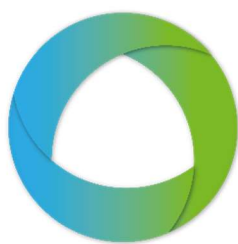


Consulta Pública 106

REGULAMENTO E METODOLOGIA DE SUPERVISÃO DO SISTEMA PETROLÍFERO NACIONAL

Pronúncia da Gas4All



GAS4ALL
GPL- Gás Liquefeito

Consulta Pública 106

REGULAMENTO E METODOLOGIA DE SUPERVISÃO DO SISTEMA PETROLÍFERO NACIONAL

Comentários e Resposta da Gas4All

A presente pronúncia representa a posição comum da Gas4All, acordo constituído entre as empresas Prio Energy S.A., Repsol Gas Portugal, Unipessoal Lda. e Rubis Energia Portugal S.A. (Rubis Gás) para promoção e defesa do mercado e da Indústria dos Gases Liquefeitos, identificada doravante como Gas4All.

1) Considerações genéricas

Como resultará da leitura desta pronúncia no cômputo geral, as propostas de Regulamento e de Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional (SPN), submetidas a consulta pública por parte da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) vão contra os princípios de livre concorrência do Sistema Petrolífero Nacional (SPN) e contra as regras europeias quanto a um mercado livre e concorrencial.

É também de questionar a aplicabilidade desta proposta face ao regime de preços livres que é suposto vigorar no SPN¹, pois pese embora a Lei n.º 69-A/2021² mencione o carácter excecional de aplicação de margens máximas, tal não está refletido na metodologia e proposta de articulado que permite a existência de margens máximas e preços máximos de venda ao público numa base permanente e não excecional.

Importa lembrar que o nível de preços registado em Portugal no Butano e no Propano, é inferior ao praticado na generalidade dos países europeus que funcionam em regime de mercado livre, tal como é o caso do mercado nacional. A Gas4All defenderá sempre uma prática concorrencial de mercado por acreditar que essa é aquela que, em última análise, defenderá e beneficiará sempre o consumidor final. Como, aliás, se tem provado pela entrada de novos operadores no mercado português. Ao ser aprovado, este Decreto de Lei (DL) iria prejudicar o ambiente competitivo e o desempenho dos demais intervenientes no mercado.

Os documentos submetidos à consulta pública implicam ainda distorções entre os concorrentes cuja cadeia de valor está implantada em Portugal por comparação aos que baseiam a sua atividade noutros países. Tal irá desencorajar, por parte das empresas, futuros investimentos em infraestruturas no mercado português, e é um incentivo à transferência de parte da cadeia e valor para fora do país com todos os impactos que esta situação acarreta.

¹ Conforme art.º 10º do DL n.º 31/2006 de 15 de fevereiro

² Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro (Decreto-Lei n.º 31/2006), após a revisão introduzida pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de Outubro (Lei n.º 69-A/2021)

Concluídas estas considerações prévias, a Gas4ALL irá agora comentar de forma especificada cada uma das disposições supramencionadas da Consulta Pública 106, demonstrando a falta de clareza e desadequação face ao setor do GPL.

2) Decreto-Lei nº 31/2006 (após revisão da lei 69-A/2021) vs. Consulta Pública (Metodologia de Supervisão e Proposta de articulado)

O Decreto-Lei nº 31/2006, na redação dada pela Lei nº 69-A/2021, estabelece, no Art.º 8º, pontos 3, 4 e 5³:

- Carácter excecional de aplicação de margens máximas
- Margens máximas podem ser definidas para cada uma das atividades da cadeia de valor do GPL
- As margens devem ser limitadas no tempo

O facto de a aplicação das margens máximas ser de **carácter excecional** não está refletido nem na metodologia nem na proposta de articulado. Nestes documentos, o que transparece é a **possibilidade constante** de fixação de margens máximas, não sendo claro nem transparente o critério de aplicabilidade das mesmas.

