

COMENTÁRIOS DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA À CONSULTA PÚBLICA 106 SOBRE A METODOLOGIA DE SUPERVISÃO DO SISTEMA PETROLÍFERO NACIONAL

1. Enquadramento

1. A escalada dos preços do petróleo, do gás natural e da eletricidade nos mercados (inter)nacionais, agravada nos últimos meses pela guerra na Ucrânia, tem suscitado um conjunto de ações legislativas por parte dos Governos nacionais, com o intuito de mitigar os efeitos negativos que impendem sobre todos os agentes de mercado e, *a final*, sobre os consumidores.
2. As intervenções públicas prosseguidas têm abrangido um conjunto de medidas alargado e diversificado, com diferentes graus de impacto sobre as condições de concorrência no mercado.
3. Em Portugal, o Governo aprovou um pacote de medidas temporárias focadas (i) na redução da carga fiscal¹ que incide sobre o preço final da eletricidade, do gás natural e dos combustíveis líquidos rodoviários; e (ii) nos consumidores mais vulneráveis, através da atribuição de apoios diretos².
4. Complementarmente, e no que respeita ao Sistema Petrolífero Nacional (SPN), a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, que veio criar a possibilidade de fixação de margens máximas em qualquer uma das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público dos combustíveis simples e para o GPL engarrafado, por razões de interesse público e por forma a assegurar o regular funcionamento do mercado e proteção dos consumidores³.
5. Nos termos da referida lei, as margens máximas devem ser limitadas no tempo, sendo fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da energia, sob proposta da ERSE e ouvida a Autoridade da Concorrência (AdC)⁴.
6. Tendo por base criar as condições necessárias para a implementação da referida lei, a ERSE submeteu a consulta pública, no passado dia 23.02.2022 e por um período de 3 meses, uma proposta de regulamento que estabelece a metodologia de supervisão do Sistema Petrolífero Nacional (SPN).

¹ Destaca-se, a este respeito, o “autovoucher”, o adiamento da atualização da taxa de carbono e a revisão do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP).

² Destaca-se, a este respeito, o subsídio de 10 € por garrafa de GPL adquirida para os agregados familiares beneficiários da tarifa social da energia.

³ *Cfr.* n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro.

⁴ *Cfr.* n.ºs 4 e 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro.

7. O presente regulamento estabelece uma metodologia de supervisão às atividades que integram a cadeia de valor dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL engarrafado assente em duas modalidades:
- i.* Metodologia de apuramento de **custos de referência e “margens comerciais”** nas atividades endógenas ao SPN, cuja supervisão pode ser feita de forma direta e recorrendo a referenciais de mercado ou bases de dados credíveis e atualizadas. Estão incluídas nesta modalidade as **atividades de refinação⁵, de produção e incorporação de biocombustíveis⁶ e de logística primária⁷**;
 - ii.* Metodologia de monitorização de **4 métricas de avaliação de grau de funcionamento do mercado, incluindo os limiares de valor definidos**, para as atividades que, embora endógenas ao SPN, têm características que tornam inviáveis a aplicação direta de custos de referência. Está incluída nesta categoria a **atividade de retalho⁸**.
8. Por seu lado, as **atividades de importação de crude e de produtos derivados do petróleo (combustíveis líquidos rodoviários e GPL), bem como de biocombustíveis**, onde o SPN é tomador de preço, ficam sujeitas à mera monitorização do comportamento dos respetivos mercados internacionais.
9. A supervisão das atividades da cadeia de valor do SPN é concretizada *ex-post*, através da monitorização permanente:
- i.* **Nas atividades a montante do retalho, dos preços de venda ao público (PVP) antes de impostos** praticados no mercado retalhista dos combustíveis líquidos rodoviários (gasolina 95 simples e gasóleo simples) e do GPL engarrafado (garrafas

⁵ Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º e do n.º 2 do artigo 5.º da proposta de articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, corresponde à atividade através da qual se obtêm os produtos derivados do petróleo, incluindo os combustíveis líquidos e o GPL que sejam introduzidos a consumo no mercado nacional.

