

Comentários AdC no contexto da consulta pública urgente à proposta de alteração do regulamento tarifário do setor do gás natural

1. Enquadramento

1. A 8 de abril de 2020, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) enviou à Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito de consulta pública urgente, proposta de alteração do Regulamento Tarifário do setor do gás natural.
2. A proposta em causa visa estabelecer um mecanismo de atualização das tarifas de energia em base trimestral que permita, dentro de parâmetros previamente estabelecidos, proceder a uma atualização da tarifa de energia com impacto nas tarifas de venda a clientes finais dos comercializadores de último recurso (CUR) retalhistas.
3. Em face da urgência da alteração regulamentar que visa contribuir para mitigar efeitos decorrentes do Estado de Emergência de saúde pública¹, a ERSE dispensa formalidades inerentes ao procedimento por recurso à figura do estado de necessidade.
4. Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários à proposta em causa, numa ótica de concorrência e de bem-estar dos consumidores.

2. A alteração proposta ao Regulamento Tarifário e respetiva fundamentação

5. O atual contexto de saúde pública, associado ao Covid-19, assim como uma diversidade de outras situações, podem desencadear uma forte volatilidade nos preços de petróleo. Esta situação tem efeitos nos custos de aquisição do gás natural.
6. Em resultado, a ERSE identificou a necessidade de implementar mecanismos de revisão mais céleres dos custos de aquisição de gás natural para efeitos tarifários.
7. Na proposta, a monitorização trimestral do custo de aquisição de gás natural pelo CUR grossista que é já, atualmente, desenvolvida pela ERSE, desempenha um papel central. A ERSE propõe que esta monitorização periódica tenha um reflexo tarifário mais atempado.
8. Em particular, a ERSE irá comparar as novas previsões para o custo do gás natural no ano gás em curso que resultam desta monitorização com as que suportam as tarifas em vigor. De acordo com o mecanismo proposto, ocorrerá uma atualização das tarifas de energia sempre que a diferença entre estes valores exceda um determinado limiar, pré-determinado e aprovado.
9. A correção em face dos desvios, nas previsões do custo do gás natural, desencadeia atualizações da tarifa de energia que determina o valor aplicado, aos CUR retalhistas, pelo CUR a nível grossista, assim como a tarifa de energia aplicada aos clientes finais pelos CUR retalhistas. Em resultado, serão atualizadas as tarifas reguladas, nomeadamente as tarifas transitórias de venda a clientes finais, assim como as tarifas sociais.
10. Por outro lado, com o objetivo de promover a previsibilidade e a transparência do processo, o mecanismo proposto prevê uma atualização das tarifas, não na extensão do desvio, mas antes até determinado limite, previamente conhecido, para balizar os impactos tarifários.
11. Mais destaca a ERSE que estes ajustamentos tarifários ocorrerão num contexto particular do mercado. Com efeito, no contexto da pandemia Covid-19, a faturação mensal está a ser desenvolvida com base numa proporção elevada de consumos estimados, pelo facto de a leitura de contadores não estar a ser desenvolvida com periodicidade mensal.

¹ Atento o disposto no artigo 7.º, n.º 6, alínea c), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

12. Este contexto aconselha, de acordo com a ERSE, a alguma prudência na aplicação de ajustamentos aos preços de energia no meio de um período anual, na medida em que se refletem na faturação determinada tendo por base o consumo estimado e não o consumo real, gerando conflitos e reclamações fundadas por parte dos clientes. Em resultado, a ERSE propõe uma periodicidade trimestral para a aplicação do mecanismo sujeito a consulta pública.
13. Adicionalmente, a proposta prevê a não atualização das tarifas quando os desvios determinariam uma revisão em sentido ascendente, em circunstâncias específicas – nomeadamente no contexto de Estado de Emergência ou quando a previsão do PIB for de recessão técnica, para proteger os clientes de gás natural de aumentos tarifários. Tal impactaria, não só as tarifas do mercado regulado, mas também as tarifas do mercado liberalizado, atendendo à evidência de que a evolução destas últimas tende a seguir a evolução das tarifas reguladas.
14. A proposta da ERSE prevê, ainda, a determinação de valores de parâmetros para o ano gás 2019-2020 que resultem num limiar de atualização da tarifa de energia de 4 EUR/MWh, e do preço de energia em 2 EUR/MWh. Os parâmetros foram definidos de forma a assegurar um limiar proporcional ao do aplicável no mecanismo análogo no setor elétrico – numa razão de 40% – atendendo a que os preços em mercado grossista de eletricidade rondam os 50 EUR/MWh e os do gás natural os 20 EUR/MWh.
15. Mais esclarece, a ERSE, que esta atualização não altera, nem substitui, a figura da fixação excepcional de tarifas, nos termos dos artigos 167.º e 168.º do Regulamento Tarifário SGN (Sistema de Gás Natural).

