



ASSOCIAÇÃO DE DISTRIBUIDORES DE PROPANO CANALIZADO

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

“Proposta de Regulamento de Relações Comerciais do Setor do Gás de Petróleo Liquefeito Canalizado”

Consulta Pública Nº 97

Pronúncia

da

ADPC – ASSOCIAÇÃO DE DISTRIBUIDORES DE PROPANO CANALIZADO

❖ INTRODUÇÃO

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (de ora em diante, “ERSE”) apresenta à discussão uma proposta de Regulamento de Relações Comerciais do Sector do Gás de Petróleo Liquefeito Canalizado (doravante apenas “Regulamento”), pretendendo, com o mesmo, dar concretização aos desígnios previstos nos respetivos Estatutos, de regulação dos sectores do gás de petróleo liquefeito (adiante referido como “GPL”), neste particular, na categoria de canalizado.

Saudamos a iniciativa da ERSE, de regulamentar diversos aspetos do sector do GPL canalizado, porquanto a mesma tem a virtualidade de desenhar um modelo claro e uniforme de relacionamento comercial entre os diversos intervenientes, *maxime*, entre os operadores e os clientes finais, aponta níveis de serviço, promove um grau acrescido de transparência e previsibilidade, que muito abonam em favor da melhor salvaguarda dos direitos e interesses dos clientes, e confere, por conseguinte, estabilidade e confiança na atuação dos operadores.

Com a presente intervenção, pretendemos prestar o nosso contributo na prossecução dos legítimos objetivos traçados, partilhando a perspetiva dos intervenientes que, operando o mercado do GPL canalizado, têm o conhecimento próximo e prático do mesmo, e estão empenhados em coadjuvar a ERSE na sua missão de prosseguir “*a eficiência e a racionalidade*”

(...) em termos objetivos, transparentes, não discriminatórios e concorrenciais” (v. artigo 3.º dos Estatutos da ERSE).

Não obstante, se há medidas em relação às quais são reconhecidos os benefícios para os clientes e os méritos para o melhor funcionamento do sector, outras há cuja pertinência e exequibilidade terão de ser objeto de maior escrutínio.

Por um lado, algumas das medidas propostas afiguram-se tecnicamente inviáveis, senão mesmo inexecutáveis, conforme *infra* melhor explanaremos. Por outro lado, ainda que as mesmas fossem de possível concretização, sempre se revelaria assaz incerto que a sua implementação se revelasse adequada a aportar vantagens para a concorrência no sector e benefícios para os clientes finais. Por outro lado ainda, mesmo que se considerasse um tal cenário como possível e adequado, sempre se afiguraria desproporcional o peso do acréscimo de custos e de complexidade que seriam incutidos na atividade, a suportar pelos operadores, quando comparado com os benefícios, meramente hipotéticos, que daquelas medidas pudessem ser extraídos.

Ora, o esforço de colaboração em que estamos empenhados dita que apresentemos contributos que possam enriquecer e aperfeiçoar as medidas corretamente dirigidas ao alcance dos objetivos definidos, mas também que apresentemos a nossa crítica, construtiva, aos aspetos que julgamos não se encontrarem enquadrados na natureza e configuração do sector em presença.

De entre este último conjunto de medidas, destacamos: *i)* a previsão do acesso de terceiros às redes de distribuição – que, apesar dos nossos esforços, não logramos realizar, de forma a cumprir-se no âmbito do mercado do GPL canalizado; *ii)* a criação de uma área de influência das redes de distribuição – que, embora não isenta de crítica, julgamos ser exequível, mediante algumas adaptações que nos propomos aprofundar.

Com efeito, nos apontados aspetos, peca o Regulamento, parece-nos, por pretender aproximar excessivamente o sector do GPL canalizado de outros sectores – referimo-nos ao sector elétrico e do gás natural – que, encontrando-se sobejamente regulamentados, enfrentam problemas e apresentam soluções que, salvo o devido respeito, que é verdadeiramente muito, não se verificam ou não se adequam à realidade do GPL canalizado.

❖ DA PROPOSTA DE ACESSO DE TERCEIROS ÀS REDES DE GPL

Em termos genéricos, o mercado da distribuição do gás aos consumidores desdobra-se em duas grandes vertentes:

- a) distribuição de GPL – canalizado, engarrafado e a granel;
- b) distribuição de gás natural (doravante “GN”) – canalizado.

O GPL canalizado é disponibilizado aos clientes com o mesmo nível de exigências técnicas que o gás natural e, tal como este, é rececionado por via marítima, armazenado em terminais específicos e veiculado por redes.

As semelhanças entre a distribuição de GPL canalizado e a distribuição de GN são, contudo, suplantadas pelas profundas diferenças que separam os dois mercados, e que fazem com que o sector do GN se encontre, presentemente, regulamentado juntamente como sector elétrico (doravante “EE”), com o qual mantém uma maior proximidade.

Não se nega que, nalgumas matérias, sobretudo ligadas ao relacionamento comercial entre os operadores e os clientes, poderá este sector beber da experiência daquele sector EE e do GN. É, contudo, nas medidas que parecem procurar moldar o sector do GPL canalizado, na sua estrutura, à imagem daquele outro sector, que se esbarra na impossibilidade de transmutar um modelo assente em premissas que não se verificam, por natureza, neste sector.

