

CONSULTA PÚBLICA 106

RELATÓRIO

Regulamento de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

SETOR COMBUSTÍVEIS E GPL



ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	1
2	HABILITAÇÃO LEGAL E COMPETÊNCIA ERSE/ENSE	3
2.1	Habilitação Legal.....	3
2.2	Competências da ERSE e da ENSE, E.P.E.....	6
3	COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE	9
4	DISPOSIÇÕES E PRINCÍPIOS GERAIS	12
4.1	Âmbito geográfico de aplicação	12
4.2	Limitações temporais para as propostas de intervenção administrativa no mercado	13
4.3	Conceito de ‘Margens Comerciais’	14
4.4	Entrada em Vigor.....	15
5	CADEIA DE VALOR - CUSTOS DE REFERÊNCIA E MARGENS DE COMERCIALIZAÇÃO	16
5.1	Refinação.....	16
5.2	Incorporação de Biocombustíveis	19
5.3	Logística Primária	24
5.4	Preço de Venda ao Público antes de impostos.....	28
6	SUPERVISÃO DO MERCADO RETALHISTA	34
7	DEFINIÇÃO E REVISÃO DE PARÂMETROS	40
8	PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO	43
9	COMENTÁRIOS E OBSERVAÇÕES DA ERSE	47

1 INTRODUÇÃO

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) submeteu a consulta pública, nos termos dos n.ºs 1 a 4 do artigo 10.º dos seus Estatutos, o Regulamento e a Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional (SPN).

As propostas apresentadas visaram estabelecer uma metodologia para a definição de Custos de Referência para o SPN, operacionalizar as competências da ERSE nos termos da Lei n.º 69-A/2021, monitorizando o SPN com base nos custos de referência suprarreferidos, e regulamentar os deveres de prestação de informação por parte dos intervenientes do SPN, bem como os deveres de publicação de informação relevante sobre o setor por parte da ERSE, nos termos do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro.

Durante a consulta pública, que decorreu entre 23 de fevereiro e 23 de maio de 2022, para além dos pareceres do Conselho para os Combustíveis, a ERSE recebeu comentários e sugestões de diversas entidades, designadamente de entidades públicas, empresas do setor, associações do setor do GPL Canalizado e associações de consumidores.

As entidades que remeteram comentários no âmbito da consulta pública foram as seguintes:

- Conselho para os Combustíveis;
- ABA - Associação de Bioenergia Avançada;
- ANAREC - Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis;
- APETRO - Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas;
- APPB - Associação Portuguesa de Produtores de Biocombustíveis;
- AdC - Autoridade para a Concorrência;
- CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal;
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor;
- ENSE-E.P.E. - Entidade Nacional para o Setor Energético;
- Galp Energia S.A.;
- Gas4ALL;
- Rubis Energia Portugal S.A.

Adicionalmente, foram remetidos comentários por uma pessoa singular, doravante designado por consumidor.

Nos capítulos seguintes apresentam-se os comentários referentes à habilitação legal, bem como os comentários efetuados na Generalidade e um detalhe dos temas que mereceram mais comentários e sugestões de melhoria, nomeadamente relativos ao âmbito geográfico de aplicação do Regulamento, à limitação temporal para as propostas de intervenção administrativa no mercado, ao conceito de margens comerciais, à entrada em vigor do Regulamento, à metodologia dos custos de referência propostos para cada fase da cadeia de valor, à supervisão do mercado retalhista, à definição e revisão dos parâmetros e à prestação de informação pelos operadores e pela ERSE.

Adicionalmente, e sobre alguns pontos mais específicos do Regulamento de Supervisão do SPN, estes serão endereçados individualmente no capítulo 9 deste documento.

2 HABILITAÇÃO LEGAL E COMPETÊNCIA ERSE/ENSE

2.1 HABILITAÇÃO LEGAL

Em sede de comentários, foi questionada a competência da ERSE, por ausência de norma habilitante, para a aprovação dos documentos sob consulta pela APETRO e pela Rubis Energia Portugal.

No entendimento da APETRO, a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, determina apenas a competência regulamentar da ERSE para a fixação de margens máximas, não para preços máximos, incluindo a nível do retalho, o que o Regulamento proposto vem a estabelecer. Tal competência também não resulta nem dos Estatutos da ERSE, nem da Lei n.º 5/2019, de 11 de janeiro, ou do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro. Nessa medida, inexistindo norma habilitante, a APETRO considera que o Regulamento proposto é ilegal por vício de violação de lei e consubstancia uma intromissão da ERSE na prática e logística dos operadores, em desrespeito pelo imperativo da livre iniciativa privada. O direito de iniciativa económica configura um direito análogo a direitos, liberdades e garantias, estando a sua afetação sujeita a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (violação do princípio da reserva de lei).

Por seu turno, a Rubis Energia Portugal entende que a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, não confere habilitação à ERSE para fixar margens máximas e, por conseguinte, para aprovar a Metodologia ou o Regulamento, conferindo-lhe apenas intervenção como “assessor técnico” do Governo. Do mesmo modo, considera não resultar do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, qualquer atribuição de competência para a ERSE aprovar qualquer regulamento ou metodologia que regule a imposição de margens máximas, ao contrário do que acontece, por exemplo, com o Decreto-Lei n.º 33/2022, de 14 de maio (mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica, onde se prevê competência regulamentar da ERSE). Por fim, refere que a competência para a regulação de preços através da definição de margens comerciais também não resulta dos Estatutos da ERSE.

Analisado o quadro legal aplicável, e os argumentos invocados pelas interessadas, a ERSE apenas pode concluir pela sua competência regulamentar.

Em primeiro lugar, cumpre referir que se revela inequívoco, da letra dos novos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, que a ERSE é competente para propor ao Governo a fixação de margens máximas. A ERSE não tem competência para as fixar, nem nunca o Regulamento colocado em consulta o previu. Também resulta de forma clara que a fixação de margens máximas por portaria dos

membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da energia está dependente de proposta da ERSE. Ora, este poder atribuído à ERSE decorre, naturalmente, da competência de supervisão do SPN que legalmente lhe está atribuída e que lhe permite conhecer as condições de funcionamento do setor e as suas particularidades. Nessa medida, caso as circunstâncias o exijam, a ERSE propõe a fixação de margens máximas, em cumprimento dos deveres previstos nos seus Estatutos. Para o fazer, a ERSE tem de consultar a AdC, cujo parecer não é vinculativo (artigo 91.º, n.º 2 do CPA), e justificar a sua proposta.

Em segundo lugar, o âmbito da Consulta Pública n.º 106 restringe-se à definição de normas regulamentares e de uma metodologia de supervisão do SPN. Esta definição decorre, intrinsecamente, da própria competência de supervisão legalmente atribuída à ERSE e da garantia de transparência associada, o que aliás se encontra explicitado no preâmbulo da proposta de Regulamento.

Com efeito, a ERSE, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 3.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, na sua redação atual, tem competência para a regulação e supervisão dos setores do gás de petróleo liquefeito (GPL), dos combustíveis derivados do petróleo e dos biocombustíveis. Os poderes de regulação e supervisão estão genericamente elencados no artigo 11.º dos Estatutos.

A dimensão das competências de supervisão da ERSE, na esfera do SPN, é detalhada nas alíneas a), b) c), d) e g) do n.º 3 do artigo 3.º dos Estatutos, nas quais é explicitamente estabelecido o acompanhamento dos mercados de crude e de derivados de petróleo, a monitorização da logística do setor, a proteção dos consumidores, a prestação de informação, bem como as tarifas de acesso a infraestruturas de armazenamento, de distribuição e de comercialização. Todas estas dimensões são fundamentais para uma adequada regulação do setor, promovendo a eficiência das atividades que nele decorrem.

Para além das atribuições referidas, o Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, determina que:

- I. A ERSE, no âmbito do exercício das competências de supervisão e em matéria de proteção dos consumidores, está vinculada ao princípio da transparência, ficando obrigada a comunicar às entidades competentes irregularidades detetadas, divulgar resultados de auditorias e a disponibilizar informação aos consumidores, no seu site, de informação sobre preços de venda e referência dos combustíveis e do GPL engarrafado, e a respetiva metodologia de cálculo dos preços de referência (artigo 23.º-B);
- II. Compete à ERSE a supervisão das atividades do SPN e do acesso às infraestruturas referidas nos artigos 24.º e 24.º-B, sendo que esta atribuição visa, sem prejuízo das competências da ERSE,

“contribuir para o exercício das atividades do SPN em termos objetivos, transparentes e não discriminatórios, promovendo a satisfação das obrigações de serviço público e emitindo para esses efeitos a necessária regulamentação” (artigo 25.º);

- III. No que respeita à supervisão do funcionamento do SPN, a ERSE dispõe de poderes de fiscalização do cumprimento das disposições do Diploma e de regulamentação complementar (artigo 40.º, n.º 1, al. a)).

Por sua vez, os sujeitos intervenientes no SPN¹ estão vinculados ao dever de prestação de informação, para efeitos da supervisão do setor. Essa vinculação resulta do disposto no n.º 1 do artigo 24.º-C do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro –, devendo, nos termos n.º 3 do mesmo artigo, as obrigações inerentes ser definidas em regulamento da ERSE, após consulta ao Conselho para os Combustíveis –, e bem assim do regime previsto na Lei n.º 5/2019, de 11 de janeiro.

