



Proposta de Regulamentação do Sector do Gás Natural

Comentários do Instituto do Consumidor

A actividade da ERSE na regulação de um Serviço Público Essencial tem já um historial significativo, com diversas audições públicas para modernização dos regulamentos do sector eléctrico, sendo as últimas motivadas pela entrada em vigor do MIBEL, e que se traduzirão a breve prazo na liberalização do último segmento – o consumidor. O sector do Gás Natural teve um início menos auspicioso, pois a alteração dos estatutos da ERSE com vista à assunção da sua regulação não é actual, e a primeira audição pública para apresentação e discussão dos novos regulamentos ocorreu em Março de 2004. Vários constrangimentos resultaram que só agora se pôde iniciar este processo com vista à sua efectiva regulação e, curiosamente, em fase de liberalização que será extensível também ao último segmento – o consumidor – embora com prazo mais dilatado.

Neste contexto parece de particular importância a actuação do regulador, também curiosamente o único exemplo de responsabilidade de regulação de dois Serviços Públicos Essenciais em simultâneo. São conhecidos os problemas que afectam os consumidores deste Serviço Público Essencial, desde a sua introdução. Importa assim nesta fase de transformação do mercado, que sejam acautelados os direitos dos consumidores e garantida uma maior transparência da prestação do serviço.

Sendo óbvia a consideração nas propostas de exemplos dos regulamentos do sector eléctrico (com as devidas adaptações técnicas), justifica-se repretinar alguns comentários produzidos aquando da respectiva audição pública: entende-se oportuno e adequado a esta nova fase de regulação o reequacionamento dos meios de intervenção do regulador. Dado estarmos perante um Serviço Público Essencial, não faz sentido que existindo legislação própria, a aplicação da mesma seja reserva exclusiva dos tribunais, estando atribuídas à ERSE apenas competências genéricas de mediação e conciliação, sobretudo em caso de conflito (note-se que até os pareceres do regulador em matéria de interpretação de regulamentos têm, segundo previsto nos próprios regulamentos, carácter não vinculativo). A exemplo da regulação em outros países, o regulador deve ter maior capacidade de “*enforcement*”, pelo que se entende como essencial nesta fase a adequação dos Estatutos da ERSE em consonância, com a respectiva consideração de meios.



Os regulamentos sugerem alguns comentários comuns: o primeiro, particularmente importante para o Instituto do Consumidor, prende-se com a adopção da definição legal de consumidor, na qual se tem insistido em sede de regulamentação no sector eléctrico, pelo que se volta a insistir na argumentação já diversas vezes produzida. Em nosso entender, faz todo o sentido a correcta identificação dos consumidores e das medidas a estes destinadas – previstas em legislação própria - em vez da profusão de alguns conceitos que não identificam correctamente os destinatários (nos textos aparecem referidos vários tipos de clientes e até de consumidores). Nas Directivas mais recentes sobre o sector energético (e outras), este conceito é adoptado. Deste modo entende-se que esta clarificação seria útil, nomeadamente nesta fase de liberalização do mercado.

A questão da resolução de conflitos parece manter-se, no essencial, com a mesma configuração adoptada desde o início da regulação do sector eléctrico, e carece de maior desenvolvimento. Estamos perante Serviços Públicos Essenciais, que justificam a tal maior capacidade de “*enforcement*” da regulação, pois normalmente são questões cuja natureza e dimensão não justifica que a única via possa ser o recurso à justiça. Os litígios com o comercializador regulado ou outros comercializadores licenciados têm de ter um tratamento rápido e eficaz, atendendo à natureza da prestação contínua do serviço. Uma possibilidade seria que no âmbito do licenciamento dos comercializadores fosse ponderada a existência duma regra, estabelecendo uma cláusula compromissória de submissão à arbitragem, matéria que extravasa a regulamentação em análise. Uma solução poderia ainda passar pela institucionalização de uma comissão arbitral paritária supervisionada pela ERSE, sendo para isso necessária a adequada previsão em sede de alteração estatutária.