A morfologia das infraestruturas do GPL canalizado, as especificidades técnicas e logísticas, e o próprio modelo económico de desenvolvimento e operação do sector, não permitem, com realismo, implementar um modelo de acesso de terceiros às redes.

É a própria ERSE que, de forma avisada e com assinalável clareza, o reconhece no seu Documento Justificativo:

“Adicionalmente, importa reconhecer que o setor per se e as redes de distribuição de GPL canalizado têm características intrínsecas que tornam muito difícil implementar regimes de acesso a terceiros. Por um lado, tratam-se de redes pequenas, com poucos clientes, fornecidas por parques de armazenagem de pequena capacidade e sem sistemas ou pessoal permanente que facilite a implementação de procedimentos de balanço. Por outro lado, não existem mercados organizados no Sistema Petrolífero Nacional (SPN) que permitam obter preços aplicáveis à reconciliação financeira dos eventuais desequilíbrios entre as entregas de gás nas redes e os fornecimentos aos clientes finais.

A implementação de regimes de acesso a terceiros às redes de GPL canalizado não é presentemente possível de realizar nos moldes em que se efetua para as redes elétricas e de gás natural, não existindo, também, a nível internacional experiências concretas que permitam traçar um conjunto de linhas orientadoras para se atingir este objetivo” (sublinhado nosso).

Após reconhecer a impossibilidade de aplicação do modelo ao GPL canalizado, após reconhecer, inclusive, a inexistência de experiências internacionais que nos possam servir de referência, parece a ERSE ser, ainda assim, compelida a lançar à discussão o tema do acesso de terceiros às redes. Novamente, merece a pena, pela sua clareza, citar o Documento Justificativo:

“Todavia, deve igualmente ser reconhecida a necessidade de dotar o fornecimento GPL canalizado de um nível mínimo de concorrência, o que justifica uma proposta de roteiro nesse sentido” (sublinhado nosso).

Parêce-nos essencial, neste ponto, evidenciar que se labora em erro quando se assume como pressuposto e fundamento para o modelo regulamentar de acesso de terceiros às redes, a necessidade de trazer “um nível mínimo de concorrência” para o sector, porquanto, conforme *infra* melhor se demonstrará, o sector do GPL canalizado caracteriza-se por ser um mercado livre e plenamente concorrencial.

I – DA MORFOLOGIA DAS INFRAESTRUTURAS

As redes de distribuição de EE e GN, que a ERSE parece utilizar como modelo para definição dos conceitos de acesso a terceiros e tarifário na proposta de Regulamento para o GPL canalizado,

caracterizam-se pela sua natureza de redes nacionais ou regionais, servindo áreas alargadas, garantindo a veiculação de energia para múltiplos polos habitacionais e/ou empresariais. Estas características são suportadas em concessões de serviço público de longo prazo, que atribuem direitos e deveres aos concessionários, suportados em legislação específica.

Existe assim um efeito de escala que, para lá da própria economia de meios e custos operacionais e de investimento que aporta, permite a definição de tarifários e de níveis de serviço nacionais. Neste enquadramento, pode assumir-se que qualquer cliente pode potencialmente usufruir do mesmo serviço de distribuição, independentemente da sua localização geográfica na rede.

Por seu turno, as redes de distribuição de GPL, marcadamente locais, resultam de decisões e investimentos privados dos operadores que, após os necessários licenciamentos, constroem e operam, em condições variáveis de local para local, servindo uma base específica de consumidores, não existindo uma lógica de integração operacional entre as diferentes redes.

A distribuição de GPL ocorre, assim, em redes isoladas, separadas geograficamente, com características próprias e dimensão, em termos de capacidade, extensão e número de clientes, muito variável. A estrutura fragmentada das redes de distribuição de GPL, não permite, pela sua natureza, conceber um modelo viável e exequível de acesso de terceiros às mesmas.

Os investimentos nas redes de distribuição de EE e GN, pela sua abrangência geográfica e estruturante, estão sujeitos a instrumentos legislativos e regulatórios próprios (os PDIRD-E e PDIRD-GN) que tentam incorporar, com vantagem para o respetivo desenvolvimento, as potencialidades criadas pela dimensão das infraestruturas, nomeadamente na expansão a zonas ainda não cobertas, ou na melhoria da continuidade de serviço em áreas onde se verificam intermitências.

No caso das redes de GPL, pela sua característica "*stand alone*", o modelo que tem sido adotado na avaliação pública dos PDIRD revela-se absolutamente inadequado. Não se pode conceber qualquer forma de limitação à realização de investimentos, puramente privados, por motivo de alguma forma de planeamento centralizado do desenvolvimento de redes de GPL.

Um tal modelo, forçadamente aplicado ao sector do GPL canalizado, consubstanciaria uma ingerência desproporcional e injustificada num mercado plenamente livre e concorrencial,

atentando ao próprio direito à iniciativa económica privada, além de se traduzir, inevitavelmente, em distorções da concorrência, em especial em áreas onde esta distribuição se revele como o modelo mais adequado à disponibilização de serviços energéticos.

