

Comentários da Autoridade da Concorrência à proposta de revisão dos regulamentos do sector do gás natural

Regulamento tarifário

1. A proposta de alteração tarifária procura garantir a estabilidade tarifária, procurando acautelar crescimentos tarifários acentuados sem ajustar os proveitos, através de um mecanismo de *cap and floor* dos ajustamentos, mediante a movimentação de uma conta de estabilização.
2. A conta de estabilização consiste na prática na possibilidade de criação de dívida dos consumidores a favor das empresas reguladas. De facto, porque é previsível que a retoma dos consumos não aconteça sem retoma da actividade económica, numa perspectiva de médio prazo, não será possível manter tarifas com custos médios controlados sem fazer ano após ano incrementos das transferências para conta de estabilização.
3. Na prática, o modelo que a ERSE propõe, não é um modelo de estabilidade tarifária, é antes um modelo de estabilidade dos proveitos, à custa de tarifas médias crescentes e variação de dívida, seguindo uma trajectória porventura insustentável – a capacidade pagadora está eminentemente ligada à dimensão da procura. Quando a procura se encontra em queda e sem perspectivas de retoma a curto ou a médio prazo, uma dívida crescente pode tornar-se insustentável.
4. Na verdade, o modelo de remuneração dos operadores de rede tem que ser reajustado baseado numa mais equilibrada partilha do risco.
5. De facto, a dificuldade de assegurar uma determinada remuneração num contexto de procura inferior à estimada e a sobreutilização do factor capital são factos estilizados da teoria da regulação associados ao modelo de reconhecimento de custos em aplicação.
6. A existência de ajustamentos tem por detrás um princípio de retorno garantido sobre os investimentos efectuados. O risco de ajustamentos é assumido pelos consumidores e não pelas empresas. Não se está na situação normal vivida na maior parte dos sectores de actividade, em que o risco do investimento é assumido pelo investidor. Na verdade, no sector do gás natural, o risco do investidor em infra-estruturas não existe, já que ele é artificialmente transferido para os consumidores. Se existirem vendas e quantidades veiculadas nas redes inferiores às projectadas, o retorno garantido não se altera, apenas se alterando o modo como este retorno é obtido, uma parte em receitas do exercício e a outra parte em desvios/ajustamentos a recuperar em exercícios futuros. A ERSE, com esta proposta, pretende apenas alargar o período mediante o qual se recupera os proveitos garantidos no passado.
7. Os consumidores são assim duplamente penalizados em caso de crises económicas que gerem quebras no consumo. Por um lado, têm a penalização que resulta da menor disponibilidade para consumir e que explica a quebra do consumo. Por outro lado, nos exercícios seguintes, têm que assumir os desvios financeiros para garantir o retorno que havia sido garantido às empresas reguladas.
8. Persistir num modelo que transfere a totalidade os riscos para os consumidores poderá tornar-se desequilibrado e originar situações em que, pelo agravamento do custo tarifado (consequência dos ajustamentos, mesmo que limitados por mecanismos de *cap and floor*), se contraia a procura ao ponto de se tornar ainda mais difícil a recuperação das verbas em dívida.
9. Assim, propõe-se uma reflexão sobre a alteração das formas de regulação das actividades em monopólio natural do gás natural. A AdC recomenda que se reflectam sobre as soluções que garantam uma partilha mais equilibrada dos riscos de exploração.

Aprovisionamento dos CUR retalhistas (Regulamento Tarifário e Regulamento de Relações Comerciais)

10. Actualmente, todo o aprovisionamento dos CUR retalhistas é feito junto do comercializador do Sistema Nacional de Gás Natural, no âmbito dos contratos *take-or-pay* celebrados em data anterior à publicação da Diretiva 2003/55/CE, de 26 de Junho.
11. O mecanismo de aprovisionamento dos CUR retalhistas, conforme o modelo consagrado no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 231/2012, de 26 de Outubro, prevê que seja o comercializador de último recurso grossista a encarregar-se da função de aprovisionamento, podendo optar por fontes de aprovisionamento alternativas aos actuais contratos de aprovisionamento *take-or-pay*.
12. Nos termos da legislação citada, a ERSE foi encarregada de estabelecer incentivos para a progressiva aquisição de gás natural pelo comercializador de último recurso grossista em mercado. Ora, na presente alteração regulamentar, a ERSE remete a publicação de incentivos para sub-regulamentação, sem clarificar o modelo de funcionamento deste incentivo.
13. Seria útil clarificar, face aos contratos de aprovisionamento actualmente em vigor, a possibilidade de efectivamente conseguir uma maior abertura em termos de concorrência no abastecimento da função de último recurso, tipificando também obrigações e modalidades contratuais a adoptar para as formas alternativas de aprovisionamento a desenvolver pelo comercializador de último recurso grossista.

Modelo de acesso consagrado nos Regulamentos de Acesso às Redes, às Infraestruturas e às Interligações

14. A ERSE, em linha com o trabalho de harmonização desenvolvido com o regulador Espanhol, introduz importantes alterações ao modelo de acesso às redes e à interligação que, em princípio, tenderão a eliminar os incentivos a sobre-reservar capacidade e dessa forma contribuir para evitar situações de congestionamento contratual – que aliás já se observavam do lado Espanhol e que poderiam contribuir para a criação de barreiras à entrada no mercado nacional.
15. A inclusão de factores de flexibilidade no modelo de acesso e a possibilidade de permitir o armazenamento comercial no terminal de Sines, por forma a viabilizar swaps de quantidade com outros pontos de entrada e saída do sistema nacional, parecem também ser medidas adequadas a garantir uma mais eficiente utilização das infra-estruturas e a promoção da concorrência.
16. Tendo em vista aprofundar a integração do mercado ibérico de gás natural, seria importante apreciar as modalidades de organização de um mercado secundário de gás natural em Portugal, numa perspectiva integrada com o sistema Espanhol.
17. Todavia, no que respeita à interligação com Espanha, não é claro o modo como o novo modelo de acesso tratará os direitos históricos concedidos no âmbito dos contratos *take-or-pay*, seja à entrada em Portugal, seja nos gasodutos situados em Espanha, de forma a garantir uma efectiva libertação de capacidades reservadas e não usadas. De facto, é importante assegurar, do ponto de vista da integração de mercados e fomento da concorrência em Portugal, o mais eficiente uso possível da capacidade existente, por forma a eliminar barreiras ao comércio de gás natural entre Portugal e Espanha.
18. Por outro lado, o novo modelo representa uma importante alteração de paradigma no acesso às redes, configurando incentivos aos utilizadores muito diferentes dos actuais. Nessa medida, recomenda-se que seja feita uma monitorização atenta da sua aplicação por forma a actuar rapidamente sobre as eventuais falhas que se venham a verificar.

Tarifas transitórias

19. A ERSE inclui na presente proposta de revisão as disposições que resultam da extinção das tarifas reguladas a clientes finais, sem, todavia, definir os procedimentos a aplicar após o fim das tarifas transitórias para os consumidores sem direito a fornecimento pelo CUR retalhista (CURr) que ainda permaneçam a ser fornecidos por este agente.
20. Interessaria clarificar desde já os mecanismos regulatórios a aplicar nessas situações, definindo-se os procedimentos a observar e os direitos e responsabilidades dos consumidores e dos CURr, por forma a evitar que se produzam novos adiamentos no calendário de extinção das tarifas transitórias.