

Consulta Pública n.º 107 “Medidas Extraordinárias no Âmbito do Sistema Nacional de Gás”

1. Ponto Prévio

O CT tem presente a atual situação de escalada de preços e as suas consequências para alguns setores consumidores, com potenciais limitações à atividade industrial e consequente redução de consumo.

O CT não pode deixar de relevar que o TTF médio de março 2022 (indexante de referência de gás) fechou em torno dos 126 €/MWh, o que corresponde a uma variação aproximada de +700% face a 2019, +1244% face a 2020 (início da pandemia) e +170% face a 2021.

Esta situação tem um impacto em todo o setor energético e no conjunto dos consumidores, atingindo mais intensamente os setores mais expostos ao mercado, nomeadamente a indústria consumidora de gás, mas não só, cuja atividade em Portugal está a sofrer reduções por força dos preços praticados.

O atual momento exige a adoção de medidas extraordinárias que permitam minimizar o impacto daquelas variações e manter a base de consumo, fundamental para a sustentabilidade do SNG.

Torna-se assim prioritário que os organismos europeus, estado central e reguladores se articulem no sentido de desenhar e implementar tais medidas, antes de mais pela dimensão dos apoios necessários.

Nesse sentido, considera-se positiva a preocupação demonstrada pela ERSE e a sua intenção de analisar e apontar potenciais soluções com vista a minimizar o impacto negativo no tecido empresarial e nas famílias.

O CT entende que tais mecanismos, a adotar, deverão ser dirigidos com prioridade e celeridade aos setores mais impactados pela escalada de preços, nomeadamente a indústria consumidora de gás.

Neste contexto, o CT entende a iniciativa da ERSE, considerando, no entanto, que a proposta apresentada e em análise deverá ser necessariamente enquadrada e ajustada ao conjunto de decisões tomadas no seio da União Europeia, no quadro da crise energética existente que tem vindo a ser agravada pela recente agressão à Ucrânia.

Por outro lado, o CT nota as compreensíveis incertezas em termos de definição dos modelos a adotar, que carecem de clarificação, nomeadamente quanto ao financiamento e seu valor, e, em particular, sobre quem recai tal responsabilidade. Neste particular, devem ser consideradas as recomendações emitidas pela UE, em termos de intervenções sobre os mercados de energia, e possíveis ajudas de estado aos setores mais expostos aos elevados preços de mercado, insistindo na necessidade de estabelecimento de medidas solidamente analisadas e não decididas unilateralmente.

Pelo exposto, a adoção de medidas excecionais como as propostas de “Venda Regulada de Gás” ou do “Mecanismo de Estabilização da Procura”, corre o risco de se tornar contrária à desejada estabilização e harmonização do MIBGAS, que, muito provavelmente, será um dos vetores mais relevantes nos mecanismos de estabilização tarifária a desenvolver na Península Ibérica.

Em particular destaca-se a autorização do Conselho Europeu, em 25 de março, para desenvolvimento de uma exceção ibérica no mercado de eletricidade, acomodando assim a proposta luso-espanhola para fixar preços máximos de gás nos mercados grossistas, com efeito nos preços da eletricidade gerada a partir deste combustível.

Considera o CT que apenas após a conclusão deste processo se deveria avançar para alguma alteração à regulamentação do SNG.

2. Mecanismo Regulado de Venda de Gás

O CT toma nota da proposta da ERSE de criação de mecanismos regulados de compra e venda de gás, considerando como fonte de aprovisionamento os contratos históricos em regime de *take-or-pay* do CSNG, atento o disposto no Art.º 268º do RRC e a possibilidade de uma partilha de riscos e benefícios entre o SNG e o próprio agente.

A ERSE reconhece que a aplicabilidade da proposta está condicionada a alterações legislativas eventualmente a aprovar, ficando o CT na dúvida se o mecanismo proposto será passível de implementação tempestiva que permita algum efeito prático no alívio da pressão dos custos energéticos.