II – DAS ESPECIFICIDADES TÉCNICAS E LOGÍSTICAS

Por exercício académico, se quiséssemos estabelecer um paralelismo entre sectores, teríamos que admitir, como realidade mais próxima da exploração de redes de distribuição de GPL, as unidades autónomas de gás (doravante “UAG”), no âmbito do mercado do GN, em que uma rede de distribuição isolada (*i.e.* não abastecida por gasoduto a partir da rede de transporte em alta pressão) está umbilicalmente ligada a uma rede de distribuição.

Contudo, não é possível comparar a logística inerente ao negócio do GPL canalizado com o que existe no GN e UAG. Desde logo, as redes baseadas em UAG respondem tipicamente a cidades de média dimensão. Uma rede “pequena” de UAG, como a de Évora, ligará perto de 5000 clientes, bem acima do limiar definido pela ERSE para uma rede de GPL sujeita a acesso de terceiros.

Constata-se que o modelo de aprovisionamento e logística de fornecimento das redes de GN pôde ser centralizado desde o seu início, porque o mesmo é baseado numa origem quase única (Terminal de GNL de Sines), pelo que a qualidade do produto entregue em cada instalação é praticamente idêntico, não levantando questões particulares quanto à realização de balanços energéticos em cada rede, sendo também estes garantidos por entidades centralizadoras: REN, enquanto Gestor Técnico Global do SNG, e GL-UAG, como Gestor Logístico do Transporte de GNL para as UAG, que coordena mais de 50% dos transportes, nas modalidades rodoviária e ferroviária.

Pelo contrário, no caso das redes de GPL, a sua muito menor dimensão, a natureza singular dos investimentos, com ligação à própria atividade de comercialização, ou seja, num modelo sem garantia de recuperação, a logística de fornecimento independente, contratada separadamente por cada operador, não é de molde a permitir uma centralização dos serviços de distribuição.

Ao contrário do conjunto das UAG do SNG, em que a gestão logística centralizada pode realizar uma monitorização em tempo real das necessidades de fornecimento a cada instalação e realizar uma alocação pelos diferentes comercializadores nelas ativos, a menor dimensão e maior heterogeneidade das redes de GPL não permite esta gestão.

Os constrangimentos referidos não são resolvidos pela proposta da ERSE de acesso a terceiros a redes de GPL com mais de 3000 clientes; pelo contrário, esta condicionante ainda agrava a dimensão do mercado sujeito a centralização, mais dificultando a realização de balanços entre agentes, e/ou as trocas virtuais de existências entres reservatórios, elemento-chave na gestão integrada das UAG. Por outro lado, também não seria pelo alargamento do acesso a terceiros a um número mais alargado de redes de GPL que a situação anterior seria ultrapassada, não apenas pela acrescida dificuldade contratual e logística de gerir um número ainda superior de agentes, como pelos evidentes constrangimentos comerciais e de segurança de abastecimento decorrentes de, sucessivamente, um agente estar a “emprestar” GPL para um seu concorrente fornecer os respetivos clientes, antecipando a “devolução” dessas quantidades na descarga seguinte a realizar por esse outro agente.

De igual modo, considera-se que não seria um modelo de garantias financeiras, em qualquer caso oneroso e de complexa gestão, que asseguraria a continuidade de fornecimento, considerando a limitada capacidade de armazenagem das instalações e os constrangimentos de carregamento nas grandes instalações logísticas.

Atentemos num **exercício prático**, que nos permita avaliar o grau de (in)viabilidade técnica do acesso de terceiros às redes de GPL.

Consideremos uma rede de distribuição de GPL que abasteça mais de 3000 clientes. Consideremos as seguintes características:

1. Capacidade de armazenagem: 4 reservatórios de 22,2 m³;
Capacidade total de 38,5 toneladas de GPL (nível máximo de enchimento 85%, @0,51kg/m³);

2. Capacidade média disponível para receção de propano, tendo em conta o intervalo operacional entre 30% (valor mínimo para assegurar vaporização adequada) e 85%: 12,5 toneladas de GPL;
3. Capacidade máxima disponível para receção de GPL, tendo em conta situação limite de existências no mínimo de 30%: 24,9 toneladas;
4. Capacidade de carga de veículo cisterna considerada viável: 18 toneladas;
5. Consumos médios: 12kg/cliente/mês (dependendo da potência instalada e da sazonalidade).

Nas circunstâncias mais habituais, com os reservatórios a um nível médio conforme ponto 2. *supra*, não existe capacidade para receber uma cisterna de 18 toneladas. O reabastecimento apenas pode acontecer quando os reservatórios estiverem próximo do nível mínimo, com uma janela temporal apertada, difícil de coordenar com entidades terceiras. A continuidade do serviço pode não ser assegurada nestas condições, recaindo sobre o operador das redes a responsabilidade, caso falhe o reabastecimento pela entidade terceira.

Este cenário torna-se naturalmente mais complexo, quantos mais comercializadores houver.

