



Exmo Senhor
Presidentes da
ERSE

Data: 23 de maio de 2022

N. Refª : PARC-000023-2022

Assunto: 106ª Consulta Pública - Regulamento de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

Tendo tido conhecimento da consulta pública acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

Dados Pessoais

(Ana Cristina Tapadinhas)

I – Comentários na generalidade

A proposta de “*Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional*” apresenta algumas lacunas de base que importa esclarecer, quanto ao âmbito de aplicação e clarificação de conceitos, com impacto na apreciação global do documento em consulta:

1. O documento não especifica o seu âmbito geográfico de aplicação, existindo substanciais diferenças entre os regimes jurídicos em vigor em Portugal continental e os que vigoram nas regiões autónomas, bem como nas competências específicas atribuídas aos governos regionais. O mercado nacional de combustíveis rodoviários e GPL engarrafado é substancialmente diferente neste aspeto, pelo que importa clarificar esta matéria quanto à aplicabilidade total, parcial ou não aplicação, do presente regulamento em parte do território nacional.
2. É mencionada, quer na metodologia, quer no articulado, a possibilidade de fixação de preços máximos de venda ao público. A Lei habilitante (Lei n.º 69-A/2021 de 21 de outubro) não prevê esta possibilidade, mencionando explicitamente no ponto 8, do artº 3, “Independentemente da declaração de situação de crise energética prevista nos números anteriores, por razões de interesse público e por forma a assegurar o regular funcionamento do mercado e a proteção dos consumidores, podem ser fixadas, excecionalmente, **margens máximas em qualquer uma das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público** dos combustíveis simples ou do GPL engarrafado.” Os conceitos de “margem máxima” e “preço máximo de venda ao público” são substancialmente diferentes, não podendo ser usados indistintamente.
3. Assinalamos a ausência de um quadro sancionatório nos documentos em apreciação.

4. Os documentos são omissos quanto à delimitação temporal em que, eventuais definições excepcionais de margens máximas podem vigorar e da necessária reavaliação das circunstâncias que podem determinar esta intervenção.

Concordando com a metodologia aditiva para construção do PVP final, não deixamos de assinalar a necessidade de calibração da presente proposta, prévia à entrada em vigor. A abordagem teórica definida deve acautelar a necessidade de incorporação de ajustes face a eventuais desvios originados por insuficiências metodológicas, nomeadamente quanto a fatores que sendo exógenos e não considerados na metodologia em apreço, possam determinar referenciais desadequados. Neste contexto, assinalamos a exclusão de algumas matérias importadas, sobretudo biocombustíveis, que podem não estar refletidas no cabaz de referência e como tal determinar um preço referência distinto do que se pretende aferir.

Ainda no âmbito da abordagem aditiva, com uma construção de preço final “bottom up”, assinalamos as claras insuficiências no apuramento da componente de retalho. Para esta componente da cadeia de valor, o apuramento do referencial é realizado por inferência, agregando diversas componentes sem qualquer detalhe, num mero fecho de contas entre o somatório da cadeia de valor a montante e o PVP final apurado. Esta mistura de abordagens, e a falta de detalhe no apuramento dos custos de retalho não permitem a necessária precisão sobre as características e custos diversos dos operadores atuantes nesta componente.

A materialidade da componente retalho no preço final é distinta entre os combustíveis líquidos (cerca de 23%) e o GPL engarrafado (a rondar os 60%). Conforme patente no documento em apreciação, a organização e capilaridade do retalho diferem substancialmente entre estas duas fontes energéticas.

A metodologia aditiva deve ser estendida integrando referenciais de custos para postos de venda de combustíveis rodoviários de diferentes tipologias, nomeadamente os ditos “low-cost”, de cadeias de distribuição alimentar, operados por companhias de bandeira ou detidos por companhias de bandeira mas operados por distribuidores. Esta diferenciação é vital para que não se apure um valor único, e que não reconheça os custos intrínsecos de cada tipologia de operador que serão variáveis em função do poder negocial e volume de combustível que abastecem. A simplificação no apuramento do valor de referência neste elo da cadeia, é um enorme risco para o consumidor, no sentido em que pode limitar a oferta destes bens em localizações mais remotas ou onde a intensidade concorrencial é menor, por não estarem a ser considerados elementos que podem distinguir a operação comercial nestes locais.

Acresce ao referido no parágrafo anterior a situação do retalho de GPL engarrafado, com uma cadeia mais longa, conforme descrita no documento metodológico. A existência de distribuidores de 1ª ou 2ª linha, integrados indistintamente, de acordo com a metodologia proposta na componente retalho acresce em cada uma das iterações, custos ao produto final. Defendemos a existência de uma metodologia que abranja de forma autónoma, pelo menos, esta fase inicial do retalho.

