

Comentários da Autoridade da Concorrência às propostas de Plano de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2021-2025

1. Em 25 de fevereiro de 2021, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública as propostas de Plano de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2021-2025 (PDIRD-GN 2020), elaboradas pelos operadores dessas redes¹.
2. Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários à proposta em causa, sob uma ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores.

1. Horizonte temporal do parecer da ERSE e dos projetos de investimento

3. A ERSE refere que a presente consulta pública incide, apenas, nos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRD-GN 2020 a concretizar em 2021, 2022 e 2023 e que não constam dos PDIRD-GN anteriores, para o período 2019-2023 (PDIRD-GN 2018). Esses projetos de investimento representam cerca de 17% dos investimentos previstos nas propostas de PDIRD-GN 2020.
4. No mesmo sentido, a ERSE recomenda aos operadores das redes de distribuição de gás natural adiar para os próximos PDIRD-GN, para o período 2023-2027 (PDIRD-GN 2022), a inclusão dos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRD-GN 2020 a concretizar em 2024 e 2025. Esses projetos de investimento representam cerca de 33% dos investimentos previstos nas propostas de PDIRD-GN 2020.
5. A ERSE fundamenta essas opções com base nos seguintes argumentos:
 - (i) a ERSE considera existir um “*aparente desalinhamento*” entre as propostas de PDIRD-GN 2020 e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050)² e o Plano Nacional Energia Clima 2030 (PNEC 2030)³, cujas implicações considerou serem agravadas pelo elevado montante dos investimentos a concretizar em 2024 e 2025 e pelo longo período de amortização desses investimentos;
 - (ii) a ERSE considera não ser razoável colocar em causa os projetos de investimento a concretizar nos anos 2021 a 2023 e que constam já dos PDIRD-GN 2018, uma vez que esses planos foram avaliados e aprovados recentemente (em 16 de março de 2020); e
 - (iii) a ERSE considera expectável que, em 2022, o papel das redes de distribuição de gás e dos gases renováveis nas políticas energética e climática nacionais esteja mais claramente definido.
6. Nesse contexto, é de destacar que o carácter quinquenal dos PDIRD-GN pode influenciar a planificação dos investimentos pelos operadores das redes de distribuição de gás natural. De facto, é razoável considerar que a planificação para um determinado período (e.g., três anos) diferiria

¹ Operadores regionais: (i) Beiragás – Companhia de Gás das Beiras, S.A. (Beiragás), pertencente ao Grupo Galp; (ii) LisboaGás GDL – Sociedade Distribuidora de Gás Natural de Lisboa, S.A. (Lisboagás), pertencente ao Grupo Galp; (iii) Lusitaniagás – Companhia de Gás do Centro, S.A. (Lusitaniagás), pertencente ao Grupo Galp; (iv) REN Portugal Distribuição, S.A. (REN Portugal); (v) Tagusgás – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A. (Tagusgás), pertencente ao Grupo Galp; e (vi) Setgás – Sociedade de Distribuição de Gás Natural, S.A. (Setgás), pertencente ao Grupo Galp.

Operadores locais: (i) Dianagás – Sociedade Distribuidora de Gás Natural de Évora, S.A. (Dianagás), pertencente ao Grupo Galp; (ii) Duriensegás – Sociedade Distribuidora de Gás Natural do Douro, S.A. (Duriensegás), pertencente ao Grupo Galp; (iii) Medigás – Sociedade Distribuidora de Gás Natural do Algarve, S.A. (Medigás), pertencente ao Grupo Galp; (iv) Paxgás – Sociedade Distribuidora de Gás Natural de Beja, S.A. (Paxgás), pertencente ao Grupo Galp; e (v) Sonorgás – Sociedade de Gás do Norte, S.A. (Sonorgás).

² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2019.

³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2020.

consoante o horizonte temporal dos PDIRD-GN correspondesse a esse período ou a um período maior (e.g., cinco anos).