Por outro lado, questiona-se a viabilidade económica, sob o ponto de vista do comercializador. Quando o comercializador concretizar o reabastecimento, terá de possuir uma carteira de clientes significativa, de modo a justificar a aquisição de 18 toneladas de GPL. Supondo que angaria com um número de 100 clientes, apenas ao fim de 15 meses terá gastado a quantidade adquirida (conforme ponto 5. *supra*).

Recorda-se que estas questões se colocam para uma das maiores redes de distribuição, sendo as dificuldades ainda mais prementes para todas as restantes redes de menor dimensão.

Uma outra questão fundamental para a exequibilidade do acesso às redes a terceiros é a correta contabilização das movimentações de gás, bem como do balanço das existências afetas a cada comercializador.

Todavia, os dispositivos para o controlo do nível dos reservatórios limitam-se a medir a altura de propano na fase líquida, não possuem qualquer equipamento de medição complementar da

temperatura, nem têm em conta a pressão – duas variáveis fundamentais para correta determinação das existências.

Acresce que, os próprios indicadores de nível possuem, invariavelmente, especificações muito rudimentares neste capítulo, com erros de leitura de $\pm 5\%$, muito acima dos erros máximos admissíveis preconizados no anexo da Portaria 1544/2007, de 6 de Dezembro, ao qual acresce ainda o facto de, entre 2% e 5% do gás vaporizar ao entrar no tanque, escapando, portanto, ao indicador de nível. Considerando o erro mecânico do indicador e a vaporização à entrada do reservatório, o erro máximo pode alcançar os $\pm 10\%$.

Importa notar que, os reservatórios utilizados no sector não foram concebidos como recipientes de medida, não podendo ser utilizados em operações comerciais, tal como indicado no Decreto-Lei n.º 291/90, de 20 de Setembro, e não cumprindo com os requisitos da Portaria n.º 1541/2007, de 6 de Dezembro.

Relativamente aos contadores dos veículos cisterna, são estes, habitualmente, contadores que medem apenas o volume de GPL na fase líquida e, à semelhança dos indicadores de nível dos reservatórios, não fazem a correção do registo de acordo com a pressão e a temperatura, também aqui, duas variáveis fundamentais para uma medição correta.

Pelo exposto acima, restaria recorrer ao registo da quantidade carregada pela cisterna requisitada pelo comercializador, quantidade normalmente registada por uma báscula com certificação metrológica. Contudo, mesmo neste caso, o registo não pode ser considerado. Não há qualquer garantia de que a quantidade descarregada no(s) reservatório(s) seja idêntica à quantidade carregada. Pelo contrário, a descarga de GPL é condicionada por fatores como a inclinação do pavimento, as características do sistema de bombagem, a diferença de pressão entre reservatório e cisterna e a carga anteriormente transportada.

A diferença de pressão poderá determinar que o camião tenha que circular por algum tempo até que o diferencial de pressão seja favorável à descarga. Por seu turno, se o veículo cisterna, antes de carregar propano, transportou butano, ficará necessariamente retida na cisterna, depois de terminada a carga, uma quantidade de gás muito significativa, relacionada com a diferença de pressão entre butano e propano. Acresce que, do ponto de vista químico, estas

misturas com diferentes quantidades de outros gases provocam condensações em baixas temperaturas e poderão criar tampões hidráulicos.

Estas situações, que põem em causa a segurança e a continuidade do fornecimento, são exponencialmente potenciadas num cenário de partilha de uma mesma infraestrutura entre diferentes comercializadores.

III – DOS RISCOS INERENTES AO ACESSO DE TERCEIROS ÀS REDES DE GPL

Afigura-se-nos de capital importância, a este respeito, alertar para o facto de as diferentes origens do produto fornecido (refinarias nacionais ou importação), não permitirem garantir uma uniformidade da qualidade e constituição do mesmo, sendo que o limitado volume dos reservatórios não garante que a mistura neles verificada ultrapasse este problema.

Antes pelo contrário, um cenário de mistura, nas mesmas instalações, de gás de diferentes constituições e de origens diversas, agudiza o risco de contaminação do produto, levantando questões de imputação de responsabilidades, de difícil resolução, com potencial comprometimento sistémico da qualidade do produto fornecido.

Toda a legislação do sector, nomeadamente, a relativa à responsabilidade adveniente da operação, tem como pressuposto essencial, que, para cada infraestrutura de armazenamento e distribuição de GPL canalizado, uma mesma entidade exploradora assume a respetiva direção técnica, operacional e comercial. Como decorrência deste modelo, é assumido que sobre essa entidade recairá a responsabilidade, diretamente ou reflexamente, por ações das entidades que, a seu mando, operem a infraestrutura.

Este modelo, não só permite o apuramento de responsabilidades em caso de acidente como, por inerência, incrementa uma política de segurança e manutenção preventivas.

Inversamente, um modelo em que fosse permitida a intervenção de terceiros na operação de uma mesma infraestrutura – considerando, por um momento, que o mesmo seria exequível –

perturbaria sobremaneira o equilíbrio e a segurança jurídica existentes, tornando virtualmente impossível a determinação da entidade, de entre a multiplicidade de entidades intervenientes, a quem imputar responsabilidades por qualquer facto causador de danos em pessoas ou bens.

