

45ª CONSULTA PÚBLICA DA ERSE SOBRE O PDIRGN 2013

A Galp Energia (GE), em nome das empresas suas participadas com actividades no SNGN, saúda a Consulta Pública (CP) lançada pela ERSE sobre a proposta do PDIRGN 2013, elaborada pela REN, na sequência do Relatório de Monitorização da Segurança de Abastecimento do SNGN, preparado pela DGEG em 2012, agradecendo a oportunidade para comentar um plano que se poderá revelar de particular importância no desenvolvimento e sustentabilidade do SNGN.

Como é do conhecimento da ERSE, a GE valoriza a realização de consultas públicas pela ERSE, no sentido de auscultação do maior número possível de *stakeholders*, na certeza de que será possível enriquecer os processos decisórios com a multiplicidade de sugestões que daí decorre, incrementando também a transparência desejada.

No entanto, num primeiro comentário, parece-nos que o documento colocado em consulta não ultrapassa algumas das insuficiências que haviam sido notadas na versão anterior do PDIRGN, apresentada em 2011. Com efeito, a GE observa novamente a ausência de análises suplementares por parte da ERSE aos diferentes cenários apresentados, seja no próprio enquadramento macro-económico, seja nas características quantitativas da proposta, com particular ênfase nas estimativas de procura, calendarização e valorização dos investimentos e potencial impacto tarifário, bem como na discussão e diferenciação do que serão desenvolvimentos obrigatórios por legislação e quais os que resultam de opções não mandatárias.

Considera-se que esta discussão, exactamente, pelo conhecimento transversal da ERSE sobre o SNGN, poderia ter sido realizada sobre documentos por natureza mais “factuais”, como serão naturalmente o RMSA e o próprio PDIRGN elaborado pela REN, e teria aportado valor acrescentado à CP, permitindo uma análise mais aprofundada e fundamentada pelos *stakeholders* do SNGN, ficando um sentimento de oportunidade perdida.

Concretizando os pontos anteriores, consideramos de relevar:

a) Contexto macro económico em Portugal e na Península Ibérica

Sem prejuízo das questões de fundo anteriormente levantadas sobre a estrutura e falta de dados complementares no documento colocado a discussão, que serão desenvolvidas nas respostas às questões colocadas pela ERSE, a GE não pode deixar de comentar a aparente falta de sintonia entre a proposta e a situação económico-financeira actual do País, caracterizada por uma recessão continuada, evidenciada por dificuldades sociais, e limitação de crédito às empresas e particulares.

A apresentação, sem enquadramento ou ligação ao contexto macro-económico, de um plano de investimentos superior a 500 M€, com estimativa de cerca de 50% realizado nos 3 primeiros anos de aplicação – por muito “tentativo e sujeito a discussão e aprovação antes da implementação de algum dos projectos” em que seja apresentado – não deveria ignorar o presente contexto sócio-económico, em que qualquer incremento nos custos a suportar terá impactos não despreciables, seja para as empresas seja para os consumidores finais.

É, particularmente, neste tipo de questões que a ausência de alguma análise de sensibilidade aos cenários de crescimento de consumo e impacto tarifário se torna mais relevante, limitando o alcance e a fundamentação dos comentários emitidos pelos participantes na CP.

Finalmente, se o PDIRGN aponta claramente à integração do mercado ibérico, discutindo as vantagens de concretização do MIBGAS, cabe a nota que não será no mercado espanhol que se encontrará o aumento de consumo que poderia também justificar, mesmo que lateralmente, os investimentos, atenta também a situação económica espanhola.

Esta falta de enquadramento será novamente considerada nas respostas às questões colocadas, mas consideramos de relevar, até consultas futuras a necessidade de integração e compatibilização das propostas que podem influenciar decisivamente o futuro do SNGN, enquanto parte integrante da economia, no próprio contexto económico do país.

b) Impacto do investimento proposto nos proveitos e nas tarifas

Apenas reiterando o exposto nos pontos anteriores, a GE considera que esta CP não concedeu aos stakeholders em geral, a possibilidade de discutir a estratégia de desenvolvimento da RNTIAT numa lógica multidisciplinar de segurança de abastecimento, criação de condições acrescidas de concorrência, eficiência de investimento, cenários de procura, etc.

Não se deveria ter evitado a discussão de como aqueles pontos impactariam as tarifas de acesso e os proveitos permitidos das empresas reguladas. Pelo contrário, numa lógica de transparência, os consumidores deveriam ser adequadamente informados de que opções se tornavam obrigatórias, e de qual a relevância destas questões no custo final da energia.