7. Adicionalmente, o parecer da ERSE sobre as propostas de PDIRD-GN deve constituir um instrumento à disposição do Governo no âmbito da tomada de uma decisão sobre a (não) aprovação dessas propostas. Nessa medida, destaca-se o risco inerente ao facto de a pronúncia da ERSE não abranger todos os projetos de investimento, nomeadamente caso os projetos de investimento sobre os quais a ERSE propõe o adiamento para os PDIRD-GN 2022 se mantenham nas propostas de PDIRD-GN 2020, a serem decididas pelo Governo.
8. Efetuados esses pontos prévios, desenvolvem-se alguns comentários mais específicos às opções da ERSE sobre o horizonte temporal do seu parecer.
9. No que respeita à (eventual) ausência de pronúncia da ERSE sobre os projetos de investimento a concretizar nos anos 2021 a 2023 e que constam dos PDIRD-GN 2018, é de notar que, em cada proposta de PDIRD-GN, os operadores das redes de distribuição de gás natural (re)avaliam os projetos de investimento constantes da proposta anterior. No caso das propostas de PDIRD-GN 2020, esse exercício traduziu-se na diminuição do valor de alguns investimentos previstos nos PDIRD-GN 2018.
10. Nesse contexto, destaca-se a importância da análise da ERSE a essa (re)avaliação, mesmo que os PDIRD-GN anteriores tenham sido aprovados. Essa análise contribui para a monitorização e o escrutínio das opções tomadas, à luz da informação entretanto tornada disponível.
11. No que respeita à (eventual) ausência de pronúncia da ERSE sobre os projetos de investimento a concretizar em 2024 e 2025, considera-se pertinente tomar em consideração a importância de ponderar o caso dos projetos de investimento cuja concretização continue em 2024 e 2025, mas que se tenha iniciado em anos anteriores. Considera-se, em particular, que se justifica equacionar a sua inclusão no conjunto de projetos de investimento objeto de análise pela ERSE.
12. A mesma consideração se tece para os projetos de investimento relacionados com a manutenção, a segurança e a qualidade de serviço das redes de distribuição de gás natural.
13. Mais se nota que os projetos de investimento cuja concretização inicie em 2024 e 2025 serão objeto de (re)avaliação no âmbito dos PDIRD-GN 2022.
14. Desenvolvem-se estas considerações para **(re)ponderação, pela ERSE, quanto às suas opções relativas aos projetos de investimento alvo de análise no seu parecer sobre as propostas de PDIRD-GN 2020.**

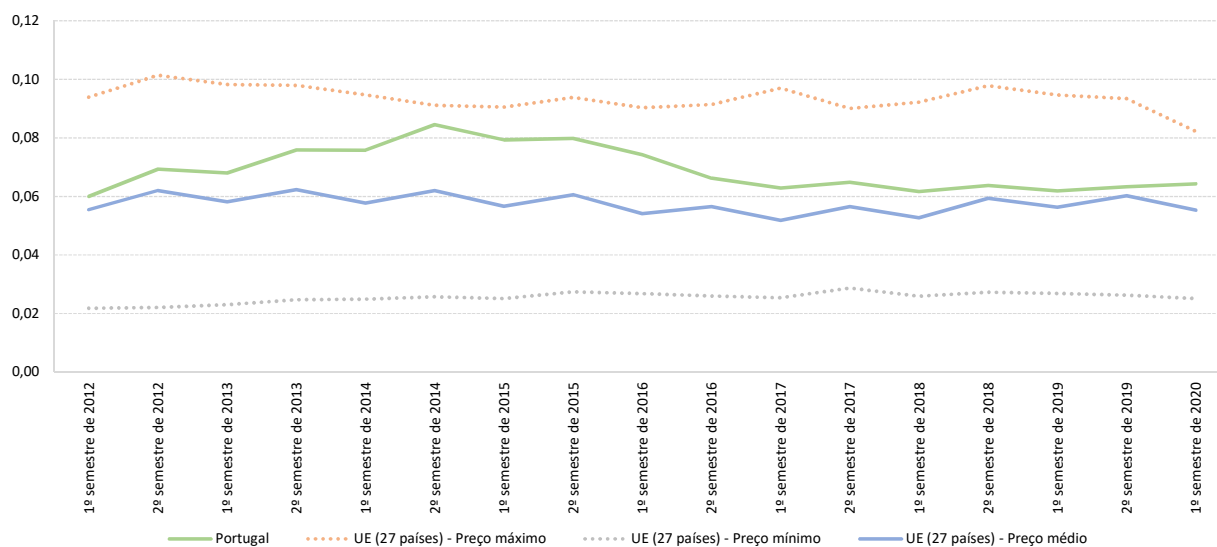
2. Financiamento dos projetos de investimento