Considera ainda o CT de destacar o seguinte:

- A ERSE assume que a operacionalização do mecanismo será garantida por um único agente do SNG. Considera o CT que na proposta deveria ter sido apresentada uma análise sobre eventuais questões concorrenciais daí decorrentes, notando ainda que um eventual recurso adicional aos contratos históricos do CSNG até poderá ter um efeito de estreitamento na diversidade das fontes de aprovisionamento;
- A referência às disposições do RRC não resulta óbvia, dado que os objetivos então estabelecidos para a realização de leilões tinham a ver com a promoção da concorrência e novos entrantes. No entanto, do documento justificativo parece que a principal preocupação do Regulador será a garantia de fornecimento em caso de falência de agentes. Estas duas situações são de natureza diferente e, assim, deverão ser tratadas de modo diverso;
- Mesmo no que respeita às situações de falência de comercializadores, as mesmas já ocorreram e, do conhecimento do CT, as regras existentes, quer na legislação, quer na regulamentação que estabeleceu o fornecimento supletivo, permitiram ultrapassar sem qualquer constrangimento os problemas daí derivados, sem que os clientes afetados tenham sentido disrupção nos seus fornecimentos que passaram a ser garantidos pelo CURR da respetiva zona geográfica;
- O CT não identifica na proposta a forma como será efetuada a ablação destes montantes de gás, dos atuais contratos do CSNG. Do mesmo modo importa clarificar como serão tratadas as eventuais revisões de preço pelo fornecedor no decurso dos contratos;
- O CT releva ainda a importância de ser garantido que o resultado da aplicação deste mecanismo seja repassado, de forma transparente, aos consumidores finais abrangidos, devendo a ERSE expor a respetiva metodologia;
- Entende-se que deva ser possível a participação de consumidores de gás em um leilão específico para consumidores industriais, sem prejuízo de se dever acautelar o respeito pelos contratos pré-existentes com agentes de mercado;
- Esta participação voluntária deve ser agilizada tanto quanto possível, com recurso a mecanismos de contratação adequados (*swaps* financeiros e/ou operações virtuais), sem prejuízo de não se dever permitir a criação de situações de discriminação face a outros intervenientes no mercado, em termos das obrigações de registo e garantias perante os operadores.

Nos termos anteriores e repetindo o CT que deve ser, em primeiro lugar, atendido o momento de redesenho do mercado único de energia a decorrer em instâncias comunitárias, e igualmente a necessidade de proteger o desenvolvimento do MIBGAS, considera este Conselho que a medida proposta pela ERSE surge como algo voluntarista e que carece de uma maior fundamentação e definição.

3. Mecanismo de estabilização da procura

A ERSE discute a criação de um mecanismo de estabilização da procura de gás natural, considerando que o momento altista dos preços poderá levar a uma diminuição de consumos e, assim, a aumentos tarifários dos acessos dado existir menor diluição dos custos de infraestruturas.

Para tal, é apontado o Comercializador de Último Recurso Grossista (CURG) como agente intermediador da oferta e procura para os consumidores que pretendessem aderir a este mecanismo.

O CT considera que, se numa situação excecional se poderia reconhecer alguns méritos numa proposta desta natureza, o Documento Justificativo apresentado pela ERSE não tem o detalhe que seria necessário para permitir uma compreensão dos impactos que o mecanismo poderia ter nos diferentes intervenientes do SNG, o que limita a capacidade do CT em dar uma opinião definitiva.

Sem prejuízo do anterior, o CT apresenta os seguintes comentários sobre pontos específicos da proposta:

a) Modelo de aplicação

São avançados dois modelos alternativos: *trading* efetivo ou *trading* virtualizado, sendo que em ambos os casos o CURG garantirá a sua operacionalização.

De acordo com o avançado pela ERSE, no *trading* efetivo, após apuramento das compras a realizar para os interessados, será realizado um leilão no referencial VTP, sendo então da responsabilidade do CURG adquirir em mercado quantidades idênticas às adjudicadas naquele leilão. A liquidação poderá ocorrer: (i) por liquidação física de operações; ou, (ii) por liquidação financeira das operações.

No *trading* virtualizado, é o CURG que realiza leilão com desconto à fórmula do preço de reserva, sendo a compra/venda das quantidades concretizada num *swap* virtual de entrega física aos clientes dos volumes contratados. Ou seja, na prática, o fornecimento ao cliente é realizado pelo seu comercializador ocorrendo uma liquidação financeira pelo CURG ao desconto do leilão, quando o consumo for igual ou superior ao volume entregue pelo comercializador.

