



## **Consulta pública:**

**REVISÃO REGULAMENTAR NO SETOR DO GÁS NATURAL**

**– Regulamento das Relações Comerciais e Regulamento Tarifário**

## **Documento de comentários**



## 1. Enquadramento

No passado dia 31 de janeiro a ERSE promoveu uma consulta pública sobre a revisão do Regulamento das Relações Comerciais e do Regulamento Tarifário do setor do gás natural. Esta revisão regulamentar surge enquadrada na necessidade de adequar estes Regulamentos de acordo com o disposto:

- Na Lei n.º 114/2017: Lei do Orçamento de Estado 2018
- No Regulamento (CE) 2017/2460: Código de Rede relativo a estruturas tarifárias harmonizadas para o transporte de gás

Adicionalmente, a ERSE refere igualmente a necessidade de garantir coerência com algumas alterações recentemente introduzidas na revisão regulamentar do setor elétrico (em 2017).

Neste contexto, a EDP Gás Serviço Universal apresenta de seguida comentários e sugestões de melhoria que entende relevantes para a implementação dos Regulamentos em revisão.

## 2. COMENTÁRIOS GERAIS

Sem prejuízo de comentários específicos à proposta de revisão do articulado dos Regulamentos, não podemos deixar de tecer alguns comentários genéricos que assentam essencialmente sobre os seguintes aspetos:

- Definição de vulnerabilidade/pobreza energética e orientações a nível europeu
- Processo de aprovação tarifária e vigência das tarifas
- Proveitos permitidos à atividade do Operador Logístico de Mudança de Comercializador

## 2.1. Definição de vulnerabilidade/pobreza energética e orientações a nível europeu

A energia é sem dúvida um bem essencial e, como tal, situações de pobreza/vulnerabilidade não devem comprometer o acesso à mesma, quando necessária para salvaguarda de níveis mínimos de conforto e qualidade de vida. Naturalmente que tal implica o desenho de mecanismos eficazes de proteção dos consumidores que se enquadrem nestas situações.

Para tal, é necessário começar por ter uma visão clara de que consumidores deverão ser considerados, o que passa por estabelecer o conceito de cliente em situação de vulnerabilidade e/ou pobreza energética, que é algo que não está claro na legislação portuguesa e que se tem vindo a discutir cada vez mais a nível europeu, o que é visível com o recente lançamento do Observatório de Pobreza Energética da UE<sup>1</sup>, no passado dia 29 de janeiro, e com a Resolução do Parlamento Europeu, publicada no dia 28 de fevereiro de 2018. O Parlamento Europeu *“apela ao reforço da coordenação a nível da UE no sentido de combater a pobreza energética, através ... do estabelecimento de uma definição abrangente, comum de pobreza energética”*<sup>2</sup>.

Com base numa visão clara do conceito de cliente vulnerável e/ou em situação de pobreza energética, há que desenhar mecanismos de proteção assentes em iniciativas mais eficazes do que a mera intervenção em preços regulados, que mais não faz do que perpetuar a necessidade de apoios financeiros em vez de contemplar soluções mais sustentáveis a longo-prazo e que garantam equidade e justiça social.

No que diz respeito a medidas de proteção mais sustentáveis, mais do que atribuir apoios financeiros, é fundamental i) atuar diretamente sobre os níveis necessários de consumo de energia para assegurar o mesmo (ou melhor) nível de conforto - por exemplo, através de medidas de eficiência energética ativas e passivas –, reduzindo os custos de energia, e ii) através de medidas preventivas em situações específicas de dívida para evitar potenciais interrupções de fornecimento.

---

<sup>1</sup> <https://www.energypoverty.eu/> - Este Observatório (EPOV) é um projeto que teve início em dezembro de 2016 e é parte integrante dos esforços da CE para abordar o tema da pobreza energética junto dos diversos Estados Membros da UE.

