

“89.ª Consulta Pública - Incentivo para a aquisição de gás natural pelo comercializador de último recurso grossista em mercado”

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, que dispôs sobre a organização e funcionamento do Conselho Tarifário¹ (CT), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 57-A/2018, de 13 de julho “(...) *órgão consultivo específico para as funções da ERSE relativas a tarifas e preços.*”²

Ao Conselho Tarifário compete, através das suas secções especializadas - setor elétrico e setor do gás natural emitir parecer sobre a aprovação e revisão dos regulamentos tarifários, bem como sobre a fixação de tarifas e preços, parecer este que é aprovado por maioria e não tem carácter vinculativo.

O Conselho de Administração da ERSE enviou ao Conselho Tarifário o documento³ **“89.ª Consulta Pública - Incentivo para a aquisição de gás natural pelo comercializador de último recurso grossista em mercado”**, solicitando emissão de Parecer até 25/maio/2020.

No decurso da elaboração deste parecer foram solicitados esclarecimentos adicionais à ERSE, tendo os mesmos sido prestados em reunião realizada no dia 20/maio/2020 por videoconferência.

Assim, a Secção do Sector do Gás Natural do Conselho Tarifário emite o seguinte parecer:

1. Enquadramento

A presente proposta submetida a consulta pública pela ERSE, tem como finalidade operacionalizar o incentivo para a aquisição de gás natural em mercado, pelo Comercializador de Último Recurso Grossista (CUR_G), que atualmente se encontra previsto nos artigos 99.º e seguintes, e a sua publicação está consagrada no n.º 4 do artigo 122.º do Regulamento Tarifário (RT) do setor do gás natural (SNGN).

De facto, desde 2013 que o RT do setor do gás natural prevê um mecanismo de aquisição eficiente de energia em mercado, em virtude de uma alteração decorrente da publicação do Decreto-Lei nº 231/2012, de 26 de outubro, que procedeu à terceira alteração do Decreto-Lei nº 140/2006, de 26 de junho. No entanto, a necessária subregulamentação deste mecanismo não tinha sido até ao momento aprovada pela ERSE.

2. Apreciação na Generalidade

O CT considera o aprovisionamento de gás natural pelo CUR_G de especial relevância, dada a sua natureza progressiva de garante de fornecimento ao segmento de mercado dos consumidores vulneráveis, ou daqueles que não tenham possibilidade de contratação em regime de mercado por ausência de propostas.

¹ Doravante abreviado por CT.

² Cf. artigo 45º dos Estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 57-A/2018, de 13 de julho

³ N/Ref.ª: PCA da ERSE, 12 de maio de 2020

No entanto, o anterior não deverá ser utilizado como base para a aprovação de regulamentação que crie desigualdades no setor, considerando nomeadamente a impossibilidade legal existente de retorno dos clientes que tenham optado pelo regime de mercado ao comercializador de último recurso retalhista (CUR_R), uma mudança que atualmente apenas é possível no setor elétrico.

O CT considera existir uma falta de detalhe na proposta da ERSE, nomeadamente:

- Do ponto de vista quantitativo, por exemplo volumes a adquirir pelo CUR_G , dimensão financeira dos incentivos, novos custos próprios do CUR_G , demonstração da aplicação do mecanismo com dados reais de 2018 e 2019, com cenarização assente em valores hipotéticos de evolução do preço do GN no MIBGÁS e nos *Take or Pay (ToP)*;
- Dos procedimentos administrativos a considerar, como sejam registo no MIBGÁS, contratação de acessos, condições contratuais a montante com fornecedores e a jusante com os CUR_R , como discutido na Especialidade, e que não foram ultrapassados pelos esclarecimentos prestados pela ERSE na reunião mantida com o CT em 20 de maio, inviabiliza a possibilidade do CT realizar uma análise conclusiva sobre os méritos e efeitos do mecanismo agora proposto.

Adicionalmente, o CT considera que o prazo concedido para emissão de parecer a um mecanismo desta natureza e complexidade, é manifestamente reduzido (solicitação a 12 de maio para emissão de parecer até dia 25 de maio).

