

COMENTÁRIOS AO PARECER DO CONSELHO PARA OS
COMBUSTÍVEIS E DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
SOBRE

“DISCUSSÃO DE PARÂMETROS RELATIVOS À METODOLOGIA DE
SUPERVISÃO DO SISTEMA PETROLÍFERO NACIONAL”

Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro

Este documento está preparado para impressão em frente e verso

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º

1400-113 Lisboa

Tel.: 21 303 32 00

Fax: 21 303 32 01

e-mail: erse@erse.pt

www.erse.pt

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	CONSELHO PARA OS COMBUSTÍVEIS	3
3	AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA	6
4	ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS DO CONSELHO PARA OS COMBUSTÍVEIS E DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA.....	8
4.1	Alteração dos indexantes do Regulamento n.º 1184/2022 aplicáveis à supervisão das atividades de refinação e incorporação dos biocombustíveis.....	8
4.2	Parâmetros aplicáveis às atividades de refinação e incorporação dos biocombustíveis	9
4.3	Metodologia de Custos de Referência e Margens Comerciais da atividade de Logística Primária.....	11
4.4	Atividade de Retalho.....	18
4.5	Parâmetros caracterizadores do funcionamento do mercado	19
4.6	Prestação de Informação e deveres de transparência.....	20

1 INTRODUÇÃO

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), nos termos dos números 1 e 3 do artigo 3.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, na sua redação vigente, tem competência para a regulação e supervisão dos setores do gás de petróleo liquefeito (GPL), dos combustíveis derivados do petróleo e dos biocombustíveis.

Adicionalmente, nos termos do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, designadamente no seu artigo 23.º-B e no n.º 1 do artigo 24.º-C, a ERSE está ainda vinculada ao princípio da transparência na supervisão das atividades do Setor Petrolífero Nacional (SPN), devendo estabelecer em regulamento próprio as matérias seguintes: (i) as metodologias que adote, (ii) as modalidades de disponibilização de informação sobre preços de venda ao público, bem como preços e serviços intermédios, dos combustíveis líquidos e do GPL engarrafado e (iii) os deveres de prestação de informação dos operadores, para efeitos da supervisão do setor.

Posteriormente, nos termos da Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, “a possibilidade de fixação de margens de comercialização máximas para os combustíveis simples e para o GPL engarrafado”, por parte do Governo sob proposta da ERSE, criou a necessidade de criar um ambiente de maior previsibilidade para os *stakeholders*, reforçando a relevância dos deveres de prestação de informação e o princípio da transparência.

É neste contexto que é publicado o Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro, densificando o exercício das competências de supervisão e os deveres de transparência da ERSE, e estabelecendo as obrigações dos operadores em matéria de prestação de informação.

As metodologias estabelecidas no supracitado regulamento têm uma base quantitativa, por forma a apurar os ‘custos de referência’, as ‘margens de comercialização’, bem como um conjunto de indicadores caracterizadores do funcionamento do mercado. As margens e os indicadores obedecem a um regime periódico de fixação de parâmetros, com publicação final por parte da ERSE e consultas prévias ao Conselho para os Combustíveis (CComb) e à Autoridade da Concorrência (AdC).

Os parâmetros aplicáveis à atividade de supervisão do SPN, incluindo o respetivo processo de fixação e revisão, são matéria do Capítulo VI do Regulamento n.º 1184/2022. As revisões ordinárias devem ocorrer a cada três anos, nos prazos estabelecidos nos termos do artigo 34.º.

Excepcionalmente, nos termos do artigo 46.º do Regulamento n.º 1184/2022, a primeira proposta de parâmetros aplicáveis à supervisão do SPN foi submetida a parecer do CComb e da AdC, a 31 de março de 2023, tendo a ERSE recebido as respetivas pronúncias a 15 de maio.

O presente documento resume as contribuições endereçadas pelo CComb e pela AdC à ERSE, em matéria de aprovação dos primeiros parâmetros aplicáveis à supervisão do SPN, nos termos do Regulamento n.º 1184/2022, assim como a respetiva análise e deliberação sobre as propostas submetidas. O presente documento está estruturado com o resumo das contribuições do CComb, seguido dos contributos da AdC e por fim a posição da ERSE sobre as matérias em discussão.

Note-se que a proposta de parâmetros aplicáveis à supervisão do SPN colocou igualmente em discussão a revisão dos indexantes aplicáveis aos custos de referência, conforme previsto nos artigos 7.º, 9.º, 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1184/2022, dando seguimento a um compromisso assumido na sequência da consulta pública do referido regulamento.

Uma vez concluído o processo de consulta, a ERSE publica os parâmetros definitivos a 1 de junho, os quais entram em vigor a partir de 1 de julho, sendo aplicáveis até 31 de dezembro de 2025, sem prejuízo de uma eventual revisão extraordinária, nos termos do n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro.

2 CONSELHO PARA OS COMBUSTÍVEIS

O Conselho para os Combustíveis (CComb) começa por sublinhar as diferenças estruturais entre os setores da eletricidade e do gás natural face aos combustíveis líquidos e gases de petróleo liquefeito (GPL) que, por força dos regimes de exercício de algumas atividades decorrerem em concessões de serviço público, têm níveis de risco muito diferentes. Por isso, aconselha grande ponderação quando se tratam matérias como os Custos de Referência e as Margens Comerciais.

O CComb manifesta igualmente a necessidade de adoção dos índices da Platts pela ERSE, fazendo coincidir desta forma os referenciais adotados na supervisão do Sistema Petrolífero Nacional (SPN) com as práticas usadas nas transações comerciais em Portugal.