Considera o CT que a proposta deveria, em primeiro lugar, ter discutido a efetiva capacidade de gestão e investimento do CURG para realizar estas funções em regime de mercado, considerando as obrigações regulatórias e financeiras que impendem sobre os agentes. O CT nota que a ausência desta análise prejudica a avaliação da efetiva possibilidade de implementação eficaz e tempestiva do mecanismo.

Sem prejuízo da nota anterior, e reforçando a necessidade de que medidas desta natureza sejam tomadas em acordo com o que vier a ser aprovado a nível comunitário e, especialmente, no mercado ibérico, o CT expressa alguma preferência conceptual pelo modelo de *trading* virtualizado, dado parecer ser o que poderá representar um menor risco para o CURG e para os demais agentes, e implicar uma descontinuidade operacional menos evidente.

b) Financiamento

A ERSE refere explicitamente no Documento Justificativo que “*as opções colocadas partem da possibilidade de existir uma dotação inicial a afetar ao mecanismo, cuja proveniência se terá que enquadrar nas reais alternativas disponíveis no quadro regulamentar, em especial no quadro normativo que rege a fixação de tarifas, ou outras fontes de financiamento*”.

O CT não pode deixar de manifestar preocupação pelo facto do montante desta *dotação inicial* a afetar ao mecanismo ser desconhecido, o mesmo sucedendo com a origem dessa dotação.

Com efeito, na ausência de fontes de financiamento específicas para suportar os encargos decorrentes deste mecanismo, o CT deixa expressa uma preocupação de que o mesmo seja suportado pela criação de défices tarifários, os quais implicarão impactos tarifários futuros estruturantes para os consumidores, especialmente desajustados para os que não foram abrangidos por este mecanismo, situação que seria discriminatória e inadequada de um ponto de vista intergeracional.

Também pelo anterior, o CT considera que, para uma concretização mais eficaz de medidas de apoio a consumidores, em especial à indústria, pareceria mais adequado que essas medidas fossem operacionalizadas diretamente através do Estado e não das empresas do setor ou dos consumidores. Em qualquer caso, o CT manifesta o que tem sido a sua posição de princípio de desacordo ao estabelecimento de défices tarifários que deverá sempre ser uma última opção a adotar.

Deste modo, em notas conclusivas sobre a proposta, o CT refere o seguinte:

- Devem ser evitadas expectativas otimistas nos agentes, em especial nos beneficiários deste mecanismo, dado que a criarem-se défices tarifários, os mesmos acabarão por ser suportados, direta ou indiretamente, pelos consumidores;
- Deverá ser realizada uma avaliação de eventuais impactos em contratos de fornecimento existentes, em especial se os adquirentes de gás natural por este mecanismo pretenderem terminar antecipadamente estes contratos, não devendo deste facto resultar perdas para os comercializadores cessantes;
- Em qualquer caso, o CT antecipa que, a ser finalmente implementado um mecanismo da natureza do proposto, as condições que regulem o mesmo devem ser objeto de uma consulta prévia, em particular com referência a este Conselho, que permita aquilatar quer o seu enquadramento (por ex. fontes de financiamento, dotação inicial, clientes abrangidos, modelo de *trading*), bem como conhecer e aprovar *ex-ante*, de forma transparente e não discriminatória, os parâmetros quantitativos aplicáveis.

4. Medidas relativas a desenho e desenvolvimento do mercado

4.1. Estrutura de mercado e operadores dominantes

O CT regista que o funcionamento do mercado português de gás natural apresenta uma estrutura de mercado concentrada em alguns agentes, como discutido no documento de consulta. A indivisibilidade de algumas operações é um dos fatores chave para essa concentração ocorrer. Adicionalmente a predominância de GNL nos fornecimentos à Península Ibérica e, particularmente, a Portugal, resulta na concentração de mercado grossista nos principais importadores.