O CT salienta que a possibilidade de aprovisionamento pelo CUR_G baseado em mecanismos de mercado está estabelecida no Decreto-Lei n.º 231/2012, de 26 de outubro, e incorporada na revisão do RT, aprovada em 2013 (Regulamento n.º 139-E/2013, publicado no Diário da República de 16 de abril).

No entanto, no processo de avaliação da proposta, não se tornou evidente que, decorrido um período de mais de 7 anos desde aquelas alterações, exista uma situação fundamentada de urgência que obrigue à imediata regulamentação deste mecanismo, sem uma adequada discussão e análise das implicações associadas, quer em termos de custos, quer da identificação das questões legais, regulamentares e administrativas associadas que cumpre satisfazer previamente.

O CT salienta ainda que a preocupação com a aderência da tarifa de energia praticada no mercado regulado está espelhada na revisão regulamentar ao RT recentemente aprovada, e que permitirá a sua revisão trimestral, como analisado na Especialidade.

II

ESPECIALIDADE

1. Estabilidade Regulatória e Oportunidade da Revisão Regulamentar

Na lógica de defesa da estabilidade e da previsibilidade regulatórias, o CT não pode deixar de avaliar negativamente o processo e calendário desta proposta de revisão regulamentar.

Com efeito, a mesma surge em pleno processo de discussão e aprovação de tarifas e preços, bem como de fixação dos proveitos permitidos para o Ano Gás 2020-21, a concluir até ao fim do mês de maio, introduzindo-se, assim, uma indefinição que se considera inadequada.

Acresce que o CT emitiu a 30 de abril de 2020 parecer sobre a referida proposta de tarifário para o AG2020-21, bem como a 16 de abril de 2020 parecer sobre a proposta de revisão extraordinária do Regulamento Tarifário do SNGN acima referida.

Releva-se que esta proposta de revisão do RT versa sobre a metodologia de verificação e correção trimestral da Tarifa de Energia do CUR_G, podendo agora a ERSE dispor de um instrumento que lhe permitirá atuar sobre as Tarifas Transitórias de Venda a Clientes Finais (TTVCF) aplicadas pelos CUR_R, em caso de desalinhamento relevante com os preços no mercado grossista.

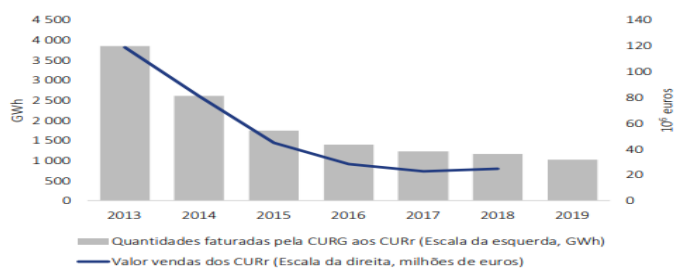
Ou seja, no prazo de 1 mês, observa-se que a ERSE apresenta duas propostas de revisão regulamentar incidindo sobre o mesmo assunto, sendo que enquanto a primeira foi enquadrada com a proposta de tarifário como é desejável, a proposta agora em discussão surge isoladamente e após a emissão do parecer sobre a proposta de tarifas e preços⁴, prejudicando a avaliação dos seus impactos, especialmente quando se verifica que a ERSE pretende que este mecanismo seja de aplicação imediata.

Deste modo, o CT considera que, a bem das referidas previsibilidade e estabilidade regulatórias, a ERSE deveria, numa primeira fase, conceder ao mecanismo proposto em abril de verificação trimestral da Tarifa de Energia, um período temporal que permitisse aferir da sua adequação e efetividade, antes de introduzir uma nova alteração ao RT que altera o equilíbrio e conceitos em que a sua proposta de tarifas e preços foi apresentada e que foram considerados pelo CT no Parecer que sobre esta emitiu.

Importa salientar que este mecanismo se aplicará à aquisição de 0,9TWh de GN (9% do consumo global de GN, excluindo Centros Electroprodutores - CEP), destinados a 240 Mil clientes (38% PME; 44% domésticos e 18% industrial), abastecidos pelos CUR_R no ano gás 2020-2021.