Nessa medida, importa à ERSE, no estrito cumprimento da legislação em vigor, procedimentalizar a sua atividade de supervisão, bem como estabelecer as obrigações dos operadores e os seus deveres de transparência. As propostas apresentadas vão nesse sentido, sendo que o âmbito da atuação da ERSE e sua competência ficaram expressamente identificados nos documentos sujeitos a consulta pública.

Adicionalmente, por força das competências cometidas à ERSE nos termos da Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, que “cria a possibilidade de fixação de margens de comercialização máximas para os combustíveis simples e para o GPL engarrafado”, os deveres de prestação de informação e o princípio da transparência são reforçados. Tanto assim que a Lei n.º 10-A/2022, de 28 de abril, vem exigir a recolha de informação pela ERSE para a poder divulgar trimestralmente através de um relatório relativo à formação dos PVP dos combustíveis.

Neste paradigma, torna-se desta forma essencial recolher informação, alguma dela não disponível no Balcão Único da Energia (como por exemplo a valorização das transações do aparelho refinador), e, sobretudo, compará-la. Assim, por elo da cadeia de valor, tornou-se necessário estabelecer *proxys* de custo abrangentes, aos quais acrescem ‘margens comerciais’ para depois comparar com a realidade nacional. A habilitação legal e as competências atribuídas à ERSE são instrumentais para poder propor margens máximas.

¹ Conforme as alíneas a) a e) do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro.

Tendo informação dos agentes (que pode exigir, como já referido) ou dados em resultado da realização de auditorias e fiscalizações, verificando que as margens são excessivas, a ERSE, nos termos 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, deve propor a fixação de limites máximos em “qualquer uma das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público”, o que reflete a abrangência do exercício regulatório de supervisão desta Entidade Reguladora.

Importa salientar que a transparência na atividade de supervisão da ERSE traz previsibilidade aos mercados e, sobretudo, permite, designadamente, a discussão sobre os modelos de construção de preços, referenciais de custo, ‘margens comerciais’, bem como ausculta os *stakeholders* na metodologia de supervisão e nos parâmetros a ela aplicados.

Importa, também, assinalar que a Lei n.º 69-A/2021 mantém que os preços devem resultar de um regime de mercado e que a intervenção, por limitação de preços ou margens, deve ter um carácter temporário de forma a mitigar eventuais falhas de mercado.

A metodologia de supervisão da ERSE procura estar atenta a estes princípios e ser compatível com um mercado concorrencial, com diversidade de ofertas, com a proteção os consumidores, promovendo a eficiência e salvaguarda do equilíbrio económico-financeiro dos operadores.

Assim, procura-se clarificar, na redação final do Regulamento, que está em causa a proposta de definição de margens máximas. Não se olvida, porém, que a soma das diferentes componentes comerciais da cadeia de valor, embebidas as margens máximas, resulta, naturalmente, em preços máximos.

Face ao exposto, encontra-se devidamente fundamentada a habilitação legal da ERSE para a aprovação dos documentos sob consulta.

2.2 COMPETÊNCIAS DA ERSE E DA ENSE, E.P.E.

Outro aspeto mencionado de forma generalizada refere-se à sobreposição de funções entre a ERSE, o regulador setorial, e a ENSE, E.P.E. com atribuições de fiscalização sob o setor da energia, que, por força da Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, publica “preços de referência”.

Sobre essa *aparente* sobreposição de funções, sublinha-se que os ‘preços de referência’ foram introduzidos pela Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, no contexto da introdução da comercialização obrigatória de

combustíveis simples, procurando um reforço de transparência, sem qualquer correspondência formal em termos de intervenção no mercado por fixação de ‘margens comerciais’. Essas competências foram adstritas então à Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis (ENMC), entidade que tinha competências sobre o setor petrolífero e derivados do petróleo em Portugal, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

A metodologia subjacente à definição de preços de referência pela ENMC dependia, nos termos da lei, de consulta ao Conselho Nacional para os Combustíveis. Esta consulta, nos termos regulamentados pela ENMC, tinha uma periodicidade semestral².

Essa competência da ENMC, afigura-se-nos, no entanto, suscetível de ter sido derogada por força do artigo 174.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que aprovou a Lei do Orçamento de Estado para 2017) e pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69/2018, de 27 de agosto:

- a) As competências que cabiam à Unidade de Produtos Petrolíferos da agora ENSE, E.P.E., onde se incluía a publicação dos preços de referência, foram transferidas para a ERSE;
- b) A ENSE, E.P.E. deixou de dispor do Conselho Nacional para os Combustíveis (tal disposição Estatutária foi revogada), que nos termos legais (e até regulamentares) sempre teria de ser consultado;
- c) No diploma do SPN, a competência para publicação de preços (artigo 23.º-B do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro) passou por lei posterior a ser atribuída à ERSE;
- d) Além disso, por força do Decreto-Lei n.º 57-A/2018, de 13 de julho, foi a ERSE que: (i) passou a ter competências Estatutárias de regulação na matéria (ii) passou a ser dotada do Conselho para os Combustíveis.

Em todo o caso, com relevância determinante, a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, veio introduzir uma alteração de paradigma. Com efeito, o referido Diploma tornou claro que a abordagem às ‘margens comerciais’, por elo da cadeia de valor, tem subjacente uma avaliação por parte do regulador setorial, que vai muito para além de um reforço de transparência.

² Regulamento do Mecanismo de Cálculo e Publicação de Preços de Referência, datado de 28 de abril de 2017.

A necessidade de rever integralmente o modelo de supervisão do SPN torna-se inevitável, e essa obrigação não é outorgável a outra entidade que não o regulador setorial, a ERSE, por força dos seus Estatutos e pelo disposto na Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro. De resto, neste novo paradigma, deixa de ser aceitável um sistema no qual um ‘preço de referência’, obtido por *benchmark* nacional, se compare precisamente à realidade nacional.

Neste âmbito, torna-se oportuno rever a forma de prestação de informação. No Regulamento de Supervisão do SPN, e correspondente metodologia, deve ser estabelecido o nível de informação necessária para a operacionalização do modelo de supervisão, adotando-se como plataforma o Balcão Único da Energia. Desta forma, são evitadas situações de duplo reporte que onerem desadequadamente os operadores.

3 COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE

A maioria dos *stakeholders* reagiu à proposta de Regulamento de Supervisão do SPN com algumas reservas, enfatizando o risco de que uma intervenção no mercado por fixação de ‘margens comerciais’ máximas poder, no limite, ter um efeito perverso e não atender ao interesse dos consumidores.

De entre as contribuições que versaram sobre esta matéria, a Autoridade da Concorrência (**AdC**) aponta o risco de se fixarem margens muito altas, promovendo uma convergência para preços mais elevados do que os que existiriam sem intervenção no mercado. Em sentido oposto, a fixação de margens baixas teria como feito potencial a saída de operadores do mercado, em particular os de pequena dimensão, com impactos negativos de curto-prazo na concorrência.

Vários *stakeholders* apontam que as ‘margens comerciais’ deverão ter uma abordagem aderente a custos reais, evitando-se desta forma que a sua aplicação resulte em preços artificiais, com prejuízo para os consumidores ou que coloquem em causa o equilíbrio económico-financeiro dos operadores. A ERSE subscreve essa preocupação, assumindo que as ‘margens comerciais’ devem ser caracterizadoras do tecido empresarial do setor, sem prejuízo de serem promotoras da eficiência dos vários intervenientes.

Como reação generalizada, a fixação de ‘margens comerciais’ máximas teria de ser muito bem ajustada e ter um período de implementação mínimo, devendo a sua implementação estar subordinada a um elevado nível de clareza e transparência. No entender da ERSE, esta questão é fundamental, tendo sido uma das principais motivações para a proposta de Regulamento de Supervisão do SPN. A Consulta Pública que agora se encerra foi mais um instrumento de participação e reforço da transparência nesta matéria.

Importa também assinalar, como já anteriormente referido, que o legislador determinou, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, a possibilidade de fixação de margens máximas pelo Governo, sob proposta da ERSE e ouvida a AdC. A possibilidade de fixação e a limitação temporal encontram-se vertidas nas normas em vigor.

Neste sentido, a ERSE, por imperativo legal e no exercício das competências legalmente lhe são atribuídas, não poderá deixar de propor margens máximas quando considerar reunidos os respetivos pressupostos económicos.

A ERSE tem presente que qualquer proposta quanto ao valor de margem máxima implica um exercício de ponderação aturada, sopesando os diferentes valores que merecem tutela, incluindo, assim, as preocupações manifestadas pelos *stakeholders*, para além do que a Lei impõe sempre a audição da AdC.

Por último, a decisão cabe ao Governo. O próprio procedimento, o número de entidades envolvidas e a sua natureza são instrumentais à mitigação dos riscos apontados que, ainda assim, foram considerados pelo legislador não prevaletentes face ao risco de disfuncionalidade dos preços dos mercados de combustíveis e de GPL.