⁶ Nos termos do n.º 4 do artigo 4.º em conjugação com a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da proposta de articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, corresponde à atividade de produção e incorporação de combustíveis de origem em matéria biológica, substitutos das gasolinas e gasóleos de origem fóssil, tendo em vista o cumprimento das metas de incorporação estabelecidas na legislação nacional.

⁷ Nos termos do n.º 5 do artigo 4.º e do n.º 3 do artigo 5.º, em conjugação com a alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º, da proposta de articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, inclui as operações de armazenamento em instalações declaradas de interesse público, de expedição por oleoduto e de enchimento de camiões-cisterna de combustíveis líquidos e de GPL, assim como o enchimento de garrafas de GPL.

⁸ Nos termos do n.º 6 do artigo 4.º e do n.º 4 do artigo 5.º da proposta de articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, inclui a comercialização de combustíveis líquidos rodoviários e de garrafas de GPL junto dos clientes finais, nomeadamente nos postos de abastecimento com venda ao público, agregando para efeitos do presente regulamento as atividades de transporte e distribuição a montante (combustíveis líquidos) e incluindo a comercialização com entrega ao domicílio, bem como a logística (secundária) associada à rede de distribuição e revenda de garrafas de GPL.

de butano de 13 kg e garrafas de propano de 11 kg) e da sua comparação com os PVP antes de impostos considerados “eficientes”⁹;

- ii.* Na atividade do retalho, dos 4 critérios que medem o grau de funcionamento dos mercados dos combustíveis líquidos rodoviários (gasolina 95 simples e gasóleo simples) e do GPL engarrafado (garrafas de butano de 13 kg e garrafas de propano de 11 kg), designadamente:
 - i. Os níveis de concentração do mercado grossista¹⁰;
 - ii. Os níveis de concentração do mercado retalhista¹¹;
 - iii. O grau de diferenciação das ofertas comerciais no mercado retalhista¹²;
 - iv. O nível de alinhamento dos PVP antes de impostos às cotações no mercado internacional¹³.

10. Em caso de **incumprimento simultâneo dos 4 critérios definidos** na atividade retalhista, considera-se que o mercado dos combustíveis líquidos rodoviários e o mercado do GPL engarrafado apresentam irregularidades no seu funcionamento. Nessas situações, é adotada a seguinte abordagem:

- i.* Avaliação de cada atividade da cadeia de valor isoladamente, com base nas metodologias definidas;
- ii.* Proposta de atuação individualizada, sempre que se justifique, às atividades a montante do retalho onde se detetem irregularidades, sem que tal resulte num preço máximo de venda ao público;
- iii.* Caso não se verifiquem irregularidades decorrentes da aplicação da alínea *i*), pode ser proposto um preço máximo de venda ao público para os combustíveis líquidos rodoviários ou GPL engarrafado que apresentem distorções de mercado.

⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da proposta de articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, o PVP antes de impostos é construído com base numa abordagem aditiva, atribuindo-se valores às atividades da cadeia de valor dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL engarrafado, resultando o PVP antes de impostos na soma de todas as componentes.

¹⁰ Medido pelas quotas de mercado dos operadores que efetuam introduções a Consumo no mercado nacional de combustíveis líquidos e de GPL engarrafado, designadamente pelo Índice Relação de Concentração das 4 / 3 maiores empresas a operar no mercado grossista (*cf.* alíneas a) dos n.ºs 1 dos artigos 25.º e 26.º da proposta de Regulamento de Supervisão do SPN).

¹¹ Medido pelas quotas de mercado dos postos de abastecimento detidos pelos operadores dos combustíveis líquidos e dos pontos de venda detidos pelos operadores do GPL engarrafado, designadamente pelo Índice Relação de Concentração das 4 maiores empresas a operar no retalho (*cf.* alíneas b) dos n.ºs 1 dos artigos 25.º e 26.º da proposta de Regulamento de Supervisão do SPN).