<sup>2</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de maio de 2016, sobre a criação de um novo quadro para os consumidores de energia

Tal assume ainda maior relevância no atual contexto de crescentes incentivos à eficiência energética, produção descentralizada e eletrificação (em particular em equipamentos de climatização). Sendo esta uma tendência crescente, os consumidores em situação de vulnerabilidade e/ou pobreza energética são precisamente aqueles que não têm capacidade financeira para adotar estas opções. Isto significa que serão estes consumidores quem suportará maiores custos unitários do sistema energético com a redução de consumo resultante das referidas tendências.

A intervenção através dos preços de energia é uma solução ineficiente, com maiores custos e que não otimiza a criação de bem-estar social.

Adicionalmente, o foco na energia e para mais em apenas dois tipos de energia – eletricidade e gás natural – cria graves situações de injustiça social.

Uma parte muito significativa da população nacional recorre a outras formas de energia, em particular para aquecimento, como sejam o gás propano ou butano, o recurso a lenha, ou até o uso de outros combustíveis como o diesel. Estas pessoas não poderão assim beneficiar de um tipo de apoio que deveria ser de cariz social e garantir a necessária justiça e equidade social, mas que acaba por criar situações de exclusão.

Apenas como nota, há que ver que a pobreza não é algo confinado ao consumo de energia pelo que, embora se possam tomar medidas específicas neste setor (como já referido acima), seria de repensar se estas não deveriam ser vistas num contexto mais holístico.

Em todo o caso, no que diz respeito ao setor energético, deverão ser relevadas as recentes orientações da Comissão Europeia no âmbito da Estratégia-Quadro para uma União da Energia comuns ao gás e à eletricidade<sup>3</sup>:

“A pobreza energética só pode ser combatida com uma combinação de medidas, principalmente no domínio social e da competência das autoridades a nível nacional, regional ou local. A par da eliminação gradual dos preços regulamentados, os Estados-Membros deverão propor um mecanismo para proteger os consumidores vulneráveis, que poderá ser oferecido, de preferência, através do regime geral de segurança social. Se previsto via o mercado da energia, poderá ser implementado através de regimes como

---

<sup>3</sup> COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO: Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro (2015)

uma tarifa de solidariedade ou descontos na fatura energética. O custo destes regimes deve ser coberto pelos consumidores não elegíveis a nível coletivo.”

Mais recentemente, no contexto do Pacote “Energia Limpa para todos os Europeus”, apresentado pela Comissão Europeia em finais de 2016, esta instituição reforçou, já sob a veste de proposta legislativa, a preferência clara em substituírem-se os esquemas de tarifa social da energia dirigidos aos consumidores vulneráveis por regimes de apoio através de políticas sociais ou de medidas de eficiência energética, determinando-se inclusivamente a obrigação de, a prazo, os Estados-Membros porem fim às tarifas sociais de energia.

Aliás, através do Observatório de Pobreza Energética da UE é possível ver (na secção *Guidance to Policymakers*<sup>4</sup>) que, de entre os diversos tipos de Políticas e Medidas aplicáveis, as tarifas sociais são indicadas como sendo efetivas em reduzir o encargo com despesas de energia no curto-prazo, mas não providenciam soluções de longo-prazo para este problema. Efetivamente, nesta secção, é privilegiado o financiamento de soluções que permitam melhorias energéticas, como as medidas de eficiência energética (ex: isolamento de edifícios, sistemas de aquecimento e arrefecimento, eletrodomésticos).

De igual modo, também a Agência Internacional de Energia, no seu relatório para Portugal<sup>5</sup>, conclui que o financiamento deste custo pelas empresas de energia é ineficiente e que deve ser o Governo a financiar estes apoios diretamente, inclusive para criar incentivos adequados à correta atribuição dos mesmos.

Neste sentido, medidas de proteção a consumidores vulneráveis devem ser financiadas através do Estado ou socializadas, e devem ser dirigidas a soluções mais sustentáveis no longo-prazo. A imposição destes custos às empresas do setor cria distorções e transfere para as mesmas um papel de Estado Social que deveria ser assumido pelo Estado.

