

Comentários da Autoridade da Concorrência à Proposta de Revisão Regulamentar do Setor Elétrico e do Regulamento da Qualidade de Serviço do Setor do Gás Natural

I. Considerações gerais

1. A proposta de revisão regulamentar colocada em consulta pública visa enquadrar as importantes alterações ocorridas ao nível tecnológico e de mercado, desde a última revisão regulamentar (2014) ao Setor Elétrico Nacional (SEN).
2. Nessa medida, a proposta em análise introduz alterações em todos os Regulamentos do SEN e propõe ainda uma fusão do Regulamento da Qualidade de Serviço da Eletricidade e do Gás Natural.
3. Considera-se que existe um conjunto de alterações importantes, passíveis de promover a concorrência e o bem-estar dos consumidores. Refira-se, contudo, que a proposta de revisão regulamentar em análise introduz, de forma geral, um conjunto de regras e procedimentos mais exigentes que poderão fragilizar a posição de pequenos operadores e novos entrantes. Nesse sentido, importa avaliar o impacto destes efeitos e equacionar medidas para os atenuar.

II. Regulamento de Relações Comerciais e Regulamento de Operação das Redes

4. A proposta de revisão do Regulamento de Relações Comerciais (RRC) pretende enquadrar regulamentarmente os recentes desenvolvimentos ocorridos, quer a nível nacional, quer a nível internacional, nos mercados elétricos grossistas e retalhistas.
5. Desde logo se salientam como principais alterações ao RRC:
 - a. **A concretização da figura do operador logístico de mudança do comercializador (OLMC);**
 - b. **O estabelecimento do conceito de gestor integrado de garantias (e riscos);**
 - c. **A possibilidade de determinados consumidores participarem na prestação de serviços de sistema.**
6. As alterações relativas à participação do consumo no mercado de serviços de sistema e a prestação das garantias encontram-se igualmente estabelecidas na proposta de revisão do Regulamento de Operação das Redes (ROR).
7. **A concretização da figura do OLMC** no RRC pretende enquadrar regulamentarmente a recente publicação do Decreto-Lei n.º 38/2017, de 31 de março, figura essa que já se encontrava prevista na legislação de bases do setor desde 2006. A AdC considera ser importante assegurar que a nova tarifa específica para a operação logística de mudança de comercializador não contribua para o aumento das tarifas de acesso às redes, pagas por todos os consumidores, em linha aliás com a preocupação que a própria ERSE pretendeu acautelar.
8. Com efeito, a transferência da atividade de mudança de comercializador de eletricidade, atribuída até agora à EDP Distribuição (EDPD), para a ADENE – Agência para a Energia, poderá ter associado um *trade-off* entre o previsível ganho de transparência e uma eventual perda de eficiência.
9. Será, desta forma, importante assegurar que a eventual perda de eficiência associada à transferência da atividade de mudança de comercializador de eletricidade para uma entidade que inevitavelmente não detém o mesmo nível de conhecimento do mercado da EDPD, não desencadeie aumentos tarifários (diretos ou por via dos ajustamentos), conforme aliás determina a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e o próprio Decreto-Lei em apreço.
10. A nova tarifa específica para a operação logística de mudança de comercializador de eletricidade, concretizada no Regulamento Tarifário (RT), visa recuperar os custos



incorridos pelo OLMC. O tipo de regulação proposto assenta num modelo de custos aceites ao nível dos custos de capital (CAPEX) e por incentivos, com a aplicação de uma metodologia de *revenue cap* ao nível do OPEX.