A APETRO sublinha ainda que devem ser acauteladas as boas práticas da indústria, enfatizando o efeito das margens de câmbio e conversões de unidades, bem como devem ser considerados não apenas os preços de pórtico, mas também os preços reais que resultam da política de descontos dos operadores.

Foi opinião manifestada por diversos *stakeholders* que o Regulamento de Supervisão do SPN introduz, tal como a metodologia proposta, grande complexidade, com benefícios pouco claros. Noutros momentos das suas contribuições, são levantadas questões relativamente à forma demasiado genérica com que certos assuntos são tratados, sugerindo uma maior densificação das matérias regulamentadas.

Com efeito, a ERSE reconhece que a proposta de Regulamento de Supervisão do SPN foi um exercício complexo, no qual importa gerir a simplificação de um tema muito abrangente, por forma a fomentar a participação de todos, mantendo ainda assim o rigor que estas matérias requerem.

A participação dos *stakeholders*, por via do Conselho para os Combustíveis, permite acomodar da melhor forma a incontornável dicotomia simplificação/rigor que estas matérias suscitam. Importa também sublinhar que este regulamento é um novo instrumento, com revisões sucessivas, cuja evolução no sentido de uma maior densificação deverá ser gradual e em função da maturidade de regulação do SPN.

A **AdC** refere que o Regulamento de Supervisão do SPN (e bem assim a metodologia) não elimina alguns dos grandes constrangimentos ao funcionamento do mercado dos combustíveis líquidos e GPL embalado, nomeadamente o acesso à logística primária e ao aprovisionamento de derivados de petróleo em condições verdadeiramente concorrenciais. Este aspeto, associado ao elevado grau de concentração nas atividades a montante do retalho, poderá “estar na base da adoção de uma metodologia de supervisão *ex-ante* assente no apuramento de custos de referência individualizados, com base em referenciais de mercado e acervos de informação relevante”.

A **DECO** e a **ENSE** alertam para a ausência de um quadro sancionatório no contexto das matérias objeto do Regulamento de Supervisão do SPN.

Neste âmbito, importa assinalar o objeto do presente Regulamento, que se traduz na definição de uma metodologia de supervisão da ERSE e o seu modo de atuação face as competências que lhe são cometidas

por força da Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, com as alterações introduzidas ao artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, salvaguardando o cumprimento dos princípios de transparência, nos termos do artigo 23.º-B do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro. A operacionalização é, por definição, administrativa. A tutela sancionatória dos deveres de prestação de informação, para além do previsto na Lei n.º 5/2019, de 11 de janeiro, tem de ser introduzida por lei.

4 DISPOSIÇÕES E PRINCÍPIOS GERAIS

4.1 ÂMBITO GEOGRÁFICO DE APLICAÇÃO

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

Na proposta submetida pela ERSE a Consulta pública não foi feita qualquer referência ao âmbito geográfico de aplicação do Regulamento de Supervisão do SPN.

Com efeito, nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores vigora um regime de preços máximos de venda ao público para a gasolina simples IO95 e para o gasóleo rodoviário, revistos periodicamente, de acordo com fórmula previamente fixada em peça legislativa dos Governos Regionais dessas Regiões Autónomas.

Na Região Autónoma dos Açores vigora igualmente um regime de preços máximo do gás butano, o mais usado, sendo os valores aplicáveis definidos pelo Governo Regional.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

É assinalado pelo **Conselho para os Combustíveis**, pela **APETRO** e pela **DECO** que a proposta da ERSE é omissa no que respeita ao âmbito geográfico de aplicação, entendendo estes *stakeholders* que a aplicação da metodologia proposta não se restringe ao território de Portugal Continental, e que, não sendo este o caso, deverá ser clarificado no Regulamento de Supervisão do SPN que disposições teriam aplicação nas Regiões Autónomas.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE entende as preocupações manifestadas, e esclarece que o âmbito de aplicação do Regulamento de Supervisão do SPN se aplica, por ora, a Portugal Continental, considerando as competências cometidas atualmente aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Neste sentido, foi adicionada disposição na versão final do articulado do Regulamento de Supervisão do SPN, no sentido de delimitar o seu âmbito geográfico de aplicação a Portugal Continental.

4.2 LIMITAÇÕES TEMPORAIS PARA AS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA NO MERCADO

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta de Regulamento de Supervisão do SPN é omissa relativamente a durações de eventuais propostas de intervenção administrativa que possam vir a ser endereçadas pela ERSE ao Governo, no que respeita a regimes de margens máximas, previsto nos termos da Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A **AdC** recomenda que uma eventual fixação de preços ou margens máximas tenha uma duração tão curta quanto possível, devendo vigorar pelo tempo estritamente necessário para corrigir as irregularidades observadas no funcionamento de mercado.

O **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** sugerem que o Regulamento de Supervisão do SPN seja claro no que respeita a durações de eventuais propostas de intervenção administrativa que possam vir a ser endereçadas pela ERSE ao Governo, no que respeita a regimes de margens máximas, previsto nos termos da Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro.

Também a **DECO** e a **Gas4All** referem que a metodologia e a proposta de articulado são omissas no que respeita à delimitação temporal da fixação de eventuais margens máximas, e da necessária reavaliação das circunstâncias que podem determinar uma intervenção neste sentido.

DECISÃO DA ERSE

Conforme previsto nos n.ºs 3 a 4 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, a fixação de margens máximas é da competência do Governo, sob proposta da ERSE e ouvida a AdC. No n.º 5 do mesmo preceito é definido o carácter temporal limitado das medidas que vierem a ser implementadas. Cabe, assim, ao Governo a decisão final sobre as intervenções administrativas que possam vir a ocorrer por via da aplicação do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, bem como a sua delimitação temporal.

Nessa sede, que não a do presente procedimento regulamentar, deve ser avaliada e decidida a limitação temporal como referido nos comentários. Essa decisão cabe, como referido, ao Governo.

Considerando as competências da ERSE e o âmbito da proposta de Regulamento de Supervisão do SPN, não enquadrado diretamente no disposto no artigo 8.º Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, a questão colocada em sede de comentários não cabe no objeto desta proposta regulamentar.

4.3 CONCEITO DE ‘MARGENS COMERCIAIS’

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta de Regulamento de Supervisão do SPN refere que as ‘margens comerciais’ são estabelecidas como um multiplicador dos ‘custos de referência’.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

O **Conselho para os Combustíveis** solicita maior clareza nos conceitos, tornando mais claro o recorte entre “fixação de preços” ou ‘margens máximas’. A **ANAREC** refere “que não se devem confundir estes conceitos” solicitando uma revisão do articulado do Regulamento de Supervisão do SPN. A **DECO** reforça que os conceitos de “margem máxima” e “preço máximo de venda ao público” são substancialmente distintos, não devendo ser usados indistintamente.

A **APETRO** apresenta reservas relativamente ao facto de as ‘margens comerciais’ serem estabelecidas como um percentual dos ‘custos de referência’. Tratando-se de *commodities* com oscilações de preço muito acentuadas, poder-se-ão obter margens comerciais muito pouco estáveis, o que poderá não refletir as estruturas de custo das atividades, também pautadas por custos fixos não relacionáveis com indexações a *commodities*.

O **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** também salientam que a metodologia deve ser “radicar, precisamente, no apuramento dos custos reais de cada atividade relevante”.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE concorda com a necessidade de clarificação de conceitos, tendo alterado o Regulamento de Supervisão do SPN em conformidade.

Os custos reais fazem parte da metodologia, porém, terá que existir um termo de comparação diferenciado – os ‘custos de referência’ afetados pelas ‘margens comerciais’.

Importa, em todo o caso, sublinhar que os preços são compostos por somatórios de várias parcelas, as quais incluem ‘custos de referência’ e as ‘margens comerciais’. Assim, as regras aplicáveis à definição de cada uma das parcelas, embora autónomas, afetam, logicamente, a formação do preço final. Nessa medida, embora os conceitos de ‘preço’, ‘custos de referência’ e as ‘margens comerciais’ estejam, por natureza, fortemente acoplados e interdependentes, não deixam de constituir conceitos distintos e aferíveis autonomamente.

4.4 ENTRADA EM VIGOR

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A ERSE propõe que o Regulamento de Supervisão do SPN entre em vigor no dia a seguir à sua publicação no Diário da República.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

O **Conselho para os Combustíveis** considera pouco prudente que o Regulamento de Supervisão do SPN entre em vigor no dia a seguir à sua publicação no Diário da República. Sugere “um período ajustado para os operadores se adaptarem, nomeadamente no que se refere às obrigações de reporte, e a própria ERSE testar a robustez do modelo, procedendo a eventuais ajustes”.

A **APETRO** sugere que o Regulamento de Supervisão do SPN entre em vigor três meses após a sua publicação em Diário da República.

A **Galp Energia** e a **ANAREC**, sem especificar, solicitam igualmente um prazo de implementação mais alargado.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE concorda com o sentido dos comentários apresentados, passando o Regulamento de Supervisão do SPN a entrar em vigor a 1 de janeiro de 2023.

5 CADEIA DE VALOR - CUSTOS DE REFERÊNCIA E MARGENS DE COMERCIALIZAÇÃO

5.1 REFINAÇÃO

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta regulamentar apresentada pela ERSE para a supervisão da atividade de Refinação comporta a definição de ‘custos de referência’ acrescidos de ‘margens comerciais’.