Recorde-se ainda a evolução recente desta temática em Espanha:

- Existem diversas iniciativas regionais de apoio a clientes vulneráveis com medidas enquadradas nos orçamentos nas respetivas autoridades locais

---

<sup>4</sup> <https://www.energypoverty.eu/guidance-policymakers>

<sup>5</sup> IEA - Energy Policies of IEA Countries – Portugal – 2016 Review

- O Supremo Tribunal sentenciou no sentido do financiamento no setor elétrico não ser suportado pelas empresas produtoras de energia elétrica e pela devolução às mesmas dos montantes pagos<sup>6</sup>
- O financiamento da tarifa social é atualmente suportado pelos comercializadores, sendo que existem já processos em avaliação pelo Tribunal relativamente à capacidade de repercutir estes custos nos clientes, na lógica de socialização prevista pela Comissão Europeia.

**Concluindo:**

- O financiamento da tarifa social, ou melhor, o financiamento dos mecanismos de proteção a clientes vulneráveis, sendo uma matéria de apoio social, deve ser feito através do Orçamento de Estado.
- Entendemos que tal requeira um desenho cuidado de tais mecanismos pelo que, a título provisório, o financiamento da tarifa social poderia ser socializado pelos restantes clientes, que é a solução atualmente em vigor estando o financiamento da tarifa social assente numa componente da tarifa UGS, que não mais é que uma “tarifa de solidariedade”.
- A atual solução, ainda que não seja a nosso ver a ideal, cumpre os princípios definidos pela Comissão Europeia e salvaguarda uma maior equidade e transparência no processo do que a proposta de alteração apresentada nesta revisão regulamentar.
- A proposta da ERSE, com o financiamento parcial por parte dos comercializadores, embora possa ser vista como uma forma de socialização destes custos, assim estes possam refletir este custo nos preços dos consumidores numa lógica de “tarifa de solidariedade”, esta solução dificilmente será a mais adequada e enferma de alguns vícios com potencial impacto negativo no setor:
  - i. Sendo uma eventual forma de socialização pelos clientes deste custo de política social, apresenta uma menor clareza e transparência do que o modelo

---

<sup>6</sup> Cf. Sentencia n.º 2279/2016, de 24 de outubro de 2016, proferida pela Secção Terceira da Sala de Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo

atual de repercussão deste custo diretamente numa componente da tarifa de redes, onde o seu valor é identificado no elenco das componentes que compõem a referida tarifa. A incorporação de tal custo no preço apresentado pelos comercializadores, em função da sua avaliação, representa uma solução mais opaca o que contraria os princípios de transparência advogados pela Entidade Reguladora;

- ii. A inclusão crescente de componentes que nada têm a ver com o fornecimento de gás natural, induz o aumento artificial dos preços de retalho a clientes finais, dificultando a comparação de ofertas pelos clientes, dificultando a criação de sinais de preço e criando situações de pressão de preços que podem criar desequilíbrios concorrenciais e inibir um funcionamento saudável de mercado.
- Por fim, apesar desta consulta dizer respeito ao setor do gás natural, refira-se que deve igualmente ser salvaguardada a coerência e harmonização entre os setores elétrico e do gás natural. No setor elétrico o financiamento da tarifa social recai sobre os produtores de energia elétrica algo que, para além do racional acima apresentado, foi já considerado ilegal em Espanha pelo Supremo Tribunal. Até que estejam claramente definidos os mecanismos de proteção social por parte do Estado, o financiamento destes custos deve seguir os princípios da Comissão Europeia de socialização pelos restantes clientes e não sobre as empresas do setor, nomeadamente sobre uma atividade grossista como é a produção.

