

107ª Consulta Pública ERSE

Medidas extraordinárias no âmbito do Sistema Nacional de Gás

Comentários Galp

08/04/2022

ÍNDICE

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA GALP NA CONSULTA PÚBLICA.....	3
COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS	4
A. Medida: implementar mecanismo regulado de contratação de gás natural, nos termos do artigo 268º do RRC, destinado a consagrar o abastecimento de fornecimentos supletivos diretos ou indiretos	4
B. Medida: implementar mecanismo de estabilização da procura de gás natural, destinado a assegurar condições estáveis de consumo, através do preço de fornecimento a clientes finais	5
B.1. Financiamento da medida e equilíbrio económico-financeiro do CURG	5
B.2. Modalidades de implementação.....	5
B.3. Essência da medida e adequação da sua implementação através do SNG	6
B.4. Reservas de segurança do CURG.....	7
C. Mecanismos de Desenvolvimento de Mercado.....	8
C.1. Medida: consagrar, na legislação nacional do setor do gás, o conceito de operador dominante, que obriga, para as entidades assim classificadas, ao cumprimento de obrigações acessórias de fomento da concorrência e desconcentração de mercado	8
C.2. Medida: avaliar a implementação de mecanismo conjunto de atribuição explícita e implícita de capacidade no PRISMA, em alternativa ao modelo previsto (e ainda não concretizado) de atribuição implícita.....	8
C.3. Medida: prever a adaptação das regras MIBGAS na sequência de eventual consagração legal do conceito de operador dominante (secção 3.1) para previsão da figura de criador de mercado obrigatório no VTP.....	9
C.4. Medida: aprovar o procedimento de contratação, pelo MIBGAS, de criador de mercado voluntário no VTP	9
C.5. Medida: rever a fórmula do Preço Médio Ponderado em Portugal em situações de ausência de transações	10

Introdução e enquadramento da participação da Galp na Consulta Pública

A Galp, enquanto grupo integrado de Energia, atua no Setor do Gás como comercializador em regime de mercado, através das empresas Petrogal e Galp Gás Natural, contando com uma carteira de cerca de 309.000 clientes¹. A Galp tem ainda presença na atividade de comercialização de último recurso de gás, quer na vertente grossista quer na vertente retalhista.

Considerando o momento presente de crise energética, agravada pela agressão à Ucrânia, a Galp entende a intenção da ERSE de procurar mecanismos que possam aliviar a pressão sobre os preços da energia. No entanto, estas medidas não podem deixar de ser enquadradas nas discussões em curso ao nível europeu e ibérico, nomeadamente considerando a recomendação da Comissão Europeia de 23 de março (COM(2022) 138 final), que apela à criação de medidas concertadas a nível europeu assegurando que não se criam distorções no mercado interno, bem como a proposta apresentada à Comissão Europeia pelos governos de Portugal e Espanha, que visa limitar os preços de gás a centros produtores de eletricidade, ainda em análise.

Deste modo, consideramos que a discussão de medidas de proteção adicionais para o setor do gás deve aguardar pela conclusão das análises em curso, por forma a garantir que não são tomadas medidas voluntaristas e unilaterais que venham a revelar-se incompatíveis com as medidas coordenadas entretanto adotadas.

No enquadramento anterior, os comentários a seguir apresentados refletem sobre os diferentes pontos da proposta que consideramos deverem ser mais bem ponderados em termos até da sua conformação ao quadro legal existente ou alvo de reflexão adicional.

¹Dados ERSE a janeiro de 2022

Comentários e contributos

A. Medida: implementar mecanismo regulado de contratação de gás natural, nos termos do artigo 268º do RRC, destinado a consagrar o abastecimento de fornecimentos supletivos diretos ou indiretos

A Galp expressa a sua total discordância a esta proposta, porque a mesma configura uma tentativa de apropriação de um ativo que é da empresa Galp Gás Natural (GGN): os contratos de longo prazo em regime de *take-or-pay*, celebrados anteriormente à Diretiva 2003/55/CE e que, de um modo explícito, passaram para a plena posse desta empresa, no momento de alteração do Contrato de Concessão da Transgás (hoje GGN) em 2006.

Esta suposta possibilidade de utilização dos contratos históricos para fazer face a dificuldades de aprovisionamento e/ou conjunturas de preços não encontra base legal, ou regulatória, sendo aliás a referência à disposição constante do RRC para realização de leilões particularmente deslocada, dado esta disposição ter sido criada *in illo tempore* com o fim de promover a concorrência e o acesso de novos entrantes, e seguramente não para permitir a agentes terceiros a possibilidade de contratar em condições supostamente mais favoráveis o fornecimento de gás natural que é propriedade de outros.

