

106ª Consulta Pública ERSE

Regulamento de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

Comentários Galp

23/05/2022

ÍNDICE

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA GALP NA CONSULTA PÚBLICA.....	3
COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS	4
A. Oportunidade e motivação da consulta	4
B. Adequação da proposta à organização do setor	6
C. Proposta de Regulamento	7
C.1. Mecanismo de monitorização	7
C.2. Mecanismo de avaliação e intervenção.....	8
D. Disponibilização de informação.....	9
E. Entrada em vigor	9

Introdução e enquadramento da participação da Galp na Consulta Pública

A Galp, enquanto grupo integrado de Energia, atua como operador integrado no Sistema Petrolífero Nacional (SPN), estando presente, através de diferentes empresas, em toda a cadeia de valor do setor, nomeadamente nas atividades de aprovisionamento, refinação, logística e retalho, quer de combustíveis líquidos, quer de GPL.

A Galp atua no setor também a nível internacional e em atividades a montante das identificadas na consulta pública, numa ótica *"from well to wheel"*.

Enquanto participante ativo no SPN, a Galp agradece o lançamento da consulta pública.

Consideramos que existem riscos significativos de que uma regulamentação desta natureza crie disrupções negativas no mercado comprometendo a livre concorrência e venha a limitar a amplitude de ofertas competitivas no mercado em geral ou em mercados localizados acabando por prejudicar o consumidor que pretende defender.

A imposição de limites à fixação de preços pelos retalhistas poderá levar à saída de operadores de mercado, à incapacidade de importação de produtos fundamentais, à redução de postos de abastecimento ou rede de revenda ou simplesmente à ausência de produto para fornecer aos consumidores. A médio prazo poderá resultar num mercado enfraquecido com consequências para a economia portuguesa.

Assim, consideramos fundamental que se obtenha um consenso alargado sobre eventuais mecanismos a implementar e que estes assegurem que qualquer intervenção é precedida de confirmação objetiva, completa e ajustada às condições de mercado, de que existe um fundamento de interesse público que justifique uma excecional limitação da liberdade económica.

Em qualquer caso, a Galp considera necessário deixar expresso que considera inadequados quer o enquadramento da intervenção, quer o modelo de supervisão proposto.

Sem prejuízo do anterior, enquanto *stakeholder* ativo e comprometido com o SPN, participámos ativamente na preparação da Pronúncia submetida pela APETRO, subscrevendo os comentários de detalhe nela incluídos, que damos aqui como reproduzidos e que consideramos deverem ser tidos em conta na versão final do regulamento em discussão.

Apresentamos neste documento um conjunto de reflexões adicionais de caráter estratégico sobre a racionalidade, oportunidade e princípios base da proposta de regulamento.

Comentários e contributos

A. Oportunidade e motivação da consulta

O sector petrolífero em Portugal, em particular nos mercados dos combustíveis líquidos e GPL, tem demonstrado, ao longo dos anos, ser concorrencial, com a presença de múltiplos agentes com diferentes políticas comerciais, como aliás a própria ERSE reconheceu no estudo¹ que realizou em 2020 sobre o mercado dos combustíveis líquidos rodoviários. Não existem indícios de qualquer funcionamento irregular desses mercados. Ao invés, o respetivo desempenho sempre se revelou, como ficou confirmado ao longo de sucessivos anos de supervisão, perfeitamente coerente com aquilo que é normal no funcionamento de mercados abertos e maduros, em regime de livre concorrência.

A Galp reconhece que se observa um momento de particular turbulência na atividade económica, com especial ênfase nos mercados energéticos, em que se têm observado picos de preços nos diferentes produtos, onde se inclui o petróleo e os seus derivados, resultando desta situação a necessidade de proteger os consumidores de produtos energéticos.

Visando a proposta de regulamento apresentar soluções de aplicação concreta da alteração introduzida no regime do SPN pela Lei nº 69-A/2021, de 21 de outubro – que estabeleceu, *“independentemente da declaração de situação de crise energética”*, a possibilidade de, excecionalmente, por portaria, serem fixadas margens máximas *“por razões de interesse público e por forma a assegurar o regular funcionamento do mercado e a proteção dos consumidores”* –, caberá à ERSE encontrar a forma mais equilibrada de conciliar os objetivos da lei, através de recomendações dirigidas ao Governo assentes numa adequada análise de mercado e numa suficiente identificação e justificação do interesse público e da excecional necessidade das medidas, com a defesa da livre economia de mercado e concorrência, basilares no ordenamento jurídico e instrumentais também eles (ou principalmente eles) ao normal funcionamento dos mercados e ao benefício dos consumidores.