O Decreto-Lei nº 31/2006, na redação dada pela Lei nº 69-A/2021, menciona unicamente a aplicação de margens máximas, contudo quer a proposta de metodologia quer a proposta de articulado vão para além da fixação de margens máximas, estabelecendo a proposta de aplicação de um **PVP máximo**. Este é um conceito totalmente diferente da aplicação de margens máximas constantes da referida no Decreto-Lei nº 31/2006, na redação dada pela Lei nº 69-A/2021.. Na medida em que, pode inclusive, levar ao estabelecimento, indiretamente, de margens nulas ou até mesmo negativas, com a perversão e inconvenientes que isso significa para o normal funcionamento do mercado.

3) Implicações nas condições de concorrência do mercado

Para além do referido acima, não podemos deixar de sublinhar que a intervenção legislativa de imposição de preços máximos vai contra as recomendações da AdC, tal como consta do documento “Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre regulação de preços

³ DL 69-A/2018 Artº 8º

(...) 3 - Independentemente da declaração de situação de crise energética prevista nos números anteriores, por razões de interesse público e por forma a assegurar o regular funcionamento do mercado e a proteção dos consumidores, podem ser fixadas, excecionalmente, margens máximas em qualquer uma das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público dos combustíveis simples ou do GPL engarrafado.

4 - As margens máximas a que se refere o número anterior podem ser definidas para qualquer uma das atividades da cadeia de valor dos combustíveis simples ou do GPL engarrafado, sendo fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da energia, sob proposta da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e ouvida a Autoridade da Concorrência.

5 - As margens máximas a que se referem os números anteriores devem ser limitadas no tempo.

e tributação de gás butano e propano”⁴, em que se pode ler no ponto 2.2 Sistema de Preços Máximos (pág. 2):

“(…)

15. Numa perspetiva concorrencial, uma intervenção legislativa de imposição de preços máximos pode trazer algum risco em termos de condições de concorrência no mercado (...)

16. Por outro lado, importa referir os desafios e riscos quanto à determinação do preço máximo. Caso o preço máximo definido seja demasiado elevado face aos custos dos operadores, poderá atuar como um preço focal. Já a imposição de um preço máximo demasiado reduzido, que não permita aos operadores recuperarem os custos de fornecimento (e.g., por não acompanhar a evolução das cotações internacionais do input em causa ou no cobrir os outros custos com a atividade) poder resultar na saída de operadores, na globalidade, ou, pelo menos, em determinados locais geográficos.”

E ainda do documento:” Comentários da AdC à Proposta de Lei n.º 109/XIV/2ª sobre a criação da possibilidade de fixação de margens máximas de comercialização para os combustíveis simples e GPL em garrafa⁵” onde a AdC aponta a existência de:

“Riscos de distorção da concorrência associados a regimes de limites máximos

6. Numa perspetiva concorrencial, uma intervenção legislativa de imposição de preços e/ou margens máximos pode, em qualquer setor, trazer alguns riscos em termos de condições de concorrência no mercado.

(…)

8. Desde logo, importa referir os desafios e riscos quanto à determinação do limite máximo.

9. Caso o limite máximo definido seja demasiado elevado face aos custos dos operadores e fixado a um nível mais elevado do que o que vigoraria numa situação de concorrência, poderá atuar como um ponto focal.

10. Já a imposição de um limite máximo a um nível artificialmente baixo, que não permita aos operadores recuperarem os custos de fornecimento, poderá ter um impacto negativo nos investimentos e manutenção dos ativos e potenciar a saída de operadores, em particular de menor dimensão, com impacto na capilaridade da rede de postos e na concorrência. Pode, ainda, fragilizar os incentivos à entrada e expansão de concorrentes no mercado.