Atualmente, as entidades exploradoras mantêm seguros de responsabilidade civil, nos termos estabelecidos na legislação aplicável, para fazer face à responsabilidade potencialmente decorrente da sua operação. Previamente à constituição do seguro, é feita uma avaliação do risco da atividade da entidade exploradora pelas empresas de seguros.

No cenário proposto de acesso de terceiros às infraestruturas, antecipa-se uma situação de impasse junto das seguradoras.

Por um lado, ficará inviabilizada a cobertura e vigência dos seguros contratados, por outro lado, a necessária avaliação do risco inerente à atividade ficará fatalmente comprometida, antecipando-se a impossibilidade de contratação de seguros de responsabilidade civil, por parte das entidades exploradoras. Mesmo na eventualidade de alguma empresa seguradora se predispor a disponibilizar um seguro para este efeito, sempre se teria de considerar que o mesmo seria, forçosamente, acompanhado de um incremento inoportável do valor dos prémios praticados, e sempre, inevitavelmente, com sérias limitações à cobertura da apólice.

Ademais, a entidade exploradora encontra-se, de igual forma, obrigada a *“emitir declaração em que assume a responsabilidade pela exploração das armazenagens e das redes e ramais de distribuição de gás, a qual deve ser entregue junto da entidade licenciadora destas instalações”* (cfr. artigo 26.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 15/2015, de 16 de Fevereiro).

A este respeito, importa notar que, a responsabilidade das entidades exploradoras aplica-se não só no âmbito da segurança, como da qualidade do serviço.

A qualidade da combustão e o poder calorífico do GPL estão diretamente relacionados com a composição de hidrocarbonetos. O propano pode estar contaminado por hidrocarbonetos insaturados, com consequências para o funcionamento dos equipamentos de redução da pressão (órgão de segurança fundamental) e para o desempenho dos aparelhos de queima.

De igual forma, o teor de odorante pode ser insuficiente, podendo o gás passar despercebido em caso de fuga. Pelo contrário, se estiver em excesso, o elevado teor de enxofre aumenta o potencial corrosivo do gás, promovendo a degradação precoce de reservatórios e tubagens.

No transporte, o GPL pode ser sujeito a contaminação por outros produtos anteriormente transportados, ou mesmo pela presença de água decorrente de ensaios de pressão, ou, em caso limite, decorrente de ação fraudulenta deliberada.

A descarga de GPL nos reservatórios é uma operação corrente, mas muito delicada do ponto de vista da segurança. Os procedimentos devem ser severamente cumpridos. Desde a imobilização do veículo, à ligação de cabos que garantam a equi-potencialidade elétrica e a proibição de fogos nus, à ligação da mangueira até ao controlo de nível máximo de abastecimento. As consequências de um sobre enchimento podem ser devastadoras, em particular se tivermos em conta que as armazenagens estão normalmente inseridas em zonas residenciais.

Em resumo, atendendo aos constrangimentos operacionais, químicos e termodinâmicos *supra* enunciados, afigura-se impossível às entidades exploradoras manterem a assunção da responsabilidade, nos termos legalmente previstos, numa realidade em que a proveniência de GPL terá origens diferentes, com transporte e descargas executadas por variadas de empresas, contratadas por diversos comercializadores. Num tal cenário, contrariamente ao que hoje acontece, a operação das infraestruturas de distribuição de GPL canalizado passaria a constituir um processo, em grande parte, estranho à entidade exploradora, fora do seu controlo próximo.

Nestas condições, perante uma ocorrência causadora de danos em pessoas ou bens, antecipamos tornar-se muito difícil, senão mesmo impossível, apurar-se as competentes responsabilidades civil ou mesmo criminal.

O que fica exposto pretende evidenciar que o nosso foco deve ser na garantia da segurança e de continuidade do abastecimento. Estes os princípios enformadores de qualquer negócio de fornecimento de energia, que conferem confiança aos consumidores, e que não deverão ser postos em causa por disputas comerciais de curto prazo, ou por procedimentos inadequados de

algum agente, que possa colocar em risco, não apenas a reputação dos co utilizadores das redes, mas, especialmente, a segurança das pessoas e bens ligados à rede.

Digno de nota é ainda o facto de as entidades exploradoras serem certificadas, de acordo com a ISO 9001 e, em algumas situações, também ISO 14001, ISO 45001 e ISO 22301, pelo que, a realização do abastecimento do reservatório, atividade englobada na certificação, não poderá ser executada por entidade não controlada e gerida pela própria entidade exploradora titular da certificação, sob pena de a certificação não poder ser mantida.

IV – DO MODELO ECONÓMICO ADOPTADO

Outra característica profundamente diferente entre o SNG no que respeita ao conjunto de redes baseadas em UAG, no âmbito do GN, e as redes de GPL canalizado, resulta do próprio modelo económico adotado, e das condições de criação e desenvolvimento das respetivas infraestruturas.