Se no caso dos combustíveis rodoviários se estima a existência de cerca de 3000 postos de venda ao público, já no GPL engarrafado os números podem aproximar-se dos 50000 pontos de venda. Neste segundo caso, uma significativa parte dos pontos de venda enquadram-se numa definição de comércio tradicional, em que a comercialização de GPL engarrafado é uma atividade subsidiária. Ainda assim, é esta capilaridade e densidade de pontos de venda que garante o acesso físico a um produto que, por lei, está equiparado a serviço público essencial. Importa desta forma enquadrar na metodologia, métricas que permitam tipificar, ainda que por estudos de amostragem, os custos de referência para estes operadores.

Não contemplada na metodologia, e fulcral para espelhar a situação de mercado, a assimetria regional de preços é uma realidade reconhecida nos relatórios sobre estes

mercados produzidos pela ERSE, e confirmados por estudos realizados pela DECO. De notar que a nível nacional existe um desvio tipicamente superior a 6% entre o PVP final entre a região com o preço médio mais baixo e o mais elevado, especificamente no GPL engarrafado. O rigor no apuramento do custo de referência deve desta forma considerar esta realidade, sob o risco de tratar de forma igual, ao estabelecer um valor único nacional, realidades diferentes e por consequência estabelecer um referencial não aderente à estrutura de custos no mercado, com risco de cessação de atividade por parte de agentes que comercializam GPL engarrafado de forma subsidiária.

Não presente na metodologia, e que determinará o apuramento de preços de referência, o desfasamento entre os preços de matéria-prima – particularmente significativo no GPL engarrafado, e o PVP final. A longa cadeia de valor do GPL engarrafado, com uma forte componente de aprovisionamento, enchimento e distribuição não se coaduna com uma rápida transmissão de sinais de preço ao consumidor. Historicamente existe um hiato temporal superior a 2 meses entre uma determinada tendência nos mercados grossistas e o seu reflexo junto do consumidor. Deve o presente regulamento considerar este facto e refletir na metodologia o seu apuramento.

No que concerne à divulgação de informação por parte da ERSE, somos de sugerir a inclusão de indicadores que permitam aferir a dispersão de preços por tipologia de postos de abastecimento (no caso dos combustíveis líquidos), maior detalhe dos custos de retalho e especificação de desvios regionais face aos valores médios apurados.

II – Comentários na especialidade

Artº 19, ponto 2. – Assinala-se, no âmbito da abordagem aditiva adotada o não contemplar da parcela “Outros” nos deveres de prestação de informação periódica por parte da ERSE. Sem esta parcela, não será possível aferir na plenitude o PVP apurado através da metodologia proposta.

Artº 19, ponto 4. – Para efeitos de monitorização, e pela relevância que representam no mercado, deve o presente regulamento integrar as garrafas de gás propano G110 – T5. Conforme explicitado na “ANÁLISE DE MERCADO DE GPL EMBALADO 2018-2020”, publicado pela ERSE em maio de 2020, *“As mais vendidas no mercado nacional são as garrafas metálicas G26 e G110 (com capacidades de 26 litros e 110 litros, respetivamente).”*.

Artº 27, ponto 1, alínea c) – considerarmos que esta redação extravasa o determinado pela Lei 69-A/2021. Na mesma, está claramente definido o âmbito de aplicação – “criar a possibilidade de fixação de margens de comercialização máximas para os combustíveis simples e para o GPL engarrafado”, acrescentando que as margens máximas podem ser fixadas em “qualquer uma das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público”. Nesta alínea prevê-se que não existindo evidência de incumprimento dos valores determinados pela metodologia em apreciação pode, ainda assim, ser determinado um PVP máximo. É a antítese do que se quer determinar e fatalmente este teto máximo – a que nos opomos e sublinhamos a não conformidade - não terá o mesmo impacto em toda a cadeia de valor, dando azo a exercício de posições negociais desiguais e com potencial impacto no acesso dos consumidores aos bens em causa.

Artº 31 – Consideramos a metodologia de supervisão do retalho incompleta ao não considerar critérios de análise referentes à diferenciação de preços a nível regional, em particular no aplicável ao GPL engarrafado, bem como não contemplando um indicador de assimetria de distribuição de preços por tipologia de operador. Será relevante a inclusão de ambos os indicadores, por forma a acautelar e dar visibilidade a segmentos distintos do mercado no momento de definição dos valores dos parâmetros a aplicar.

Artº 33, ponto 1 – O prazo de revisão periódica deve ser inferior a 3 anos, em particular durante os primeiros de vigência do atual regulamento. A complexidade do atual exercício, recomenda que numa primeira fase de implementação e solidificação da metodologia se preveja desde já uma revisão anual que poderá ser estendida, posteriormente, para prazos mais alargados.