⁴ Salientando o CT a inexistência de qualquer referência na Proposta de Tarifas e Preços de que iria ser apresentada.

Figura 3-1 – Montantes faturadas pelo CURg aos CURr



Fonte: ERSE, Galp

Figura 3-2 – Comparação entre as quantidades faturadas pelo CURg e o consumo de gás natural em Portugal



2. O papel do MIBGAS

O MIBGAS começou a operar em Espanha em dezembro de 2015, em antecipação à entrada em vigor do Código Europeu de Rede de Balanço, em outubro de 2016, que implica, entre outras condições, a existência de um mercado organizado em pleno funcionamento.

Desde então este mercado tem vindo a ganhar dimensão, tendo atualmente liquidez, sobretudo nos dias úteis da semana, e, como consequência, começa a constituir-se como referência para transações dentro do sistema espanhol, mantendo-se o TTF⁵ (*hub* sediado nos Países Baixos) como a referência transversal para o mercado interno europeu.

Contudo, o MIBGAS implica uma entrega física das quantidades transacionadas dentro do sistema espanhol de gás natural pelo que, qualquer agente português que pretenda adquirir gás naquele mercado, deve registar-se como membro e, paralelamente, contratar capacidade de transporte que lhe permitam transitar o gás adquirido até à entrada do sistema português.

⁵ Title Transfer Facility, dos Países Baixos

Os produtos de capacidade podem ser adquiridos em várias maturidades distintas, de anual a intra-diária, com preços que variam em função dessa maturidade, mas também do mês de aplicação.

Adicionalmente, este mercado organizado coexiste com outras formas de aprovisionamento de gás natural, seja por gasoduto a partir da Argélia, França e mesmo Portugal, ou por navios metaneiros de GNL.

Desta forma, as variações dos preços no MIBGAS, um mercado de entrega física dentro do sistema espanhol, são em grande medida função das condições que afetam a oferta e a procura naquele mercado.

Neste contexto, e como tem vindo a ser referido pelo CT em pareceres anteriores, o MIBGAS nos termos em que hoje existe, não pode servir de preço de referência para o mercado português nem permite aos consumidores portugueses, designadamente aos do segmento doméstico, usufruírem da existência de um maior número de comercializadores a atuar em mercado.

Efetivamente, os requisitos necessários para se atuar no MIBGAS, quer do ponto de vista económico quer de conhecimento técnico, impedem comercializadores de menor dimensão de acederem a esta forma de aprovisionamento, o que não aconteceria se nesta data já existisse um polo português.

Considera o CT que a ERSE deve concentrar esforços de atuação junto das entidades relevantes de forma a assegurar que o polo português do mercado venha a ser uma realidade o quanto antes, como recorrentemente tem instado nos seus pareceres⁶.

Só desta forma se conseguirá desenvolver uma referência de preço inequívoca e transparente para o mercado nacional, contribuir para a competitividade e diversidade das ofertas em mercado, especificamente para o segmento de consumidores residenciais, e finalmente terminar a implementação do código de rede de balanço que, após 4 anos da sua implementação, continua a funcionar em regime provisório.

3. Questões específicas não concretizadas na proposta de revisão do RT

i) Operação no MIBGAS e Contratação de Capacidade

O CT considera que a proposta de revisão é insuficientemente detalhada no que respeita às questões associadas à compra de gás natural pelo CUR_G em regime de mercado, especialmente na situação de operações na plataforma do MIBGAS.

Com efeito, como é usual em mercados organizados, existe uma série de obrigações prévias a satisfazer pelos agentes de mercado que desejem ter atividade no MIBGAS, que não são consideradas em termos de complexidade e custos na proposta, e que terão forçosamente de ser analisadas, para uma melhor caracterização da situação.

⁶ Vide coletânea de pareceres do CT- setor do GN publicada no *site* da ERSE.

Sem limitação, o CUR_G terá de se registar e prestar as garantias bancárias necessárias.

Adicionalmente, como discutido noutro ponto deste parecer, o MIBGAS funciona como plataforma de entrega física em Espanha, pelo que o CUR_G terá necessariamente de contratar capacidade com o Operador de Rede de Transporte Espanhol, de forma a garantir a disponibilização do gás no SNGN.