É necessário ter em conta uma diferença fundamental entre os sectores em comparação: os elevados níveis de investimento inerentes a uma atividade assente na construção e exploração de infraestruturas de veiculação de gás são suportados, no sector do GPL canalizado, desde a sua origem, pelos agentes económicos privados, por sua conta e risco, ao invés do que sucede no sector EE e do GN, que foram suportados por investimento público com posterior concessão aos privados.

Com efeito, as redes de GN são desenvolvidas em regime de licenças de distribuição local, em que a atividade de distribuição foi criada independentemente, com garantia de recuperação dos investimentos, através de tarifas aprovadas pela ERSE. Contudo, estas tarifas não são “aprovadas por rede”, antes beneficiam do princípio da uniformidade tarifária nacional, pelo que os respetivos custos de investimento e operação são perequados com o conjunto das infraestruturas de distribuição, beneficiando de um efeito de escala, que não é possível de replicar nas redes de GPL.

Em contrapartida, no caso das redes de GPL, o modelo de negócio dos operadores não permite essa socialização dos custos. A cada decisão de investimento corresponde um risco, que será remunerado se, e na medida em que, a atividade de comercialização junto dos clientes ligados a essa rede for bem sucedida.

Deste modo, cada operador tomará as suas decisões, baseado na avaliação que faz do mercado potencial, com um modelo de preços próprio que, a bem da defesa de um ambiente concorrencial são, não deve ser partilhado com os potenciais competidores.

Contrariamente ao que acontece no sector EE e do GN, a estrutura atomizada das redes e a natureza intrinsecamente heterogénea da própria atividade de distribuição de GPL canalizado não nos permite vislumbrar, com realismo, a possibilidade de se criar um modelo único de proveitos permitidos e tarifário de acesso reproduzível em todas elas, à semelhança do que acontece naqueloutro sector.

Por outro lado, a alternativa que se baseasse na definição dos custos de acesso calculados separadamente por cada rede traduzir-se-ia numa penalização desmedida das novas redes, em que os custos iniciais resultariam incomportáveis pelo peso da amortização dos ativos, tornando-se discriminatória para os potenciais novos clientes, retirando-lhes uma opção de escolha para o fornecimento de energia.

Os custos de investimento, operação, aprovisionamento e comercialização associados serão, assim, recuperados pelo modelo de *pricing* adotado por cada agente para o conjunto da sua carteira de clientes.

Resultaria profundamente artificial e prejudicial, uma tentativa *a posteriori* de segregação das supostas frações associadas à gestão das redes (“distribuição”, sujeita a regime de acesso a terceiros) e da operação comercial propriamente dita, a exercer em regime de mercado.

O modelo ora proposto pelo Regulamento, sendo prejudicial à realidade do mercado atual, afigura-se-nos, ele sim, um paradoxo, porquanto contraditório com o fim que visa prosseguir, perturbador da concorrência entre operadores, não concedendo aos diferentes agentes a possibilidade de competirem pela contratação dos potenciais locais de desenvolvimento de redes, ou pela aquisição de redes já instaladas.

V – DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DO GPL CANALIZADO

De acordo com o Documento Justificativo que acompanha o Regulamento, a iniciativa de ensaiar um modelo de acesso de terceiros às redes de GPL é alicerçado no pressuposto de que o mercado em causa não é concorrencial e na conseqüente necessidade de o dotar de um “*nível mínimo de concorrência*”.

Esta consideração choca com outra, mais acertada, constante do mesmo Documento Justificativo, na qual é assumido o carácter livre e concorrencial em que é desenvolvido o mercado ora sob análise:

“Sem prejuízo do exercício das atividades subjacentes ao fornecimento e comercialização de GPL canalizado ocorrerem em regime livre e concorrencial, são estabelecidas obrigações de serviço público que deverão ser observadas, nomeadamente a i) a segurança, a regularidade e a qualidade do abastecimento; ii) a proteção dos consumidores, designadamente quanto a tarifas e preços, e iii) a promoção da eficiência energética e da utilização racional dos recursos e da proteção do ambiente” (sublinhado nosso).

Importa notar que, não obstante o sector do GPL canalizado ser movido por operadores e investimentos privados, num mercado livre e concorrencial, o fim último de serviço público essencial aos clientes tem sido plenamente assegurado. Os comentários *supra* tecidos a propósito da inviabilidade do modelo de acesso de terceiros às redes têm, aliás, e fundamentalmente, a preocupação de assegurar a segurança, a continuidade e a qualidade do serviço de abastecimento, sem descuidar a proteção dos direitos e interesses dos clientes, que nos parece ser posta em causa pelo modelo proposto no Regulamento.