Os índices propostos pelo CComb são os seguintes:

- Para a gasolina IO95 simples: “Platts Cargoes CIF NWE/basis ARA gasoline 10 ppm (código AAXFQ00), em USD/ton, convertida em Eur/ton, majorada por uma percentagem da cotação e limitado em função da evolução deste indexante com um cap de 2,0 cent.Eur/l para cotações da gasolina quando esta se encontra acima de 1,0 Eur/l e de um floor de 1,0 cent.Eur/l, quando este se encontra abaixo de 0,5 Eur/l”.
- Para o gasóleo simples: “Platts Cargoes Diesel 10 ppm NWE – CIF, NWE/basis LeHavre (código AAWZC00), em USD/ton, convertida em Eur/ton, majorado de uma percentagem da referida cotação e limitado em função da evolução deste indexante com um cap de 2,0 cent.Eur/l para cotações de gasóleo quando este se encontra acima de 1,0 Eur/l e de um floor de 1,0 cent.Eur/l, quando este se encontra abaixo de 0,5 Eur/l”.
- Para o GPL (Propano e Butano): «Platts LPGASWIRE “Butane FOB NWE Seagoing (código PMAAL00) e Propane FOB NWE Seagoing (código PMAABB00)” em USD/ton, convertidos em euros/ton, respetivamente para o Butano e para o Propano, adicionados de um frete que reflita a rota Mar do Norte – Portugal em navios de 1800 ton, (neste caso a cotação mais apropriada é a publicada diariamente pelo ARGUS – LPG Freight “1800 ton – Tees – Lisbon (butane)”) com majoração dos respetivos índices, limitado em função da evolução deste indexante com cap de 2,0 cent.Eur/kg quando estes se encontram acima de 1,0 Eur/kg e de um floor de 1,0 cent.Eur/kg, quando estes se encontram abaixo de 0,5 Eur/kg.»

O CComb, ainda no que respeita à atividade de refinação, vem insistir na necessidade de internalizar o conceito de “import parity” na formulação de preço, o qual deve incluir os fretes e outros custos.

No que respeita aos biocombustíveis, o CComb recomenda a adoção da IMO (“International Maritime Organization”) para o caso do FAME (“Fatty Acid Methyl Ester”) NP EN 14214, igualmente com a finalidade de fazer coincidir os indexantes utilizados na supervisão do SPN com a prática da indústria nacional nas transações entre produtores e incorporadores. O CComb sugere a adoção dos índices da Platts para os restantes biocombustíveis.

Ainda no que respeita a biocombustíveis, o CComb acrescenta que devem ser considerados os prémios pagos aos produtores, custos de transporte, armazenagens, bem como as diferenças temporais entre produção, transação e incorporação de biocombustíveis.

Relativamente à atividade de logística primária o CComb apresenta diversas sugestões:

- Propõe rever os valores do exercício desta atividade para o segmento do GPL, por esta apenas ter por base a instalação da Perafita.
- Dá nota que os custos de investimento são baixos e os custos de operação não contabilizam os custos de investimento (CAPEX) de manutenção e/ou reposição.
- Aponta para Taxas Internas de Rentabilidade de 12%.

No que respeita ao retalho, o CComb volta a manifestar preocupações com algumas especificidades deste mercado, em particular no GPL engarrafado, ao nível das assimetrias regionais com reflexos nos preços de venda ao público. O CComb sublinha que “numa circunstância extraordinária que determine a fixação de margens máximas ao abrigo do Regulamento n.º 1184/2022, de 22 de dezembro”, deve ser ponderada esta realidade, “de molde a não originar um preço focal que comprometa a concorrência”, resultando em “prejuízo para os consumidores”.

Tendo em conta a extensão da cadeia de valor do GPL engarrafado, o CComb sugere que a metodologia de supervisão do SPN utilizada pela ERSE compare os preços de venda ao público às cotações internacionais, passando a adotar um desfasamento temporal superior ao atual (a média de cotações do mês anterior). Tal abordagem poderá evidenciar uma melhor correlação entre a evolução das cotações internacionais e os preços de venda ao público no mercado nacional.

O CComb aponta ainda para um estudo da Deloitte, realizado a pedido da APETRO (Associação Portuguesa De Empresas Petrolíferas), tendo por base uma sugestão da ERSE, no sentido de futuramente se atribuírem “valores de referência para a atividade de retalho nos combustíveis líquidos e GPL embalado, baseados na respetiva estrutura de custos dos dois subsectores”. O CComb “recomenda que o mesmo seja tomado em consideração na formulação final dos parâmetros”.

No que respeita aos parâmetros aplicáveis ao funcionamento do mercado, o CComb apresenta um conjunto de sugestões, designadamente:

- No que respeita aos índices de concentração de mercado retalhista propõe a separação dos “postos de insígnia de rede própria dos que são propriedade de retalhistas independentes”. Devem ser consideradas ainda separadamente outras redes, “nomeadamente os hipermercados e alguns independentes, e não em grupo como são tratados na proposta da ERSE.”
- Sugere os índices CR8 e CR4 no caso os combustíveis líquidos e GPL respetivamente.
- Aponta que “a introdução de metas mais ambiciosas para a incorporação de biocombustíveis e/ou a obrigatoriedade de utilizar biocombustíveis mais caros (...) poderá fazer baixar a correlação sem que tal represente uma alteração do funcionamento do mercado”. Nessa medida devem ser realizados os ajustamentos periódicos que sejam necessários e adequados.
- Sugere a inclusão de mais pontos de venda no parâmetro que mede a variabilidade das ofertas comerciais.

