

Parecer da Autoridade da Concorrência à proposta de revisão regulamentar do setor do gás natural para o novo período de regulação

I. Enquadramento

1. A proposta de revisão regulamentar submetida a consulta pública em análise introduz alterações ao Regulamento Tarifário (RT), ao Regulamento de Acesso às Redes, às Infraestruturas e às Interligações (RARII) e ao Regulamento de Relações Comerciais (RRC) do setor do gás natural.
2. No que diz respeito às alterações ao RT e ao RARII, relacionadas com a fixação de proveitos e das tarifas reguladas e com os planos de investimento, estas incidem, em particular, sobre as seguintes matérias: (i) adequação do período de vigência das tarifas reguladas de gás natural; (ii) harmonização das tarifas de transporte de gás nos termos do Regulamento (UE) 2017/460; (iii) inclusão na regulação do princípio para a partilha justa entre empresas e clientes; (iv) introdução de um desconto da aplicação de tarifas de acesso às redes opcionais em média pressão a ser repercutido por todos os consumidores; (v) alargamento da informação a prestar anualmente pelos operadores de redes relativos aos planos de investimento; e (vi) introdução de um mecanismo para o tratamento individualizado de ativos em termos de remuneração quando estes não cumprem com os objetivos incluídos nos planos de investimento.
3. Destacam-se, em particular, as alterações ao RRC que visam estabelecer a figura de gestor de garantias (e riscos) e introduzir a existência de um registo de comercializadores. Estas propostas são passíveis de contribuir para a proteção dos consumidores ao mitigar a sua exposição a riscos dos agentes de mercado e ao garantir uma supervisão mais aprofundada do mercado retalhista.
4. No entanto, de modo geral, estas alterações não são isentas de, ao introduzir procedimentos mais exigentes, poder fragilizar a posição de novos entrantes. Nesse sentido, considera-se que importaria avaliar o impacto das propostas a esse respeito, nomeadamente em termos da sua proporcionalidade face aos objetivos prosseguidos e equacionando eventuais medidas alternativas que mitigassem estas barreiras sem colocar em causa o objetivo prosseguido. Nessa medida, tecem-se, de seguida, alguns comentários específicos à proposta em análise.

II. Comentários relativos às alterações propostas ao RRC

Gestor de garantias

5. A proposta de revisão regulamentar introduz a figura de **gestor de garantias no setor do gás natural**. Esta proposta visa centralizar a atividade de gestão de garantias, com a vantagem de os comercializadores passarem a ter uma entidade única com quem se relacionam no âmbito da prestação de garantias.
6. A ERSE propõe que esta atividade seja desempenhada pelo operador da rede de transporte na sua atividade de gestor global do sistema nacional de gás natural (SNGN).
7. No apuramento do valor da garantia, a ERSE propõe que se proceda a uma verificação mensal da garantia, tendo em conta o histórico de cumprimento das obrigações contratuais de cada agente no último ano. No caso de ausência de histórico de faturação, deve ser definido um valor de garantia mínimo.
8. Nos princípios de aferição de risco, a ERSE propõe ainda que o gestor de garantias proceda a *“uma diferenciação entre entidades com histórico de cumprimento e entidades com*

atrasos ou incumprimentos, sendo estes últimos objeto de agravamento no cálculo da respetiva garantia”¹.

9. A proposta prevê regras complementares (subregulamentação) específicas no RRC, a serem aprovadas pela ERSE, à semelhança do que foi feito para o setor elétrico. Esta subregulamentação visa enquadrar a atuação do gestor de garantias, designadamente, os meios e forma de prestação da garantia e princípios para o apuramento do valor da garantia a prestar.
10. Conforme referido pela AdC a propósito da introdução da figura de gestor de garantias no setor elétrico, existem vantagens associadas à centralização da atividade de gestão de garantias, uma vez que a aferição integrada das garantias e riscos permite aos agentes de mercado reduzirem os custos com a constituição das garantias que se encontra dispersa por várias entidades².
11. Nessa medida, a proposta visa assegurar um maior acompanhamento dos agentes em função do risco associado à atividade, bem como, uma ação mais célere em caso de incumprimento por parte dos comercializadores. A proposta em análise é, assim, passível de mitigar uma exposição desnecessária do sistema e dos consumidores aos riscos financeiros de determinados agentes.
12. Esta figura do gestor de garantias, bem como a respetiva subregulamentação, já foram implementadas no setor elétrico. No entanto, a proposta em análise para o setor do gás natural não apresenta detalhes sobre a implementação desta figura no setor elétrico que pudessem informar a opção agora proposta para o gás natural.
13. Nessa medida, **considera-se que seria benéfico enquadrar a proposta ora efetuada para o setor de gás natural com a experiência entretanto adquirida com medidas análogas no setor elétrico.**
14. No que diz respeito à proposta de diferenciação entre entidades com histórico de cumprimento e entidades com atrasos ou incumprimentos, destaca-se o risco de que esta diferenciação crie uma assimetria entre os incumbentes e os entrantes passível de se traduzir numa barreira à entrada de novos operadores.
15. Com efeito, tal será o caso se, em resultado da medida proposta, os novos entrantes, sem histórico de faturação, forem penalizados face aos agentes incumbentes que, pela sua dimensão e estrutura, e por deterem um longo histórico de atividade, detêm à partida condições que lhes permitem apresentar um registo de cumprimento, menos requisitos em termos de garantias e menos encargos na sua prestação. A maior facilidade de obtenção de uma garantia bancária, a custos competitivos, para operadores estabelecidos há mais tempo no mercado e/ou de maior dimensão, em relação a pequenos operadores e novos entrantes, sem um longo histórico bancário pode reforçar as barreiras à entrada e à expansão. Esta reserva já havia sido manifestada pela AdC no momento de discussão de proposta de alteração análoga no âmbito do sector elétrico.
16. Em geral, considera-se que é importante assegurar que não se agravem as condições de viabilidade de pequenos comercializadores e novos entrantes, que podem ser um fator de dinamização da concorrência no mercado.
17. Neste contexto, **considera-se que seria desejável que se desenvolvesse uma avaliação dos requisitos de garantias, em termos da sua natureza e da assimetria que introduz entre**