A estrutura de tarifas entrada-saída estabelece o VTP (Ponto de Trocas Virtual) como o local privilegiado para essas transações de propriedade do gás, a par das que se verificam quando armazenado no terminal de Sines ou no armazenamento subterrâneo.

De acordo com a proposta da ERSE, a métrica empregue em Espanha para identificar os operadores dominantes - agentes de mercado com quota de mercado superior a 10% na produção e fornecimento de gás natural - seria aplicável em Portugal, com as alterações que se julgassem adequadas.

Propõe a ERSE “[...] atento este enquadramento de mercado, e, de modo muito concreto, o grau de concentração observado quer no segmento grossista (em especial, no aprovisionamento), quer ainda no segmento retalhista do mercado português de gás natural, e por se observar uma correspondência muito direta entre a posição de cada agente de mercado em cada um dos referenciais de negociação (grossista e retalhista), importa considerar a possibilidade de se introduzir o conceito de operador dominante no mercado português, de modo a poder daí decorrerem medidas que fomentem a maior desconcentração de mercado”

Em Espanha o papel de criador de mercado atribuído ao(s) operador(es) dominante(s), tem como consequência a obrigação de apresentar ofertas de compra e venda no mercado organizado de gás com um volume e diferencial de preços definidos.

Pelo exposto, o CT considera positiva a adoção em Portugal do conceito de operador dominante, devendo essa criação ser realizada numa lógica de harmonização regulatória do MIBGAS, nomeadamente não se limitando necessariamente a um único agente e garantindo um tratamento não discriminatório dos participantes. Este estatuto, permite incluir um conjunto de obrigações acessórias designadamente, vir a operar como criador de mercado e libertar volumes de gás em condições de mercado, fomentando a concorrência e a desconcentração de mercado.

O CT não pode deixar igualmente de sublinhar que a aplicação destas medidas deve ser devidamente ponderada para garantir um tratamento equilibrado dos agentes de mercado no conjunto do MIBGAS e não apenas em Portugal, devendo o mercado ibérico ser considerado como o relevante em termos da classificação e aplicação do referido estatuto.

5. Modelo de funcionamento do mercado à vista e alocação de capacidade na interligação

Os reguladores definiram “[...] um modelo de atribuição implícita de capacidade na interligação entre Portugal e Espanha, o que permite a operacionalização de um livro de ordens de transação que é mais fungível entre os dois sistemas - as ofertas nos livros de ordens em Portugal e Espanha aparecem automaticamente “em espelho” no livro de ordens do país vizinho, adicionadas ou subtraídas da tarifa de interligação [...]”. A percentagem da capacidade de interligação para atribuição implícita é, contudo, fixada *ex-ante* o que em condições de elevada utilização pode ser problemático por restringir artificialmente a capacidade disponível para contratação. Adicionalmente a implementação deste mecanismo pelo MIBGAS está dependente ainda de aprovação ministerial em Espanha da alteração das regras do MIBGAS, que estará a aguardar um acordo internacional entre Portugal e Espanha.

No documento de consulta é referido que os operadores REN, ENAGAS e MIBGAS, apresentaram à ERSE e à CNMC o modelo CEIA – *Combined Explicit and Implicit Allocation*. A plataforma Prisma é hoje a plataforma de mercado de capacidade transfronteiriça atribuída de forma explícita nos diversos horizontes temporais de acordo com as regras em vigor. Esta plataforma opera de forma independente da formação do preço do gás que ocorre no MIBGAS.

A inovação aportada pelo modelo CEIA agora proposto reside em ligar o processo do mercado de capacidade com o do mercado grossista de gás, permitindo a uniformização necessária do livro de ordens do MIBGÁS afetas quer ao VTP, quer ao PVB (ponto virtual de negociação espanhol), em simultâneo com uma utilização mais eficiente da interligação.

Quando exista diferencial de preço entre as ofertas de compra e venda de gás para cada zona de preço, as potenciais transações de capacidade implícita serão transmitidas ao mercado de capacidade Prisma

que as viabilizará até esgotar a capacidade que esteja disponível a par da transação explícita do mercado de capacidade.

Este novo processo elimina a necessidade de reservar uma parte da capacidade de interligação para o processo de atribuição da capacidade implícita.