Especificamente sobre este último ponto, não se encontra na proposta qualquer discussão sobre os princípios de contratação de capacidade pelo CUR_G (será anual, mensal, diária?) que acompanhará, naturalmente, a própria política de compra de gás natural seguida.

Contudo, por exemplo, se a opção do CUR_G passar por uma atividade diária (“oportunista”) tal será acompanhada por contratação diária (“*within day*” ou “*day ahead*”) a que correspondem tarifas significativamente mais elevadas do que a contratação anual.

Em contrapartida, a opção pela contratação anual de capacidade, comporta a criação de um custo fixo, que poderá não ser rentabilizado em situações de inexistência de oportunidades economicamente interessantes de compra de gás.

A proposta aliás explicita que o impacto das tarifas de acesso não foi incorporado, o que novamente prejudica uma apreciação fundamentada.

ii) Estrutura e Custos do CUR_G

O CT considera igualmente que a proposta peca por não reconhecer que as novas atividades a assumir pelo CUR_G terão necessariamente consequências na sua estrutura organizacional e nos seus custos de funcionamento, não sendo apresentada quantificação dos mesmos.

O CT nota que, nas sucessivas propostas de tarifas, o CUR_G é apresentado como uma empresa fundamentalmente de repasse dos custos dos contratos históricos de aprovisionamento em regime de *take-or-pay* da Galp Gás Natural (GGN)⁷, sendo as atividades associadas (contratação de acessos, custos de balanceamento na Rede Nacional de Transporte de GN, constituição das reservas de segurança, etc.) computadas nos custos de venda de gás natural, os quais são presentemente recuperados pela rubrica “Outros Custos” constante da aprovação das tarifas.

Não se observa na proposta qualquer discussão sobre esta questão, a qual deveria ter sido quantificada, novamente para verificação se o nível de custos agora induzido é significativo e potencialmente anulador de alguma economia conseguida no preço do gás.

⁷ Cf. Art.º 92º do RT em vigor

Adicionalmente, o CT nota ainda a necessidade de criação de uma estrutura de pessoal especializado que permita gerir as operações de mercado e contratação de acessos, sendo que atualmente o CUR_G apenas assegura operacionalmente a função do GL-UAG.

iii) Contratação

O CUR_G, enquanto empresa regulada, opera em condições contratuais aprovadas pela ERSE, quer no seu contrato de compra de gás natural à Galp Gás Natural, quer nos contratos de venda aos diferentes CUR_R.

Também aqui a proposta é omissa sobre alguma alteração que seja necessário concretizar sobre os textos contratuais, notando-se em particular o seguinte:

- (a) Como apresentado, o contrato do CUR_G com a GGN passará de um contrato de compra e venda, para um contrato de *backup*, em que a GGN deveria manter as quantidades máximas sempre disponíveis.

Deve o CT entender que a ERSE assume que esta flexibilidade não será onerada?

O CT salienta que a flexibilidade de entrega, a par com as quantidades e condições de levantamento (*take-or-pay*), entre outras, concorrem para a definição do preço associado a um contrato de aprovisionamento.

- (b) A partir do momento em que o CUR_G assuma as funções de agente de mercado, será responsável pelos desbalanceamentos verificados na rede de transporte.

Caso os mesmos sejam devidos por incorretas previsões dos CUR_R, que não estão atualmente dotados das competências necessárias para as efetuar, o CUR_G poderá repassar-lhes os sobrecustos verificados, situação não prevista nos contratos regulados em vigor?

iv) Repercussão dos desvios de custos e proveitos

A proposta não detalha como serão tratados os desvios, positivos ou negativos, que eventualmente se venham a verificar pelo desfasamento entre os preços finalmente suportados pelo CUR_G nas compras de gás natural e os preços assumidos nas previsões que justificaram as operações em mercado.

O CT considera que o mecanismo a adotar deveria ser simétrico, imputando as diferenças positivas ou negativas sempre à mesma tarifa.