Por considerarmos que a ERSE, neste caso em concreto, extravasou largamente as competências e poderes que a legislação lhe confere, tomámos a iniciativa de solicitar Parecer Jurídico externo ao Dr. Rui Medeiros (da Sociedade Sérvulo & Associados) sobre a adequação jurídica da proposta, o qual se encontra anexo aos presentes comentários e solicitamos que seja considerado como parte integrante dos mesmos.

Creemos que a análise e conclusões do referido Parecer são cristalinas quanto à ilegalidade da proposta, permitindo-nos notar, em particular, a análise realizada sobre os seguintes pontos específicos:

- (i) Conceito e Objetivos dos Leilões previstos no RRC, e o *desvio de poder* exercido pela ERSE na tentativa de adoção de um programa supostamente similar, mas de resultados e consequências totalmente díspares daqueles;
- (ii) A inabilitação legal da ERSE para decidir pela realização de tais leilões e mesmo a impossibilidade de tal ser decidido por um ato legislativo;
- (iii) As obrigações de fornecimento da GGN em termos do SNG limitam-se aos Comercializadores de Último Recurso, operacionalizadas via CURG e apenas enquanto existirem consumos sob este regime. O gás remanescente após a satisfação destas entregas é da propriedade exclusiva da GGN, não impendendo sobre este gás qualquer obrigação de partilha de resultados da sua comercialização com o SNG;
- (iv) A constitucionalmente inaceitável invasão da propriedade privada da Galp Gás Natural, caso existisse uma apropriação de volumes dos contratos *take-or-pay* sob algum mecanismo de contratação a que a GGN fosse obrigada contra a sua vontade.

No enquadramento anterior, cremos não ser possível outra conclusão que não a de que a proposta da ERSE surge como ilegal, não devendo sequer ser considerada em termos de desenvolvimentos futuros da regulamentação do SNG.

B. Medida: implementar mecanismo de estabilização da procura de gás natural, destinado a assegurar condições estáveis de consumo, através do preço de fornecimento a clientes finais

B.1. Financiamento da medida e equilíbrio económico-financeiro do CURG

Em relação ao mecanismo de financiamento desta medida a ERSE refere 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"*.

Não é claro em que mecanismo regulamentar esta medida poderá enquadrar-se ou que outras fontes de financiamento poderiam ser consideradas que não transferências do orçamento de estado e/ou fundos comunitários.

A alternativa que, segundo cremos, nem deve ser considerada, passaria pela constituição de défices tarifários, disruptores do mercado, e que ao serem inicialmente financiados pelas empresas, para posterior repasse aos consumidores não resolvem qualquer problema, antes estabelecem regimes discriminatórios quer para os consumidores – situações anteriores de criação de défice demonstram que esse repasse de custos deferidos não é reflexivo dos benefícios recebidos – quer para os agentes, dado o esforço solicitado ser distribuído desigualmente.

Numa primeira aproximação, a ERSE propõe que a operacionalização desta medida seja realizada através do CURG. Como primeiro comentário, não se poderá ignorar que, enquanto empresa sujeita a regulação económica estrita, qualquer desequilíbrio entre o custo de aquisição de gás (e custos operacionais associados) e o preço de venda suportado por este agente terá que ser coberto pelo SNG. O equilíbrio económico-financeiro deste agente regulado não poderá, em nenhum caso, ser afetado, nomeadamente por dilação entre o momento de criação do desvio tarifário - aquisição (ao preço real do GN) vs. preço de venda (inferior, fixado administrativamente pela ERSE) e o da reposição do mesmo. Pretender-se que o diferencial de custos fique "parqueado na empresa" para futuramente ser repostado pelo SNG (ou outro instrumento) não se revela adequado e acaba por se alterar a natureza de "desvio" para "défice" com todos os inconvenientes acima discutidos.

B.2. Modalidades de implementação

A ERSE avança com várias possibilidades de operacionalização deste mecanismo, nomeadamente com recurso a operações físicas ou virtuais. Como se discutiu no ponto anterior, consideramos existirem obstáculos práticos à aplicação do mecanismo que, provavelmente, inviabilizarão algum efeito tempestivo nos agentes a que, tentativamente, se destinaria.

Sem prejuízo do anterior, deixamos expressa a nossa convicção de que qualquer implementação deverá ser norteada pela minimização de efeitos nas operações atuais e especialmente pelo respeito dos contratos existentes.

