

Comentários da AdC à Consulta Pública da Proposta de Revisão Regulamentar do Setor do Gás Natural

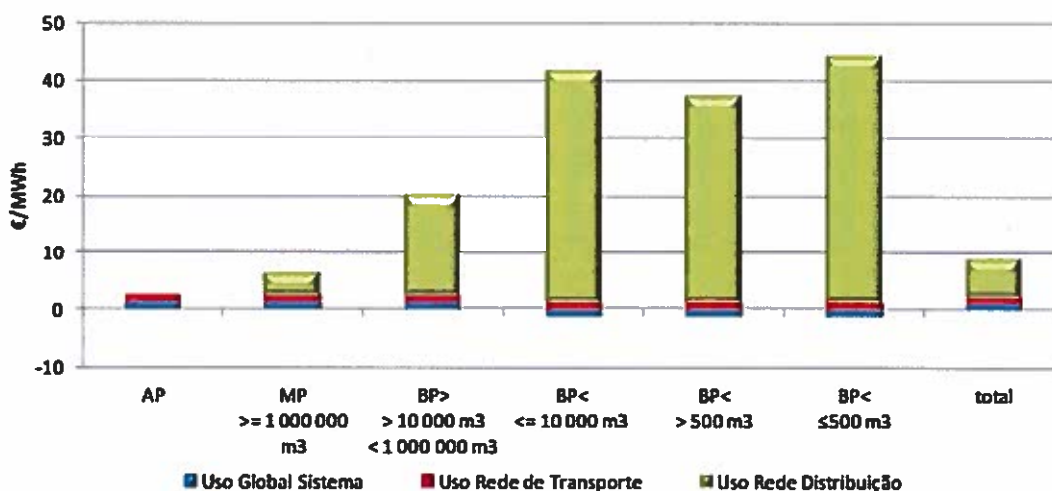
I. Aplicação de tarifas de acesso às Redes em AP (Alta Pressão) a clientes ligados às redes de MP (Média Pressão)

No contexto prévio à intervenção regulatória da ERSE no sector do gás natural, os distribuidores de gás natural adotaram esquemas de preços para o fornecimento de clientes finais baseados em escalões de consumo. A escolha do nível de pressão de ligação pertencia aos distribuidores e não aos clientes, atendendo também à possibilidade de existirem gamas de consumo que podem ser servidas, indistintamente, por gasodutos de diferentes níveis de pressão. Nessa medida, até à introdução da nova estrutura tarifária adotada pela ERSE, aos clientes não pertencia nenhuma opção sobre o nível de pressão de ligação à rede.

A ERSE, em 2008, veio a escolher uma estrutura tarifária estruturada em torno do nível de pressão do acesso às redes, havendo escalões de consumo apenas nas redes de baixa pressão, nomeadamente quatro escalões nos consumidores domésticos e dois escalões nos consumidores não domésticos (neste último caso, diferenciando somente consumos entre 10 mil e 100 mil m³/ano e 100 mil e um milhão m³/ano).

A variação de tarifas entre níveis de pressão é muito significativa (*vide* figura seguinte), pelo que a mudança de estrutura tarifária provocou importantes efeitos nos consumidores não domésticos. Aqueles a quem o distribuidor teria escolhido no passado o nível de pressão superior foram fortemente beneficiados com reduções tarifárias. Pelo contrário, aqueles a quem o distribuidor tinha optado por um nível de pressão inferior, foram potencialmente prejudicados pela nova estrutura tarifária do acesso às redes.

Preço médio das tarifas de Acesso às Redes, em 2015-2016



Fonte: ERSE

A reação dos consumidores industriais aos incentivos tarifários definidos pela nova estrutura tarifária adotada pela ERSE foi requerer novas ligações, para o nível de pressão que economicamente se justificava para o seu nível de consumo (independentemente de a ligação de que já dispunham poder dar resposta integral às suas necessidades de consumo).

As novas ligações gerariam necessariamente um aumento de custos para o sistema em geral (o consumo mantinha-se mas a base de capital aumentava, em virtude do custo das novas

ligações; no caso da rede de nível de pressão inferior, o consumo descia fazendo crescer o nível médio da tarifa desse nível de pressão), pelo que a ERSE optou por definir limiares de consumo a partir dos quais um consumidor servido num determinado nível de pressão, poderia optar pela tarifa do nível de pressão imediatamente superior. Assim, aos consumidores em BP> foi oferecida a opção de escolher a tarifa de média pressão quando ultrapassem 1 milhão de m³/ano e no caso dos consumidores em Média Pressão foi oferecida a opção de escolher a tarifa de Alta Pressão para consumos superiores a 50 milhões de m³/ano.