Numa apreciação objetiva, não consideramos que esta proposta vá de encontro a essa necessidade de equilíbrio ou sequer cumpra os pressupostos ditados pelo regime do SPN, podendo distorcer gravemente o regular funcionamento de todo o setor – que desde sempre tem operado em regime de mercado livre -, diminuindo a concorrência entre agentes e, assim, prejudicando os mesmos consumidores que se propõe defender.

¹ “Análise do mercado de combustíveis líquidos rodoviários 2018-2020”, outubro 2020

Com efeito, antecipamos que os critérios de monitorização propostos pela ERSE e a criação de um mecanismo para a fixação de preços máximos, com características de permanência e sem sujeição a critérios de interesse público, excecionalidade ou temporalidade, se tornem, na prática, *indicadores continuados* de preços e de margem/custo aos quais os agentes de mercado irão sistematicamente aderir por receio de espoletar medidas de intervenção. O setor passará a funcionar, na prática, com base em *preços e custos regulados*, o que é contrário ao enquadramento definido para a sua organização e funcionamento, que promove expressamente o regime de preços livres (DL n.º 31/2006, artigo 10º), e contrário ao fim que se pretende atingir – o regular funcionamento do mercado. Entre outros problemas, estar-se-ia a criar, numa ótica da racionalidade económica, um desincentivo à diversificação de ofertas, à postura desafiante no mercado e, no fundo, à competitividade, com inevitáveis desvantagens para a inovação e os consumidores.

Adicionalmente, notamos que, talvez também motivado pela excecional situação económica que estamos a atravessar, se sobrepõem os regimes de monitorização e supervisão do setor. Consideremos, por exemplo a Lei nº 10-A/2022, de 28 de abril, que estabelece sobre a ERSE obrigações adicionais de publicação de informação relativa a preços de combustíveis. Consideramos que não pode deixar de existir um maior distanciamento entre o contexto conjuntural do setor e aquilo que parecem medidas avulsas que em pouco poderão contribuir para a melhoria desta conjuntura. Quaisquer medidas devem ser sujeitas a um processo alargado de consulta e preferencialmente deverão ser propostas assegurando o necessário distanciamento temporal de eventos excecionais.

Aliás, cremos ser de salientar que, na maioria dos países europeus, a presente situação de crise energética e tendência altista dos preços tem sido endereçada numa lógica de apoio ao consumidor, nomeadamente através de medidas de intervenção na carga fiscal e auxílios públicos, evitando-se os enormes riscos de perturbação que apresentam a introdução de restrições no mercado livre, em particular ao nível da formação dos preços. Talvez não surpreendentemente, nos países em que ocorreram intervenções governamentais com fixação de preços máximos (Bélgica, Croácia, Eslovénia e Hungria), o resultado foi o oposto ao desejado, originando impactos negativos na sustentabilidade das operações de mercado e, em casos limite, na segurança de abastecimento.

A Galp é intrinsecamente defensora do regime de mercado, acreditando que este tem, em si mesmo, as melhores soluções para situações excecionais. Consideramos que o mercado de combustíveis em Portugal tem demonstrado ser resiliente, concorrencial e competitivo, pelo que a sua capacidade de resposta à presente crise não deve ser minorizada. Pelo contrário, intervenções casuísticas, estabelecidas administrativamente, muito provavelmente não atenderão à realidade e serão, antes, disruptoras do equilíbrio existente.

No enquadramento anterior, e reiterando as reservas formais e de fundo que podem ser suscitadas a respeito das soluções preconizadas, ao nível do respetivo enquadramento legal, entendemos importante, nesta ocasião, salientar algumas preocupações especiais num plano mais económico e de mercado. As mesmas não poderão, porém, ser interpretadas como uma manifestação de acordo, quer às propostas constantes da consulta a que ora se responde, quer a qualquer tipo de solução ajustada que possa vir a ser proposta. Quaisquer novas soluções terão de ser avaliadas como um todo, no contexto do sistema, e sempre sujeitas aos apropriados juízos de legalidade, tanto a nível interno como a nível europeu.