¹ Cfr. Proposta de enquadramento da revisão regulamentar do setor do gás natural para o novo período de regulação, ERSE, 2019, p. 71.

² Comentários da AdC à 61.ª Consulta Pública - Revisão Regulamentar do Setor Elétrico e do Regulamento da Qualidade de Serviço do Setor Elétrico e do Setor do Gás Natural.

incumbentes e novos entrantes, e do seu impacto nas condições de entrada e expansão dos pequenos operadores.

18. A este respeito, considera-se que se deveria **avaliar também da existência de outras formas de mitigar a exposição do sistema e dos consumidores aos riscos financeiros de determinados agentes que, contudo, fosse menos restritiva para a entrada e expansão de novos entrantes no mercado.**
19. Quanto à entidade a assumir a figura de gestor de garantias, na sequência da alteração proposta, a REN passaria a acumular estas funções, quer para o sistema elétrico, quer para o sistema de gás natural. A este respeito, considera-se que a proposta beneficiaria de um enquadramento que fundamentasse a adequabilidade de atribuir esta função ao operador da rede de transporte, a REN, na sua atividade de gestor global do SNGN.
20. Note-se que o regulador terá sempre de ser notificado sobre eventuais incumprimentos na prestação de garantias. Por outro lado, o operador de rede de transporte, enquanto, parte interessada dos contratos, poderá ter incentivos a exigir garantias mais robustas para garantir a minimização de incumprimentos, podendo, assim, inadvertidamente, introduzir barreiras desnecessárias, em particular aos novos entrantes.
21. Adicionalmente, considera-se que seria importante proceder a uma avaliação do impacto da remuneração desta atividade nas tarifas de acesso às redes, no sentido de evitar agravamentos desnecessários das tarifas pagas pelos consumidores finais.
22. Em suma, e não obstante os aspetos positivos de uma menor exposição dos consumidores ao risco, considera-se que subsistem alguns aspetos que carecem de esclarecimento e que podem, no limite, ter um impacto nas condições concorrenciais de mercado. **A este respeito, alerta-se para a importância de, sem prejuízo dos objetivos que a proposta pretende alcançar, se evite que dela resultem barreiras desnecessárias à entrada e expansão de operadores no mercado, em detrimento da concorrência.**

Registo de comercializadores

23. A proposta de revisão regulamentar prevê a obrigatoriedade de os comercializadores, previamente à sua entrada em atividade, realizarem uma comunicação à ERSE através de registo.
24. Atualmente, o acesso à atividade de comercialização é feito mediante a obtenção de licença para o efeito junto da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG). No momento da entrada, os interessados têm, assim, de prestar um conjunto de informações à DGEG.
25. Conforme referido pela ERSE na proposta em análise, a lista de comercializadores a atuar no mercado retalhista do gás natural não coincide com a lista divulgada pela DGEG dado que (i) o registo na ERSE é voluntário e (ii) nem todos os agentes com licença estão ativos no mercado retalhista.
26. A proposta tem como objetivo dotar a ERSE de uma identificação inequívoca dos comercializadores de gás natural ativos no mercado, assegurando maior consistência na informação prestada aos consumidores, bem como uma supervisão mais eficaz. Sem prejuízo, e no sentido de reduzir a burocracia imposta aos novos entrantes, seria pertinente considerar uma solução que passasse, contudo, pela existência de um único canal de registo para efeitos de licenciamento.

III. Comentários relativos às alterações propostas ao RT e RARII

27. No que diz respeito às alterações ao RT e RARII, a proposta prevê um alargamento de informação a prestar anualmente pelos operadores das redes e infraestruturas à ERSE no âmbito dos projetos de investimentos e ativos entrados em exploração.
28. A proposta prevê 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.
29. À semelhança com os comentários tecidos pela AdC ao setor elétrico³, a AdC destaca como positivo o alargamento da informação a prestar anualmente pelos operadores das redes e infraestruturas à ERSE no âmbito dos projetos de investimentos e ativos entrados em exploração na medida em que permite melhor monitorizar os investimentos.
30. A AdC considera que **seria igualmente positivo que, em complemento, os operadores de redes e infraestruturas enviassem, anualmente, uma reavaliação das condições e pressupostos subjacentes aos projetos de investimento já aprovados mas ainda em fase de investimento**. Desta forma, seria possível fazer os ajustamentos necessários, reduzindo-se eventuais custos no SNGN.

28-02-2019

³ Vide Comentários da AdC à 61.ª Consulta Pública - Revisão Regulamentar do Setor Elétrico e do Regulamento da Qualidade de Serviço do Setor Elétrico e do Setor do Gás Natural.