Sugere também que a rubrica ‘outros custos’ integre futuramente a proposta de parâmetros, por forma a que o CComb se possa pronunciar. Deverá ser considerada na proposta uma rubrica com os custos do stock operacional, “em termos de risco de variação de preço do produto” e “custo financeiro incorrido (...) na cobertura do risco de imobilização de stock”.

O CComb sublinha que “num clima de bastante volatilidade e também porque nem todos os custos evoluem do mesmo modo que as cotações, o período de 3 anos pode ser razoável, sem o prejuízo das revisões extraordinárias que forem necessárias.”

O CComb considera ainda necessário o esclarecimento adicional sobre o formato de prestação de informação, por forma evitar duplicações dos dados reportados às várias entidades.

3 AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

A Autoridade da Concorrência (AdC) reitera no seu parecer que, “numa eventual situação futura de ponderação de fixação de um valor máximo numa ‘margem comercial agregada’, com impacto na formulação de preços de venda ao público, importará avaliar os determinantes que possam estar a causar as eventuais irregularidades e ponderar a adequabilidade de medidas alternativas que possam atingir o mesmo objetivo de mitigar essas irregularidades em detrimento de uma medida de fixação de margens/preços máximos.”

A AdC recomenda “medidas promotoras das condições de concorrência”, como por exemplo a eliminação de barreiras à entrada e apoios direcionados a consumidores vulneráveis e, na eventualidade de imposição de margens máximas, reduzir os períodos temporais das intervenções ao estritamente necessário para “alcançar o objetivo de interesse geral prosseguido”.

A AdC reitera igualmente “que se opte pela não disponibilização pública de informação relativa a custos de referência e respetivos intervalos de margens comerciais (...) bem como dos preços de venda ao público médios antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor”.

A AdC refere que a proposta “beneficiaria de uma fundamentação mais aprofundada quanto às opções relativas aos parâmetros definidos”, dando exemplos dos majorantes das Margens Comerciais da refinação e da incorporação de biocombustíveis e do limiar do coeficiente de variação das ofertas comerciais.

Com efeito, a AdC aponta que a variabilidade das ofertas comerciais refletidas na dispersão de preços tende a diminuir em função da ‘fração de consumidores informados’ e que a mesma também é sensível à composição do tipo de pontos de abastecimento. Refere, igualmente, que o grau de agregação, ao nível do território nacional, poderá afetar o grau informativo do critério para sinalizar irregularidades. Alerta, por fim, que a publicação de preços eficientes agregados poderá conflitar com o estabelecimento de padrões de variabilidade de ofertas.

A AdC sugere também uma maior desagregação nas análises, por exemplo, “por área geográfica, por ponto de abastecimento e/ou tipo de operador”. Aponta para os benefícios de incluir informação sobre os descontos praticados pelos operadores, de forma a não subestimar a variabilidade de ofertas.

A AdC saúda os parâmetros e limiares adotados para a aferição da concentração de mercado, por estar em linha com as melhores práticas nacionais e internacionais.

A AdC considera que “a proposta beneficiaria de se considerar informação relativa a um período temporal mais alargado no sentido de robustecer o exercício de definição dos parâmetros.”

Por fim, a AdC chama a atenção para supervisão do SPN no que respeita às condições de acesso e utilização das instalações declaradas de interesse público, enfatizando assim a procura de “condições de promoção da concorrência”, por oposição a intervenções no mercado por fixação administrativa de margens comerciais máximas.

4 ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS DO CONSELHO PARA OS COMBUSTÍVEIS E DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

A ERSE saúda as valiosas contribuições do CComb e da AdC, apontando, porém, que algumas das sugestões submetidas transcendem o âmbito da presente consulta sobre a aprovação de parâmetros para a atividade de supervisão do SPN, e versam sobre a metodologia estabelecida no próprio Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro.

Importa reconhecer que o Regulamento n.º 1184/2022, tendo sido submetido a um processo de Consulta Pública e aprovado recentemente, deverá necessariamente passar por um período de implementação, extenso o suficiente, para que se possam retirar ilações sobre a sua eficácia.

Todavia, ainda que algumas das sugestões do CComb e da AdC não conheçam implementação imediata, as contribuições serão testadas no trabalho analítico da ERSE, tornando a supervisão aos sectores dos combustíveis líquidos e GPL engarrafado mais robusta.

Nos pontos seguintes, a ERSE fará uma breve revisão das contribuições enviadas pelo CComb e AdC, salientando as propostas que irá implementar no curto prazo. Adicionalmente, serão esclarecidos alguns aspetos do Regulamento n.º 1184/2022 e da proposta de parâmetros que possam não ter sido bem percecionados, mas que, na perspetiva da ERSE, já cumprem os objetivos subjacentes às contribuições submetidas pelo CComb e pela AdC.

4.1 ALTERAÇÃO DOS INDEXANTES DO REGULAMENTO N.º 1184/2022 APLICÁVEIS À SUPERVISÃO DAS ATIVIDADES DE REFINAÇÃO E INCORPORAÇÃO DOS BIOCMBUSTÍVEIS

A alteração dos indexantes aplicáveis à supervisão das atividades de refinação e incorporação dos biocombustíveis é uma solicitação que vem desde a Consulta Pública ao Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro, tendo sido então subscrita pelo CComb e pela APETRO.

Na sequência da Consulta Pública, e ERSE optou por alterar o articulado da proposta de regulamento de forma a permitir a alteração dos indexantes aplicáveis à supervisão do SPN, em Diretiva da ERSE, mediante parecer prévio do CComb. Ficou também o compromisso de reabrir o tema em sede de fixação de parâmetros, como efetivamente veio a suceder.

