

Comentários à proposta de parâmetros aplicáveis à metodologia de supervisão do Sistema Petrolífero Nacional a vigorar entre 2023 e 2025

1. Enquadramento

1. Em 31 de março de 2023, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) remeteu à Autoridade da Concorrência (AdC), para parecer, a proposta, que elaborou, de parâmetros aplicáveis à metodologia de supervisão do Sistema Petrolífero Nacional (SPN) a vigorar entre 1 de julho de 2023 e 31 de dezembro de 2025¹, nos termos do Regulamento n.º 1184/2022.
2. A proposta em apreço estabelece um conjunto de parâmetros aplicáveis à atividade de supervisão necessários para a aplicação da (i) metodologia de apuramento de custos de referência e margens; e da (ii) metodologia de supervisão do funcionamento dos mercados retalhistas dos combustíveis líquidos e do gás de petróleo liquefeito (GPL) embalado.
3. Nos termos do Regulamento n.º 1184/2022, a supervisão dos mercados dos combustíveis líquidos e do GPL embalado incide no preço de venda ao público antes de impostos (artigo 19.º). Essa supervisão é realizada com base na monitorização de quatro critérios, que visam medir o grau de funcionamento dos mercados (artigo 24.º).
4. No caso de incumprimento simultâneo dos quatro critérios, é considerado que o mercado em causa apresenta irregularidades no seu funcionamento. Nessa situação, a ERSE procede a (i) uma análise individual de cada atividade da cadeia de valor, avaliando os preços intermédios praticados com as metodologias dos custos de referência e das margens; (ii) uma proposta de atuação individualizada nas atividades a montante do retalho caso se verifiquem desvios nos preços intermédios; e (iii) no caso de ausência de irregularidades decorrentes da avaliação da alínea (i), a ERSE pode propor a aplicação de uma margem comercial agregada (artigo 27.º).
5. Desenvolvem-se, de seguida, comentários à proposta, numa ótica de promoção da concorrência e de maximização do bem-estar dos consumidores e numa perspetiva de contribuir para a melhoria do quadro regulatório.

2. Comentários da AdC

2.1. Considerações prévias

6. Como ponto prévio, reiteram-se alguns dos comentários da AdC, de 23 maio de 2022, à proposta de metodologia de supervisão da ERSE ao SPN², elaborada pela ERSE e submetida a consulta pública em 23 de fevereiro de 2022.
7. Primeiro, reitera-se 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

¹ Doravante designada “Proposta”.

² Ver [Comentários à proposta de metodologia de supervisão da ERSE ao SPN](#), emitidos em 23 de maio de 2022.

alternativas que possam atingir o mesmo objetivo de mitigar essas irregularidades em detrimento de uma medida de fixação de margens/preços máximos.

8. Atendendo aos riscos de distorção da concorrência associados a regimes de preços/margens máximos³, a AdC tem vindo a recomendar que se privilegie medidas promotoras das condições de concorrência, nomeadamente medidas de eliminação de barreiras à entrada ou à expansão⁴, ou medidas que minimizem as distorções à concorrência, como por exemplo, medidas direcionadas a consumidores vulneráveis (e.g., através da introdução de tarifas sociais).
9. Na eventualidade de se considerar necessária a imposição de margens máximas, considera-se relevante que a mesma seja mantida por um período limitado e que não ultrapasse o que é necessário para alcançar o objetivo de interesse económico geral prosseguido. Este entendimento encontra-se em linha com a jurisprudência comunitária⁵.
10. Segundo, reitera-se que se opte pela não disponibilização pública de informação relativa a 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 preços de venda ao público médios nacionais antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor.