11. Adicionalmente, caso a proposta em causa seja de impor um limite máximo à margem de comercialização de referência, sem incorporar as diferenças, em termos de custos ou outras entre operadores, não se exclui que tal possa impulsionar assimetrias entre os operadores. Tal poderá distorcer as condições de concorrência no mercado, penalizando ou até mesmo resultando num risco de saída de operadores de menor dimensão no mercado.

(…)

Ora deveria ser função do Regulador manter o salutar funcionamento concorrencial do mercado, sem distorcer a natureza do mesmo. Não se refere apenas à crença na autorregulamentação do

4

file:///C:/DISCO%20D/Energia_Geral/Resposta%20ADC_regula%C3%A7%C3%A3o%20Pre%C3%A7os_jan%202020.pdf

⁵ <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/2021%20-%20Coment%C3%A1rios%20AdC%20PL%20109%20XIV%202.pdf>

Consulta Pública 106

mercado aberto e na justeza das empresas, mas sim na capacidade regulatória dos sistemas democráticos criados para impedir práticas menos justas.

Não conseguimos perceber por isso uma regulamentação de caráter permanente nos exatos termos em que a mesma é agora submetida a consulta pública.

4) *Cadeia de Valor e Custos de referência*

Ambos os documentos em Consulta pública são muito genéricos e, por força disso mesmo, fazem uma análise superficial não analisando em pormenor as especificidades do negócio relativamente ao setor do GPL. Em específico no que diz respeito à cadeia de valor, os mesmos não refletem a realidade do mercado nem a forma como este funciona, existindo várias componentes da cadeia de valor que não se encontram refletidas nos documentos em análise.

A cadeia de valor do produtor ao consumidor é obviamente mais longa e complexa no GPL embalado, como aliás acontece com todos os produtos embalados, quando comparados com os que são distribuídos por uma rede fixa.

A definição de cadeia de valor para o GPL embalado é descrita no Art.º 5º, ponto 1, da proposta de articulado como: “...a cadeia de valor do subsector do GPL embalado é desagregada através das atividades de aprovisionamento, refinação, logística primária e retalho. ...”

Em termos gerais esta é uma visão demasiado simplista da cadeia de valor do GPL embalado não tendo em consideração a complexidade da cadeia de distribuição deste negócio, composta por vários intervenientes até chegar ao cliente final. Não basta falar em operadores grossistas e retalhistas, é necessário considerar o nível de envolvimento de cada um dos elementos desta complexa cadeia e os custos/investimentos associados.

Aliás, o próprio documento da Metodologia reconhece esta situação, se não vejamos o seguinte comentário relativamente à cadeia de valor do GPL embalado (pág 13):

*“Os aspetos já referidos para os combustíveis líquidos, relativamente às atividades de aprovisionamento e refinação, também se aplicam de uma forma genérica ao subsector do GPL. Porém, no que respeita às atividades de logística e retalho, importa sublinhar uma **maior complexidade neste subsector.**”*

Detalhando um pouco alguns aspetos da cadeia apresentada:

a) Atividades de aprovisionamento e refinação

Relativamente a estas atividades, a proposta de articulado, no Art. 5º, ponto 2 menciona:

*“(...)
2.- As atividades de aprovisionamento e refinação para o subsector do GPL embalado correspondem, com as **devidas adaptações**, ao disposto nos números 2 e 3 do artigo anterior. ...”*

Tendo, por isso, a Gas4All ao analisar o documento ficado com dúvidas em entender que adaptações eram estas.

b) Atividades de logística primária

Quanto a estas atividades a metodologia refere no ponto 3.3 Logística primária (pág. 42)

“Para o GPL, para além dos custos de armazenamento e de transporte por oleoduto, são desagregados os custos com o enchimento de garrafas e com o enchimento de camiões-cisterna, para o fornecimento de produto embalado e a granel, respetivamente. ...”