O CT considera que a inovação e funcionalidade proporcionadas pelo modelo CEIA aplicado ao VIP Ibérico incrementam as opções de aprovisionamento por parte dos agentes de mercado, contribuindo para o aumento de liquidez no VTP pelo que a sua adoção mesmo a título de piloto, deve ser ponderada, uma vez conhecidos os custos e prazos de implementação.

6. Funcionamento do mercado e gestão de desequilíbrios

Um referencial de preço de mercado para valorização e gestão dos desequilíbrios é essencial para garantir a transparência das transações. A determinação do Preço Médio Ponderado (PMP) na ausência de transações no VTP foi revista com a publicação em 2021, do Manual de Procedimentos da Gestão Técnica Global (MPGTG) em vigor, de modo a apresentar uma maior aderência às condições verificadas no VTP.

A proposta da ERSE, ao fazer referência aos preços verificados em Espanha, caso não existam transações em Portugal, permite aproximar os preços aplicados na correção dos desequilíbrios verificados aos custos reais do gás, o que confere maior transparência ao sistema.

O CT considera a proposta da ERSE adequada e recomenda a sua adoção, pois a mesma permitirá minimizar as limitações criadas pela presente menor liquidez do polo português do MIBGAS, bem como aproximar as condições de operação de mercado nos dois países, que surge como um passo positivo no aprofundamento da harmonização regulatória.

O CT recomenda que seja estabelecido um prazo adequado à sua implementação.

Em 08 de abril de 2022, o parecer que antecede teve a seguinte votação:

Votos a favor: 20 (vinte)

Votos contra: 0

Abstenções: 0

tendo sido aprovado por: **unanimidade**

O parecer que antecede contém 7 (**sete**) páginas.

Constam ainda, mais 15 (**quinze**) páginas, que fazem parte integrante do mesmo:

- 2 (**duas**) contendo sentidos de voto e votação final agregada;
- 13 (**treze**) contendo sentido de voto,

o que perfaz um total de 22 (**vinte e duas**) folhas.

CONSELHO TARIFÁRIO

NOME E ENTIDADE REPRESENTADA	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO
Patrícia Carolino Representante da Direção-Geral do Consumidor (DGC)	Anexo 1	---	---
Luís Vasconcelos Representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)	Anexo 2	---	---
Luís Pisco Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 3	---	---
Célia Marques Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 4	---	---
Eduardo Quintanova Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 4	---	---
Ingride Pereira Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 5	---	---
Pedro Furtado Representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de gás natural (RNT) (REN)	Anexo 6	---	---
Paula Almeida Representante das entidades concessionárias das atividades de receção, armazenagem e regaseificação de gás natural liquefeito - (GNL) (REN Atlântico)	Anexo 7	---	---
Jorge Lúcio Representante das entidades concessionárias das atividades de armazenamento de gás natural (Transgás Armazenagem)	Anexo 8	---	---
José Rodrigues Vieira Representante das entidades concessionárias das redes de distribuição regional de gás natural (Lisboagás)	Anexo 9	---	---
Eduardo Viana Representante das entidades titulares de licença de distribuição de gás em regime de serviço público. (Sonorgás)	Anexo 10	---	---
Ana Teixeira Pinto Representante dos comercializadores de último recurso retalhistas de gás natural (EDP SU)	Anexo 11	---	---
Gonçalo Santos Representante dos comercializadores de gás natural em regime livre (EDP Comercial)	Anexo 12	---	---
Teresa Marques Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	---	---
Ricardo Emílio Representante dos pequenos comercializadores da energia	Anexo 14	---	---

CONSELHO TARIFÁRIO

NOME E ENTIDADE REPRESENTADA	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO
Rafaela Matos Representante para a área de ambiente nos termos do n.º 1 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 15	---	---
João Marinho Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	---	---
Jaime Braga Representante das associações que tenham como associados consumidores de gás natural com consumos anuais superiores a 10.000m3. (CIP)	Anexo 13	---	---
Frederico Pisco Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	---	---

	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO	VOTO DE QUALIDADE
Manuela Moniz Presidente do Conselho Tarifário nos termos do Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho	Anexo 16	---	---	---