Entendemos que a ERSE está apenas a apresentar propostas no sentido de adequar os regulamentos à legislação nacional, sendo que alguns dos comentários aqui apresentados saem da sua esfera (direta) de competências. Contudo, a ERSE tem também um papel importante de atuação junto das autoridades competentes (nacionais e comunitárias) no sentido de adequar o quadro regulamentar à realidade social e aos princípios estabelecidos a nível comunitário, para salvaguarda da proteção dos consumidores, do bom funcionamento de mercado e do equilíbrio e sustentabilidade da atividade dos agentes do setor.

Acresce ainda que, a redação da Lei do Orçamento de Estado (OE) sobre este tema suscita dificuldades interpretativas que devem, a nosso ver, ser previamente clarificadas pela ERSE junto do legislador. Na ausência do Decreto-Lei de execução do OE, esta dificuldade levou a ERSE a tomar a iniciativa de definir os conceitos a aplicar bem como a forma de

repartição de custos, o que nos parece desadequado e arriscado, pelo facto de definir regras de aplicação tarifária numa metodologia que pode eventualmente não estar de acordo com o espírito do legislador no âmbito da Lei do OE.

Relativamente às questões diretamente colocadas pela ERSE no documento de enquadramento desta revisão, relativas à tarifa social:

**2.1.1. Face ao enquadramento apresentado concorda que o ORT, os comercializadores de mercado e os comercializadores de último recurso são os agentes financiadores da tarifa social? Deve algum ser excluído ou outros serem incluídos?**

Como referido acima, apesar de estarmos a falar de mecanismos de proteção a clientes vulneráveis que devem ser financiados de forma mais holística pelo Estado, numa fase transitória o financiamento da tarifa social poderia passar pela socialização (ainda que tal não seja a opção preferencial da Comissão Europeia) através da tarifa, que é o atual modelo em vigor.

Cumpra ainda alertar que, no âmbito da proposta da ERSE, quando falamos de comercializadores há que considerar que os comercializadores de último recurso não têm a possibilidade de socializar estes custos pelos clientes a menos que tais custos sejam reconhecidos como proveitos da atividade.

Sendo este custo de índole externa e como tal não controlável por estas empresas a nível de eficiência de custos, o racional económico impõe que este seja reconhecido nos proveitos da atividade de forma a salvaguardar o equilíbrio económico financeiro da atividade. Esta condição é essencial para que os comercializadores de último recurso retalhistas devam ser agentes financiadores da tarifa social.

**2.1.2. Face ao enquadramento apresentado considera correta a repartição prevista na proposta? - Ou, em alternativa deverá ser adotado um critério de repartição dos custos entre estes operadores que tenha em consideração o volume de gás para a compensação das redes de transporte de gás pelo operador da rede de transporte?**

Sugere-se a clarificação relativa à interpretação legislativa do disposto pela Lei do Orçamento de Estado junto do legislador, previamente a qualquer alteração de aplicação tarifária.

## **2.2. Processo de aprovação tarifária e vigência das tarifas**

O Código de Rede de Tarifas impõe duas alterações que a ERSE incorpora na sua proposta de revisão regulamentar, relativa: (1) ao processo de aprovação tarifária, que é antecipado em 15 dias e (2) à vigência da tarifa de uso da rede de transporte aplicável nos pontos de interligação internacional (doravante designada de tarifa de interligação) no período comparável ao de atribuição de capacidade (outubro-setembro) vs. o período de vigência das restantes tarifas no período do ano gás (julho-junho).

Quanto à antecipação de todo o processo de definição tarifária para evitar duplicação e incoerências que daí poderiam resultar, a EDP Gas Serviço Universal está inteiramente de acordo com o proposto.

Quanto à vigência das tarifas, estamos inteiramente de acordo com o princípio de aproximação do período de vigência da tarifa de interligação ao período de atribuição de capacidade. Contudo, a existência de dois períodos distintos de vigência de tarifas cria incerteza e maior complexidade na atividade dos agentes.

Como tal, sugere-se que todas as tarifas (e não apenas a tarifa de interligação) passem a vigorar no mesmo período da tarifa de interligação, ou seja de outubro a setembro, sendo todas elas definidas em junho.