¹² Medida com base nos desvios padrão do PVP médios diários praticados nos últimos 3 meses (*cf.* alíneas c) dos n.ºs 1 dos artigos 25.º e 26.º da proposta de Regulamento de Supervisão do SPN).

¹³ Medida pela correlação entre os PVP antes de impostos e a média das cotações internacionais da semana / mês anterior (*cf.* alíneas d) dos n.ºs 1 dos artigos 25.º e 26.º da proposta de Regulamento de Supervisão do SPN)

11. Para operacionalizar as metodologias de supervisão propostas são definidos parâmetros para cada uma das atividades, que serão posteriormente objeto de proposta de valores pela ERSE. Tanto a metodologia quanto os parâmetros serão revistos periodicamente tendo em vista a sua permanente atualização e conformação com as condições do mercado.

2. Comentários da AdC

2.1. Considerações prévias

12. Refira-se, como ponto prévio, que as medidas públicas extraordinárias com vista a conter a escalada de preços nos mercados de energia devem observar um conjunto de princípios, nomeadamente, ser objetivas, proporcionais e não discriminatórias.

13. Importa ainda destacar a importância de, sem prejuízo dos objetivos de interesse público subjacentes, se privilegiarem medidas que minimizem as distorções à concorrência no mercado, por exemplo, direcionando as medidas aos consumidores mais afetados, como sejam as famílias economicamente vulneráveis e as indústrias intensivas em eletricidade, gás natural ou combustíveis líquidos.

14. Medidas como a redução da carga fiscal, desde que em **observância do princípio da neutralidade concorrencial**, são também exemplos de medidas que suscitam, à partida, menores preocupações concorrenciais quando comparadas com medidas de intervenção administrativa mais direta no funcionamento dos mercados.

15. A este respeito, e considerando que a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, manteve a redação constante da Proposta de Lei n.º 109/XIV/2ª, que foi objeto de apreciação por parte da AdC em 15.09.2021, considera-se que os comentários apresentados à proposta de lei se mantêm pertinentes. Em particular, a AdC identificou um conjunto de riscos de distorção da concorrência que se colocam, em geral, em qualquer regime de fixação de preços e/ou margens máximos, dos quais se destacam:

- i.* **Atuar como um ponto focal**, 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;
- ii.* **Resultar numa margem que é demasiado alta**, resultando em preços mais elevados do que num cenário sem o regime de intervenção nos preços/margens;
- iii.* **Resultar numa margem que é demasiado baixa**, com impacto negativo nos investimentos e manutenção dos ativos e potencial saída de operadores do mercado, em particular de menor dimensão, com impacto de curto-prazo na concorrência;
- iv.* **Reduzir a flexibilidade dos operadores**, caso não se tenha em devida consideração a assimetria de custos entre operadores na fixação das margens face a determinados custos de referência, podendo resultar num risco de saída de operadores de menor dimensão do mercado.

16. Destacou, ainda, a AdC, a importância de formas alternativas de minimizar a oportunidade de captação de margem pelos operadores nos momentos de descida das cotações nos mercados internacionais, apontando para as recomendações que emitiu nos seus Relatórios de 2017 (GPL engarrafado)¹⁴ e de 2018 (combustíveis líquidos rodoviários)¹⁵. Refiram-se, por exemplo, a recomendação relativa à importância de se assegurar o acesso a terceiros às infraestruturas logísticas críticas do SPN (terminais portuários, oleodutos e instalações de armazenamento declaradas de interesse público), de forma aberta, transparente e não discriminatória.
17. No caso concreto do GPL engarrafado, a AdC tem ainda realçado a importância de se ponderar a introdução de medidas que minimizem os riscos de distorções da concorrência, como seja, focadas nos consumidores economicamente vulneráveis, nomeadamente pela introdução de tarifas da garrafa solidária¹⁶.
18. Sem prejuízo dos riscos *supra* identificados, e numa perspetiva de contribuir para a melhoria do quadro legal e regulatório, tal como decorre dos Estatutos da AdC, apresentam-se, de seguida, comentários ao Regulamento e Metodologia de Supervisão do SPN colocados em discussão pública pela ERSE.