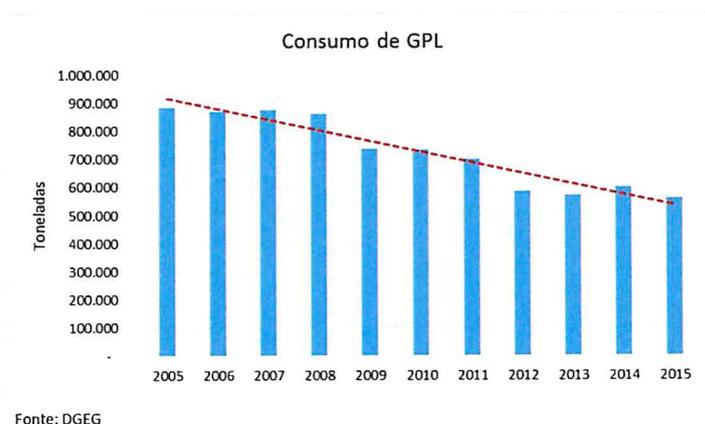
A propósito da concorrência verificada no mercado, afigura-se-nos essencial trazer à atenção da Entidade Reguladora o facto de os operadores de GPL canalizado competirem de forma livre e

sã entre si, constituindo esta vertente, todavia, uma pequena parte do amplo espectro de operadores com os quais se encontram em direta concorrência.

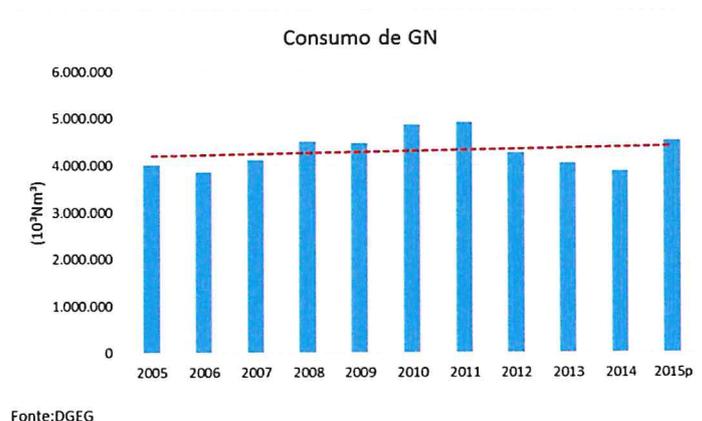
Com efeito, os operadores de GPL canalizado partilham o “público-alvo” com os operadores de GPL engarrafado, de igual modo com os operadores de GN e, ainda, como os operadores de EE.

Não podemos analisar a concorrência existente no sector, sem considerar a fortíssima concorrência intersectorial a que os diversos operadores estão sujeitos, com perdas muito significativas de clientes para formas de energia alternativas ao GPL canalizado.

No que diz respeito a esta análise será interessante realçar a evolução comparativa dos volumes dos produtos GN e GPL:



Nota: Os volumes do GPL não incluem a petroquímica



Da análise dos gráficos anteriores pode afirmar-se que o consumo dos GPL, no período entre 2005 e 2015, apresenta um decréscimo de 36,6%, contrariamente ao consumo do GN que apresenta uma subida de 12,4%, no mesmo período.

A penetração progressiva do GN veio conduzir à redução sistemática do consumo dos GPL, o que representou quebras significativas no valor das vendas, e que, para uma estrutura de custos fixos relativamente estável, exigiu um aumento de preços unitários que dessa forma pudesse compensar parte dos efeitos negativos assim criados.

Se é certo que, grande parte do fluxo de consumo perdido no GPL terá transitado para o GN, é igualmente certo que, nos últimos anos, se tem verificado uma concorrência cada vez maior com o sector da EE, para o qual tem transitado um número crescente de clientes.

O reconhecimento da forte concorrência, sectorial e intersectorial, a que o GPL canalizado se encontra exposto – evidenciada pelo que vem sendo exposto – reveste especial importância, num momento em que é apresentado como objetivo dotar o mercado de “*um nível mínimo de concorrência*”, desconsiderando a verdadeira dinâmica e abrangência da concorrência, efetivamente, existente no mercado e, a coberto desse fim, se projetam medidas não aplicáveis e prejudiciais ao funcionamento do GPL canalizado.

A consciência do verdadeiro nível de concorrência a que os operadores de GPL canalizados, afigura-se, de igual modo, crucial, para prevenir a tomada de novas medidas que, à semelhança de outras tomadas no passado, têm efeitos nefastos para o sector do GPL em geral e, de forma muito sensível, o GPL canalizado.

Esta realidade foi já, inclusive, reconhecida pela própria Autoridade da Concorrência que, a propósito da desigual tributação (em sede de IVA) dos sectores do GN e do GPL, admitiu que não se poderia negar os efeitos concorrenciais intersectoriais, assumindo que, com aquela medida, aplicável ao GN, o sector do GPL canalizado ficava afetada concorrencialmente. Por seu turno, uma medida semelhante aplicável ao GPL engarrafado, como era discutido na petição em causa, importaria, de igual forma, um impacto na competitividade do sector do GPL canalizado (cfr. Resposta da Autoridade da Concorrência à Comissão de Orçamento e Finanças, sobre a Petição n.º 633/XIII/4.ª, em 28.01.2020, disponível para consulta in www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePeticao.aspx?BID=13324).

Resulta do que se deixou sintetizado *supra* que o desiderato “*de dotar o fornecimento de GPL de um nível mínimo de concorrência*” não tem cabimento, quer exógena quer endogenamente.