Sobre este último ponto, notamos em particular que o Documento Justificativo é totalmente omissivo relativamente aos procedimentos a seguir caso algum consumidor contratasse volumes em leilão e, subsequentemente, anunciasse a sua intenção de terminar unilateralmente o contrato com o seu comercializador. Esta situação acarreta uma incerteza jurídica que não poderá, em qualquer caso, ser deixada ao arbítrio das partes. Em linha com o anterior, consideramos que qualquer opção de liquidação física das operações acaba por se revelar demasiado complexa, obrigando a adaptações por parte do ORT e ORDs, obrigando a alterar as normais regras de apuramento de desvios.

Deste modo, o modelo que parece de mais fácil implementação e compreensão por parte de todos os agentes, será o de *trading* efetivo com liquidação financeira das operações, sem aquisição de quaisquer quantidades. Desta forma, a atuação do CURG seria meramente financeira, sem ser necessário alterar o modo de operação normal de outros agentes e o normal funcionamento do setor.

Quanto ao risco identificado pela ERSE de o comprador perder o interesse a meio do contrato, teria que ficar claro que, apesar da liquidação ser financeira, a compra seria firme.

B.3. Essência da medida e adequação da sua implementação através do SNG

A ERSE propõe a criação de *"um mecanismo de colocação de gás, adicional aos existentes mecanismos de mercado, de modo a assegurar estabilidade da procura de gás natural – em especial no segmento de consumidores industriais – e, com isso, também alguma estabilidade tarifária (por via da estabilização da procura)"*.

Após análise a todas as opções propostas pela ERSE, e considerando o exposto no nosso comentário B.1 anterior, concluímos que o que se pretende implementar não é mais do que uma subsídio à compra de gás por alguns clientes finais, a financiar pelo conjunto do SNG (ou por outro mecanismo), ao suportar a diferença entre o custo real de aquisição de gás em condições de mercado e o preço resultante de leilões.

O argumento de tentar prevenir uma diminuição da procura de gás e o conseqüente impacto tarifário em todos os clientes do SNG poderá parecer legítimo. No entanto, consideramos que não se deverão criar supostos mecanismos de defesa do SNG que, potenciando a criação de situações de desigualdade de tratamento face a vetores energéticos alternativos, se configuram como anticoncorrenciais.

Qualquer subsídio deverá ser operacionalizada e financiada através de instrumentos de política energética do orçamento de estado.

B.4. Reservas de segurança do CURG

A ser implementado o mecanismo proposto, independentemente do mecanismo de liquidação adotado, deve ser garantido que são os comercializadores beneficiados pela compra de gás subsidiada a entidade responsável pela prestação de reservas de segurança associadas ao consumo desse gás e não o CURG.

C. Mecanismos de Desenvolvimento de Mercado

Como enquadramento geral dos comentários apresentados às alterações propostas visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de mercado existentes (cf. Ponto 3 do Documento Justificativo da Consulta), a Galp nota que tem defendido que nestes processos de revisão regulamentar deve ser perseguido o objetivo de harmonização regulatória entre os mercados nacionais que compõem o MIBGAS, de forma a tornar a sua integração mais célere e efetiva.

No contexto anterior, como se desenvolverá nos comentários particulares a seguir apresentados, consideramos que sendo os conceitos subjacentes às diferentes propostas genericamente adequados aquele objetivo, se deverá evitar concretizações excessivamente definidas pelas condições do mercado português, com o que ser retiraria dimensão ibérica à sua implementação.

C.1. Medida: consagrar, na legislação nacional do setor do gás, o conceito de operador dominante, que obriga, para as entidades assim classificadas, ao cumprimento de obrigações acessórias de fomento da concorrência e desconcentração de mercado

O conceito de “operador dominante” foi já estabelecido na legislação espanhola e considera-se que será adequado alargá-lo ao conjunto do MIBGAS. Tendo aquele conceito sido definido em Espanha com base na quota de mercado (operadores com quotas superiores a 10%), será coerente adotar métrica semelhante em Portugal, na lógica de harmonização regulatória.

No entanto, consideramos que esta medida deveria ser analisada no conjunto alargado do mercado ibérico, e não apenas em termos de quotas em Portugal. A análise da estrutura dos mercados nacionais leva à conclusão de que aparentes comercializadores de menor dimensão em Portugal são, de facto, operadores relevantes no espaço ibérico e, assim, a concretização do conceito de “operador dominante” deve atender ao verdadeiro “mercado relevante” que consideramos deverá ser o MIBGAS.