2.2. Comentários específicos à proposta de Regulamento de Supervisão do SPN

Modalidades de supervisão para as atividades da cadeia de valor

19. A modalidade de **supervisão das atividades da cadeia de valor a montante do retalho (refinação, incorporação de biocombustíveis e logística primária)**, detalhada nos Capítulos III e IV da proposta de Regulamento, prevê (i) a definição *ex-ante* de custos de referência e respetivos intervalos de valor (“margens comerciais”), que repliquem a diversidade de ofertas no mercado, protejam os consumidores, promovam a eficiência e salvaguardem o equilíbrio económico-financeiro dos operadores; (ii) construção de um PVP médio antes de imposto considerado “eficiente”; e (iii) comparação *ex-post* dos referenciais identificados em (i) e (ii) com os PVP médios antes de impostos efetivamente praticados pelos operadores no mercado.
20. A este respeito, faz-se notar que a AdC havia identificado, nos seus Relatórios de 2017 e de 2018, um constrangimento concorrencial nos estádios da importação, da refinação e do armazenamento de combustíveis líquidos rodoviários e de GPL, passível de condicionar a intensidade concorrencial nas atividades a jusante.
21. A existência de um **elevado grau de concentração nas atividades a montante do retalho**, a par da **ineficácia do regime de acesso de terceiros às infraestruturas declaradas de interesse público do SPN**¹⁷, poderá estar na base da adoção de uma metodologia de supervisão *ex-ante*

¹⁴ AdC (2017) “[A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental](#)”.

¹⁵ AdC (2018) “[Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#)” e “[Nota de atualização da análise aos combustíveis líquidos rodoviários](#)”.

¹⁶ *Vide, e.g.*, o Parecer AdC (2020) “[Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre regulação de preços e tributação de gás butano e propano](#)”.

¹⁷ No seu Relatório “[Análise do mercado de gases de petróleo liquefeito embalado 2018-2020](#)”, de 2020, a ERSE referiu que o regime de acesso às instalações declaradas de interesse público não estaria a ocorrer de forma efetiva e eficaz. No caso das instalações da Pergás e da Sigás, o regime de acesso, a maio de 2020,

assente no apuramento de custos de referência individualizados, com base em referenciais de mercado e acervos de informação relevante.

22. Dependendo da definição dos intervalos de valor, a definição de referenciais de custo eficientes e aderentes ao mercado garante, à partida, o necessário distanciamento face a eventuais exercícios de poder de mercado¹⁸ por parte dos operadores naquele segmento (concentrado) da cadeia de valor, permitindo assim uma maior eficácia no exercício de supervisão *ex-post* a cada uma das atividades.
23. A modalidade de **supervisão do mercado retalhista**, detalhada no Capítulo V da proposta de Regulamento, consiste na monitorização de 4 critérios que medem o grau de funcionamento dos mercados dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL engarrafado e respetivos limiares de valor, dentro dos quais se considera que os mercados estão a funcionar de uma forma regular.
24. Relativamente aos critérios de supervisão escolhidos, descritos nos artigos 25.º e 26.º, questiona-se sobre as razões que justificaram a não inclusão de (outras) métricas mais comumente utilizadas pelas autoridades de concorrência a nível europeu e mundial, como é o caso do Índice *Herfindahl-Hirschman* (IHH)¹⁹.
25. Não obstante a Relação de Concentração fornecer informação relevante sobre o nível de concentração do mercado, este índice capta a quota de mercado conjunta dos 3 (C3) ou 4 (C4) maiores operadores do mercado. Ao invés, o IHH capta o número e dimensão relativa dos operadores do mercado, sendo, portanto, um índice mais completo e robusto para aferir o nível de concentração do mercado.
26. O artigo 27.º da proposta de Regulamento refere que, nas situações em que se verifique o incumprimento simultâneo dos 4 critérios de supervisão, se considera que o mercado dos combustíveis líquidos rodoviários e/ou do GPL engarrafado apresenta irregularidades no seu funcionamento, sendo proposta uma abordagem de atuação sequencial, com início nas atividades a montante do retalho.
27. Concretamente, na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º é referido que poderá existir uma atuação individualizada às atividades a montante do retalho onde se detetem irregularidades. No