15. As propostas de PDIRD-GN 2020 preveem investimentos dos operadores das redes de distribuição de gás natural cerca de 13% superiores face ao valor previsto nos PDIRD-GN 2018, em resultado, essencialmente, dos investimentos propostos pelo Grupo Galp. Esse contexto pode traduzir-se numa pressão adicional no sentido de aumento das tarifas de uso das redes de distribuição de gás natural, suportadas pelos consumidores.
16. **O esforço dos consumidores pode ser atenuado caso haja recurso a fundos disponibilizados pela União Europeia (UE) para cofinanciar, em particular, projetos que contribuam para a prossecução das suas políticas climática e energética.** Esses fundos visam a promoção do desenvolvimento de fontes de energia renováveis e de produtos e serviços energeticamente eficientes.
17. Nesse contexto, é de destacar que os projetos-piloto constantes das propostas de PDIRD-GN 2020 (que representam cerca de 7% dos investimentos previstos nessas propostas) contribuem diretamente para a transição para uma economia hipocarbónica. De facto, esses projetos visam a criação de condições nas redes de distribuição de gás natural para a incorporação, crescente, de gases renováveis.

3. Impacto dos investimentos nas tarifas de uso das redes de distribuição de gás natural

18. Identificam-se diversos fatores que podem motivar um aumento das tarifas de uso das redes de distribuição de gás natural, suportadas pelos consumidores. Esses fatores podem, em última instância, ter impacto na sustentabilidade do Sistema Nacional de Gás (SNG).
19. Note-se que os preços (excluindo impostos recuperáveis) do gás natural pagos pelos consumidores domésticos, em Portugal, são superiores ao respetivo preço médio verificado na UE (ver Figura 1).

Figura 1. Evolução dos preços (excluindo impostos recuperáveis), em €/kWh, do gás natural pagos pelos consumidores domésticos (banda D2: 20 GJ < consumo < 200 GJ)



Nota: O cálculo dos preços mínimo e máximo não toma em consideração o Chipre, a Finlândia e Malta, por falta de informação disponível sobre os preços aplicáveis nesses países.

Fonte: Eurostat (respetiva página da *Internet* consultada em 9 de abril de 2021).

20. Dos fatores em causa, é de destacar o facto de os investimentos dos operadores das redes de distribuição de gás natural previstos nas propostas de PDIRD-GN 2020 serem cerca de 13% superiores face ao valor previsto nos PDIRD-GN 2018, conforme suprarreferido⁴.
21. Realça-se, também, que, em março e julho de 2019, foram atribuídas oito novas licenças de distribuição de gás natural à Sonorgás – Sociedade de Gás do Norte, S.A. (Sonorgás) e, nesse contexto, foi aprovado um valor de 38,3 milhões de euros de investimentos a concretizar até 2023. A atribuição dessas licenças pode alargar a cobertura da rede de distribuição de gás natural da Sonorgás, tendencialmente, a regiões com menor densidade populacional, alojamentos sem pré-instalação de rede de gás canalizado e menor potencial de consumo.
22. Esses projetos de investimento podem, assim, levar ao aumento dos custos totais e dos custos unitários médios a recuperar pelas tarifas de uso das redes de distribuição de gás natural. Essas tarifas evoluem de forma inversamente proporcional à quantidade unitária de gás natural consumida, uma vez que os custos dos operadores das redes são maioritariamente fixos⁵.
23. Nessa medida, **destaca-se a importância de ponderar o risco de sobre-investimento nas redes de distribuição de gás natural**, atendendo, nomeadamente, ao seu potencial impacto nos custos suportados por todos os consumidores.

⁴ Ver parágrafo 15.

⁵ A maior parte desses custos corresponde ao custo com o capital (CAPEX), correspondendo a restante parcela desses custos aos custos de exploração (OPEX).