Ainda que a proposta de revisão regulamentar não seja explícita, os esclarecimentos avançados pela ERSE, na reunião de 20 de maio, sugerem que, em situação de menos custos, os benefícios seriam atribuídos aos clientes do mercado regulado; contudo, na situação inversa, os custos adicionais seriam socializados na tarifa UGS-II, configurando uma situação inaceitável de subsidiação pelos clientes em regime de mercado.

O CT considera que esta questão deve ser tratada de forma equitativa e transparente, notando que o princípio de realização destes acertos em momento de Ajustamentos (i.e. no 2º ano após o efeito) pode conduzir a efeitos indesejáveis, especialmente se ocorrer uma saída importante de clientes do mercado regulado, que diminua o universo de utilizadores sobre o qual os acertos terão de ser refletidos.

4. Questões concorrenciais

Os comercializadores em regime de mercado, constituem carteiras de aprovisionamento para fazer face aos seus contratos de fornecimento, devendo garantir a segurança de abastecimento aos seus clientes e as suas obrigações em termos de balanceamento da sua posição nas infra-estruturas gasistas utilizadas.

Qualquer contrato de aquisição de gás natural, seja de longo prazo ou de curta duração, bilateral ou em mercado, implica uma obrigação firme de levantamento de quantidades e respetivo pagamento.

Aliás, os contratos de longo prazo incluem normalmente cláusulas de *take-or-pay* cuja finalidade se destina precisamente a, por um lado, dar garantia ao fornecedor de que receberá em cada ano contratual um pagamento mínimo e, por outro lado, permitir ao comprador alguma flexibilidade em cada ano para acomodar flutuações nos consumos da sua carteira de clientes.

Assim, a gestão de uma carteira de aprovisionamento tem um risco significativo associado ao equilíbrio entre os compromissos de compra firmados e os contratos de fornecimento assinados com clientes.

Em situações de desequilíbrio, seja por aumento inesperado e/ou significativo do consumo dos clientes, nomeadamente no caso de ondas de frio/calor, ou por redução drástica desses mesmos consumos, veja-se o caso da crise epidemiológica que estamos atualmente a viver, os comercializadores são obrigados a tomar decisões que podem passar pela aquisição a preço elevado de quantidades adicionais de gás natural ou a venda a preços reduzidos de quantidades dos seus contratos, de forma a assegurar os compromissos firmes assumidos.

A criação de condições de aprovisionamento pelo CUR_G como as que parecem estar previstas na proposta da ERSE em análise, em que esta empresa poderá em cada momento optar pelo melhor preço disponível em mercado sem assumir qualquer compromisso firme no que respeita aos contratos de *take-or-pay*, não são replicáveis e configuram uma distorção do mercado, na medida em que não são alcançáveis por nenhum outro comercializador.

Considera o CT que esta situação deveria ser evitada, na medida em que será potencialmente criadora de desconforto nos clientes que, tendo optado pela passagem para o mercado liberalizado, se verão confrontados com a impossibilidade de regresso ao mercado regulado e, conseqüentemente, de usufruir de condições de fornecimento que os comercializadores em regime de mercado não poderão oferecer, a que acresce a provável socialização por eles dos custos de implementação e desvios de proveitos do CUR_G.

III

CONCLUSÕES

Após cuidada análise da presente proposta, o CT entendeu que necessitava de esclarecimentos adicionais que foram prestados pela ERSE em reunião realizada no dia 20 de maio de 2020.

Considerando a análise desenvolvida por este Conselho, que está descrita e fundamentada no presente parecer, e que inclui também os esclarecimentos adicionais prestados pela ERSE na já referida reunião, o CT considera que o seu parecer à presente proposta não poderá ser positivo.

Em primeiro lugar, e como já foi detalhadamente explicitado neste parecer (*vide* ponto 1 da Especialidade), o CT considera que a proposta não foi apresentada no devido momento, e que não se encontram, atualmente, reunidas as condições que justifiquem a entrada em vigor deste mecanismo. As circunstâncias extraordinárias que o mundo e analogamente o nosso país atravessam, a que acresce a complexidade do instrumento que se pretende introduzir, exigem uma maior ponderação, fundamentação e equilíbrio na análise e tomada de decisão.