A opção pela facturação bimestral, a exemplo do sector eléctrico, não merece concordância. Em primeiro lugar, não se vislumbram quaisquer vantagens económicas ou outras para os consumidores, tal como se apresenta, e ao contrário significará uma maior dificuldade de gestão do seu orçamento. Caso diferente se verificaria se se adequasse o período de facturação bimestral à correspondente leitura real, o que limitaria os problemas de estimativas e assim, possibilitaria ao consumidor uma melhor gestão de consumos e do seu orçamento. Os prazos para pagamento das facturas deveriam ser igualmente dilatados, em consonância, e bem delimitados – não deveria ser deixado ao arbítrio do envio ou recepção aleatória da factura (não pode ser garantida a data exacta de recepção na habitação do consumidor, dado o envolvimento duma terceira entidade, os CTT) – e, em consequência, o sistema tal como se apresenta funciona em detrimento do consumidor, tendo em atenção os prazos fixos e a cobrança de juros – além de outras penalizações possíveis – em caso da sua ultrapassagem (sublinha-se que muitas reclamações, sobretudo no sector eléctrico, referem que as



facturas, em diversas zonas, chegam por vezes já fora do prazo de pagamento, com as devidas consequências: na facturação bimestral esta situação será ainda mais gravosa). Recorda-se que o Instituto do Consumidor apresentou, logo no início da regulação do sector eléctrico, uma proposta de resolução desta matéria: muito simplesmente instituir os mesmos prazos adoptados no arrendamento urbano, o que traria vantagens de transparência para o sector, pois todos saberiam automaticamente quando estavam em cumprimento ou incumprimento. Neste início de regulação afigura-se importante que esta proposta ou outras sejam consideradas, de molde a inverter esta situação dúbia, que em último caso acaba sempre por se reflectir negativamente no consumidor. Sem estas considerações, o nosso entendimento é que o contrato é mensal e a facturação deverá seguir a duração contratual, mantendo-se a situação vigente.

A interpretação do Decreto-Lei nº 30/2006, de 15 de Fevereiro, para permitir a introdução de caução de acesso ao serviço a consumidores por parte dos comercializadores, merece reserva. Na perspectiva do Instituto do Consumidor, a legislação que regula esta matéria relativa ao sistema de cauções nos Serviços Públicos Essenciais, atende à natureza do serviço e não a quem o presta.

Entende-se positiva a intenção de não sobrecarregar quem entra no mercado para propiciar ao seu desenvolvimento, por meio do acautelamento de uma regulamentação excessiva, mas é discutível a sua consequência prática: a exemplo de outro SPE liberalizado, regista-se uma natural inércia do consumidor à mudança, muitas vezes só em caso de litígio, assistindo-se frequentemente ao fenómeno oposto (regresso ao prestador de serviço universal). Em nossa opinião, a ausência de regulamentação, com justificação do mercado emergente, poderá potenciar esse fenómeno e, ao invés, criar à partida estrangulamento na aceitação de novos prestadores (se for, p.ex., permitida a prestação de caução, duvida-se da afluência de consumidores a novos comercializadores !); deve-se atender a que o consumidor necessita do serviço em continuidade, e dificilmente se mudará com uma perspectiva de interrupção.

O relacionamento comercial deve, em nosso entender, corresponder à relação contratual bilateral entre o consumidor e o comercializador: a previsão de incluir o operador de rede de distribuição ou outro em algumas matérias, além de poder ter como consequência uma desresponsabilização, irá sem dúvida gerar confusão nos consumidores, habituados a contactar com um único operador para todas as matérias contratuais.

Sublinha-se novamente que a questão das vendas agressivas e previsão de códigos de conduta não está, no entender do Instituto do Consumidor, convenientemente explicitada: as vendas agressivas são, nos termos da legislação vigente, proibidas e os códigos de conduta, para garantir a sua eficácia e não apenas um conjunto formal de



boas intenções sem grande aplicação na prática, devem ser elaborados com a participação de representantes dos consumidores, e homologados pela entidade reguladora.