Os ‘custos de referência’ encontram-se alinhados com cotações internacionais, referentes a mercados à vista, publicados pela *Argus Media*, designadamente os seguintes:

- Para a Gasolina IO 95 simples, o índice *Gasoline 95r 10ppm NWE, free on board, - London close*, em USD/ton, posteriormente convertido para EUR/l;
- Para o Gasóleo simples, o índice *Gasoil diesel UK ultra low sulphur, free on board - London close*, em USD/ton, posteriormente convertido para EUR/l;
- Para o GPL Auto o índice *Propane ARA barges - London close*, em USD/ton, posteriormente convertido para EUR/l;
- Para o Butano engarrafado, o índice *Butane ARA barges prompt, free on board - London close*, em USD/ton, posteriormente convertido em EUR/kg;
- Para o Propano engarrafado o índice *Propane ARA barges prompt, free on board - London close*, em USD/ton, posteriormente convertido em EUR/kg.

O referencial de mercado é NWE (*Northwest Europe*), os preços fob ARA, considerando que as entregas físicas das transações ocorrem em entreposto fiscal, em Antuérpia, Roterdão ou Amsterdão, conforme o próprio índice identifica, ou, ainda, em Dordrecht, Flushing ou Gent.

As ‘margens comerciais’ correspondem a um multiplicador dos ‘custos de referência’, e devem ser representativas do mercado nacional. As referidas margens devem permitir um mercado concorrencial, com diversidade de ofertas comerciais, proteger os consumidores relativamente a falhas de mercado, promover a eficiência e criar condições para o equilíbrio económico-financeiro dos operadores.

A ERSE tomará como boa-prática, um mercado nacional que pratique preços que reflitam os ‘custos de referência’ acrescidos das ‘margens comerciais’.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE no que concerne à supervisão da atividade de Refinação recebeu algumas críticas por parte do **Conselho para os Combustíveis**, da **APETRO** e de um **consumidor particular**, dos quais se destacam as seguintes:

- Os índices adotados, numa ótica de coerência face à prática da indústria nacional, deveriam ser os publicados pela *Platts* ao invés dos publicados pela *Argus Media*;
- O ‘custo de referência’, para além das cotações da *Platts*, deveria incluir um prémio (entenda-se sobrecusto), o qual inclui “ajuste de fretes + prémio de produto + taxa de porto + sobre estadias/demoras + quebras + inspeções e análises + horas extra de navio (custo com pessoal)”.

Assim o ‘custo de referência’ estaria alinhado com o conceito de *‘import parity’*, ou seja, o refinador nacional adotaria como referencial um indexante de mercado do centro da Europa, acrescido de um prémio que, não estando associado a nenhum custo de produção adicional, colocaria em paridade os seus preços *ex-refinaria* às (eventuais) importações a partir das refinarias do centro da Europa.

É ainda referido que deverá ser utilizado o referencial CIF (*“Cost, Insurance, Freight”*), em vez do FOB (*“Free on Board”*), considerando que tem incluído o seguro e frete – o fornecedor é responsável por todos os custos e riscos com a entrega da mercadoria, incluindo o seguro marítimo e frete, ainda que seja necessário um posterior ajuste, relacionados, por exemplo, com a local de descarga do produto.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE sublinha que a sua proposta de metodologia é baseada nos seguintes pressupostos:

- Os ‘custos de referência’ devem ser baseados em referenciais de mercados internacionais, como por exemplo o centro da Europa (NWE), os países do Mediterrâneo, ou, no limite, a Península Ibérica, de forma a servirem de *benchmark* para análises comparativas a preços praticados no mercado nacional;

- As ‘margens comerciais’ devem ser representativas do mercado nacional, refletindo custos de contexto e as práticas tidas como eficientes no SPN. O conceito de ‘margens’, aplicado aos ‘custos de referência’, permite a valorização das atividades na cadeia de valor do SPN dentro de um intervalo que desejavelmente acomode um mercado com diversidade de ofertas e incentivador de práticas eficientes.

Refira-se ainda que a ERSE adotou os índices da *Argus Media* porque a subscrição desta publicação tem um custo de cerca de 25% dos custos respetivos de subscrição da *Platts*. Numa ótica de racionalidade da contratação pública, a opção mais económica deve prevalecer, sobretudo quando os pacotes de serviços oferecidos pelos fornecedores são pouco diferenciados, como efetivamente sucede nestas duas publicações.

Tendo em conta o exposto, a adoção dos índices da *Platts* corresponde a uma prática do mercado nacional, podendo ter correspondência na definição das ‘margens comerciais’.

Todavia, a ERSE reconhece que, em momentos de maior volatilidade como sucede presentemente, os índices da *Platts* e da *Argus* têm apresentado diferenças não negligenciáveis. Assim, apesar de no corpo do Regulamento de Supervisão do SPN se manterem os índices da *Argus* como o *benchmark* de referência, pelas razões apontadas - designadamente a racionalização de custos -, passa a existir a possibilidade de se adotarem outros índices quando as circunstâncias do mercado o justifiquem.

Refira-se ainda que, recentemente na publicação semanal da ERSE sobre os ‘preços eficientes dos combustíveis líquidos’, houve a necessidade de alterar os índices de referência da *Argus*, relativos ao gasóleo simples, tendo em vista internalizar as restrições relativamente aos derivados do petróleo com proveniência a partir da Rússia, tornando o exercício de supervisão coerente com a opção europeia sobre esta matéria. Alterações desta natureza que, pela sua materialidade, não possam ser enquadráveis no conceito de ‘margem comercial’ devem ser acomodadas pela ERSE no seu exercício e supervisão. Estas alterações devem ser submetidas a parecer do Conselho para os Combustíveis.

No que respeita ao conceito de ‘*import parity*’ estamos perante aspetos intrínsecos do mercado nacional, ou seja, trata-se de uma prática que diferencia a refinação nacional face à da Europa central, em virtude da localização geográfica, enquadrável no conceito de ‘margens comerciais’.

De acordo com o modelo proposto pela ERSE, as ‘margens comerciais’ são aprovadas em sede de fixação/revisão de parâmetros, realizados periodicamente sem que tal obrigue a uma revisão regulamentar com Consulta Pública.

As ‘margens comerciais’ deixam de ser fatores multiplicadores dos ‘custos de referência’, passando a ser parcelas adicionais, as quais são aprovadas pela ERSE, após consulta ao Conselho para os Combustíveis e à AdC.

Sem prejuízo de uma discussão mais aprofundada em sede de aprovação de parâmetros, é pertinente refletir se o conceito de ‘*import parity*’ é enquadrável numa lógica de custos eficientes ou se resulta de um contexto de falta de concorrência a nível nacional.

No limite, é questionável que o preço dos produtos petrolíferos, à saída de entreposto fiscal, seja mais alto em Portugal do que no centro da Europa, sem que tal seja baseado ou justificado na estrutura de custos desta atividade. Devem, pois, ser acautelados os prémios adicionais dos operadores nacionais que resultem de contextos compatíveis com falhas de mercado.

5.2 INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta regulamentar apresentada pela ERSE para a supervisão da atividade de Incorporação de Biocombustíveis segue uma abordagem semelhante à descrita para a Refinação.

Foram propostos ‘custos de referência’ para o FAME (*Fatty Acid methyl Esters*), o HVO (*Hydrotreated Vegetable Oil*) e o Bioetanol, baseados em referenciais de mercado publicados pela *Argus Media*. Os índices adotados foram os seguintes:

1. Para o FAME:
 - Biodiesel FAME 0 °C CFPP RED ARA range barge fob;
 - Biodiesel Rapeseed OME RED ARA range barge fob;
 - Biodiesel Palm OME RED ARA range barge fob;
 - Biodiesel Soya OME RED ARA range barge fob;
 - Biodiesel UCOME (used cooking oil) RED ARA range barge fob;
 - Biodiesel tallow OME RED ARA range barge fob.

2. Para os HVO

- *HVO fob ARA range (Class I)*, que utiliza culturas alimentares e rações;
- *HVO fob ARA range (Class II)*, que utiliza óleos alimentares usados e efluentes de fábrica de óleo de palma³;
- *HVO fob ARA range (Class III)*, que utiliza sebos.

3. Para o bioetanol:

- RED (T2) Ethanol fob ARA range 50-60pc GHG savings (ou Etanol T2 50-60% GEE red, fob ARA, atualmente denominado RED (T2) ethanol fob ARA);
- RED (T2) fob ARA range 68pc GHG savings (ou Etanol T2 68% GEE red, fob ARA, atualmente denominado RED (T2) premium ethanol fob ARA).

O 'custo de referência' para a incorporação do FAME é determinado tendo em conta a média ponderada do *mix* de matérias primas utilizada na produção nacional.

Tendo em conta a falta de transparência do mercado nacional no que concerne à transação de títulos de biocombustíveis, foi ainda proposta uma metodologia de valorização na qual se considera como representativo do valor do título a diferença entre as cotações publicadas pela *Argus Media* e o combustível fóssil que substituem. Para as matérias primas elegíveis para a emissão de títulos de dupla contagem, a valorização do título corresponde a metade da diferença referida.