A crise económica veio a destabilizar os níveis de atividade das empresas, o que teve reflexos em reduções dos consumos, obrigando os consumidores, que teriam escolhido o nível de pressão superior, a regressarem ao nível de pressão a que se encontram ligados, com o conseqüente agravamento de preços de acesso. Em 2014, a ERSE reviu a regra para que a mesma fosse aplicada considerando uma série de 12 meses, a escolher no horizonte temporal dos últimos 3 anos. Ainda assim, tal como refere a ERSE no texto da consulta, continuaram a registar-se pedidos de ligações de nível superior.

No entender da AdC, as diferenças entre níveis tarifários do acesso em BP> e em MP e do acesso em MP e em AP são muito significativos. Uma variação pequena de quantidade na fronteira do 1 milhão m³/ano ou na fronteira dos 50 milhões de m³/ano, que provoque a mudança de escalão, gera uma redução significativa ou aumento significativo das tarifas de acesso. Não se vislumbra que a variação de preço em causa possa estar relacionada com variações nos custos, o que tem um efeito discriminatório entre consumidores.

Por outro lado, o documento não parece fundamentar de forma clara a escolha do limiar de consumo (1 milhão m³/ano para descer para o preço do acesso em MP ou 50 milhões de m³/ano para descer para o preço do acesso para AP).

No texto da consulta, a ERSE apresenta um conjunto de cálculos em que avalia a diferença entre o benefício de obter um tarifário em AP e o custo de ligação de uma nova ligação em AP para clientes atualmente ligados em MP, em que entra em consideração com a distância dos consumidores à rede de nível superior para avaliar o custo da nova ligação. A AdC entende que a adoção da distância do consumidor à rede superior para definir critérios de elegibilidade à opção de escolher o tarifário de nível superior levanta também questões. De facto, os clientes atuais, quando escolheram a localização das suas unidades de consumo, não tinham disponível esse critério para definir as suas opções de localização. A introdução de fatores de distância introduziria assim uma certa arbitrariedade na forma como se concede o acesso a uma opção que se traduz num benefício muito significativo no preço do acesso às redes.

Por fim, a escolha de uma série de 12 meses nos últimos três anos não garante a manutenção permanente no nível de acesso superior quando a quebra de atividade é duradoura e pode também discriminar entre consumidores, na medida em que se admite o critério mais favorável ao consumidor, quando outros não têm direito a ter acesso a um benefício tão significativo como aquele que se obtém quando se opta por uma tarifa de acesso substancialmente mais barata.

Nessa medida, a AdC sugere à ERSE que procure soluções alternativas àquelas que têm vindo a ser adotadas, no sentido de evitar o caráter eventualmente discriminatório das soluções que até agora têm vindo a ser adotadas no acesso às redes. Tais soluções devem promover a mais eficiente utilização possível das redes existentes, eliminando os atuais incentivos (i) ao desperdício (na proximidade dos limites de volume, é economicamente rentável queimar o gás em vez de descer a um patamar de preços unitários superiores) e (ii) à requisição de novas ligações a redes de tarifa inferior apesar de existir capacidade suficiente em redes de pressão mais baixa.

II. Mecanismo de incentivo às trocas reguladas de GNL

A ERSE pretende modificar o mecanismo de trocas reguladas no terminal de GNL de Sines. O objetivo deste mecanismo é facilitar o acesso ao terminal de Sines a pequenos utilizadores,

permitindo a esses utilizadores conseguir gerir de uma forma mais espaçada no tempo os quantitativos de gás recebidos de navios metaneiros, com base em trocas, com preço regulado, com o comercializador do SNGN (o importador histórico).

Este mecanismo foi originalmente desenhado com vista a reduzir barreiras à utilização do terminal de Sines e assim reduzir barreiras à entrada no mercado nacional de gás natural, por forma a fomentar a concorrência na importação grossista de gás natural.