A GE sugere assim que no Parecer final ao PDIRGN a apresentar pela ERSE, os pontos anteriores sejam objecto de discussão própria, considerando-se que esta prática deverá ser aplicada a futuras auscultações da mesma natureza aos *stakeholders* do sistema energético, mas logo no momento da CP, com o que se poderá alargar a riqueza de comentários e contribuições dos participantes.

Pelo exposto nos parágrafos anteriores, compreender-se-ão as dúvidas que nos resultaram na preparação da resposta à CP, dificultada também por alguma recorrência dos temas nas diferentes questões. É neste sentido que nos nossos comentários optámos por responder pelos subtemas listados no Documento de Consulta, agrupando as questões respectivas, de modo a evitar repetições de argumentos, e tornar a exposição mais dirigida e clara.

Na postura de colaboração que desde sempre tem mantido com a ERSE, a GE desde já se coloca à disposição para algum esclarecimento adicional que seja considerado de interesse.

RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

1. Previsões da Procura (Q1-5)

O documento preparado pela REN é baseado na última versão do Relatório de Monitorização da Segurança de Abastecimento, preparado pela DGEG em 2012, o qual apresenta um cenário de crescimento que parece extremamente optimista, atenta a situação económica portuguesa e mesmo dos nossos principais mercados de exportação.

A GE entende as limitações que a calendarização imposta pela legislação implica na preparação dos documentos para consulta, mas considera que deveria ter ocorrido, em especial por parte da ERSE, alguma revisão crítica da informação, nomeadamente em termos de análise de sensibilidades dos resultados.

Se necessário, nota-se que em 2012 o consumo nacional terá atingido cerca de 50 TWh, fortemente influenciado pela entrada em operação das novas unidades da GE ligadas à refinação. Não existindo qualquer grande projecto anunciado, e com a diminuição sustentada de utilização das Centrais de Ciclo Combinado, que foram retiradas da base do sistema electroprodutor pela PRE, não se considera de todo factível um aumento do consumo nacional que, em menos de 10 anos (cf. RMSA), possa atingir valores entre os 85-95 TWh, consoante o regime hidráulico.

A GE considera que, no momento presente, será optimismo excessivo uma antecipação da retoma económica que permita suportar os cenários de crescimento apresentados para o mercado convencional. Também no que respeita ao mercado eléctrico, se torna de difícil validação a hipótese metodológica de assumir que as centrais de carvão a, supostamente, descomissionar em 2017 e 2021 sejam necessariamente substituídas por ciclos combinados a gás natural. Não será por algum aumento de consumo no SEN, que não se tem verificado, e cabe a dúvida se não será, pelo menos, de avaliar a opção de prolongar a vida útil destas centrais, solução menos onerosa para os consumidores.

A GE considera ainda que as repetidas referências ao acréscimo de consumo que os novos gasodutos da RNTGN poderão induzir no SNGN são discutíveis. Com efeito, a cobertura nacional da rede de GN permite o abastecimento da zona costeira de Sines a Viana do Castelo, área onde se concentra a grande maioria da população, sendo os principais centros populacionais do interior, nomeadamente as capitais de distrito, já abastecidos a partir dos gasodutos ou por unidades autónomas de gaseificação. Não sendo, por natureza, o GN um serviço universal, não se vislumbram outros centros de consumo relevantes a satisfazer, notando-se, se necessário, que seria preciso ainda atender ao custo de instalação de redes de distribuição, com óbvio impacto tarifário.

Consideramos assim que a ausência de discussão dos cenários de procura e apresentação de análises de sensibilidade do respectivo impacto tarifário deveria ter sido realizada pela da ERSE, sendo que a sua ausência prejudica o alcance e significado da consulta.

2. Previsões da Oferta (Q6-9)

A proposta está naturalmente dirigida à necessidade das infraestruturas satisfazerem o crescimento do consumo previsto. No entanto, a partir do momento em que estas previsões possam estar sobre-estimadas, tal propagar-se-á necessariamente em cadeia sobre o dimensionamento das infraestruturas.

A GE, por mais de uma vez, expressou dúvidas sobre a necessidade de aumento de capacidade das infraestruturas da RNTIAT, atendendo exactamente à estagnação do consumo nacional. Os resultados do recente leilão de capacidade no VIP Portugal-Espanha que ficou deserto, mantendo-se ainda capacidade firme disponível para contratação, de algum modo evidenciam que não existem problemas de congestionamento de capacidade, seja ela contratual ou física, na importação de GN para Portugal.

