

I. Introdução:

1. Tendo presentes a Proposta de Regulamento e o seu respetivo Documento Justificativo, consideramos que os mesmos carecem de algum enquadramento prévio, designadamente no que se refere aos desenvolvimentos ocorridos anteriormente ao Decreto-Lei n.º 5/2018, de 2 de fevereiro, que estabelece os critérios definidores do processo de receção, devolução e troca de garrafas utilizadas de gás de petróleo liquefeito (GPL), bem como os termos de comercialização obrigatória de gás de petróleo liquefeito engarrafado nos postos de abastecimento de veículos rodoviários, em concreto quanto ao Regulamento n.º 109/2016, de 18.01.2016, ENMC - Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, EPE.

2. Então e agora, a DECO considera como essenciais três princípios que devem ser assegurados num regulamento relativo aos procedimentos de trocas de garrafas de GPL. A saber: deve o regulamento assegurar a não discriminação de consumidores neste processo: deve assegurar a não perda de direitos dos consumidores relativamente às cauções já pagas; deve o regulamento assegurar a necessidade de prevenir o açambarcamento, prevendo simultaneamente mecanismos que não constituam barreiras à entrada.

Os dois primeiros princípios, bem como a clara menção de não-existência de encargos adicionais para o consumidor, encontram-se salvaguardados no Decreto-Lei n.º 5/2018, de 2 de fevereiro.

No entanto, tem esta Associação reservas quanto à forma como é prevenido o açambarcamento, e, sobretudo o risco de criação de barreiras à entrada de novos operadores, com a conseqüente cristalização do mercado.

II. Comentários na generalidade:

1. Antes de mais, notamos a ausência de uma caracterização do mercado, a nível macro, quanto à sua dimensão e dispersão, com um enquadramento sobre os intervenientes que se encontram registados através do balcão único, o que facilitaria uma análise mais sustentada relativamente à cadeia de valor.

2. Este é um mercado em que a prestação de caução, aquando da primeira compra de garrafa é uma prática de décadas, ou seja, o ativo circulante de garrafas é propriedade do operador e está valorizado através de uma caução por cada garrafa em mercado.

Num mercado maduro e com uma tendência de decréscimo, com a progressiva expansão de redes de gás natural e alguma eletrificação de consumos associados aos mesmos fins que os do gás engarrafado, a concorrência ocorre através da mobilidade inter-marcas e não por uma expansão do número de consumidores deste tipo de energia.

Quer isto dizer que, neste âmbito, a entrada de novos operadores em mercado e o inerente investimento em parque circulante, deve estar assegurado em condições de equidade face aos atuais operadores.

O processo de troca em que o ativo não se encontre valorizado, o que ocorrerá no caso de novos entrantes, obrigados a trocar garrafas próprias por ativos de terceiros, não está valorizado no sistema à luz desta proposta. Com efeito, o novo operador fica na posse de garrafas de terceiros e com uma obrigação de as devolver de acordo com o estabelecido no regulamento, sem qualquer valor de garantia sobre o seu parque circulante, ao contrário dos operadores já estabelecidos.

Esta omissão do regulamento é contrária a qualquer critério de racionalidade económica a considerar por parte de potenciais interessados na entrada neste mercado, constituindo em si mesmo, uma barreira à entrada.

3. Para além desta perversidade, advém o potencial risco, também não desprezável, de um desaparecimento dentro do sistema das garrafas de novos operadores que não estarão valorizadas. Um risco que o anterior regulamento minimizava através da existência do mecanismo da “Contraprestação pecuniária de Serviço de retorno”.

Esta questão foi, aliás, objeto de estudo e de análise aprofundada pela Autoridade da Concorrência (AdC), a qual, num relatório de 2017 sobre “A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental”, referiu que: “A logística das garrafas vazias, na medida em que dependa da troca de garrafas entre concorrentes, pode também funcionar como uma barreira à entrada, caso não se previna efetivamente o açambarcamento de garrafas. Um operador novo entrante, com um parque de garrafas mais pequeno, dependerá de terceiros concorrentes para receber as garrafas vazias que permitirão dar continuidade ao reenchimento e comercialização de novas garrafas. O regulamento ENMC n.º 109/2016 – Trocas de Garrafas de GPL visa efetivamente prevenir o açambarcamento e retenção de garrafas de marcas concorrentes. Na medida em que a eficácia global desse regulamento está pendente de decisão judicial, tal situação cria um potencial elemento de incerteza regulatória para novos entrantes.” (pág. 4)