2.2. Comentários específicos à proposta de parâmetros

2.2.1. Quanto à fundamentação dos valores propostos e ao período temporal da informação analisada

11. O exercício de fixação de parâmetros é crucial para a metodologia de supervisão do SPN estabelecida no Regulamento n.º 1184/2022. Com efeito, os parâmetros serão determinantes para o exercício de identificação de irregularidades e, no caso de ser definida a necessidade de fixação de uma margem máxima, influenciarão o valor da margem comercial agregada.
12. Nessa medida, e tendo em consideração que a proposta consubstancia o primeiro exercício de fixação de parâmetros, considera-se que a proposta beneficiaria de uma fundamentação mais aprofundada quanto às opções relativas aos parâmetros

³ Os riscos de distorção da concorrência podem traduzir-se, em particular: (i) na saída de operadores do mercado, se o preço máximo for demasiado baixo; e (ii) na utilização pelos operadores do preço máximo como ponto focal de coordenação de comportamentos, se esse preço exceder o preço gerado em concorrência. Ver, a título exemplificativo: (i) Parecer à proposta de fixação de margens máximas no GPL embalado em Portugal Continental; (ii) [Comentários à proposta de metodologia de supervisão do SPN](#), emitidos em 23 de maio de 2022; e (iii) [Comentários 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 garrafa](#), emitidos em 15 de setembro 2021.

⁴ A título ilustrativo, a AdC recomendou, em 2012 e em 2018, um conjunto de medidas direcionadas às subconcessões dos pontos de abastecimento nas autoestradas. Estas medidas foram desenhadas no sentido de incentivar a entrada de novos operadores na subconcessão de pontos de abastecimento em autoestrada cujo grau de concentração é significativamente mais elevado face às áreas fora de autoestradas. *Vide* AdC (2012) [Análise do impacto da introdução dos painéis de preços dos combustíveis nas auto-estradas](#); e AdC (2018) [Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#).

⁵ Ver, a título exemplificativo, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) no âmbito dos processos apensos C-473/17 e C-546/17, de 11 de abril de 2019.

definidos, em particular, no contexto da definição dos majorantes das margens comerciais da refinação dos vários produtos (i.e., gasolina IO95 simples, gasóleo simples, GPL propano e GPL butano), e para a opção de um valor igual para todos os produtos em análise. De igual modo, alguns outros valores, como sejam, o majorante das margens comerciais da incorporação de biocombustíveis e o limiar do coeficiente de variação das ofertas comerciais para os vários produtos beneficiariam de maior fundamentação.

13. Estes esclarecimentos são cruciais para avaliar a adequabilidade dos parâmetros aos objetivos prosseguidos com a supervisão do SPN e o seu impacto nas condições de concorrência no mercado.
14. Adicionalmente, a definição da maioria dos parâmetros afigura-se ser baseada, em larga medida, em informação relativa a 2022. A utilização de informação restrita temporalmente poderá acarretar um risco de as conclusões retiradas com base na mesma não serem representativas da realidade global, caso o período temporal em causa tenha características significativamente distintas face aos restantes períodos temporais. A este respeito, realça-se que o ano de 2022 foi caracterizado por um aumento significativo das cotações internacionais aplicáveis aos combustíveis líquidos e ao GPL embalado.
15. Nessa medida, recomenda-se que a ERSE pondere a inclusão de informação relativa a um período temporal mais alargado.

2.2.2. Quanto à supervisão das atividades da cadeia de valor a montante do retalho

16. No contexto do exercício de supervisão das atividades da cadeia de valor a montante do retalho (refinação, incorporação de biocombustíveis e logística primária), importa destacar que a AdC identificou constrangimentos concorrenciais, nos seus Relatórios de 2017⁶ e de 2018⁷.
17. Destaca-se, em particular, as preocupações sinalizadas no âmbito do acesso às instalações de receção, armazenamento e expedição de GPL cujo interesse público foi declarado pelo Governo, pertencentes à CLC – Companhia Logística de Combustíveis, S.A. (CLC), à Pergás – Armazenamento de Gás, A.C.E. (Pergás) e à Sigás – Armazenagem de Gás, A.C.E. (Sigás).
18. Com efeito, em maio de 2020⁸, a ERSE concluiu que o acesso às instalações da Pergás e da Sigás não estava operacionalizado e o acesso às instalações da CLC não era regido por condições transparentes e não discriminatórias.
19. A AdC destaca a importância de, no contexto de supervisão do SPN, se reavaliar o grau de eficácia e cumprimento do efetivo acesso por terceiros às instalações da CLC, da Pergás e da Sigás⁹. Este comentário encontra-se alinhado com o plano de atividades da

⁶ AdC (2017) [A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental](#).