No que respeita a importações, o SPN é tomador de preços e o Regulamento de Supervisão apenas prevê a monitorização *ex post* dos preços internacionais.

Tornou-se ainda necessário estimar um 'custo de referência' para a incorporação de biocombustíveis na gasolina IO95 simples e no gasóleo simples, baseado em cotações, mas que tenha uma aderência ao cabaz de biocombustíveis incorporados e à proporção das obrigações de incorporação cumpridas por cancelamento de títulos (sem incorporação física). Este 'custo de referência' não se aplica de forma explícita a nenhum agente económico do SPN (leia-se aos Produtores do Regime Geral), todavia, é necessário para formular o preço de venda ao público, antes de impostos, numa base aditiva.

³ São acompanhados de certificação para dupla contagem, segundo o enquadramento regulamentar dos Países Baixos.

À semelhança da Refinação, foram propostas ‘margens comerciais’ para a incorporação de biocombustíveis na gasolina IO95 simples e no gasóleo simples. Estas margens devem levar em linha de conta aspetos intrínsecos do mercado nacionais.

As ‘margens comerciais’ são aprovadas pela ERSE, após consulta ao Conselho para os Combustíveis e à AdC, com revisões periódicas, no máximo, a cada três anos.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE no que concerne à supervisão da atividade de Incorporação de Biocombustíveis recebeu também algumas críticas e sugestões de melhoria.

A **APETRO**, a **ABA** e a **APPB** começam por referir que a autossuficiência do mercado nacional no que respeita à produção de biocombustíveis, verificada em 2020, não se manteve em 2021. Nessa medida, torna-se necessário dispor de uma caracterização adequada da valorização das importações de biocombustíveis de forma a apurar adequadamente os ‘custos de referência’. Também é referido que o ano de 2021 apresentou grandes diferenças face a 2020, designadamente no que respeita aos limites impostos a algumas matérias-primas, bem como à importância de matérias avançadas na produção de biocombustíveis, pelo que a metodologia proposta pela ERSE deverá incluir estes aspetos (**APPB** e **ABA**).

Para além dos motivos acima apresentados, **APPB** e a **ABA** assinalam que a metodologia apresentada não reflete a realidade da indústria nacional, ao ter por base análises por matéria-prima e referenciais internacionais que não são compatíveis com o cálculo do sobrecusto de biocombustíveis no mercado nacional.

A **APETRO** refere igualmente que a metodologia de valorização dos títulos seria desnecessária, havendo uma efetiva prestação de informação, sugerindo, implicitamente, um reforço de transparência do mercado de transação de títulos.

São apontadas preocupações a médio prazo com as metas da Diretiva das Energias Renováveis (RED II), em particular no seu impacto no mercado nacional, sugerindo estudos de acompanhamento e a necessidade de identificação de sobrecustos para os biocombustíveis avançados (**Conselho para os Combustíveis**, **APETRO**, **APPB**, **ABA**).

É proposta a adoção das cotações IMO no FAME, em detrimento das *Argus Media* (**Conselho para os Combustíveis, APETRO, APPB**) e uma fórmula de ‘custos de referência’ que se apresenta seguidamente: “cotações (IMO) + prémio de produto + stock operacional + aditivação de produto + armazenagem básica + custo de emissão de certificados + análises de produto + transporte e seguro” (**APETRO**).

No que respeita ao HVO é sugerido a adoção de cotações para o HVO coprocessado e a adoção da seguinte fórmula: “cotação do HVO + prémio de produto + transporte + seguro + custo de emissão do certificado (cobrado administrativamente) + custo do certificado duplo (quando aplicável) + armazenagem básica + análise de produto + capital empregue” (**APETRO**).

Para o bioetanol é proposta a seguinte formulação: “Cotações Etanol + prémio de produto + stock operacional + aditivação de produto + armazenagem básica + custo de emissão de certificados + custo de desnaturação + análises de produto + transporte e seguro” (**APETRO**).

O **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** propõem também uma simplificação das formulações para o apuramento dos sobrecustos da gasolina IO95 simples e gasóleo simples, considerando que a incorporação de biocombustíveis poderia ser efetuada exclusivamente por via da adição física de substitutos de natureza biológica das gasolinas e gasóleos, respetivamente. Tratar-se-ia de uma abordagem teórica, mas que conduziria a resultados muito próximos e permitiria obstar à valorização dos Títulos de Biocombustíveis (TdB).

O valor médio dos sobrecustos referidos deveria ser apurado semanalmente, em vez de mensalmente, de acordo com a **APETRO**.

A **ABA** refere ainda que uma proposta de metodologia para o sobrecusto da incorporação de biocombustíveis irá “regular a transição energética”, ao invés do mercado dos combustíveis fósseis, correndo-se o risco de no médio-longo prazo conduzir a falta de interesse nos investidores, condicionando o setor que atualmente mais contribui para a descarbonização dos transportes.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE partilha de parte substancial das preocupações manifestadas pelos *stakeholders* neste processo de Consulta Pública. Com efeito, a transposição da RED II e, em particular, os *caps* que vierem a ser adotados sobre o tipo de *feedstocks* dos biocombustíveis incorporados no mercado nacional poderão ter um impacto muito expressivo na metodologia de Supervisão do SPN.

Por isso, importa desenhar uma metodologia que permita atualizações sem a necessidade sistemática de revisões regulamentares, com a inerente formalidade de realização de Consultas Públicas.

Outro aspeto que preocupa a ERSE é a falta de transparência no que respeita à valorização das importações de biocombustíveis e à transação de títulos (TdB). Nessa medida, a ERSE reforçou as obrigações de prestação de informação nestas matérias, em linha com as disposições do Decreto-Lei n.º 8/2021, de 20 de janeiro.

A metodologia de valorização de títulos proposta inicialmente pela ERSE irá manter-se como *backup* para as situações em que se verifique incumprimentos na prestação de informação sobre as transações de TdBs. Na versão final do Regulamento de Supervisão do SPN prevalece a informação prestada pelos operadores, sem prejuízo de, na ausência desta, existir a aplicação de uma formulação alternativa.

No que respeita à formulação dos sobrecustos, a ERSE remete novamente para os conceitos propostos para os ‘custos de referência’ e ‘margens comerciais’, nos quais o primeiro resulta de um *benchmark* que seja o mais generalista e representativo possível e o segundo para os aspetos endógenos e característicos do SPN.

Nessa medida, os ‘custos de referência’ devem ser índices de mercados formados em ambiente fortemente concorrencial e as ‘margens comerciais’ os desvios que reflitam o contexto e as práticas tidas como eficientes no SPN.

As propostas de formulação dos sobrecustos da produção endógena, no FAME, HVO e Bioetanol, aparte das cotações, devem ser enquadradas nas ‘margens comerciais’ (proposta da **APETRO**).

As ‘margens comerciais’ são estabelecidas em sede de aprovação de parâmetros, realizada periodicamente sem que tal obrigue a uma revisão regulamentar com Consulta Pública, permitindo uma maior agilidade na atualização da metodologia de supervisão do SPN. Essa agilidade na atualização da metodologia, no caso concreto da incorporação de biocombustíveis, adivinha-se como essencial no curto prazo.

A ERSE entende os argumentos da proposta de simplificação das formulações para o apuramento dos sobrecustos da gasolina IO95 simples e gasóleo simples sugerida pelo **Conselho para os Combustíveis** e pela **APETRO**. Todavia, remete para o *Relatório de Supervisão do Mercado de Biocombustíveis*, publicado em 2021, no qual se assinalou que esse tipo de abordagem, alinhada com os preços de referência da ENSE, E.P.E., aplicada à gasolina IO95 simples, originou diferenças muito expressivas face à realidade do SPN, no qual as obrigações de incorporação foram cumpridas essencialmente por cancelamento de títulos.

As diferenças identificadas nesse relatório foram muito expressivas e, num contexto de reforço da incorporação de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários, podem, em determinadas circunstâncias, ser ainda maiores no futuro.

Importa enfatizar que, num modelo em que a valorização do retalho se obtém por dedução de custos face aos preços de venda ao público, os erros de avaliação numa atividade da cadeia de valor a montante impactam na análise de custos do retalho. Atualmente, os pesos do retalho e da incorporação de biocombustíveis no preço final dos combustíveis simples já são da mesma ordem de grandeza, pelo que o modelo tem que ser muito rigoroso no recorte de custos destas atividades.

A ERSE considera igualmente compreensível a proposta da **APETRO** relativamente à realização de atualizações semanais dos sobrecustos da gasolina IO95 simples e do gasóleo simples. Tal proposta faria todo o sentido num modelo em que os sobrecustos fossem baseados exclusivamente em índices.

Todavia, num modelo em que se aplica o *mix* de biocombustíveis incorporados e o cancelamento de títulos (sem incorporação física), as atualizações semanais comportariam um nível de prestação de informação para os operadores pouco razoável, não aconselhável numa primeira versão do Regulamento de Supervisão do SPN.