A proposta da ERSE vem reduzir o limiar de acesso ao Mecanismos de Trocas Reguladas de 2 para 1 TWh/ano, o que permite alargar o acesso a este mecanismo a comercializadores de menor dimensão, o que se entende como positivo.

A ERSE propõe ainda que o valor das existências inerentes ao processamento do GNL descarregado resulte do *stock* médio de armazenamento do terminal de GNL de Sines deduzido das existências mínimas técnicas dessa infraestrutura, do *stock* necessário para operações de trasfega (exportação do GNL, por navio metaneiro, antes importado, atividade que recentemente tem crescido) e do *stock* comercial de gás natural. Segundo o documento da consulta pública, a alteração do critério de cálculo do processamento do GNL descarregado, com a dedução das trasfegas, permitirá reduzir o preço do mecanismo de trocas reguladas, e assim facilitar o acesso à sua utilização, aspeto que se considera igualmente positivo.

No entendimento da AdC, seria importante considerar medidas adicionais para fomentar a utilização do terminal de Sines por mais utilizadores. Quanto maior for o número de utilizadores do terminal de Sines, maior será o número de operadores que atuam no mercado grossista nacional. Quanto maior for o número de utilizadores do terminal de GNL de Sines, em particular utilizadores que operem também em Espanha, também maior será o nível de integração de mercados entre Portugal e Espanha.

Para facilitar o acesso ao terminal de Sines a mais utilizadores, e tal como anteriormente sugerido no parecer da AdC à Consulta Pública do PDIRGN 2015 (Plano Decenal Indicativo de Desenvolvimento e Investimento da Rede Nacional de Transporte, Infraestruturas de Armazenamento e Terminais de GNL para o período 2016-2025), propõe-se que se avaliem outras medidas destinadas a permitir o acesso a gás em Sines – por exemplo, leilões parciais, anuais e spot/por carga, sobre os contratos de gás do comercializador do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN) com entrega em Sines – ou a alargar as opções quanto aos destinos a dar ao gás disponível em Sines – por exemplo, mecanismos de intercâmbio de gás entre Portugal e Espanha, tendo como contraparte do comercializador do SNGN, como complemento ao mecanismo de trocas reguladas que a ERSE propôs rever na presente consulta pública.

III. Incentivos à ligação de Polos de Consumo

O parecer da AdC à consulta pública do PDIRD-GN 2015-2019 (Plano de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2015-2019) foi crítico dos incentivos à reconversão de fogos que são concedidos na expansão das redes a novos polos de consumo e que integram a base de ativos regulados a remunerar pelas tarifas.

De facto, um subsídio à reconversão de fogos de habitação para gás natural distorce a concorrência entre formas de energia, favorecendo o gás natural em relação a outras fontes.

Pelo exposto, a AdC entende que se deveria ponderar a eliminação, ainda que faseada, dos incentivos à reconversão de fogos, um subsídio que, entre os países europeus, apenas é aplicado em Portugal, e que representa também um subsídio cruzado entre consumidores (os consumidores que já dispõem de canalização de gás nas suas instalações custearam essa instalação no preço de compra ou de aluguer do imóvel, enquanto os consumidores beneficiários do subsídio recebem uma comparticipação no custo dessa instalação).

Por outro lado, o atual modelo resulta numa distorção na concorrência existente entre o gás natural e as fontes de energia alternativas que, mesmo não pertencendo necessariamente ao mesmo mercado do produto, exercem alguma pressão concorrencial sobre o gás natural. Este

modelo poderá resultar em distorções de mercado particularmente elevadas, sobretudo no atual contexto de evolução tecnológica em que começam a surgir alternativas de produção descentralizadas, menos poluentes e economicamente viáveis sem subsidiação.

IV. Mecanismos de atenuação do impacto dos ajustamentos

A ERSE pretende introduzir dois mecanismos de atenuação do impacto dos ajustamentos ao nível dos proveitos das infraestruturas reguladas. Um mecanismo é dirigido à atividade de armazenamento subterrâneo de gás natural e é semelhante ao já implementado para o Terminal de GNL. Outro mecanismo diz respeito às redes de transporte e às redes de distribuição de gás natural.

No caso do armazenamento subterrâneo de gás natural, a proposta da ERSE propõe diluir os custos com os ajustamentos originados por faturações inferiores aos proveitos regulados pelas restantes infraestruturas do sistema, passando, parcialmente, custos do armazenamento subterrâneo para a tarifa de uso global do sistema.