Seguindo o documento com o detalhe do apuramento dos custos com a logística primária dos combustíveis líquidos rodoviários (gasolina IO95 simples e gasóleo simples) e mencionando que “(...) **para o GPL a metodologia é idêntica.**”

Podemos ainda ler no ponto 3.3.2 (página 51) que “(...) *A metodologia proposta corresponde à abordagem apresentada em 3.3, com as **respetivas adaptações** para o setor do GPL...*”

O detalhe do documento vai até à apresentação da Tarifa aplicável às de instalações mistas de armazenagem e expedição de combustíveis líquidos, em função das capacidades (quadro 3-4, pág. 49). Contudo faltou analisar com o mesmo detalhe o GPL e perceber que tarifas são essas.

O documento menciona no ponto 3.3.2 - Apuramento de custos de referência para a logística primária dos GPL (pág. 50 e 51):

“... Conforme referido, a logística primária para o GPL inclui os custos de armazenamento e de transporte por oleoduto (quando aplicável), os custos com o enchimento de garrafas e os custos com o enchimento de camiões-cisterna, para os segmentos embalado e a granel, respetivamente.

*Assim, **serão propostos** custos de logística primária para o enchimento de garrafas e para a expedição de camiões-cisterna a partir dos parques de armazenamento de GPL, os quais deverão agregar a receção e o armazenamento a montante. ...”*

Ou seja, na realidade os documentos são omissos na explicação de como vão ser calculados os custos de referência para o GPL relativamente a esta componente da cadeia de valor.

De notar que no documento da Metodologia, e referente à cadeia de valor, encontramos exposto o seguinte, na página 13:

*“No que respeita à logística primária distinguem-se os segmentos do GPL embalado e os fornecimentos a granel. Se no GPL a granel existem semelhanças relativamente ao subsector dos combustíveis líquidos, no **GPL embalado existem diferenças substanciais**, as quais terão um impacto **relevante nos custos** da atividade.*

*Com efeito, o segmento do GPL embalado requer a instalação de unidades de enchimento de garrafas de GPL que acarretam **investimentos e custos de operação acrescidos**, que podem ser mitigados através do uso partilhado dessas infraestruturas, como presentemente já sucede em Portugal nas instalações da CLC e da Pergás.”*

Não se pode ignorar que todo o processo possui normas e regulamentos que definem os procedimentos a aplicar e está sujeito a auditorias regulares. Nesta cadeia de valor inclui-se ainda, por exemplo, a construção, aprovação, rotulagem etiquetagem da embalagem, inspeção e requalificação, transporte (nas diferentes fases do processo logístico), distribuição e armazenagem, controlo de qualidade dos produtos comercializados (já que também aqui existem normas e legislação para seguir e cumprir), entre outros.

Ou seja, apesar de a ERSE reconhecer a complexidade do sector do GPL e as diferenças substanciais quanto ao setor os Combustíveis Líquidos, a ERSE não refletiu quaisquer destas diferenças no tratamento que lhes deu tanto na Metodologia como na proposta de Regulamento.

c) Atividades de Retalho

No Art.º 5º, ponto 4, da proposta de articulado podemos ler que “*O retalho inclui a comercialização de garrafas de GPL junto dos clientes finais, incluindo a comercialização com entrega ao domicílio, bem como a logística (secundária) associada à rede de distribuição e revenda de garrafas de GPL.*”

Neste ponto em particular, acentua-se a “ligeireza” com que é tratado o setor de GPL. Na realidade a cadeia de valor do GPL é complexa, integrando várias “camadas” de agentes, cada um com uma estrutura de custos associada, que não se pode descurar.