Neste sentido e, para lá da reserva que deixamos sobre a mais que aparente sobrestimação das infraestruturas, consideramos que alguma decisão de investimento na RNTIAT, pela seu carácter estrutural, valor e impacto deverá sempre ser objecto de uma análise custo-benefício específica, não podendo simplesmente resultar de uma apreciação “não negativa” no PDIRGN.

Na discussão específica da adequação do estabelecimento das pontas de consumo, também consideramos que resultando estas, em grande medida, dos cenários de procura adoptados e, mais uma vez, não tendo sido estes criticamente avaliados, as dúvidas relativas às prováveis sobre-estimativas anteriormente discutidas aplicam-se igualmente aqui.

Nas questões específicas de desenvolvimento de capacidade de armazenamento, concorda-se com a opção preferencial pelo Armazenamento Subterrâneo, face ao Terminal de GNL, pelos menores custos de investimento e operação. No entanto, deixa-se a sugestão de ser avaliado como desenvolvimento preferencial no Terminal de GNL a capacidade de instalação da liquefacção do *boil-off*, atendendo à menor utilização verificada que, conjugada com a recente entrada em operação do 3º tanque, aumentou as dificuldades em termos de satisfação das exigências de emissão mínima.

3. Novas Infraestruturas da RNTGN e os 26 Pólos de Distribuição no Norte de Portugal (Q10)

Notamos, em primeiro lugar, o facto de a GE não ter respondido à consulta recente lançada pela DGEG, de declaração de interesse para os referidos 26 pólos, pois após uma análise da racionalidade económico-financeiro para o SNGN, os mesmos foram considerados inadequados.

Feita esta Declaração de Interesses, consideramos que nem o traçado previsto para a 3ª interligação, nem os consumos previstos para os referidos pólos, permitem sustentar a conclusão de que existirá um acréscimo de consumo relevante para o SNGN, sendo que seria ainda necessário contabilizar os custos associados às ligações da RNTIAT (GRMS) e as redes de distribuição, com evidentes impactos tarifários.

4. Custos (Q11-13)

A apresentação dos custos por investimento pelo operador da RNTGN é adequada, bem como o planeamento previsto, no sentido que permite caracterizar os projectos individualmente. Nota-se contudo que existe já alguma desactualização de dados, a qual deveria ter sido corrigida na versão final.

No que concerne à racionalidade dos valores, consideramos que a ERSE poderia ter apresentado uma análise crítica dos investimentos previstos, dado os mesmos serem muito específicos e, assim, a grande maioria dos *stakeholders* do SNGN, não terá competência própria para os comentar. Análises de *benchmarking* com investimentos realizados por outros TSOs permitiriam esta comparação, atentas sempre as especificidades e localização de Portugal, que não permitem uma comparação directa com os mercados mais desenvolvidos da Europa do Norte e Central.

Deixamos assim a recomendação que tal comparação crítica seja incluída no Parecer Final ao PDIRGN a preparar pela ERSE, e que este princípio seja aplicado na análise das futuras edições do PDIRGN.

5. Planeamento (Q14-15)

A resposta apresentada ao ponto anterior aplica-se aqui *mutatis mutandis*, nomeadamente no que concerne à duração prevista para os projectos e à recomendação de que o Regulador inclua essas comparações nos documentos de consulta e Parecer Final ao PDIRGN.

6. Valorização dos Benefícios (Q16-20)

Não consideramos que a proposta esteja instruída com a profundidade necessária que permita uma análise e fundamentação de alguma relação custo-benefício. Admitimos contudo que esta limitação fosse, no momento presente, de difícil resolução atendendo nomeadamente ao facto de a própria metodologia CBA a aprovar em sede de legislação europeia estar ainda em discussão. Nesse sentido, a sugerida inclusão de alguns dos princípios listados a considerar (cf. Q20), não deixaria de assumir um carácter tentativo e sujeito a alteração.

7. Integração dos Mercados (Q21-22)

A GE considera a proposta insuficiente em termos da análise da integração dos mercados, pois a mesma quase que sugere que aumentando a capacidade das interligações, o mercado aparecerá. Consideramos que não é por ausência de capacidade de importação que existe ainda um número limitado de agentes – novamente o leilão deserto do VIP prova-o; quando muito dever-se-á atender à estrutura do tarifário, em particular do Terminal de GNL de Sines, para o justificar.