### Atuais prazos RT



### Proposta ERSE de revisão (-15 dias e alteração do período de vigência para tarifa de transporte)



### Proposta EDP (harmonização do período de vigência de todas as tarifas)



- Proposta de tarifas e proveitos
- Emissão parecer CT
- Aprovação das tarifas
- Vigência das tarifas
- Vigência das tarifas de transporte

Transitoriamente, seria apenas necessário estabelecer as tarifas a vigorar no período de julho a setembro de 2018, que poderiam ser iguais às que fossem estabelecidas para o período de outubro de 2018 a setembro de 2019, ou seja, seriam definidas tarifas para o período de julho de 2018 a setembro de 2019. Nos anos seguintes estas tarifas passariam a ser definidas para o período de outubro do próprio ano a setembro do ano seguinte.

### 2.3. Proveitos permitidos à atividade do Operador Logístico de Mudança de Comercializador (OLMC)

O Decreto-Lei nº 38/2017, de 31 de março, que atribuiu as funções de OLMC, dos setores elétrico e de gás natural, à ADENE estabelece igualmente o modelo de financiamento assente em três componentes:

- Aplicação de receitas próprias da ADENE;
- Taxa paga pelo comercializador cessionário, fixada por portaria do membro do Governo responsável pela área da energia, sob proposta da ERSE;
- Tarifas de eletricidade e de gás natural, desde que não constituam um agravamento de custos para os respetivos clientes finais

Este diploma estabelece ainda, no seu artigo 3.º, a monitorização pela ERSE das alterações necessárias à atividade e constituição de OLMC. Como tal, não podemos deixar de referir alguns princípios que entendemos deverem pautar tal disposição:

- Deve ser feita uma clara separação de atividades e identificação dos custos alocados a cada uma delas;
- Deve ser salvaguardada uma clara separação entre os setores elétrico e do gás natural de forma a prevenir que não há subsídio cruzada entre estes dois setores, não obstante as sinergias que naturalmente o OLMC possa obter na prossecução desta;
- O valor a recuperar através da tarifa OLMC não deve exceder os valores dos últimos anos para esta mesma atividade;
- Deve haver um cuidado acrescido relativo a custos que possam resultar de outras atividades desempenhadas pela entidade responsável pelas funções de OLMC, e salvaguardar que sejam considerados apenas aqueles que resultem de funções diretamente relacionadas com a gestão do processo de mudança de comercializador;
- Sendo a tarifa regulada do OLMC uma das fontes de financiamento da atividade, importa clarificar a afetação da mesma, salvaguardado o princípio do utilizador-pagador. Efetivamente, a alocação dos custos da atividade na tarifa deve refletir o facto do segmento residencial ser aquele que gera maior número de mudanças de comercializador, devendo o desenho tarifário salvaguardar esta realidade.

### **3. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS**

#### **3.1. REGULAMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS**

##### **3.1.1. Artigo 39.º - Faturação do operador da rede de transporte**

Uma vez que a subsecção é redenominada para incluir também a faturação do operador da rede de transporte aos comercializadores, mas este artigo em particular se refere apenas à faturação deste operador aos operadores das redes de distribuição (não incluindo os comercializadores), sugere-se que o nome do artigo seja igualmente revisto para “Faturação do operador da rede de transporte aos operadores das redes de distribuição”.

### **3.1.2. Artigo 40.º - Faturação dos custos com a tarifa social**

No ponto 3 deste artigo é referida a necessidade de auditabilidade da aplicação da tarifa social, com informação por cliente e respetivo período de aplicação.

Uma vez que este ponto se refere a informação detalhada por cliente e período de aplicação, entende-se que se refere à faturação da tarifa de acesso às redes social e não dos montantes publicados pela ERSE, devidos pelos comercializadores e Operador da Rede de Transporte.

Como tal, tratando-se da faturação do acesso às redes a clientes com tarifa social, esta disposição não é aplicável ao Operador da Rede de Transporte pelo que se sugere eliminar essa referência.