⁷ AdC (2018) [Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#).

⁸ ERSE, “Análise do mercado de GPL embalado 2018-2020”, publicado em 31 de agosto de 2020.

⁹ AdC, [Parecer à proposta de fixação de margens máximas no GPL embalado em Portugal Continental](#), emitido em 8 de agosto de 2022.

ERSE para 2023¹⁰. Em particular, a ERSE prevê: (i) supervisionar os pedidos de acesso às instalações; e (ii) supervisionar os contratos estabelecidos, preços praticados e termos de utilização definidos no âmbito da utilização das instalações.

20. Adicionalmente, no contexto da supervisão *ex-post* da atividade de refinação, é de destacar que a importação dos derivados do petróleo continua a ser limitada no mercado nacional pelos constrangimentos suprarreferidos verificados ao nível das infraestruturas logísticas¹¹.
21. Assim, afigura-se relevante que a supervisão *ex-post* da atividade de refinação dos quatro produtos em causa seja efetuada de forma conjunta com a análise da evolução da importação dos derivados do petróleo.

2.2.3. Quanto aos parâmetros aplicáveis à metodologia de supervisão dos mercados retalhistas

22. Regista-se positivamente a introdução dos limiares máximos para os índices de concentração (Índice Herfindahl-Hirschman - IHH)¹², a partir dos quais o mercado em causa será considerado muito concentrado. Tal está em linha com as melhores práticas nacional e internacional¹³, ao nível da aferição dos níveis de concentração de mercados.
23. Quanto ao critério de variabilidade das ofertas comerciais no retalho, a proposta prevê um limiar mínimo (20%) para o coeficiente de variação das ofertas comerciais no retalho dos combustíveis líquidos e do GPL embalado¹⁴, a partir do qual será considerado que o mercado em causa estará a funcionar de forma regular.
24. A este respeito, importa, em primeiro lugar, notar que, per se, o grau de dispersão dos preços poderá não sinalizar necessariamente, nem ausência, nem presença de concorrência num determinado mercado.
25. Com efeito, em termos teóricos, alguma da literatura económica aponta para que, em mercados concorrenciais, a dispersão de preços será tanto menor quanto maior a intensidade de pesquisa¹⁵. Ou seja, se alguns operadores venderem a preços baixos e a intensidade da pesquisa for elevada, então a dispersão de preços tenderá a diminuir¹⁶. Nessa medida, uma dispersão de preços reduzida não sinalizará, *per se*, irregularidades num mercado concorrencial.
26. No contexto do setor dos combustíveis, existem alguns resultados na literatura empírica que apontam para que a dispersão de preços tende a ser menor em áreas

¹⁰ Ver [Plano de atividades e orçamento da ERSE para 2023](#).

¹¹ Ver capítulo 2.2.3.

¹² Ver capítulo 5.1.2 da proposta.

¹³ Ver "Linhas de orientação para a análise económica de operações de concentração", da AdC, e "Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas", da Comissão Europeia (CE), respetivamente.

¹⁴ Ver capítulo 5.2 da proposta.

¹⁵ Por outras palavras, quanto maior a fração de consumidores informados.