Por outro lado a utilização do HHI como medida de melhoria das condições de concorrência, abertura do mercado e, mesmo, segurança de abastecimento deixa-nos dúvidas metodológicas:

- Em particular, a sua aplicação a infraestruturas que não estão congestionadas coloca-nos questões quanto à própria construção teórica e adequação: não será por passarem a existir 3 infraestruturas de importação subutilizadas, no lugar de 2 medianamente utilizadas que se melhora a concorrência;
- Quanto à segurança de abastecimento, também se nos colocam dúvidas se é essas nova interligação que poderá trazer novos fornecedores para o mercado nacional: se, demonstradamente, existe capacidade disponível de importação, por que motivo a mesma não está a ser utilizada? Será essa a questão a discutir, não a ausência de infraestruturas de importação.

8. Normas Relativas às Infraestruturas (Q23-27)

A GE tem uma apreciação positiva da capacidade de resiliência das infraestruturas do SNGN em geral, e da RNTIAT em particular, a situações de excepção, aliás confirmada pelo registo de operação continuada ao longo dos 15 anos do sistema.

O PDIRGN baseia a justificação da necessidade da 3ª interligação no actual incumprimento do critério “N-1”, previsto no Regulamento 994/2010. A GE não discute as obrigações que resultam directamente da legislação, mas notamos que o documento de consulta e o próprio PDIRGN são pouco explícitos, sobre o conjunto de projectos apresentados, na evidenciação de quais os projectos efectivamente obrigatórios e quais os que resultam de opções metodológicas ou de dimensionamento da RNTIAT por parte da REN.

No caso dos projectos obrigatórios, a GE reconhece que alguma análise crítica teria de ser limitada à “oportunidade do investimento” pelo potencial impacto negativo tarifário, mas sem permitir que se descurassem as questões prementes de segurança de abastecimento ou continuidade de serviço, evidentemente críticas na operação do SNGN. No entanto, em projectos que não decorram de imposições legais, considera-se que deveria existir espaço para discutir as opções tomadas, bem como o calendário proposto.

No documento da consulta (cf. Q25) coloca-se a possibilidade de aplicação de medidas do lado da procura. Prevendo o próprio Regulamento 994/2010 essa possibilidade como uma das metodologias de satisfação do critério “N-1”, consideramos que seria especialmente de atender a esta disposição, no que ela poderia permitir uma recalendarização da 3ª ligação, pelo menos até se avaliar de algum crescimento do mercado que justificasse o investimento nas infraestruturas.

9. Normas Relativas ao Aprovisionamento (Q29-30)

Como na resposta anterior, avaliamos positivamente a capacidade de resposta dos comercializadores activos no SNGN, notando-se a ausência de interrupções no fornecimento a Portugal, apesar de algumas situações de Forma Maior verificadas nos países exportadores de referência para Portugal.

Também aqui, a GE não se considera habilitada a discutir as opções de política energética, ou a regulamentação europeia de segurança de abastecimento, que deverão ser, em qualquer caso, proporcionais e adequadas ao enquadramento nacional.

Neste sentido, a GE deixa à consideração uma clarificação do mecanismo de cálculo das reservas de segurança, sendo que a actualmente baseada em “picos inverniais de 30 dias” não será de aplicação tão óbvia em Portugal como na Europa do Norte. Mantendo-se o princípio de classificação de “clientes vulneráveis”, a determinação do nível de reservas por referência a um número de dias de consumo médio, como ocorria na legislação anterior, parecer-nos-ia mais adequado à realidade nacional.

Por outro lado, não podemos evitar a constatação de que o SNGN continua a ser tratado como o (quase único) garante fundamental da segurança de abastecimento do SEN, com uma inerente perda de competitividade pelos custos induzidos (infraestruturas de armazenamento e imobilização de stocks). No momento presente, em que se observa a deslocação da base do sistema electroprodutor dos ciclos combinados a gás natural pela PRE e pelo carvão, cabe a dúvida porque não são aumentados os níveis de reservas deste último. Acresce que existindo a possibilidade dos ciclos combinados operarem com combustíveis alternativos, as exigências de constituição de reservas de GN para o mercado eléctrico poderiam ser reequilibradas, evitando-se investimentos finalmente menos justificáveis em armazenamento.

