



A regulação do gás natural

Vital Moreira

Coimbra, 5 de Abril de 2001

A directiva comunitária do gás natural

Directiva 98/30/CE, de 22-07-1998 – Regras comuns para o mercado do gás natural

Objectivos:

- implementar o “mercado interno”;
- estabelecer um “mercado concorrencial do gás natural”;
- admitir que os Estados definam “obrigações de serviço público”, para garantir a segurança de abastecimento, a defesa do consumidor e a protecção do ambiente.

A directiva comunitária do gás natural (2)

Medidas:

- liberalização progressiva do sector, pondo fim aos exclusivos públicos até então existentes em muitos países;
- direito de acesso de fornecedores e de consumidores “elegíveis” às redes de transporte e de distribuição em condições de igualdade;
- separação, pelo menos contabilística, das actividades das empresas de transporte e/ou distribuição, quando verticalmente ou horizontalmente integradas, de modo a tornar transparentes os custos de operação das redes e evitar a discriminação dos demais operadores;
- nos casos de sujeição das actividades a autorização pública, adopção de critérios objectivos e não discriminatórios na concessão dessas autorizações;
- possibilidade de obrigar as empresas de distribuição e ou fornecimento a abastecer clientes residentes em determinada área ou pertencentes a determinada categoria, com tarifas regulamentadas.

A directiva comunitária do gás natural (2)

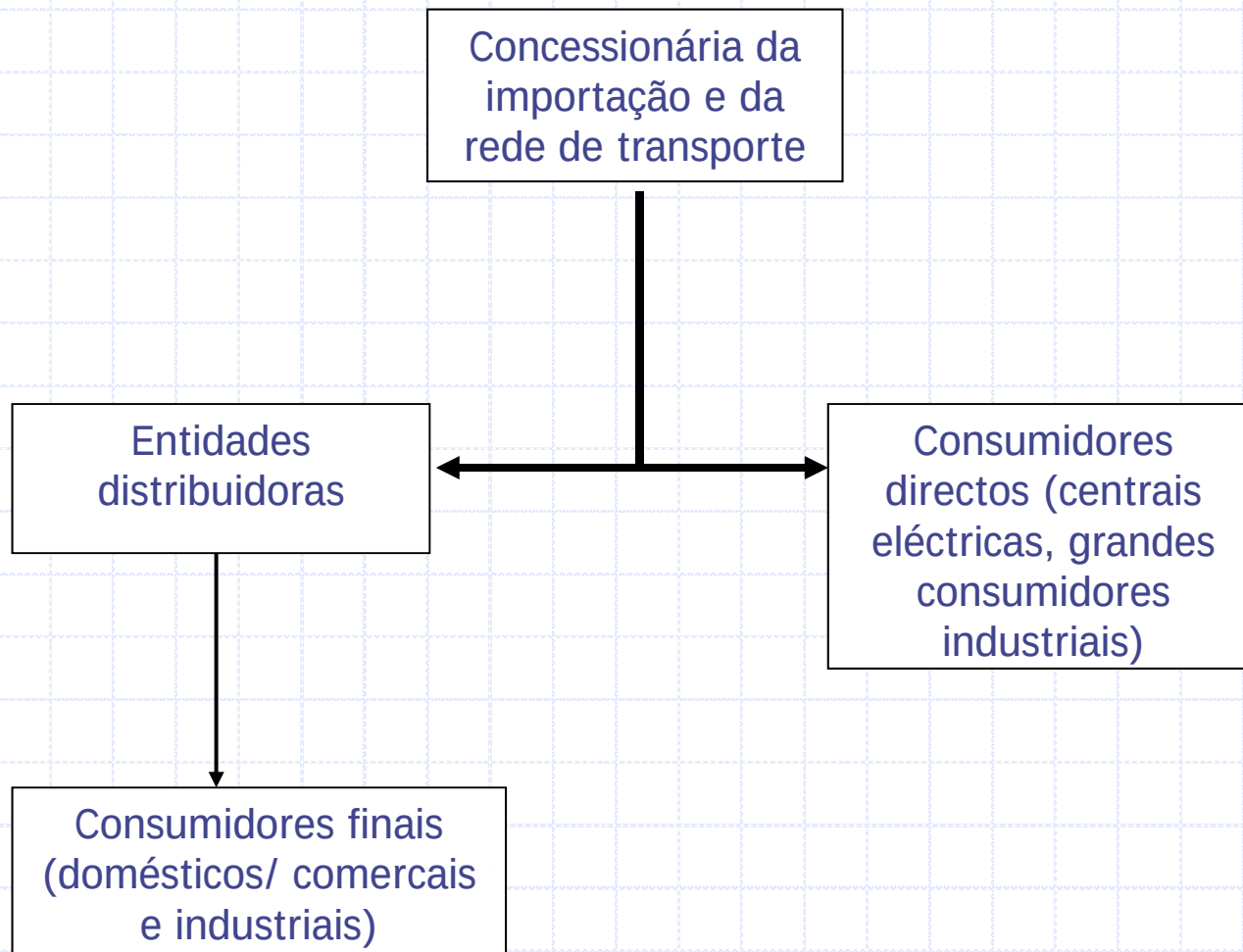
Etapas da liberalização

- são clientes elegíveis à partida os electroprodutores e os grandes consumidores (mais de 25 milhões de m³ por ano); em qualquer caso, deve assegurar-se uma abertura de mercado igual ou superior a 20%;
- aumentar progressivamente a quota de mercado liberalizada, diminuindo o limiar de consumo dos clientes elegíveis, de modo a atingir 43% do mercado em dez anos.

A directiva e o mercado nacional do gás

- Portugal só efectuou a transposição da referida Directiva através do Decreto-lei nº 14/2001, de 27 de Janeiro, com um atraso de alguns meses.
- Portugal não se encontra vinculado a implementar liberalização do sector do gás
- Como “mercado emergente” Portugal beneficia de uma derrogação, durante dez anos, desde a instalação da indústria

Fileira do gás natural



Bases do actual regime regulatório (1)

1. O sector do gás natural é quase exclusivamente um “serviço público” confiado a empresas mediante concessão pública (em parte, mediante licença), em regime de exclusivo territorial.
2. Trata-se de um serviço público de titularidade estadual, visto que os municípios não compartilham desse serviço. Nas regiões autónomas ainda não foi instalado o gás natural. E no continente existem várias “brancas” não cobertas por redes de distribuição, no sul e no interior do país.
3. Separação entre o segmento da importação/transporte (alta pressão) e a distribuição (baixa pressão).

Bases do actual regime regulatório (2)

4. A rede de transporte de gás natural (alta pressão) é única a nível nacional. A distribuição encontra-se, porém, territorialmente repartida em várias redes regionais (6 redes ligadas à rede de alta pressão) e várias redes subregionais ou locais, abastecidas com GNL transportado. A cada rede de distribuição corresponde uma concessão ou licença.
5. Para as concessões o princípio é a atribuição por concurso público. A concessão da rede de transporte foi efectuada por ajuste directo. A concessão da distribuição regional da área de Lisboa foi atribuída directamente *ope legis*.
6. Regime da concessão: o concessionário fica encarregado de tudo, desde a concepção da rede passando pela construção e posterior operação até ao fim da concessão, com a correspondente reversão da concessão para o Estado.
7. Duração das concessões e licenças : No caso das concessões: não superior a 40 anos. No caso das licenças não mais de 20 anos.

Quadro das concessões e licenças de serviço público

	<i>Núme- ro</i>	<i>Âmbito territorial</i>	<i>procedimento</i>	<i>Órgãos que atribuem</i>	<i>Dura- ção</i>
RT	1	Nacional	Ajuste directo	CM	35 anos
RD R	6	Regional	Concurso público	CM	35 anos
RDL	várias	Subregional/lo- cal	Ajuste directo	Min. Econ.	<20nos

Instrumentos jurídicos regulatórios

	<i>Rede de transporte</i>	<i>Redes regionais de distribuição</i>	<i>Redes locais de distribuição</i>
Legislação básica	Decreto-lei nº 374/89, de 25-9		
Bases das concessões / licenças	DL nº 274-C/93, de 4-8	DL nº 33/91, de 16-1 DL nº 333/91 de 86-9 (Lisboa)	Sem regulação específica (DL 8/2000, de 8-2)
Contratos de concessão / licenças	Concessão: Transgás (1993) Sem concurso	Concessões: Portgás, Lusitaniagás, Beiragás, Lisboagás (sem concurso) Tagusgás, Setgás	Licenças: Duriensegás, Medigás, Paxgás, Dianagás
Regulamentos das concessionárias / licenciadas (aprovados pela DGE)	a) Regulamento sobre o fornecimento aos grandes produtores directos b) Regulamento de exploração e fornecimento às distribuidoras	Regulamento de exploração fornecimento e segurança	

Principais observações

- O instrumento jurídico básico continua a ser o diploma legal de 1989, embora muito alterado, tendo sido republicado integralmente na versão vigente em anexo ao DL nº 8/2000.
- Ressalvando os regulamentos técnicos, não existem regulamentos do Governo sobre a matéria;
- O regime do gás natural consta essencialmente das bases legais das diversas concessões e dos respectivos contratos de concessão, tendo portanto uma forte vertente contratual.

Principais observações (2)

- digno de nota é a capacidade regulamentar atribuída aos concessionários (tanto no caso da rede de transporte como no caso das redes de distribuição), permitindo-lhes regular unilateralmente as suas próprias relações com os seus clientes (os distribuidores e consumidores directos, no primeiro caso, e os consumidores finais no segundo caso).
- não existindo uma autoridade reguladora independente, faltam obviamente os respectivos regulamentos, que noutros sectores, por exemplo no sector da electricidade, tão importante papel desempenham.

Competências Regulatórias

entidade	Concessões/licenças	regulação	supervisão
Ministro da Economia	Realização do ajuste directo e dos concursos para as concessões Atribuição das licenças de RDL	Fixação das características do GN Aprovação do valor mínimo do seguro obrigatório Aprovação dos preços de fornecimento de gás pela importadora/transportadora às distribuidoras Aprovação dos preços do segmento doméstico dos consumidores finais	
Direcção-geral da Energia		Oposição aos regulamentos de exploração e fornecimento das concessionárias	Fiscalização as obras de construção da infraestrutura Aplicação de coimas por infracções às regras de construção Fiscalização das leis, regulamentos e contratos de concessão Aplicação das multas contratuais aos concessionários
Entidades concessionárias		Regulamentos de exploração e de fornecimento	

Relações entre os intervenientes

	<i>instrumentos</i>	<i>Intervenção oficial</i>
<i>Relações entre o concessionário da rede de transporte e os seus clientes</i>	Regulamentos do concessionário Contrato de fornecimento	Veto da DGE Homolação ministerial dos preços aos distribuidores Veto da DGE
<i>Relações entre os distribuidores e os consumidores finais</i>	Regulamento dos concessionários Contrato de fornecimento	Homologação ministerial dos preços aos clientes domésticos

Fixação de preços (1)

A) Nas vendas do concessionário da rede de transporte

A1 – Fornecimentos aos consumidores industriais: Preços fixados por acordo, embora com base em parâmetros estabelecidos no regime da concessão

A2 - Vendas aos electroprodutores e distribuidores: Preços fixados sob proposta da concessionária da rede de transporte, homologados pelo Ministro da Economia

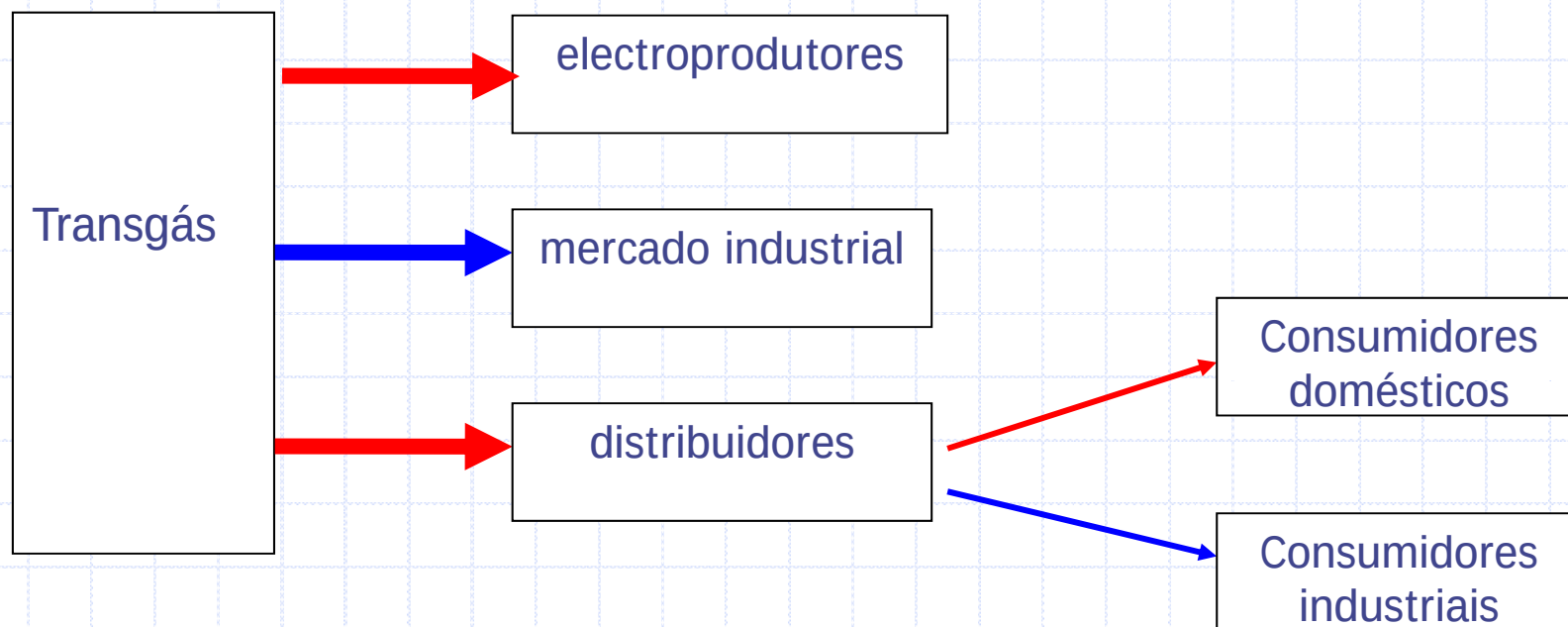
Fixação de preços (2)

B) Nas relações entre os distribuidores e os consumidores finais

B1 - Clientes domésticos e comerciais: Preços fixados sob proposta da concessionária homologados pelo Ministro da Economia

B2 - Clientes industriais: preços fixados por acordo (possibilidade de homologação ministerial, em caso de necessidade para defesa da concorrência)

Regime de preços



Legenda: preço regulado →
preço livre →

Uma entidade reguladora independente

- Desde 1993 que se previa a criação de uma “comissão com atribuições de regulamentação e de acompanhamento dos mercados de gás natural e das respectivas actividades” (DL nº 274-A/93, de 4 de Agosto).
- O contrato de concessão da Transgás (1993) previa a possibilidade de o Estado transferir para ela os seus poderes em relação ao regime de preços dessa concessionária.
- A criação dessa comissão nunca se veio a concretizar.
- Mas recentemente o preâmbulo do DL nº 14/2001, de 27-1 (transposição da directiva do gás natural) refere expressamente o projecto de criação de uma “entidade reguladora”.
- O mesmo diploma estipula a atribuição a uma entidade independente da competência para aplicar os mecanismos de regulação requeridos pela transposição da directiva comunitária do gás.

História recente

1998: anúncio pelo Ministro da Economia (Pina Moura) de um regulador independente para o gás;

1999: protocolos com os “parceiros sociais” (associações patronais e de consumidores), prevendo a criação da entidade reguladora. Preparação de um projecto de diploma, que chegou a estar agendado para aprovação governamental;

2000: novo ministro (M. Cristina de Sousa) retoma o dossier, decidindo abandonar a ideia de regulação separada do gás natural, a favor da regulação integrada com a electricidade.

Três questões

São três as questões que requerem reconsideração:

- (i) A regulação deve ser exercida pelo Governo e pelas autoridades administrativas gerais, ou por uma entidade independente?
- (ii) Sendo exercida por uma entidade independente, deve esta abranger apenas o sector do gás natural ou abarcar outros sectores? E neste segundo caso, quais sectores? Gás natural e electricidade? Toda a energia?
- (iii) Deve criar-se uma nova entidade reguladora conjunta de raiz, ou deve proceder-se à adaptação da ERSE, estendendo a sua competência ao gás natural?

A favor de uma autoridade reguladora independente:

- Separação entre o Estado accionista e o Estado regulador;
- Divisão de funções entre o papel do Governo (quadro legal, concessões) e da administração directa (controlo das infra-estruturas, etc.) e o papel da entidade reguladora (regulamentação, supervisão, sancionamento de infracções);
- Maior imunidade da autoridade independente às conjunturas e pressões políticas
- Identidade de solução com a regulação de outros sectores.

A favor de uma regulação integrada com a da electricidade

- A dependência do gás em relação à produção de electricidade (mais de metade das vendas de gás natural)
- Os dois produtos são concorrentes, pelo que as intervenções regulatórias num sector têm repercussão necessariamente no outro;
- Identidade de soluções noutros países (Espanha, Itália, Grã-Bretanha, etc.);

A favor da integração na ERSE, com adaptação desta

- Valorização dos recursos públicos (aproveitamento da experiência da ERSE);
- Não perturbar a regulação da electricidade.

Serviço público (1)

1. Concepção clássica do serviço público

a) Sentido

Responsabilidade pública pelo fornecimento à generalidade dos cidadãos de certos serviços básicos (água, saneamento, energia, comunicações, transportes), em condições de continuidade, regularidade, qualidade e preço acessível.

b) Características

Derrogação da lógica do mercado: exclusivo público, direito de acesso ao serviço (“serviço universal”), “preços sociais” (nomeadamente uma tarifa acessível para os baixos consumos), igualdade de tratamento (proibição de discriminação, qualidade adequada

Serviço público (2)

2. Dos serviços públicos às “obrigações de serviço público” como característica dos “serviços de interesses económico geral”

Liberalização, concorrência, imposição ou contratualização de obrigações de interesse público (acesso ao serviço, preço acessível do serviço básico).

3. O actual regime de serviço público do gás natural

O actual “regime de serviço público”: exclusivo legal, igualdade de tratamento, continuidade

Mas: omissão das garantias da universalidade e da acessibilidade do preço do serviço básico (quase ausência dos consumidores dos contratos de concessão).

4. Ideia de serviço público e liberalização do mercado do gás