Aliás, este ponto é reconhecido no próprio documento da Metodologia, pág. 13:

*“A jusante das grandes instalações de armazenamento e expedição de GPL, a logística do GPL embalado é **mais complexa** e o número de intervenientes na rede de retalho **substancialmente maior**. A rede de retalho do GPL embalado é estratificada, com um **número considerável de revendedores de 1ª linha**, de média/pequena dimensão e âmbito regional. Cada um deles dispõe de logística própria (parques de armazenamento de garrafas dedicados à sua atividade) e rede de distribuição para entregas a comercializadores de menor dimensão e entregas ao domicílio. A rede de retalho do GPL embalado integra ainda um **elevado número de pequenos comercializadores**, cuja estimativa da APETRO aponta para um universo de 50 000 pontos de venda, com volumes de vendas muito pequenos (abaixo das 1 000 garrafas ano). A extensão da rede é considerável e as características do negócio do GPL embalado, no que respeita ao relacionamento comercial com os clientes finais, aproxima-se do paradigma do comércio tradicional.”*

Não vemos esta complexidade traduzida na metodologia proposta. A proposta assenta no apuramento de custos de referência para o “Retalho” de uma forma indireta através da dedução ao PVP antes de impostos das restantes componentes da cadeia de valor.

Mas não se explica, nem se entende, como se assegura que a complexidade da cadeia é refletida na respetiva etapa. O ponto de partida para o cálculo ser o PVP antes de impostos recolhido através dos dados reportados no Balcão Único, não é de todo fiável dado que este reporte é feito em 1º lugar, só para os operadores que vendem mais de 1000 garrafas (revendedores 1ª linha e de dimensão grande) o que não traduz a realidade deste elo da cadeia e não considera os preços praticados pelos revendedores de 2ª linha. Por outro lado, estes preços não incluem as variações das ofertas comerciais, decorrentes das promoções e descontos muitas vezes existentes em cima do PVP.

Acresce ainda lembrar que os elevados padrões de segurança e de certificação exigidos quando associados ao GPL têm, obviamente, uma relação diretamente proporcional com o preço final. Não podendo, por isso, a análise ser limitada ao preço final. Todo este conjunto de procedimentos de certificação de equipamentos e de processos, assim como de qualificação de técnicos para uma panóplia de diferentes funções e que, entre outras, suportam as auditorias que regularmente devem ser efetuadas.

É exatamente este processo exigente, regado e sob regulação europeia que garante a segurança e dá confiança aos consumidores para que continuem a aderir a esta alternativa energética.

O mercado do GPL embalado em Portugal tem uma grande capilaridade. Havendo assim uma constante prospeção de novos clientes e ampliação dos canais de distribuição e de atendimento permitindo o fácil acesso às garrafas em todo o território nacional. Logo esta cadeia de valor torna-se longa e variada. Com a participação de múltiplos atores, entre eles as microempresas que são responsáveis pela última fase do processo.

Estas características não são alheias aos custos totais do negócio, tornando-o um exemplo de qualidade e de segurança no mundo do GPL, como é sabido.

Em suma, é assim extremamente difícil, senão mesmo impossível, formar uma opinião válida e realista quanto à cadeia de valor e respetivos custos de referência, tendo em atenção que na realidade não existe uma proposta clara e concreta no que diz respeito ao GPL.

Acresce ainda que na generalidade, no que diz respeito aos Combustíveis Líquidos, embora exista mais algum nível de detalhe face ao GPL, os critérios de supervisão definidos são desfasados da realidade da indústria e feitos numa base puramente teórica.

Tomemos a título de exemplo a análise das margens de refinação que, na opinião da Gas4All, não podem ser tomadas como exemplo para o mercado nacional neste âmbito, uma vez que o produto é sempre adquirido segundo cotações de índices internacionais.

5) Metodologia de supervisão do mercado do GPL embalado

Notamos que são apresentados 4 critérios de supervisão no artigo 26.º do articulado:

- Concentração do mercado grossista
- Concentração do mercado retalhista
- Diferenciação das ofertas comerciais no mercado retalhista
- Resposta dos PVP médios nacionais ao comportamento das cotações no mercado internacional,

Independentemente dos considerandos relativamente a cada um destes pontos, importa analisar o que se propõe quanto à possibilidade da aplicação de um Preço Máximo de Venda ao Público (PMVP). Assim, vejamos:

O art. 27º, ponto 1 menciona que:

“Nas situações em que não se verifique o cumprimento simultâneo dos 4 critérios definidos, considera-se que o mercado dos combustíveis líquidos rodoviários e/ou do GPL embalado apresenta irregularidades no seu funcionamento, adotando-se a seguinte abordagem:

a) Avaliação de cada atividade da cadeia de valor isoladamente, de acordo com as metodologias e respetivos intervalos de “margens comerciais” estabelecidos nos termos do Capítulo III e do Capítulo VI, respetivamente;

b) Proposta de atuação individualizada, sempre que se justifique, à(s) atividade(s) a montante do retalho onde se detetem irregularidades, sem que tal resulte num Preço Máximo de Venda ao Público;

c) Caso não se verifiquem irregularidades decorrentes da aplicação da alínea a), pode ser proposto um Preço Máximo de Venda ao Público, para os combustíveis simples e/ou para as garrafas de GPL que apresentem distorções de mercado.”

Ou seja, em 1º lugar impõe-se que sejam cumpridos os 4 critérios em simultâneo e, caso tal não aconteça, propõe-se uma avaliação isolada de cada elo da cadeia de valor. Contudo, a alínea c) acima referida e o texto que encontramos na Metodologia refere que, ainda que **não se encontrem irregularidades** nas atividades da cadeia de valor a montante do retalho, pode propor-se um PMVP. Isto não faz sentido. Ora não havendo irregularidades não há base para estabelecer PVP.

O facto de não se cumprirem os quatro critérios em simultâneo não deve ser, em nosso entender, a justificação para tal implementação. Daí que haja alguns critérios que a Gas4All considera aceitáveis para um sector de elevado investimento como o do GPL. Nomeadamente, os critérios relativos à concentração do mercado (CR3). O mercado do GPL é um mercado caracterizado por investimentos elevados o que faz com que tipicamente exista uma concentração elevada, mas tal não significa que os mercados não operem de forma concorrencial.

6) Obrigações de reporting

O aumento da carga burocrática e o nível de detalhe de informação que esta proposta acarreta é significativo e envolve vários intervenientes da cadeia de valor, sendo, na nossa opinião, de muito difícil controlo e aplicabilidade.

Para além da carga burocrática é de referir ainda que muita informação é já disponibilizada pelos operadores a vários organismos públicos (DGEG, ENSE, ERSE, etc.). Assim, é necessário rever todo o conjunto de informação que atualmente é prestado, à luz desta nova necessidade de reporte e simplificar, por forma a que os operadores só tenham de prestar a informação uma única vez.

7) Conclusão

A proposta de metodologia apresentada carece de clareza quanto ao setor do GPL existindo inúmeras indefinições e áreas cinzentas que não nos permitem comentar esta consulta pública de forma adequada.

Por este facto e por tudo o que acima ficou exposto, a proposta de Regulamento e Metodologia apresentada não deve ser aprovada.

Alertamos ainda para os riscos que esta proposta acarreta para o setor, com potenciais consequências ao nível da economia, do emprego e do facto de poder originar um mercado com uma concorrência reduzida, com diminuição significativa dos níveis de serviço ao cliente e potencialmente deixar que parte da população fique sem acesso a uma alternativa energética com um papel importante a desempenhar neste contexto de transição energética em que vivemos.

A forma simplista e subjetiva como a atual extensa e complexa cadeia de valor é analisada cria um desfasamento entre a proposta e a realidade do mercado. Desta forma e com base no exposto a imposição de uma margem máxima pode, assim, criar uma pressão adicional numa cadeia de valor já pressionada por dificuldades como aumento dos custos e falta de mão de obra, levando a uma quebra do nível de serviço apresentado ao cliente final ou a um decréscimo de segurança deixando o nosso mercado de ser um farol na Europa.

Por fim, não faz sentido que se caminhe no sentido contrário de agilizar os processos e que se tenha de andar a repetir a informação que o Estado e os Reguladores, à partida, já têm do seu lado.