de informação sobre esta matéria.

III – RECOMENDAÇÕES ADICIONAIS

MIBGÁS

O CT refere no seu parecer o atraso na conclusão da operacionalização do MIBGAS no mercado nacional, recomendando à ERSE a promoção, junto das entidades relevantes, da concretização das ações necessárias para que o MIBGAS seja uma realidade em Portugal no muito curto prazo.

A ERSE concorda com o CT quanto às vantagens associadas à negociação de produtos com entrega em Portugal, na plataforma do MIBGAS, S.A., não apenas em relação à adoção plena do Regulamento (UE) n.º 312/2014 da Comissão, mas também no que diz respeito à disponibilização aos agentes de mercado de uma ferramenta para a realização de transações, de forma segura e anonimizada, que possa estabelecer um referencial de preço de curto prazo para a zona portuguesa.

O modelo inicialmente preconizado pelas entidades reguladoras de Portugal e Espanha, mais vantajoso para a integração e fomento da liquidez dos mercados, previa regras únicas para a negociação de produtos com entrega em Espanha e em Portugal, incluindo um mecanismo de atribuição implícita de capacidade.

Nesse sentido, o MIBGAS, S.A. consultou, em 2019, o seu Comité de Agentes de Mercado, sobre uma proposta de regras conjuntas, para aprovação pelas autoridades de Espanha. Verificou-se, no entanto, que a abordagem proposta não seria exequível, razão pela qual, para se evitar maior atraso na implementação do MIBGAS em Portugal, se adotou uma abordagem, transitória, distinta da inicialmente preconizada, e que passa pela aprovação separada de regras em Portugal e em Espanha, sem atribuição implícita de capacidade.

Assim, e com base em proposta submetida pelo MIBGAS, S.A., a ERSE elaborou uma proposta de regras para a negociação de produtos com entrega em Portugal, que irá submeter em consulta pública no início do mês de junho. Esta consulta incluirá também uma proposta de procedimentos, complementares às regras de mercado, para a verificação diária das posições dos agentes de mercado por parte do GTG, tendo em vista a manutenção continuada de condições de integridade no funcionamento deste mercado, em benefício da transparência e da sua própria liquidez. Estes procedimentos visam evitar situações de vendas

não entregues, com custos para o sistema, sem, no entanto, tornar demasiado onerosa a realização de vendas em mercado organizado.

A aprovação destas regras e procedimentos deve ser suficiente para a concretização do início da negociação de produtos com entrega em Portugal ainda durante o ano de 2020. Em linha com o que tem sucedido desde sempre, a ERSE continuará a desenvolver esforços para que seja possível a concretização de mecanismos de atribuição implícita de capacidade de interligação.