Adicionalmente, embora esta disposição deva claramente estar contemplada neste Regulamento, a mesma não deve estar enquadrada neste artigo, ou melhor dizendo, nesta subsecção que se refere expressamente à faturação do Operador da Rede de Transporte aos Operadores das Redes de Distribuição e aos Comercializadores.

### **3.1.3. Artigo 128.º - Gestão do processo de mudança de comercializador**

Os pontos 3 e 4 deste artigo referem-se aos procedimentos e prazos a adotar nestes processos, bem como às propostas de alteração que a entidade encarregue dos mesmos possa vir a apresentar junto da ERSE. É ainda devidamente salvaguardado que estes processos e prazos bem como quaisquer propostas de alteração dos mesmos tenham de ter aprovação final por parte da ERSE o que, naturalmente, tem a nossa total concordância.

Estes processos são da maior importância já que neles assenta a dinâmica de mercado que não funciona sem uma “máquina bem afinada”, e são também muito complexos. Isto significa que quaisquer alterações a um determinado processo/prazo podem ter impactos noutros processos e implicam também alterações de sistemas, processos e procedimentos por parte dos agentes envolvidos.

Como tal, é fundamental que na definição de regras associadas aos processos de mudança de comercializador, os diversos agentes intervenientes sejam consultados sobre as mesmas e atempadamente informados antes da sua produção de efeitos.

Como tal, sugere-se que este artigo preveja a consulta dos agentes (operadores das redes e comercializadores), por parte da ERSE, a qual deve incidir sobre as regras a rever e sobre os prazos para a sua produção de efeitos uma vez aprovadas.

## **3.2. Regulamento Tarifário**

### **3.2.1. Artigo 81.º - Custos com a aplicação da tarifa Social**

O ponto 1 deste artigo remete para uma aplicação retroativa do novo modelo de financiamento, que abrangeria assim metade do ano gás atualmente em vigor.

A EDP Gas Serviço Universal entende que a alteração ao modelo de financiamento apenas deverá ter lugar com efeitos ao novo ano gás, não devendo ter efeitos retroativos.

### **3.2.2. Artigo 96.º - Proveitos da função de Compra e Venda do Acesso à RNTGN e à RNDGN**

O ponto 2 deste artigo estabelece o pagamento da tarifa social pelo comercializador de último recurso retalhista ao operador da rede de transporte, no âmbito do financiamento da tarifa Social.

Não existe, porém, qualquer referência ao reconhecimento deste custo no âmbito dos proveitos desta atividade de comercialização regulada cujo preço de venda a clientes é definido pela ERSE. Sendo este custo de índole externa e como tal não controlável pela empresa a nível de eficiência de custos, o racional económico impõe que este seja reconhecido nos proveitos da atividade de forma a salvaguardar o equilíbrio económico financeiro da atividade.

Refira-se que, em Espanha o financiamento da tarifa social pelos comercializadores regulados/comercializadores de referência está em análise pelo Supremo Tribunal precisamente pelos custos adicionais e não reconhecidos que este financiamento impõe à atividade.

### **3.2.3. Artigo 150.º - Fixação das tarifas**

Na sequência do comentário acima (comentários gerais), sugere-se que o ponto 11B seja eliminado na redação proposta e que o ponto 11ª seja revisto na seguinte redação: *“As tarifas reguladas aprovadas pela ERSE, nos termos do número anterior, vigoram no período compreendido entre 1 de outubro do ano em curso e 30 de setembro do ano seguinte.”*

Sendo necessário um período transitório para vigência de tarifas entre o período de julho a setembro de 2018, sugere-se um novo ponto 11B com a seguinte redação: *“Sem prejuízo do disposto no número anterior, para efeitos da definição de tarifas em 2018, as tarifas reguladas aprovadas pela ERSE, nos termos do número 11, vigoram no período compreendido entre 1 de julho do ano em curso e 30 de setembro do ano seguinte.”*