4. Impacto da evolução das políticas energética e climática da UE e nacional nos projetos de investimento

24. As políticas energética e climática da UE e nacional têm evoluído de forma acelerada e significativa, nomeadamente no que respeita ao papel das redes de distribuição de gás e dos gases renováveis.
25. Inicialmente, essas políticas previam compromissos de descarbonização a ser prosseguidos com base, em particular, na substituição do consumo de gás natural por consumo de energia elétrica, nos sectores residencial e dos serviços.
26. Contudo, recentemente, o consumo de gases renováveis e, em particular, de hidrogénio tem assumido um papel crescente nas políticas em causa, sendo de destacar a Estratégia Nacional para o Hidrogénio (EN-H2)⁶ e o facto de o Governo, no âmbito da aprovação dos PDIRD-GN 2018, ter salientado a importância de articular os PDIRD-GN com essa estratégia.
27. Adicionalmente, a atribuição, em março e julho de 2019, de oito novas licenças de distribuição de gás natural à Sonorgás⁷ tem subjacente a extensão da sua rede de distribuição de gás natural.
28. Nesse contexto, destaca-se que a expectativa da ERSE de, em 2022, o papel das redes de distribuição de gás e dos gases renováveis nas políticas energética e climática nacionais estar mais claramente definido, conforme suprarreferido⁸.
29. É, também, de notar que a eventual diminuição do consumo de gás pelos sectores residencial e dos serviços pode gerar um aumento das tarifas de uso das redes de distribuição de gás natural, que tendem a evoluir de forma inversamente proporcional ao número de consumidores.
30. Assim, **a importância de ponderação na avaliação dos projetos de investimento constantes dos PDIRD-GN é reforçada pela evolução, efetiva e prevista, do plano de transição energética nacional no âmbito da política energética da UE.**

5. Assimetria de informação entre os operadores das redes de distribuição de gás natural e as restantes entidades

31. Os operadores das redes de distribuição de gás natural, em virtude do maior conhecimento técnico que detêm, possuem uma considerável e relevante vantagem de informação face às restantes entidades, em particular atenta a elevada complexidade técnica inerente aos PDIRD-GN. Essa situação tem implicações ao nível da avaliação do impacto ambiental, social e económico dos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRD-GN e, conseqüentemente, é determinante para a decisão sobre a (não) aprovação dessas propostas.
32. Assim, **reitera-se⁹ a importância de incorporar em cada PDIRD-GN uma avaliação (*ex-post*) dos projetos de investimento constantes do PDIRD-GN anterior e do nível de cumprimento dos objetivos que esses projetos de investimento propunham atingir¹⁰**, com o propósito de mitigar a assimetria de informação em causa.

6. Grau de conciliação e harmonização das propostas

33. É crucial que os PDIRD-GN aprovados apenas incluam projetos de investimento que, de forma fundamentada, se tenham considerado necessários, adequados, proporcionais e economicamente racionais.

⁶ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 63/2020.

⁷ Ver parágrafo 21.

⁸ Ver alínea (iii) do parágrafo 5.

⁹ Face aos [comentários da AdC às propostas de PDIRD-GN 2018](#), de 7 de fevereiro de 2019.

¹⁰ Nesse contexto, cada PDIRD-GN deveria incluir, nomeadamente: (i) o estado de implementação dos projetos de investimento; (ii) a comparação entre o valor dos investimentos realizado e o respetivo valor previsto; e (iii) a comparação entre o custo-benefício *ex-post* dos projetos de investimento e a respetiva estimativa *ex-ante*.

34. Para tal, é indispensável realizar uma avaliação comparativa de todos os projetos de investimento constantes dessas propostas. Uma vez que os operadores de redes de distribuição de gás natural atuam em regiões significativamente distintas, a viabilidade e o rigor do exercício em causa dependem, em larga medida, da existência de aspetos comuns às propostas de PDIRD-GN.
35. Nesse sentido, as propostas de PDIRD-GN têm apresentado um grau crescente de conciliação e harmonização ao nível da estrutura e do conteúdo e, conseqüentemente, a sua qualidade tem tido uma evolução positiva. A esse propósito, realça-se o maior detalhe na valorização dos benefícios associados aos novos projetos de investimento constantes das propostas de PDIRD-GN.
36. É, assim, de destacar a importância de **manter a evolução no sentido de maiores conciliação e harmonização das propostas de PDIRD-GN**, em particular ao nível das metodologias e dos critérios de seleção de projetos de investimento e ao nível dos pressupostos utilizados para estimar a procura de gás natural.

13 de abril de 2021