Assim, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do Regulamento n.º 1184/2022, o CComb propõe a alteração dos índices atuais – baseados no *Argus European Products, Daily European product market prices, news and analysis*, para os combustíveis líquidos, e no *Argus International LPG, Daily international LPG prices and market commentary*, para o GPL – para os índices da Platts conforme descrito no capítulo 2 do presente documento.

Da mesma forma, o CComb sugere a alteração dos índices aplicáveis à supervisão da incorporação de biocombustíveis, tendo por base os artigos 9.º, 10.º, 11.º, 12.º e 13.º do Regulamento n.º 1184/2022, porém, sem identificar de uma forma inequívoca os novos indexantes.

A ERSE concorda com a proposta do CComb, em particular com a necessidade de harmonizar a supervisão do SPN às práticas de negociação do mercado nacional. Nessa medida, a ERSE irá iniciar o processo de contratação da Platts apontando, todavia, que as regras da contratação pública a que está sujeita a ERSE não permite a operacionalização da alteração de índices no imediato.

4.2 PARÂMETROS APLICÁVEIS ÀS ATIVIDADES DE REFINAÇÃO E INCORPORAÇÃO DOS BIOCMBUSTÍVEIS

No processo de Consulta Pública ao Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro, havia sido proposto pelo CComb e pela APETRO que as Margens Comerciais não deveriam ser fatores multiplicadores dos Custos de Referência, mas antes parcelas adicionais.

Na proposta de parâmetros, essas parcelas passaram a ser majorantes, proporcionais aos Custos de Referência, mas com limites superior (“cap”) e inferior (“floor”). Essa abordagem foi adotada para as Margens Comerciais das atividades de refinação e incorporação dos biocombustíveis.

Tanto o CComb como a AdC não se opõem à proposta, todavia, sugerem uma melhor fundamentação dos percentuais e dos limites superior e inferior dos majorantes das Margens Comerciais.

A ERSE reconhece que o exercício de calibração destes parâmetros tem subjacente limitações, algumas das quais decorrentes da natureza das próprias atividades, esperando-se, porém, que venham a ser progressivamente mitigadas com o acesso a nova informação prestada pelos operadores, conforme previsto no Regulamento. Importa dar nota, no que respeita às Margens Comerciais da atividade de refinação, que a ERSE não dispõe presentemente de um acervo de preços *ex-refinaria* que lhe permita ajustar estes parâmetros. Por outro lado, tradicionalmente, os preços *ex-refinaria* são formados em ambiente de mercado, sendo os sinais preço posteriormente disseminados para os mercados periféricos

que tenham menor liquidez. Esta construção de preços nos mercados periféricos tem pouca aderência a custos marginais, o que torna muito difícil conceber metodologias de determinação de Margens Comerciais baseadas em custos.

No que respeita à produção nacional de biocombustíveis, a ERSE dispõe de um histórico de 4 anos de informação, registada no Balcão Único da Energia. Essa informação permitiu calibrar a metodologia de Custos de Referência e Margens Comerciais, com resultados francamente encorajadores, ou seja, o modelo proposto (incluindo os indexantes da *Argus Biofuels, daily international market prices and commentary*) permite ajustar muito razoavelmente os preços da produção nacional de biodiesel.

Com a futura aquisição da Platts, a ERSE irá testar os novos índices no modelo proposto e, conforme os resultados, irá ou não avançar para a alteração dos indexantes atuais que, conforme referido, permitem bons resultados.

No que respeita à internalização do conceito de *'import parity'* nas Margens Comerciais da refinação, a ERSE entende que a transparência aconselha a que a abordagem seja outra. Dito de outra forma, devem-se comparar os preços da refinação nacional a preços *ex-refinaria* de mercados com grande liquidez, não acrescentando prémios que nada têm a ver com a própria atividade de refinação.

O conceito de *'import parity'* parte do princípio que seria defensável que a refinação nacional praticasse preços equivalentes aos que ocorreriam se o aprovisionamento se desse em mercados concorrenciais, com liquidez suficiente para formar preço, acrescidos dos custos do transporte marítimo e dos seguros inerentes.

Esta conceção, para além de não recortar devidamente os proveitos das atividades de *trading* das de refinação, teria como resultado preços diferentes, para o mesmo produto e para o mesmo horizonte temporal, dependendo, por exemplo, se a refinaria exporta para um mercado concorrencial ou fornece o mercado nacional.

Sobre esta matéria a ERSE, no seu Relatório da Consulta Pública, referiu:

«Sem prejuízo de uma discussão mais aprofundada em sede de aprovação de parâmetros, é pertinente refletir se o conceito de *'import parity'* é enquadrável numa lógica de custos eficientes ou se resulta de um contexto de falta de concorrência a nível nacional.

No limite, é questionável que o preço dos produtos petrolíferos, à saída de entreposto fiscal, seja mais alto em Portugal do que no centro da Europa, sem que tal seja baseado ou justificado na estrutura de custos desta atividade. Devem, pois, ser acautelados os prémios adicionais dos operadores nacionais que resultem de contextos compatíveis com falhas de mercado.»

Tendo em conta o exposto, a ERSE entende que os Custos de Referência e as Margens Comerciais da atividade de refinação devem ser intrínsecos à atividade e não devem depender de condições de negociação ou de cenários artificiais como o *‘import parity’*.