ainda não havia sido operacionalizado. No caso das instalações da CLC, não estavam, em maio de 2020, reunidas condições de concorrência equitativas para todos os operadores. Em particular, a metodologia tarifária nesse caso não refletia os princípios da transparência e de não discriminação e as tarifas definidas não refletiam a estrutura dos custos inerentes às atividades desenvolvidas, gerando um nível de rentabilidade pouco justificável.

¹⁸ O poder de mercado é definido na literatura económica como a capacidade de um agente conseguir aumentar lucrativamente o preço acima dos custos marginais (*Mas-Colell, A., Whinston, M., Green, J., Microeconomic Theory, Oxford University Press, 1995*).

¹⁹ O IHH mede o nível de concentração de um determinado mercado e calcula-se pela soma do quadrado das quotas de cada operador. O valor máximo do IHH, correspondente à situação de monopólio, é de 10 000 pontos. O limiar a partir do qual se considera que um mercado é muito concentrado é de 2 000 pontos, no caso das linhas de orientação para a análise de operações de concentração horizontais da [Autoridade da Concorrência](#) e da [Comissão Europeia](#), e de 2 500 pontos nas linhas de orientação do [US DOJ](#) e [US FTC](#).

entanto, não é especificado em que consiste essa atuação individualizada e, por outro lado, se a atuação poderá conduzir a propostas de margens máximas.

28. Face à ausência de mais informação, não é possível à AdC tecer comentários sobre o tipo de intervenção proposto nas situações em que se verifique uma irregularidade nas atividades da cadeia de valor a montante do retalho, por via de um afastamento do preço médio praticado do referencial de custo e respetiva “margem comercial” determinada.
29. Na alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º é referido que, caso não se verifiquem irregularidades nas atividades da cadeia de valor a montante do retalho, **pode ser proposto um preço máximo de venda ao público para o produto petrolífero que apresente distorções de mercado**, sendo que, nos termos do n.º 2 daquele artigo, o mesmo deve ter um caráter temporário.
30. A este respeito, não deixam de se destacar os riscos que uma intervenção por via da limitação da liberdade de fixação de preços ou margens dos operadores pode trazer para a concorrência no mercado, conforme referido no **ponto 2.1. supra**.
31. No que diz respeito ao período temporal de vigência de uma eventual fixação de preços ou margens máximas, refira-se que, em termos abstratos, uma intervenção temporária introduz menos restrições na concorrência do que uma intervenção de caráter mais duradouro ou permanente.
32. Contudo, não havendo uma proposta de operacionalização desse limite temporal, não deixa a AdC de recomendar que a eventual fixação de preços ou margens máximas **tenha uma duração tão curta quanto possível**, vigorando o tempo estritamente necessário para corrigir as irregularidades detetadas.

Definição e revisão dos parâmetros da metodologia

33. A proposta de Regulamento define, no Capítulo VI, os parâmetros aplicáveis à metodologia de supervisão das atividades que integram a cadeia de valor dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL engarrafado.
34. Para as **atividades a montante do retalho**, são definidos intervalos de valor (ou “margens comerciais”) representativos das características específicas das atividades e das particularidades intrínsecas do contexto nacional, os quais devem ser tomados como indicativos do funcionamento adequado do mercado. Estas margens são estabelecidas como frações dos custos de referência das atividades a montante do retalho.
35. Para a **atividade retalhista**, são definidos limiares de valor para cada uma das 4 métricas propostas, dentro dos quais, conforme previsto na proposta de Regulamento, se considera que os mercados estão a funcionar de forma regular e sem distorções aparentes.
36. Sem prejuízo dos comentários que a proposta de definição dos valores dos parâmetros possa suscitar à AdC, considera-se importante assegurar, desde logo, que as “margens comerciais” e os limiares de valor das 4 métricas reflitam as assimetrias de custos entre os diversos tipos

de operadores²⁰ e, no caso das atividades de retalho, as assimetrias regionais entre os postos de abastecimento de combustíveis líquidos rodoviários / pontos de venda de garrafas de GPL²¹.