Por fim, e apesar de se entender que a regulamentação do sector do Gás Natural é urgente, nomeadamente para os consumidores, deverá de ser equacionada a previsão de novos diplomas que venham a implicar revisão de alguns regulamentos: é o caso da legislação complementar ao Decreto-Lei nº 30/2006, de 15 de Fevereiro, bem como de legislação de actualização do regime dos Serviços Públicos Essenciais.

Regulamento de Relações Comerciais

- No artigo 2º - âmbito de aplicação – são referidos *consumidores ou clientes*, não tendo correspondência no artigo 3º - siglas e definições; no restante articulado aparecem designações diversas, pelo que se sublinham os comentários produzidos sobre a necessidade de adoptar a definição legal de consumidor; no artigo 7º, p.ex. retoma-se esta questão, sendo que o nº 2 apresenta uma equiparação de conceitos contraditórios, até pelo exposto no nº 3;
- No artigo 157º são estabelecidos os princípios gerais de mudança de comercializador: é importante a proposta da ERSE que pretende garantir a liberdade de escolha ao consumidor, com a necessária contenção de custos de procedimentos de mudança. Parecendo justa a medida, por incentivar a concorrência não limitando monetariamente a livre decisão do consumidor, não deixa de exigir alguma contenção de custos a serem transpostos para o sistema, e que por último, se reflectem necessariamente nas tarifas finais. Deste modo, nesta fase, parece equilibrada a proposta da ERSE de limitar o número de mudança de comercializador a 4 por ano por consumidor. É, contudo, de lamentar que seja necessária esta definição de limites, que não existiram na fase de liberalização de outros sectores;
- Nos artigos 174º e 175º, novamente alguma confusão entre consumidores e clientes; concorda-se, no entanto com as disposições do artigo 178º, indicado apenas para clientes;
- Propõe-se um relacionamento com os consumidores algo híbrido: por um lado, exclusivo com o comercializador contratado, mas com possibilidade, em alguns casos, de intervenção directa do operador de rede, o que poderá criar situações dúbias de responsabilização e confusão no consumidor;



- No n.º 5 do artigo 179.º, a consagração da regra legitimaria uma prática comercial que é susceptível de ser considerada cláusula contratual proibida;
- Embora o regime previsto no artigo 184.º, relativo à prestação de caução, pareça adequado, pois só reflecte a situação relativa aos comercializadores retalhistas de último recurso e observa a garantia legal de isenção dos consumidores para acesso ao serviço, a interpretação plasmada no correspondente documento justificativo merece, em nosso entender, as maiores dúvidas, pois a legislação que regulamenta este regime nos Serviços Públicos Essenciais atende à natureza do serviço prestado, independentemente da figura jurídica do seu prestador;
- No artigo 191.º, apesar de prevista a possibilidade da periodicidade de facturação estar sujeita a acordo, é instituída a regra de facturação bimestral, da qual se discorda como referido por poder representar um maior esforço para o consumidor, dados os valores elevados em causa, conjugados com as práticas de estimativas e acertos. Em nossa opinião justifica-se, ainda, a realização de leituras reais conjuntas com os prazos de facturação, e uma nova metodologia para regular os prazos de pagamento;

Regulamento de Acesso às Redes, às Infra-Estruturas e às Interligações

Esta proposta de regulamento não suscita comentários especiais, dado que regula questões que se situam normalmente a montante do consumidor, na asserção que aliás o IC propõe e pretende ver reconhecida na regulamentação. Contudo, verifica-se que as matérias aqui decididas terão uma repercussão directa ou indirecta no consumidor – qualidade, segurança, fiabilidade, perdas, gestão de congestionamentos, tarifas, pelo que a discussão dos diversos contributos se afigura importante para definir um sistema coerente e eficiente. A tomada em consideração da experiência de regulamentos semelhantes para o sector eléctrico, com as devidas adaptações técnicas, parece uma opção correcta.