Importa ainda notar que, no mercado nacional de derivados do petróleo, os quatro principais operadores ao nível das introduções a consumo têm refinação na Península Ibérica e que a importação de combustíveis líquidos do centro da Europa, mimetizando o conceito de *‘import parity’*, seria em condições normais a exceção e não a regra.

No entanto, a ERSE reconhece que as atividades de *trading* são parte integrante da cadeia de valor, e não devem ser subtraídos do modelo de supervisão do SPN. Por essa razão, o Regulamento n.º 1184/2022 estabeleceu que os custos do transporte marítimo, os seguros inerentes, os custos com as trasfegas nos terminais de graneis líquidos são integrados na rubrica *‘outros custos’*.

A ERSE considera ainda que as Margens Comerciais a montante do retalho, nomeadamente nas atividades de refinaria, de incorporação de biocombustíveis e de logística primária, às quais acresce a rubrica *‘outros custos’*, permite acomodar uma margem razoável para as transações do mercado grossista.

A ERSE entende que com um acervo de informação mais completo, que inclua também os contratos do mercado grossista – conforme previsto no artigo 40.º do Regulamento n.º 1184/2022 –, o modelo de supervisão tenderá a ser aprimorado nos próximos processos de fixação de parâmetros e futuras revisões regulamentares.

4.3 METODOLOGIA DE CUSTOS DE REFERÊNCIA E MARGENS COMERCIAIS DA ATIVIDADE DE LOGÍSTICA PRIMÁRIA

A metodologia de Custos de Referência e Margens Comerciais para a atividade de Logística Primária tem como ponto de partida o levantamento de custos de investimento (CAPEX) e custos de operação (OPEX), para posteriormente os converter numa tarifa de uma infraestrutura representativa do SPN.

O modelo implementado é discutível sob diversos pontos de vista, nomeadamente:

- Quais as características da infraestrutura representativa da atividade de Logística Primária no SPN, quando existe uma grande diversidade de instalações em presença.
- Que modelo económico implementar: por exemplo, se são realizadas caracterizações exaustivas do parque existente incluindo as quantidades reais movimentadas, o ativo líquido não amortizado, o OPEX real consolidado em auditoria, os encargos financeiros, entre outros, ou se, em alternativa, se simula um projeto de investimento de uma instalação nova, em abstrato, cujas características sejam compatíveis com o SPN (a dita infraestrutura representativa da atividade de Logística Primária no SPN).
- Caso se simule uma instalação nova, que parâmetros utilizar num modelo económico de *cash-flows*, nomeadamente que taxas internas de rentabilidade assegurar.

Os aspetos *supra* referidos foram amplamente discutidos aquando da elaboração do Regulamento n.º 1184/2022, que beneficiou de Consulta Pública, não sendo agora, em sede de aprovação de parâmetros, o momento para voltar a abrir a discussão sobre o modelo económico regulamentado.

Com a aprovação do Regulamento n.º 1184/2022 ficou, todavia, estabelecido o compromisso de serem revistos os CAPEX e os OPEX que serviram de referência à ERSE na elaboração do *Estudo Custo-Benefício do oleoduto de 8 quilómetros entre o Terminal de Graneis Líquidos do Porto de Sines e o oleoduto Sines-Aveiras de Cima da CLC*.

O supracitado estudo foi realizado em 2019, tendo adotado como referência dados de um outro estudo realizado pela DNV (Det Norske Veritas®) em 2016¹. Para efeitos de atualização do estudo da DNV e alargamento do âmbito ao segmento do GPL embalado, a ERSE contratou a Technoedif, na qualidade de consultor externo com uma vasta experiência nas matérias em apreço, contando com um extenso portfólio de projetos nacionais e internacionais desta natureza.

A metodologia adotada pela Technoedif na caracterização dos custos de investimento (CAPEX) e custos de operação (OPEX), bem como a posterior calibração de parâmetros levada a cabo pela ERSE para

¹ *Estudo para a Definição de Custos de Referência para a Aquisição de Combustíveis nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira* (https://www.erse.pt/media/gz5bcn5/estudo-combust%C3%ADveis-ra-s_final.pdf)

determinação de Custos de Referência e Margens Comerciais para a atividade de Logística Primária, é descrita seguidamente:

- Foram elaboradas curvas teóricas de onde se obtém o CAPEX e o OPEX em função da capacidade de armazenagem das instalações de logística primária de combustíveis líquidos e GPL de embalado.
- Posteriormente, compararam-se as curvas teóricas com os custos reais atualizados² para instalações executadas e em operação³, ou em fase adiantada de projeto, em que o nível de confiabilidade é muito elevado.
- Os desvios observados entre as curvas teóricas e os custos reais foram considerados como uma margem de tolerância que, aplicados aos custos teóricos, permitiram obter estimativas de custos reais com majorantes e minorantes.
- Foram implementados no modelo económico os parâmetros propostos no documento de *Discussão de Parâmetros relativos à Metodologia do Regulamento de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional*, disponibilizado ao CComb e à AdC.
- Foram feitas diversas confrontações dos Custos de Referência e das Margens Comerciais obtidas face aos preços praticados em diversas instalações de Logística Primária, designadamente nas instalações da CLC – Companhia Logística de Combustíveis, S.A. em Aveiras de Cima, na Pergás, A.C.E. na Perafita e na Sigás - Armazenagem de Gás, A.C.E. em Sines.

A contribuição do CComb é bastante crítica da metodologia de Custos de Referência e Margens Comerciais para a atividade de Logística Primária, expressando que os valores propostos devem ser revistos em linha com um conjunto de comentários que se resumem da seguinte forma:

- i. informação e preços pouco representativos para o GPL embalado;
- ii. inadequabilidade dos custos de investimento (CAPEX) e custos de operação (OPEX) apontados;

² Os custos foram atualizados para valores de 2023 usando o deflator do PIB ou índices específicos, como por exemplo CEPCI (*Chemical Engineering Plant Cost Index*) amplamente utilizado pela indústria petroquímica para atualização de custos de investimento (consultar: <https://www.chemengonline.com/pci-home>).

³ De entre as instalações em operação no SPN foram confrontados os custos teóricos com os custos reais atualizados da instalação de armazenamento e expedição de combustíveis líquidos da Prio, na Gafanha da Nazaré, da instalação de armazenamento e expedição de gasóleos da Repsol, em Sines, da instalação de enchimento de garrafas de GPL da OZ/Digal em Aveiro e da instalação de enchimento de garrafas de GPL da Prio na Gafanha da Nazaré.

- iii. remuneração baixa;
- iv. inadequabilidade dos Custos de Referência e Margens Comerciais face a um *benchmark* apresentado.

A ERSE, após análise cuidada aos argumentos do CComb, não pode acompanhar o seu diagnóstico pelas razões que a seguir apresenta:

- Os Custos de Referência e as Margens Comerciais obtidas para o GPL embalado⁴ estão perfeitamente enquadrados no tarifário da CLC, publicado na sua página de internet⁵.

Ainda assim, com o intuito de robustecer a adequabilidade da proposta da ERSE, foram analisadas as contas da Pergás, tendo-se concluído que os Custos de Referência e Margens Comerciais cobrem, também, os valores praticados por este operador.

Tendo em conta que a CLC e a Pergás respondem por cerca de 90% das garrafas enchidas em Portugal, não se encontra suporte para os argumentos apontados pelo CComb para a inadequabilidade da proposta da ERSE para a Logística Primária do GPL embalado.

- Os levantamentos do CAPEX e do OPEX foram confrontados face a custos reais de instalações em operação no SPN, com uma cobertura muito relevante, abrangendo os grandes projetos executados nos últimos 20 anos em Portugal Continental.

Apesar de a abordagem oferecer uma grande confiabilidade e de a ERSE ter tido o suporte de um consultor externo experiente, não se exclui a hipótese de recentemente os custos de investimento em Logística Primária poderem ter escalado. Os últimos projetos relevantes em Portugal entraram em exploração há cerca de três anos, pelo que poderá existir uma realidade mais recente não identificada.

Contudo, importa notar que a metodologia desenhada para os Custos de Referência e Margens Comerciais da atividade de Logística Primária não pretende centrar-se num levantamento de últimas tendências, mas antes num repositório abrangente onde os contextos mais recentes não

⁴ $MC_{GPL}^{Logística} = [\min. \leq CRef_{GPL}^{Logística} \leq \max.] = [4,01915 \leq 4,78312 \leq 5,54710] \text{ cent.Eur}_{2023}/\text{litro}$

⁵ https://www.clc.pt/DocsCLC/2023/Tarifario_GPL_2023_rev1.pdf

esmagam o histórico de uma indústria madura, muito marcada por uma infraestrutura já com umas décadas de antiguidade e, por sinal, bastante amortizada.

Importa ainda sublinhar que a abordagem adotada é predominantemente numérica, pelo que as considerações sobre o CAPEX e OPEX, por mais esclarecidas que sejam, sem uma fundamentação quantitativa subjacente, deixam reduzida margem à ERSE para melhorar o modelo implementado.

- O CComb aponta como razoável um WACC (*Weighted Average Cost of Capital*) mínimo de 12% para esta atividade. Sobre este aspeto, a ERSE apenas pode concordar com a posição do CComb quando reconhece a inadequabilidade destas remunerações para os outros setores regulados (eletricidade e gás natural).

Não obstante a fundamentação apresentada pelo CComb, a ERSE acrescenta à discussão a posição da CLC, S.A., reiterada na sua *Norma sobre Metodologia Tarifária*⁶, datada de 30 de maio de 2022, onde refere: “A remuneração aplicável ao capital investido no Sistema Logístico é definida trienalmente no âmbito da Metodologia Tarifária, sendo o seu valor mínimo fixado em 8% para o Triénio”.

Acresce ainda que é prática corrente da ERSE analisar os Relatórios e Contas das empresas que atuam nos setores regulados, pelo que são frequentemente analisadas as contas da CLC e aferidas as remunerações dos capitais próprios, à luz da teoria regulatória.

Sobre esta matéria, a ERSE no seu relatório de *Análise de Mercado dos Combustíveis Líquidos Rodoviários 2018-2020*, dedicou uma secção à atividade da CLC (ver subcapítulo 5.1 do *supra* citado relatório), onde aponta a rentabilidade dos investimentos deste operador para os anos 2018, 2019 e 2020, antes e após impostos, acima dos 65% e 45% para o triénio em questão, respetivamente. Refira-se que após 2020 a CLC alargou o período de vida útil das suas instalações, reduzindo as amortizações e aumentando a remuneração.

Estes resultados podem parecer contraditórios face a um portfolio de preços praticados na altura, comparável aos preços atuais e aos Custos de Referência e Margens Comerciais obtidos para uma TIR de 5% com o modelo proposto. Todavia, essa contradição é apenas aparente. O que sucede, na realidade, é que as instalações da CLC, fruto da sua antiguidade, estão muito amortizadas, ou

⁶ https://www.clc.pt/DocsCLC/2022/CLC_Norma_Metodologia_Tarifaria_2022.pdf

seja, o ativo líquido a remunerar é baixo e mesmo com preços razoáveis a remuneração do capital próprio é elevada.

Os resultados económicos da análise da CLC, apontados acima, serão previsivelmente idênticos ao desempenho de grande parte dos operadores de Logística Primária do SPN que, pela antiguidade dos seus ativos, terá o seu parque quase integralmente amortizado. Resumindo, o CComb reclama uma rentabilidade que o setor, fruto da sua maturidade, já beneficia com os Custos de Referência e as Margens Comerciais que se propõem.

Também no que respeita a eventual infraestrutura nova, olhando para a disponibilidade atual de Logística Primária e tendo como pano de fundo a transição energética, mais facilmente se antecipa a reconversão e otimização da infraestrutura existente do que investimentos expressivos em instalações novas.

Todavia, importa sublinhar que o processo metodológico de fixação de Custos de Referência e Margens Comerciais para a Logística Primária é dinâmico, pelo que poderão ser feitos os necessários ajustes caso tal se justifique. De momento, não existem quaisquer evidências que apontem para remunerações baixas da atividade de Logística Primária.

- O CComb apresenta ainda um *benchmark* de preços de Logística Primária para combustíveis líquidos, praticados pela rede Alkion/Koole, para diversos países – Holanda, França, Itália e Alemanha.

Os preços apresentados variam entre os 8,0 a 13,0 Eur/m³, por oposição à proposta de Custos de Referência + Margens Comerciais que está limitada 0,78167 cent.Eur₂₀₂₃/litro.

Estes valores não surpreendem a ERSE, antes pelo contrário, e são justificáveis por duas ordens de razão:

- i. Em Portugal, a Logística Primária é predominantemente uma atividade verticalmente integrada, ou seja, os utilizadores são tipicamente os acionistas, não existindo, por isso, uma apetência por resultados neste elo da cadeia de valor.

Refira-se que este aspeto foi apontado no relatório de *Análise de Mercado dos Combustíveis Líquidos Rodoviários 2018-2020*, no capítulo 5 dedicado à Logística Primária, onde se aponta que a repartição da utilização das instalações de Logística Primária praticamente replica as estruturas

acionistas. Refira-se também, no que respeita ao GPL engarrafado, que o relatório de *Análise do Mercado de gases de petróleo liquefeito embalado – 2018-2020*, dá nota das mesmas conclusões.

- ii. O setor de derivados do petróleo na Europa central está ancorado numa indústria muito madura, cujas infraestruturas estão quase integralmente amortizadas. Este aspeto faz sobressair o OPEX nas estruturas de custo, como aliás sucede em Portugal com a CLC.

Quando se fazem estudos de *benchmark* entre operadores muito impactados por custos de operação aconselha-se grande cautela na comparação dos preços dos serviços, sobretudo se a análise for transnacional.

Quando se reconhece que o *PIB per capita* dos países entre os quais se realiza um *benchmark* é muito diferente – o da Itália é aproximadamente 1,4 vezes o de Portugal, o da França representa 1,8 vezes, o da Alemanha 2,0 e o da Holanda 2,2 –, a devida contextualização é um imperativo.

Pesando este aspeto e fazendo notar as diferenças entre os tipos de operadores comparados, dificilmente se poderiam esperar preços coincidentes para estes serviços em Portugal e prestados por operadores independentes não verticalmente integrados no centro da Europa.

Na realidade, a proposta de Custos de Referência + Margens Comerciais está ‘colada’ ao valor mínimo do *benchmark* apresentado, o que, atendendo às circunstâncias, só pode ser demonstrativo da adequabilidade da proposta.

Para além das análises descritas, a ERSE também beneficiou do acompanhamento dos recentes processos de aquisição da Prio e da Alkion por parte da Disa e da Koole, respetivamente, tendo-os revisitado no decurso da elaboração da proposta de parâmetros. Constatou-se que as valorizações das instalações de Logística Primária apresentadas ficaram aquém dos CAPEX obtidos através do modelo proposto, o que de certa forma já seria de esperar.

A ERSE aguarda com grande expectativa a requalificação da Logística Primária a norte, fruto do fecho da Refinaria de Matosinhos, como forma reavaliar a eficácia do modelo de supervisão da Logística Primária do SPN.

Tendo em conta os argumentos apresentados, a ERSE não pode acompanhar a sugestão do CComb de rever quase integralmente o modelo de supervisão aplicável à Logística Primária.

4.4 ATIVIDADE DE RETALHO

O CComb e a AdC sugerem a necessidade de promover análises mais desagregadas ao retalho, nomeadamente análises regionais.

A informação prestada, armazenada e disponibilizada através do Balcão Único da Energia permite análises com desagregação geográfica, por tipo de operador, marca comercial, posto de abastecimento, etc.

Nessa medida, a ERSE já apresenta nos seus boletins mensais análises com desagregação geográfica e por tipo de operador – nomeadamente as companhias de bandeira, as *low-cost* e os hipermercados –, incluindo não apenas os combustíveis líquidos simples e as garrafas G26 de GPL mas também os combustíveis aditivados e outras tipologias de garrafas.

Todavia, a ERSE considera não estarem reunidas as condições para presentemente propor parâmetros diferenciados com este tipo de desagregação. Da mesma forma, antecipa grandes dificuldades em propor intervenções de ‘margens comerciais máximas’ para um operador ou grupo de operadores ou até para zonas geográficas.

O CComb refere-se também a um estudo da Deloitte, a pedido da APETRO, cuja finalidade é a atribuição de valores de referência para a atividade de retalho nos combustíveis líquidos e GPL embalado, baseado nas estruturas de custos destes dois subsectores.