Não tem cabimento endogenamente, face à própria estrutura interna do mercado do GPL canalizado: atomizada, de investimento exclusivamente privado, modelada local e regionalmente.

Não tem cabimento exogenamente, face ao evoluir do mercado em causa comparativamente quer ao sector EE e do GN, quer mesmo ao GPL engarrafado: concorrencialmente, é o sector do GPL canalizado quem, afinal, e à luz dos cânones da proteção da concorrência, tem de ser protegido.

Em conclusão, falece de fundamento a implementação de um modelo de acesso de terceiros às redes de GPL, porquanto é abundante e dinâmica a concorrência existente no sector, inclusive, intersectores. Por outro lado, insiste-se, ainda que tal não se verificasse, sempre seria inviável a solução preconizada, por inexequível e desenquadrada com as características do sector.

Em causa poderá estar o cumprimento do princípio da igualdade, que dita que, a situações diferentes cabem regimes legais diferentes, e, bem assim, o princípio da proporcionalidade, porquanto as medidas sob análise, por todo o *supra* exposto, não poderiam ser consideradas necessárias ou adequadas aos fins prosseguidos pela regulação do sector.

O mesmo princípio da igualdade, cuja não observância em determinações legislativas recentes tem sido tão penalizante para o sector do GPL canalizado (*v.g.* a determinação de uma taxa reduzida de IVA exclusivamente para o sector do gás natural), ao tratarem de forma diferente situações que, nos elementos relevantes, são iguais, poderia agora, por este Regulamento, ser novamente ignorado, desta vez, tratando o sector do GPL canalizado de forma igual ao sector EE e do GN, em matérias em que os dois são profunda e substancialmente diversos.

❖ DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DAS REDES

Outra medida proposta, com impacte relevante na configuração do sector do GPL canalizado, é a previsão e criação de áreas de influência das redes, à semelhança do que acontece no sector do GN.

A este respeito, importa notar que, para lá dos investimentos de natureza estruturante nas redes de EE e GN (cf. os PDIRD), modelo não aplicável ao GPL, o desenvolvimento de redes de EE e GN é também realizado numa lógica de expansão local, através de pedidos de ligação à rede, realizados por clientes na “área de influência das redes”, sendo esta tipicamente definida com base numa determinada distância aos troços de rede já existentes. Os custos de ligação são definidos regulamentarmente, podendo levar a uma partilha dos investimentos, em função da distância e consumos previstos.

Vê-se como menos óbvia a extensão deste conceito a redes de GPL, que não têm condições de licenciamento idênticas às das redes de GN e EE, encontrando-se aquelas sujeitas a todos os procedimentos gerais e especiais de licenciamentos municipais legalmente previstos, procedimentos, em si, onerosos para os operadores e com duração variável e de difícil previsão.

Por outro lado, os critérios de dimensionamento aplicados nas redes de EE e GN atendem à possibilidade destas expansões, quer pela capacidade instalada nas redes a montante, quer pela possibilidade de malhagem com outras redes próximas. Em contrapartida, as redes de GPL objetivam usualmente a satisfação de um núcleo de consumidores bem definido, o que se traduz em dimensionamentos, quer da própria rede, quer dos depósitos a montante, adequados a esse núcleo, não sendo, necessariamente, suficientes para o fornecimento de uma ampliação relevante do universo de instalações previsto inicialmente.

Deste modo, as respostas a pedidos de ligação às redes de GPL terão de ser enquadradas em termos de capacidade disponível, não sendo possível garantir *ex ante* essa possibilidade, apenas por os custos serem eventualmente suportados pelos solicitantes.

Não obstante as dificuldades que se antecipam, julgamos que algumas adaptações e ressalvas ao modelo proposto poderão permitir a concretização do objetivo fundamental, de promover, no seio do sector do GPL canalizado, um dever de fornecimento, por parte dos operadores, aos interessados que se encontrem nas imediações de redes de distribuição.

Por um lado, atendendo a tudo o que ficou *supra* exposto, não se julga adequada às características do sector a dimensão da área de influência preconizada na proposta. Julgamos

que a mesma deveria situar-se nos 20 metros, tomando como referência, o que acontece no âmbito das redes públicas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais. Por outro lado, a satisfação dos pedidos de ligação terá, naturalmente, que ficar dependente dos constrangimentos urbanísticos a que os licenciamentos das redes de GPL se encontram sujeitos.

❖ Conclusão

Não obstante as distopias assinaladas *supra* decorrentes do decalque de soluções adotadas para um outro sector que não têm cabimento neste, situações há que carecem de regulamentação, sendo a que a proposta de Regulamento da ERSE constitui uma excelente oportunidade para as considerar e precisar.

Esta é, pois, a nossa pronúncia sobre a matéria enquanto Associação do setor do GPL canalizado.

A Direcção da ADPC,

Dados Pessoais

Micaela Caiano Ferreira da Silva

Presidente da Direcção



ASSOCIAÇÃO DE DISTRIBUIDORES DE PROPANO E CANALIZADO

Rua do Molinho, 16 • 2725-085 MEM MARTINS
Telef. 21 920 71 73 Fax: 21 920 71 51