10. Opções Alternativas (Q31-32)

Como anteriormente referido, nem o PDIRGN nem o documento de consulta evidenciam quais os investimentos obrigatórios e quais os resultantes de opções metodológicas, não existindo igualmente a apresentação, mesmo que a título exemplificativo, de outras soluções técnicas de desenvolvimento de infraestruturas que tenham sido preteridas pelos investimentos propostos, com a respectiva justificação.

Nota-se que este princípio não levaria necessariamente ao cancelamento de investimentos, mas, apenas a título de exemplo, considera-se que o documento deveria ter evidenciado análises de outras opções: por exemplo, até que ponto a antecipação da instalação da Estação de Compressão, o reforço da ligação de Valença do Minho, ou a instalação de recuperadores de *boil-off* no Terminal de GNL de Sines, poderiam dar um contributo adequado, e menos oneroso, para a segurança e capacidade do SNGN?

Considera-se que a documentação apresentada deveria ter um suporte técnico e económico mais detalhado, que justificasse as opções e os calendários propostos, incluísse a análise de soluções alternativas e a justificação das opções tomadas, sendo um aspecto a melhorar nas versões futuras do PDIRGN.

11. Financiamento (Q33)

Como já anteriormente referido, o contexto económico actual recomenda uma selecção judiciosa dos projectos a realizar, quer atendendo ao seu impacto tarifário, quer até por alguma escassez de crédito na economia. No entanto, a GE reconhece que a realização de investimentos tornados necessários por exigências de legislação não pode ser prejudicada pela falta de apoios comunitários, devendo antes existir transparência nos impactos tarifários que tais projectos representem.

Sendo certo que dos projectos incluídos no PDIRGN apenas a 3ª interligação terá sido incluída na Lista de PCIs recentemente aprovada pela União Europeia, a GE nota que a indefinição de eventuais comparticipações que os projectos em discussão possam vir a ter, considerando a ausência de informação sobre os montantes disponíveis e taxa de cobertura a aplicar nos próximos quadros comunitários de apoio, cria um cenário de incerteza no impacto tarifário.

Sendo por si mesmo evidente o benefício tarifário que as comparticipações comunitárias representam, a GE considera que antes de uma maior clarificação de qual o nível expectável de subsídios a receber, decisões finais de investimento deverão ser cuidadosamente ponderadas, na lógica de avaliar se as mesmas são obrigatórias ou apenas conjunturais/metodológicas e, assim, passíveis de recalendarização.

Por uma questão de transparência, a GE sugere que no Parecer Final a ERSE apresente cenários de valorização tarifária, atendendo a níveis previsíveis de taxas de cobertura dos investimentos, devendo este procedimento ser aplicado logo nos documentos apresentados a consulta pública em futuros processos de auscultação do SNGN lançados pelo Regulador.

12. Avaliação do Projecto enquanto PCI (Q34-35)

A GE nota a referência recorrente nos documentos em consulta ao impacto positivo que os investimentos previstos na RNTIAT terão no desenvolvimento do MIBGAS e mesmo do mercado interno da energia, podendo a Península Ibérica assumir-se como uma plataforma de aprovisionamento de GNL para a Europa.

A GE já expressou, por mais de que uma vez, dúvidas sobre a exequibilidade prática deste cenário, não nos parecendo, mesmo que alguns desenvolvimentos se verifiquem a este nível, que sejam as infraestruturas construídas em Portugal a contribuir significativamente para aquele fim. Objectivamente, constata-se a existência de 7 terminais de GNL em Espanha, com uma utilização média muito reduzida, bem como a falta de decisão definitiva quanto à ligação transpirenaica. Não se afigura muito óbvio que seja o reforço de capacidade de transporte de Portugal para Espanha que aumente significativamente a emissão de GNL a partir do Terminal de Sines e, mesmo que tal sucedesse, a ausência de capacidade de escoamento peninsular tornaria a competitividade de Sines irrelevante.

Novamente, a GE nota que o próprio mercado espanhol de GN está num momento recessivo pelo que num horizonte próximo não se poderá contar com este para contribuir para o aumento de consumos necessário à justificação de alguns dos investimentos agora propostos.

Numa última nota, refira-se a ausência de discussão sobre como seria realizada a partilha dos investimentos transfronteiriços entre os ORTs, cuja metodologia está ainda em apreciação nos fóruns europeus. Desde logo o associado à 3ª interligação, que impacta evidentemente o mercado português, mas no limite e no entendimento de que a ligação pirenaica terá impactos positivos na segurança de abastecimento a Portugal, não resulta claro se os consumidores portugueses poderiam ser chamados a contribuir para o seu financiamento.