5.3 LOGÍSTICA PRIMÁRIA

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A logística primária compreende as instalações de receção, armazenagem e expedição de produtos petrolíferos, por oleoduto, camião cisterna ou embalado (no caso do GPL), incluindo facilidades para o enchimento de garrafas, incorporação de biocombustíveis, *blending* de aditivos, etc. Estas instalações estão geralmente integradas em zonas portuárias internacionais, ou em infraestruturas logísticas a estas ligadas por oleoduto, beneficiando do estatuto de entreposto fiscal.

O conceito de logística primária torna-se necessário uma vez que toda a cadeia de valor dos combustíveis líquidos e do GPL embalado comportam logística, tanto no transporte e distribuição como no armazenamento afeto aos postos de abastecimento, parques de garrafas, etc. Nessa medida, importa recortar de forma clara os custos desta atividade.

Os custos com a logística primária deverão integrar em agregado os custos de armazenamento e de transporte por oleoduto de produtos petrolíferos e diferenciar, no caso de GPL, os custos com o enchimento de garrafas e com o enchimento de camiões cisterna, para o fornecimento de produto embalado e a granel, respetivamente.

A grande opção que distinguiu a metodologia aplicável à Logística Primária da que se desenhou para a Refinação e para a Incorporação de biocombustíveis resultou do facto de não se utilizarem cotações ou um *benchmark* de tarifas e preços praticados em mercados adjacentes.

Ao invés, faz-se um *benchmark* de custos de investimento (CAPEX) e de operação (OPEX) e, a partir destes, constrói-se uma tarifa simples (por produto expedido ou processado), como efetivamente sucede na Companhia Logística de Combustíveis (CLC), S.A.

As razões para esta opção resultam do facto de existir um maior conhecimento dos custos de investimento e de operação das infraestruturas associadas a logística primária, ao invés das metodologias tarifárias que lhes são aplicadas, regra geral, pouco transparentes. Para além disso, importa sublinhar que a maioria das instalações de armazenagem e expedição de combustíveis não estão vinculadas a regimes de acesso a terceiros transparentes e não discriminatórios, com tarifas e preços conhecidos, que possam viabilizar análises comparativas dessa natureza.

A partir de estimativas dos custos de construção e operação para instalações de armazenagem/expedição de produtos petrolíferos apresentada num estudo da DNV (Det Norske Veritas®)⁴, de 2016, designadamente o *Estudo para a Definição de Custos de Referência para a Aquisição de Combustíveis nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*, foi apresentada a metodologia tarifária tendo como exemplo uma instalação mista de combustíveis líquidos.

Refira-se ainda que o estudo da DNV foi utilizado pela ERSE no Estudo Custo-Benefício do oleoduto de 8 quilómetros entre o Terminal de Graneis Líquidos do Porto de Sines e o oleoduto Sines-Aveiras de Cima da CLC, dando cumprimento ao disposto no artigo 242.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano 2019, tendo recebido por parte do Conselho para os Combustíveis uma apreciação muito positiva.

⁴ Estudo para a definição de custos de referência para a aquisição de combustíveis nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, disponível em: https://www.erse.pt/media/gz5bcan5/estudo-combust%C3%ADveis-ra-s_final.pdf

A ERSE aponta, porém, que o estudo da DNV foi realizado há 6 anos, tornando-se necessário revisitar e atualizar as estimativas nele apresentadas, de forma a que as mesmas se mantenham atuais. Esse processo já foi iniciado, tendo a ERSE contratado um consultor externo com uma vasta experiência neste âmbito, contando com um extenso portfólio de projetos desta natureza internacionais e em Portugal.

Como todas as metodologias tarifárias é necessário fixar um conjunto de parâmetros que, neste caso, são os seguintes:

- Custo específicos de construção de operação (CAPEX e OPEX);
- Taxa de Rotação média anual das instalações;
- Taxa Interna de Rentabilidade (TIR);
- Deflator do PIB (IPIB);
- Período de vida útil das instalações;
- Taxa de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletáveis.

Os ‘custos de referência’ resultam da tarifa apurada e as ‘margens comerciais’ traduzem as especificidades e uma eventual diferenciação de custos tidos como eficientes do SPN.

Os parâmetros referidos acima, bem como as ‘margens comerciais’ são aprovados pela ERSE em sede de fixação/revisão de parâmetros, com consulta prévia ao seu Conselho para os Combustíveis.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE no que concerne à Logística Primária recebeu alguns comentários e, sobretudo, suscitou um conjunto de dúvidas que a seguir se elencam.

Em primeiro lugar, a **APETRO** questiona quais as instalações abrangidas, concretamente se se aplica unicamente às instalações de interesse público ou a todas as restantes, incluindo, mas não só, as das Regiões Autónomas da Madeira e Açores.

Adicionalmente, o **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** reforçam a necessidade de atualizar o estudo da DNV e da clarificação de alguns conceitos, como a natureza dos custos operacionais considerados, em linha com o que a ERSE também refere na proposta de Metodologia de Supervisão do SPN.

A **APETRO** faz igualmente um vasto conjunto de sugestões de melhoria no que respeita a parâmetros, uma vez que os adotados no exemplo apresentado não estão, na sua perspetiva, adequados ao contexto do setor à as especificidades nacionais. Também o **Conselho para os Combustíveis** aborda esta questão, referindo que a metodologia a aprovar deverá assentar em pressupostos claros, que tenham em conta as diferentes realidades regionais e operacionais.

O **Conselho para os Combustíveis** refere ainda que a logística primária assenta em investimentos de capital intensivo, com elevados investimentos realizados em momento anterior à aplicação desta metodologia, pelo que a implementação de uma metodologia de supervisão em pleno ciclo de vida dos ativos poderá limitar a rentabilidade de investimentos realizados anteriormente, e condicionar a utilização dos ativos, pelo que esta realidade deverá ser tida em conta na valorização a adotar para os investimentos.

A **Gas4All** refere que, apesar de a ERSE reconhecer a complexidade do setor do GPL embalado, nomeadamente quando comparado aos combustíveis rodoviários, não foram refletidas tais diferenças na Metodologia e na proposta de Regulamento. Enumera algumas atividades que considera serem parte integrante da logística primária e que, portanto, deverão ser tidas em conta na metodologia, como seja a construção, aprovação, rotulagem, etiquetagem da embalagem, inspeção e requalificação, transporte (nas diversas fases do processo logístico), distribuição e armazenagem, controlo de qualidade dos produtos comercializados, entre outros.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE clarificou o âmbito das disposições de Logística Primária, circunscrevendo o âmbito às instalações declaradas de interesse público, ou seja, excluem-se as instalações de uso privativo e as instalações das Regiões Autónomas da Madeira e Açores.

A ERSE sublinha que os valores característicos do CAPEX e OPEX, que deverão ser adotados no modelo de ‘custos de referência’, serão revistos e submetidos a parecer do Conselho para os Combustíveis, em sede de aprovação de parâmetros.

Adicionalmente, a ERSE refere que os parâmetros adotados no exercício de apuramento de ‘custos de referência’ para as instalações mistas de combustíveis líquidos, apresentados na Consulta Pública, são apenas exemplificativos, ou seja, não substituem os parâmetros que vierem a ser adotados em sede própria. Nessa medida, as sugestões da **APETRO** sobre a adequabilidade dos parâmetros não deixarão de ser apreciadas no devido momento.

Ainda assim, a ERSE refere que os ‘custos de referência’ para as instalações mistas de combustíveis líquidos que resultaram do exercício apresentado na Consulta Pública correspondem, muito aproximadamente, às tarifas presentemente aplicadas na CLC.

Por último, refira-se que, para a definição dos ‘custos de referência’ da logística primária no GPL embalado, está a ser elaborado um estudo, por um consultor externo contratado pela ERSE, com vista a replicar para este setor, com todas as especificidades que lhe são intrínsecas, a metodologia apresentada para os Combustíveis Líquidos.

5.4 PREÇO DE VENDA AO PÚBLICO ANTES DE IMPOSTOS

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE pressupõe a construção do preço de venda ao público antes de impostos numa perspetiva *bottom-up*, de acordo com as seguintes fórmulas:

- PVP antes impostos para os combustíveis líquidos rodoviários = Aprovisionamento + Logística + Biocombustíveis + Retalho + Outros
- PVP antes impostos para o GPL engarrafado = Aprovisionamento + Logística + Retalho + Outros

As parcelas do aprovisionamento, biocombustíveis e logística podem ser apuradas de forma direta, utilizando para o efeito os conceitos de ‘custos de referência’ e ‘margens comerciais’.

A parcela ‘Outros’ inclui um conjunto de custos de diversas naturezas, com uma materialidade reduzida, como por exemplo custos com os fretes pelo transporte marítimo, a descarga de combustíveis líquidos e de GPL nos portos, a constituição obrigatória das reservas estratégicas, a contribuição regulatória que financia a regulação da ERSE, etc.

A parcela ‘Outros’, para além do referido no parágrafo anterior, pode sempre internalizar outras rubricas que, pela sua natureza, sejam difíceis de enquadrar no aprovisionamento, na incorporação de biocombustíveis e na logística (primária), na componente de ‘margens comerciais’.