Em qualquer caso, recomendamos que a operacionalização deste regime seja precedida de uma consulta prévia dirigida aos agentes abrangidos, de forma a clarificar as obrigações que sobre eles impenderão, de modo a garantir a criação de um *level playing field*.

C.2. Medida: avaliar a implementação de mecanismo conjunto de atribuição explícita e implícita de capacidade no PRISMA, em alternativa ao modelo previsto (e ainda não concretizado) de atribuição implícita

Na medida em que o mecanismo apresentado (CEIA) foi objeto de análise conjunta dos gestores de sistema mais relevantes no mercado ibérico (REN, ENAGÁS e MIBGAS), além de que segue os princípios de integração e harmonização regulatória deste mercado, consideramos que a mesma tem potencialidades interessantes a explorar.

No entanto, a sua implementação deverá ser ainda objeto de uma avaliação prática dos potenciais impactos no MIBGAS, não devendo, por exemplo, conduzir a reduções significativas da capacidade explícita disponível para contratação firme.

Deste modo, sem prejuízo de uma avaliação genericamente positiva, recomendamos que antes da sua aplicação ocorra, pelo menos, uma Consulta de Interessados que permita aos diversos agentes e operadores apresentar sugestões de detalhe, por forma a maximizar as virtualidades do mecanismo.

C.3. Medida: prever a adaptação das regras MIBGAS na sequência de eventual consagração legal do conceito de operador dominante (secção 3.1) para previsão da figura de criador de mercado obrigatório no VTP

No seguimento da nossa resposta ao ponto C.1 anterior, também aqui consideramos que as propostas que permitam o aprofundamento da harmonização regulatória dos mercados nacionais integrantes do MIBGAS devem ser acolhidas como genericamente positivas.

No entanto, e porque entre outros objetivos estará a busca do aumento de liquidez e concorrência nos mercados, consideramos que não será apenas pela adoção das regras aplicáveis em Espanha que se conseguirá uma melhoria daqueles parâmetros em Portugal. Novamente, só por uma efetiva concretização da integração dos mercados nacionais se alcançará um aumento de escala que poderá conduzir a um funcionamento mais competitivo e consentâneo com os objetivos do mercado único de energia.

Consideramos ainda de reforçar a convicção de que, a exemplo da eventual criação do conceito de "operador dominante", também para o estabelecimento da figura de "criador de mercado" deverão ser analisados, ao nível do mercado ibérico (o efetivo "mercado relevante"), a capacidade e dimensão dos agentes de mercado presentes, de forma a evitar algum tipo de discriminação entre eles.

C.4. Medida: aprovar o procedimento de contratação, pelo MIBGAS, de criador de mercado voluntário no VTP

Concordamos com a abordagem da ERSE de que deve ser feita uma avaliação exaustiva dos diferentes procedimentos de contratação e da atratividade de cada um deles. Deste modo, ter-se-ia de concluir por uma inadequação/falta de atratividade dos mecanismos implementados no mercado espanhol para se proceder à avaliação de eventuais abordagens alternativas.

Caso se conclua que o estatuto de criador de mercado voluntário não é atrativo por si só, consideramos que a possibilidade avançada de atribuição gratuita de flexibilidade de *linepack* aos criadores de mercado voluntários para incentivar a sua adesão seria inadequada. Com efeito, com a sua adoção estar-se-ia a privar o SNG da receita de um serviço utilizado por estes agentes e a colocá-los numa situação de discriminação positiva face aos restantes agentes de mercado.

Ou seja, consideramos que o mecanismo deverá ter capacidade de ser atrativo por si mesmo, sem provocar a necessidade de adaptação de regras normais de funcionamento do mercado, que já provaram a sua eficácia na respetiva operação.

C.5. Medida: rever a fórmula do Preço Médio Ponderado em Portugal em situações de ausência de transações

Face à recente evolução do mercado, a ERSE propõe *"que se abandone o recurso ao último PMP_{PT} dos 7 dias anteriores, passando a aplicar-se de imediato o PMP_{ES} afetado das tarifas de interligação"*, no caso de ausência de transações que permitam calcular o PMT_{PT} para o dia d , editando o ponto 4 do procedimento nº13 do MPGTG.

Na medida em que esta proposta aproxima o preço aplicado aos desequilíbrios aos verificados em mercado em momentos temporalmente mais próximos da ação corretiva, a mesma merece o nosso acordo, dado prevenir eventuais intervenções oportunistas de arbitragem.

Anexo

Parecer Jurídico

Dr. Rui Medeiros

Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL