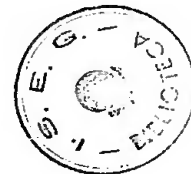


X 961116934

Reservado



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA INDUSTRIAL

O PAPEL DE UMA ENTIDADE REGULADORA NO CONTEXTO
DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM
PORTUGAL

Ana Isabel Guerra de Paiva Teixeira Pinto

Orientação: Doutor Álvaro Gonçalves Martins Monteiro

Jurí:

Presidente: Doutor Álvaro Gonçalves Martins Monteiro

Vogais: Doutor José Ramos Pires Manso

Licenciado Nuno Manuel Franco Ribeiro da Silva

Julho de 2001



GLOSSÁRIO

GN:	Gás Natural.
GNL:	Gás Natural Liquefeito.
Take or Pay:	Termo utilizado em contratos de aquisição de gás natural para definir quantidades mínimas de gás que o consumidor deverá adquirir anualmente e que deverá pagar, mesmo que não consuma.
TPA – Third Party Access:	Acesso de terceiros à rede de transporte ou distribuição de um mercado de gás natural.
SEP	Sector Eléctrico Público
SENV	Sector Eléctrico Não Vinculado
ERSE	Entidade Reguladora do Sector Eléctrico.
OFGEM	Entidade Reguladora Britânica: Sector Eléctrico e Mercado do Gás Natural.
AEEG	Entidade Regulador Italiana: Sector Eléctrico e Mercado do Gás Natural.
CNE	Comissão Nacional de Energia Espanhola (Entidade Reguladora).
DGE	Direcção Geral de Energia
Directiva do gás	Directiva Comunitária 98/30/CE
m ³	metro cúbico

O PAPEL DE UMA ENTIDADE REGULADORA NO CONTEXTO DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM PORTUGAL

Ana Isabel Guerra de Paiva Teixeira Pinto

Mestrado em: Gestão e Estratégia Industrial

Orientador: Professor Álvaro Martins

Provas concluídas em:

RESUMO

A União Europeia, através da Directiva Comunitária 98/30/CE, de 21 de Julho de 1998, estabeleceu regras para a liberalização dos mercados do gás natural dos vários Estados – Membros, tendo como ponto fundamental a abertura do sector a terceiros. Neste âmbito, Portugal deverá começar a tomar um conjunto de medidas tendo em vista a liberalização deste sector por forma a permitir o acesso a toda a cadeia de valor do mercado: compra, transporte e venda.

Para Portugal, uma vez que foi considerado um mercado emergente, a Comissão Europeia estabeleceu o ano de 2008 como prazo para a liberalização do mercado, sendo necessário que até lá se criem condições que permitam o seu pleno funcionamento. Neste contexto, a criação de uma entidade reguladora, que garanta o perfeito funcionamento do mercado e o cumprimento das regras de concorrência, de livre acesso às infraestruturas existentes, e de transparência, que deverão entretanto ser estabelecidas, deverá ser um dos primeiros passos a dar nesse sentido.

A abertura do mercado e a criação de uma entidade reguladora adequada deverão ser suportados pelo profundo conhecimento do sector do gás natural em Portugal, das suas características e mecanismos de articulação, por forma a permitir o estabelecimento de regras eficientes de funcionamento do mercado e a actuação adequada e pertinente da entidade reguladora.

O objectivo do presente trabalho é assim, com base no estudo da Teoria Económica da Regulação, na análise da legislação nacional e comunitária existente, das experiências verificadas noutros países europeus e das características do mercado português, identificar os parâmetros que garantam a competitividade do sector e estabelecer o enquadramento de competências e uma estrutura organizativa e funcional para a Entidade Reguladora que deverá ser criada para acompanhar o processo de liberalização do sector do gás natural em Portugal e regular o mercado.

Palavras chave: teoria da regulação, liberalização, gás natural, monopólio.

THE ROLE OF A REGULATORY BODY REGARDING THE LIBERALISATION OF THE PORTUGUESE NATURAL GAS MARKET

Ana Isabel Guerra de Paiva Teixeira Pinto

Mestrado em: Gestão e Estratégia Industrial

Orientador: Professor Álvaro Martins

Provas concluídas em:

SUMMARY

The European Union, through Directive 98/30/EC, dated 21st July 1998, established rules for the liberalisation of the gas markets within its Member States. A fundamental aspect of this directive is the concept of third party access to the system.

Portugal has to adopt several measures in order to prepare itself for the liberalisation of its own market in order to allow third party access to its entire gas market value chain. However, Portugal has been considered an emergent market and has therefore been allowed to postpone market opening until 2008. Till then, it will be necessary to create conditions in order to assure market efficiency, being one of the first measures to be taken the implementation of a regulatory body that will guarantee the introduction of competition in the market, the establishment of transparency rules and free access to the system.

Market opening and the implementation of a regulatory body, adequate to the Portuguese gas market characteristics, must be supported by a profound knowledge of the national natural gas sector in order to allow the introduction of efficient rules and to promote the regulatory body's proficiency.

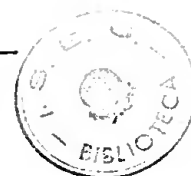
Thus, one of the objectives of the present study is the identification of factors that will guarantee market competition and efficiency, based on the economic regulation theory study, on the analysis of the Portuguese and European Union legislation, of the experience of other European countries regarding market liberalisation and also on the study of the Portuguese market characteristics. Another objective of the present study is the identification and definition of objectives, tasks and a possible structure for the regulatory body that should be created to supervise the liberalisation of the Portuguese natural gas market and to regulate it.

Key workds: regulation theory, liberalisation, natural gas, monopoly.

ÍNDICE:

GLOSSÁRIO	2
LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS	7
PREFÁCIO	8
AGRADECIMENTOS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Motivação	10
1.2 Estrutura do Trabalho	11
2. TEORIA DA REGULAÇÃO E MERCADO DO GÁS NATURAL	13
2.1 A Teoria da Regulação Económica	15
2.1.1 Métodos de Regulação	19
2.2 Teoria dos Preços	24
3. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	29
3.1 Breve Análise da Legislação Europeia e sua Evolução	29
3.2 Legislação Nacional Existente e a Desenvolver	34
3.3 Análise da Experiência Europeia	36
3.3.1 Regulação Conjunta do Sector Eléctrico e do Gás Natural	36
3.3.2 Regulação do Sector do Gás Natural	43
3.4 Principais Lições a Reter da Experiência Desenvolvida Noutros Países Europeus	44
4. ANÁLISE DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM PORTUGAL	51
4.1 A Importância do Gás Natural no Mercado Energético Português	51
4.2 A Cadeia de Valor do Sector do Gás Natural	52
4.2.1 Aproveitamento	52
4.2.2 Transporte	54
4.2.3 O Mercado	56
4.3 Sistema Tarifário Existente	60
4.4 Perspectivas de Evolução	64
5. LIBERALIZAÇÃO DO SECTOR E COMPETIVIDADE DO MERCADO	65
5.1 Liberalização e Teoria da Regulação	67

5.1.1	Regulação e Concorrência no Mercado do Gás Natural em Portugal	68
5.2	Identificação dos Potenciais Impactes da Liberalização na Cadeia de Valor do Sector	69
5.2.1	Produtores	70
5.2.2	Empresas de Transporte e Distribuidoras Regionais	71
5.2.3	Clientes Grossistas	72
5.2.4	Consumidores	73
5.3	Identificação das Principais Modificações a Operar no Mercado Português	74
5.4	Estabelecimento de Parâmetros de Funcionamento do Mercado: Definição de Obrigações de Serviço Público	79
5.5	Principais vectores de garante da competitividade do sector	82
5.6	Regras a estabelecer para o Mercado Português	86
6.	REGULAÇÃO DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM PORTUGAL	89
6.1	O Papel da Entidade Reguladora à Luz da Teoria da Regulação	92
6.2	Análise da Actividade da Entidade Reguladora em Alguns Países Europeus	94
6.3	Breve Análise da Organização e Actividade da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, ERSE	98
6.3.1	Objectivos Associados à Actividade da ERSE	99
6.3.2	Competências da ERSE	99
6.3.3	Estrutura da ERSE	102
6.3.4	Comparação das características da ERSE e das entidades reguladoras europeias analisadas, OFGEM e AEEG	103
6.4	Identificação dos Objectivos, Competências e Estrutura Organizativa da Entidade Reguladora do Sector do Gás Natural em Portugal	105
6.4.1	Objectivos associados à actividade da Entidade Reguladora do Gás Natural	106
6.4.2	Competências e Estrutura Organizativa	106
7.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	118
8.	BIBLIOGRAFIA	122
	ANEXO 1: DIRECTIVA COMUNITÁRIA 98/30/CE	125



LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Funcionamento de um mercado do gás natural tradicional, não liberalizado	14
Figura 2: Mercado do Gás Natural em Portugal Esquematizado	59
Figura 3: Funcionamento de um mercado de gás natural liberalizado	74
Figura 4: Funcionamento do Mercado Português depois de Iniciado o Processo de Liberalização	79
Figura 5: Organigrama da estrutura organizacional proposta para a entidade reguladora do gás natural	117
Quadro 1: Principais opções dos Estados - Membros Face aos Requisitos da Directiva Comunitária 98/30/CE	48
Quadro 2: Comparação dos Principais Objectivos e Competências das Entidades Reguladoras Inglesa, Italiana e Portuguesa	104
Gráfico 1: Comparação do Processo de Abertura em vários Estados - Membros	50
Gráfico 2: Comparação do peso do gás natural no balanço energético em vários países Europeus	86

PREFÁCIO

Uma das bases da economia de um país é a sua política energética.

Neste contexto, um balanço energético composto por fontes de energia que contribuam para o aumento da competitividade da indústria, para o bem estar dos cidadãos e para a redução dos impactes ambientais, é essencial para o seu desenvolvimento. Para além disso, os mercados energéticos deverão ser organizados de forma eficiente, permitindo a concorrência e a competitividade.

Com a entrada do gás natural em Portugal, o país passou a dispor de um combustível mais limpo, que tem contribuído para o desenvolvimento da indústria nacional e possibilitou a introdução de novas tecnologias como a produção de electricidade por ciclo combinado.

A liberalização deste sector contribuirá certamente para o aumento da sua competitividade e eficiência económica e para o desenvolvimento da economia portuguesa.

AGRADECIMENTOS

Sem querer apresentar uma lista interminável de agradecimentos, gostaria de começar por agradecer à minha família, pelo apoio e incentivo que me deram neste dois anos de trabalho e, sobretudo, pela paciência que demonstraram, e aos meus amigos que foram sempre aparecendo nos momentos de maior desalento.

Gostaria de agradecer também a alguns colegas, especialmente ao Paulo Hipólito, ao Nuno Leitão Pinto, à Helena Silva e ao Leonardo Padrão, que tornaram mais divertida a passagem por este mestrado e com os quais a realização dos muitos trabalhos de grupo obrigatórios teria sido, com certeza, muito menos interessante.

Não poderia terminar sem agradecer muito especialmente ao Professor Álvaro Martins, por se ter disponibilizado a orientar este trabalho e pela clareza e sentido crítico com que o fez, à Engenheira Isabel Mayer pelo apoio e compreensão prestados e à Doutora Sandra Santos, que me ajudou a compreender alguns conceitos essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

1. INTRODUÇÃO

1.1 *Motivação*

A União Europeia, através da Directiva Comunitária 98/30/CE, de 21 de Julho de 1998, estabeleceu regras para a liberalização dos mercados do gás natural dos vários Estados – Membros, tendo como ponto fundamental a abertura do sector a terceiros. Neste âmbito, Portugal deverá começar a tomar um conjunto de medidas tendo em vista a liberalização deste sector por forma a permitir o acesso a toda a cadeia de valor do mercado: compra, transporte e venda.

O sector do gás natural tem vindo já a sofrer um processo de abertura em diversos países europeus, à semelhança do que tem também vindo a suceder com o sector eléctrico. No entanto, para Portugal a Comissão Europeia estabeleceu o ano de 2008 como prazo para a abertura do mercado, devido ao facto de este ter sido considerado um mercado emergente, sendo necessário que até lá se criem condições que permitam o seu pleno funcionamento. Neste contexto, a criação de uma entidade reguladora, que garanta o perfeito funcionamento do mercado e o cumprimento das regras de concorrência, de livre acesso às infraestruturas existentes, e de transparência, que deverão entretanto ser estabelecidas, deverá ser um dos primeiros passos a dar nesse sentido.

A abertura do mercado e a criação de uma entidade reguladora adequada deverão ser fortemente suportados pelo profundo conhecimento do sector do gás natural em Portugal, das suas características e mecanismos de articulação, por forma a permitir o estabelecimento de regras eficientes de funcionamento do mercado e a actuação adequada e pertinente da entidade reguladora. De facto, os objectivos bem como as atribuições e competências desta nova entidade deverão ser traçados tendo em consideração as características do mercado e dos principais actores nele envolvidos.

O objectivo deste trabalho é assim, com base no estudo da Teoria Económica da Regulação, na análise da legislação nacional e comunitária existente, das experiências verificadas noutros países europeus e das características do mercado português, identificar os parâmetros que garantam a competitividade do sector e estabelecer o enquadramento de competências e uma estrutura organizativa e funcional para a Entidade Reguladora que deverá ser criada para acompanhar o processo de liberalização do sector do gás natural em Portugal e regular o mercado.

1.2 Estrutura do Trabalho

O capítulo 2 deste trabalho incide sobre a revisão da literatura alusiva ao estudo da Teoria da Regulação e da Teoria dos Preços, enquanto ferramentas fundamentais para a gestão do mercado do Gás Natural num contexto de abertura ditado pela directiva 98/30/CE estabelecida pela União Europeia.

Para perceber as questões ligadas ao funcionamento dos mercados liberalizados e respectiva regulação, é analisada, no capítulo 3, a experiência da liberalização em alguns países europeus, por forma a identificar quais os impactes mais significativos que poderão ocorrer na actual estrutura do mercado português e como se poderão evitar os impactes negativos. Será também analisada a legislação nacional e comunitária existente e quais os principais requisitos que estabelecem para o funcionamento do mercado.

No capítulo 4 analisam-se as características do sector do gás natural em Portugal, importante para identificar quais as principais alterações que se deverão introduzir, num contexto de liberalização do mercado.

O estudo destas realidades ajudará também a estabelecer quais as metas a atingir num mercado em concorrência, nomeadamente o aumento da eficiência económica, a criação de regras claras que fomentem a entrada de novos concorrentes ou o aumento de investimentos no sector, o que é efectuado no capítulo 5.

Neste capítulo pretende-se ainda identificar quais os parâmetros que deverão ser assegurados num mercado aberto, nomeadamente, a qualidade de serviço, a segurança e fiabilidade de abastecimento, a boa performance ambiental, a prática de tarifas adequadas ao tipo de consumidor ou o controlo dos preços praticados.

O objectivo do capítulo 6 é identificar qual deverá ser o papel que o futuro órgão regulador deverá desempenhar, quais as suas competências e objectivos de actuação, que tipo de estrutura organizativa deverá ser estabelecida, bem como qual deverá ser a forma de articulação com os diversos intervenientes no sector, com outros sectores de actividade e com as entidade governamentais. A experiência da actividade que tem vindo a ser desenvolvida pela entidade reguladora do sector eléctrico, ERSE, bem como a sua estrutura organizativa, são também analisadas uma vez que o sector eléctrico e o sector do gás natural se influenciam mutuamente.

Finalmente, no capítulo 7, pretende-se tirar algumas conclusões globais e deixar recomendações quanto à melhor forma de liberalizar o mercado português do gás natural e como o regular, garantido a sua competitividade.

2. TEORIA DA REGULAÇÃO E MERCADO DO GÁS NATURAL

O mercado do gás natural, incluindo-se no sector das indústrias de rede, pode ser considerado um monopólio natural, sobretudo ao nível das actividades de transporte e distribuição. Estas actividades envolvem grandes investimentos na construção de infraestruturas relativamente complexas, com uma vida económica longa e de utilização específica, criando por isso fortes barreiras à entrada de novas empresas no mercado.

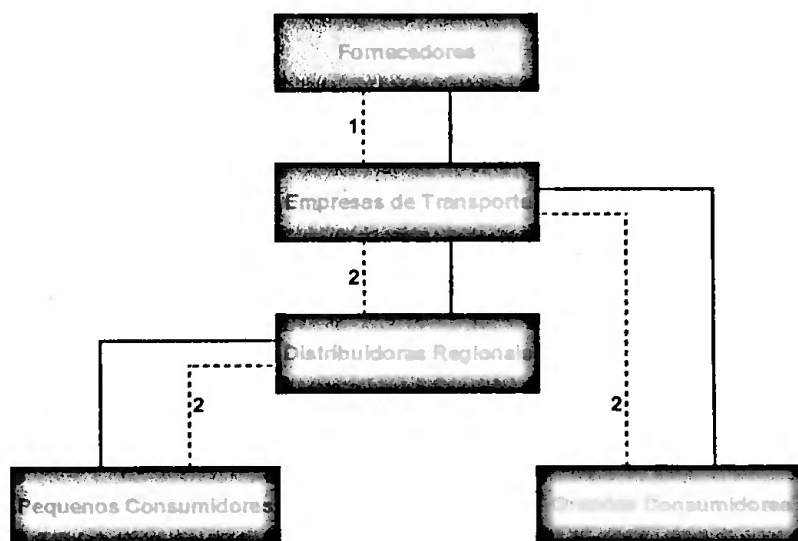
De facto, um monopólio natural caracteriza-se pelo facto de a empresa monopolista conseguir ter custos médios sempre decrescentes para as dimensões relevantes da procura, que lhe permitem aproveitar economias de escala e de dimensão, constituindo por isso a forma mais eficiente de organização do mercado. No entanto, um monopólio natural, ao conseguir afastar ou impedir a entrada de outras empresas no mercado por ter custos de produção inferiores, desvia-se das condições de concorrência perfeita que caracterizam um mercado ideal, podendo originar abusos de posição dominante. Para além disso a organização de um mercado de gás natural tradicional não liberalizado, efectuada segundo uma estrutura linear dependente do sistema de transporte, conforme apresentado em seguida, é caracterizada por uma forte rigidez que reduz o poder de escolha do consumidor final:

- √ Fornecedores – produtores de gás natural, nacionais ou internacionais;
- √ Empresas de transporte – operadoras das redes primárias;
- √ Grandes Consumidores – produtores de electricidade e grandes clientes industriais com consumos superiores a um determinado valor anual fixado pelo governo;
- √ Distribuidoras regionais – normalmente detentoras das redes de distribuição ou secundárias;
- √ Pequenos clientes industriais, clientes domésticos e sector do comércio – abastecidos pelas distribuidoras regionais.

A ligação entre as várias entidades que compõe a cadeia de valor de um mercado do gás tradicional, não liberalizado, é de natureza contratual – contratos de aquisição de gás – e, simultaneamente, física – interligação da rede de transporte ou distribuição –, consoante o caso. Assim, esta duplicidade de relacionamento entre as várias entidades aliada ao tipo de estrutura linear que caracteriza o mercado, tem como consequência directa o facto de os consumidores não terem a liberdade de poder escolher o fornecedor de gás natural adequado às suas necessidades, uma vez que são abastecidos pela empresa de transporte ou pela distribuidora regional, com a qual estabelecem obrigatoriamente relações contratuais.

Em termos esquemáticos, a estrutura de um mercado tradicional e a natureza das ligações existentes entre os vários agentes do mercado pode ser representada da seguinte forma:

Figura 1: Funcionamento de um mercado do gás natural tradicional, não liberalizado



Legenda:

— Ligação contratual

----- Ligação física

1 Contrato de aquisição de gás natural

2 Transporte ou distribuição

Fonte: Maisonier, Guy (2000), *Natural Gas & Deregulation*, CEDIGAZ.

No caso português, o mercado do gás natural segue uma estrutura monopolista, com a compra, transporte e venda de gás natural aos grandes consumidores industriais e produtores de electricidade centralizadas numa única empresa, a Transgás – Companhia Portuguesa de Gás Natural, S.A, enquanto que as seis distribuidoras regionais existentes são responsáveis pela venda de gás natural ao sector doméstico e a pequenos consumidores industriais em regiões bem delimitadas e igualmente em regime de monopólio.

Desde a sua entrada em actividade, viabilizada com a assinatura do “contrato de concessão de serviço público de importação, transporte e fornecimento de gás natural” em 1993, a Transgás tem vindo a operar livremente, sem a concorrência de outros intervenientes, em nenhuma das actividades vitais do sector: aprovisionamento, transporte ao longo da rede primária e venda a grandes clientes.

Os mercados do gás natural, incluindo o mercado português, apresentam, à luz da teoria da regulação económica, uma importante falha de mercado, o monopólio natural, que os afasta de um funcionamento ideal em condições de concorrência perfeita. Neste contexto, torna-se necessário introduzir nestes mercados mecanismos de regulação que evitem situações de abuso de poder por parte da empresa monopolista e a discriminação de consumidores ou de outros agentes do mercado. Num processo de liberalização, cujo objectivo principal é a introdução de concorrência no mercado, as questões ligadas à regulação são importantes para assegurar a confiança dos diversos intervenientes no mercado, sendo por isso essencial iniciar este trabalho por uma abordagem da Teoria da Regulação Económica e da Teoria dos Preços.

2.1 A Teoria da Regulação Económica

A intervenção do estado ou de uma entidade reguladora na actividade de um sector económico só se justifica, de acordo com a generalidade dos estudos que têm vindo a ser desenvolvidos sobre este assunto, quando esta tem por objectivo aumentar o excedente do consumidor ou corrigir falhas de mercado.

De facto, numa primeira fase, a regulação dos mercados, introduzida pelo governo ou por uma entidade reguladora, surgiu como forma de corrigir desvios, normalmente designados por falhas de mercado, em relação às condições ideais do seu funcionamento (concorrência perfeita), que pudessem impedir a obtenção de resultados socialmente desejáveis, do ponto de vista da eficiência na afectação dos recursos.

Segundo Noll (1989), a pesquisa económica sobre regulação debruça-se sobre três questões principais, sendo que a mais antiga se relaciona de facto com as falhas de mercado e as acções correctivas que os governos podem desenvolver por forma a reduzi-las ou eliminá-las. A segunda questão envolve o estudo dos efeitos das políticas de regulação e questiona a eficiência da intervenção governamental enquanto que a terceira investiga as causas políticas da regulação e resulta em grande parte das conclusões retiradas das duas primeiras áreas de pesquisa, nomeadamente do facto de a regulação tradicional ter sido considerada ineficiente e associada a métodos pouco eficazes para eliminar as falhas de mercado para as quais foram concebidos.

Esta terceira questão notabilizou-se na literatura nos anos 70, em grande parte devido à publicação no *Bell Journal of Economic and Management Science*, de um trabalho de investigação de George Stigler em 1971, intitulado "The Theory of Economic Regulation" (Noll, 1989).

A análise das motivações políticas da regulação deve iniciar-se assim pela abordagem da "Teoria do Interesse Público", que assenta na escolha de políticas de regulação que eliminem as falhas de mercado como forma de aumentar o bem-estar social.

A "Teoria do Interesse Público", como forma de justificar a introdução de formas de regulação por parte do poder público com o objectivo de repor esse bem-estar social, é composta por três aspectos distintos: uma teoria positiva que identifica as condições devido às quais um mercado produz resultados ineficientes, uma teoria normativa segundo a qual o governo deve tomar medidas que melhorem a eficiência desses mesmos mercados e uma teoria positiva segundo a qual, na presença de falhas de mercado importantes, o governo deverá tentar reduzi-las ou anulá-las através da introdução de um sistema de regulação económica (Santos, 1995).¹

Dos vários desvios ou falhas de mercado que podem ocorrer destacam-se, pelos efeitos que podem provocar nos mercados, a existência de externalidades, o poder de monopólio e a assimetria de informação.

Uma das falhas de mercado mais importantes é, sem dúvida, o poder de monopólio que surge quando um mercado não está sujeito a concorrência efectiva, actual ou potencial, incentivando as empresas com posição dominante a praticarem preços bastante superiores aos custos marginais associados à oferta, reduzindo o excedente do consumidor. Em certas situações de monopólio, a introdução de concorrência pode não ser viável devido ao facto de ser mais eficiente, em termos de custos envolvidos, existir uma única empresa monopolista a assegurar a produção total necessária para abastecer o mercado, apresentando custos médios sempre decrescente na zona relevante da procura. A empresa é assim considerada um monopólio natural, a principal justificação para a introdução de regulação nos mercados.

De facto, nos Estados Unidos, os primeiros casos de estabelecimento de programas de regulação foram justificados com base na existência de monopólios naturais, nomeadamente no sector da indústria da água e dos transportes ferroviários, onde o mercado inicialmente não regulado a situação de monopólio originava abusos de poder e perdas de eficiência.

Nestes dois sectores, a regulação foi proposta como forma de capturar as vantagens associadas ao monopólio, nomeadamente em termos de eficiência dos resultados, eliminando simultaneamente algum do abuso de poder inerente a esta situação. Também no Reino Unido a existência de empresas monopolistas levou o governo a estabelecer agências reguladoras para as controlar.

Uma outra falha de mercado significativa, a existência de externalidades, surge quando o bem estar de um agente económico (produtor ou consumidor) é directamente afectado pela acção de terceiros e tem sido utilizada para justificar, por exemplo, a regulação ambiental ou a criação do "serviço universal" no sector das telecomunicações.

A assimetria de informação, falha de mercado também considerada significativa, tem estado na base da regulação do sector dos bens de consumo público, onde a introdução de medidas reguladoras pode fomentar o aumento da eficiência do sector através da optimização dos fluxos de informação entre os diversos agentes do mercado e da definição de parâmetros mínimos de qualidade para os produtos.

Existem ainda outras características de alguns mercados que por vezes têm sido utilizadas para justificar a introdução de medidas de regulação como a baixa rentabilidade ou o elevado risco associado às actividades desenvolvidas no sector. Um bom exemplo de regulação motivada pelo elevado risco associado à actividade do sector, é a indústria do petróleo e do gás natural, mais concretamente as actividades de pesquisa e exploração.

Ainda de salientar, a concorrência excessiva ou destrutiva tem também sido considerada uma falha de mercado, surgindo quando a indústria ou empresa a operar num determinado sector de actividade não tem um equilíbrio competitivo estável. A justificação para a introdução de medidas de regulação nestes mercado tem sido efectuada com base no facto de que na ausência de regulação a instabilidade do mercado exigiria que os produtores e consumidores assumissem riscos demasiado elevados, originando resultados ineficientes. Este argumento foi utilizado nos anos 1930 para justificar a regulação do sector dos transportes aéreos e no sector da camionagem nos EUA (Noll, 1989).

Para além do objectivo associado à correcção de falhas de mercado, a introdução de medidas de regulação num sector de actividade pode ainda ser encarada como um resultado da introdução nesse mercado de outras políticas governamentais. Um bom exemplo desta situação é a indústria farmacêutica na qual o governo pode decidir regular os preços dos medicamentos por forma a evitar as externalidades que possam ser provocadas pela sua política de subsídios.

O governo, depois de identificadas as falhas de mercado existentes num determinado sector de actividade, deve então adoptar medidas que melhorem a eficiência desse mercado e tentar reduzir ou anular as falhas através da introdução de um sistema de regulação, se ficar demonstrado que é esta a melhor solução.

Esta demonstração é necessária dado que existem várias soluções alternativas à regulação para corrigir falhas de mercado, nomeadamente, a criação de cooperativas de consumidores para lidar com situações de monopólio natural em alternativa à regulação dos preços, a introdução de taxas e subsídios para lidar com as externalidades provocadas pela introdução em determinados mercados da obrigatoriedade de cumprimento de parâmetros ambientais ou a introdução de concorrência pelo mercado através da atribuição de concessões (Demsetz, 1968).

Ao optar pela criação de uma entidade reguladora para efectuar a regulação de um determinado mercado, é de salientar que o governo deverá ter em consideração que existe o risco desta entidade passar a confundir o bem estar social com os interesses da indústria objecto da regulação, criando ineficiências. Este risco está aliás na base da Teoria da Captura, que assume que a regulação surge para proteger o lucro dos produtores.

É ainda importante realçar que a teoria positiva da regulação de interesse público se baseia no princípio de que as políticas de regulação adoptadas pelo estado são a solução mais eficiente para uma determinada falha de mercado, se as condições do Teorema de Coase, informação perfeita e sem custos associados e processo político isento de custos de transação, se verificarem. É importante mencionar que o Teorema de Coase (Coase, 1960), afirma que independentemente da entidade que detém os direitos de propriedade sobre um determinado bem económico, num mercado em equilíbrio o resultado final será eficiente, desde que a atribuição inicial desses direitos seja clara, do ponto de vista legal, e que as transações necessárias à sua troca sejam isentas de custos.

Quando as condições do Teorema de Coase não se verificam, podem surgir ineficiências no processo de regulação, nomeadamente, captura da entidade reguladora por grupos de interesse com o objectivo de tirarem partido de situações de monopólio ou na tentativa de redistribuírem a riqueza gerada no mercado a seu favor, criando ineficiência (Stigler, 1971).

2.1.1 Métodos de Regulação

Estabelecida então a necessidade de intervir no mercado para regulá-lo há que identificar a melhor forma de o fazer.

Os principais métodos de regulação existentes foram desenvolvidos para lidar com situações de monopólio natural de empresas produtoras de bens de utilidade pública, caracterizadas por requererem grandes investimentos iniciais em infraestruturas, por exemplo, na rede de transporte e distribuição de electricidade ou gás natural ou na rede de telecomunicações fixa, e apresentarem uma procura diferenciada ao longo do dia.

A regulação destes mercados tem sido justificada pelo facto de na maior parte dos casos, dado que um monopólio natural se caracteriza sobretudo “pela existência de economias de escala ao longo da zona relevante de procura do mercado” (Braeutigam, 1989), a introdução de concorrência no mercado não potenciar ganhos de eficiência sendo preferível optar por uma forma de regulação económica como forma de proteger os interesses dos consumidores. Esta ideia tem no entanto opositores, nomeadamente Panzar e Willig (1977) que a contestarem ao afirmarem que nem sempre um monopólio natural consegue afastar a entrada de outros concorrentes no mercado e que a sua regulação é muitas vezes resultante apenas da vontade política.

A introdução de medidas de regulação num mercado pode incidir sobre uma ou mais variáveis nomeadamente, sobre os preços, estabelecendo valores – objectivo, intervalos de variação permitidos ou toda a estrutura tarifária do mercado, sobre as quantidades, estabelecendo valores máximos ou mínimos, sobre a taxa de rentabilidade, identificando um valor ideal, sobre o número de empresas que poderão existir no mercado, impondo condições de entrada e saída do mercado, sobre os parâmetros de qualidade do produto ou sobre o investimento, impondo valores mínimos que as empresas deverão aplicar no sector (Vasconcelos, 1999).

Independentemente das medidas de regulação adoptadas, a sua aplicação a um monopólio natural deve ser efectuada com o objectivo de proteger o excedente do consumidor, através da satisfação da procura ao custo mínimo, garantindo simultaneamente uma rendibilidade justa à empresa monopolista.

A regulação dos preços é talvez a vertente mais desenvolvida em termos de métodos de regulação.

Neste contexto, os dois métodos de regulação mais utilizados são o método da taxa de rendibilidade máxima permitida (rate of return regulation), ou método Americano, e o método da regulação dos preços (price-cap regulation), ou método Europeu.

O método da taxa de rendibilidade máxima permitida, método indirecto de regulação dos preços, consiste na regulação da taxa de rentabilidade da empresa, que é restringida por um determinado valor máximo s , e tem associado um modelo económico, da autoria de Averch e Johnson (1962), dado por (Santos, 1995):

$$\text{Max } \pi = R(f(K, L)) - wL - rK$$

$$\text{Sujeito a } \frac{R(f(K, L)) - wL}{K} \leq s$$

Com,

π = Lucro (económico), R = Receita; K = quantidade de capital; L = quantidade de mão-de-obra; w = taxa salarial; r = custo do capital e s = taxa de rendibilidade máxima permitida

A taxa máxima de rendibilidade s pode ser fixa, para um determinado período, ou variar em função da quantidade de capital K .

Este modelo está definido por forma a que a entidade reguladora possa permitir que a empresa tenha uma taxa de rendibilidade do capital superior ao verdadeiro custo do capital, ou seja, uma das condições do modelo é que s seja superior a r .

O modelo não permite de facto que a taxa de rendibilidade s seja inferior ao custo do capital r , dado que a empresa optaria certamente por cessar a sua actividade, nem que seja igual uma vez que neste caso a empresa, não conseguindo obter lucro, não se sentiria incentivada a manter ou aumentar a sua produtividade.

Um dos principais resultados deste modelo de regulação é o facto de a empresa regulada passar a actuar como se o custo do capital fosse mais barato do que é na realidade uma vez que, aumentado a base sobre a qual é calculada a taxa de regulação s , a empresa pode obter lucros mais elevados para a mesma taxa de rentabilidade, incentivando-a a sobre - utilizar este factor (efeito de Averch – Johnson).

A actividade e os resultados obtidos por uma empresa num ambiente regulado pela aplicação deste modelo estão fortemente relacionados com o valor atribuído à taxa máxima de rentabilidade s , o que pode provocar alguma tensão entre a empresa e a entidade reguladora, que por sua vez depende da sua colaboração para obter a informação necessária à aplicação do modelo e ao funcionamento do sistema de regulação.

Por outro lado, o método de regulação dos preços (*price cap regulation*), ou de controlo directo dos preços, estabelece um valor máximo para o acréscimo que a empresa pode cobrar aos clientes pelos seus produtos limitando o valor do Índice de preços dos bens oferecidos pela empresa monopolista $I(P)$ ao valor obtido a partir do Índice de preços no consumidor IPC^1 subtraído de uma constante de X por cento ao ano, exógena à empresa, que funciona como um incentivo à produtividade.

De facto, uma vez que os preços são fixos, a empresa poderá sempre maximizar os seus lucros otimizando os seus processos de produção por forma a tornar-se mais eficiente, diminuindo os custos.

Quanto ao valor da constante X , se esta for positiva, significa que os preços praticados pela empresa deverão diminuir pelo menos X por cento, se for negativa, os preços deverão neste caso aumentar X por cento (Rees e Vickers, 1995).

Duma forma genérica, a formulação matemática do modelo, aplicado a uma empresa multiproduto, é dada por:

$$\text{Max } \pi (P)$$

$$\text{Sujeito a } I(P) \leq \bar{P}$$

Onde,

$\pi (P)$ = lucro da empresa, com P função dos preços dos vários bens produzidos pela empresa em condições monopolistas; $I (P)$ = Índice dos preços praticados pela empresa; \bar{P} = Índice máximo de preços, ou *cap*, fixado pelo órgão regulador.

¹ De salientar que se utiliza o Índice de preços no consumidor e não o Índice de preços da indústria para evitar a sua manipulação por parte da empresa.

Este modelo foi aplicado em Portugal na regulação dos preços praticados pela Portugal Telecom mas ganhou notoriedade quando foi utilizado no Reino Unido na privatização da British Telecom em 1982, tendo vindo a ser desde então utilizado noutros sectores, nomeadamente, no sector do gás natural, das águas e no sector eléctrico.

No âmbito deste trabalho é importante salientar que, segundo S. Littlechild, a aplicação do método de regulação por *price caps* é mais eficiente nos sectores das telecomunicações, fornecimento de gás natural e fornecimento de electricidade, sendo o método da taxa máxima de rentabilidade mais adequado à regulação das actividades de transporte e distribuição de gás natural ou electricidade (Beesley e Littlechild, 1989).

As vantagens associadas à utilização deste método são, entre outras, a melhor afectação dos recursos, a maior transparência do objectivo de protecção do consumidor, o facto de fomentar a inovação ao permitir à empresa regulada aumentar os lucros pela redução dos custos ou a menor quantidade de informação que a empresa deve fornecer para aplicação do modelo pelo regulador, o que o torna menos manipulável.

O problema fundamental deste método de regulação reside na fixação de X uma vez que o regulador deve ter em conta, aquando da sua definição ou revisão, o valor dos activos da empresa, o custo do capital e as taxas de crescimento esperadas para a produtividade e para a procura, acabando por encontrar algumas das dificuldades associadas ao método da taxa de rentabilidade máxima permitida, uma vez que a definição dos valores a atribuir a estes parâmetros irá influenciar directamente os potenciais resultados da empresa.

Existe ainda um outro método, que pode ser considerado uma mistura do método da taxa máxima de rentabilidade e do método dos *price caps*, *sliding scale regulation*, que combina as diferentes formas de regulação ao longo da cadeia de valor do sector de actividade. Este método impõe uma restrição ao montante dos lucros que a empresa regulada poderá obter, definindo um determinado valor - objectivo para a taxa de rentabilidade e os preços a praticar associados a este valor, que vão sendo ajustados se originarem uma taxa diferente da estabelecida. Em Portugal, este método misto tem vindo a ser aplicado à regulação do sector das águas e resíduos sólidos e ao sector eléctrico (Leite, 1999).

Um outro aspecto que convém ainda realçar, sobretudo devido às características do mercado do gás natural em Portugal objecto deste trabalho, é a questão da concorrência por comparação, ou *yardstick regulation* (Rees e Vickers, 1995), aplicável sempre que a indústria a regular tiver uma estrutura regional, como é o caso do mercado do gás natural português que ao nível da distribuição é composto por vários monopólios naturais, separados geograficamente, desempenhando funções semelhantes: as distribuidoras regionais de gás natural. O objectivo associado a este método de regulação é induzir a concorrência pela redução dos custos associados à actividade dos vários monopolistas. Nesta situação o regulador actuará definindo mecanismos de regulação que incorporem informação relativa ao funcionamento e estrutura de custos de cada uma das empresas monopolistas, pelo que uma parte dos lucros potenciais de uma determinada empresa dependerá do desempenho dos outros monopólios.

O regulador poderá assim combinar dois objectivos: maximizar a eficiência produtiva, uma vez que cada empresa regulada é afectada pela redução de custos das restantes, e maximizar a eficiência da afectação, uma vez que o mercado ficará alinhado pelos custos de todas as empresas.

Um problema associado a este método é a existência de características regionais específicas que influenciem o preço de uma determinada empresa monopolista. O regulador poderá actuar através da definição de um esquema de incentivos que re-equilibre o mercado.

2.2 Teoria dos Preços

Existem outras formas de regular um monopólio natural, baseadas na fixação de preços que garantam a eficiência económica do mercado regulado e o excedente do consumidor, que podem complementar, ao nível da definição da estrutura de preços a praticar pela empresa monopolista, os vários métodos acima mencionados.

De facto, deve-se assumir que ao definir as políticas de preços a praticar no mercado regulado, o regulador tem por objectivo maximizar o bem estar social, redistribuindo a riqueza gerada no sector e realocando os recursos na sociedade.

Através da definição de estruturas de preços que vão de encontro a estes objectivos, o regulador visa também maximizar a eficiência económica do mercado, que é atingida quando se alcança óptimo de Pareto² (Brown e Sibley, 1986). Neste contexto, os preços definidos para um determinado mercado regulado serão eficientes quando permitam atingir o nível máximo de bem estar, *first best*, dado pela soma do excedente do consumidor com o excedente do produtor. No entanto, em determinados mercados esta estrutura de preços pode não ser possível uma vez que por si só pode não permitir a viabilidade económica da empresa monopolista.

Nestas situações, quando o mercado, devido à estrutura de custos da empresa monopolista, não consegue atingir as condições de *first best*, ou seja efectuar as transações ao custo marginal, o regulador poderá introduzir no sector estruturas de preços que maximizem a eficiência económica do mercado, garantindo a viabilidade da empresa monopolista, atingindo as condições de *second best* (Braeutigam, 1989).

Uma das formas de estruturação dos preços que o regulador pode introduzir no mercado, para atingir as condições de *second best*, é a discriminação de preços, através da qual consumidores diferentes pagarão valores diferentes por cada bem adquirido, apesar de cada consumidor pagar o mesmo preço por todos os bens que adquira.

Para que a opção pela discriminação dos preços praticados no mercado seja viável é necessário que o regulador consiga identificar o preço que cada consumidor, ou grupo de consumidores, está disposto a pagar pelo produto ou serviço e também que o produto, pelas suas características, não possa ser revendido pelo consumidor, a um preço superior (Brown e Sibley, 1986).

Os preços Ramsey, desenvolvidos pelo economista Frank Ramsey (Ramsey, 1927) e mais tarde por Boiteux (Boiteux, 1956) que os aplicou ao caso de um monopólio público, e as tarifas em períodos de ponta, ou *peak load pricing*, são as duas formas de definir estruturas tarifárias segunda a lógica da discriminação de preços.

² Economista e filósofo italiano do século dezanove.

Os preços Ramsey, deverão ser introduzidos no mercado pelo regulador sempre que a empresa monopolista não for viável se o preço definido para as transações no mercado for o preço marginal para cada um serviços oferecidos.

O regulador definirá então preços diferentes para cada tipo de serviço prestado pela empresa por forma a permitir que esta continue viável, sem necessitar de subsídios externos. A título de exemplo, o tipo de serviços fornecidos pela empresa poderão ser a oferta do mesmo produto, nomeadamente, gás natural ou electricidade, mas em diferentes períodos do dia ou serviços diferentes, como o transporte de passageiros ou de carga (Braeutigam, 1989).

Em termos formais, os objectivos associados à prática de preços Ramsey podem ser representados da forma apresentada em seguida, para uma empresa produtora de N produtos, sendo y_i o nível de produção de cada produto, p_i o preço da cada um dos produtos y_i e w_i o preço dos *inputs* necessários para produzir y_i :

$$\text{Max } T = \Psi(y) + p \cdot y - C(y, w)$$

$$\text{Sujeito a } \Pi = p \cdot y - C(y, w) \geq 0$$

Com: T = soma do excedente do produtor e do consumidor; $\Psi(y)$ = excedente do consumidor; $C(y, w)$ = função de custos de longo prazo da empresa; $p \cdot y - C(y, w)$ = excedente do produtor.

As tarifas em períodos de ponta, sendo uma forma de discriminação do preço para diferentes períodos de tempo, são normalmente utilizadas para responder aos problemas enfrentados pelas empresas cujos produtos ou serviços não sejam armazenáveis, nomeadamente, o gás natural e a electricidade, e estejam sujeitos a uma procura diferenciada ao longo do dia.

Para além disso, estas empresas têm ainda de enfrentar o problema de terem uma estrutura única de produção que deverá responder aos vários tipos de procura ao longo do dia. O problema principal colocado ao regulador, aquando da definição deste tipo de tarifas para um determinado mercado é assim o de identificar a melhor forma de repartir os custos associados à produção pelos consumidores nos vários períodos de tempo.

A resolução mais conhecida para esta questão foi proposta por Steiner (1957) que sugeriu que todos os custos da empresa (custos fixos e custos variáveis) devem ser alocados ao período de ponta identificado para o mercado, apesar de esta solução ser bastante sensível ao tipo de tecnologia de produção utilizada no sector, em termos de variação da produção ao longo do dia e da quantidade de capital necessário, e às características da procura (Braeutigam, 1989).

Outra questão importante aquando da definição de uma estrutura de tarifas de ponta é a necessidade de se conhecer com bastante certeza a variação da procura ao longo dos períodos definidos para a variação dos preços por forma a identificar com clareza o período de ponta onde os preços a praticar serão mais elevados (Carlton, 1977).

Uma outra forma de estabelecer preços ou tarifas para uma empresa regulada, sempre com o objectivo de maximizar a eficiência económica do mercado, é a utilização de estruturas de preços não lineares, que começaram a ser amplamente estudadas em meados da década de 1970.

As tarifas não lineares caracterizam-se por não variarem linearmente com as quantidades adquiridas, como no caso dos preços Ramsey ou das tarifas de períodos de ponta, permitindo, dependendo das características do consumidor, efectuar descontos de quantidade ou atribuir prémios pelas quantidades adquiridas. Para além da definição de descontos de quantidade ou prémios, a estruturação de tarifas não lineares a aplicar a um determinado mercado pode ser feita estabelecendo tarifas constituídas por uma parte fixa, que deve ser paga independentemente do tipo de cliente em questão, e por uma ou várias partes variáveis, indexadas às quantidades de bens ou serviços adquiridos.

As tarifas não lineares apresentam a vantagem, face aos preços uniformes, de permitirem aos consumidores adquirirem o produto a preços marginais muito próximos do seu custo marginal.

De facto, Willig (1978) demonstrou que um preço uniforme que não seja igual ao custo marginal pode ser melhorado por forma a atingir o óptimo de Pareto através da aplicação de uma tarifa não linear. É de salientar que Coase (1964) havia também já proposto uma forma de melhorar a utilização de preços uniformes, propondo, para um determinado mercado regulado, a aplicação de tarifas não lineares compostas por duas partes, onde a parte fixa, a pagar por todos os consumidores, seria definida a um nível que permitisse cobrir os custos totais da empresa e a parte variável, o preço marginal, seria igual ao custo marginal da empresa regulada.

De notar que as primeiras abordagens à definição de tarifas não lineares pressupõe que a parte fixa da tarifa deverá ser igual para todos os consumidores presentes no mercado, o que poderá levar à saída dos consumidores de menores quantidades.

Assim, as tarifas não lineares podem ser aperfeiçoadas, com o objectivo de aumentar a eficiência económica do sector e permitir a manutenção de todos os consumidores no mercado, através da definição de uma parte fixa que varie consoante as características do consumidor (grande ou pequeno consumidor).

No entanto, esta formulação da tarifa encontra um obstáculo no facto de geralmente o regulador não conhecer à partida as características dos consumidores devido à existência de assimetria de informação no mercado. Uma forma de contornar esta situação consiste em definir tarifas que, por um lado, permitam a todos os tipos de consumidores continuarem no mercado e, por outro, os induzam naturalmente a escolher o tipo de tarifa adequado ao seu caso específico. Estas tarifas seriam assim constituídas, para o caso dos grandes consumidores, por uma parte fixa superior e por uma parte variável inferior às definidas para os pequenos consumidores. A eficiência do mercado seria então aumentada uma vez que para dois tipos de consumidores diferentes existiriam dois tipos de tarifas não lineares disponíveis, podendo o mesmo tipo de princípios ser alargado a mercado com maior diferenciação entre consumidores. Para um mercado composto por vários consumidores, o óptimo de Pareto é atingido se o valor definido para a parte variável da tarifa não linear a aplicar aos maiores consumidores for igual ao custo marginal de produção dos bens transaccionados no mercado.

É ainda de salientar que, para determinar os valores exactos a atribuir à parte fixa e à parte variável que compõe uma tarifa não linear, por forma a atingir o óptimo, ou seja, maximizar o excedente para todos os agentes do mercado, é ainda necessário conhecer o tipo de distribuição dos vários grupos de consumidores no mercado em estudo (Goldman, Leland e Sibley, 1984; Brown e Sibley, 1986).

3. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

3.1 *Breve Análise da Legislação Europeia e sua Evolução*

Para perceber o processo de liberalização dos mercados do gás natural que está a ser levado a cabo pelos países da União Europeia, é necessário começar por analisar os principais requisitos definidos na legislação comunitária que estão na base de todo este processo de abertura dos mercados.

A Comissão Europeia deu os primeiros passos no sentido de obter uma maior eficiência e transparência no funcionamento dos mercados energéticos, e em particular, do mercado do gás natural, com a publicação da Directiva 90/377/CEE no Jornal Oficial das Comunidades N° 185, cujo objectivo principal é a definição de processos que obriguem a pratica de preços transparentes para o gás natural ao consumidor final, e da Directiva 91/296/CEE, publicada no Jornal Oficial das Comunidades N° 147 (alterada pela Directiva 95/49/CE), que define as regras para o transporte de gás natural nas redes trans-europeias.

Mais recentemente, a Directiva 98/30/CE, publicada no Jornal Oficial das Comunidades N° 204 de 21 de Julho de 98, conhecida por "directiva do gás", estabelece as regras comuns de funcionamento do mercado interno do gás natural.

O objectivo principal desta directiva é a criação de um mercado de gás natural competitivo ao nível da União Europeia, nomeadamente através da introdução do direito de acesso de terceiros ou TPA - *Third Party Access*, às redes de transporte e distribuição de gás natural dos países comunitários, permitindo-lhe o fornecimento de gás natural a grandes consumidores com base em contratos directos.

A "directiva do gás" entrou em vigor no dia 10 de Agosto de 1998 e deveria ter sido implementada por todos os Estados - Membros até ao dia 10 de Agosto de 2000. No entanto, alguns países receberam derrogações deste prazo limite, como é o caso de Portugal e da Grécia, que foram considerados mercados emergentes.

Abertura do Mercado

A directiva do gás, permite que cada Estado - Membro promova o processo de liberalização do seu mercado do gás natural de uma forma gradual ao longo de um período de dez anos, estabelecendo no entanto requisitos mínimos intercalares:

- Fase I: abertura de 20% do mercado entre o primeiro e o quinto ano após o início do processo de liberalização, que deveria ocorrer, para os países que não obtiveram derrogações do prazo, até 10 de Agosto do ano 2000;
- Fase II: abertura de pelo menos 28% do mercado entre o quinto e o décimo ano, ou seja, entre 2005 e 2010;
- Fase III: abertura de pelo menos 33% a partir do décimo ano, ou seja, do ano 2010.

A directiva permite também que cada país estabeleça os critérios de definição de clientes elegíveis, ou seja, clientes que poderão negociar directamente com terceiros contratos de fornecimento de gás natural, de acordo com as características do seu mercado. No entanto este documento obriga a que algumas entidades sejam imediatamente reconhecidas como clientes elegíveis nomeadamente, centrais termoeléctricas a gás, independentemente do valor do seu consumo anual, e consumidores finais com consumos anuais superiores a 24 milhões de metros cúbicos (m³). A directiva permite ainda que os Estados – Membros excluam do critério de elegibilidade os produtores de electricidade em unidades de cogeração cujos consumos anuais sejam inferiores a 25 milhões de m³.

Em 2003 e 2008, cinco e dez anos após a entrada em vigor da Directiva, a definição de cliente elegível deverá ser obrigatoriamente alargada a clientes que consumam valores superiores a 15 milhões de m³ por ano e a 5 milhões de m³ por ano, respectivamente. No entanto, os Estados – Membros poderão modificar estes valores de consumo mínimo no caso de estes conduzirem a aberturas do mercado superiores a 30%, 38% e 43% no ano 2000, 2005 e 2010, respectivamente. Esta medida foi concebida com o objectivo de permitir a adaptação gradual dos mercados ao funcionamento liberalizado.

Acesso à Rede

A liberalização do mercado do gás natural assenta no princípio da abertura do sistema de transporte e distribuição de gás natural a terceiros. No que respeita este conceito, a directiva 98/30/CE estabelece dois mecanismos possíveis para a concessão de acesso, devendo cada Estado – Membro adoptar aquele que melhor se adapte às características do seu mercado:

i. Acesso Negociado

Nesta solução, os produtores e os "clientes grossistas" de gás natural negociam com clientes elegíveis contratos de fornecimento e posteriormente o acesso ao sistema de transporte e distribuição com o respectivo operador. Neste caso, os Estados - Membros deverão requerer aos operadores do sistema a publicação anual das condições para a sua utilização. Este requisito deverá estar implementado um ano após a entrada em vigor da directiva, ou seja, a 10 de Agosto de 2001.

ii. Acesso Regulado

Nos Estados – Membros que adoptarem este sistema, o operador do sistema de transporte e distribuição deverá proceder à publicação de regras claras e inequívocas de acesso ao sistema e das respectivas tarifas. Assim que um contrato de fornecimento de gás natural for assinado, as partes terão direito de aceder ao sistema, de acordo com estas regras e pagando as tarifas previamente estabelecidas.

Separação e Transparência de Contas - "Unbundling"

A directiva 98/30/CE estabelece que todas as empresas a operar no mercado que forem verticalmente integradas deverão separar e manter uma contabilidade separada das actividades de transporte, distribuição e armazenagem de gás natural. O objectivo desta medida é essencialmente fomentar a transparência nos processos de acesso ao sistema, evitar o subsídio cruzado de actividades e permitir a identificação de abusos de posição dominante por parte da empresa monopolista.

Negação de Acesso

A directiva permite ao operador do sistema recusar o acesso de terceiros à rede de transporte e distribuição mas apenas com base nos motivos apresentados em seguida, que deverão ser devidamente comprovados:

i. Capacidade Insuficiente

Neste caso o operador do sistema é obrigado a demonstrar que a capacidade disponível na rede é insuficiente para permitir o acesso. A empresa que esteja a requerer o acesso poderá oferecer-se para efectuar os investimentos necessários para o desenvolvimento da infraestrutura que permita a criação de capacidade suficiente.

ii. Incapacidade para cumprir as obrigações de serviço público

O operador do sistema poderá negar o acesso à rede se invocar a necessidade de cumprir as obrigações de serviço público estabelecidas para o mercado que deverão ser definidas e publicadas por cada Estado – Membro aquando do arranque do processo de liberalização.

iii. Contratos *Take or Pay*

O operador do sistema poderá requerer uma derrogação da introdução no sector da obrigatoriedade de fornecer acesso a terceiros à rede com base nas cláusulas de *take or pay*, que obrigam à aquisição anual de quantidades mínimas de gás natural, existentes nos contratos de fornecimento de gás que tenha em vigor. O operador deverá neste caso demonstrar que enfrentaria graves dificuldades económicas e financeiras ao entrar em incumprimento relativamente a estas obrigações de *take or pay*, o que o obrigaria a pagar penalidades aos seus fornecedores. Os contratos de fornecimento do operador do sistema deverão ser analisados pelas autoridades competentes desse Estado – Membro aquando do início do processo de liberalização, que poderão derrogar o prazo para a introdução do princípio de TPA no mercado. A directiva prevê no entanto que os Estados – Membros deverão obrigatoriamente informar a Comissão Europeia da sua decisão, que a poderá aprovar ou anular.

A directiva do gás lista ainda uma série de critérios que devem ser considerados aquando da avaliação de um pedido de derrogação da data de abertura do sistema a terceiros, na tomada de decisão quanto à sua aprovação, nomeadamente, o objectivo de criação de um mercado de gás competitivo, as obrigações de serviço público definidas para o mercado e a segurança do abastecimento, a gravidade das dificuldades económicas e financeiras que poderiam afectar o operador do sistema, a data de assinatura do ou dos contratos *take or pay* em questão e a existência de considerandos contratuais que permitam a revogação das cláusulas de *take or pay* com base em alterações do mercado.

iv. Existência de um Único Fornecedor Externo

Um fornecedor que detenha uma quota de mercado de 75% é considerado um fornecedor principal. Neste caso, a entidade competente do país em questão poderá conceder derrogação do prazo de aplicação da directiva ao operador do sistema. Esta derrogação deverá ser comunicada à Comissão Europeia.

v. Mercados Emergentes e Zonas Geográficas que Beneficiem de Incentivos ao Investimento

Nestes casos apenas a Comissão Europeia poderá conceder derrogações, após a avaliação das características do mercado em questão.

Do exposto pode concluir-se que a Directiva 98/30/CE foi organizada por forma a permitir aos Estados - Membros escolherem as condições que melhor se adaptem às características dos seus mercados. Neste contexto, os países poderão optar entre o acesso negociado ou regulado ao sistema de transporte e distribuição de gás natural, identificar as obrigações de serviço público de acordo com os objectivos do país em termos de política energética, ambiental e social, definir as características dos clientes elegíveis consoante deseje efectuar a abertura do mercado de uma forma mais ou menos gradual, atribuir responsabilidades no que respeita o controlo do equilíbrio do sistema e atribuir derrogações, sempre que se justifique, da aplicação do regime de acesso a terceiros pelo qual tenham optado.

3.2 *Legislação Nacional Existente e a Desenvolver*

O processo de liberalização do mercado do gás natural em Portugal deverá ser efectuado no cumprimento da legislação nacional já existente para o sector e da que vier a ser desenvolvida neste enquadramento.

Até à data, a Directiva 98/30/CE, de 22 de Junho, não foi ainda transporta para a legislação portuguesa. No entanto, e uma vez que Portugal constitui um "Mercado Emergente", na definição do N° 24 do artigo 2° desta Directiva, beneficia, de acordo com o N° 7 do artigo 18° e do N° 2 do artigo 26, da possibilidade de estabelecer derrogações ao regime consagrado nela consagrado. No entanto, a sua transposição deverá ser efectuada ainda durante o ano 2000 ou no decorrer do ano 2001 por forma a possibilitar a análise atempada das alterações que deverão ser introduzidas no mercado nacional do gás natural.

O quadro legal português no que respeita o mercado do gás natural assenta no Decreto – Lei N° 374/89 de 25 de Outubro, alterado pelo Decreto – Lei N° 274-A/93, de 4 de Agosto, que "aprova o regime de serviço público de importação de gás natural e gás natural liquefeito, da recepção, armazenagem e tratamento de gás natural liquefeito, da produção de gás natural e dos seus gases de substituição e do seu transporte e distribuição".

Por via deste Decreto, é consagrado o regime de concessão, em exclusivo, da importação, transporte e fornecimento em alta pressão de gás natural, abrangendo a construção de um terminal de gás natural liquefeito (GNL), sendo concessionária a Transgás, cujo contrato de concessão, datado de 14 de Outubro de 1993, obedece ao enquadramento definido pelo Decreto-Lei N° 274-C/93 de 4 de Agosto.

A distribuição de gás natural em baixa pressão a clientes industriais e domésticos é assegurado por empresas concessionárias de distribuição regional, apresentadas no Capítulo 4, cujas concessões obedecem ao disposto no Decreto - Lei N° 33/91 de 16 de Janeiro, que estabelece as bases de concessão das redes de distribuição, e no Decreto - Lei N° 333/91 de 6 de Setembro, que estabelece as bases de concessão de redes de distribuição na região de Lisboa, alterados pelos Decretos - Lei N° 160/91, de 3 de Abril, 183/94, de 1 de Julho, e 203/97, de 8 de Agosto.

O Decreto - Lei Nº374/98 foi sujeito a uma nova redacção, que introduz pequenas alterações, dada pelo Decreto - Lei Nº8/2000, de 8 de Fevereiro. Este diploma veio permitir o fornecimento de gás natural, mediante licença, através de redes locais autónomas abastecidas por unidades autónomas de GNL, em pólos de consumo não abrangidos pela área de concessão das empresas concessionárias de distribuição regional.

Existem ainda dois Decretos - Lei que definem o regime de adjudicação dos assuntos relacionados com o mercado do gás natural a aplicar em Portugal. Assim, o Decreto - Lei Nº 274-B/93 de 4 de Agosto, define o regime jurídico da adjudicação da concessão da importação de gás natural e do seu transporte e fornecimento através da rede de alta pressão, e o Decreto - Lei Nº 32/91 de 16 de Janeiro que regulamenta os concursos públicos para adjudicação das concessões de exploração das redes de distribuição regional.

O enquadramento legislativo do sector do gás natural é complementado também por diversos instrumentos legislativos, nomeadamente decretos e portarias, aplicados aos variados aspectos relacionados com o mercado do gás natural, nomeadamente, à execução das redes de abastecimento do sector doméstico.

Em termos de legislação a desenvolver, o governo, conforme mencionado neste capítulo, deverá proceder à transposição da Directiva 98/30/CE para a legislação nacional. No contexto desta transposição, será então necessário legislar, entre outros, quanto à definição de clientes elegíveis, quanto ao tipo de acesso à rede a estabelecer para o mercado, quanto à criação de uma entidade reguladora do mercado do gás natural e quanto à identificação das obrigações de serviço público a estabelecer para o mercado. A entidade reguladora criada neste âmbito, será por sua vez responsável por regulamentar os requisitos estabelecidos na legislação.

3.3 *Análise da Experiência Europeia*

3.3.1 Regulação Conjunta do Sector Eléctrico e do Gás Natural

A regulação conjunta do sector eléctrico e do sector do gás natural faz sentido se pensarmos na forte relação existente entre estes dois mercados que advém sobretudo do facto de o gás natural ser um dos combustíveis primários utilizados na produção de electricidade, nomeadamente através da tecnologia de ciclo combinado, e devido ao crescente número de empresas que têm vindo a transformar-se em fornecedores conjuntos de electricidade e gás natural.

Existem ainda outros motivos de aproximação entre os dois sectores que de certo modo justificam a sua regulação conjunta, nomeadamente, o facto de os dois mercados estarem actualmente a sofrer um processo de liberalização, determinado por directivas comunitárias, directiva 96/92/CE para o sector eléctrico e directiva 98/30/CE para o sector do gás natural, ou por ambos serem sectores onde se prestam serviços de utilidade pública.

Para além destes aspectos, ambos os sectores apresentam ainda algumas características que deixam pressupor a necessidade de estabelecer regras semelhantes nos dois mercados por forma a garantir a competitividade e a livre concorrência, nomeadamente:

- em ambos os mercados existem elos da cadeia de valor, como é o caso do transporte e da distribuição, que podem ser considerados como monopólios naturais;
- nos dois sectores, a totalidade das actividades que compõe a sua cadeia de valor são, no mercado tradicional, desempenhadas por uma única empresa à qual o governo, através de contratos de concessão, atribui o papel de monopolista;
- em ambos, a organização do mercado tradicional é feita segundo uma lógica de consumidores cativos.

De facto, a opção por uma entidade reguladora conjunta para o gás natural e a electricidade tem sido, ao nível dos países europeus, a opção mais frequente. Países como o Reino Unido, onde o processo de liberalização de ambos os mercados foi iniciado há mais de dez anos e onde a garantia da competitividade e das regras de concorrência é um dos objectivos primordiais do governo, a Holanda, que tem um sólido e eficaz sistema de regulação implementado, e mesmo a Espanha, que estabeleceu para o seu mercado energético grande parte dos princípios definidos pelas directivas comunitárias acima mencionadas mesmo antes da sua publicação, optaram pela regulação conjunta dos dois sectores.

Outros países que também optaram pela regulação conjunta são a Bélgica, através da *CREG - Commission de Regulation de l'Electricité et du Gaz*, a Itália, onde a regulação é assegurada pela *Autorità per l'energia elettrica e il gas*, a Dinamarca, com a Agência de Energia Dinamarquesa, a Suíça, através do *DETEC - Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication*, a Alemanha, através do Ministério Federal da Economia e Tecnologia, a Noruega, através da entidade *NVE-Norwegian Water Resources and Energy Administration*, ou a Suécia, com a *Swedish National Energy Administration*.

Embora a opção pela regulação conjunta ou em separado dos sectores do gás natural e da electricidade seja uma opção livre de cada país, o facto destes mercados serem importantes em termos de balanço de energia primária e de se interligarem de forma significativa, como nos casos do Reino Unido e da Holanda, ou a existência de vontade política para a criação de uma só entidade reguladora para os dois sectores como forma de fomentar a sua interligação através da construção de centrais de ciclo combinado, como no caso Espanhol, podem ser características fundamentais aquando da decisão da criação de uma entidade reguladora conjunta ou independente.

Conforme já mencionado, o processo de liberalização dos mercados do gás e da electricidade na Europa tem vindo a ser liderado pelo Reino Unido desde que em 1986 e 1990, estabeleceu legislação implementando regras de abertura dos mercados, o *Gas Act 1986* e o *Electricity Act 1989*, respectivamente.

No período anterior ao estabelecimento do *Gas Act 1986*, a empresa pública British Gas Corporation (BG) era responsável pelo transporte e distribuição de gás natural detendo simultaneamente o monopólio do fornecimento de gás ao sector doméstico e comercial e aos pequenos clientes industriais (consumos inferiores a 25 mil termias por ano). A abertura do mercado para os grandes consumidores industriais tinha já ocorrido em 1982, apesar de a BG ter continuado a ser o principal fornecedor destes clientes.

Para acompanhar e controlar o processo de liberalização do mercado do gás natural, o *Gas Act 1986* estabelecia a necessidade de criar uma entidade reguladora. Neste contexto, foi criado o *Office of Gas Supply - OFGAS*, cujos objectivos de actuação se centravam na identificação e regulação dos monopólios naturais existentes ao longo da cadeia de valor do sector por forma a fomentar a livre concorrência.

Relativamente ao sector eléctrico, a legislação estabelecia que este deveria ser regulado pela figura de um Director Geral do Fornecimento de Electricidade em colaboração com uma entidade reguladora, tendo sido então criada a *OFFER – Office of Electricity Regulation*.

No entanto, em Junho de 1999, mais de dez anos após o início dos processos de liberalização, estas duas entidades reguladoras independentes transformaram-se numa única organização denominada *OFGEM – Office of Gas and Electricity Markets*, responsável pela regulação do sector do gás natural e da electricidade.

A fusão das duas entidades foi efectuada "como resposta às alterações verificadas no mercado onde as empresas começaram progressivamente a vender gás e electricidade para consumo doméstico e industrial"³ e pela crescente utilização do gás natural na produção de electricidade. Os objectivos que foram então estabelecidos para esta nova entidade são essencialmente três (Moriarty, 1999): assegurar a concorrência efectiva nos mercados, proteger os interesses dos consumidores no que respeita aos preços praticados e fornecer incentivos ao aumento da eficiência dos mercados.

³ Informação recolhida da página da OFGEM - Office of Gas and Electricity Markets na Internet.

Conforme mencionado, uma das principais razões que tem contribuído para esta interacção entre os dois sectores é o facto de, actualmente, a produção de electricidade através da tecnologia de ciclo combinado a gás natural ser considerada uma das formas mais eficientes de produção de energia eléctrica.

Outras características que tornam esta tecnologia numa opção bastante apelativa de produção de electricidade são a rapidez e menor necessidade de recursos financeiros para a construção de uma central de ciclo combinado, quando comparada com outras tecnologias⁴, e o facto de o gás natural ser um combustível menos poluente que os alternativos⁵, implicando menor necessidade de manutenção, e o cumprimento da legislação ambiental em termos de emissões de gases poluentes.

Assim, num quadro de liberalização do sector eléctrico, a introdução de novos produtores de electricidade por ciclo combinado a gás natural, uma vez que, pelas razões acima apontadas, é esta actualmente a opção mais acertada, implica o aumento do número de consumidores de gás natural que irão certamente lutar pela liberalização deste mercado por forma a poderem negociar livremente os seus contratos de aquisição de gás.

Um outro país que optou pela regulação conjunta dos dois sectores foi a Holanda cujo comportamento relativamente à liberalização e à regulação do mercado do gás natural, dada a importância deste combustível no seu balanço energético, cerca de 56%, e devido ao facto de ser um dos poucos países produtores da Europa, deve ser também analisado pelos restantes países europeus.

A regulação do sector do gás natural e da electricidade neste país é da responsabilidade da Direcção Geral de Energia do Ministério da Economia, apesar de as suas funções serem relativamente limitadas. No caso do sector do gás natural, a actividade desta Direcção Geral está centrada na monitorização dos aspectos ambientais relacionados com o sector e do cumprimento do sistema tarifário em vigor.

⁴ Uma central termoeléctrica a carvão, por exemplo, pode demorar, em média, o dobro do tempo a construir.

⁵ Os gases poluentes resultantes da queima de combustíveis fósseis são o Dióxido de Carbono, CO₂, os Óxidos de Azoto, NO_x, e o Dióxido de Enxofre, SO₂. O gás natural, quando comparado com outros combustíveis fósseis como o carvão e o fuelóleo, não emite NO_x, e emite quantidades muito inferiores de CO₂ e SO₂.

No que respeita as questões da concorrência, segundo o governo holandês, prevê-se que até ao ano 2007 o processo de liberalização do sector, iniciado em 1998 com a abertura de cerca de 48% do mercado, esteja completo.

O acesso ao sistema liberalizado é efectuado por negociação com o seu operador e é a Autoridade Nacional para a Concorrência, criada também em 1998, que supervisiona este processo, sendo também responsável pela publicação de tarifas de transporte indicativas, de tarifas de armazenagem e de serviços auxiliares e pela resolução de eventuais conflitos. Esta autoridade irá actuar também no sector eléctrico onde o processo de liberalização, iniciado em 1999 com a abertura de 32% do mercado, estará concluída em 2008. É de salientar que, por opção do governo holandês, a liberalização destes dois sectores será efectuada mais rapidamente do que o exigido pela directiva do gás, o que poderá ter influenciado a decisão de optar por uma entidade reguladora conjunta que tenha uma visão global dos dois mercados e das rápidas mudanças que estes poderão sofrer.

Um aspecto importante da estrutura do mercado do gás natural holandês que é interessante salientar, é o facto de a actividade de transporte de gás não poder ser considerada um monopólio natural. Esta característica resulta do facto deste país ser um grande exportador de gás, nomeadamente para a Alemanha, França, Bélgica, Itália e Suíça, exigindo uma grande capacidade de transporte, que, associada à relativa facilidade e viabilidade económica de construção de novas infraestruturas, devido ao pequeno tamanho do país, possibilita a construção de novas redes de transporte paralelas às existentes. Esta característica irá certamente contribuir para o acentuar da concorrência no sector.

A análise do mercado do gás natural espanhol e das modificações nele operadas justifica-se pelo facto de este ser de importância primordial para o mercado português devido à grande interacção existente entre ambos, conforme analisado no ponto 3.4.

Em Espanha, a regulação do sector energético é efectuada pela Comissão Nacional de Energia (CNE), criada em 1998 de acordo com o definido pela Lei 34/98, de 7 de Outubro, que estabelece os princípios para a liberalização do sector energético espanhol, e regulamentado pelo Real Decreto 1339/99, de 3 de Julho.

Genericamente, os objectivos atribuídos à actividade desta entidade reguladora, organismo público dependente do ministério da economia, consistem em fomentar a concorrência nos sectores que regula, nomeadamente o sector eléctrico e o sector do gás natural, e zelar pela transparência do seu funcionamento.

No caso do mercado do gás natural, as medidas consideradas necessárias pelo governo espanhol para o desenvolvimento com sucesso do processo de liberalização, e cuja aplicação deverá ser acompanhada pela CNE (Cava, 2000), assentam no princípio do acesso de terceiros ao sistema, na separação contabilística das actividades reguladas (armazenagem, regaseificação, transporte e distribuição), das actividades de comercialização e na publicação das tarifas aplicáveis e das taxas de acesso ao sistema por forma a garantir a máxima transparência dos preços.

Algumas opções já tomadas pela CNE relativamente ao processo de liberalização do mercado do gás natural em Espanha, foram, nomeadamente, a escolha do acesso regulado ao sistema de transporte e distribuição e a abertura de 44% do mercado à concorrência, bastante para além dos limites estabelecidos pela Comissão Europeia.

A justificação da opção pela regulação conjunta dos sectores do gás natural e da electricidade poderá estar no facto de a Espanha estar fortemente apostada na construção de centrais de ciclo combinado a gás natural no seu território, existindo actualmente propostas para a construção de centrais que ascendem a cerca de doze mil megawatts de capacidade de produção

O mercado belga é, devido sobretudo à sua localização geográfica e ao sistema de transporte que o atravessa, importante para o futuro mercado energético Europeu e merece por isso ser analisado. Na Bélgica, a regulação dos sectores do gás natural e da electricidade é efectuada conjuntamente pela *CREG - Commission de Regulation de l'Electricité et du Gaz*, integrada na Direcção de Energia Belga.

O governo belga tem no entanto uma *golden share* na Distrigaz que lhe dá o direito de intervir na definição das suas políticas de actuação.

A Distrigaz é a empresa que, à semelhança do caso português, domina o mercado do gás natural do país sendo detentora do sistema de transporte e distribuição, das instalações de armazenagem e responsável pelo fornecimento do gás natural às distribuidoras regionais e aos grandes consumidores.

Apesar de o seu mercado estar ainda altamente centralizado na Distrigaz, a Bélgica poderá, conforme já mencionado, vir a desempenhar um papel preponderante no mercado do gás europeu devido sobretudo à sua localização geográfica, ao sistema de transporte implementado no país, com ligações nomeadamente à Holanda, França e Alemanha, e ao facto de o gasoduto de ligação do continente Europeu ao Reino Unido partir da cidade de Zeebrugge, no norte da Bélgica. Estas características poderão vir a contribuir para o desenvolvimento de um grande centro de transacções de gás natural e de um mercado *spot*⁶ europeu, contributo importante para a construção de um mercado único europeu.

A Itália foi um dos primeiros países da Europa a estabelecer uma autoridade independente para regular e controlar os mercados do gás natural e da electricidade, a *Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Esta entidade foi criada em 1995 no âmbito do definido na Lei 481/95 de 14 de Novembro, que inicia o processo da liberalização destes dois mercados.

As funções estabelecidas para a sua actividade estão relacionadas com a definição de tarifas, a definição de parâmetros de avaliação e controlo da qualidade de serviço, o acompanhamento do mercado e da aplicação do estabelecido nas Directivas Comunitárias relativas à liberalização dos dois sectores, a introdução de regras que permitam a transparência dos mercados, a resolução de conflitos e a prestação de informações sobre o funcionamento dos mercados.

As previsões de aumento do consumo de gás natural em Itália estão sobretudo ligadas ao aumento de produção de electricidade a partir de gás natural, com a Enel, a empresa monopolista produtora de electricidade, a planear a construção de novas centrais termoeléctricas de ciclo combinado a gás natural, nomeadamente uma central de 700 megawatts no sul de Itália.

⁶ No mercado *spot* negociam-se contratos pontuais de aquisição de gás natural.

Mais uma vez, a interligação entre estes dois mercados poderá ter influenciado o desenvolvimento de uma entidade reguladora conjunta.

Um aspecto interessante a reter é que, à semelhança do caso português, o principal fornecedor de gás natural para o mercado italiano é a empresa argelina Sonatrach.

3.3.2 Regulação do Sector do Gás Natural

Se observarmos o que se passa ao nível europeu, podemos concluir que a maioria dos Estados - Membros tem vindo a optar pela regulação conjunta dos mercados do gás natural e da electricidade. São sobretudo os países que iniciaram recentemente o processo de abertura dos seus mercados do gás natural, como a França ou a Áustria, ou que ainda não o iniciaram, como Portugal, que optaram pela solução de um regulador independente para o gás natural.

O mercado do gás natural em França está centralizado na empresa estatal Gaz de France (GDF) e é fortemente dependente da importação de gás através de contratos de longo prazo, um dos grandes obstáculos ao processo de liberalização, sendo a Argélia, a par com a Rússia e a Noruega, um dos seus principais fornecedores. Apesar de o processo de liberalização do mercado do gás francês estar um pouco atrasado, o governo já anunciou que irá optar pela criação de uma entidade reguladora independente para o sector do gás natural.

Uma das razões para esta opção poderá ser o facto de a produção de electricidade em França assentar na energia nuclear e no carvão, tendo o gás natural um papel pouco significativo, o que não deixa antever uma grande interacção entre o sector eléctrico e o do gás natural.

Na Áustria, apesar de a opção relativamente ao tipo de organização da entidade reguladora do mercado do gás natural ainda não ter sido tomada, o governo deverá decidir-se pela criação de um regulador independente, a partir de 2002.

A Áustria, apesar de ser um país produtor de gás, importa cerca de 75% das suas necessidades do fornecedor russo Gazprom, através de contratos de longo prazo, entre esta empresa e a empresa monopolista austríaca OMV.

O posicionamento do governo austríaco face à liberalização é bastante conservador, tendo já anunciado que apesar de os requisitos da directiva 98/30/CE irem ser adoptados, as regras a estabelecer para o mercado serão bastante restritivas. Esta opção fica a dever-se ao facto de a distribuição dos diversos tipos de consumidores ao longo do país ser bastante irregular o que implicaria, aquando da aplicação da directiva em certas regiões, a abertura de cerca de 80% do mercado, o que não seria desejável para o governo nem para a actual empresa monopolista OMV. Uma outra característica importante do mercado austríaco é o facto de, tradicionalmente, o consumo de gás natural para a produção de energia eléctrica ser praticamente nulo uma vez que a produção de electricidade do país assenta fortemente na produção hidroeléctrica. Para além disso, as centrais que têm vindo a ser construídas na Áustria assentam também na produção hidroeléctrica, reforçando a estrutura tradicional do sector eléctrico.

Por outro lado, a liberalização do sector eléctrico austríaco está já bastante avançada, prevendo-se uma abertura inicial do mercado de cerca de 27%, o que poderá, pelo menos numa primeira fase, levar à constituição de um regulador independente do sector eléctrico.

3.4 Principais Lições a Retir da Experiência Desenvolvida Noutros Países Europeus

As principais alterações verificadas nos mercados do gás natural e os impactos nos agentes económicos envolvidos resultantes do processo de liberalização deste sector nos países europeus, sobretudo no Reino Unido e em Espanha pelas razões anteriormente mencionadas, devem ser estudados com o objectivo de permitir que a liberalização do mercado do gás natural em Portugal se processe de uma forma eficaz, com a introdução de regras de actuação que permitam a concorrência efectiva no mercado.

Os principais efeitos a reter do processo de abertura do mercado do gás natural no Reino Unido são analisados em seguida.

Ao nível dos preços, uma das consequências da liberalização foi a redução em cerca de 50% das tarifas praticadas aos consumidores industriais e de 20% aos consumidores do sector doméstico.

O processo de liberalização teve também como resultado a criação de novas empresas fornecedoras de gás, actualmente cerca de 60, que concorrem actualmente no mercado com a antiga monopolista British Gas. Estas empresas têm vindo a ser estabelecidas sobretudo por empresas petrolíferas multinacionais, que já actuavam noutros sectores energéticos do país, e por produtoras de electricidade. Entre 1992 e 1995, a BG perdeu cerca de dois terços dos seus clientes para estes novos concorrentes, mantendo actualmente apenas cerca de 25% do mercado não doméstico do Reino Unido.

A forma como a abertura do mercado foi efectuada, começou por beneficiar os consumidores industriais e do sector do comércio, em detrimento dos consumidores domésticos, que só tiveram acesso ao mercado liberalizado a partir de 1996. Um dado importante a reter desta situação foi a actuação do regulador quando em 1998, decidiu que as tarifas de transporte seriam aumentadas em 2.9%, no caso dos clientes industriais, e em apenas 1.3%, no caso dos clientes domésticos, como forma de uniformizar o sistema tarifário e a promover a igualdade de tratamento.

Um outro aspecto importante a reter de todo este processo está relacionado com as suas implicações financeiras, nomeadamente ao nível da empresa monopolista. De facto, nos anos seguintes ao arranque do processo de liberalização, a British Gas, entretanto privatizada conforme estabelecido no *Gas Act 1986*, sofreu perdas financeiras substanciais que implicaram nomeadamente uma redução em cerca de 21% da sua estrutura laboral.

Outro aspecto onde a actuação da entidade reguladora inglesa foi crucial foi na definição das regras de acesso ao sistema.

O documento elaborado pela entidade reguladora sobre este assunto, o "Código da Rede", estabelece as formas de tratamento de terceiros que pretendam aceder ao sistema, de maneira a evitar a discriminação de novos agentess no mercado, e define regras de transparência dos preços praticados, exigindo a separação da contabilidade das actividades de transporte e distribuição de gás natural da contabilidade da comercialização

O "Código da Rede" estabelece também mecanismos de flexibilidade que permitem ao operador do sistema avaliar o volume de gás transportado diariamente, e no caso de a capacidade da rede o permitir, armazenar gás no próprio sistema até um determinado limite.

Estas regras de operação do sistema de transporte, permitindo a armazenagem de curto prazo de gás natural, contribuíram para o desenvolvimento do mercado internacional de produtos petrolíferos *IPE – International Petroleum Exchange*, sediado no Reino Unido, na vertente dos contratos *spot* e de futuros de gás natural. É este mercado, que tem vindo a crescer desde 1997, que define actualmente o preço marginal do gás natural no Reino Unido.

A separação das actividades de transporte e distribuição da comercialização do gás, exigida pelo regulador, teve como consequência a separação da *British Gas* em quatro empresas independentes das quais se salientam a *Centrica*, responsável pelo fornecimento de gás natural e detentora de alguns campos de produção, e a *Transco*, operadora do sistema de transporte do Reino Unido.

Finalmente, um outro aspecto a reter do processo de liberalização inglês é o progressivo abandono dos contratos *take or pay* de longo termo, negociados pela *British Gas* antes do processo de liberalização, em detrimento de contratos com prazos mais reduzidos ou de aquisições *spot*.

No que respeita o processo de liberalização do mercado do gás natural em Espanha, apesar de mais recente, deve destacar-se o papel fundamental do governo espanhol na promoção de medidas que incentivem e facilitem a introdução de concorrência neste sector.

É ainda de salientar que o caso espanhol é de grande importância para Portugal dado que, para além do facto de a Espanha ter um posicionamento bastante favorável a todo o processo de liberalização do seu sector energético, a grande interacção existente entre os mercados dos dois países, sobretudo ao nível do transporte do gás natural, implica que as modificações introduzidas neste mercado podem ter efeitos no mercado português.

Conforme mencionado anteriormente, o regulador espanhol optou pelo acesso regulado ao sistema de transporte e distribuição, estabelecendo que o operador do sistema só poderá negar o acesso a terceiros no caso de existir incapacidade de transporte que possa originar a quebra da cláusula de *take or pay* dos seus contratos de fornecimento.

Todas as entidades que queiram estabelecer-se no mercado espanhol como "clientes grossistas", caracterizados no ponto 5 deste trabalho, deverão requerer uma autorização administrativa, sendo obrigados a manter reservas de gás natural equivalentes ao valor das suas encomendas para 365 dias.

Para além destas regras, a CNE definiu também que todos os transportadores e "clientes grossistas" só poderão adquirir até um máximo de 60% das suas necessidades a um único fornecedor. Esta regra poderá ainda ser alargada a outros consumidores elegíveis.

As alterações mais recentemente introduzidas pelo governo espanhol no mercado do gás natural no âmbito do processo de liberalização, cujo objectivo é a abertura do mercado a outros operadores até 2004, vão no sentido de obrigar a empresa Gás Natural, actual monopolista, a ceder 25% do seu contrato de aquisição com a Sonatrach, a empresa argelina que fornece actualmente mais de 60% das necessidades do mercado espanhol, a outras empresas de comercialização por forma a que estas possam entrar e competir no mercado.

O governo espanhol espera assim contribuir para o objectivo de, a partir de 2004, nenhum operador ter uma quota de mercado superior a 70%.

Para além desta medida, o governo decidiu ainda limitar a participação dos actuais accionistas no capital da Enagás⁷, monopolista no sector do transporte e distribuição, a um máximo de 35% possibilitando a entrada de outros operadores no capital da empresa.

A completa liberalização do sector poderá estar terminada até 2003, antecipando em cerca de 10 anos a data inicialmente prevista pelo governo, apesar de a data oficial avançada ser o ano de 2008.

Estas decisões podem ter implicações directas no mercado português, nomeadamente, possibilitando a entrada da Transgás no mercado espanhol, como fornecedora de gás natural.

Por outro lado, o facto de a Transgás ser, em parceria com a Enagás, accionista do sistema de transporte instalado em território Marroquino e em parte do território espanhol, conforme apresentado no ponto 4, implica que esta empresa irá obrigatoriamente sofrer as vantagens ou desvantagens da abertura do capital da Enagás à participação de outros operadores.

O quadro apresentado em seguida sintetiza as opções tomadas por alguns países europeus relativamente aos principais requisitos da Directiva 98/30/CE: etapas de abertura do mercado, definição de clientes elegíveis, tipo de acesso ao sistema, decisão quanto ao tipo de informação a publicar e estrutura do regulador.

⁷ Actualmente, a Enagás é detida a 100% pela Gás Natural.

**Quadro 1: Principais opções dos Estados - Membros Face aos Requisitos da
Directiva Comunitária 98/30/CE**

País	Abertura do Mercado	Cientes Elegíveis	Acesso à Rede	Publicação das Condições de Acesso	Regulador
Áustria	2000: 50% 2002: 100%	200: 25 Mm3 1Out.2002: todos	TPA regulado	Sim	Ministério da Economia. Regulador Independente a partir de 2002.
Bélgica	2000: 47% 2010: 100%	1999 >25 Mm3 2003 >15 Mm3 2006 >5 Mm3 2010 > todos	TPA negociado	Tarifas Indicativas e Código de Boa Conduta	Comissão de regulação da electricidade e do gás
Dinamarca	2000: 30% 2008: 43%	2008: 35 Mm3	TPA regulado	Sim	Energy Inspection Council regulará gás e electricidade.
Finlândia	90% do mercado	2000 >5 Mm3	TPA regulado	Tarifas reguladas	O regulador da electricidade tornou-se também no do gás (Energy market authority)
França	2000: 20% 2003: 28% 2009: 33%	2000 >25 Mm3 2003 >11 Mm3 2008 >5 Mm3	TPA regulado	Publicação de condições standard e de tarifas	Prevê-se um regulador independente do gás
Alemanha	100%	Todos	TPA negociado	Publicação das principais condições de comercialização a ser ponderada	O Federal Cartel Office será a autoridade encarregue de resolver disputas
Grécia	Não decidido	Não decidido.	Não decidido	Não decidido	Não decidido
Irlanda	1999: 75%	Produtores de electricidade e consumidores > 25 Mm3	TPA regulado	Publicação em breve dos preços de acesso ao sistema	Comissão reguladora do gás e da electricidade
Itália	2000: 96% 2003: 100%	2000 >200 mil m3 Jan.2003: todos	TPA regulado	Não decidido	Autoridade Reguladora da electricidade e do gás.
Luxemburgo	Inicialmente 51%	2000 > 15 Mm3	Não decidido	Não decidido	Um regulador para as telecomunicações, gás e electricidade
Holanda	45% 2002: 60% 2004: 100%	2000 >10 Mm3 2003 >5 Mm3 2008: 3 Mm3 2013: todos	TPA negociado TPA regulado para a rede de distribuição	Termos indicativos para tarifas, transporte e serviços	Regulador independente para o gás natural e a electricidade.
Portugal	Não decidido	Não decidido	Não decidido	Não decidido	Poderá optar por um Regulador independente do gás
Espanha	2000: 67% 2003: 73% 2008: 100%	2000: 5 Mm3 2003: 3 Mm3 2008: todos	TPA regulado	Publicação de tarifas máximas permitidas	Regulador nacional da energia, para o gás, petróleo e electricidade.
Suécia	2000: 47% 2007: 100%	2000: Produtores de electricidade e consumidores > 5 Mm3	TPA regulado	Não decidido	Não decidido. Por enquanto é a National Energy Administration.
UK	Já 100% aberto	1998: todos com excepção da Irlanda do Norte	TPA regulado	Publicação de tarifas	OFGEM – regulador independente do gás e electricidade

Nota: Mm3 – Milhões de metros cúbicos.

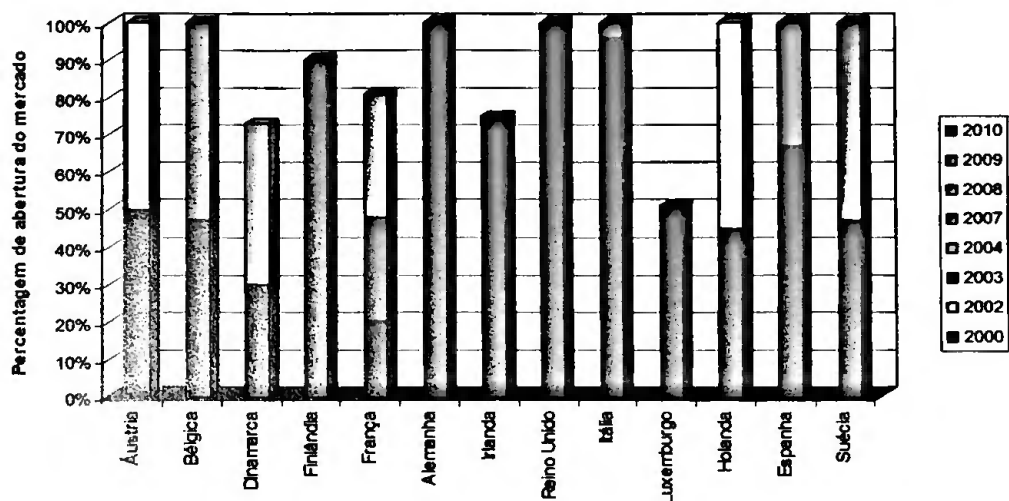
Fonte: Financial Times – "Eu Energy Policy" N° 140, Agosto de 2000.

Quanto à identificação das melhores opções a tomar por Portugal, nomeadamente no que respeita o tipo de entidade reguladora que deverá ser criada e as funções que deverá desempenhar, o tipo de acesso ao sistema a estabelecer ou a caracterização dos clientes elegíveis, pode concluir-se do que foi dito anteriormente que a melhor base de comparação poderá ser a estrutura implementada pelo Reino Unido, da qual já existem resultados práticos que podem ser avaliados, e as opções espanholas, que podem influenciar directamente o nosso mercado, sem esquecer as características particulares do sector do gás natural nacional.

Assim, algumas das conclusões a reter são as seguintes:

- relativamente ao acesso à rede de transporte, a melhor solução deverá ser a opção pelo acesso regulado que, para além de ter sido a escolha da maior parte dos Estados – Membros, incluindo o Reino Unido, é aparentemente aquele que melhor assegura a transparência do processo e um tratamento justo para todos os novos agentes no mercado. Será aliás esta a hipótese considerada no capítulo 6, na definição das competências da entidade reguladora do mercado do gás natural;
- no que respeita as etapas de abertura do mercado, a maioria dos Estados – Membros tem vindo a estabelecer valores de abertura superiores aos mínimos definidos na directiva 98/30/CE, liberalizando os seus mercados de uma forma menos gradual do que a prevista pela directiva. Nomeadamente a Espanha, tem como objectivo abrir a totalidade do mercado até ao ano 2008, podendo mesmo antecipá-la para o ano 2003. Para além disso, é de salientar que o grau de abertura do mercado está directamente relacionado com a intensidade da concorrência verificada no sector que, por sua vez, tem como consequência directa o aumento da pressão no sentido da redução dos preços praticados, conforme verificado no Reino Unido. Neste contexto, Portugal deveria optar por uma política de abertura do mercado pró – abertura, tentando aproximar-se progressivamente dos valores estabelecidos para Espanha. No gráfico apresenta-se uma comparação do processo de abertura estabelecido para vários Estados - Membros;

Gráfico 1: Comparação do Processo de Abertura em vários Estados - Membros



- da análise da experiência verificada em alguns países europeus verifica-se que o grau de interacção existente entre o sector eléctrico e o mercado do gás natural influencia de certo modo a opção pela constituição de uma entidade reguladora independente ou conjunta, apesar de esta ser, em última análise uma decisão de cariz político. Por outro lado, no Reino Unido, a regulação destes mercados começou por ser feita separadamente, tendo a junção das duas entidades ocorrido recentemente, em 1999. Apesar de ainda não existir nenhuma decisão oficial do governo, Portugal poderá vir a optar por uma entidade reguladora independente para o sector do gás natural. Esta opção, pelo menos durante os primeiros anos do processo de liberalização poderá ser a mais acertada, devido em parte ao facto de a regulação do sector eléctrico estar numa fase bastante mais avançada. No entanto, a instalação de uma nova central de ciclo combinado em Portugal e o desenvolvimento do sector da cogeração, aspectos analisados no capítulo 4, poderão implicar a crescente interligação entre os dois mercados e a necessidade de integração da função reguladora numa só entidade, que tenha uma visão global do sistema conjunto.

4. ANÁLISE DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM PORTUGAL

4.1 *A Importância do Gás Natural no Mercado Energético Português*

A importância da introdução do gás natural no mercado energético Português, que ocorreu em 1997, pode ser atribuída sobretudo aos seguintes aspectos:

- redução da dependência energética do petróleo e seus derivados – até à introdução do gás natural no nosso mercado energético, Portugal estava fortemente dependente das fontes de energia primária tradicionais como o petróleo e o carvão. A utilização destes combustíveis convencionais apresentava alguns inconvenientes, nomeadamente no que respeita o rendimento de certos processos industriais, e estava a contribuir para a estagnação e mesmo o colapso de alguns sectores de actividade industrial, nomeadamente o da indústria cerâmica. Actualmente o gás natural representa cerca de 10% do balanço de energia primária portuguesa, ainda longe da média comunitária de 23%;
- diversificação das fontes de abastecimento – contribuindo para o aumento do poder de negociação do país face aos fornecedores de combustíveis primários;
- melhoria da eficiência técnica e económica do sistema energético nacional - o gás natural, por ser um combustível menos poluente, permite a redução da necessidade de manutenção dos equipamentos industriais utilizados na sua queima. Por outro lado, devido às suas características químicas, nomeadamente maior poder calorífico, permite aumentar a eficiência dos processos de combustão diminuindo o consumo de combustível;
- aumento da competitividade da indústria nacional – devido às características mencionadas no ponto anterior, a utilização do gás natural tem contribuído para a redução da factura energética em diversos sectores de actividade económica, contribuindo fortemente para a viabilização de algumas indústrias como é o caso da indústria cerâmica e da indústria do barro vermelho. Por outro lado, o gás natural permitiu a diversas empresas produtoras optarem pelo estabelecimento de centrais de cogeração nas suas instalações contribuindo também desta forma para a redução dos seus consumos de energia eléctrica;

- satisfação das preocupações com a preservação e a qualidade do ambiente – o gás natural não emite SOx e, em comparação com os combustíveis tradicionais como o carvão e o fuel emite quantidades substancialmente inferiores de CO2 e NOx, conforme já mencionado no ponto 3.3.1. A sua utilização poderá contribuir para o cumprimento dos objectivos de redução de emissões estabelecidos para Portugal na cimeira de Kyoto⁸.

4.2 A Cadeia de Valor do Sector do Gás Natural

Portugal, não sendo um país produtor de gás natural, está totalmente dependente da aquisição a fornecedores estrangeiros. Assim, as actividades que compõe a cadeia de valor do mercado do gás natural português são o aprovisionamento e o transporte através do sistema de alta pressão, efectuadas pela Transgás em regime de monopólio, e a distribuição ao sector doméstico e aos pequenos clientes industriais, da responsabilidade das Distribuidoras Regionais.

O mercado está actualmente organizado de acordo como o estabelecido no "Contrato de concessão do serviço público de importação, transporte e fornecimento de gás natural" assinado em 14 de Outubro de 1993 entre o Estado Português e a empresa concessionária Transgás – Companhia Portuguesa de Gás Natural, S.A. e válido por 35 anos a contar da data da sua assinatura, ou seja, até Outubro de 2028.

4.2.1 Aprovisionamento

O aprovisionamento é uma das actividades incluídas no objecto da concessão segundo o qual "o aprovisionamento pressupõe que a concessionária assegure a aquisição de gás natural, no estado gasoso ou líquido...".

⁸ Durante a cimeira de Kyoto, realizada nesta cidade Japonesa em 1997, foram estabelecidos objectivos de redução das emissões de gases poluentes para os diversos países, bem como objectivos globais, nomeadamente para a Europa. Para Portugal, o objectivo fixado obriga a uma redução de 27% das emissões gasosas até ao ano 2010.

O principal fornecedor de gás natural a Portugal é a empresa argelina *Sonatrach*, com a qual a Transgás assinou um contrato de aquisição de longo prazo, em regime de *take or pay*, e da qual o mercado nacional esteve totalmente dependente até ao início do ano 2000, altura em que começou a ser fornecido com gás natural liquefeito (GNL) proveniente da Nigéria, no âmbito de um contrato de aquisição, também de longo prazo e em regime de *take or pay*, negociado entre a Transgás e a empresa *Nigeria LNG Limited*. Enquanto o terminal de GNL a construir em Sines não estiver operacional, o GNL será descarregado no terminal de Huelva, em Espanha, conforme apresentado no ponto 4.2.2.

Com o objectivo de prosseguir a diversificação das fontes de abastecimento do país, a Transgás iniciou também a actividade de aquisição de gás natural no mercado *spot*, caracterizado pela negociação de contratos pontuais de aquisição de uma determinada quantidade de gás natural entregue pelo fornecedor ao comprador numa data específica, tendo recebido no início de 2000 uma primeira carga de GNL negociada nestes termos.

No entanto, apesar dos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos pela Transgás no sentido da diversificação, a empresa *Sonatrach* continua actualmente a ser responsável pelo fornecimento de mais de 80% das necessidades de gás natural do país. Para além disso, os contratos de aquisição de gás natural e de gás natural liquefeito são contratos de longo prazo, elaborados no regime de *take or pay*.

Estas características poderão constituir obstáculos ao processo de liberalização do mercado do gás natural português, limitando a possibilidade de acesso ao sistema de empresas concorrentes que queiram efectuar contratos directos com clientes portugueses, conforme analisado no capítulo 5. Aliás, é de realçar que a própria Directiva 98/30/CE inclui estas características na lista de motivos pelos quais as empresas monopolistas do mercado podem pedir derrogações dos prazos estabelecidos para a liberalização.

4.2.2 Transporte

O transporte de gás natural até ao território nacional é outra das actividades contempladas no contrato de concessão que atribui à concessionária da rede de transporte, a Transgás, a responsabilidade pela "construção e instalação do gasoduto e demais infraestruturas e equipamentos necessários à implantação da Rede de Transporte...".

O sistema de gasodutos português foi constituído com o objectivo principal de transportar o gás natural proveniente da Argélia até ao território nacional e inclui dois sub-sistemas:

- **O sistema a montante**, constituído por três gasodutos que ligam a fronteira Argelo-Marroquina à fronteira portuguesa em Campo Maior, num total de mais de mil quilómetros de infraestrutura de transporte, e por diversos equipamentos necessários à actividade de transporte, nomeadamente, estações de compressão de gás;
- **O sistema nacional**, que se inicia na fronteira com Espanha em Campo Maior e que se estende sobretudo pela zona centro e norte do país, com ligações para Lisboa e Setúbal, actualmente com cerca de 900 km de infraestrutura instalada e equipamentos inerentes. Para além disso, o sistema português engloba ainda cerca de 200 km de ramais.

Uma característica importante destes dois sistemas é o facto de serem partilhados pela Transgás e pela Enagás, a empresa responsável pelo transporte de gás natural em Espanha. De facto, o sistema instalado em território Marroquino e em Espanha até Córdoba, é único para os dois países. De Córdoba até à fronteira portuguesa, em Campo Maior, e em território nacional, entre Campo Maior e Tuy, o sistema de transporte é também utilizado pelos dois países, na proporção das suas necessidades, uma vez que a Enagás usa esta via para transportar gás natural até à região da Galiza.

Este regime de parceria foi materializado através da criação de companhias de transporte, detidas em conjunto pela Transgás e a Enagás, para cada um dos gasodutos em que se efectua o transporte conjunto de gás natural.

A participação de cada uma das empresas no capital destas companhias de transporte é proporcional às quantidades de gás natural que transportam anualmente ou seja, à sua reserva de caudal.

Nas duas companhias de transporte associadas aos gasodutos existentes entre Braga e Tuy a Transgás tem a maioria do capital. Nas restantes companhias de transporte, associadas ao gasoduto instalado em território marroquino e aos dois gasodutos existentes em Espanha e utilizados pelas duas empresas, é a Enagás a detentora da maioria do capital.

A Transgás e a Enagás assinaram contratos com cada uma destas companhias de transporte em regime de *ship or pay*, segundo os quais ambas as empresas são obrigadas a transportar uma quantidade mínima anual de gás natural pela qual pagam as tarifas de transporte neles estipuladas.

A existência destas companhias de transporte poderá ser vantajosa num contexto de liberalização do mercado devido ao facto de, apesar de a Transgás ser uma empresa verticalizada, integrando as actividades de aprovisionamento, transporte e fornecimento, a contabilidade das actividades de transporte ter de ser efectuada separadamente, devido a este sistema de parceria com a Enagás, o que constitui um dos requisitos da Directiva 98/30/CE.

Relativamente ao gás natural liquefeito (GNL), o contrato de concessão também atribui à Transgás a "construção de um ou mais terminais de GNL e a instalação dos respectivos equipamentos, bem como a sua manutenção e reparação."

No entanto, até à data não existe ainda nenhum destes terminais em território nacional pelo que a recepção do GNL proveniente da Nigéria tem vindo a ser efectuada no terminal de recepção e regaseificação de GNL existente em Huelva, no sul de Espanha, no âmbito de um acordo firmado entre a Transgás e a Enagás para este efeito. O transporte do GNL desde a sua origem até ao terminal de recepção é da responsabilidade do fornecedor.

4.2.3 O Mercado

Outra actividade que integra a cadeia de valor do sector do gás natural é a distribuição do gás aos diversos tipos de clientes existentes. Mais uma vez, o contrato de concessão define os grupos de consumidores de gás natural:

- ❖ distribuidoras regionais – sociedades que assinaram com o governo português contratos de concessão de distribuição regional de gás natural, clientes directas da Transgás. Os seus clientes são os consumidores do sector doméstico e os clientes industriais com consumos inferiores a 2 milhões de m³ por ano;
- ❖ entidades electroprodutoras – centrais termoeléctricas, clientes directas da Transgás, que utilizem gás natural para a produção de electricidade;
- ❖ grandes clientes industriais – clientes directos da Transgás com consumos anuais superiores a 2 milhões de m³ de gás natural.

Antes de iniciar a caracterização de cada um destes sectores de consumo, é de mencionar que o mercado nacional apresenta uma característica singular relativamente à estrutura típica do mercado do gás na União Europeia, uma vez que o sector eléctrico tem sido responsável por cerca de 60% do consumo do gás natural aprovisionado pela Transgás, enquanto que na União Europeia, o consumo de gás natural tem sido liderado pelo sector industrial logo seguido do sector doméstico e pequena indústria.

Distribuidoras Regionais

Actualmente existem seis distribuidoras regionais em actividade em regime de concessão, a Portgás, a Lusitaniagás, a Beiragás, a Lisboagás, a Tagusgás e a Setgás, responsáveis pelo abastecimento da região norte, centro litoral e centro interior, ribatejo, a grande Lisboa e a região sul, respectivamente, através da rede de distribuição existente.

Com o objectivo de abastecer zonas do país não abrangidas pela rede de transporte nacional, como é o caso do Algarve, Alentejo e região de Trás-os-Montes, estão actualmente a ser desenvolvidos projectos de distribuição regional que serão abastecidos por unidades autónomas de gás natural liquefeito, que serão abastecidas por camiões - cisterna.

Este tipo de distribuidoras poderá vir a ser, num contexto de liberalização do mercado, fornecida por empresas concorrentes da Transgás sem necessidade de utilização da sua rede de transporte.

Entidades electroprodutoras ou Sector Eléctrico

O projecto de introdução do gás natural em Portugal foi viabilizado em grande parte devido à construção da central de ciclo combinado a gás natural da Tapada do Outeiro, com uma potência instalada de cerca de 1000 MW e capacidade de produção de cerca de 25% das necessidades actuais de energia eléctrica do país, que consome actualmente cerca de 60% do gás natural aprovisionado pela Transgás, ao abrigo de um contrato de fornecimento de gás natural de longo prazo em regime de *take or pay*. Esta central termoeléctrica está vinculada ao Sistema Eléctrico Público (SEP), através de um contrato de longo prazo que a obriga a produzir energia eléctrica em regime de exclusividade.

A central termoeléctrica do Carregado, antiga central convencional a fuel - óleo parcialmente (dois dos seus seis grupos) convertida em 1997 para queima de gás natural em ciclo simples, é actualmente o segundo cliente da Transgás, embora consumindo quantidades bastante inferiores de gás natural. Esta central está também vinculada ao SEP.

Até ao ano 2010, de acordo com o previsto no Plano de Expansão do Sector Eléctrico elaborado pela Direcção Geral de Energia, prevê-se a necessidade de construção de mais duas centrais de ciclo combinado também com potência de 1000 MW, cada.

A primeira destas duas centrais, para a qual já foi lançado o concurso internacional para a adjudicação da construção, irá pertencer ao Sistema Eléctrico Não Vinculado (SENV).

Esta central terá assim de assegurar a produção de energia eléctrica em condições de grande eficiência e competitividade, o que significa que quando o processo de abertura do mercado do gás natural arrancar poderá ter interesse em analisar propostas de fornecedores de gás natural concorrentes à Transgás.

Grandes Clientes Industriais

No segmento dos grandes clientes industriais incluem-se indústrias, que utilizam o gás natural como combustível primário nos seus processo energéticos, e indústrias que utilizam o gás natural para produzir nas suas centrais de cogeração⁹, calor e energia eléctrica para utilização própria e para fornecer, caso a produção exceda as necessidades, ao sistema público de energia eléctrica (SEP), que é obrigado a adquiri-la, conforme estabelecido na legislação em vigor.

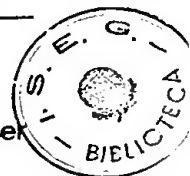
A cogeração tem vindo aliás a desenvolver-se bastante nos últimos anos sobretudo depois da introdução do gás natural em Portugal, altura em que começaram a surgir projectos de cogeração fora do sector industrial, nomeadamente no sector dos serviços, para aquecimento de edifícios através dos sistemas de ar condicionado ou para climatização de centros comerciais.

Actualmente a cogeração, a fuel-óleo e a gás natural, representa cerca de 13% do consumo de energia do país estando a ser concebidos grandes projectos , que se prevê que arranquem ainda durante o ano 2000, nomeadamente na Soporcel que irá instalar turbinas de cerca de 60 megawatts ou na Solvey Portugal, que irá instalar turbinas de 40 megawatts (Freitas de Oliveira, 2000).

O crescimento deste sector associado ao facto de o gás natural ser o combustível que mais fomenta a sua eficiência, contribuem para a facto da cogeração ser um dos segmentos de clientes da Transgás a apresentar um grande potencial de crescimento.

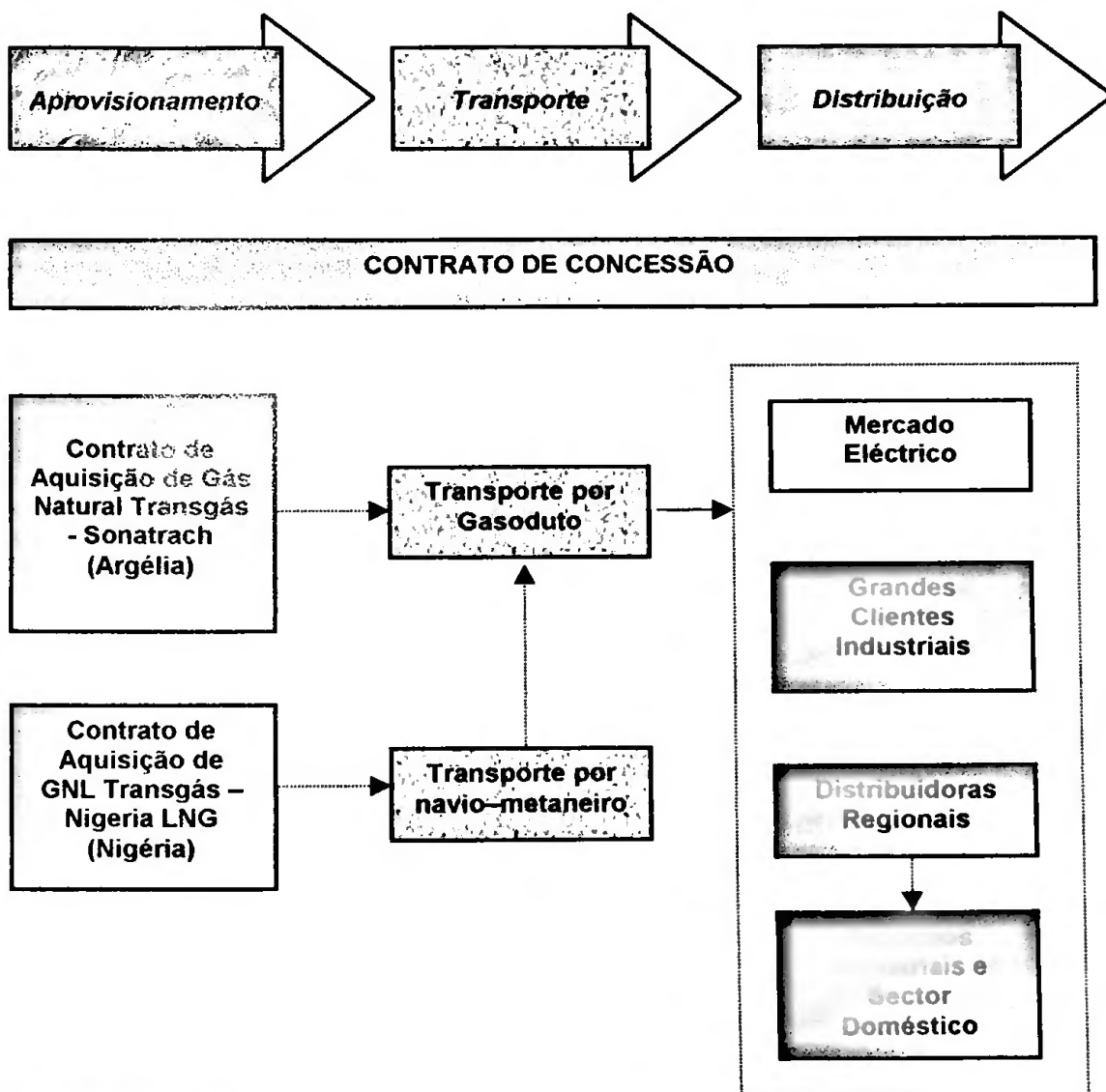
Por outro lado, são também estas características da cogeração que vão contribuir para que quando for iniciado o processo de liberalização do mercado do gás natural estes clientes sejam dos principais interessados em, se possível, negociar contratos de aquisição de gás mais competitivos.

⁹ Cogeração: processo a partir do qual se produz calor, aproveitado em processos industriais, e energia eléctrica.



Em termos esquemáticos, a organização do sector do gás natural em Portugal, pode ser representado da seguinte forma:

Figura 2: Mercado do Gás Natural em Portugal Esquemático



Nota: Esquema simplificado.

4.3 Sistema Tarifário Existente

A Cláusula 42ª do contrato de concessão estabelece o “regime geral de fixação de preços” a praticar pela Transgás aos seus clientes. Este regime de fixação de preços tem como objectivo principal “permitir a remuneração adequada dos recursos financeiros próprios que lhe forem cometidos pelos respectivos accionistas...” utilizados na construção das infraestruturas, existentes e a desenvolver, inerentes ao funcionamento do projecto do gás natural.

O contrato de concessão define ainda alguns princípios que deverão estar na base da formulação do sistema tarifário da Transgás. Assim, os preços a praticar pela empresa aos vários tipos de clientes deverão ser constituídos por uma:

- parte variável – relacionada com o custo de aprovisionamento e transporte do gás natural;
- parte fixa – relacionada com o valor dos investimentos e custos operacionais da Transgás que não resultem do aprovisionamento de gás natural;
- forma de indexação – das componentes fixa e variável que reflecta, por um lado, a evolução sofrida pelos parâmetros financeiros de referência existentes aquando da assinatura do contrato de concessão e, por outro lado, no caso do fornecimento ao sector eléctrico, adequar os preços aos princípios de regulação da rentabilidade dos capitais da concessionária estabelecidos neste mesmo contrato.

O desenvolvimento do sistema tarifário para cada tipo de cliente, bem como os respectivos mecanismos de revisão, devem ainda obedecer a algumas características particulares aplicadas a cada sector.

A definição dos preços a aplicar aos clientes electroprodutores é regulada uma vez que estes deverão permitir aos accionistas da empresa a obtenção de uma taxa de rentabilidade real especificada no contrato, na aplicação dos recursos financeiros próprios na concessão.

O método de regulação adoptado neste caso aproxima-se do método da taxa de rentabilidade máxima permitida embora com algumas diferenças, nomeadamente, o facto de a taxa de rentabilidade estar definida no contrato de concessão, não sendo determinada anualmente, e de ter sido calculada sobre o capital próprio dos accionistas aplicado na empresa concessionária.

Outra particularidade importante do método de regulação adoptado, é o facto de, de acordo com o estabelecido na cláusula 47ª do contrato de concessão, se ter de verificar anualmente se o valor da taxa de rentabilidade real da empresa é ou não superior ao valor estabelecido contratualmente. Em caso afirmativo, o governo deverá promover a revisão dos contratos de fornecimento "de forma a partilhar entre a concessionária e os seus clientes os benefícios resultantes do acréscimo de rentabilidade."

Os preços que a Transgás pratica às Distribuidoras Regionais são negociados entre as partes mas são sujeitos a regulação dado que têm de seguir uma estrutura tarifária de referência, definida no contrato de concessão, cuja parte fixa deverá ser determinada por forma a permitir à concessionária a recuperação dos investimentos e dos custos operacionais inerentes à sua actividade.

Os preços a praticar aos grandes clientes industriais são acordados directamente entre as partes.

Sector Eléctrico

A tarifa aplicada aos clientes do sector eléctrico, é composta por um termo variável que resulta directamente dos custos de aprovisionamento e transporte do gás natural até à fronteira com Espanha, em Campo Maior, designado por preço CIF, e por um termo fixo, revisto anualmente, destinado a obter a taxa interna de rentabilidade real determinada no contrato de concessão para o projecto do gás natural.

O preço CIF ou Termo Variável do preço praticado aos clientes do sector eléctrico, varia trimestralmente e está indexado ao preço nos mercados internacionais de um cabaz de crudes e à taxa de câmbio do dólar.

Sector Industrial

Relativamente ao mercado industrial, existem duas tarifas distintas, uma aplicada à cogeração, Tarifa B, e a outra destinada a aplicações distintas da cogeração, Tarifa A.

As duas tarifas seguem uma estrutura não linear composta por duas partes onde o termo fixo funciona como "portagem" de entrada no mercado, sendo pago a título de reserva de caudal diário e variando consoante as necessidades de consumo de cada cliente, e o termo variável, pago por cada m³ de gás natural consumido, está relacionado com os custos de aprovisionamento do gás natural. Ambas as tarifas são revistas mensalmente.

No caso da tarifa A, quer o termo fixo quer o termo variável estão indexados a um cabaz de fuelóleos e à taxa de câmbio do dólar. O termo variável pode beneficiar de descontos de quantidade e possui um valor mínimo e um máximo indexados ao preço de um cabaz de crudes, à variação do Índice de Preços do Consumidor (IPC) e à taxa de câmbio do dólar.

Na Tarifa B o termo fixo está indexado à variação do Índice de Preços do Consumidor (IPC), sem habitação, em Portugal Continental e o termo variável depende da variação do preço de um cabaz de crudes, da taxa de câmbio do dólar e também da variação do Índice de Preços do Consumidor, sem habitação, em Portugal Continental.

É importante mencionar que ambas as tarifas foram desenvolvidas tendo em conta a análise do comportamento e da evolução dos preços dos combustíveis alternativos, o propano e o fuel-óleo, com o objectivo de garantir a competitividade do gás natural face aos outros combustíveis já existentes.

Distribuidoras Regionais

A tarifa aplicável às distribuidoras regionais é composta por um termo fixo, destinado a remunerar os investimentos e os custos operacionais da Transgás em território nacional, e por uma componente variável que resulta directamente do preço CIF do gás na fronteira com Espanha, em Campo Maior.

O termo variável da tarifa, preço CIF, varia trimestralmente e está indexado ao preço de um cabaz de crudes e à taxa de câmbio do dólar. O termo fixo praticado às distribuidoras regionais é revisto anualmente com base na variação do Índice de Preços do Consumidor, IPC, mencionado anteriormente.

Sector Doméstico

A tarifa praticada pelas Distribuidoras Regionais aos clientes domésticos é composta por um termo variável, relacionado com o número de m³ de gás natural consumidos e revisto trimestralmente de acordo com os mecanismos estabelecidos no contrato de concessão, e por um termo fixo, equivalente a uma quota de serviço, revisto anualmente também de acordo com os mecanismos estabelecidos no contrato de concessão. Para além destas duas componentes existe ainda uma taxa cobrada no início do contrato designada por Serviço de Activação.

Cientes Industriais com Consumos Inferiores a 2 Milhões de m³ (Mm³)

Este tipo de clientes industriais é fornecido e facturado pelas Distribuidoras Regionais, que utilizam uma tarifa também composta por um termo fixo – Quota de Serviço – e um termo variável – preço por m³ consumido.

Esta tarifa está estabelecida por forma a garantir um nível mínimo de rentabilidade (margem bruta), assegurando a competitividade face ao propano e o afastamento não excessivo face ao fuel nos escalões de maior consumo, onde são praticados preços mais baixos. A revisão da tarifa é efectuada trimestralmente com base na variação do preço de compra, através de mecanismos não previstos no Contrato de Concessão.

4.4 *Perspectivas de Evolução*

O mercado do gás natural português está ainda em fase de crescimento com projectos em fase de desenvolvimento. Os projectos actualmente em curso, um terminal para recepção e regaseificação de gás natural liquefeito (GNL) e uma infraestrutura de armazenagem subterrânea de gás natural, estão previstos no contrato de concessão sendo o seu desenvolvimento da responsabilidade da Transgás.

O terminal de GNL é um projecto essencial para a diversificação das fontes e formas de abastecimento de gás natural ao país. Este terminal, cuja construção se prevê que arranque no início do ano 2001, irá ficar instalado no porto de Sines e entrará em operação no último trimestre do ano 2003. O terminal, para além da sua capacidade de recepção de navios - metaneiros de grande capacidade, poderá ainda armazenar cerca de 210 mil m³ de gás natural nos seus reservatórios.

O projecto de armazenagem subterrânea, já em fase de construção, ficará instalado na localidade do Carriço, perto de Pombal. Este projecto, que consiste essencialmente em adaptar antigas cavernas de salgema à armazenagem de gás natural, deverá permitir a criação e manutenção de uma reserva estratégica de gás natural, ou seja, a "armazenagem permanente, em território nacional, de um volume de GN, ou equivalente em GNL, igual a 20 vezes a média diária de consumos verificados no ano anterior...", conforme definido na Cláusula 35ª do contrato de concessão.

Estes dois projectos, dado que contribuem para o aumento da flexibilidade do sistema português, vão ser também importantes aquando do processo de liberalização do mercado do gás natural

5. LIBERALIZAÇÃO DO SECTOR E COMPETIVIDADE DO MERCADO

O processo de liberalização dos mercados do gás natural nos países europeus teve início, oficialmente, no dia 10 de Agosto de 2000, conforme estabelecido na Directiva Comunitária 98/30/CE. Países como Portugal e a Grécia que beneficiaram de derrogações do prazo para iniciarem este processo, no caso português até 2007, terão no entanto de se preparar para as modificações que irão obrigatoriamente ocorrer nos seus mercados.

A liberalização de um mercado tradicionalmente monopolista como o do gás natural tem como grandes objectivos aumentar a sua eficiência, reduzir os preços e beneficiar o consumidor final, que passa a dispor de um leque de possíveis escolhas que vão de encontro às suas necessidades específicas. A liberalização implica obrigatoriamente a abertura do mercado à concorrência, no e pelo mercado, e o aumento da competitividade do sector.

Neste contexto, é fundamental perceber quais as principais alterações introduzidas no mercado pela liberalização e identificar as actividades vitais da sua cadeia de valor cujo bom ou mau funcionamento pode influenciar directamente a concorrência e a competitividade.

É também importante não esquecer que a liberalização é um processo caracterizado por um grande dinamismo uma vez que um mercado aberto tem de estar em permanente evolução para se poder adaptar aos desenvolvimentos determinados pelos agentes económicos, pelo governo ou pela entidade reguladora. O mercado do gás natural no Reino Unido é aliás um bom exemplo deste dinamismo, conforme analisado anteriormente no ponto 3.

Outro aspecto a salientar é o facto de o estabelecimento do processo de liberalização em cada país depender directamente da estrutura e características do mercado tradicional, nomeadamente, do tipo de clientes existentes e potenciais, do facto de o país ser produtor ou apenas importador de gás, do tipo de contratos de aquisição de gás existentes ou da estrutura da empresa monopolista, mas também dos objectivos do governo em termos de política energética, nomeadamente ao nível da diversificação das fontes de energia ou da segurança do abastecimento.

Numa análise genérica do processo de liberalização noutros países, nomeadamente nos EUA, onde a abertura do mercado se iniciou em 1978, e no Reino Unido, verifica-se que os três aspectos dos mercados do gás natural que são mais directamente afectados pelo processo de liberalização são (Maisonnier, 2000):

- √ organização do mercado - a grande modificação ao nível da estrutura tradicional do mercado é originada pelo aparecimento dos "clientes grossistas" que, conforme analisado no ponto 5.2, actuam como intermediários entre os fornecedores e os consumidores finais, papel até então desempenhado apenas pelas distribuidoras regionais, alugando capacidade de transporte ao operador do sistema;
- √ formas de comercialização do gás natural e de prestação de serviços – a liberalização, ao permitir o acesso à rede de fornecedores e consumidores que podem negociar directamente entre si contratando em paralelo o transporte do gás com o operador do sistema, altera as formas de negociação tradicionais, obrigando a negociação de contratos de aquisição de gás, contratos de transporte e contratos de prestação de serviços auxiliares como a armazenagem. Os consumidores finais tornam-se relativamente independentes para escolher os seus fornecedores mas ficam simultaneamente expostos a novos riscos, nomeadamente, em termos de fiabilidade do abastecimento e de volatilidade dos preços;
- √ preço do gás natural - as várias parcelas que compõe o preço final do gás natural, ou seja, o preço de aquisição, o custo do transporte e o custo dos serviços auxiliares, passam a ser pagos separadamente a diferentes entidades contribuindo para a maior transparência do sistema tarifário. Para além disso, o preço de aquisição do gás deixa progressivamente de estar indexado a outras fontes de energia para passar a ter um preço *spot*, reflectindo o equilíbrio entre a oferta e a procura. A volatilidade dos preços que está associada a esta nova situação pode levar à criação de um mercado financeiro de cobertura dos riscos associados.

Também em termos genéricos, as vantagens mais importantes normalmente associadas à liberalização do sector do gás natural, independentemente do tipo de organização do mercado antes e depois do processo de liberalização, são:

- √ a possibilidade de se determinar um preço para o gás natural que resulte directamente das características da oferta e da procura associadas a este bem. O preço do gás passa assim a depender das condições de equilíbrio do seu próprio mercado e da sua posição competitiva face a outras energias;
- √ a garantia de transparência dos preços praticados na compra, transporte e distribuição, que começam a ser negociados separadamente com os consumidores. As empresas integradas verticalmente, ao oferecerem mais do que um tipo de serviço são obrigadas a efectuar a separação contabilística das várias actividades como forma de evitar subsídios cruzados de determinadas actividades ou discriminação de clientes;
- √ possibilidade de os consumidores poderem seleccionar os seus fornecedores e o tipo de serviços adaptados às suas necessidades.

5.1 Liberalização e Teoria da Regulação

No contexto da teoria da regulação económica, um aspecto essencial da liberalização dos mercados tradicionalmente monopolistas, como o mercado do gás natural, da electricidade, das telecomunicações ou dos transportes rodoviários, é o facto de passarem a coexistir actividades abertas à concorrência, como o aprovisionamento e o fornecimento a clientes finais, e actividades, que por serem consideradas monopólios naturais ficam sujeitas a regulação: o transporte, a distribuição e a armazenagem.

Esta dualidade obriga à existência de regras de defesa da concorrência, como forma de garantir a competitividade e a concorrência no sector, por um lado, e por outro, a introdução de medidas de regulação por forma a assegurar a não discriminação de agentes do mercado que pode ser provocada por situações de abuso de poder ao nível das actividades de transporte, distribuição e armazenagem, resultantes da existência de uma falha de mercado, o monopólio natural.

A título de exemplo, algumas das medidas de regulação que poderão ser introduzidas no mercado são o desenvolvimento de um sistema de acesso à rede claro e transparente que permita a coexistência, em condições de igualdade, de todos os agentes económicos que queiram entrar no mercado, e o desenvolvimento de um esquema tarifário adaptado a estes objectivos.

Convém realçar que em termos genéricos um dos objectivos essenciais da regulação consiste em, através da introdução de regras específicas nos mercados que devido às suas características se tenham afastado do equilíbrio concorrencial, tentar repor esse equilíbrio por forma a assegurar a eficiência do seu funcionamento.

Esta ligação entre concorrência e regulação foi aliás bem sumarizada por Alfred Kahn, ao afirmar que "toda a concorrência é imperfeita; o melhor remédio é tentar diminuir as imperfeições. Mesmo quando é altamente imperfeita, a concorrência pode frequentemente ser um valioso suplemento da regulação. No entanto, dado que a concorrência é intoleravelmente imperfeita, a única alternativa aceitável é a regulação. E para as inescapáveis imperfeições da regulação, o único remédio disponível é tentar fazê-la funcionar melhor." (Kahn, 1988; tradução de Vasconcelos, 1999).

Assim, para assegurar que as medidas introduzidas num mercado com estas características duais são de facto eficazes, é essencial que exista uma boa coordenação entre a entidade reguladora, que deverá, a jusante, assegurar o bom funcionamento do mercado, e a entidade responsável pela defesa da concorrência que deverá, a montante, desenvolver legislação que penalize as práticas restritivas da concorrência e os abusos de posição dominante.

5.1.1 Regulação e Concorrência no Mercado do Gás Natural em Portugal

Em Portugal, apesar de ainda não existir legislação específica, adequada à regulação do mercado do gás natural, existe já legislação horizontal relativa ao direito da concorrência, que deverá ser introduzida neste mercado, cuja aplicação é da responsabilidade da Direcção Geral do Comércio e da Concorrência.

De acordo com o posicionamento oficial desta direcção (Fonseca, 2000), a importância das políticas de concorrência no processo de liberalização dos mercados tradicionalmente monopolistas estará relacionada com o facto destas políticas terem por objectivo "tornarem as estruturas económicas mais fortes e competitivas, permitirem preservar os mecanismos de solidariedade e igualdade de tratamento dos agentes do mercado, através de uma política de liberalização equilibrada, que faça beneficiar as empresas e os consumidores de serviços cada vez mais desenvolvidos e ao melhor preço e contribuam para o estabelecimento de mecanismos de mercado que garantam uma melhor alocação de recursos e uma eficiência óptima da economia, tendo em conta o interesse geral."

Assim, um dos aspectos a considerar aquando da elaboração de legislação relativa à regulação do mercado do gás natural é a forma de relacionamento entre a futura entidade reguladora e a Direcção Geral do Comércio e Concorrência, por forma a que a liberalização do sector do gás natural beneficie dos princípios acima mencionados.

5.2 Identificação dos Potenciais Impactes da Liberalização na Cadeia de Valor do Sector

Um dos aspectos mais importantes da liberalização de um mercado tradicional é o facto de esta permitir que se estabeleçam relações directas entre produtores e consumidores finais. As empresas de transporte, e por vezes as distribuidoras, que num mercado tradicional actuavam como intermediários entre os fornecedores e os consumidores finais, passam a ter o papel de operadores do sistema de transporte ou de rede de distribuição, actividades que passam a estar sujeitas a regulação, prestando serviços aos fornecedores e consumidores de gás natural. Estas mudanças provocam grandes alterações ao nível da estrutura dos mercados, das relações contratuais e dos preços praticados.

A forma como a liberalização pode alterar a organização de cada uma das actividades que compõem a cadeia de valor do sector é analisada em seguida.

5.2.1 Produtores

Num mercado tradicional, os produtores de gás natural negociam com as empresas de transporte contratos de fornecimento de gás de longo prazo, normalmente em regime *de take or pay*, onde o preço do gás natural está indexado à evolução dos preços de outro combustível primário, geralmente o crude, nos mercados internacionais. Este tipo de contratos conferem aos produtores muita estabilidade, não lhes exigindo grande flexibilidade de actuação.

Num mercado liberalizado, os produtores passam a ter de negociar directamente com os clientes finais que lhes podem exigir contratos de curto, médio ou longo prazo, consoante as suas necessidades, com o preço do gás indexado a outro combustível ou negociado numa base *spot*. Esta nova dinâmica e maior complexidade do mercado faz também aumentar a competição entre produtores, que até então praticamente não se verificava, obrigando-os a procurar formas de aumentar a sua eficiência e o leque de ofertas que podem por ao dispor dos consumidores, tendo como consequência uma maior transparência dos preços praticados bem como a redução dos mesmos.

Para conseguirem manter a sua quota de mercado e uma posição competitiva os produtores podem adoptar diversas estratégias (Maisonnier, 2000):

- melhorar as condições de produção investindo no desenvolvimento de novas tecnologias de exploração e produção por forma a limitar os custos de operação e manutenção da empresa;
- explorar economias de escala através da integração horizontal com outros produtores;
- diversificar os riscos associados à nova complexidade e competitividade do mercado e aprofundar o conhecimento do sector através da expansão ao longo da cadeia de valor, desenvolvendo novos serviços, nomeadamente armazenagem de gás, ou efectuando alianças ou fusões com empresas de transporte e clientes grossistas;

- diversificar a actividade da empresa para outros sectores, como os seguros, fornecimento de água ou telecomunicações, nos quais alguns dos aspectos associados à actividade de fornecimento de gás representem uma vantagem competitiva, nomeadamente a existência de uma carteira de clientes aos quais se possa oferecer um leque de serviços complementares ao fornecimento de energia.

5.2.2 Empresas de Transporte e Distribuidoras Regionais

A liberalização do sector do gás natural acarreta obrigatoriamente modificações ao longo da cadeia de valor do mercado, sobretudo ao nível do transporte e da distribuição. De facto, uma das características mais importantes do processo de liberalização do mercado do gás é a abertura do sistema de transporte e distribuição ao acesso de terceiros. Esta actividade passa a ser regulada como forma de evitar a discriminação dos agentes que queiram aceder ao sistema de transporte.

Num mercado liberalizado, as empresas de transporte têm maior dificuldade em gerir as quantidades de gás que circulam nas suas redes dado que os consumidores, ao terem a liberdade de optar pelo fornecedor que pratique as condições mais adequadas ao seu caso passam progressivamente a negociar vários contratos de aquisição de gás, com prazos e quantidades negociadas diferentes.

Por outro lado, os preços praticados pelas empresas de transporte passam a ser controlados, uma vez que a sua actividade é regulada, impedindo-as de obterem lucros demasiado elevados ou de discriminarem clientes.

Neste contexto, para conseguirem manter-se no mercado de forma competitiva as empresas de transporte devem sobretudo tentar reduzir os seus investimentos e custos operacionais por forma a conseguirem praticar preços mais baixos, mantendo os seus clientes sem perderem rentabilidade.

Para além disso, estas empresas devem também tentar diversificar os riscos associados à complexidade e volatilidade do mercado através da diversificação geográfica da sua actividade, da diversificação para outros serviços como a produção, a comercialização ou a prestação de serviços complementares, ou da diversificação para outro sector energético, nomeadamente para o sector eléctrico.

A extensão do risco de perda de clientes para as distribuidoras regionais depende do grau de liberalização do mercado, ou seja, do facto de os critérios de elegibilidade fixados para o mercado abrangerem um maior ou menor número de clientes abastecidos através do sistema de distribuição regional.

À semelhança do que acontece com as empresas de transporte, num mercado liberalizado as distribuidoras regionais devem tentar reduzir os seus custos operacionais como forma de preservar o maior número possível de clientes. A estratégia a adoptar por estas empresas, como forma de manter a sua competitividade, passa também pela diversificação vertical e horizontal da sua actividade.

5.2.3 Clientes Grossistas

Outra característica associada ao processo de liberalização do mercado do gás natural é o aparecimento de um novo tipo de agente económico, o cliente grossista, definido na directiva 98/30/CE como a pessoa singular ou colectiva que "compra e vende gás natural e não assegura funções de transporte ou distribuição no interior ou exterior da rede em que está estabelecida".

Os clientes grossistas são normalmente grandes consumidores de gás natural, nomeadamente clientes industriais, que assumem este novo papel como forma de enfrentarem a maior complexidade do mercado e os riscos que lhe estão associados, sobretudo a maior volatilidade dos preços do gás provocada pelo facto de estes deixarem progressivamente de estar indexados ao preço do crude e passarem a ser negociados num base *spot*.

Estas empresas são no fundo intermediárias entre os compradores e os fornecedores e podem, sobretudo como forma de conquistarem mercado, oferecer um leque variado de serviços complementares, nomeadamente, pesquisa e avaliação de fornecedores, reserva de capacidade de transporte junto de uma ou mais empresas, capacidade de armazenagem ou gestão do risco através da compra de opções ou da negociação de contratos de futuros nos mercados financeiros.

O papel destes agentes é importante uma vez que ao diversificarem a sua actividade ao longo da cadeia de valor do sector podem adquirir uma sólida experiência sobre as operações do mercado, podendo ser óptimos parceiros estratégicos em fusões ou alianças com outros agentes do mercado.

5.2.4 Consumidores

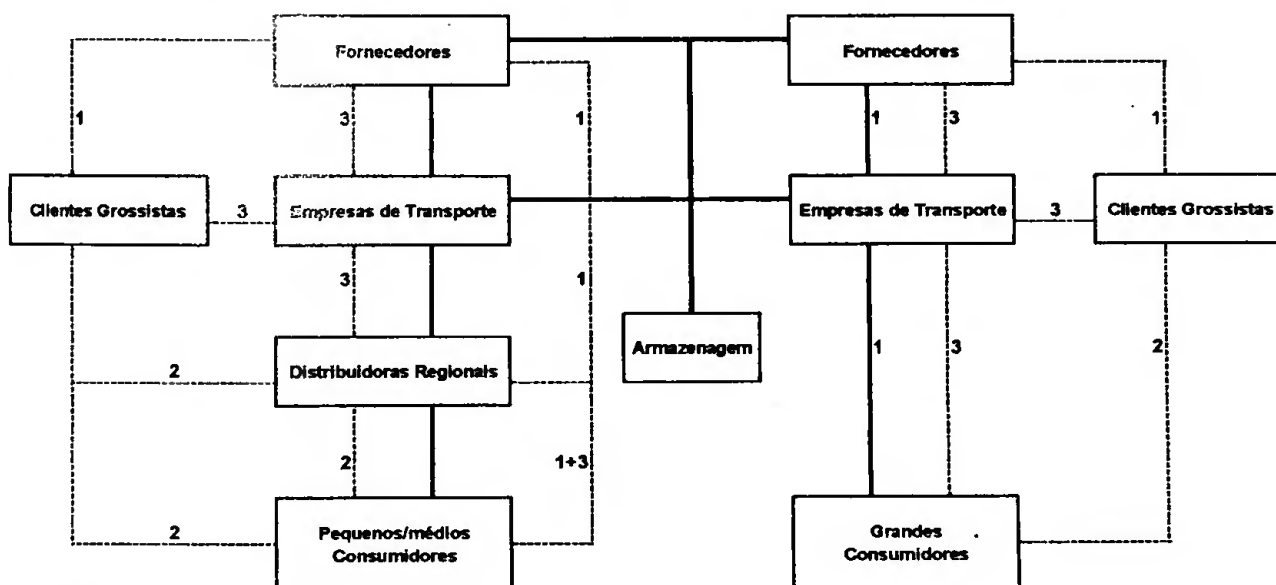
Confrontados com as incertezas inerentes ao funcionamento de um mercado liberalizado, os consumidores vêm-se obrigados a arranjar estratégias para se protegerem dos riscos associados. Neste contexto, os consumidores passam a ter de diversificar as suas opções em termos de:

- contratos de aquisição de gás – diversificação dos prazos dos diversos contratos negociados, dependendo das vantagens associadas a cada um deles. A título de exemplo, um contrato de longo prazo poderá oferecer estabilidade em termos do preço do gás natural mas a negociação de contrato de curto prazo pode ser vantajosa em termos de satisfação de necessidades de consumo pontuais ou para tirar partido de ocasiões em que os preços praticados no mercado estejam mais baixos;
- contratos de transporte – os consumidores poderão optar por contratos firmes como forma de garantirem a segurança do abastecimento ou por contratos interruptíveis para obterem melhores condições económicas;

- fornecedores e transportadores – para além da diversificação dos contratos de aquisição e transporte é também importante que os consumidores negociem com vários fornecedores e empresas de transporte como forma de optimizarem as condições oferecidas por estes agentes;
- utilização dos mercados financeiros para comprar e vender opções ou negociar contratos de futuros, como forma de cobertura do risco financeiro.

A figura seguinte pretende demonstrar, em contraste com a figura apresentada no capítulo 2 para o caso do mercado tradicional não liberalizado, o tipo de interligações que podem surgir entre os vários agentes económicos, num mercado aberto à concorrência.

Figura 3: Funcionamento de um mercado de gás natural liberalizado



Legenda:

- Ligações físicas
- Ligações contratuais
- 1 Contratos de aquisição de gás natural
- 2 Contratos de prestação de serviços
- 3 Contratos de transporte

Fonte: Maisonnier, Guy (2000), Natural Gas & Deregulation, CEDIGAZ.

5.3 Identificação das Principais Modificações a Operar no Mercado Português

As alterações mais significativas que a liberalização irá provocar no mercado português irão ocorrer essencialmente ao nível da sua organização e ao nível dos preços praticados. Em termos de organização do mercado, a liberalização irá obrigar a separação contabilística das actividades de fornecimento, transporte e distribuição. Em termos dos preços praticados, o processo de liberalização irá introduzir a necessidade de separação do preço final actualmente praticado, pelas suas componentes: valor associado ao aprovisionamento, tarifa de transporte e tarifa de fornecimento. Mais concretamente, no mercado do gás natural português, a Transgás é responsável pelas actividades de aprovisionamento, transporte e fornecimento a grandes clientes, em regime de monopólio. A actividade de distribuição e fornecimento ao sector doméstico e a pequenos clientes industriais é exercida pelas distribuidoras regionais também em regime de monopólio, excluindo o fornecimento a mercados isolados que é da responsabilidade da Transgás. Relativamente ao aprovisionamento, os contratos firmados entre a Transgás e os seus fornecedores de gás natural e de gás natural liquefeito são contratos de longo prazo, negociados em regime de *take or pay*, com o preço do gás indexado ao valor de um cabaz de crudes. Para além disso, é também importante salientar o facto de a empresa argelina Sonatrach ser o principal fornecedor do país, satisfazendo mais de 80% das suas necessidades. Assim, tendo em conta estas características, as actividades a desenvolver pela futura entidade reguladora do mercado em colaboração com o governo são:

- Promover a análise dos contratos em vigor por forma a identificar a melhor forma de estabelecer o livre acesso ao sistema de transporte por terceiros no cumprimento das cláusulas de *take or pay* estabelecidas;
- face à grande dependência do país de um único fornecedor externo, a Sonatrach, e caso se venha a demonstrar que o terminal de GNL não é suficiente para permitir a introdução de concorrência no mercado português, a entidade reguladora poderá analisar em colaboração com a Transgás a possibilidade de, à semelhança do que aconteceu em Espanha, esta ceder uma parte deste contrato de aquisição a novos fornecedores que queiram entrar no mercado.

No que respeita à actividade de transporte, esta é exercida unicamente pela Transgás pelo que a futura entidade reguladora deverá atribuir a esta empresa a responsabilidade pela operação e manutenção do sistema e definir regras de acesso a terceiros. Estas regras passam pela definição do tipo de acesso, negociado ou regulado e pelo estabelecimento de tarifas de acesso, no caso da opção pelo acesso regulado.

A entidade reguladora deverá ainda estabelecer a obrigatoriedade de a Transgás, considerando o facto de ser uma empresa verticalizada, separar a contabilidade das suas actividades de aprovisionamento, transporte, fornecimento e, futuramente, armazenagem. Uma vantagem importante da actual organização do mercado, relativamente ao transporte, é o facto de este estar já de facto separado das restantes actividades uma vez que foi atribuído a companhias de transporte detidas conjuntamente pela Transgás e pela Enagás, conforme analisado anteriormente.

A distribuição é uma actividade exercida também em regime de monopólio pelas distribuidoras regionais, em condições de funcionamento semelhantes. O governo e a entidade reguladora deverão assim estabelecer regras de acesso à rede de distribuição, idênticas para qualquer área geográfica do país que seja abrangida pela infraestrutura de distribuição. No entanto, e uma vez que os clientes abastecidos por estas empresas são aqueles que apresentam menores consumos, não se prevêem alterações nesta actividade nos primeiros anos de liberalização.

Para perceber as alterações que a comercialização do gás natural irá sofrer, é importante ter em consideração os critérios de elegibilidade a fixar para o país uma vez que estes irão influenciar directamente o grau de abertura do mercado à concorrência e o número de potenciais clientes que poderão mudar de fornecedor. A directiva 98/30/CE estabelece que os produtores de electricidade a partir do gás, independentemente do seu consumo anual, e os cogeneradores, deverão ter acesso ao mercado liberalizado na fase inicial de abertura do mercado. Para além destes consumidores, todos os clientes finais "que consumam mais de 25 milhões de metros cúbicos por ano num mesmo ponto de consumo" deverão ser também considerados elegíveis numa primeira fase de liberalização.

Este valor limite baixará para 15 milhões de metros cúbicos por ano em 2003 e para 5 milhões de metros cúbicos por ano em 2008.

No caso português, os produtores de electricidade a partir de gás natural existentes são as duas centrais termoeléctricas vinculadas ao Sistema Eléctrico Público (SEP), a Central de Ciclo Combinado da Tapada do Outeiro (CCCTO) e a Central do Carregado, que têm contratos de aquisição de gás natural de longo prazo com a Transgás. Para além disso, o contrato de aquisição de gás entre a CCCTO e a Transgás inclui ainda uma cláusula de *take or pay* que obriga este cliente a consumir uma quantidade mínima anual de gás.

Neste contexto, não se prevê que qualquer destes consumidores, pelo menos a médio prazo, venha a negociar contratos de aquisição de gás natural com fornecedores concorrentes à Transgás.

Por outro lado, a segunda central de ciclo combinado a construir no país, deverá entrar em operação no final do ano 2003, incluída no sistema eléctrico não vinculado. Esta central terá de ser bastante eficiente por forma a conseguir colocar na rede eléctrica energia a preços competitivos com as centrais vinculadas ao SEP. Desta forma, a central terá todo o interesse em negociar com vários fornecedores de gás, contratos de aquisição a preços competitivos, tirando partido da liberalização do sector.

É essencialmente no sector da cogeração, considerada imediatamente elegível, que se poderão vir a sentir com maior impacto as alterações provocadas pela liberalização.

De facto, os consumidores de gás natural para cogeração, para além de constituírem um sector em forte crescimento, de uma forma geral não têm com a Transgás contratos de longo prazo sujeitos a cláusulas de *take or pay*. Para além disso, os cogeradores são grandes consumidores de gás natural. Assim, estes clientes têm todo o interesse em tentar otimizar os seus contratos de fornecimento de gás natural assim que o mercado for liberalizado.

Os clientes industriais, dependendo dos critérios de elegibilidade definidos, também poderão começar a tentar diversificar os seus fornecedores de gás. No entanto, e dado que neste caso a abertura do mercado deverá certamente ser feita de forma gradual, o impacto da liberalização não será tão notório.

Os preços praticados no mercado do gás natural deverão sofrer grandes alterações. As tarifas actualmente aplicadas aos consumidores finais são compostas por um valor único no qual estão englobados o preço do aprovisionamento do gás natural, os custos de transporte e regaseificação, no caso do GNL, e os custos de distribuição, quando aplicável.

Num mercado liberalizado, cada actividade deverá ter um preço associado que deverá ser apresentado ao consumidor final. Para além disso, as tarifas de transporte passarão a estar sujeitas às regras impostas pela entidade reguladora e os preços de fornecimento do gás natural às regras da concorrência.

A estrutura da actual empresa monopolista deverá sofrer alterações por forma a permitir a sua adaptação ao mercado liberalizado, mantendo, dentro do possível, a sua quota de mercado actual. Uma tentativa de sistematização das principais mudanças pelas quais esta empresa terá de passar é apresentada em seguida:

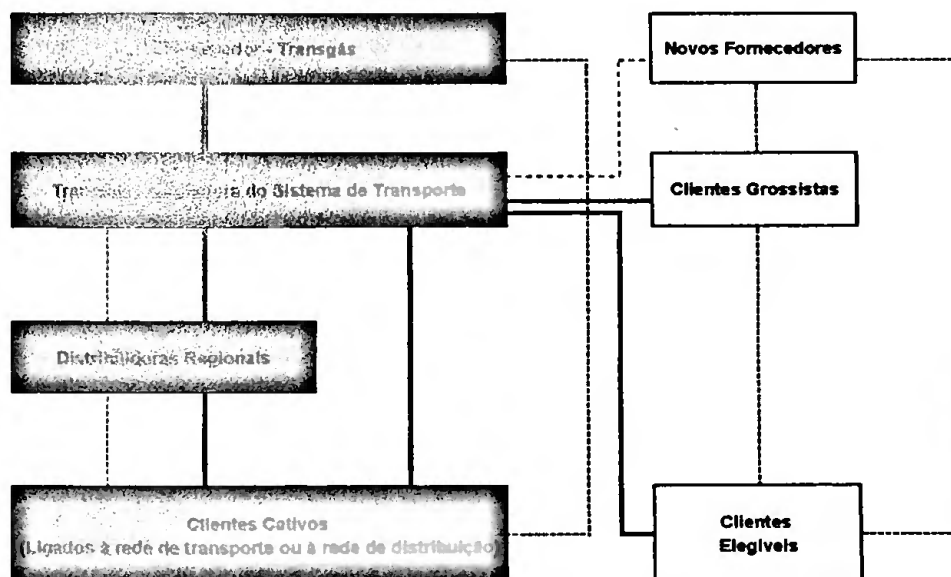
- separação contabilística das actividades de aprovisionamento, transporte, fornecimento e, futuramente, armazenagem – que obrigará a uma reorganização interna das formas de desenvolvimento destas actividades;
- adaptação ao papel de operador do sistema de transporte – obrigando a uma identificação rigorosa de todos os meios e pessoal afecto a esta actividade para poder colaborar com a entidade reguladora na definição das regras e do sistema tarifário de acesso à rede;
- revisão dos preços praticados – no que respeita ao transporte, os preços passam a ser regulados pelo que a empresa será obrigada a cumprir determinados requisitos do sistema tarifário que for estabelecido. No que toca aos preços de fornecimento, estes deverão ser encarados de uma forma dinâmica, passíveis de serem alterados à medida que o aumento da concorrência no mercado o for justificando;
- diversificar o leque de serviços oferecidos aos consumidores finais – para tentar manter a sua quota de mercado nos vários sectores, sobretudo nos mais susceptíveis à mudança de fornecedor, a empresa deverá tentar identificar serviços complementares que possa oferecer como forma de cativar e manter os clientes, nomeadamente, serviços de optimização energética ou oferta integrada de *utilities*¹⁰;
- captar os clientes do sector da cogeração – conforme analisado, este é um sector estratégico no mercado do gás natural pelo que é importante que a empresa procure identificar as suas necessidades e desenvolva meios de as satisfazer;

¹⁰ Gás natural, electricidade, água, telecomunicações, gestão de resíduos.

- entrada no mercado espanhol – tentando tirar partido da parceria existente entre a empresa e a antiga monopolista espanhola Gás Natural e da proximidade geográfica, a Transgás deverá desenvolver estratégias que lhe permitam negociar contratos de fornecimento com consumidores espanhóis, procurando assim compensar a perda de quota de mercado que poderá sofrer em Portugal.¹¹

A organização do mercado português depois de iniciado o processo de liberalização, poderia ser esquematizada da seguinte forma:

Figura 4: Funcionamento do Mercado Português depois de Iniciado o Processo de Liberalização



Legenda:

- Ligações físicas
- Ligações contratuais
- == Separação contabilística das actividades

¹¹ A Transgás constituiu, em parceria com a Eni, empresa petrolífera e de gás natural italiana, e a Iberdrola, produtora de electricidade espanhola, uma empresa cujo principal objectivo será fornecer gás natural às centrais de ciclo combinado actualmente em desenvolvimento em Espanha (notícia publicada no Diário Económico de 4/10/00).

5.4 Estabelecimento de Parâmetros de Funcionamento do Mercado: Definição de Obrigações de Serviço Público

A introdução do processo de liberalização no mercado do gás natural nacional deverá contribuir directamente para atingir dois grandes objectivos, comuns á maioria dos países: o aumento da eficiência do sistema e a redução dos preços e melhoria dos serviços oferecidos ao consumidor final.

No entanto, e uma vez que uma das características deste sector é o seu carácter de utilidade pública, é importante definir parâmetros de funcionamento do mercado que fomentem a concorrência e beneficiem os consumidores finais, mas também que protejam o estatuto de utilidade pública do sector, orientado para a satisfação universal e uniforme de todos os consumidores.

Assim, antes de se iniciar o processo de liberalização do mercado, deverão ser definidas obrigações de Serviço Público, que irão condicionar o funcionamento do mercado. Segundo a directiva 98/30/CE estas obrigações "devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e controláveis" e deverão contribuir para o "interesse económico geral", nomeadamente:

- continuidade de serviço aos clientes cativos – enquanto o processo de liberalização não atingir a totalidade dos consumidores de gás natural ou nos casos em que os clientes não possam, por razões contratuais ou outras, negociar novos contratos de fornecimento, é importante assegurar a fiabilidade e a manutenção da qualidade do abastecimento a estes clientes;
- tarifas e condições especiais por razões sociais – o governo em colaboração com as entidades competentes pode estudar a possibilidade e a necessidade de definir tarifas especiais para serem pagas por consumidores que tenham dificuldades em comportar os preços estabelecidos. Aliás, é interessante aqui mencionar que uma das actividades previstas no Plano de Actividades da entidade reguladora britânica, OFGEM, consiste precisamente em estabelecer um plano de acção social que permita a transferência dos benefícios da concorrência para os consumidores com rendimentos reduzidos;

- qualidade do gás e parâmetros de segurança – o contrato de concessão assinado entre o governo e a Transgás, actual monopolista do sector, define parâmetros de segurança de operação e de qualidade do gás a fornecer aos consumidores. É importante que, num contexto de abertura do mercado, estes parâmetros sejam publicados e obrigatórios para todos os fornecedores que queiram entrar no mercado, por forma a evitar situações de discriminação de clientes que pudessem vir a ser abastecidos com gás de qualidade inferior ou em condições que pusessem em risco a sua segurança;
- fiabilidade e diversificação do abastecimento – o governo deverá assegurar, em conjunto com as empresas de gás natural, a segurança do abastecimento e a não dependência de um único fornecedor.
- desenvolvimento e utilização da armazenagem subterrânea – a armazenagem subterrânea de gás natural para além de ser importante do ponto de vista da manutenção de uma reserva estratégica de gás para o país, facilita a utilização sistema de transporte, de uma forma mais eficiente, contribuindo também para a maior facilidade de acesso à rede;
- incremento da utilização do gás natural e do seu peso no balanço energético – o aumento da utilização do gás natural como combustível primário é, entre outras, uma escolha acertada do ponto de vista da preservação ambiental, pelo que é do interesse dos governos promover a sua utilização;
- projectos de pesquisa na área do gás – o governo poderá promover o desenvolvimento de projectos de pesquisa que contribuam, entre outros, para o aumento da eficiência do mercado e para a poupança energética. É importante salientar que o contrato de concessão, na sua Cláusula 69º, prevê a instituição de “um centro de estudos especialmente dedicado às tecnologias da utilização do gás natural (GN e GNL) destinado à investigação e à formação de pessoal”. O Instituto Tecnológico do Gás foi criado neste âmbito e a sua estrutura e funcionamento poderão ser adaptados às novas características do mercado.

A título de exemplo, alguns dos projectos que têm vindo a ser desenvolvidos ao nível da indústria do gás natural relacionam-se com:

- a sua utilização como combustível automóvel. Neste campo, têm vindo a ser desenvolvidas experiências de utilização de gás natural nos transportes públicos, nomeadamente, na Carris, nos Transportes Colectivos do Porto, nos Serviços de Transportes Urbanos de Braga e nos Serviços de Transportes Urbanos de Aveiro;
- o desenvolvimento da indústria da microgeração;
- a ligação do gás natural à energia solar térmica, para aquecimento doméstico;
- a aplicação do gás natural a células de combustível.

5.5 Principais vectores de garante da competitividade do sector

O processo de liberalização pressupõe a introdução de concorrência no mercado. No caso de uma tecnologia de "rede", como o sector do gás natural, da electricidade ou das águas, a existência de concorrência é normalmente difícil devido essencialmente ao facto de as actividades de transporte e distribuição serem monopólios naturais, o que cria fortes barreiras à entrada no mercado.

Para além disso, a organização deste tipo de mercados é normalmente feita em torno de uma única empresa, à qual o governo atribui poderes de monopólio através de um contrato de concessão, pelo que se torna necessário rever as atribuições concedidas à empresa concessionária e, eventualmente, proceder à sua reestruturação.

Tendo em conta este aspecto, a Directiva 98/30/CE estabelece a necessidade da separação contabilística das actividades da cadeia de valor do sector que sejam desempenhadas pela empresa monopolista ou por outras empresas verticalmente integradas.

Esta directiva estabelece também os parâmetros essenciais que permitem a introdução de concorrência nos mercados do gás europeus, fundamentalmente o direito de acesso à rede por terceiros e a elegibilidade dos consumidores, e define um prazo de 10 anos para a abertura total dos mercados, embora estabelecendo requisitos parciais mínimos de abertura: 20% no ano 2000, 28% em 2005 e 33% em 2010.

No entanto, estes objectivos não poderão ser atingidos se o governo e/ou a entidade reguladora não acompanharem o processo de liberalização e não introduzirem regras específicas no sector, aplicadas às características do mercado, que incentivem os seus agentes económicos a tirarem partido do leque de ofertas competitivas que passam a estar ao seu dispor e a entrada de novos agentes no mercado. Estas regras deverão ser também destinadas a reduzir o poder de mercado do antigo monopolista.

Assim, com o objectivo de promover e assegurar a competitividade do mercado do gás liberalizado, o governo deverá:

- estabelecer uma entidade reguladora – esta entidade deverá ser dotada de funções e competências que lhe permitam zelar pelo bom funcionamento do mercado e pela garantia da concorrência e da competitividade;
- promover a entrada de novos agentes no mercado – o governo deverá avaliar as barreiras à entrada de novos fornecedores no mercado e analisar o processo administrativo de obtenção do estatuto de elegível por parte dos consumidores que estejam nessas condições;
- assegurar a não discriminação dos agentes do mercado - nomeadamente através do estabelecimento de regras claras e bem definidas de acesso ao sistema, que deverão ser publicadas e do conhecimento geral;
- evitar o abuso de posições dominantes – sobretudo por parte da antiga empresa monopolista. Esta empresa poderá tentar tirar partido da sua posição de operadora do sistema de transporte para impedir o acesso de empresas concorrentes. A entidade reguladora deverá ter conhecimento dos pedidos de acesso ao sistema bem como da resposta dada pela operadora do sistema por forma a evitar este tipo de situações;
- obrigar a separação contabilística das actividades de transporte, distribuição, armazenagem – na antiga empresa monopolista e noutras empresas verticalmente integradas, para evitar subsídios cruzados e a discriminação de clientes;
- promover a transparência de contas – o governo, a entidade reguladora ou outra entidade designada pelo governo, deverá ter o direito de analisar as contas de todas as empresas que operem no mercado sempre que seja necessário;

- promover a utilização eficiente de todas as infraestruturas do sistema – a optimização do sistema de transporte e distribuição, da infraestruturas de armazenagem e dos terminais de recepção e regaseificação de GNL contribuí largamente para o aumento da capacidade disponível para novos agentes que queiram entrar no mercado;
- estabelecer sistemas eficientes de regulação e de resolução de diferendos – é importante que os agentes do mercado bem como os potenciais novos agentes sintam confiança na nova organização do mercado para estimular a concorrência;
- promover acções de aconselhamento – actividade importante num contexto de crescente complexidade do mercado;
- estabelecer um regime de penalidades para as empresas que não respeitem as regras estabelecidas;
- promover a liquidez do mercado – um mercado com pouca oferta limita a escolha dos consumidores e pode levar a situações de abuso de poder. Para este efeito, o governo deverá assegurar a interoperabilidade do sistema de transporte com os sistemas dos países vizinhos e promover a homogeneização tarifária no que respeita o trânsito trans-fronteiriço do gás natural¹².

Tão importante como a introdução e promoção de medidas que incentivem a competitividade dos mercados liberalizados é a avaliação da sua eficácia. Esta avaliação deverá ser efectuada pela conjugação de factores, considerados adequados às características do mercado e que permitam analisar a actuação do antigo fornecedor monopolista e da antiga empresa de transporte monopolista, o comportamento dos concorrentes e dos consumidores finais bem como as condições estruturais em que operam.

¹² Relativamente a este aspecto, a Comissão Europeia promoveu um estudo intitulado "Methodologies for Establishing National and Cross-Border Systems of Pricing of Access to the Gas System in Europe", submetido para avaliação em Fevereiro de 2000, cujas principais conclusões apontam para a necessidade de uma maior intervenção conjunta das entidades reguladoras europeias no sistema tarifário da actividade de transporte, ao nível nacional e comunitário.

Assim, no caso do mercado do gás natural, alguns factores que podem contribuir para uma avaliação rigorosa da situação do sector no que toca a competitividade são:

- número de entradas com êxito no mercado – permitindo identificar a existência de barreiras à entrada bem como o grau de percepção dos novos agentes relativamente à nova organização do mercado;
- existência de barreiras à entrada de novos agentes – conjugado com o primeiro factor permite analisar a necessidade de actuar no mercado por forma a eliminar estes obstáculos;
- performance dos fornecedores e respectiva quota de mercado – contribui para a identificação de situações de abuso de poder e para a avaliação da necessidade de introduzir mais medidas de incentivo à concorrência;
- preços praticados pelos fornecedores – a competitividade do mercado induz a redução dos preços praticados. A análise dos preços permite tirar conclusões relativamente ao grau de concorrência existente no mercado e acerca das necessidades do mercado no que toca a sua liquidez;
- comportamento dos consumidores no que respeita a troca de fornecedor - permite tirar conclusões acerca da eficácia do tipo de informação posto a circular relativamente à nova estrutura do mercado, do leque de escolhas efectivas ao dispor dos consumidores e também a identificação de situações de abuso de poder por parte dos fornecedores tradicionais;
- percentagem de integração vertical – para identificar a necessidade de introduzir medidas específicas para evitar práticas menos claras por parte das empresas verticalizadas e proteger os seus concorrentes de processos desleais, nomeadamente, subsídios cruzados de actividades.

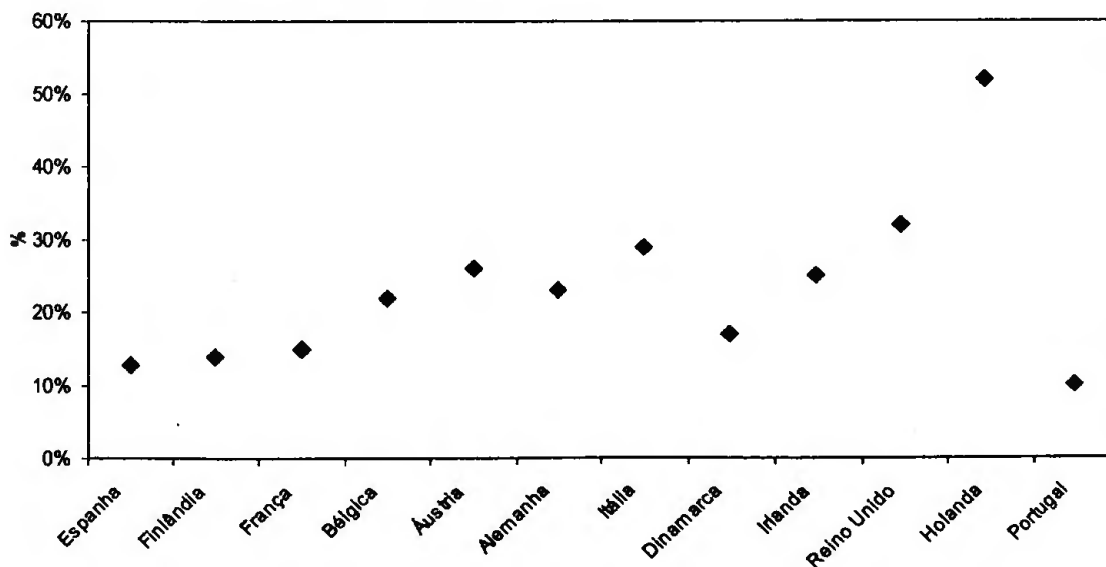
5.6 Regras a estabelecer para o Mercado Português

Para identificar o tipo de incentivos mais adequados ao mercado de gás natural português é essencial começar por listar as características anteriormente identificadas susceptíveis de atrasar ou beneficiar a introdução e o desenvolvimento da concorrência.

O mercado do gás natural em Portugal representa actualmente cerca de 10% do balanço energético nacional, o que significa que é um mercado ainda em fase de crescimento, que pode ser feito, nomeadamente, através da substituição de combustíveis alternativos como o propano ou o fuel - óleo, pela captação de sectores de actividade também em fase de crescimento, como a cogeração. Neste âmbito, será ainda importante mencionar que o peso do gás natural no balanço energético dos países europeus é, em média, cerca de 23%, conforme mencionado no capítulo 4.

O gráfico seguinte, pretende efectuar uma comparação da situação portuguesa, em termos de peso do gás natural no seu balanço energético, com alguns países europeus:

Gráfico 2: Comparação do peso do gás natural no balanço energético em vários países Europeus



O mercado pode ainda expandir-se caso esteja previsto para o país o desenvolvimento de projectos que envolvam o consumo de grandes quantidades de gás natural como é o caso da produção de electricidade por ciclo combinado a gás natural. Para Portugal, como já referido, o Plano de Expansão do Sector Eléctrico elaborado pela Direcção Geral de Energia prevê a necessidade de construção de duas centrais de ciclo combinado até ao ano 2010.

Assim, num contexto de promoção da concorrência e da competitividade do mercado, as perspectivas de crescimento do sector são bastante positivas, uma vez que ao potencial de crescimento está associado o facto de a cogeração e a produção de electricidade em centrais eléctricas serem sectores de actividade imediatamente elegíveis aquando da abertura do mercado.

Um aspecto essencial para a promoção da concorrência no e pelo mercado do gás liberalizado é a definição de regras claras de acesso à rede que incentivem os clientes elegíveis a procurarem a diversificação de fornecedores.

No caso português deverão ser estabelecidas regras adaptadas aos seguintes aspectos:

- o preço final do gás natural deverá ser competitivo em relação aos combustíveis de substituição, o fuel - óleo e o propano. Neste sentido, a entidade reguladora deverá estabelecer um sistema tarifário de acesso à rede que, adicionado ao preço de aquisição do gás natural não sujeito a regulação mas sim às regras do mercado, promova a competitividade do gás natural face a estes combustíveis. No entanto, a entidade reguladora deverá introduzir mecanismos no mercado que impeçam a prática de *dumping* por parte dos fornecedores, como forma de captação de clientes;
- o sistema de transporte irá ser operado e mantido pelo principal fornecedor do país, a Transgás. É essencial que a entidade reguladora estabeleça regras que assegurem aos fornecedores concorrentes e aos clientes elegíveis que não serão discriminados devido a esta situação, nomeadamente por atraso no transporte ou alegação, por parte do operador, de incapacidade de transporte;

- a entrada do gás natural em Portugal é efectuada por gasoduto, e futuramente também por navio-metaneiro. A entidade reguladora deverá promover a utilização eficiente destes meios de entrada no país, controlando a disponibilidade existente e, eventualmente, estabelecendo uma percentagem de capacidade que poderá ser utilizada apenas por fornecedores concorrentes;
- o mercado do gás natural depois de iniciado o processo de liberalização poderá evoluir de diversas formas. Assim, é importante que o sistema tarifário de acesso à rede a estabelecer, possa ser revisto regularmente, por forma a possibilitar a sua optimização e adaptação constante às características do mercado.

Uma outra característica importante do nosso mercado é o facto de o aprovisionamento estar fortemente centralizado num único fornecedor, a Sonatrach. Assim, e com o objectivo de evitar o controle do mercado por parte deste fornecedor e para garantir a concorrência também ao nível das empresas produtoras, a entidade reguladora deverá definir regras de acesso ao sistema que incentivem fornecedores de gás natural de fontes alternativas.

6. REGULAÇÃO DO MERCADO DO GÁS NATURAL EM PORTUGAL

Durante muitos anos, considerou-se que a melhor forma de combater as falhas de mercado era através da intervenção do Estado enquanto produtor, superando assim as deficiências do lado da oferta assegurando o fornecimento adequado de bens e serviços, e enquanto regulador da sua própria produção, dado que não tinha uma visão puramente empresarial do mercado. No entanto, em situações de monopólio natural, como no sector eléctrico, do gás natural ou das telecomunicações fixas, em que o Estado actuou como produtor auto-regulado para suprir a falha de mercado, não se geraram equilíbrios próximos dos equilíbrios em concorrência, na qual o preço se aproximaria do custo marginal e onde haveria uma maior eficiência na afectação de recursos. Assim, esta constatação levou ao abandono gradual da visão em que o Estado actuava como produtor e regulador, entendendo-se que quando o mercado falha, afastando-se do equilíbrio concorrencial, o Estado deverá intervir como árbitro, através da introdução de mecanismos de regulação, assegurando uma repartição mais justa dos benefícios entre os produtores e os consumidores (Nogueira Leite, 1999).

Põe-se ainda a questão sobre a necessidade de intervir no mercado, quando este falha, regulando-o, ou antes de o deixar funcionar livremente esperando que se reponham as condições de concorrência. No caso do mercado do gás natural português, a opção pela introdução de medidas de regulação justifica-se pelo facto de este ter funcionado desde a sua formação em regime de monopólio ao longo da toda a sua cadeia de valor, o que implicará alterações significativas de funcionamento num contexto de liberalização do sector, que deverão ser acompanhadas por uma entidade independente. Para além deste aspecto, também a organização do mercado deverá ser monitorizada por essa entidade independente.

Esta necessidade relaciona-se com o facto de que o transporte, a distribuição e a armazenagem, devido às suas características específicas, continuarão a ficar atribuídos às actuais monopolistas, a Transgás e as Distribuidoras Regionais, exigindo por isso a definição de regras claras que garantam aos agentes que queiram entrar no mercado um tratamento justo, possibilitando a introdução de concorrência no sector e o reforço da competitividade.

Estabelecida então a necessidade de regular impõe-se a escolha da entidade que deverá ser responsável pela regulação bem como da definição da sua estrutura e das suas competências.

A opção por uma entidade reguladora estabelecida pelo governo mas independente na acção ou pela criação de um organismo integrado na estrutura governamental depende de vários factores. A existência na estrutura administrativa do governo de um departamento ou secção que se ocupe de algumas questões relacionadas com a regulação do mercado e a protecção dos consumidores e que possa ser reestruturada por forma a assegurar a totalidade das medidas a introduzir no mercado é um dos factores que poderá influenciar a definição da entidade reguladora. Outros factores importantes que poderão influenciar esta decisão são a opção tomada para outros sectores de actividade e dos seus resultados práticos e da análise das opções tomadas por outros países e dos resultados obtidos.

Neste contexto, em Portugal a opção tem vindo a ser feita pela criação de entidades reguladoras independentes, caso da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE) ou do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), cuja actividade pode ser considerada positiva, em termos do cumprimento dos objectivos estabelecidos para o processo de liberalização dos sectores e em termos de relacionamento com os agentes do mercado.

As opções tomadas por outros países europeus no que respeita a regulação do mercado do gás natural, nomeadamente pelo Reino Unido que tem uma longa tradição de liberalização e que optou pela criação de uma entidade independente, poderão também indicar que a melhor opção será a criação de uma entidade reguladora independente. Quanto à junção das funções de regulação do mercado do gás natural à entidade reguladora do sector eléctrico, penso que esta opção deverá ser ponderada posteriormente, numa fase em que a evolução do processo de liberalização deste sector permita uma melhor identificação das funções que poderão ser reguladas conjuntamente.

O governo deverá então legislar no sentido de legitimar a criação de uma entidade reguladora para o mercado do gás natural, cujo funcionamento deverá ser independente do governo, definindo quais serão os objectivos que deverão estar na base da sua actividades e identificando as sua competências específicas.

Um aspecto importante que deverá estar abrangido na legislação a estabelecer é a definição da forma de financiamento da entidade reguladora, nomeadamente e à semelhança do que foi estabelecido para outras entidades em Portugal e noutros países europeus, através de um orçamento suportado por taxas anuais cobradas aos agentes do mercado.

É ainda de salientar que, segundo Jorge Vasconcelos, o actual presidente da entidade reguladora do sector eléctrico, a legitimidade da actuação de entidades reguladoras independentes deriva de alguns factores, que deverão ser considerados aquando da criação da entidade reguladora do gás natural:

- Da consistência legal do processo de aprovação dos seus estatutos;
- Da existência de regras formais que definam o processo decisional da entidade, envolvendo amplamente a participação do público, assegurando a transparência dos processos;
- Da justificação sistemática das prioridades, acções e decisões da entidade;
- Da possibilidade de recurso judiciário das suas decisões.

E a legitimidade substancial assenta em numerosos factores, nomeadamente (Vasconcelos, 1999, Majone):

- Na definição clara dos objectivos e dos limites de acção da entidade;
- No profissionalismo e capacidade técnica;
- Na capacidade de promover os direitos dos consumidores.

6.1 *O Papel da Entidade Reguladora à Luz da Teoria da Regulação*

Um dos aspectos fundamentais da actividade da entidade reguladora do mercado do gás natural liberalizado será a concepção de um sistema de regulação aplicado aos monopólios naturais existentes na cadeia de valor do sector, sobretudo o transporte e a distribuição, mas também a armazenagem. As outras actividades desenvolvidas no mercado ficarão sujeitas às regras da concorrência, devendo a entidade reguladora estabelecer regras que fomentem a concorrência e a competitividade.

Partindo do princípio que o governo não subsidia nenhuma das actividades desenvolvidas no mercado, as empresas operadoras deverão recuperar os seus custos apenas através das receitas originadas pela venda de gás natural, no caso dos fornecedores, ou através das tarifas cobradas no acesso à rede de transporte e distribuição, no caso do operador do sistema.

Assim, a entidade reguladora deverá, com base nos modelos de regulação existentes, conceber um sistema tarifário que quando aplicado às actividades reguladas assegure a prática de preços justos e razoáveis que permitam às empresas recuperar os custos associados à sua actividade, evitando a discriminação de qualquer agente que queira aceder ao sistema, mas que simultaneamente fomente a eficiência económica do sector, contribuindo para a redução progressiva dos preços praticados até ao nível dos custos marginais.

Os dois métodos de regulação mais utilizados são, conforme já mencionado, o método da taxa de rendibilidade máxima permitida (*rate of return regulation*) e o método da regulação dos preços (*price-cap regulation*).

Utilizando o método da taxa de rendibilidade máxima permitida, a entidade reguladora fixa um determinado valor para a taxa de rentabilidade da empresa, adequada ao nível de risco associado à sua actividade, transferindo para os clientes os custos da actividade da empresa considerados razoáveis mas também os benefícios resultantes de potenciais ganhos de eficiência por parte da empresa. Um dos inconvenientes deste método de regulação advém precisamente do facto de os benefícios do aumento da eficiência da empresa serem transferidos para os consumidores uma vez que isso desincentiva a empresa de procurar formas de melhoria da sua performance.

Outro inconveniente também associado a este método de regulação é o facto de a entidade reguladora estar dependente das empresas para obter a informação necessária acerca da sua estrutura de custos e receitas para a fixação e a revisão da taxa de rentabilidade máxima.

Ao optar pelo método de regulação baseado nos preços, que estabelece um valor máximo para os preços praticados para uma determinada actividade, a entidade reguladora dá a possibilidade às empresas de aumentarem os seus lucros pela redução de custos associada ao aumento da sua eficiência, pelo menos até à revisão dos valores estabelecidos para os preços, altura em que estes benefícios são partilhados com os consumidores. Assim, este método incentiva as empresas a procurarem formas de aumentarem a sua produtividade e a serem inovadoras, contribuindo para o aumento da competitividade do mercado e beneficiando os consumidores.

Qualquer destes métodos pode ser complementado por um esquema de incentivos, regulação por incentivos, segundo o qual a entidade reguladora poderá compensar as empresas sempre que estas melhorarem a qualidade da sua actividade ou produto e apresentarem aumentos de eficiência ou aplicará penalidades nos casos em que os parâmetros de qualidade estabelecidos não forem atingidos.

No caso da actividade de distribuição, desempenhada por várias distribuidoras regionais, a entidade reguladora pode optar pela concorrência por comparação, ou *yardstick regulation*, que se baseia no pressuposto de que as várias empresas deverão ter uma estrutura de custos e estar sujeitas a uma procura semelhantes. A entidade reguladora irá assim ajustar o valor máximo dos preços com base na comparação entre as várias empresas, estabelecendo valores que obriguem as empresas menos eficientes a desenvolverem-se por forma a atingirem os níveis de eficiência das mais desenvolvidas. A entidade reguladora acaba assim por introduzir um esquema de incentivos no sector, ao fazer o preço estabelecido para uma determinada empresa depender da estrutura de custos e da procura de outra empresa, embora similar.

No caso específico da actual empresa monopolista, a Transgás, a entidade reguladora deverá ter em consideração o facto de o contrato de concessão assinado entre a empresa e o governo português definir uma taxa de rentabilidade real específica na aplicação dos recursos financeiros próprios na concessão, para os accionistas da empresa.

Para além disso, conforme já analisado, os preços praticados pela Transgás às Distribuidoras Regionais são também regulados por forma a permitirem à empresa a recuperação dos investimentos e dos seus custos de operação.

Assim, num cenário de liberalização, os métodos de regulação a estabelecer deverão obrigatoriamente de ter em consideração estes factores. Uma boa opção poderá ser eventualmente a escolha do método misto de regulação, ou *sliding scale regulation*, segundo o qual se define um determinado objectivo para a taxa de rentabilidade e os preços a praticar associados a este valor, que vão sendo acompanhados e ajustados por forma a que o valor da taxa de rentabilidade se mantenha constante. Este método poderá ainda ser complementado, no caso das distribuidoras regionais, pelo método de *yardstick regulation*.

6.2 Análise da Actividade da Entidade Reguladora em Alguns Países Europeus

No Reino Unido, a actividade da entidade reguladora OFGEM - Office of Gas and Electricity Markets, tem como principal objectivo proteger os interesses dos consumidores, assegurando que os mesmos dispõem de um leque de escolhas válidas, fomentando a concorrência efectiva e regulando os monopólios existentes na cadeia de valor do sector: o transporte e a distribuição.

A OFGEM licencia a entrada no mercado de novas empresas de gás natural e electricidade e monitoriza a sua actividade, intervindo sempre que for necessário para assegurar o cumprimento das regras estabelecidas. Neste contexto, é de referir que o financiamento da OFGEM é efectuado através das receitas geradas no licenciamento destas novas empresas que entram nos mercados e de outras tarifas cobradas nos dois sectores.

As principais competências desta entidade reguladora são:

- promover a concorrência em todas as actividades dos mercados do gás natural e da electricidade através da criação de condições que permitam às empresas a concorrência justa e que permitam aos consumidores fazerem escolhas informadas entre fornecedores;

- regular as actividades destes dois mercados, onde a concorrência não é efectiva, através da introdução de mecanismos de controle dos preços e de parâmetros que assegurem que os consumidores pagam preços justos e recebem um serviço fiável.

Em termos de estrutura organizativa, a OFGEM tem actualmente cerca de 400 empregados, organizados em quatro direcções principais que reportam a um comité de gestão, responsável pela definição de estratégias e políticas de actuação:

- Direcção de Clientes e de Fornecimento – responsável pelos assuntos relacionados com o fornecimento a clientes finais, pelos assuntos ambientais, pela defesa dos interesses dos consumidores, pelos processos de medição do gás e pelos projectos de comercialização;
- Direcção de Concorrência e Organização da Comercialização – responsável pelo sistema de comercialização e pelos códigos de comportamento estabelecidos para os dois sectores, entre outras actividades;
- Direcção de Regulação e Assuntos Financeiros – responsável pela regulação das actividades de transporte e distribuição, pelos assuntos financeiros, pelo acompanhamento do desenvolvimento dos processos de liberalização na Europa e pela aplicação de programas de incentivos, entre outras actividades. No contexto das actividades desta direcção é de salientar que, relativamente à regulação das actividades de transporte e distribuição de gás natural, a OFGEM utiliza o método de regulação por *price-caps*;
- Direcção de Operações – constituída pelo departamento de recursos humanos e pelo departamento financeiro.

Existem ainda outras direcções responsáveis, nomeadamente, pelos assuntos jurídicos e pelas relações públicas.

No topo da estrutura organizativa da OFGEM está o Conselho de Administração cuja competência é apoiar e aconselhar o comité de gestão e as várias direcções na tomada de decisão relativamente a assuntos de estratégia e de política de organização dos mercados.

Uma das actividades da OFGEM é o desenvolvimento de um plano corporativo de acções a desenvolver no futuro. Para o ano 2001, as prioridades de acção identificadas por esta entidade estão relacionadas com:

- Aspectos sociais e ambientais - neste âmbito, a OFGEM deverá assegurar que os benefícios da concorrência são passados aos consumidores com rendimentos reduzidos. Por outro lado, esta entidade deverá contribuir para o cumprimento dos objectivos ambientais estabelecidos pelo governo através da introdução de regras nos mercados que, nomeadamente, incentivem a redução de emissões;
- Concorrência na venda a retalho – a OFGEM pretende estudar novas medidas a introduzir nesta actividade que fomentem a concorrência e conduzam à redução dos preços;
- Controle dos preços – o objectivo desta actividade consiste em proteger os consumidores dos preços excessivos nas actividades onde a concorrência ainda não é suficiente;
- Concorrência e estruturas do mercado – actividade que visa assegurar que os mercados estão estruturados de forma a promover e não a obstruir a concorrência.

A entidade reguladora italiana, a AEEG - *Autorità per l'energia elettrica e il gas*, é uma entidade independente, financiada apenas por participações dos operadores regulados do mercado, constituída actualmente por 70 elementos (a legislação existente permite até um máximo de 120 colaboradores). O presidente desta entidade é nomeado pelo governo por períodos de sete anos. Em termos de estrutura organizativa, esta entidade está dividida em três direcções, Electricidade, Gás Natural e Consumidores, complementadas por serviços administrativos, de pessoal, serviços jurídicos e de pesquisa.

O principal objectivo associado à actividade desta entidade reguladora consiste em promover a concorrência, protegendo os interesses dos consumidores, no cumprimento das obrigações de serviço público definidas para o mercado.

As principais actividades que lhe estão atribuídas são as seguintes:

- assegurar a separação administrativa e contabilística das actividades, nas empresas verticalizadas. Neste contexto, a entidade reguladora estabelece regras para a gestão das várias actividades, como se fossem administradas por diferentes empresas, e regras para a alocação de custos comuns e para a sua transferência para os preços a praticar. Paralelamente, estabelece também a obrigatoriedade de apresentação dos relatórios e contas por parte das empresas reguladas;
- acesso à rede e organização do mercado. A entidade reguladora é responsável, entre outros, por definir as condições técnicas e económicas de acesso à rede, estabelecendo tarifas de acesso e definindo contratos-tipo a celebrar entre o operador do sistema e os agentes que pretendam aceder à rede e por definir parâmetros de funcionamento, manutenção e expansão da rede de transporte, nomeadamente por forma a permitir o reforço da interconexão com outros países. Neste âmbito, a entidade reguladora é ainda responsável pela definição das características dos clientes elegíveis e pela análise das cláusulas de cancelamento dos contratos de longo prazo, com o objectivo de avaliar a viabilidade de proceder à sua anulação;
- regulação Tarifária. A entidade reguladora deverá regular as tarifas praticadas nas actividades que constituem um monopólio natural, o transporte e a distribuição. Para além disso, esta entidade deverá também analisar os preços praticados nas actividades desenvolvidas em concorrência, o aprovisionamento/produção e o fornecimento de gás natural;
- regulação dos Parâmetros de Qualidade. A entidade reguladora deverá zelar pela manutenção dos parâmetros de qualidade estabelecidos ao nível técnico, nomeadamente no que toca a segurança do fornecimento e a continuidade do serviço, e ao nível comercial, por exemplo, o cumprimento atempado do estipulado nos contratos estabelecidos entre fornecedores e clientes finais e a definição de penalidades por incumprimento.

- protecção do Consumidor. A entidade reguladora deverá assegurar a transparência de todas as questões relacionadas com o funcionamento do mercado, nomeadamente, estabelecendo regras que permitam a consulta pública dos documentos em fase de elaboração relacionados com a regulação do mercado. Esta entidade deverá também zelar pela resolução das questões que tenham originado queixas por parte de agentes económicos do mercado e pela regulação das condições de fornecimento.

6.3 Breve Análise da Organização e Actividade da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, ERSE

Durante o processo de reestruturação do mercado eléctrico português foi criada a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE), no âmbito do estabelecido no Decreto - Lei 187/95 de 27 de Julho de 1995 que promoveu o processo de liberalização estabelecendo as bases da organização do Sistema Eléctrico Nacional, com o objectivo de regular o Sistema Eléctrico Público (SEP) e o relacionamento comercial entre o SEP e o Sistema Eléctrico Não Vinculado (SENV). A ERSE, apesar de ter sido criada pelo governo português, é uma entidade independente dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

De acordo com o estabelecido nos seus estatutos, a ERSE "tem o dever de proteger os interesses dos consumidores em relação a preços, serviços e qualidade do abastecimento, fomentando a concorrência e a transparência no sector eléctrico, tendo em conta o interesse geral, nomeadamente os aspectos ambientais, o respeito das obrigações de serviço público atribuídas por lei a algumas empresas e entidades e o direito das empresas actuando em regime de monopólio regulado ao justo equilíbrio económico - financeiro" (ERSE, 1998, pp. 3).

É de salientar que estes deveres e preocupações, que estão na base da actividade da ERSE, foram identificados neste trabalho como aspectos que deverão ser também considerados aquando da criação da entidade reguladora do mercado do gás natural.

6.3.1 Objectivos Associados à Actividade da ERSE

Os objectivos associados à actividade da ERSE estão directamente relacionados com as preocupações acima mencionadas, nomeadamente, garantir as condições necessárias para a satisfação da procura, proteger os interesses dos consumidores em relação aos preços praticados e à qualidade do serviço, garantir ao operador da rede de transporte e aos produtores e distribuidores vinculados ao sistema eléctrico público condições de mercado que lhes "permitam obter o equilíbrio económico - financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas no contrato de concessão e nas respectivas licenças".

Para além disso, a ERSE deverá assegurar a transparência dos preços praticados e do relacionamento entre os agentes económicos, promover a concorrência e a competitividade do mercado como forma de melhorar a sua eficiência e as suas condições de funcionamento ao nível técnico, económico e ambiental.

Em suma, o grande objectivo associado à actividade da ERSE consiste em levar o sector eléctrico a comportar-se como um mercado em concorrência.

6.3.2 Competências da ERSE

A maior parte dos objectivos da actividade da ERSE foram também identificados neste trabalho como objectivos de garantia da competitividade do mercado do gás natural ou como obrigações de serviço público. Assim, é interessante analisar quais as competências atribuídas à ERSE pelo Decreto - Lei 187/95 uma vez que estas serão certamente bastante semelhantes às que deverão ser atribuídas à futura entidade reguladora do mercado do gás natural.

Uma das competências fundamentais da ERSE, que determina em grande parte o grau de abertura do mercado, é a fixação dos consumos mínimos que permitam obter o estatuto de cliente elegível e a fixação do período de pré-aviso que estes consumidores terão de dar à entidade reguladora caso decidam aderir ao Sistema Eléctrico Não Vinculado (SENV).

É de salientar que a legislação nacional sobre este assunto é mais restritiva que a Directiva Comunitária que lhe deu origem, a Directiva 96/92/CE, uma vez que esta não prevê o sistema de pré-aviso no caso de os clientes elegíveis quererem optar por escolher um outro fornecedor de electricidade.

Outra competência importante atribuída à ERSE é a preparação e actualização do regulamento tarifário do sector eléctrico. Neste contexto, esta entidade deverá estabelecer os valores das tarifas e preços a aplicar para as várias actividades desenvolvidas no mercado e proceder à publicação, no Diário da República, e à divulgação, através de brochuras, destes valores. Importa aqui salientar que a ERSE decidiu estabelecer para a actividade de transporte uma estrutura de preços baseada nos custos, regulando a actividade com base no modelo da taxa de rentabilidade. Esta opção é justificada pela ERSE, entre outros, pelo facto de a regulação baseada nos custos reduzir a possibilidade de a operadora do sistema empolar o preço do acesso à rede, crítico para a viabilidade do SENV. No que respeita a actividade de distribuição, a ERSE optou por um método de regulação baseado nos preços, indexando as tarifas de distribuição à taxa de inflação, incluindo um mecanismo de partilha dos lucros obtidos pela empresa distribuidora acima de um determinado valor, entre esta e os consumidores. Segundo a ERSE, este mecanismo visa impedir o desinvestimento por parte das empresas distribuidoras, fomentando, por outro lado, o investimento em estratégias que conduzam a ganhos de eficiência e à redução dos custos, com consequente aumento dos lucros.

A ERSE é também responsável pela preparação, publicação, actualização e fiscalização do Regulamento do Acesso às Redes e às Interligações, base do processo de liberalização e que será também um aspecto importante da actividade do regulador do mercado do gás natural.

Complementando esta competência, um outro aspecto importante da actividade da ERSE, está relacionado com a necessidade, anteriormente identificada, de assegurar o acesso à rede de transporte e distribuição em condições de transparência e sem discriminação de agentes.

A ERSE é assim responsável pela inspecção regular dos registos das reclamações apresentadas pelos consumidores ao operador do sistema de transporte e às entidades responsáveis pelas redes de distribuição por forma a identificar situações de abuso de poder.

Relativamente á qualidade do serviço, a ERSE deve verificar a aplicação do Regulamento da Qualidade de Serviço, elaborado pela Direcção Geral de Energia, e obrigar o operador do sistema de transporte e as entidades responsáveis pelas redes de distribuição a compensar os consumidores sempre que os padrões de qualidade de serviço não forem satisfeitos.

Para assegurar a adaptação da actividade de produção às necessidades do mercado, contribuindo para a segurança do abastecimento, mas protegendo o equilíbrio entre a produção vinculada e não vinculada por forma a garantir a manutenção da concorrência, a ERSE é também responsável por dar pareceres à Direcção - Geral de Energia sobre os planos de expansão do sistema electroprodutor do SEP, preparados pelo operador do sistema de transporte.

Neste contexto, e para garantir o equilíbrio entre a oferta e a procura no SEP e no SENV, a ERSE é também responsável pelo estabelecimento de regras para definição da parcela das necessidades de potência e energia que as entidades titulares de licença vinculada de distribuição de energia eléctrica em Média Tensão (MT) e Alta Tensão (AT) podem adquirir a entidades exteriores ao SEP.

A ERSE é também responsável por dar pareceres sobre os padrões de segurança das actividades de produção e transporte, estabelecidos pelo operador do sistema de transporte, que deverão ser dados na perspectiva da protecção do interesse público.

A ERSE é ainda responsável pela definição das regras de acesso ao SENV, pela preparação, emissão, actualização e fiscalização do Regulamento das Relações Comerciais entre os agentes do SEP e do SENV e do Regulamento do Despacho.

De salientar, que todas as propostas de regulamentos ou outros documentos, elaboradas pela ERSE no âmbito das suas competências, são sempre sujeitas a discussão pública, para poderem integrar as opiniões dos vários agentes do mercado bem como dos consumidores, assegurando a transparência do seu processo de elaboração. Para além disso, e por forma a garantir que a entidade seja vista pelos agentes do mercado como um organismo com poderes efectivos para regular o mercado, qualquer decisão tomada pela ERSE só poderá ser alterada por uma ordem do tribunal.

6.3.3 Estrutura da ERSE

A ERSE está organizada em quatro direcções, de acordo com as competências que lhe foram atribuídas:

- Tarifas e Preços;
- Sistema Público;
- Concorrência e Consumidores;
- Despacho e Redes

A actividade destas quatro direcções é coordenada por um Conselho de Administração, constituído por um presidente e por dois vogais nomeados por resolução do Conselho de Ministros. Para além do Conselho de Administração existe ainda o Conselho Consultivo, o Conselho Tarifário, ambos compostos por representantes do governo e de entidades relacionadas com o sector eléctrico, e o Conselho Fiscal, composto por um presidente e dois vogais (um dos vogais deverá ser técnico oficial de contas) nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia, cada um deles com atribuições específicas.

Ao Conselho de Administração compete:

- √ Definir e acompanhar a orientação geral e as políticas de gestão da ERSE;
- √ Elaborar os planos de actividade da ERSE;
- √ Elaborar o orçamento e o relatório anual de contas do exercício da ERSE;
- √ Aprovar os regulamentos internos necessários à organização e funcionamento da ERSE;
- √ Arrecadar receitas e autorizar a realização de despesas;
- √ Gerir o património da ERSE, podendo adquirir, alienar ou onerar bens móveis e imóveis;
- √ Praticar os demais actos de gestão necessários à prossecução dos fins da ERSE, nos termos do Decreto - Lei nº187/95, de 27 de Julho, e dos Estatutos.

O Conselho Consultivo deve dar o seu parecer sobre os seguintes assuntos:

- √ Propostas dos pareceres da ERSE relativos à fixação dos padrões de segurança da produção e do transporte;
- √ Propostas de alteração a todos os regulamentos cuja emissão seja da competência da ERSE, com excepção do Regulamento Tarifário;
- √ Definição das regras para acesso ao SENV, nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 187/95 de 27 de Julho;
- √ Orçamento da ERSE e o relatório anual de actividade;
- √ Outras matérias que lhe sejam submetidas pelo Conselho de Administração.

O Conselho Tarifário é responsável pela emissão de pareceres sobre a fixação de tarifas e preços e sobre a revisão do Regulamento Tarifário.

Finalmente, o Conselho Fiscal é responsável por examinar periodicamente as contas da ERSE, garantido o cumprimento das regras estabelecidas na sua preparação, emitir parecer sobre o orçamento e sobre o relatório e contas, emitir parecer sobre a aquisição, oneração e alienação dos bens imóveis da ERSE e emitir parecer sobre todos os assuntos que lhe sejam submetidos pelo conselho de administração.

6.3.4 Comparação das características da ERSE e das entidades reguladoras europeias analisadas, OFGEM e AEEG

No quadro da página seguinte pretende-se efectuar uma comparação dos principais objectivos e competências bem como da estrutura organizativa das duas entidades reguladoras europeias analisadas, OFGEM e AEEG, e da ERSE, por forma a identificar pontos comuns de actuação, que devam também estar presentes na actividade da entidade reguladora do mercado do gás natural português.

Quadro 2: Comparação dos Principais Objectivos e Competências das Entidades Reguladoras Inglesa, Italiana e Portuguesa

Entidade	País	Grandes Objectivos	Principais Competências	Estrutura Organizativa
OFGEM (gás/ electricidade)	Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> Proteger os consumidores Fomentar a concorrência efectiva Regular os monopólios existentes na cadeia de valor dos sectores 	<ul style="list-style-type: none"> Criar condições que permitam a concorrência justa no mercado e a escolha informada de fornecedores pelos consumidores Estabelecer controlos de preços e outros parâmetros, aplicados às actividades reguladas, que permitam a prática de preços justos e prestação de serviços fiáveis 	Principais Direcções: Clientes e Fornecimento, Concorrência e Organização da Comercialização, Regulação e Assuntos Financeiros, Operações (outras direcções: serviços jurídicos, pessoal, relações públicas)
AEEG (gás/ electricidade)	Itália	<ul style="list-style-type: none"> Proteger os interesses dos consumidores Promover a concorrência Cumprir as obrigações de serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> Assegurar a separação das actividades nas empresas verticalizadas Definir as formas de acesso à rede e o tipo de organização do mercado Regulação tarifária e de qualidade das actividades de transporte e distribuição Estabelecer mecanismos que garantam a transparência dos mecanismos de funcionamento do mercado 	Três Direcções: Electricidade, Gás Natural, Consumidores Três Serviços: Administrativo e Pessoal, Serviços Jurídicos, Pesquisa. Um gabinete de imprensa
ERSE (electricidade)	Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Proteger os interesses dos consumidores (preços e qualidade do serviço) Garantir a satisfação da procura Promover a concorrência e a competitividade Assegurar a transparência dos preços Garantir ao operador do sistema e aos agentes do SEP condições que lhe permitam obter equilíbrio económico financeiro 	<ul style="list-style-type: none"> Definir estatuto de clientes elegíveis Definir as regras de regulação tarifária Definir as regras do acesso às redes e às interligações Inspeccionar os registos de reclamações apresentadas ao operador do sistema Inspeccionar a aplicação do regulamento da qualidade do serviço Dar parecer sobre os planos de expansão do sistema electroprodutor do SEP Dar parecer sobre os padrões de segurança das actividades de produção e transporte na perspectiva da protecção do interesse público Estabelecer regras de acesso ao SENV 	Quatro Direcções: Tarifas e Preços, Sistema Público, Concorrência e Consumidores. Despacho e Redes

Da análise da informação reunida neste quadro ressalta que a actividade de qualquer destas entidades reguladoras é orientada essencialmente no sentido de:

- Proteger os consumidores e os agentes dos mercados – assegurando a objectividade, transparência e não discriminação, dos mecanismos estabelecidos para os mercados;
- Fomentar a concorrência – estabelecendo condições de acesso à rede que permitam a entrada de novos agentes nos mercados, viabilizando os operadores do sistema, e introduzindo regras que incentivem a concorrência nas actividades não sujeitas a regulação;
- Regular os monopólios naturais – controlando os preços praticados e a actuação das empresas monopolistas;
- Respeitar as obrigações de serviço público estabelecidas para os mercados.

6.4 *Identificação dos Objectivos, Competências e Estrutura Organizativa da Entidade Reguladora do Sector do Gás Natural em Portugal*

Conforme mencionado anteriormente, os objectivos, competências e atribuições da entidade reguladora do gás natural em Portugal deverão ser definidos em legislação própria. Uma vez que a transposição da Directiva Comunitária 98/30/CE para a legislação portuguesa ainda não foi efectuada, o governo poderá, neste enquadramento, estabelecer a necessidade da criação desta entidade e proceder então a essa definição. Neste capítulo tentou sugerir-se objectivos, definir competências e identificar uma estrutura organizativa adequada ao desempenho dessas competências, que permitam o funcionamento da futura entidade reguladora do gás natural.

É ainda importante realçar que para que esta entidade possa de facto intervir no mercado o governo deverá dotá-la de plena autonomia, para que possa actuar de forma independente do governo e de outras entidades, e de capacidade jurídica, para que as suas decisões tenham carácter vinculativo, atribuindo-lhe a responsabilidade pela definição das linhas básicas da política do sector do gás natural.

6.4.1 Objectivos associados à actividade da Entidade Reguladora do Gás Natural

Em termos globais, a missão da entidade reguladora do mercado do gás natural português deverá estar associada aos seguintes objectivos:

- promover a concorrência efectiva nas actividades não reguladas, o aprovisionamento e o fornecimento a clientes finais elegíveis, assegurando a melhoria da eficiência do funcionamento do mercado;
- proteger os interesses dos consumidores, elegíveis e cativos;
- regular as actividades de transporte, distribuição e armazenagem, assegurando a prática de tarifas justas por um lado e a viabilidade económica das empresas operadoras do sistema de transporte e distribuição por outro;
- assegurar que as medidas de regulação introduzidas no mercado são objectivas, transparentes e que asseguram a não discriminação dos agentes económicos;
- garantir a viabilidade económica dos operadores dos sistemas de transporte e distribuição e a obtenção de um lucro "justo";
- zelar pelo cumprimento das obrigações de serviço público a definir para o mercado, nomeadamente, a garantia do abastecimento;
- contribuir para a protecção da política energética nacional e para o cumprimento dos objectivos ambientais estabelecidos para o país.

6.4.2 Competências e Estrutura Organizativa

Atendendo às características do mercado do gás natural português, analisadas neste trabalho, aos aspectos mais significativos associados ao processo de liberalização deste sector e ao papel que a entidade reguladora deverá desempenhar, foi elaborada uma proposta de estrutura organizativa para a futura entidade reguladora do gás natural bem como das competências a atribuir a cada um dos elementos que compõe essa estrutura. Os aspectos mais relevantes da estrutura das entidades reguladoras anteriormente analisadas foram considerados e adaptados à realidade do mercado português e objectivos associados.

À semelhança da entidade reguladora do sector eléctrico, a futura entidade reguladora do gás natural deveria ser dirigida por um Conselho de Administração, composto por um presidente e dois vogais, eleitos por resolução de Conselho de Ministros por períodos renováveis de três a cinco anos, irrevogáveis, excepto se houver demonstração de forte incapacidade no desempenho do cargo, por forma a evitar exonerações por motivos políticos e garantir a independência de actuação da entidade. Os membros do Conselho de Administração deverão ter experiência no mercado do gás natural e não poderão ser proprietários nem terem interesses nas empresas operadoras do mercado.

As funções da responsabilidade do Conselho de Administração poderiam ser as seguintes:

- elaborar o regulamento interno da entidade reguladora bem como as suas políticas de gestão;
- apoiar o governo em todos os assuntos relacionados com o mercado do gás natural, nomeadamente na definição das obrigações de serviço público;
- contratar os funcionários da entidade reguladora e definir as suas funções;
- elaborar o orçamento anual necessário à actividade da entidade reguladora a aprovar pelo governo. Este orçamento deverá ainda identificar os mecanismos previstos para a angariação dos fundos necessários à actividade da entidade, nomeadamente, o pagamento do licenciamento de novas empresas que queiram entrar no mercado, a definição de quotas anuais a pagar pelos agentes do mercado e a definição de multas a pagar pelos agentes que não cumpram as regras estabelecidas. Estes mecanismos deverão também ser aprovados pelo governo;
- elaborar um plano anual de actividades e o relatório e contas da entidade.

O Conselho de Administração poderia ser assessorado por um Conselho Consultivo que, à semelhança da ERSE, seria responsável por analisar e emitir pareceres sobre todos os documentos elaborados no âmbito da actividade da entidade reguladora, com excepção dos assuntos relacionados com a definição de tarifas.

Em termos genéricos, este concelho deveria ser composto por representantes do governo, nomeadamente dos ministérios directamente envolvidos com o mercado e a sua regulação como o Ministério da Economia, Ministério das Finanças e Ministério do Ambiente, representantes de associações de consumidores, representantes das actuais empresas monopolistas, a Transgás e as Distribuidoras Regionais, e representantes das empresas que venham a entrar no mercado. Uma competência que poderia ficar atribuída a este Conselho Consultivo, uma vez que este terá conhecimento de todas as actividades desenvolvidas pela entidade, seria a avaliação do desempenho do Conselho de Administração.

Dada a importância do sistema tarifário a definir para as actividades reguladas do mercado, o Conselho de Administração deveria também ser assessorado por um Conselho Tarifário, que analisaria e emitiria pareceres sobre os métodos de regulação definidos para os preços a praticar nas actividades reguladas, os tipos de estruturas tarifárias adoptadas e os mecanismos de revisão dos preços e tarifas. Este Conselho deveria ser constituído por representantes das empresas operadoras do sistema de transporte e distribuição, por representantes de associações de consumidores e do Instituto de Defesa do Consumidor.

As competências específicas desta entidade reguladora deverão ser organizadas segundo três aspectos principais:

- regulação da organização do mercado, por forma a adaptar a sua estrutura a regras pré-definidas, nomeadamente, o acesso ao sistema, a definir em legislação específica, e assegurar o cumprimento das obrigações de serviço público definidas para o sector;
- regulação económica, para assegurar a prática de taxas justas e razoáveis no mercado ao nível das actividades de transporte, distribuição e armazenagem;
- regulação do funcionamento do mercado, para monitorizar os serviços prestados e proteger os interesses dos consumidores .

As direcções que desempenhariam as várias competências a atribuir à entidade reguladora, poderiam ser as seguintes:

➤ **Uma Direcção para a *Concorrência e Organização do Mercado***

Esta direcção seria responsável pelas seguintes actividades:

- √ definir os consumos mínimos anuais que permitem a atribuição do estatuto de cliente elegível. A directiva comunitária 98/30/CE estabelece valores mínimos a respeitar ao longo dos anos. No entanto, e em conjunto com o governo, a entidade reguladora através desta direcção poderá optar por uma abertura mais rápida do mercado e logo pela definição de requisitos inferiores aos estabelecidos na directiva;
- √ estabelecer a obrigatoriedade de separação administrativa e contabilística das actividades de aprovisionamento, transporte, fornecimento e futuramente armazenagem, na Transgás, e das actividades de distribuição e fornecimento, nas Distribuidoras Regionais. Esta direcção deve ainda identificar mecanismos que lhe permitam controlar o cumprimento destes requisitos, nomeadamente, estabelecendo a obrigatoriedade de entrega por parte destas empresas dos seus balanços e demonstrações de resultados anuais, por actividade, e a obrigatoriedade destes documentos, bem como as regras de acordo com as quais foram feitos, serem auditados por uma entidade independente;
- √ elaborar um regulamento que estabeleça as regras de acesso ao sistema de transporte e distribuição por parte de novos fornecedores e supervisionar a sua aplicação para evitar situações de discriminação. A definição de tarifas de acesso seria da responsabilidade da direcção de Tarifas e Preços. A esta direcção caberia identificar as condições técnicas relativas ao acesso ao sistema, nomeadamente, definição de quantidades mínimas e máximas de reserva de caudal e quantidades máximas de armazenagem no sistema por fornecedor, que deverão estar identificadas na licença de actividade de cada fornecedor;
- definir parâmetros para a manutenção e expansão da rede de transporte e distribuição, que permitam a operação do sistema em condições de segurança e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento do mercado, sem impedir a introdução de concorrência no sector. A entidade reguladora deverá fiscalizar a conservação do sistema de transporte;

- autorizar a actividade dos clientes grossistas, assegurando a protecção dos interesses dos consumidores. Neste âmbito, e à semelhança do estabelecido no mercado espanhol, a entidade reguladora deverá estabelecer a necessidade destes clientes grossistas manterem reservas mínimas de gás natural, por prazo a definir, por forma a evitar situações de ruptura de stock que poderiam prejudicar o funcionamento do mercado e lesar os consumidores;
- elaborar regulamentos que assegurem o cumprimento da legislação estabelecida para o sector;
- incentivar a concorrência, nas actividades não reguladas, o aprovisionamento e o fornecimento a clientes finais, e incentivar a competitividade do sector. Neste âmbito, deverão ser promovidas as tarefas identificadas no ponto 5.6 como sendo necessárias para promover a concorrência no mercado do gás natural português e implementados os mecanismos de avaliação do funcionamento do mercado relativamente à competitividade do sector, identificados no mesmo ponto;
- assegurar a utilização eficiente da infraestrutura de armazenagem existente, contribuindo para a maior eficácia da infraestrutura de suporte do mercado;
- implementar as políticas e directrizes do governo em termos de obrigações de serviço público, que vierem a ser definidas em legislação própria, estabelecendo regras de conduta por parte dos agentes do mercado. Algumas destas possíveis obrigações foram identificadas no ponto 5.4. Neste âmbito, será ainda importante ter em conta as considerações de serviço público estabelecidas na cláusula 7ª do contrato de concessão entre a Transgás e o governo, segundo a qual "a concessionária deve desempenhar as actividades concedidas de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público e adoptar, para o efeito, os melhores meios geralmente utilizados na indústria do gás";
- autorizar eventuais fusões ou transferências de concessões que possam vir a ocorrer no mercado. Estas operações foram aliás identificadas no ponto 5.2 como formas possíveis de adaptação dos agentes do mercado às suas novas regras;

- cumprir e fazer cumprir as cláusulas do contrato de concessão existente entre o governo e a Transgás e colaborar com o governo e com esta empresa na sua alteração sempre que isso se justifique e for possível;
- estimular e identificar formas de melhorar os serviços prestados pelos agentes do mercado e zelar pela sua boa qualidade, observando o disposto na legislação vigente de protecção e defesa do consumidor;
- promover a organização do mercado no cumprimento da legislação ambiental em vigor.

- **Uma Direcção responsável por Tarifas e Preços**

Esta direcção teria as seguintes competências:

- definir as formas e os critérios de cálculo dos preços de acesso ao sistema de transporte e distribuição, que permitam o acesso de novos agentes em condições não discriminatórias, que reflectam os custos de operação e de capital e que permitam aos seus operadores a recuperação destes custos e a obtenção de uma margem de lucro que assegure uma rentabilidade “justa e razoável”;
- identificar e estabelecer os métodos de regulação dos preços praticados nas actividades de transporte e distribuição. Numa primeira fase do processo de liberalização, nas actividades abertas à concorrência mas onde exista uma empresa ou empresas em situação de monopólio ou com posição dominante, a entidade deverá também introduzir um método de regulação dos preços, até que a concorrência seja efectiva. Os métodos de regulação adoptados, deverão contribuir para a promoção da eficiência das empresas, incentivando as empresas reguladas a reduzir os seus custos preservando a qualidade dos serviços prestados aos consumidores. Para este efeito, a entidade reguladora deverá possibilitar às empresas a retenção de parte das receitas resultantes do aumento dos seus lucros, no caso de conseguirem reduzir os custos abaixo de um determinado nível pré-definido, sendo a parte restante partilhada com os consumidores. Neste aspecto, é importante que a entidade controle se esta redução dos custos é acompanhada por uma gestão interna optimizada sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados.

Transporte – Método de regulação e tarifas:

Para definir o tipo de tarifas a aplicar a esta actividade e qual deverá ser o método de regulação mais adequado, a entidade reguladora deverá considerar alguns aspectos, nomeadamente:

- ❖ O facto de o sistema de transporte ser uma infraestrutura complexa, incluindo gasodutos e (futuramente) um terminal de recepção e regaseificação de gás natural liquefeito, com elevados custos associados, em termos de exploração, manutenção e expansão (uma vez que a rede de transporte ainda não serve a totalidade do país);
- ❖ A necessidade de cumprimento do estipulado no contrato de concessão entre a Transgás, que será a operadora do sistema de transporte, e o governo, definindo a obtenção de uma taxa de rentabilidade real específica, na aplicação dos recursos financeiros próprios dos accionistas da empresa na concessão;
- ❖ O facto de o contrato de concessão, como aliás analisado no capítulo 4, também prever a partilha dos benefícios resultantes do acréscimo de rentabilidade acima dessa taxa de rentabilidade, caso isso aconteça, com os consumidores;
- ❖ A experiência internacional e a opinião de pessoas ou entidades credenciadas sobre este assunto.

Da análise destes aspectos, pode concluir-se que uma boa forma de regular a actividade de transporte deverá ser através do método da taxa de rendibilidade máxima permitida, fixando-a no valor estabelecido no contrato de concessão. Para evitar um dos problemas associados a este método, a transferência dos benefícios associados ao aumento da eficiência da operadora do sistema para os consumidores desincentivando-a de procurar formas de melhorar a sua actividade, a entidade reguladora, através desta direcção, deverá estabelecer um mecanismo de partilha que permita à Transgás beneficiar dos resultados dos seus esforços no sentido de aperfeiçoar a sua actividade.

Uma vez que a taxa de rentabilidade será fixada num valor previamente definido, o outro inconveniente normalmente associado a este método, a obtenção de informação por parte da empresa para identificação do valor a fixar para esta taxa, é fortemente reduzido.



Para o cálculo das tarifas, é importante recordar que o contrato de concessão define alguns princípios que deverão estar na base da formulação do sistema tarifário da Transgás, estabelecendo que os preços a praticar pela empresa deverão ser constituídos por uma parte variável, relacionada com o custo de aprovisionamento e transporte do gás natural, e por uma parte fixa, relacionada com o valor dos investimentos e custos operacionais da Transgás que não resultem do aprovisionamento de gás natural.

Assim, e por forma a otimizar a adaptação da Transgás à nova estrutura do mercado do gás natural, minimizando os custos de transição para a nova organização do sector, penso que estas regras deverão continuar a ser utilizadas.

A entidade reguladora, através desta direcção, deverá assegurar que para o cálculo da parte variável da tarifa apenas são incluídos os custos relacionados com o transporte de gás natural, excluindo os custos de aprovisionamento anteriormente incluídos.

Para o cálculo da parte fixa, esta direcção deverá também certificar-se que apenas são incluídos os custos operacionais e o valor dos investimentos relacionados com a actividade de transporte, nomeadamente, operação e manutenção da rede de transporte, incluindo inspecções pontuais do estado do gasoduto, amortizações do imobilizado afecto a esta actividade ou expansão da rede, pagas com recursos financeiros da Transgás, e a obtenção de um lucro que contribua para a obtenção da taxa de rentabilidade definida.

Dada a importância da actividade de transporte na viabilização do processo de liberalização, esta direcção da entidade reguladora deverá fomentar a sua eficiência económica. Neste âmbito, a tarifa a aplicar a esta actividade deverá ser do tipo não linear incluindo, na sua parte variável, a prática de descontos de quantidade que deverão permitir aos agentes que transportem grandes quantidades de gás natural o pagamento de um valor o mais próximo possível do custo marginal do transporte, equivalente ao custo de transportar mais um metro cúbico de gás natural.

Deverá ainda ser calculado um preço máximo de transporte, ou *cap*, que deverá permitir cobrir os custos associados ao transporte de quantidades mínimas de gás natural, a identificar em conjunto com a Transgás.

Assim, todos os agentes que queiram utilizar a rede de transporte deverão então pagar uma tarifa, revista anualmente, que será constituída pela parte fixa, paga a título de reserva de caudal e que deverá variar de acordo com a quantidade reservada, e pela parte variável, paga pelas quantidades efectivamente transportadas, que variará da forma acima. Esta tarifa nunca deverá ultrapassar o *cap* estabelecido.

A tarifa deverá ser revista anualmente, com base numa estimativa da quantidade de gás natural que se espera transportar, elaborada de acordo com previsões de crescimento do mercado, na previsão dos custos de operação e manutenção e dos investimentos que se irão efectuar, que deverão ser baseados no plano anual de actividades da operadora do sistema.

A revisão anual desta tarifa deverá ser efectuada num determinado ano para o seguinte, com base nos custos e proveitos incorridos pela operadora do sistema no ano anterior aquele em que se efectua o cálculo.

Fornecimento – Método de regulação e tarifas:

A entidade reguladora, através desta direcção de Tarifas e Preços, deverá também regular o preço de venda pela Transgás aos seus consumidores finais, nos três sectores de consumo – sector eléctrico, sector industrial e distribuição regional -, uma vez que estes terão de cumprir o estipulado no contrato de concessão no que respeita a taxa interna de rentabilidade da empresa e que esta deterá certamente uma posição dominante na actividade de fornecimento, apesar de esta ficar aberta à concorrência.

À semelhança do transporte, as tarifas a aplicar ao fornecimento a clientes finais deverão ser constituídas por uma parte fixa, que inclua os custos e investimentos relacionados com o fornecimento, nomeadamente os instrumentos de medição, as despesas administrativas com a gestão dos contratos de fornecimento e a obtenção de um lucro que contribua para a obtenção da taxa de rentabilidade acima mencionada, e por uma parte variável, relacionada com o custo de aprovisionamento do gás natural.

A parte fixa da tarifa deverá ser, pelo menos numa primeira fase do processo de liberalização, adaptada a cada um dos tipos de consumidor com base nos seguintes aspectos:

- ❖ O estabelecido no contrato de concessão no que respeita ao cálculo dos preços a praticar a cada um dos sectores de consumo, conforme apresentado no ponto 4.3;
- ❖ O facto de o sector eléctrico representar cerca de 60% do consumo total de gás natural do país, tendo contribuído significativamente para a viabilização do projecto do gás natural em Portugal;
- ❖ O facto de, relativamente ao sector industrial, os preços de gás natural terem de competir com outros combustíveis, como o fuel-óleo e o propano.

As tarifas a praticar a estes sectores de consumo deverão também ter um *cap*, calculado com base nos custos associados ao fornecimento de quantidades mínimas de gás natural a definir em colaboração com a Transgás, que se deverá manter até que a concorrência nesta actividade seja de facto efectiva.

Distribuição – Método de regulação e tarifas:

A regulação da actividade de distribuição de gás natural deverá ser efectuada com base no método de *yardstick regulation* e também no método dos *price caps*. Esta direcção da entidade reguladora deverá analisar a estrutura de custos de cada uma das empresas de distribuição regional existentes e identificar qual a mais eficiente em termos de preços resultantes para a actividade de distribuição. A entidade reguladora deverá então estabelecer para as restantes empresas de distribuição tarifas elaboradas com base na estrutura de custos mais eficiente obrigando-as a adaptarem-se, tendo no entanto em consideração que algumas das diferenças estruturais entre as empresas poderão resultar de características particulares da região geográfica onde estas estejam inseridas. Nesta situação, a entidade reguladora deverá estabelecer mecanismos que anulem os efeitos provocados por essas diferenças. Paralelamente, esta direcção da entidade reguladora deverá obrigar estas empresas a identificarem formas de aumentarem a sua eficiência, para além desta estrutura base, introduzindo mecanismos de controle dos preços com base no método dos *price caps*.

➤ **Uma Direcção para o Fornecimento e Consumidores**

Esta direcção seria responsável por:

- √ assegurar a transparência de todos os mecanismos de funcionamento e de definição de preços estabelecidos para o mercado. Neste contexto, esta direcção deverá garantir, à semelhança do estabelecido para a ERSE, que todas as propostas de regulamentos e de estruturas tarifárias elaboradas pela entidade reguladora do gás natural, são sujeitas a um processo de consulta pública, com prazos a definir.
- √ promover a circulação de informação relativa ao processo de liberalização, à nova organização e funcionamento do mercado, às regras de acesso à rede e ao novo sistema tarifário aplicado a cada uma das actividades que compõe o sector. Adicionalmente, e numa primeira fase do processo de liberalização, esta direcção poderia promover acções de esclarecimento e aconselhamento aos consumidores e novos agentes que queiram entrar no mercado.
- √ regular as condições de fornecimento de gás natural a clientes finais. Esta direcção deverá estabelecer regras básicas para a elaboração de contratos de fornecimento entre fornecedores e clientes finais, nomeadamente, ao nível da fiabilidade do abastecimento e dos parâmetros de qualidade do gás.
- estabelecer um sistema de resolução de diferendos e um regime de penalidades. Neste âmbito, esta direcção asseguraria o tratamento atempado de todas as queixas apresentadas por consumidores relativamente a qualquer aspecto do funcionamento do mercado promovendo a sua rápida resolução ou encaminhamento para a instância adequada. Neste caso, esta direcção acompanharia o processo até ao seu desfecho. Paralelamente, esta direcção seria responsável por estabelecer um regime de penalidades a aplicar aos agentes do mercado que não cumpram as regras estabelecidas e por promover a sua disseminação.

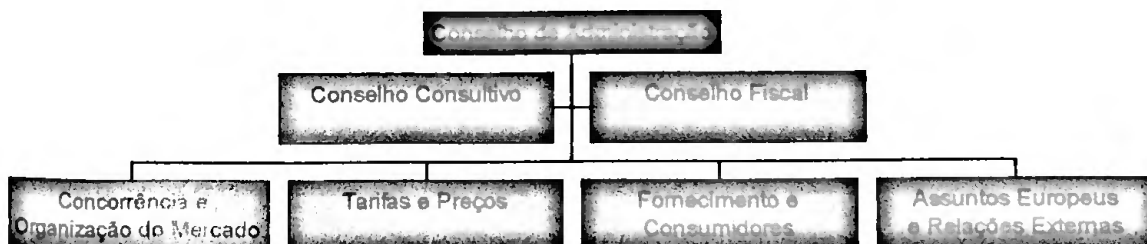
➤ **Uma Direcção de Assuntos Europeus e Relações Externas**

Esta direcção teria como competências:

- articular-se com a entidade reguladora do sector eléctrico sobre assuntos de interesse comum. Esta actividade teria particular interesse no âmbito da interacção existente entre estes dois mercados, identificada e caracterizada na capítulo 4;
- estimular e participar nas actividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico relacionadas com o sector do gás natural. A entidade reguladora poderia, nomeadamente, promover e incentivar a actividade do Instituto Tecnológico do Gás, mencionado anteriormente no ponto 5.4;
- colaborar com entidades nacionais cuja actividade seja de alguma forma relevante para esta entidade reguladora, nomeadamente, com a Direcção Geral do Comércio e Concorrência, pelas razões anteriormente mencionadas, e com outras entidades reguladoras, como o Instituto das Comunicações de Portugal ou o Instituto Nacional dos Transportes Ferroviários;
- promover contactos e intercâmbios com entidades internacionais, nomeadamente, com outras entidades reguladoras do sector do gás natural, por forma a aprofundar os conhecimentos relativos ao processo de liberalização e aos seus impactos no mercado do gás natural;
- colaborar com a Comissão Europeia e integrar, sempre que possível, os projectos promovidos por esta entidade.

Esquematizando a estrutura proposta, a entidade reguladora do mercado do gás natural poderia apresentar o seguinte organigrama:

Figura 5: Organigrama da estrutura organizacional proposta para a entidade reguladora do gás natural



7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O processo de liberalização do mercado do gás natural em Portugal é uma realidade para a qual o país deve começar desde já a preparar-se. De facto, a directiva comunitária 98/30/CE, ao estabelecer regras comuns para os mercados do gás natural nos Estados – Membros, define requisitos de organização deste sector, aos quais o mercado português deverá começar a adaptar-se por forma a que a transição de um mercado monopolista para um mercado aberto à concorrência se faça de forma eficiente. Neste contexto, uma das primeiras medidas a tomar por parte do governo consiste na transposição desta directiva para a legislação portuguesa, aproveitando-se este processo para estabelecer a necessidade de criação de uma entidade que regule o mercado do gás natural, legislando nesse sentido.

A transposição da directiva e a definição dos objectivos, competências e estrutura da futura entidade reguladora irão obrigar o governo e as entidades envolvidas a analisarem as características do mercado português e a estudarem o processo de liberalização noutros países europeus, nomeadamente, no Reino Unido, devido à longevidade do seu processo de liberalização, e na Espanha, devido ao relacionamento e à proximidade do seu mercado ao mercado nacional.

Desta análise, o governo e outras entidades envolvidas no processo irão certamente concluir que, relativamente ao tipo de acesso à rede, que está na base do processo de abertura do mercado à concorrência, a melhor solução parece ser o acesso regulado uma vez que é a que melhor assegura a transparência do processo e um tratamento justo de novos agentes. Quanto à definição de clientes elegíveis e das etapas de abertura do mercado, a análise da experiência europeia deixa antever que a melhor postura a adoptar pelo governo deverá ser de antecipação dos requisitos mínimos estabelecidos na directiva, o que, permitindo a intensificação da concorrência, tem como benefícios directos a redução dos preços ao consumidor final e o aumento da eficiência económica do mercado.

Outra questão a analisar pelo governo é a opção pela criação de uma nova entidade reguladora ou a junção da regulação do mercado do gás natural à entidade reguladora do sector eléctrico.

A análise das características do sector energético português, nomeadamente o facto de a regulação do sector eléctrico estar numa fase bastante mais avançada, poderão indicar que a decisão mais acertada para Portugal poderia ser a opção por uma entidade reguladora independente para o sector do gás natural. Para além deste aspecto, a regulação em separado do mercado do gás natural poderá permitir que o processo de liberalização deste sector se faça de uma forma mais gradual, diminuindo a pressão que poderia ser exercida pelos agentes do sector eléctrico, nomeadamente, no sentido da redução drástica dos preços praticados para a cogeração, permitindo aos agentes do mercado uma melhor adaptação às novas regras do mercado.

Por outro lado, o facto de a maioria dos países europeus ter optado por uma entidade reguladora conjunta, nomeadamente no Reino Unido, que decidiu recentemente fundir as duas entidades existentes para o gás natural e para a electricidade devido à crescente interligação entre os dois mercados, dá consistência à opção por uma entidade reguladora conjunta. Um outro aspecto positivo da regulação conjunta destes dois mercados relaciona-se com o facto de esta permitir um conhecimento mais aprofundado das duas realidades e a identificação de aspectos que poderão ser aperfeiçoados em cada um deles por forma a beneficiar as actividades desenvolvidas no outro sector.

Assim, uma solução que poderá viabilizar os aspectos positivos associados a cada uma destas soluções poderá passar pela criação de uma entidade reguladora independente para o mercado do gás natural, durante os primeiros anos do processo de liberalização, deixando em aberto a possibilidade de esta se vir a juntar à actual entidade reguladora do sector eléctrico.

O estudo dos impactes da liberalização do mercado nos vários agentes económicos e a identificação de parâmetros de funcionamento do sector que garantam a sua competitividade e de regras que fomentem a concorrência nas actividades não reguladas, são também aspectos fundamentais na preparação do processo de abertura do mercado português do gás natural e na identificação dos objectivos e competências da entidade reguladora. Neste contexto, alguns dos aspectos mais importantes a reter são:

- a necessidade de se estabelecer na legislação futura a forma de relacionamento da entidade reguladora com a entidade responsável pela política de concorrência, a Direcção Geral do Comércio e Concorrência;

- o facto de o país ser fortemente dependente de um único fornecedor de gás natural, o que implicará o estudo de mecanismos de redução do seu poder nomeadamente, estabelecendo incentivos para fornecedores de origens diferentes ou estudando a viabilidade de anular a cláusula de *take or pay* incluída neste contrato de aquisição com a Transgás;
- a necessidade de definir tarifas de acesso ao sistema que permitam a entrada de novos agentes no mercado e a viabilização económica do operador da rede de transporte e de definir regras de acesso que assegurem a transparência do processo e a não discriminação de agentes;
- a obrigatoriedade de separar contabilisticamente as actividades de aprovisionamento e transporte realizadas pela actual empresa monopolista, verticalmente integrada, para evitar subsídios cruzados;
- a definição de obrigações de serviço público que deverão ser introduzidas no mercado e monitorizadas pela entidade reguladora;
- a necessidade de a entidade reguladora, aquando da definição das tarifas a aplicar nas actividades reguladas, ter em consideração, entre outros, o objectivo de promover a competitividade do gás natural face aos combustíveis de substituição, o fuel-óleo e o propano;
- a promoção da utilização eficiente do sistema de transporte e armazenagem por parte da entidade reguladora, estabelecendo, eventualmente, uma percentagem de capacidade para ser utilizada apenas por fornecedores concorrentes à actual monopolista.

A organização da entidade reguladora do mercado do gás natural deverá ser feita segundo três aspectos fundamentais: a regulação da organização do mercado, fomentando a introdução de concorrência nas actividades não reguladas, a regulação económica do mercado, identificando métodos de regulação das actividades que serão exercidas em monopólio natural, e a regulação do funcionamento do mercado, para monitorizar os serviços prestados e proteger os interesses dos consumidores.

Para realizar estas actividades, sugere-se que a entidade reguladora tenha uma estrutura organizativa constituída por um Conselho de Administração, responsável, entre outros, pela definição das políticas de actuação da entidade, um Conselho Consultivo e um Conselho Tarifário, que analisariam e emitiriam pareceres sobre os documentos produzidos pela entidade.

A entidade reguladora incluiria ainda na sua organização quatro direcções responsáveis por:

- Tarifas e Preços – na qual se definiriam os métodos de regulação e os tipos de tarifas a praticar nas actividades reguladas ou nas actividades ainda sujeitas a poder de monopólio, apesar de estarem abertas à concorrência;
- Concorrência e Organização do Mercado – na qual se estudariam mecanismos de organização do mercado que fomentem a concorrência, assegurem a competitividade do mercado e o cumprimento das obrigações de serviço público definidas para o sector;
- Fornecimento e Consumidores – onde se identificariam mecanismos de protecção dos consumidores e se faria o acompanhamento dos serviços prestados pelos agentes do mercado aos consumidores;
- Assuntos Europeus e Relações Externas – onde se estabeleceriam contactos com outras entidades e organizações, nacionais ou europeias, com o objectivo de aprofundar o conhecimento da entidade relativamente às questões ligadas à regulação e liberalização.

8. BIBLIOGRAFIA

- Averch, H. e Johnson, L. (1962), Behaviour of the firm under regulatory constraint, *American Economic Review*, 1052-69.
- Beesley, M.E. e Littlechild, S. C. (1989), The regulation of privatized monopolies in the UK, *Rand Journal of Economics*, vol. 20, nº 3.
- Boiteux M., (1956), Sur la gestion des monopoles publics astreint á l'équilibre budgétaire, *Econometrica*, 24: 22-40.
- Braeutigam, Ronald, (1989) *Optimal policies for natural monopolies*, Handbook of Industrial Organization, vol. II, Cap. 23, North-Holland.
- Brown, S. e Sibley, D. (1986), *The Theory of Public Utility Pricing*, Cambridge University Press.
- Cava, Francisco Pérez (2000), *Analising the priorities of the Spanish Government during the liberalization process*, in Spanish Energy and Gas Summit, Madrid.
- Carlton, D. (1977), Peak load pricing with stochastic demands, *American Economic Review*, 67:1006-1010.
- Coase, R.H. (1946), The marginal cost controversy, *Economica*, 13: 169-189.
- Coase, R.H. (1960), *The problem of social cost*, *Journal of Law and Economics*, volume 3:1-44.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Importação, Transporte e Fornecimento de Gás Natural, entre o Estado Português e a Transgás – Sociedade Portuguesa de Gás Natural, S.A., outurgado em 14 de Outubro de 1993.
- Coucello, Vasco (1998), A energia e o protocolo de Kyoto, *Economia e Prospectiva*, vol.I, Nº2, Julho/Setembro, pp. 15-26.
- Demsetz, H. (1968), Why Regulate Utilities?, *Journal of Law and Economics*, volume 11:55-65.
- Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (1998), *Proposta de Regulamentação do Sector Eléctrico*, pp 3.
- Fonseca, Celeste, (2000); *A abertura dos mercados e a organização da concorrência*, apresentação efectuada pela Directora-Geral do Comércio e Concorrência no 2º encontro sobre liberalização do sector eléctrico, Lisboa, Setembro de 2000.
- Freitas de Oliveira, (2000), A cogeração é o futuro, *revista Climatização*.

- Goldman, M.B., Leland, H.E., e Sibley, D.S. (1984), Optimal nonuniform prices, *Review of Economic Studies*, 51: 305-319.
- Kahn, A.E., (1988), *The economics of regulation*, The MIT press, Cambridge, Massachussets, 2ª edição, p.329/II.
- Leite, A. Nogueira (1999), Funcionamento dos Mercados e Regulação, *Conferências ERSE*.
- Majone, Giandomenico, "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance", manuscrito.
- Moriarty, Richard (1999), *The transition from pre-competition to competitive markets: an application to British Gas price control review*, Apresentação pelo Director de Regulação do Fornecimento da OFGEM na Conferência Gas&Electricity 99, realizada em Paris, em Novembro de 1999.
- Noll, R., (1989), *Economic Perspectives on the Politics of Regulation*, Handbook of Industrial Organization, vol. II, Cap.22, North-Holland.
- Northway, Nicola; Harray, Stuart; Warren, David; Samack Nadia; Berry, Jolyon; Cork, Rod; Esposito, Paolo (1999), *Changes to European Electricity and Gas Markets*, London: Allen&Overy.
- Maisonnier, Guy (2000), *Natural Gas & Deregulation*, Paris: CEDIGAZ.
- Panzar, J.C. e Willig, R.D. (1977), Free entry and the sustainability of natural monopoly, *Bell Journal of Economics*, 8:1-22.
- Ramsey, F.P., (1927), A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal*, 37:47-61.
- Rees, R. e Vickers, J. (1995), *RPI – X Price-Cap Regulation*, in M. Bishop, J.Kay e C. Mayers eds, *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press.
- Santos, Aníbal Durães (1995), A Regulação Económica de Monopólios Naturais de Monopólios Naturais: Uma nota sobre a Regulação da Indústria da Água em Portugal, *Indústria da Água*, 17, pp. 3 – 65.
- Steiner, P. O. (1957), Peak load and efficient pricing, *Quarterly Journal of Economics*, 71: 585-610.
- Stigler, George J., (1971) The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 3.21.

Thomas, Paul (1999) *Gas Liberalisation in Europe – A Strategic View of the Players, the Markets and the Politics*, London: ICBI.

Vasconcelos, Jorge (1999), O Estado Regulador: Principais Características e Perspectivas de Evolução, *Conferências ERSE*.

Willig, R.D. (1978), Pareto superior nonlinear outlay schedules, *Bell Journal of Economics*, 9: 56-59.

Jornais e Revistas:

World Gas Intelligence

EU Energy Policy, Financial Times – vol.140, Agosto de 2000.

The International Energy Journal, Financial Times, Agosto e Setembro de 2000.

International Gas Report, Financial Times – vol. 404, Agosto de 2000.

ANEXO 1: DIRECTIVA COMUNITÁRIA 98/30/CE

I

(Actos cuja publicação é uma condição da sua aplicabilidade)

DIRECTIVA 98/30/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

de 22 de Junho de 1998

relativa a regras comuns para o mercado do gás natural

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o nº 2 do seu artigo 57º e os seus artigos 66º e 100ºA,

Tendo em conta a proposta da Comissão ⁽¹⁾,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social ⁽²⁾,

Deliberando nos termos do artigo 189ºB do Tratado ⁽³⁾,

(1) Considerando que, nos termos do artigo 7ºA do Tratado, o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada; que importa adoptar medidas para prosseguir o funcionamento do mercado interno;

(2) Considerando que, nos termos do artigo 7ºC do Tratado, é necessário ter em conta as diferenças de desenvolvimento de certas economias, devendo contudo quaisquer derrogações ter carácter temporário e implicar o mínimo possível de perturbações no funcionamento do mercado comum;

(3) Considerando que a concretização de um mercado concorrencial do gás natural constitui um importante passo no sentido da criação do mercado interno da energia;

(4) Considerando que a Directiva 91/296/CEE do Conselho, de 31 de Maio de 1991, relativa ao trânsito de gás natural nas grandes redes ⁽⁴⁾, e a Directiva 90/377/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1990, que estabelece um processo comunitário que assegure a transparência dos preços no consumidor final industrial de gás e electricidade ⁽⁵⁾, deram início a uma primeira fase da realização do mercado interno do gás natural;

(5) Considerando que se torna agora necessário tomar novas medidas destinadas à concretização do mercado interno do gás natural;

(6) Considerando que a presente directiva não afectará a plena aplicação do Tratado, em especial as disposições relativas à livre circulação de mercadorias no mercado interno e às regras de concorrência, nem as atribuições que o Tratado confere à Comissão;

(7) Considerando que a concretização do mercado interno do gás natural deve ser progressiva, de modo a permitir a adaptação flexível e ordenada da indústria ao seu novo contexto e a atender à diversidade de estruturas de mercado dos Estados-membros;

(8) Considerando que a concretização do mercado interno no sector do gás natural deve favorecer a interligação e a interoperabilidade das redes, por exemplo através de qualidades de gás compatíveis;

(9) Considerando que é necessário estabelecer algumas regras comuns para a organização e o funcionamento do sector do gás natural; que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, tais regras constituem apenas princípios gerais de enquadramento, cuja aplicação concreta deve ficar ao critério dos Estados-membros, permitindo, assim, que

⁽¹⁾ JO C 65 de 14.3.1992, p. 14, e JO C 123 de 4.5.1994, p. 26.

⁽²⁾ JO C 73 de 15.3.1993, p. 31, e JO C 195 de 18.7.1994, p. 82.

⁽³⁾ Parecer do Parlamento Europeu de 17 de Novembro de 1993 (JO C 329 de 6.12.1993, p. 182), posição comum do Conselho (CE) nº 17/98 de 12 de Fevereiro de 1998 (JO C 91 de 26.3.1998, p. 46) e decisão do Parlamento Europeu de 30 de Abril de 1998 (JO C 152 de 18.5.1998). Decisão do Conselho de 11 de Maio de 1998.

⁽⁴⁾ JO L 147 de 12.6.1991, p. 37. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 95/49/CE (JO L 233 de 30.9.1995, p. 86).

⁽⁵⁾ JO L 185 de 17.7.1990, p. 16. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de 1994.

cada um mantenha ou escolha o regime que melhor corresponda à sua situação específica, principalmente no que se refere às autorizações e à fiscalização dos contratos de fornecimento;

deverão afectar as regras de direito interno que impõem que a construção ou exploração daquelas instalações fique sujeita a autorização; que estes requisitos não poderão, todavia, dar origem a restrições à concorrência entre as empresas do sector;

- (10) Considerando que o fornecimento externo de gás natural é particularmente importante para a compra de gás natural nos Estados-membros fortemente dependentes da importação;
- (11) Considerando que, como princípio geral, deve ser dada às empresas do sector do gás natural a possibilidade de operarem em condições não discriminatórias;
- (12) Considerando que, nalguns Estados-membros, para garantir a segurança de abastecimento, a defesa do consumidor e a protecção do ambiente, pode ser necessário impor obrigações de serviço público que, no entender desses Estados-membros, a livre concorrência, por si só, pode não garantir necessariamente;
- (13) Considerando que o planeamento a longo prazo pode constituir um meio de cumprir as referidas obrigações de serviço público, tendo em conta a possibilidade de existência de terceiros interessados no acesso à rede; que os Estados-membros podem controlar os contratos «take or pay» existentes, por forma a acompanharem a situação em termos de fornecimento;
- (14) Considerando que o nº 1 do artigo 90º do Tratado obriga os Estados-membros a respeitarem as regras de concorrência quanto às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos;
- (15) Considerando que o nº 2 do artigo 90º do Tratado submete a essas regras as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral sob condições específicas; que a execução da presente directiva terá influência nas actividades de tais empresas; que, como referido no nº 3 do artigo 3º, para não dificultarem, de direito ou de facto, o cumprimento das obrigações de interesse económico geral impostas às empresas de gás natural, os Estados-membros não terão necessariamente de aplicar o disposto no artigo 4º às infra-estruturas de distribuição nos seus territórios;
- (16) Considerando que, ao imporem obrigações de serviço público às empresas do sector do gás natural, os Estados-membros devem, em consequência, respeitar as normas do Tratado, na interpretação que delas é feita pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias;
- (17) Considerando que devem ser definidos critérios e procedimentos básicos no que respeita às autorizações que os Estados-membros podem conceder para a construção ou exploração das instalações relevantes no âmbito dos respectivos regimes nacionais; que tais critérios e procedimentos não
- (18) Considerando que a Decisão nº 1254/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Junho de 1996, que estabelece um conjunto de orientações respeitantes às redes transeuropeias no sector da energia ⁽¹⁾, constitui um importante contributo para o desenvolvimento de infra-estruturas integradas no sector do gás natural;
- (19) Considerando que as normas técnicas de funcionamento das redes e das condutas directas devem ser transparentes e assegurar a interoperabilidade dos sistemas;
- (20) Considerando que devem ser estabelecidas regras básicas para as empresas de transporte, armazenamento e gás natural liquefeito, bem como para as empresas de distribuição e fornecimento;
- (21) Considerando que é necessário facultar o acesso das autoridades competentes à contabilidade interna das empresas, respeitando devidamente a confidencialidade;
- (22) Considerando que a contabilidade de todas as empresas de gás natural integradas deverá caracterizar-se por um elevado grau de transparência; que a contabilidade das diferentes actividades deve ser separada se tal for necessário para evitar discriminações, subsídios cruzados e outras formas de distorção da concorrência, tendo em conta, em certos casos, que, para efeitos de contabilidade, o transporte inclui a regaseificação; que não deve ser exigida contabilidade separada a entidades com personalidade jurídica, tais como bolsas de valores ou de futuros, que não desempenham, a não ser no contexto desta capacidade negocial, qualquer das funções de uma empresa de gás natural; que podem ser elaboradas contas integradas para a produção de hidrocarbonetos e actividades conexas enquanto parte das contas para actividades não ligadas ao sector do gás previstas pela presente directiva; que as informações pertinentes do nº 3 do artigo 23º deverão incluir, se necessário, informações contabilísticas sobre os gasodutos a montante;
- (23) Considerando que o acesso à rede deve ser aberto, nos termos da presente directiva, e conduzir a um

⁽¹⁾ JO L 161 de 29.6.1996, p. 147. Decisão com a última redacção que lhe foi dada pela Decisão nº 1047/97/CE (JO L 152 de 11.6.1997, p. 12).

nível de abertura dos mercados suficiente e, quando adequado, comparável, nos diferentes Estados-membros; que, por outro lado, a abertura dos mercados não deverá provocar desequilíbrios injustificados em termos de competitividade das empresas nos diferentes Estados-membros;

- (24) Considerando que, dada a diversidade de estruturas e a especificidade dos sistemas vigentes nos Estados-membros, é necessário prever diferentes formas de acesso à rede, que serão geridas de acordo com critérios objectivos, transparentes e não discriminatórios;
- (25) Considerando que, para a concretização de um mercado competitivo de gás natural, devem ser criadas condições de acesso às redes de gasodutos a montante; que, relativamente a tal acesso às redes de gasodutos a montante, é necessário um tratamento separado que contemple, em particular, as características económicas, técnicas e operacionais especiais de tais redes; que o disposto na presente directiva em nada altera a regulamentação fiscal nacional;
- (26) Considerando que deve ser prevista a possibilidade de autorizar a construção e a utilização de condutas directas;
- (27) Considerando que é necessário prever cláusulas de salvaguarda e mecanismos de resolução de litígios;
- (28) Considerando que devem ser evitados quaisquer abusos de posição dominante e comportamentos predatórios;
- (29) Considerando que, atendendo ao risco de dificuldades específicas de adaptação dos sistemas de alguns Estados-membros, é necessário prever derrogações temporárias;
- (30) Considerando que os contratos «take or pay» a longo prazo são uma realidade no mercado, destinada a garantir o aprovisionamento dos Estados-membros em gás natural; que, mais concretamente, é necessário prever derrogações a determinadas disposições da presente directiva para contemplar os casos de empresas de gás natural que se deparam ou depararam com sérias dificuldades económicas devido aos seus compromissos de compra obrigatória; que estas derrogações não deverão pôr em causa o objectivo da presente directiva de liberalizar o mercado interno do gás natural; que todos os contratos «take or pay» celebrados ou prorrogados após a entrada em vigor da presente directiva devem ser celebrados com prudência, por forma a não comprometer uma abertura significativa do mercado; que, por conseguinte, tais derro-

gações deverão ser limitadas no tempo e no âmbito de aplicação e concedidas com a máxima transparência, sob supervisão da Comissão;

- (31) Considerando que é necessário prever disposições específicas para os mercados e investimentos noutras zonas que se encontram ainda em fase de desenvolvimento; que as derrogações para essas zonas deverão ser limitadas no tempo e âmbito de aplicação; que, por uma questão de transparência e uniformidade, a Comissão deverá desempenhar um importante papel no que respeita à concessão dessas derrogações;
- (32) Considerando que a presente directiva constitui uma nova fase de liberalização; que, uma vez aplicada, não impedirá que se mantenham alguns obstáculos ao comércio de gás natural entre os Estados-membros; que, com base na experiência adquirida, deverão ser apresentadas propostas de melhoria do funcionamento do mercado interno do gás natural; que a Comissão deve, pois, apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da presente directiva,

ADOPTARAM A PRESENTE DIRECTIVA:

CAPÍTULO I

ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

Artigo 1º

A presente directiva institui regras comuns para o transporte, distribuição, fornecimento e armazenamento de gás natural. Estabelece as normas relativas à organização e funcionamento do sector do gás natural, incluindo o gás natural liquefeito (GNL), ao acesso ao mercado, à exploração das redes e aos critérios e mecanismos aplicáveis à concessão de autorizações de transporte, distribuição, fornecimento e armazenamento de gás natural.

Artigo 2º

Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por:

1. «Empresa de gás natural», uma pessoa singular ou colectiva que desempenhe, pelo menos, uma das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento, compra ou armazenamento de gás natural, incluindo o GNL, e que seja responsável pelas actividades comerciais, técnicas e/ou de manutenção ligadas a essas funções, com exclusão porém dos clientes finais;

2. «Rede de gasodutos a montante», um gasoduto ou rede de gasodutos explorados e/ou construídos como parte de uma instalação de produção de hidrocarbonetos ou de gás ou utilizados para transportar gás natural de uma ou mais dessas instalações para uma instalação de transformação, um terminal ou um terminal costeiro de descarga;
3. «Transporte», o transporte de gás natural através de uma rede de gasodutos de alta pressão que não seja uma rede de gasodutos a montante, para fins de entrega a clientes;
4. «Empresa de transporte», qualquer pessoa singular ou colectiva que desempenhe funções de transporte;
5. «Distribuição», o transporte de gás natural através de redes locais ou regionais de gasodutos para fins de fornecimento a clientes;
6. «Empresa de distribuição», qualquer pessoa singular ou colectiva que desempenhe funções de distribuição;
7. «Fornecimento», a entrega e/ou venda de gás natural, incluindo o GNL, a clientes;
8. «Empresa de fornecimento», qualquer pessoa singular ou colectiva que desempenhe funções de fornecimento;
9. «Instalação de armazenamento», uma instalação utilizada para o armazenamento de gás natural, pertencente e/ou explorada por uma empresa de gás natural, excluindo a parte utilizada para operações de produção;
10. «Empresa de armazenamento», qualquer pessoa singular ou colectiva que desempenhe funções de armazenamento;
11. «Instalação de GNL», um terminal utilizado para a liquefacção de gás natural ou para a descarga, armazenamento e regaseificação do GNL;
12. «Rede», qualquer rede de transporte e/ou distribuição e/ou instalação de GNL pertencente e/ou explorada por uma empresa de gás natural, incluindo as suas instalações prestadoras de serviços auxiliares, bem como as das empresas coligadas, necessárias para garantir o acesso ao transporte e à distribuição;
13. «Rede interligada», um conjunto de redes ligadas entre si;
14. «Conduta directa», um gasoduto de transporte de gás natural não integrado na rede interligada;
15. «Empresa integrada de gás natural», uma empresa vertical ou horizontalmente integrada;
16. «Empresa verticalmente integrada», uma empresa de gás natural que desempenhe, pelo menos, duas das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento ou armazenamento de gás natural;
17. «Empresa horizontalmente integrada», uma empresa que desempenhe, pelo menos, uma das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento ou armazenamento de gás natural, e uma actividade não ligada ao sector do gás;
18. «Empresa coligada», uma empresa filial, na acepção do artigo 41º da Sétima Directiva 83/349/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1983, baseada no nº 3, alínea g), do artigo 54º do Tratado e relativa às contas consolidadas ⁽¹⁾, e/ou uma empresa associada, na acepção do nº 1 do artigo 33º da mesma directiva, e/ou empresas que pertençam aos mesmos accionistas;
19. «Utilizador da rede», qualquer pessoa singular ou colectiva que abasteça a rede ou seja por ela abastecida;
20. «Clientes», os grossistas ou os clientes finais de gás natural ou as empresas de gás natural que compram gás natural;
21. «Cliente final», o consumidor que compra gás natural para utilização própria;
22. «Clientes grossistas», pessoa singular ou colectiva que, nos Estados-membros que reconheçam a sua existência, compra e vende gás natural e não assegura funções de transporte ou distribuição no interior ou no exterior da rede em que está estabelecida;
23. «Planeamento a longo prazo», o planeamento da capacidade de fornecimento e transporte das empresas de gás natural segundo uma perspectiva de longo prazo, a fim de satisfazer a procura de gás natural da rede, a diversificação das fontes, bem como garantir o fornecimento aos clientes;
24. «Mercado emergente», um Estado-membro em que o primeiro fornecimento comercial do seu primeiro contrato de fornecimento de gás natural de longa duração tenha sido efectuado há menos de dez anos;
25. «Segurança», a segurança do fornecimento e aprovisionamento, bem como a segurança técnica.

(1) JO L 193 de 18.7.1983, p. 1. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de 1994.

CAPÍTULO II

REGRAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO DO SECTOR

Artigo 3º

1. Os Estados-membros, com base na respectiva organização institucional e observando devidamente o princípio da subsidiariedade, zelarão por que, sem prejuízo do disposto no nº 2, as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios da presente directiva, na perspectiva da realização de um mercado do gás natural concorrencial, e não farão discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

2. Tendo plenamente em conta as disposições pertinentes do Tratado, nomeadamente o seu artigo 90º, os Estados-membros podem impor às empresas de gás natural, no interesse económico geral, obrigações de serviço público relativas à segurança, inclusive segurança do abastecimento; à regularidade, à qualidade e preço dos fornecimentos e à protecção do ambiente. Essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e controláveis; devem, assim como a sua eventual revisão, ser publicadas e prontamente comunicadas pelos Estados-membros à Comissão. A fim de assegurar o cumprimento das obrigações de serviço público relativos à segurança do abastecimento, os Estados-membros que assim o desejarem poderão instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de haver terceiros interessados em ter acesso à rede.

3. Os Estados-membros podem decidir não aplicar à distribuição o disposto no artigo 4º, na medida em que essas disposições possam dificultar, de direito ou de facto, o cumprimento das obrigações impostas às empresas de gás natural no interesse económico geral e que o desenvolvimento do comércio não seja afectado de maneira contrária aos interesses da Comunidade. Os interesses da Comunidade incluem a concorrência no que respeita aos clientes admissíveis, nos termos da presente directiva e do artigo 90º do Tratado.

Artigo 4º

1. Nos casos em que é exigida autorização (nomeadamente sob a forma de licença, permissão, concessão, consentimento ou aprovação) para a construção ou exploração de instalações de gás natural, os Estados-membros ou quaisquer autoridades competentes por eles designadas concederão autorizações de construção e/ou exploração nos seus territórios dessas instalações, gasodutos e equipamento conexo, em conformidade com os nºs 2 a 4. Os Estados-membros ou quaisquer autoridades competentes por eles designadas poderão igualmente conceder autorizações nos mesmos termos às empresas de fornecimento de gás natural e aos clientes grossistas.

2. No caso de serem dotados de um regime de autorização, os Estados-membros estabelecerão critérios objectivos e não discriminatórios a serem cumpridos por qualquer empresa que apresente um pedido de autorização de construção e/ou exploração de instalações de gás natural, ou um pedido de autorização para o fornecimento de gás natural. Os critérios e procedimentos não discriminatórios de concessão das autorizações serão tornados públicos.

3. Os Estados-membros assegurarão que os motivos de recusa da concessão de uma autorização sejam objectivos e não discriminatórios e sejam comunicados ao requerente. Os motivos destas recusas serão comunicados à Comissão, a título informativo. Os Estados-membros estabelecerão um procedimento de recurso contra essas recusas.

4. Para efeitos de desenvolvimento de zonas recentemente abastecidas e o seu eficaz funcionamento em geral, e sem prejuízo do disposto no artigo 20º, os Estados-membros poderão abster-se de conceder novas autorizações de construção e exploração de redes de gasodutos de transporte numa determinada zona se tiverem já sido construídas ou estiverem em vias de construção redes de gasodutos de transporte nessa mesma zona, e se a capacidade existente ou proposta não estiver saturada.

Artigo 5º

Os Estados-membros assegurarão a criação e disponibilização de normas técnicas que estabeleçam os requisitos técnicos mínimos de concepção e funcionamento em matéria de ligação à rede das instalações de GNL, instalações de armazenamento, outras redes de transporte ou distribuição e condutas directas. Essas normas técnicas deverão garantir a interoperabilidade das redes, ser objectivas e não discriminatórias. Deverão ser notificadas à Comissão, nos termos do artigo 8º da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (1).

CAPÍTULO III

TRANSPORTE, ARMAZENAMENTO E GNL

Artigo 6º

Os Estados-membros zelarão por que as empresas de transporte, de armazenamento e de GNL actuem de acordo com o disposto nos artigos 7º e 8º

(1) JO L 109 de 26.4.1983, p. 8. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/139/CE (JO L 32 de 10.2.1996, p. 31).

Artigo 7º

1. Qualquer empresa de transporte, de armazenamento e/ou de GNL explorará, manterá e desenvolverá, em condições economicamente viáveis, instalações de transporte, de armazenamento e/ou de GNL seguras, fiáveis e eficazes, no devido respeito pelo ambiente.

2. Em qualquer caso, as empresas de transporte, de armazenamento e/ou de GNL abster-se-ão de adoptar medidas discriminatórias entre utilizadores ou categorias de utilizadores da rede, em especial a favor das suas empresas coligadas.

3. Cada empresa de transporte, de armazenamento e/ou de GNL facultará a qualquer outra empresa de transporte, de armazenamento e/ou de distribuição, informações suficientes para assegurar que o transporte e armazenamento de gás natural possa ser efectuado de forma compatível com uma exploração segura e eficaz da rede interligada.

Artigo 8º

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 12º nem de qualquer outra obrigação legal de comunicar informações, cada empresa de transporte, de armazenamento e/ou de GNL preservará a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis obtidas no exercício das suas actividades.

2. No âmbito da compra ou venda de gás natural pelas empresas de transporte ou outras empresas similares, as empresas de transporte não poderão fazer mau uso de informações comercialmente sensíveis obtidas de terceiros para permitir ou negociar o acesso à rede.

CAPÍTULO IV

DISTRIBUIÇÃO E FORNECIMENTO

Artigo 9º

1. Os Estados-membros zelarão por que as empresas de distribuição actuem de acordo com o disposto nos artigos 10º e 11º

2. Os Estados-membros podem obrigar as empresas de distribuição e/ou de fornecimento a abastecer os clientes localizados em determinada área ou pertencentes a determinada categoria, ou que reúnam estas duas condições. As tarifas a aplicar a esses fornecimentos podem ser regulamentadas, por exemplo, para garantir a igualdade de tratamento dos clientes em causa.

Artigo 10º

1. Cada empresa de distribuição explorará, manterá e desenvolverá, em condições economicamente viáveis, uma rede segura, fiável e eficaz, no devido respeito pelo ambiente.

2. A empresa de distribuição não deverá, em caso algum, adoptar medidas discriminatórias entre utilizadores ou categorias de utilizadores da rede, em especial a favor das suas empresas coligadas.

3. As empresas de distribuição facultarão a todas as outras empresas de distribuição, de transporte e/ou de armazenamento informações suficientes para assegurar que o transporte de gás natural possa ser efectuado de forma compatível com uma exploração segura e eficaz da rede interligada.

Artigo 11º

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 12º nem de qualquer outra obrigação legal de comunicar informações, cada empresa de distribuição preservará a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis obtidas no exercício das suas actividades.

2. No âmbito da compra ou venda de gás natural pelas empresas de distribuição ou outras empresas similares, as empresas de distribuição não poderão fazer mau uso de informações comercialmente sensíveis obtidas de terceiros para permitir ou negociar o acesso à rede.

CAPÍTULO V

SEPARAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS

Artigo 12º

Os Estados-membros ou quaisquer autoridades competentes por eles designadas, incluindo as autoridades de resolução de litígios a que se referem o nº 2 do artigo 21º e o nº 3 do artigo 23º, terão o direito de aceder à contabilidade das empresas de gás natural cuja consulta seja necessária para o exercício das suas funções, nos termos definidos no artigo 13º. Os Estados-membros e as autoridades competentes designadas, incluindo as autoridades de resolução de litígios, preservarão a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis. Os Estados-membros podem introduzir excepções ao princípio da confidencialidade quando tal se revelar necessário a que as autoridades competentes desempenhem as suas funções.

Artigo 13º

1. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que a contabilidade das empresas de gás natural seja efectuada de acordo com o disposto nos nºs 2 a 5 do presente artigo.

2. Independentemente do seu regime de propriedade e da sua forma jurídica, as empresas de gás natural elaborarão, apresentarão para auditoria e publicarão as suas contas anuais, nos termos das normas nacionais relativas às contas anuais das sociedades de responsabilidade limitada aprovadas de acordo com a Quarta Directiva 78/660/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, baseada no nº 3, alínea g), do artigo 54º do Tratado e relativa às contas anuais de certas formas de sociedades ⁽¹⁾.

As empresas que não sejam legalmente obrigadas a publicar as suas contas anuais devem manter um exemplar dessas contas à disposição do público na sua sede social.

3. Na sua contabilidade interna, as empresas integradas de gás natural manterão contas separadas das suas actividades de transporte, distribuição e armazenamento de gás natural e, se for esse o caso, contas consolidadas das actividades não ligadas ao sector do gás, tal como lhes seria exigido se as actividades em questão fossem exercidas por empresas distintas, a fim de evitar discriminações, subsídios cruzados e distorções de concorrência. Essa contabilidade interna incluirá um balanço e uma conta de ganhos e perdas de cada actividade.

Nos casos em que seja aplicável o artigo 16º e em que o acesso à rede se processe na base de uma taxa única para o transporte e a distribuição, as contas relativas ao transporte e à distribuição poderão ser comuns.

4. Na sua contabilidade interna, as empresas especificarão as regras de imputação dos elementos do activo e do passivo, dos encargos e rendimentos, bem como da depreciação, sem prejuízo das normas contabilísticas aplicáveis a nível nacional, que aplicam na elaboração das contas separadas referidas no nº 3. Tais regras só podem ser alteradas em casos excepcionais. As alterações serão indicadas e devidamente fundamentadas.

5. As contas anuais referirão em notas quaisquer transacções de certa importância efectuadas com empresas coligadas.

CAPÍTULO VI

ACESSO À REDE

Artigo 14º

Para efeitos de organização do acesso à rede, os Estados-membros podem optar por ambos ou por um dos processos previstos nos artigos 15º e 16º. Esses processos deverão funcionar de acordo com critérios objectivos, transparentes e não discriminatórios.

Artigo 15º

1. Em caso de acesso negociado, os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para que as empresas de gás natural e os clientes admissíveis, dentro ou fora do território abrangido pela rede interligada, possam negociar o acesso à rede de uma forma que lhes permita celebrar entre si contratos de fornecimento com base em acordos comerciais voluntários. A negociação do acesso à rede pelas partes terá de ser feita de boa-fé.

2. Os contratos de acesso à rede devem ser negociados com as empresas de gás natural em causa. Os Estados-membros exigirão que as empresas de gás natural publiquem as suas principais condições comerciais de utilização da rede durante o primeiro ano subsequente à aplicação da presente directiva, e anualmente nos anos seguintes.

Artigo 16º

Os Estados-membros que optarem por um regime de acesso regulamentado à rede tomarão as medidas necessárias para, com base nas tarifas publicadas e/ou noutras condições e obrigações para a utilização da rede, conferir às empresas de gás natural, bem como aos clientes admissíveis, dentro e fora do território abrangido pela rede interligada, o direito de acesso a essa mesma rede. O direito de acesso dos clientes admissíveis poderá ser concedido mediante uma autorização de firmarem contratos de fornecimento com empresas de gás natural concorrentes, que não o proprietário e/ou o operador da rede ou uma empresa coligada.

Artigo 17º

1. As empresas de gás natural podem recusar o acesso à rede com base na falta de capacidade, ou se esse acesso à rede as impedir de cumprir as obrigações de serviço público a que se refere o nº 2 do artigo 3º que lhes tenham sido cometidas, ou ainda com base em sérias dificuldades económicas e financeiras no âmbito de contratos «take or pay», tendo em conta os critérios e procedimentos previstos no artigo 25º e a alternativa escolhida pelo Estado-membro de acordo com o nº 1 do

⁽¹⁾ JO L 222 de 14.8.1978, p. 11. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 94/8/CE (JO L 82 de 25.3.1994, p. 33).

mesmo artigo. Esta recusa será devidamente fundamentada.

2. Os Estados-membros poderão tomar as medidas necessárias para assegurar que as empresas de gás natural que recusem o acesso à rede com base em falta de capacidade ou em falta de ligação efectuem os melhoramentos necessários, na medida em que tal seja economicamente viável e sempre que um potencial cliente esteja interessado em pagar por isso. Nos casos em que apliquem as disposições do nº 4 do artigo 4º, os Estados-membros deverão tomar tais medidas.

Artigo 18º

1. Os Estados-membros especificarão quais os clientes admissíveis, isto é, os que, no seu território, possuam capacidade jurídica para celebrar contratos de fornecimento de gás natural ou para adquirir gás natural, nos termos dos artigos 15º e 16º, atendendo a que todos os clientes referidos no nº 2 do presente artigo são obrigatoriamente incluídos.

2. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que sejam considerados clientes admissíveis pelo menos os seguintes:

— os produtores de electricidade a partir do gás, independentemente do respectivo nível de consumo anual; todavia, a fim de assegurar o equilíbrio dos respectivos mercados da electricidade, os Estados-membros podem introduzir um limite máximo, que não poderá exceder o nível previsto para os outros clientes admissíveis, para efeitos de admissibilidade de cogeneradores. Esses limites máximos deverão ser comunicados à Comissão,

— os outros clientes finais que consumam mais de 25 milhões de metros cúbicos de gás por ano num mesmo ponto de consumo.

3. Os Estados-membros garantirão que a definição de clientes admissíveis a que se refere o nº 1 resultará numa abertura de mercado igual a, pelo menos, 20 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do sector.

4. A percentagem referida no nº 3 será aumentada para 28 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do sector cinco anos após a entrada em vigor da presente directiva, e para 33 % dez anos após a entrada em vigor da presente directiva.

5. Se a definição de clientes admissíveis a que se refere o nº 1 resultar numa abertura do mercado superior a 30 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do sector, o Estado-membro em causa poderá modificar a definição de clientes admissíveis por forma a que a abertura do mercado não seja reduzida para menos de 30 % desse consumo. Os Estados-membros modificarão a definição de clientes admissíveis de forma equilibrada,

sem criar desvantagens específicas para determinados tipos ou categorias de clientes admissíveis mas tendo em conta as estruturas actuais do mercado.

6. Os Estados-membros tomarão as seguintes medidas para assegurar que a abertura do seu mercado de gás natural seja aumentada ao longo de um período de dez anos:

— o limite referido no segundo travessão do nº 2 para os clientes admissíveis que não sejam os produtores de electricidade a partir do gás será reduzido para 15 milhões de m³/ano num mesmo ponto de consumo cinco anos após a entrada em vigor da presente directiva, e para 5 milhões de m³/ano num mesmo ponto, dez anos após a entrada em vigor da presente directiva,

— a percentagem referida no nº 5 será aumentada para 38 % do consumo total anual de gás do mercado nacional do sector cinco anos após a entrada em vigor da presente directiva, e para 43 % desse consumo dez anos após a entrada em vigor da presente directiva.

7. No que se refere aos mercados emergentes, a progressiva abertura de mercado prevista no presente artigo passará a ser aplicável a partir do momento em que expirar a derrogação prevista no nº 2 do artigo 26º

8. As empresas de distribuição, quando não especificadas como clientes admissíveis nos termos do nº 1, terão capacidade jurídica para celebrar contratos de gás natural nos termos dos artigos 15º e 16º, relativamente à quantidade de gás natural consumida pelos clientes considerados admissíveis dentro da sua rede de distribuição, a fim de abastecer esses clientes.

9. Até 31 de Janeiro de cada ano, os Estados-membros publicarão os critérios de determinação dos clientes admissíveis a que se refere o nº 1. Essas informações, acompanhadas de quaisquer outras informações comprovativas da realização da abertura do mercado nos termos do presente artigo, serão enviadas à Comissão a fim de serem publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. A Comissão poderá pedir a qualquer Estado-membro que modifique as suas especificações caso obstem à correcta aplicação da presente directiva no que diz respeito ao bom funcionamento do mercado interno do gás natural. Se o Estado-membro em questão não der seguimento ao pedido da Comissão no prazo de três meses, será tomada uma decisão definitiva de acordo com o procedimento I previsto no artigo 2º da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO L 197 de 18.7.1987, p. 33.

Artigo 19º

1. A fim de evitar desequilíbrios na abertura dos mercados do gás durante o período referido no artigo 28º:

- a) Os contratos de fornecimento de gás nos termos dos artigos 15º, 16º e 17º com um cliente admissível na rede de outro Estado-membro não deverão ser proibidos se o cliente for considerado admissível em ambas as redes em questão;
- b) No caso de serem recusadas transacções, tal como descritas na alínea a), pelo facto de o cliente apenas ser admissível numa das duas redes, a Comissão, tendo em conta a situação do mercado e o interesse comum, poderá obrigar a parte que recusa a transacção a fornecer o gás solicitado, a pedido do Estado-membro em que o cliente admissível está estabelecido.

2. Em simultâneo com o procedimento e o prazo previstos no artigo 28º, e o mais tardar após metade do período previsto neste artigo, a Comissão reanalisará a aplicação da alínea b) do nº 1 do presente artigo, com base na evolução do mercado e tendo em conta o interesse comum. À luz da experiência adquirida, a Comissão avaliará esta situação e elaborará um relatório sobre a possibilidade de existência de qualquer desequilíbrio na abertura dos mercados do gás no que respeita à alínea b) do nº 1.

Artigo 20º

1. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para permitir que:

- as empresas de gás natural estabelecidas no seu território possam abastecer por conduta directa os clientes descritos no artigo 18º da presente directiva;
- quaisquer clientes admissíveis situados no seu território possam ser abastecidos por conduta directa pelas empresas de gás natural.

2. Nos casos em que é exigida autorização (nomeadamente sob a forma de licença, permissão, concessão, consentimento ou aprovação) para a construção ou exploração de condutas directas, os Estados-membros ou a autoridade competente por eles designada definirão os critérios de concessão das autorizações de construção ou de exploração dessas condutas nos respectivos territórios. Tais critérios deverão ser objectivos, transparentes e não discriminatórios.

3. Os Estados-membros poderão subordinar a autorização de construção de condutas directas quer a uma recusa de acesso à rede com base no artigo 17º, quer à abertura de um processo de resolução de litígios, nos termos do artigo 21º

Artigo 21º

1. Os Estados-membros assegurarão que as partes negociem o acesso à rede de boa-fé e que nenhuma delas se aproveite da sua posição negocial para impedir o êxito das negociações.

2. Cada Estado-membro designará uma autoridade competente, que deve ser independente das partes, para resolver prontamente os litígios relativos às negociações em questão. Essa autoridade deverá, nomeadamente, resolver os litígios respeitantes a negociações e recusa de acesso no âmbito da presente directiva. A autoridade competente apresentará as respectivas conclusões sem demora, no prazo de doze semanas a contar da data em que o litígio lhe tiver sido submetido. O apelo a essa autoridade far-se-á sem prejuízo do exercício dos direitos de recurso previstos pelo direito comunitário.

3. Em caso de litígio transfronteiriço, a autoridade competente para a sua resolução é a autoridade competente para a resolução de litígios referentes à rede da empresa de gás natural que recuse a utilização ou o acesso a essa mesma rede. Se, em litígios transfronteiriços, a rede em questão for coberta por mais do que uma dessas autoridades, estas consultar-se-ão mutuamente com vista a garantir a aplicação coerente do disposto na presente directiva.

Artigo 22º

Os Estados-membros criarão mecanismos adequados e eficazes de regulamentação, controlo e transparência que permitam evitar qualquer aproveitamento de posição dominante, especialmente em detrimento dos consumidores, e qualquer comportamento predatório. Esses mecanismos terão em conta as disposições do Tratado, nomeadamente do seu artigo 86º

Artigo 23º

1. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que as empresas de gás natural e os clientes admissíveis nos termos do artigo 18º, onde quer que se encontrem, possam aceder às redes de gasodutos a montante, incluindo as instalações que prestam serviços técnicos relacionados com tal acesso, nos termos do presente artigo, excepto às partes dessas redes e instalações utilizadas para operações de produção local situadas nos campos onde o gás é produzido. Essas medidas serão comunicadas à Comissão de acordo com o disposto no artigo 29º

2. O acesso a que se refere o nº 1 será permitido em condições determinadas por cada Estado-membro de acordo com os instrumentos relevantes. Os Estados-membros pautar-se-ão pelos objectivos de um acesso

justo e aberto, tendo em vista a realização de um mercado competitivo do gás natural e evitando abusos resultantes de uma posição dominante tendo em conta a segurança e a regularidade nos fornecimentos, as capacidades existentes ou que possam ser razoavelmente disponibilizadas e a protecção do ambiente. Poderá ser tido em conta o seguinte:

- a) A necessidade de recusar o acesso quando houver incompatibilidade nas especificações técnicas que não possa ser razoavelmente ultrapassada;
- b) A necessidade de evitar dificuldades que não possam ser razoavelmente ultrapassadas susceptíveis de prejudicar a produção eficaz, actual e futura, de hidrocarbonetos, incluindo os que são produzidos em campos de viabilidade económica marginal;
- c) A necessidade de respeitar as necessidades básicas devidamente comprovadas do proprietário ou operador da rede de gasodutos a montante para o transporte e transformação de gás e os interesses de todos os utentes da rede de gasodutos a montante ou instalações de transformação ou manipulação relevantes que possam ser afectados;
- d) A necessidade de aplicar as suas disposições legislativas e administrativas, de acordo com o direito comunitário, para efeitos de concessão de autorização para a produção ou desenvolvimento a montante.

3. Os Estados-membros garantirão o estabelecimento de acordos para a resolução de litígios, incluindo uma autoridade independente das partes com acesso a todas as informações existentes, por forma a permitir a rápida resolução de litígios relacionados com o acesso a redes de gasodutos a montante, tendo em conta os critérios definidos no nº 2 e o número de partes eventualmente envolvidas nas negociações do acesso a essas redes.

4. Em caso de litígio transfronteiriço, serão aplicadas as regras de resolução de litígios em vigor no Estado-membro sob cuja jurisdição se encontra a rede de gasodutos a montante que recuse o acesso a essa mesma rede. Se, no caso de litígios transfronteiriços, a rede estiver abrangida pela jurisdição de mais de um Estado-membro, os Estados-membros em causa procederão a consultas com vista a assegurar a aplicação coerente do disposto na presente directiva.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 24º

1. Em caso de crise súbita no mercado da energia ou de ameaça à segurança física ou outra de pessoas, equipa-

mentos ou instalações ou à integridade da rede, os Estados-membros podem tomar temporariamente as medidas de salvaguarda necessárias.

2. Essas medidas devem causar a menor perturbação possível no funcionamento do mercado interno, não devendo ser de âmbito mais vasto do que o estritamente necessário para solucionar as dificuldades súbitas verificadas.

3. O Estado-membro em causa comunicará sem demora essas medidas aos outros Estados-membros e à Comissão, que pode decidir que o referido Estado-membro tenha de as alterar ou anular, na medida em que provoquem distorções de concorrência e afectem negativamente o comércio, de modo que não coincida com o interesse comum.

Artigo 25º

1. Se uma empresa de gás natural deparar ou considerar que virá a deparar com graves dificuldades económicas e financeiras devido aos compromissos assumidos no âmbito de um ou vários contratos «take or pay» de gás, essa empresa poderá enviar ao Estado-membro em causa, ou à autoridade competente designada, um pedido de derrogação temporária aos artigos 15º e/ou 16º. Conforme a preferência dos Estados-membros, os pedidos serão apresentados, caso a caso, antes ou depois da recusa de acesso à rede. Os Estados-membros poderão igualmente permitir às empresas de gás natural que optem por apresentar um pedido antes ou depois da recusa de acesso à rede. Se uma empresa de gás natural recusar o acesso, o pedido deverá ser apresentado sem demora. Os pedidos devem ser acompanhados de todas as informações pertinentes sobre a natureza e dimensão do problema e sobre os esforços desenvolvidos pela empresa de gás para o resolver.

Caso não existam soluções alternativas adequadas e tendo em conta o disposto no nº 3, o Estado-membro, ou a autoridade competente designada, pode decidir conceder uma derrogação.

2. O Estado-membro, ou a autoridade competente designada, deverá comunicar sem demora à Comissão a sua decisão de concessão de tal derrogação, acompanhada de todas as informações relevantes sobre essa derrogação. Essas informações podem ser apresentadas à Comissão sob forma agregada, de modo a permitir-lhe tomar uma decisão bem fundamentada. No prazo de quatro semanas após recepção dessa comunicação, a Comissão poderá solicitar ao Estado-membro, ou à autoridade competente designada, que altere ou retire a decisão tendente à concessão da derrogação. Se o Estado-membro, ou a autoridade competente designada, não der seguimento a

este pedido no prazo de quatro semanas, será tomada rapidamente uma decisão definitiva nos termos do procedimento I previsto no artigo 2º da Decisão 87/373/CEE.

A Comissão preservará a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.

3. Ao decidir das derrogações a que se refere o nº 1, o Estado-membro, ou a autoridade competente designada, e a Comissão terão em conta, nomeadamente, os seguintes critérios:

- a) O objectivo da realização de um mercado do gás concorrencial;
- b) A necessidade de cumprir com as obrigações de serviço público e de garantir a segurança do fornecimento;
- c) A posição da empresa de gás natural no mercado do gás e a real situação da concorrência nesse mercado;
- d) A gravidade das dificuldades económicas e financeiras encontradas por empresas de gás natural e de transporte ou por clientes admissíveis;
- e) As datas de assinatura e os termos do contrato ou contratos em causa, incluindo o seu grau de adaptabilidade às mudanças do mercado;
- f) Os esforços desenvolvidos para encontrar uma solução para o problema;
- g) A possibilidade de, ao aceitar os seus compromissos de compra obrigatória, a empresa ter razoavelmente previsto, tendo em conta o disposto na presente directiva, que se viria a defrontar com sérias dificuldades;
- h) O nível de ligação da rede com outras redes e o grau de interoperabilidade destes sistemas;
- e
- i) Os efeitos que a concessão de uma derrogação possa ter na aplicação correcta da presente directiva no que diz respeito ao bom funcionamento do mercado interno do gás natural.

Uma decisão sobre um pedido de derrogação relativo a contratos «take or pay» celebrados antes da entrada em vigor da presente directiva não pode conduzir a uma situação em que não seja possível encontrar soluções alternativas economicamente viáveis. Em todo o caso, não se considerará que existem sérias dificuldades quando as vendas de gás natural não forem inferiores ao nível da quantidade mínima de compra garantida que figure num contrato «take or pay» de gás ou na medida em que o referido contrato possa ser adaptado ou a empresa de gás natural seja capaz de encontrar soluções alternativas.

4. As empresas de gás natural às quais não tenha sido concedida uma derrogação na acepção do nº 1 não poderão recusar nem continuar a recusar o acesso à rede devido aos compromissos assumidos no âmbito de um contrato «take or pay» de gás. Os Estados-membros zelarão pela observância das disposições pertinentes do capítulo VI.

5. Qualquer derrogação concedida nos termos do acima disposto deverá ser devidamente fundamentada. A Comissão deve publicar a decisão no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

6. No prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor da presente directiva, a Comissão apresentará um relatório de avaliação da experiência da aplicação do presente artigo, a fim de permitir que o Parlamento Europeu e o Conselho ponderem, em devido tempo, a necessidade de proceder a adaptações.

Artigo 26º

1. Os Estados-membros que não disponham de uma ligação directa à rede interligada de qualquer dos demais Estados-membros e tenham apenas um fornecedor externo principal poderão derrogar ao disposto no artigo 4º, nos nºs 1, 2, 3, 4 e 6 do artigo 18º e/ou no artigo 20º da presente directiva. Será considerado fornecedor principal o fornecedor que detenha uma quota de mercado superior a 75 %. Tal derrogação cessará automaticamente de produzir efeitos no momento em que pelo menos uma das condições mencionadas deixar de ser aplicável. Qualquer derrogação desta natureza será notificada à Comissão.

2. Qualquer Estado-membro considerado mercado emergente que, em virtude da aplicação da presente directiva, seja confrontado com sérios problemas, não associados aos compromissos contratuais de compra obrigatória a que se refere o artigo 25º, poderá derrogar ao disposto no artigo 4º, nos nºs 1, 2, 3, 4 e 6 do artigo 18º e/ou no artigo 20º da presente directiva. Tal derrogação cessará automaticamente de produzir efeitos no momento em que o Estado-membro deixar de ser considerado emergente. Qualquer derrogação desta natureza será notificada à Comissão.

3. Se a aplicação da presente directiva provocar graves problemas numa zona geográfica limitada de um Estado-membro, em particular no que toca à criação de uma infra-estrutura de transporte, o Estado-membro em causa, com vista a encorajar investimentos, poderá solicitar à Comissão uma derrogação temporária do disposto no artigo 4º, nos nºs 1, 2, 3, 4 e 6 do artigo 18º e/ou no artigo 20º por forma a ter em conta o desenvolvimento nessa zona.

4. A Comissão poderá conceder a derrogação referida no nº 3, tendo em conta, nomeadamente, os seguintes critérios:



- a necessidade de investimentos infra-estruturais, cujo funcionamento não seria económico num ambiente de mercado competitivo,
- o nível e as perspectivas de rendimento dos investimentos necessários,
- a dimensão e maturidade da rede de gás regional em causa,
- as perspectivas do mercado do gás em questão,
- as dimensões e características geográficas da zona ou região em causa,

e

- factores socioeconómicos e demográficos.

Só pode ser concedida uma derrogação se na zona não existir nenhuma infra-estrutura de gás, ou se a infra-estrutura existir há menos de dez anos. A derrogação temporária não poderá exceder dez anos a contar da data do primeiro abastecimento de gás nessa zona.

5. A Comissão informará os Estados-membros dos pedidos formulados nos termos do nº 3 antes de tomar uma decisão nos termos do nº 4, no respeito pelo princípio da confidencialidade. Esta decisão, bem como as derrogações a que se referem os nºs 1 e 2, será publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Artigo 27º

1. Antes do final do primeiro ano seguinte à entrada em vigor da presente directiva, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as condições de harmonização não decorrentes da presente directiva. Se necessário, a Comissão apensará ao relatório as propostas de harmonização que considerar necessárias ao bom funcionamento do mercado interno do gás natural.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho pronunciar-se-ão sobre as referidas propostas no prazo de dois anos após a sua apresentação.

Artigo 28º

A Comissão examinará a aplicação da presente directiva e apresentará um relatório sobre a experiência adquirida no âmbito do funcionamento do mercado interno do gás natural e da execução das regras gerais referidas no artigo 3º, por forma a que, à luz dessa experiência, o Parlamento Europeu e o Conselho possam estudar, em devido tempo, a possibilidade de adoptarem disposições de que resulte uma melhoria do mercado interno do gás natural, as quais produziram efeitos dez anos após a data de entrada em vigor da presente directiva.

Artigo 29º

Os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar dois anos após a data referida no artigo 30º. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

Quando os Estados-membros adoptarem essas disposições, estas deverão incluir uma referência à presente directiva ou dela ser acompanhadas aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência serão estabelecidas pelos Estados-membros.

Artigo 30º

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Artigo 31º

Os Estados-membros são destinatários da presente directiva.

Feito no Luxemburgo, em 22 de Junho de 1998.

Pelo Parlamento Europeu

O Presidente

J. M. GIL-ROBLES

Pelo Conselho

O Presidente

J. CUNNINGHAM