«O retalho, por sua vez, inclui os custos de um conjunto de subactividades distintas, como:

- A Logística secundária, que compreende essencialmente o transporte/distribuição por estrada de combustíveis líquidos e garrafas de GPL, o armazenamento nos postos de abastecimento de combustíveis líquidos e parques de garrafas, e as redes de distribuição para revenda de 1ª e 2ª linha;
- A operação de postos de abastecimento de combustíveis e de pontos de venda de GPL engarrafado;
- A atividade de comercialização, que encerra em si os custos afetos à comercialização propriamente dita de combustíveis e de GPL, bem como as margens que lhe estão associadas.» (*retirado da proposta de Metodologia de Supervisão do SPN*)

«Resumindo, o retalho integra diversas subactividades, designadamente de operação logística, de operação de infraestruturas e de estrutura comercial, ao contrário do aprovisionamento, dos biocombustíveis e da logística primária que se enquadram em atividades industriais com um recorte preciso dos custos inerentes.» (*retirado da proposta de Metodologia de Supervisão do SPN*)

Ao adotar-se uma metodologia aditiva de construção do PVP antes de impostos foi necessário estabelecer um custo para o retalho que não resulte de um fecho de contas face ao PVP antes de impostos, em base diária ou semanal. Refira-se que uma abordagem dessa natureza tornaria a parcela de retalho muito suscetível de acomodar todos os erros do modelo, desde logo os que resultam da prestação de informação sobre os preços de venda ao público anunciados pelos operadores, que, conforme se reconhece, está sujeita a erros inerentes à intervenção humana e às taxas de não reporte.

Nessa medida, por forma a ter custos mais estáveis, considerou-se como representativa a média diária dos últimos 12 meses. Quando necessário, serão realizados estudos que avaliem a estrutura de custos da atividade e eliminem as variações sistemáticas das flutuações das *commodities*.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A ERSE recebeu um conjunto de sugestões de melhoria no processo de Consulta Pública, que se descrevem sucintamente:

- A **APETRO** sugere que, para além da cobertura dos custos da atividade de retalho, deve ser considerada a remuneração dos investimentos e a remuneração dos acionistas;

- A **APETRO** sugere a adoção dos PVP reais em detrimento dos PVP anunciados em pórtico. Também a **AdC** sugere que seja equacionado o reporte de informação relativo os descontos comerciais praticados pelos operadores grossistas e retalhistas, considerando que os preços reais efetivamente praticados por estes operadores tendem a ser inferiores aos preços de pórtico/tabelados.

De acordo com a **AdC**, a internalização do efeito dos descontos comerciais permitiria afinar a metodologia *bottom-up* para determinar os preços de venda ao público antes de impostos “eficientes”, tornando-os mais aderentes à dinâmica real dos preços praticados no mercado e reduzindo a margem de erro da metodologia;

- A **APETRO** sugere a adoção de cotações da *Platts* e, à semelhança do que havia sugerido na atividade de refinação, a valorização do Aprovisionamento numa lógica de *Import Parity*;
- A **APETRO** chama a atenção para os incumprimentos da incorporação de biocombustíveis, em particular a necessidade de realizar ajustamentos para cima no custo da atividade ‘biocombustíveis’. Neste particular, sugere a utilização do conceito de sobrecusto e não apenas as cotações;
- A **APETRO** chama a atenção para a heterogeneidade de operadores e para a necessidade de diferenciar a abordagem metodológica para as especificidades das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- A **APETRO** levanta questões sobre diversas matérias, designadamente: (i) a clarificação do conceito de ‘segmentos’ de operadores; (ii) a periodicidade dos estudos para avaliação das estruturas de custos; (iii) as metodologias de cálculo da logística secundária; (iv) a descrição dos custos compreendidos na componente retalho; (v) um recorte mais detalhado dos custos no setor do GPL embalado; (vi) melhor caracterização da componente ‘outros’, em particular os custos relacionados com o transporte marítimo; (vii) a necessidade de ajustamentos por força da inflação;
- A **DECO** refere que a metodologia deveria acautelar a necessidade de incorporação de ajustes determinados por fatores exógenos e não considerados na metodologia proposta, como é o caso dos biocombustíveis importados, que podem não estar refletidos no cabaz de referência e, bem assim, enviar o ‘custo de referência’ calculado;

- A **DECO** considera que a metodologia utilizada para apuramento dos ‘custos de referência’ carece de detalhe que permita aferir, com elevado grau de precisão, as características e os custos diversos dos operadores que atuam no retalho;
- A **DECO** refere que os ‘custos de referência’ deverão considerar as assimetrias regionais que se verificam nos PVP finais, com especial importância no GPL engarrafado, por forma a evitar um valor único nacional, não aderente à estrutura de custos no mercado;
- A **DECO** sugere também que a metodologia preveja ‘custos de referência’ por segmento de operadores, designadamente postos de abastecimento operados/detidos por companhias de bandeira, operadores “*low-cost*” e hipermercados. Também no GPL engarrafado a DECO sugere que se procure tipificar ‘custos de referência’ para a grande diversidade de pontos de venda subjacentes a este setor, com forte prevalência do comércio tradicional, ainda que reconheça a dificuldade deste exercício.

DECISÃO DA ERSE

Foi referido que a parcela relativa ao retalho se obtém por diferença dos preços antes de impostos face às restantes parcelas (aprovisionamento, biocombustíveis, logística primária e ‘outros’), apurando-se a média diária dos últimos 12 meses. Esta parcela, num mercado livre, incorpora “os custos da atividade (...) a remuneração dos investimentos e a remuneração dos acionistas”, não havendo qualquer razão que justifique desinvestimento por parte dos operadores.

Sobre esta matéria, a ERSE entente que a abordagem proposta se mantém adequada, porém, reconhece como desejável que a componente de retalho reporte a um período mais alargado, passando a considerar a média diária de, no mínimo, 48 meses. Adicionalmente, devem ser excluídos da análise períodos atípicos, como as semanas críticas que sucederam no decurso do estado de emergência, no âmbito da pandemia de Covid-19, ou outras que se venham a registar como, por exemplo, os períodos que antecedem eventuais intervenções no mercado.

Não obstante, caso as condições de mercado se alterem de forma expressiva, serão lançados estudos que avaliem as alterações na estrutura de custos das atividades, com vista a alterar os parâmetros ou, no limite, propor uma revisão do Regulamento de Supervisão do SPN. Variações da inflação, por exemplo, não devem ser motivo suficiente para justificar a elaboração de estudos adicionais.

A metodologia de supervisão do SPN, por uma questão de transparência, deve ser baseada nos preços anunciados em pósito, uma vez que são a oferta comercial *standard* acessível a qualquer consumidor. Contrariamente, os preços de venda ao público reais resultam de uma política de descontos que visa a fidelização de clientes, sendo para todos os efeitos condições particulares em constante adaptação face às políticas de *marketing*. Assim, uma metodologia de supervisão baseada em preços reais requer um tratamento de informação que torna quase impossível a prestação de informação diária pelos operadores e constringe as atividades de supervisão e fiscalização, em tempo útil.

Todavia, os preços reais com descontos não deixam de ser uma informação muito relevante e, nessa medida, a ERSE passou a divulgar as estimativas da DGEG nos relatórios semanais de supervisão dos combustíveis líquidos simples. A sua comparação face aos preços de pósito são um bom indicador relativamente ao funcionamento do mercado, pelo que as disposições do Regulamento de Supervisão do SPN vão ser mais prescritivas no que respeita às obrigações da ERSE relativamente à divulgação dos preços de venda ao público reais, com descontos.

No que respeita à adoção (ou à compatibilização) com os índices *Platts*, ou ao conceito de *Import Parity*, ou até aos ajustamentos que resultem de incumprimentos na incorporação de biocombustíveis, tanto as 'margens comerciais' como a parcela 'outros' podem acomodar essas situações, caso tal se considere efetivamente adequado.

No que respeita ao tratamento diferenciado das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, conforme já referido, a questão deixa de se colocar uma vez que o Regulamento de Supervisão do SPN apenas vai ser implementado, nesta fase, em Portugal Continental.

Por fim, a ERSE refere na sua proposta de Regulamento de Supervisão do SPN que a mesma padece de um conjunto de limitações, por força da forma como se agregam os custos no retalho, designadamente:

- A agregação de diversas subactividades, designadamente de operação logística, de operação de infraestruturas e de estrutura comercial, ao contrário do aprovisionamento, dos biocombustíveis e da logística primária que se enquadram em atividades industriais com um recorte preciso dos custos inerentes;
- A diversidade e multiplicidade dos operadores que atuam no retalho, bem como a própria natureza do negócio, que induz a necessidade de implementar métodos indiretos de apuramento de custos;

- A dispersão geográfica que impacta fortemente na logística secundária, que conduz a custos de operação muito heterogêneos. No caso do GPL engarrafado, esta realidade é ainda mais pronunciada, por se tratar de um setor que apresenta grande densificação da rede de retalho, com a existência de revenda de 1ª e de 2ª linha e elevada intervenção de recursos humanos, tornando a cadeia mais longa e a atividade mais complexa e pesada materialmente;
- O número elevado de operadores, enquadrados em segmentos muito distintos, incluindo as companhias petrolíferas, os revendedores que atuam sobre a insígnia de uma companhia petrolífera, os operadores com marca própria, os operadores com posicionamento *low-cost* e os hipermercados, com estratégias comerciais muito diversas, que vão desde a orientação para o preço ao posicionamento *premium*.