4. A presente proposta de regulamento apresenta um quadro conceptual que visa acompanhar os fluxos logísticos já existentes, baseado no conceito de “parques de armazenamento de garrafas identificados - parques de armazenamento ou instalações de armazenamento e enchimento de garrafas de GPL, existentes no território nacional, devidamente licenciados, propostos pelos proprietários das garrafas e identificados pela ERSE, que, nos termos do presente regulamento, operacionalizam o processo de troca de garrafas de GPL”.

Consideramos positiva e meritória a abordagem, um vez que se pretende minimizar o impacto decorrente deste processo na cadeia logística e consequentes implicações económicas adversas (entenda-se custos), que necessariamente seriam imputadas ao consumidor. No entanto, entendemos que carece de clarificação o processo de aprovação e critérios a ponderar por parte da ERSE quanto aos parques que venham a ser propostos.

5. Ainda neste âmbito, e porque o regulamento se aplica aos proprietários de garrafas que atualmente operam no mercado, será importante que a distribuição geográfica dos referidos parques seja ponderada de molde a poder acolher novos entrantes sem constituir em si mesma uma barreira à entrada.

Conforme exposto no documento justificativo, coexistem neste mercado operadores de diferentes dimensões (absolutas e em termos abrangência territorial), com cadeias logísticas diferenciadas e ainda, embora sem enquadramento no documento supracitado, um número de pontos de venda que a ENMC estimou ser superior a 50.000.

Consideramos fundamental, por isso, neste processo em que o foco de supervisão é particularmente incisivo num elemento da cadeia mais a jusante (parques de armazenamento de garrafas identificados), que o mesmo contemple uma maior monitorização da cadeia a montante, sob o risco de, não o fazendo, se potenciar o açambarcamento de garrafas ou eventual desaparecimento. Concretizando, numa cadeia logística de elevada capilaridade e com uma disposição piramidal, o controle mais rigoroso próximo do topo e menos acutilante na base é um risco não despidendo para os efeitos que se visa prevenir: açambarcamento e desaparecimento de garrafas.

III. Comentários na especialidade:

Artigo 3.º:

De forma a clarificar o mecanismo de troca de garrafas GPL, não dando assim qualquer margem a interpretação distinta, consideramos que à redação proposta para o n.º 2 deste artigo deverá ser aditada a afirmação “nos termos estabelecidos no artigo 5.º”.

Assim, e em conformidade com a redação do Decreto-Lei n.º 5/2018, de 2 de fevereiro, não será possível outra interpretação que não a de que, na troca de garrafa pelo consumidor junto dos comercializadores retalhistas, os segundos são obrigados, incondicionalmente, a receber qualquer garrafa usada de GPL comercializada em Portugal, no âmbito da operação de troca por garrafa equivalente, independentemente da respetiva marca, não estando a operação sujeita a qualquer pagamento ou prestação de caução por parte do consumidor ou do retalhista.

Artigo 6º:

Consideramos que seria positivo que constasse desta norma o poder da ERSE de designar parques de armazenamento de garrafas identificados sempre que considere que os indicados pelos proprietários das garrafas não se adequem à cobertura territorial ou dimensão idealizada para a concretização deste sistema.

Artigo 9.º:

Consideramos que o inventário consolidado referido no n.º 5 desta norma, que deverá ser coerente com o definido no número anterior, deve ser comunicado ao regulador através do balcão único ou em formato eletrónico adequado.

Artigo 10.º:

Na sequência do comentário anterior, consideramos que no n.º 5 deste artigo 10.º, a troca de informação em apreço se deve aplicar igualmente à informação designada na alínea a) do n.º 1. A informação constante no balcão único deve permitir ao regulador dispor de uma visão holística sobre o sistema, não restrita aos inventários dos parques

identificados. Na presente proposta este é, em nosso entender um ponto de vital importância, uma vez que a capacidade agregada de armazenamento nos pontos a montante dos parques identificados é substancial e a não existência de informação sobre o seu inventário partilhada com o regulador pode configurar um risco não desprezível de açambarcamento que o atual regulamento visa prevenir.