3. Comentários à alteração proposta ao Regulamento Tarifário

3.1. Ajustamento da tarifa de energia aos preços do mercado grossista de gás natural

16. As tarifas de venda de gás natural a clientes finais dos CUR retalhistas são determinados por três componentes, que refletem os custos de atividades distintas:
 - Tarifa de acesso às redes – paga por todos os consumidores, reflete os custos associados às infraestruturas de rede de transporte e distribuição, o armazenamento subterrâneo e o terminal de gás natural liquefeito (GNL) de Sines.
 - Tarifa de energia – dos CUR, paga apenas pelos consumidores que estão no mercado regulado e incorpora os custos contratuais da importação de gás natural.
 - Tarifa de comercialização – relacionada com o fornecimento a clientes finais.
17. Atualmente, as tarifas de gás natural são atualizadas anualmente, e são fixadas pela ERSE para o ano gás. A ERSE atualiza as tarifas com base na evolução da procura/consumo e evolução do custo do gás natural. Adicionalmente, os parâmetros de regulação são ajustados de três em três anos - a vigorar no triénio seguinte, que corresponde ao “período regulatório”.
18. A previsão do consumo e do preço de gás natural são exercícios de elevada incerteza. Em resultado, a AdC tem vindo a alertar, em alguns dos seus comentários em sede de consultas públicas da ERSE^{2,3}, para os desvios entre as previsões de preço e consumo e os valores reais, em determinados períodos temporais, que geram desfazamentos entre os mercados grossistas e as diferentes componentes das tarifas, com efeitos na eficiência do mercado e nos consumidores.

² Note-se que a AdC tem defendido, em vários comentários submetidos em sede de consulta públicas da ERSE, no setor elétrico e no setor do gás natural, que não se adie mais a extensão das tarifas transitórias. Vide, a título exemplificativo, os comentários da AdC à “Proposta de tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2018 e Parâmetros para o período de regulação 2018-2020” apresentada pela ERSE, e ainda no “[Inquérito setorial ao fornecimento de gás natural a consumidores industriais](#)”, desenvolvido pela AdC, de outubro de 2017.

³ A título exemplificativo, vejam-se os comentários da AdC à “Proposta de tarifas e preços para a energia elétrica e outros serviços em 2018 e Parâmetros para o período de regulação 2018-2020” apresentada pela ERSE.

19. Em particular, os desvios dão origem a oportunidades de arbitragem pelas empresas comercializadoras que referenciam o seu preço às tarifas reguladas, com efeitos negativos sobre os consumidores.
20. Por outro lado, ainda que o desvio para o CUR possa ser recuperável nas tarifas do ano seguinte, existe o risco de criação de novos défices tarifários com repercussões para as tarifas de acesso às redes, pagas por todos os consumidores (por exemplo, quando o preço de energia sobe mas não é refletido nas tarifas). Por fim, refira-se que os desvios podem dar origem a ajustamentos na tarifa de acesso às redes, no período seguinte, a suportar pelos consumidores. Por essa razão, a AdC tem defendido revisões intercalares das tarifas, de periodicidade, pelo menos, semestral.
21. Assim, no que diz respeito a uma monitorização e atualização mais frequente (trimestral) das tarifas com as novas previsões para o custo do gás natural no ano gás em curso, que resultam duma monitorização frequente e atempada, considera-se que é uma medida que pode atenuar a frequência com que se verificam desajustamentos e o seu impacto nos consumidores.

3.2. A não aplicação do mecanismo em circunstâncias específicas

22. A proposta prevê a não aplicação da atualização em sentido ascendente em circunstâncias específicas, nomeadamente no contexto de Estado de Emergência ou quando a previsão do PIB for de recessão técnica.
23. Este aspeto do mecanismo implica que a proposta da ERSE, para além de visar uma maior adequação das tarifas de venda a clientes finais face à evolução dos custos de gás natural, terá também uma vertente de proteção dos consumidores.
24. Este objetivo é particularmente premente nas circunstâncias atuais de Estado de Emergência.
25. Ainda que a aplicação imediata do mecanismo se possa traduzir em situações de atualização das tarifas em sentido descendente, dada a atual evolução dos preços de petróleo, em momentos de recessão técnica não se pode excluir que venham a ocorrer desvios no sentido oposto.
26. Nesse contexto, eventuais aumentos (abruptos) dos preços de energia continuarão a ser apenas incorporados nas tarifas do ano seguinte. Em resultado, as tarifas retalhistas em mercado regulado podem tornar-se momentaneamente mais competitivas em relação aos preços retalhistas em mercado liberalizado⁴, uma vez que estes últimos passarão para os consumidores via aumentos dos preços.
27. Sem prejuízo de se compreender o objetivo de interesse público prosseguido por este aspeto do mecanismo proposto nas atuais circunstâncias, importa destacar que o facto de se impedir que aumentos dos custos de *inputs* se reflitam nas tarifas a consumidores finais no mercado regulado pode dar origem a novos défices tarifários, a suportar por todos os consumidores.
28. Por outro lado, e no contexto do objetivo da medida de proteção dos consumidores, importa destacar que o mecanismo não afetará, de forma direta, os consumidores economicamente vulneráveis que estejam no mercado liberalizado. O mecanismo proposto afetará diretamente os clientes de gás natural economicamente vulneráveis que estejam no mercado regulado através das tarifas sociais, bem como os clientes de gás natural que estejam no mercado regulado através de tarifas transitórias.
29. Nessa medida, considera-se que se poderiam equacionar medidas alternativas para, conjuntamente com o mecanismo de atualização mais frequente das tarifas de energia, prosseguir o objetivo de proteção do consumidor, que não passem por impedir o reflexo nos preços da evolução circunstâncias específicas.

⁴ Para margens de comercialização relativamente idênticas.

30. A par da atualização proposta pela ERSE para refletir a evolução dos preços nas tarifas, poder-se-iam considerar medidas alternativas ou complementares à tarifa social do gás natural nas circunstâncias específicas consideradas pela ERSE (i.e., Estado de Emergência e recessão técnica), com impacto nos consumidores presentes no mercado regulado e no mercado liberalizado.
31. Na medida em que o peso de beneficiários de tarifa social de gás natural no total de clientes é reduzido⁵, poder-se-iam, por exemplo, considerar medidas complementares aos apoios sociais no consumo de GPL em garrafa, beneficiando, assim, regiões economicamente menos favoráveis sem acesso à rede de gás natural.

4. Conclusão

32. Em suma, considera-se positiva a monitorização e atualização mais frequente das tarifas face à evolução do custo de aquisição de gás natural, na medida em que permitirá minimizar eventuais desfasamentos entre o mercado de gás natural e as diferentes componentes das tarifas.
33. Quanto à não aplicação do mecanismo nas circunstâncias específicas de Estado de Emergência e de recessão técnica, considera-se que esta opção pode acarretar alguns riscos, e que se deveriam equacionar medidas alternativas de proteção dos consumidores, nomeadamente medidas alternativas ou complementares aos apoios sociais no consumo de gás nas circunstâncias específicas consideradas pela ERSE.

16 de abril de 2020

⁵ Cf. Estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia em Portugal - Promovido pelo Observatório da Energia e desenvolvido pelo CeBER - Centre for Business and Economic Research da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, de março de 2019.