Regulamento Tarifário

- Reconhece-se alguma correspondência com metodologias das tarifas do sector eléctrico;
- Nos Planos de Promoção de Eficiência Energética seria útil considerar também elegíveis outros actores do mercado – cooperativas, associações de consumidores – nomeadamente em medidas de poupança, alteração de comportamentos ou maior eficiência dos aparelhos, e criação de incentivos para o efeito. A consideração dos consumidores revela-se fundamental para garantir, na realidade, um sucesso apreciável das medidas; o estudo e outras iniciativas previstas no primeiro ano de regulação afiguram-se de grande oportunidade;
- A consideração de um sistema tarifário aditivo, à semelhança da energia eléctrica, parece ser um meio de evitar subsidias cruzadas, proporcionando assim maior transparência aos consumidores e, deste modo, a convergência para esta metodologia, embora gradual, poderia ter atenção ao prazo de elegibilidade para os consumidores. Para estes, constituiria vantagem no estudo de outras opções tarifárias (à semelhança da electricidade, que parece já ter sido posta em prática por uma empresa regional). Em termos de SPE será fundamental prever um tarifário específico para consumidores com necessidades especiais e um tarifário económico para consumidores desfavorecidos ou com consumos reduzidos.
- No entanto, ao contrário do sector eléctrico, é aparentemente garantida a uniformidade contratual, no caso do comercializador retalhista de último recurso (serviço universal), mas o mesmo não se verifica em relação à uniformidade tarifária, visto que estas podem divergir consoante o comercializador. Esta situação reflecte o estado actual do mercado, mas em nosso entender, a característica do serviço não deveria discriminar os consumidores consoante a zona ou comercializador, e seria benéfico nesta nova fase do sector prever uma metodologia de uniformização, garantindo os princípios básicos que devem presidir à sua prestação, tal como no sector eléctrico.



Regulamento da Qualidade de Serviço

- Segue igualmente a experiência do sector eléctrico, com algumas adaptações;
- Neste regulamento afigura-se particularmente pertinente a consagração da definição de consumidor, já que, como é indicado no documento justificativo, é fácil distinguir à partida o “cliente doméstico” de outros tipos de cliente;
- As considerações sobre vendas agressivas e códigos de conduta, como exposto, merecem reformulação;
- Embora compreendendo algumas razões apontadas para a consideração de níveis especiais para a cidade de Lisboa, entende-se que, para além de plano para resolução temporal da situação, ou pelo menos de melhoramento, deverá ainda ser previsto um regime compensatório por esta penalização do consumidor;
- Na nossa perspectiva, embora o regulador tenha explicitado que a proposta previa um alargamento do seu âmbito aos fornecedores, ela está excessivamente focalizada no comercializador regulado, sendo as restantes disposições relativamente marginais. Ora, logo na delimitação do Objecto (artigo 1º) está expresso que “O presente regulamento ... estabelece os padrões mínimos de qualidade de serviço, de natureza técnica e comercial, a que devem obedecer os serviços prestados no Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN).” A referência a *padrões mínimos, de natureza técnica e comercial*, ajusta-se, em nosso entender, à universalidade do fornecimento, e não apenas à parte regulada, o que não tem correspondência prática no documento. Dado estarmos perante um SPE, com os condicionalismos específicos, não se concorda com a abordagem proposta e sugere-se a sua adequação. Reconhecendo que haverá especificidades na qualidade de serviço que apenas devem ser adstritas ao comercializador regulado, tal não impede que os comercializadores livres não tenham obrigações mínimas nesta matéria que, em nosso entender, deveriam ser reconhecidas em sede de licenciamento. Sem a necessidade, afinal, de cumprimento prático de alguns padrões mínimos – como é referido no artigo 1º - não será possível avaliar se a prestação do serviço está, ou não, adequada aos princípios de Serviço Público Essencial ou obrigações de serviço público previstas na legislação. Em nosso entender, deverão ser incluídos alguns indicadores e padrões mínimos (p.ex. relativo a reclamações), na avaliação da qualidade de serviço prestada pelos comercializadores aos consumidores.



Uma nota final de apreço pelo empenhamento da ERSE – apesar das dificuldades reconhecidas – no início de regulação do sector do Gás Natural e na expectativa de que o período de elegibilidade para os consumidores possa ser mais próximo.

A aprovação dos regulamentos beneficiaria, na nossa perspectiva, dum entendimento transitório e experimental, que teria certamente mais valias na previsão de avaliação temporal para identificar prováveis necessidades de ajustamentos.