B. Adequação da proposta à organização do setor

Consideramos importante destacar que a maioria dos agentes a atuar no SPN, nacionais e internacionais, adota, nas suas atividades, planeamento e estratégias comerciais, uma lógica sequencial e integrada das suas operações, uma vez que se trata de operadores integrados, presentes nas diversas fases da cadeia de valor.

A metodologia proposta pela ERSE, ao pretender destacar e analisar separadamente cada segmento da cadeia de valor e, dentro destes, detalhar as respetivas “subcomponentes” de custo/preço, peca por ignorar a lógica de um negócio que lhe está muitas vezes subjacente. Com efeito, ao basear a análise na segregação de atividades, a proposta cria constrangimentos ao modelo de negócio que as diferentes empresas presentes no mercado pretendam adotar.

Adicionalmente, muitas das atividades que a ERSE se propõe regular operam em contextos não nacionais, mas internacionais existindo não só exportação e importação de produtos, mas também entrada e saída de agentes do mercado. Ora, sujeito às medidas propostas o mercado português ficará consideravelmente menos atrativo para a participação de alguns agentes podendo levar a saídas ou limitando entradas.

Como exemplo óbvio do anterior, note-se os diferentes regimes fiscais que se observam no mercado ibérico que conduzem, já hoje, a uma evidente distorção, com prejuízo direto para Portugal, pela menor cobrança de impostos verificada, face à opção dos consumidores – consciente e compreensível – de abastecer em Espanha, quando possível. A introdução de novos constrangimentos regulatórios em Portugal, à partida um mercado comparativamente de menor dimensão, apenas agravará a incerteza e retirará competitividade ao mercado nacional e aos seus agentes. Nesta questão, não se deve aliás limitar a discussão do impacto na competitividade apenas ao setor energético, considerando a relevância deste em toda a economia nacional. Deste modo, numa lógica de defesa da economia, bem-estar e emprego, consideramos que o modelo proposto contém riscos relevantes.

Consideramos que alguma tentativa de intervenção, se decidida, deverá especialmente atender à dimensão limitada do mercado nacional, bem como à sua excentricidade geográfica, as quais terão de ser tidas em conta de modo a evitar comparações com realidades profundamente distintas, que não podem servir de referencial. Em particular, eventuais exercícios de *benchmarking* que venham a ser conduzidos para definição de “custos e/ou margens de referência” (conceitos que, em qualquer caso, num mercado aberto são de construção especialmente discutível) deverão ser efetuados com o maior cuidado e reserva, fazendo assentar quaisquer juízos numa rigorosa identificação daquilo que é comparável e daquilo que não o é.

Face ao exposto, conclui-se, uma vez mais, que as medidas em discussão poderão gerar obstáculos à promoção da concorrência e associada eficiência de mercado.

C. Proposta de Regulamento

C.1. Mecanismo de monitorização

Como forma de avaliar o regular funcionamento do mercado a ERSE propõe a monitorização de 4 indicadores: (i) o nível de concentração do mercado grossista, (ii) o nível de concentração do mercado retalhista, (iii) o grau de diferenciação das ofertas comerciais no mercado retalhista; e (iv) o grau de resposta dos PVP médios nacionais ao comportamento das cotações no mercado internacional.

Num comentário imediato, consideramos que a tentativa de aferir o regular funcionamento de mercados complexos como o dos combustíveis líquidos e o do GPL engarrafado, em particular se se pretende analisar toda a cadeia de valor, apenas com base em 4 indicadores revela-se simplista e nunca poderá representar de forma adequada a realidade destes mercados.

A ERSE propõe que o desvio de apenas um dos indicadores dos intervalos considerados adequados despolete uma avaliação de todas as atividades da cadeia de valor do setor. Desde logo, consideramos esta abordagem demasiado simplista ao não reconhecer que podem existir desvios de curto prazo que dificilmente justificarão uma completa avaliação do setor e potencial disrupção associada. Em segundo lugar, esta abordagem revela-se excessiva no seu âmbito, abrindo a porta a intervenções desnecessárias. Por exemplo, não é claro o que poderá justificar que possa haver intervenção em atividades que não o retalho quando o indicador “nível de concentração do mercado retalhista” não cumprir os limites pré-definidos.

Consideramos que ao não existir uma ligação clara entre os indicadores de monitorização e as atividades que podem ser alvo de intervenção quando um desses indicadores falha poderá promover um excesso de regulação.