Por outro lado, a proposta apresentada não reúne o detalhe e a fundamentação exigíveis, não inclui uma análise que demonstre os benefícios e os impactos da adoção deste modelo, e não apresenta uma avaliação da necessária subregulamentação a produzir.

Releva ainda que a recente alteração ao RT do setor do gás natural, já permite que a ERSE possa ter uma intervenção no ajuste da tarifa de energia do CURG; como tal, antes de se introduzir outros mecanismos, o CT considera que deve ser monitorizado se a alteração recentemente aprovada, contribui ou não para um maior alinhamento da tarifa de energia com os preços do mercado grossista.

Por último, o CT considera crítico para a transparência e equilíbrio do sistema, que a introdução deste mecanismo nos termos em que está proposto, venha a provocar desigualdades injustificadas entre clientes de mercado livre e clientes de mercado regulado, e uma eventual subsídio de custos inerentes a este mecanismo junto dos clientes do mercado livre.

Pelas razões circunstanciadamente descritas neste parecer, o CT entende não estarem reunidas as condições necessárias para que este mecanismo seja implementado, sendo compelido a emitir parecer desfavorável à proposta em apreço.

Em 25 de maio de 2020, o parecer que antecede teve a seguinte votação:

Votos a favor: 20 (vinte)

Votos contra: 0 (zero)

tendo sido aprovado por **unanimidade**.

O parecer que antecede contém **9 (nove)** páginas.

Constam ainda, mais **19 (dezanove)** páginas, que fazem parte integrante do mesmo:

- **3 (três)** contendo sentidos de voto e votação final agregada;
- **16 (dezasseis)** contendo sentido de voto,

o que perfaz um total de **28 (vinte e oito)** folhas.

CONSELHO TARIFÁRIO

NOME E ENTIDADE REPRESENTADA	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO
Patrícia Carolino Representante da Direção-Geral do Consumidor (DGC)	Anexo 1	—	—
Luís Vasconcelos Representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)	Anexo 2	—	—
Luís Pisco Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 3	—	—
Célia Marques Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 4	—	—
Eduardo Quintanova Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 4	—	—
Carolina Gouveia Representante das associações de defesa do consumidor com representatividade genérica	Anexo 5	—	—
Pedro Furtado Representante da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte de gás natural (RNT) (REN)	Anexo 6	—	—
Paula Almeida Representante das entidades concessionárias das atividades de receção, armazenagem e regaseificação de gás natural liquefeito - (GNL) (REN Atlântico)	Anexo 7	—	—
Jorge Lúcio Representante do CUR Grossista	Anexo 8	—	—
José Rodrigues Vieira Representante das entidades concessionárias das redes de distribuição regional de gás natural (Lisboagás)	Anexo 9	—	—
Eduardo Viana Representante das entidades titulares de licença de distribuição de gás em regime de serviço público. (Sonorgás)	Anexo 10	—	—
Ana Teixeira Pinto Representante dos comercializadores de último recurso retalhistas de gás natural (EDP SU)	Anexo 11	—	—
Gonçalo Santos Representante dos comercializadores de gás natural em regime livre (EDP Comercial)	Anexo 12	—	—
Teresa Marques Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	—	—
Ricardo Emílio Representante dos pequenos comercializadores da energia	Anexo 14	—	—
Rafaela Matos Representante para a área de ambiente nos termos do n.º 1 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 15	—	—
João Marinho Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	—	—



ERSE

ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO TARIFÁRIO

NOME E ENTIDADE REPRESENTADA	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO
Celso Pedreiras Representante das associações que tenham como associados consumidores de gás natural com consumos anuais superiores a 10.000m ³ . (CIP)	Anexo 13	—	—
Frederico Pisco Representante de consumidores nos termos do n.º 5 do Art.º 46º dos Estatutos da ERSE	Anexo 13	—	—

	FAVOR	CONTRA	ABSTENÇÃO	VOTO DE QUALIDADE
Manuela Moniz Presidente do Conselho Tarifário nos termos do Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho	Anexo 16	—	—	—