37. Com efeito, a definição dos intervalos de valor deve acautelar a estrutura de custos específica dos diversos operadores, em particular os operadores de menor dimensão e/ou eventuais novos entrantes que podem, em determinados períodos, suportar custos mais elevados.
38. Por fim, a AdC considera que a revisão periódica e sistemática da metodologia de supervisão do SPN e dos seus parâmetros, proposta no Regulamento, contribui para aumentar o grau de aderência das “margens comerciais” e dos limiares de valor às condições reais de mercado (e.g., estrutura de custos, inflação), diminuindo assim a margem de erro na interpretação dos dados.

Deveres de prestação de informação pelos operadores

39. Para dar cumprimento à metodologia de supervisão, a proposta de Regulamento define, no Capítulo VII, um conjunto de informação a reportar periodicamente pelos operadores do SPN no Balcão Único de Energia, no qual se incluem as quantidades produzidas e vendidas e os preços médios praticados, em ambos os casos, desagregados por operador e tipo de produto.
40. A referida informação será utilizada pela ERSE para efeitos da comparação *ex-post* dos preços médios (ponderados) praticados pelos operadores em cada fase da cadeia de valor com os custos de referência, acrescidas das “margens comerciais”, estabelecidos *ex-ante*.
41. Neste contexto, a AdC considera que deveria ser ponderada a incorporação de informação sobre os descontos comerciais praticados pelos operadores grossistas e retalhistas (quantidades vendidas com desconto e preços médios praticados, líquidos de desconto), na medida em que os preços reais efetivamente praticados pelos operadores tendem a ser inferiores aos preços afixados ou tabelados pelos operadores, conforme concluído pela AdC nos seus Relatórios de 2017 e 2018.
42. Refira-se que os preços médios ponderados reportados pela DGEG à Comissão Europeia, para efeitos da publicação dos boletins semanais dos produtos petrolíferos, incorporam um valor médio de descontos praticado pelos operadores no mercado²². A utilização de uma metodologia *bottom-up* para determinar os PVP médios antes de impostos “eficientes” parece não captar o efeito dos descontos, razão pela qual se destaca a pertinência de ponderar a sua inclusão e eventual mecanismo de reporte a esse respeito.
43. A informação sobre os descontos comerciais praticados ao longo da cadeia de valor dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL engarrafado permitiria ajustar os PVP médios

²⁰ Os operadores presentes na atividade do retalho podem ser distinguidos segundo três tipologias: as empresas petrolíferas verticalmente integradas, os operadores independentes e as cadeias de supermercados. No GPL engarrafado, o número de intervenientes na comercialização retalhista é substancialmente maior, incluindo pequenos comercializadores

²¹ De acordo com dados públicos, existem mais de 3 000 postos de abastecimento em Portugal Continental e cerca de 50 000 pontos de (re)venda de garrafas de GPL em Portugal Continental.

²² *Vide* nota metodológica de reporte dos preços de Portugal, disponível em [Weekly Oil Bulletin \(europa.eu\)](http://www.europa.eu/WeeklyOilBulletin).

antes de impostos “eficientes” à dinâmica real de preços praticados no mercado nacional, reduzindo assim a margem de erro na interpretação dos dados.