¹⁶ Ver, entre outros, Chandra, Ambarish, & Mariano Tappata. "Consumer search and dynamic price dispersion: an application to gasoline markets." *The RAND Journal of Economics* 42.4 (2011): 681-704; Pennerstorfer, D., Schmidt-Dengler, P., Schutz, N., Weiss, C., & Yontcheva, B. (2020). Information and price dispersion: Theory and evidence. *International Economic Review*, 61(2), 871-899; Noel, Michael D., & Hongjie Qiang. "The role of information in retail gasoline price dispersion." *Energy Economics* 80 (2019): 173-187.

geográficas com um maior número de pontos de abastecimento¹⁷ e quando os preços estão a aumentar (por força da maior intensidade de pesquisa por parte dos consumidores)¹⁸. Adicionalmente, alguns estudos empíricos associados à venda a retalho de gasolina concluem que a dispersão de preços é sensível à composição do tipo de pontos de abastecimento (e tipo de operador) num determinado mercado local¹⁹.

27. Nessa medida, a dispersão de preços poderá ser sensível ao número de empresas e sua composição no mercado, à heterogeneidade das empresas, à elasticidade preço-procura, à evolução dos preços, entre outros.
28. Contudo, o coeficiente de variação proposto para avaliar o critério de variabilidade das ofertas comerciais no retalho inclui diversos graus de agregação, nomeadamente ao nível do território nacional. Esta agregação poderá afetar o grau informativo do critério em causa para sinalizar irregularidades.
29. Alerta-se ainda para o facto de não se poderem excluir reações estratégicas dos operadores aquando da introdução/alteração de regulação no mercado. *In casu*, não se pode excluir que os operadores venham a internalizar, nas suas estratégias de preço, a metodologia de supervisão do SPN em apreço e, em particular, o indicador, o limiar definido e a respetiva direção desse limiar para aferição do critério de variabilidade das ofertas comerciais. Os operadores poderão procurar estratégias de preço que aumentem a dispersão de preços (e.g. através de um aumento de preços em determinados pontos de abastecimento), com o objetivo de minimizar a probabilidade de uma intervenção administrativa de fixação de margens máximas.
30. Mais se nota que a definição de um limiar mínimo de 20% para o coeficiente de variação a partir do qual o mercado estará a funcionar de forma regular poderá não ser compatível com o objetivo subjacente à disponibilização pública de “preços eficientes”. Com efeito, um alinhamento de preços dos vários operadores em torno dos “preços eficientes” poderia sinalizar uma irregularidade de acordo com o indicador e limiar definido para aferir o critério de variabilidade de ofertas comerciais.
31. Nessa medida, recomenda-se que se repondere a utilização do critério de variabilidade de ofertas. Caso se opte pela sua manutenção, recomenda-se que se reconsidere a respetiva agregação.
32. Em particular, caso a informação de base possibilite, importaria considerar uma maior desagregação, por exemplo, por área geográfica, por tipo de ponto de abastecimento²⁰ e/ou tipo de operador²¹.

¹⁷ Barron, John M., Beck A. Taylor, & John R. Umbeck. "Number of sellers, average prices, and price dispersion." *International Journal of Industrial Organization* 22.8-9 (2004): 1041-1066.

¹⁸ Lewis, M. S., & Marvel, H. P. (2011). When do consumers search?. *The Journal of Industrial Economics*, 59(3), 457-483.

¹⁹ Lewis, M. (2008). Price dispersion and competition with differentiated sellers. *The Journal of Industrial Economics*, 56(3), 654-678.

²⁰ Por exemplo, postos de abastecimento localizados em autoestradas e outros postos de abastecimento.

²¹ A título exemplificativo, empresas petrolíferas verticalmente integradas, cadeias de supermercados e/ou hipermercados e outros operadores.