Consideramos que nesta questão específica a proposta deverá ser profundamente alterada, reconhecendo a complexidade do sistema, derivada da multiplicidade e diversidade dos elementos da cadeia de valor, e a ausência de mecanismos (“*checks and balances*”) que permitam, nomeadamente, identificar situações extraordinárias, evitando intervenções excessivas e inadequadas.

C.2. Mecanismo de avaliação e intervenção

Quando é identificado um desvio em um dos 4 indicadores de monitorização (novamente reiteramos que consideramos este *trigger* excessivo), a ERSE propõe que seja realizada uma análise a todas as atividades da cadeia de valor do SPN. É proposto que essa análise assente na comparação das margens ou custos praticados pelas empresas com valores de referência apurados pela ERSE, de acordo com metodologias diversas.

Ao procurar impor agora, em pleno ciclo da vida útil dos ativos, limites de rentabilidade a investimentos realizados em regime de mercado, fundamentados pela realidade económica dos agentes que promoveram esses investimentos na altura da sua realização, a ERSE propõe, na prática, uma expropriação do património desses agentes, sem uma compensação adequada. Não encontramos paralelo para tal proposta, sendo que, em situações de início de intervenção regulatória, as empresas não se devem ver condicionadas na utilização dos seus ativos e na recuperação da rentabilidade que anteciparam quando da decisão de realização desses investimentos.

Notamos ainda que, também aqui, à semelhança do já apontado ao mecanismo de monitorização, dificilmente os critérios propostos pela ERSE irão conseguir representar a complexidade das diferentes atividades do SPN, em particular da sua mecânica interna e intrínseca de formação de preços e decisões de aprovisionamento, que são influenciados por diferentes estratégias, pelos ambientes nacional e internacional e, como já referido, pelo carácter integrado da maioria dos operadores. Novamente, frisamos que exercícios *apressados* de *benchmarking* conduzirão a resultados não representativos da realidade do mercado nacional -

Adicionalmente, enquanto comentário transversal, quer ao mecanismo de monitorização, quer ao mecanismo de avaliação e intervenção, a proposta de regulamento prevê a consulta ao Conselho para os Combustíveis, para a definição dos parâmetros regulatórios quantitativos (artigo 32º). Neste particular, entendemos que todos os valores apresentados na proposta de regulamento são apenas *ilustrativos*, não devendo sequer ser considerados como "indicativos" da ordem de grandeza que virão a assumir, dado que a sua quantificação terá de ser adequadamente justificada na proposta a apresentar aquele Conselho.

Sem prejuízo do anterior, consideramos que os diversos agentes e operadores do SPN deverão também ter a possibilidade de emitir opinião prévia sobre estes parâmetros, como aliás é prática nos setores elétrico e do gás, se não mesmo alvo de consulta pública. Por forma a promover a transparência e não discricionariedade do processo, a obrigatoriedade de consulta aos diferentes *stakeholders* do SPN deve ser explicitada no regulamento.

D. Disponibilização de informação

A proposta prevê que, para que a metodologia de supervisão proposta seja operacionalizada, os diversos operadores do SPN passem a prestar à ERSE informação adicional à que hoje prestam. Prevê-se ainda a informação que a ERSE irá obrigatoriamente divulgar ao mercado.

Quanto à informação a disponibilizar pelos operadores, reconhecemos a utilidade que o acesso à mesma tem para uma eficaz monitorização do setor. No entanto, deverá ser sempre assegurada a estrita minimização e confidencialidade dos dados fornecidos. Não podemos deixar de destacar que estas novas rotinas de reporte e associada complexidade operacional implicarão custos adicionais para os agentes que necessariamente serão refletidos nas suas ofertas comerciais.

No que toca à informação periódica a divulgar pela ERSE, alertamos que a divulgação da informação nos moldes propostos, em particular nos casos em que apenas existe um operador no mercado, como é o caso da atividade de Refinação, parece excessiva, podendo comprometer a competitividade da operação dos agentes nacionais no contexto internacional. Não obstante reconhecermos a necessidade de transparência no funcionamento da metodologia de supervisão proposta, terá que ser assegurado que não são reveladas informações comercialmente sensíveis.

E. Entrada em vigor

Do anterior, cremos que resultará evidente, quer pela necessidade de definição cuidada e participada dos parâmetros regulatórios, quer pela acrescida complexidade operacional que será imposta aos agentes do SPN, que a ERSE deverá conceder um prazo suficientemente alargado entre a aprovação do Regulamento e a entrada em vigor do mesmo, por forma a prevenir alguma disrupção do funcionamento de mercado.