Disponibilização de informação por parte da ERSE

44. A proposta de Regulamento em discussão pública inclui, no Capítulo VIII, um conjunto de informação a publicar mensalmente pela ERSE, no qual se inclui (i) os custos de referência e respetivos intervalos de “margens comerciais” de cada uma das atividades da cadeia de valor a montante do retalho, por tipo de produto petrolífero; e (ii) os PVP médios nacionais antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor, por tipo de produto petrolífero.
45. Não resulta claro para a AdC quais os benefícios que se pretendem alcançar com a divulgação pública destes elementos, na medida em que os dados em causa, dizendo respeito a referenciais de custo e margens, não têm pertinência para as escolhas dos consumidores e para a redução da assimetria de informação.
46. Adicionalmente, a divulgação desta informação suscita riscos para o funcionamento da concorrência na medida em que pode fornecer pontos focais de colusão entre operadores, o que fragiliza a eficácia do exercício de supervisão proposto no Regulamento e prejudica o objetivo que o diploma visa atingir.
47. Com efeito, considera-se que estes elementos devem servir apenas para efeitos do exercício de monitorização e supervisão *ex-post* da ERSE, salvaguardando que os operadores continuam a atuar num contexto de relativa incerteza e, conseqüentemente, a terem mais incentivos para atuarem de forma concorrencial no mercado.
48. Nesse sentido, **a AdC recomenda que seja ponderada a não disponibilização pública dos custos de referência e respetivos intervalos de “margens comerciais” de cada uma das atividades da cadeia de valor a montante do retalho, bem como dos PVP médios nacionais antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor.**

Súmula dos comentários e recomendações da AdC

- As medidas públicas extraordinárias com vista a conter a escalada de preços nos mercados de energia devem ser objetivas, proporcionais e não discriminatórias, sendo desenhadas de forma a minimizar as distorções na concorrência no mercado.
- Sem prejuízo dos desafios de curto prazo, a AdC destaca a importância de medidas alternativas, promotoras da concorrência no mercado. A este respeito, refiram-se as anteriores recomendações da AdC, como seja a relativa à importância de se assegurar o acesso a terceiros às infraestruturas logísticas críticas do SPN, de forma aberta, transparente e não discriminatória.
- Destaca-se a importância da modalidade de supervisão das atividades da cadeia de valor a montante do retalho (refinação, incorporação de biocombustíveis e logística primária), em particular atendendo a que a AdC havia identificado, nos seus Relatórios de 2017 e de 2018, um constrangimento concorrencial nesta fase da cadeia de valor, passível de condicionar a intensidade concorrencial nas atividades a jusante.
- Na alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º prevê-se a possibilidade de ser proposto um preço máximo de venda ao público para o produto petrolífero que apresente distorções de mercado. A este respeito, destacam-se os riscos que uma intervenção desta natureza pode trazer para a concorrência.
- Face à ausência de mais informação, não é possível à AdC tecer comentários sobre o tipo de intervenção proposto nas situações em que se verifique uma irregularidade nas atividades da cadeia de valor a montante do retalho.
- A definição dos intervalos de valor deve acautelar a estrutura de custos específica dos diversos operadores, em particular os operadores de menor dimensão e/ou eventuais novos entrantes que podem, em determinados períodos, suportar custos mais elevados.
- Não havendo uma proposta de operacionalização do limite temporal, não deixa a AdC de recomendar que a eventual fixação de preços ou margens máximas tenha uma duração tão curta quanto possível, vigorando o tempo estritamente necessário para corrigir as irregularidades detetadas.
- A revisão periódica e sistemática da metodologia de supervisão do SPN e dos seus parâmetros, proposta no Regulamento, contribui para aumentar o grau de aderência das “margens comerciais” e dos limiares de valor às condições reais de mercado.
- A incorporação de informação sobre os descontos comerciais praticados pelos operadores grossistas e retalhistas deve ser ponderada (“preços net”), de forma a reduzir a margem de erro da informação.
- A AdC recomenda que, dados os riscos para o funcionamento da concorrência e a eficácia do próprio mecanismo, se opte pela não disponibilização pública de informação relativa aos custos de referência e respetivos intervalos de “margens comerciais” de cada uma das atividades da cadeia de valor a montante do retalho, bem como dos PVP médios nacionais antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor.

23 de maio de 2022