No caso das redes de gás natural, a ERSE propõe a aplicação de um mecanismo que permita anular, parcial e temporariamente, o impacto dos ajustamentos nos proveitos unitários. O mecanismo proposto pela ERSE deverá apenas atuar a partir de um determinado nível predefinido de impacto tarifário. A recuperação dos proveitos terá um horizonte temporal em linha com a duração do período regulatório e será financeiramente neutral (*i.e.*, sobre os valores diferidos serão aplicados juros). A ERSE sinaliza na proposta de revisão regulamentar que pretende evitar que este mecanismo distorça o sinal custo a transmitir aos consumidores ou que permita o avolumar dos montantes de custos a recuperar pelas tarifas.

As propostas da ERSE pretendem adaptar a implementação do modelo de remuneração baseado numa taxa de remuneração fixa sobre a base de ativos regulados ao cenário de estagnação de consumos e de sobrecapacidade que se vem notando desde o fim da década passada, diferindo no tempo ou socializando no acesso às redes a recuperação dos proveitos que não se consigam obter pela faturação do exercício económico.

Com a queda de utilização das infraestruturas reguladas, fruto da quebra geral do consumo, torna-se inviável manter tarifas competitivas e ao mesmo tempo manter as remunerações fixas dos ativos regulados. Esta situação é mais crítica quando as infraestruturas se encontram em expansão (*i.e.*, quando a base regulada de capital se alarga) mas o consumo se mantém, como é o caso do armazenamento subterrâneo ou também do terminal de GNL, quando expandiu a sua capacidade de armazenamento já em contraciclo face à evolução da atividade económica.

Nas infraestruturas que não constituem monopólios naturais, como é o caso do terminal de GNL e do armazenamento subterrâneo, relativamente aos quais consumidores/utilizadores grossistas têm alternativas, fazer subir o preço pode originar desvios de procura para outras infraestruturas alternativas.

A solução proposta pela ERSE para o armazenamento subterrâneo, já em aplicação no terminal de GNL, introduz um mecanismo de subsidiação cruzada entre infraestruturas, induzindo potenciais agravamentos dos custos de acesso às redes (os monopólios naturais), no sentido de acomodar custos ociosos de infraestruturas que não são monopólios naturais (neste caso, o terminal de GNL e o armazenamento subterrâneo).

No caso das redes de transporte e distribuição, o mecanismo proposto assenta no diferimento no tempo da recuperação dos proveitos considerados em dívida – porque a taxa de remuneração se mantém – criando o risco do avolumar da dívida, com potencial impacto sobre a sustentabilidade financeira do setor. Com efeito, não havendo retoma de consumos, mantendo-se o consumo estagnado, não será possível manter as tarifas de acesso às redes em níveis controlados no momento em que se procure amortizar os valores em dívida. Os cenários de evolução da procura atualmente disponíveis – no cenário base do PDIRGN 2015, recentemente discutido, estima-se um crescimento médio de 1% ao ano até 2020 – não

permitem estabelecer como provável um crescimento da procura que permita mitigar os riscos identificados nesta proposta da ERSE.

O problema central dos mecanismos propostos pela ERSE reside essencialmente no modelo de remuneração baseado numa taxa de retorno fixa, que anula o risco do investidor em relação a desvios de procura, transferindo esse risco, integralmente, para os consumidores e utilizadores das redes e restantes infraestruturas reguladas.

Ao socializar ou diferir no tempo a recuperação de proveitos, a proposta da ERSE mais não faz que desviar para os consumidores os custos de decisões passadas que não se revelam na atualidade economicamente eficientes, dado a estagnação geral do consumo.

Na verdade, mantendo-se a procura estagnada será muito difícil garantir as taxas de retorno no investimento que a regulação definiu, seja no próximo ano, seja no médio prazo.