O Regulamento n.º 1184/2022, nos termos do seu artigo 42.º, estabelece que “a ERSE pode solicitar informação adicional aos operadores e comercializadores do SPN, tendo em vista a realização de estudos complementares que permitam caracterizar as estruturas de custo das atividades dos subsectores dos combustíveis líquidos e do GPL embalado, incluindo segmentações por tipo de operador, análise geográfica, entre outros”.

A ERSE saúda a iniciativa da APETRO, todavia, ainda não conhece o estudo em causa. Dadas as obrigações regulamentares de publicar parâmetros a 1 de junho de 2023, a ERSE não poderá integrar esse contributo nos parâmetros a publicar.

4.5 PARÂMETROS CARACTERIZADORES DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO

A ERSE congratula-se pela boa avaliação dada pela AdC relativamente aos índices de concentração de mercado. Contudo, no que respeita ao parâmetro que mede a variabilidade das ofertas comerciais, a AdC é mais crítica e sugeriu diversas abordagens no sentido de tornar a análise mais robusta.

A ERSE aponta que o parâmetro que mede a variabilidade das ofertas comerciais se encontra definido no Regulamento n.º 1184/2022, pelo que a sua adoção é, neste momento, incontornável. Todavia, quase todas as sugestões da AdC são implementáveis e, nessa medida, a ERSE irá pô-las em prática ou, pelo menos, testar a sua eficácia.

A ERSE aponta alguns aspetos que foram testados aquando da elaboração de proposta de parâmetros que, de alguma forma, possam ter passado despercebidos. No que respeita à variabilidade das ofertas comerciais, tornaram-se claros vários aspetos:

- O peso dos impostos e das atividades a montante do retalho – nomeadamente a refinação, a incorporação de biocombustíveis e a Logística Primária – representam aproximadamente 90% do preço de venda ao público. Estes termos são quase indiferenciáveis na construção de preço dos operadores. Sem os expurgar, a variabilidade das ofertas comerciais nos combustíveis líquidos é quase impercetível.
- Olhando apenas para o retalho, e tomando como referência os preços de venda ao público com descontos publicados pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), a variabilidade é igualmente muito baixa.

Esta constatação é coerente com a posição expressa pela AdC, que refere que a variabilidade de preços reais é baixa se a fração de consumidores informados for elevada.

Com efeito, apesar dos preços de pórtico serem bastante diferentes entre tipologias de operadores, um consumidor atento às campanhas de descontos das companhias de bandeira consegue preços não muito diferentes dos praticados pelos hipermercados ou operadoras *low-cost*.

A componente de retalho das companhias petrolíferas, operadoras *low-cost* e hipermercados é bastante diferenciada se for baseado nos preços de pórtico, mas deixa de o ser se for baseada nos preços médios com descontos.

- Considerou-se que o parâmetro que mede a variabilidade das ofertas comerciais apenas deve considerar a componente de retalho dos preços de pódio porque, na realidade, é onde se diferencia o posicionamento dos operadores – preços anunciados baixos nas operadoras *low-cost* e hipermercados *versus* campanhas agressivas de descontos que fidelizem consumidores informados nas companhias de bandeira.
- O cabaz de operadores considerado para o parâmetro que mede a variabilidade das ofertas comerciais apenas incluiu os que dispõem de mais de 10 postos de abastecimento no território nacional, para retirar ofertas que não têm expressão numa análise nacional.

Para além do coeficiente de variabilidade, cuja perceção é mais sugestiva para a maioria dos consumidores, determinaram-se (i) os desvios padrões, (ii) as diferenças entre preços médios e os mais baixos em determinados dias da semana (tipicamente à quarta-feira, após reporte das alterações nas segunda e terça feiras), (iii) a amplitude das ofertas comerciais, etc. Esta análise pode ser replicada, por exemplo, por distrito.

4.6 PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO E DEVERES DE TRANSPARÊNCIA

A AdC aponta algumas reservas na divulgação de informação por parte da ERSE, em particular sugere que não seja disponibilizada informação relativa a custos de referência, margens comerciais, preços “eficientes” de venda ao público, entre outros.

A ERSE compreende o posicionamento da AdC nesta matéria, porém, entende que a transparência está na base de habilitação legal do Regulamento n.º 1184/2022, de 21 de dezembro.

Com efeito, através do artigo 23.º-B do Decreto-Lei n. 31/2006, de 15 de fevereiro, na sua atual redação, a ERSE está vinculada ao princípio da transparência na supervisão do SPN, devendo estabelecer em regulamento próprio as metodologias adotadas, bem como a informação a disponibilizar sobre preços finais e intermédios dos combustíveis líquidos e GPL engarrafado. É nessa medida que o Capítulo VIII do Regulamento n.º 1184/2022 estabelece de forma muito prescritiva os deveres de disponibilização de informação por parte da ERSE.

O CComb sugere interações adicionais em matéria de prestação de informação entre os operadores e a ERSE, por forma a eliminar situações de duplo reporte a entidades da administração pública.

A ERSE refere sobre esta matéria que está em curso a elaboração de especificações para o desenvolvimento de novas funcionalidades no Balcão Único da Energia, bem como a preparação de normas transitórias que permitam a prestação de informação enquanto se desenvolvem essas novas funcionalidades. Mantém-se, assim, a abordagem que tem vindo a ser seguida pela ERSE, nomeadamente a de adotar sistemas partilhados por várias entidades e, desta forma, eliminar situações de múltiplo reporte.