11. Ainda que esteja previsto que a base de custos a considerar para efeitos da determinação desta tarifa, no primeiro ano, tenha em consideração o custo médio incorrido pela EDPD nos últimos 3 anos (2012-2015) com a atividade de mudança de comercializador, destaca-se a importância de que os ajustamentos a incorporar nos proveitos dos anos seguintes não resultem em aumentos de custos para os consumidores.
12. O RRC estabelece, por outro lado, a figura de **Gestor de Garantias do SEN**, cuja atividade será atribuída ao operador da rede de transporte (REN), no âmbito das suas funções de gestor global do sistema. O ROR remete, por sua vez, os procedimentos relativos às garantias a prestar no âmbito dos contratos de adesão ao mercado de serviços de sistema para as disposições estabelecidas no RRC.
13. Considera-se que existem aspetos positivos a realçar relacionados com esta alteração regulamentar. Desde logo se destaca que a aferição integrada do risco permite aos comercializadores e produtores reduzirem os custos com a constituição das garantias, que antes estavam dispersas por várias entidades.
14. Realça-se ainda como positiva a alteração que determina que os incumprimentos ao nível dos contratos de uso de redes deixem de causar a suspensão do agente incumpridor do mercado de serviços de sistema.
15. Não obstante os aspetos positivos referidos anteriormente, a AdC entende que subsistem alguns aspetos que carecem de esclarecimento e que podem, no limite, ter um impacto nas condições concorrenciais de mercado.
16. A proposta de alteração do RRC (em complemento com a leitura do RT) não especifica qual o impacto da remuneração desta atividade nas tarifas de acesso às redes e, conseqüentemente, nos consumidores. Seria, dessa forma, importante que se esclarecesse que a presente alteração regulamentar não resultará em aumentos tarifários.
17. No que diz respeito à proposta de diferenciação entre entidades com histórico de cumprimento e entidades com atrasos ou incumprimentos, com repercussões ao nível das respetivas garantias a prestar, destaca-se a relevância de se assegurar que esta alteração não contribua, na prática, para criar uma assimetria entre os agentes incumbentes e os novos entrantes, passível de criar, ainda que inadvertidamente, uma barreira à entrada.
18. Dessa forma, os novos entrantes, sem histórico de faturação, não deverão ser penalizados face aos agentes incumbentes que, pela sua dimensão e estrutura, detêm à partida condições que lhes permitem apresentar esse registo de cumprimento, e assim obter menos requisitos em termos de garantias.
19. A proposta de extensão da **prestação de serviços de sistema a agentes de mercado agregadores de consumos**, que o RRC e o ROR estabelecem, marca um importante passo em direção aos objetivos de eficiência energética e de redução dos custos para o sistema.
20. Não obstante, a AdC entende existirem duas questões que, do ponto de vista da concorrência e do bem-estar do consumidor, deverão ser consideradas na atual proposta de revisão regulamentar.
21. Por um lado, é determinado que, no caso dos clientes ligados em Baixa Tensão Normal (BTN), estes apenas podem prestar serviços de sistema se tiverem equipamento de medição com desagregação mínima horária dos consumos, *i.e.*, se tiverem instalados



nas suas residências os chamados contadores inteligentes. A ERSE prevê, nesta matéria, que no próximo período regulatório cerca de 20% da base de clientes em BTN esteja equipada com contadores inteligentes.

22. Ainda que o custo dos contadores inteligentes seja hoje praticamente idêntico ao custo dos contadores tradicionais, nota-se que deve acautelar-se eventuais impactos ao nível das tarifas de uso da rede de distribuição. Sendo certo que se considera de grande importância promover mais participação no mercado dos serviços de sistema, seria útil conhecer o custo-benefício entre uma aceleração do alargamento dos contadores inteligentes aos clientes em BTN e a participação dos mesmos nos serviços de sistema.
23. Por outro lado, encontra-se previsto que os consumos que estejam abrangidos pelo serviço de interruptibilidade não possam prestar outros serviços de sistema, de modo a não permitir a existência de mecanismos de remuneração duplicada.
24. Nesta matéria, a AdC entende que a exclusão dos consumos que estejam abrangidos pelo serviço de interruptibilidade (tipicamente os clientes industriais) limita a participação num mercado com níveis de concentração muito elevados.
25. Na medida em que a utilização do serviço de interruptibilidade é, na prática, muito rara, a proposta de exclusão destes potenciais participantes no mercado de serviços de sistema representaria uma limitação importante de oferta.
26. Sem prejuízo de se acautelarem outras questões técnicas, caso se pretenda evitar a existência de mecanismos de remuneração duplicada, poder-se-ia determinar que nas situações em que o Gestor de Sistema enviasse uma ordem de redução de consumos no âmbito do serviço de interruptibilidade, estes clientes deixariam automaticamente de poder participar no mercado de serviços de sistema.
27. Assim, considera-se que, atendendo à relevância da promoção da concorrência e a eficiência do SEN, se justifica reconsiderar este aspeto da proposta da ERSE, permitindo a participação de clientes com interruptibilidade no mercado de serviços de sistema.
28. Ainda em âmbito de RRC, considera-se ser de reforçar a obrigação de separação de imagem entre o Operador da Rede de Distribuição e o Comercializador de Último Recurso. Do ponto de vista da concorrência, a semelhança de imagens tem servido para facilitar a confusão entre empresas pelos clientes, favorecendo o incumbente em desfavor dos entrantes. Considera-se assim que a efetiva separação deve acontecer com a maior celeridade possível.

III. Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações

29. A proposta de revisão do Regulamento de Acesso às Redes e às Interligações (RARI) vem antecipar a futura implementação dos regulamentos europeus¹ e o novo processo legislativo sobre o pacote "*Clean Energy for all Europeans*".
30. Do conjunto de alterações propostas ao RARI, a AdC destaca como positivo o alargamento da informação a prestar anualmente pelos operadores de rede à ERSE **sobre a implementação dos planos de investimento e respetivos projetos de investimento.**
31. Nesta matéria, a revisão regulamentar ao RARI propõe ainda que a ERSE possa **não reconhecer para efeitos de tarifas, ainda que entrados em exploração, aqueles projetos de investimento que não cumpram os pressupostos em que foram incluídos nos respetivos planos de investimento.**

¹ Nomeadamente o Regulamento (UE) n.º 2015/1222 da Comissão, de 24 de julho, que estabelece as Orientações para a Atribuição de Capacidade e Gestão de Congestionamentos, e o Regulamento (UE) n.º 2016/1719 da Comissão, de 26 de setembro, que estabelece Orientações sobre a Articulação de Capacidade a Prazo.

32. A AdC acompanha todas as alterações regulamentares que permitam, por um lado, reduzir a assimetria de informação entre os operadores de rede e as demais entidades e, por outro, dotar a ERSE de mais ferramentas para monitorizar eficazmente a efetiva implementação dos projetos de investimento já aprovados nos planos.
33. Adicionalmente, considera-se que seria útil estabelecer, em complemento, que os operadores de rede enviassem, anualmente, uma reavaliação das condições e pressupostos subjacentes aos projetos de investimento já aprovados mas ainda em fase de investimento, i.e., não entrados em exploração. Esta informação permitiria à ERSE avaliar a continuidade do projeto face às novas condições e os custos já incorridos e decidir sobre qual a parcela, se alguma, a reconhecer nas tarifas, evitando-se um avolumar de custos com impacto futuro na sustentabilidade do Sistema.

IV. Regulamento de Qualidade de Serviço

34. A proposta de fusão do Regulamento de Qualidade de Serviço (RQS) da eletricidade e do gás natural configura, provavelmente, a maior novidade deste pacote de alterações.
35. Esta proposta de alteração visa acompanhar a evolução do mercado e a existência, cada vez mais frequente, de ofertas duais que contemplam ofertas de eletricidade e gás natural. De referir que o RQS harmoniza as disposições e matérias que são comuns a ambos os setores, mas salvaguarda também aquilo que é específico a cada setor.
36. Nesse sentido, a AdC acompanha a proposta de harmonização do RQS por entender que beneficia a dinâmica de mercado e reduz a entropia para os agentes de mercado.
37. A proposta de revisão regulamentar propõe um conjunto de alterações ao nível de redução de prazos (*e.g.*, ativação/restabelecimento do fornecimento, assistência técnica, clientes prioritários) e introduz procedimentos/obrigações mais exigentes. Contudo, nota-se que é importante ponderar se estes novos requisitos podem, na prática, acentuar as assimetrias existentes entre os agentes incumbentes e os agentes de menor dimensão e conferir vantagens de incumbência.
38. Será, dessa forma, importante que se avalie o impacto que estas alterações terão nas condições concorrenciais de acesso ao mercado elétrico dos agentes de menor dimensão. A este respeito, poderá equacionar-se a possibilidade de medidas para atenuar as barreiras à entrada para novos entrantes/operadores de menor dimensão que poderão estar associadas a estas novas exigências (*e.g.*, à semelhança da diferenciação de requisitos existente para distribuidores/comercializadores com menos de 100 mil clientes ou no *pooling* de desvios para comercializadores de menor dimensão).