Já o modelo de *price cap* permite promover uma partilha mais equilibrada dos riscos, garantindo uma menor volatilidade dos custos para os consumidores. Os riscos associados a esse modelo em matéria de investimento inferior ao ótimo fazem menos sentido no contexto de uma procura em queda (ou que, pelo menos, não é previsível que venha a aumentar nos próximos anos) e podem também ser corrigidos por incentivos à qualidade de serviço.¹

A AdC vem assim reiterar a posição já apresentada em anteriores consultas públicas, de recomendar à ERSE que pondere sobre uma eventual modificação do modelo de regulação dos proveitos, de molde a permitir uma partilha do risco menos assimétrica e incentivos que não induzam o sobreinvestimento. A manter-se o modelo de regulação dos ativos em presença, sendo o investidor imunizado do risco, a remuneração dos ativos regulados deve-se aproximar da remuneração das aplicações sem risco. As necessárias modificações no modelo e/ou condições de remuneração fariam sentido no contexto da revisão tarifária que ocorre brevemente, coincidente com o início de um novo período regulatório, à semelhança do efetuado no caso da eletricidade a partir do início de 2015.

Assim, ao invés de procurar soluções que difiram no tempo ou socializem os custos das infraestruturas, sugere-se que se encontrem alternativas no próprio modelo de remuneração que garantam uma partilha mais equilibrada dos riscos de exploração, aceitando que as remunerações dos ativos possam variar com o ciclo económico, ao invés do que acontece atualmente, em que às remunerações são fixas e as tarifas são anti-cíclicas – crescem nas recessões e reduzem nas expansões económicas.

A presente análise deve também ser contextualizada na avaliação dos níveis de preços em Portugal em comparação com outros países europeus. De facto, no primeiro semestre de 2015, os preços do gás natural seriam os mais altos da Europa na maior parte dos escalões de consumo considerados nas estatísticas do Eurostat, matéria que deve gerar a necessária reflexão sobre o modo de melhorar o desempenho da regulação e dos mercados em prol do bem-estar dos consumidores.

V. Relações contratuais com consumidores – Períodos de fidelização

Em matéria de fidelização, e atendendo à informação disponível, a AdC concorda com a proposta da ERSE de não se impor, neste momento, um determinado limite máximo para a duração do período de fidelização. Com efeito, atendendo aos efeitos negativos que a redução da mobilidade dos clientes pode ter nas condições de concorrência de mercado, a razoabilidade da existência de um período de fidelização deve justificar-se apenas por referência à prestação

¹ As vantagens e desvantagens do modelo de remuneração baseado em custos aceites, atualmente em aplicação, e do modelo alternativo de *price cap*, podem ser analisadas nas tabelas que a ERSE apresentou em consulta pública de 2001. Vide ERSE, “Revisão dos Regulamentos do Sector Eléctrico - Documento de Discussão”, 2001.

de um benefício acrescido ao cliente. Adicionalmente, as eventuais obrigações de pagamento por cessação antecipada do contrato devem ser proporcionais, devendo ainda assegurar-se que toda a informação pré-contratual e contratual identifica de forma clara a duração do período de fidelização, as eventuais obrigações de pagamento por cessação antecipada do contrato e a forma como se calcula o valor dessas obrigações de pagamento, em linha com a proposta que a ERSE apresentou na presente revisão regulamentar.

Essa transparência poderia ser reforçada caso esta informação constasse igualmente dos documentos de faturação.

VI. Indexação de preço no contrato de fornecimento

A legislação setorial veio impedir a indexação às tarifas transitórias (Decreto-Lei n.º 74/2012, de 26 de março, artigo 4.º, n.º 6, de acordo com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2015, de 30 de janeiro), sob pena da nulidade da cláusula contratual que previsse esse mecanismo de indexação, por forma a evitar o potencial alinhamento dos comercializadores em torno da evolução do preço da tarifa transitória.

Na presente revisão regulamentar, a ERSE vem reproduzir a inibição da indexação de preços à tarifa transitória e, de acordo com o texto do documento justificativo, veio estender a possibilidade do cliente denunciar o contrato de forma livre e sem encargos por cessação antecipada sempre que haja uma revisão do preço do contrato por aplicação de regras ou cláusulas de indexação acordada.

Em mercados concentrados, de produto homogéneo, com transparência de preço e barreiras à entrada, como é o caso do mercado de gás natural, a existência de fornecimentos à tarifa transitória, regulada, pode criar pontos focais de alinhamento entre comercializadores. A mera proibição do alinhamento automático à tarifa transitória pode revelar-se ineficaz já que os comercializadores podem formar livremente os preços e podem utilizar outros critérios que façam aproximar o respetivo preço ao preço regulado.