33. Com efeito, a AdC, no seu Relatório de 2018 sobre combustíveis líquidos rodoviários, mostrou que, em 2016, existiam diferenças de preços médios entre as diferentes regiões em Portugal Continental. Conforme referiu a AdC no seu Relatório, “[e]stas diferenças de preços entre as diversas regiões podem relacionar-se com uma diversidade de fatores, como sejam, a estrutura de mercado retalhista de cada região, o volume de vendas de cada região, as preferências locais de consumo, a elasticidade preço da procura local, entre outros aspetos”²².
34. Acresce que a informação de base dos indicadores propostos pela ERSE não incluirá informação sobre os descontos praticados pelos operadores. Os preços médios de combustíveis retirados do Balcão Único da Energia e utilizados para calcular o coeficiente de variação e o desvio padrão, correspondem aos anunciados pelos operadores nos pórticos. Dessa forma, os preços utilizados não incluirão os descontos comerciais praticados pelos operadores²³, podendo subestimar a variabilidade de ofertas.
35. Nessa medida, e na impossibilidade de a ERSE ter acesso aos descontos médios dos operadores, considera-se pertinente que esta limitação e o seu eventual impacto na aferição da variabilidade das ofertas comerciais no retalho sejam tidos em consideração na definição do limiar para o coeficiente de variação.
36. Adicionalmente, mantendo-se o critério de variabilidade de ofertas, recomenda-se que se pondere a inclusão de outros indicadores, sugeridos na literatura económica, para aferição da dispersão de preços num determinado mercado. A utilização desses indicadores, no seu conjunto, poderá assegurar maior robustez ao exercício de supervisão. A título ilustrativo, para além do coeficiente de variação, a literatura sugere, entre outros, os seguintes indicadores: (i) a diferença entre o preço médio e o preço mais baixo observado num determinado dia e mercado e (ii) a diferença entre os dois preços mais baixos num determinado mercado²⁴. Neste contexto, uma análise mais detalhada permitirá (i) melhor compreender os resultados do mercado no que diz respeito ao critério da variabilidade das ofertas comerciais e (ii) no caso de se identificar alguma irregularidade, melhor compreender se existem medidas alternativas mais bem direcionadas ou suficientes para solucionar o problema em causa.

²² Cf. AdC (2018) [Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#), p. 58.

²³ Cf. boletins mensais de combustíveis e de GPL embalado da ERSE, como por exemplo, o [Relatório Mensal de Supervisão dos preços do GPL engarrafado - maio de 2023](#).

²⁴ Baye, M. R., Morgan, J., & Scholten, P. (2006). Information, search, and price dispersion. *Handbook on economics and information systems*, 1, 323-375.

Principais comentários à proposta de parâmetros aplicáveis à metodologia de supervisão do SPN a vigorar entre 1 de julho de 2023 e 31 de dezembro de 2025

1. Reiteram-se as recomendações da AdC no seu contributo de maio de 2022. Em particular, recomenda-se que (i) se privilegiem medidas promotoras da concorrência em alternativa a um regime de preços/margens máximos e que (ii) não se disponibilize publicamente informação relativa a custos de referência, "margens comerciais" e preços "eficientes".
2. A proposta beneficiaria de uma fundamentação mais aprofundada quanto aos parâmetros e às opções metodológicas adotadas, tendo em consideração que a proposta consubstancia o primeiro exercício de fixação de parâmetros.
3. Considera-se que a proposta beneficiaria de considerar informação relativa a um período temporal mais alargado, no sentido de robustecer o exercício de definição dos parâmetros.
4. No contexto da supervisão do SPN, recomenda-se a reavaliação das condições de acesso e utilização das instalações declaradas de interesse público.
5. Regista-se positivamente a adoção das melhores práticas nacional e europeia no que respeita ao limiar máximo para os índices de concentração de mercados.
6. Quanto ao critério de variabilidade de ofertas comerciais no retalho:
 - a. Recomenda-se que se repondere a utilização do critério de variabilidade de ofertas.
 - b. Caso se opte pela sua manutenção:
 - i. Recomenda-se uma maior desagregação do indicador (e.g., por área geográfica ou por tipo de ponto de abastecimento).
 - ii. Na impossibilidade de se ter acesso aos descontos dos operadores, considera-se relevante que o seu eventual impacto na aferição da variabilidade das ofertas comerciais no retalho seja tido em consideração na definição do limiar para os indicadores utilizados.
 - iii. Numa ótica de reforçar a robustez do exercício de supervisão, recomenda-se que se considere a utilização de indicadores alternativos ao coeficiente de variação, sugeridos na literatura económica, para aferição da dispersão de preços.

19 de maio de 2023