Tendo em conta que se trata de uma primeira versão do Regulamento de Supervisão do SPN, a ERSE privilegiou uma abordagem mais simplificada, considerando que a monitorização do mercado retalhista, em tempo útil, justifica a agregação de operadores.

Por outro lado, o estabelecimento de mecanismos regulatórios aplicados individualmente a um operador retalhista ou direcionados a um segmento⁵ pode ser potencialmente discriminatório e penalizador do funcionamento do mercado, que, tendencialmente, deve ser liberalizado.

Devem ser promovidas análises ao funcionamento do mercado, em particular no que respeita à diversidade de ofertas, baseadas em indicadores simples e que possam ser conclusivas no que respeita à dinâmica concorrencial.

A ERSE toma boa nota das sugestões de melhoria dos *stakeholders* no que respeita à discriminação geográfica, à segmentação dos operadores e à desagregação de custos no retalho. Porém, considera inadequado nesta fase tornar mais complexa a arquitetura do modelo de supervisão.

⁵ Entenda-se por segmento as companhias petrolíferas, os revendedores que atuam sobre a insígnia de uma companhia petrolífera, os operadores com marca própria, os operadores com posicionamento *low-cost* e os hipermercados.

6 SUPERVISÃO DO MERCADO RETALHISTA

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta de Regulamento de Supervisão do SPN, no que respeita ao mercado retalhista, assenta numa abordagem *ex post*, com a definição e respetiva monitorização de um conjunto de critérios que procuram medir de forma clara e abrangente o grau de funcionamento dos mercados dos combustíveis líquidos e do GPL embalado.

Esses critérios compreendem os níveis de concentração nos mercados grossista e retalhista, a diversidade das ofertas praticadas pelos diversos operadores, nomeadamente os preços anunciados em pórtico e os descontos praticados e, ainda, o seu alinhamento a mercados internacionais de elevada liquidez.

No que respeita ao nível de concentração do mercado grossista analisam-se as quotas de mercado dos operadores que efetuam Introduções a Consumo no mercado nacional de combustíveis líquidos e GPL, sendo avaliado o índice Relação de Concentração (CR) dos maiores operadores.

Para os combustíveis líquidos rodoviários será aferido o índice CR4, que avalia a Relação de Concentração dos 4 maiores operadores com Introduções Consumo no mercado nacional. Para o GPL embalado adotou-se o CR3

No que respeita ao nível de concentração do mercado retalhista avaliam-se igualmente as quotas de mercado das marcas⁶ presentes no mercado nacional, com enfoque no número de postos de abastecimento e pontos de venda detidos pelos operadores de combustíveis líquidos e GPL embalado, respetivamente. Utiliza-se novamente os índices CR4 e CR3 para o mercado retalhista de combustíveis líquidos e GPL embalado, respetivamente.

Relativamente ao grau de diferenciação das ofertas comerciais no mercado retalhista, avalia-se a variabilidade das ofertas comerciais dos combustíveis líquidos e do GPL embalado no mercado retalhista,

⁶ Esta avaliação é realizada, no caso dos combustíveis líquidos, não se distinguindo os postos operados pela companhia detentora da marca ou pelos seus revendedores. O mesmo sucede para o GPL embalado, no qual se agregam, por marca comercial, os revendedores de cada rede de retalho.

adotando-se como métrica o desvio padrão dos PVP médios diários praticados⁷ no mercado retalhista nos últimos 3 meses.

Por fim, no que respeita ao acoplamento dos PVP médios nacionais à evolução das cotações no mercado internacional, a métrica adotada é o grau de correlação: no caso dos combustíveis líquidos, a correlação entre os PVP antes de impostos e a média das cotações internacionais da semana anterior; para o GPL engarrafado, a correlação entre os PVP antes de impostos e a média das cotações do mês anterior.

Para cada um destes 4 critérios são definidos limiares, que determinam se os mercados funcionam de forma regular. Esses limiares são aprovados pela ERSE, em sede de aprovação de parâmetros, após consulta ao Conselho para os Combustíveis.

O mercado é tanto mais funcional e concorrencial, quanto mais critérios forem cumpridos, pelo que o cumprimento dos 4 critérios em simultâneo deverá espelhar um mercado concorrencial e a funcionar sem irregularidades. Por oposição, nas situações em que se verifique o incumprimento simultâneo de todos os critérios suprarreferidos, considera-se que o mercado apresenta irregularidades no seu funcionamento.

Nestas circunstâncias, a ERSE deve avaliar isoladamente cada elo da cadeia de valor, por forma a aferir se as falhas de mercado têm origem no retalho em outras atividades a montante. Caso não se verifique a inexistência de irregularidades a montante do retalho, a ERSE poderá propor ao governo um Preço Máximo de Venda ao Público, para os combustíveis simples e/ou garrafas de GPL, conforme o caso.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

O **Conselho para os Combustíveis** começa por apontar a “grande variedade de intervenientes, quer ao nível dos combustíveis líquidos, quer dos gasosos”, sugerindo que a Metodologia de Supervisão do SPN tenha uma maior aderência a esta realidade. A **APETRO**, a **ANAREC** e a **DECO**, apresentam os mesmos argumentos e sugerem uma caracterização mais densificada dos operadores que exercem a atividade de retalho de combustíveis líquidos e GPL embalado.

⁷ Os PVP médios diários correspondem aos preços reportados pelos operadores no Balcão Único da Energia.

A **APETRO** enfatiza a quebra significativa nos últimos dois anos que, numa atividade com grande prevalência de custos fixos, terá necessariamente de ser compensado via aumento de preços. Tal efeito deve ser acomodado pelo modelo de supervisão, sem que tal se considere um mau funcionamento do mercado.

O **Conselho para os Combustíveis**, a **APETRO** e a **ANAREC** referem também a elevada heterogeneidade dos custos e das receitas da atividade de retalho, enfatizando as localizações geográficas, densidades populacionais e, em particular, no caso dos postos de abastecimento das autoestradas os encargos adicionais a que se encontram vinculados (regimes de concessão).

A **DECO** solicita inclusivamente diferenciação a nível regional, com especial importância no GPL engarrafado, bem como a diferenciação por segmento de operadores no que respeita particularmente aos combustíveis líquidos.

O **Conselho para os Combustíveis** e a **AdC** alertam também para a dimensão dos operadores, sublinhando os riscos acrescidos dos pequenos operadores e novos entrantes face aos grandes, caso o modelo de supervisão do SPN a implementar não os diferencie.

No que diz respeito ao GPL embalado, a **APETRO** e a **Gas4All** enfatizam o nível de qualidade de serviço no mercado nacional, manifestamente superior ao espanhol, como um indutor de custos com reflexos nos preços de venda ao público.

No que respeita aos critérios a monitorizar no âmbito do funcionamento do mercado retalhista o **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** sugerem maior clareza nos seguintes aspetos:

- Métodos de cálculo dos “CR - Índice de Relação de Concentração”;
- A periodicidade em que os índices são aferidos;
- O conceito de “oferta comercial”, a metodologia de cálculo e a periodicidade de revisão.

A **AdC** sugere a 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).

A **AdC** questiona sobre qual a atuação da ERSE numa situação em que as irregularidades detetadas sejam a montante do retalho e, em particular, se nessas circunstâncias serão propostas ‘margens comerciais’ máximas nas atividades em questão.

O **Conselho para os Combustíveis** e a **APETRO** sugerem novamente que se considerem os preços reais e não apenas os preços de pósito no que respeita ao critério de diferenciação das ofertas comerciais.

No caso da correlação dos preços antes de impostos a indexantes de mercados internacionais, a **APETRO** alerta para a importância do sobrecusto de incorporação dos biocombustíveis, cuja materialidade se tornou muito relevante nos últimos anos.

O **Conselho para os Combustíveis**, a **APETRO**, a **ANAREC**, a **Gas4All**, a **DECO** e a **Rubis** sugerem também que no caso do GPL embalado sejam consideradas as diversas vicissitudes próprias deste setor, nomeadamente a extensão da cadeia de valor e o maior desfasamento face à evolução dos mercados internacionais.

O **Conselho para os Combustíveis** alerta que o “eventual estabelecimento de um preço máximo de venda ao público poderá, em última análise, ser inibidor da concorrência”. A **ANAREC** aponta os mesmos riscos, em particular a possibilidade de se verificar “o desaparecimento de um número considerável de operadores do mercado retalhista”, eventualmente mais “evidente ao nível do GPL engarrafado”. A **Gas4All** refere que a “aplicação de um PVP máximo” (...) “pode inclusive, levar ao estabelecimento, indiretamente, de margens nulas ou até mesmo negativas, com a perversão e inconvenientes que isso significa para o normal funcionamento do mercado”.

A **AdC** refere na sua contribuição que, “caso não se tenha em devida consideração a assimetria dos operadores”, poder-se-á reduzir a flexibilidade, “podendo resultar num risco de saída dos operadores de menor dimensão”.

Um **consumidor** enfatiza as mesmas preocupações da **AdC** referindo “que a iniciativa descrita no documento em análise põe seriamente em causa a viabilidade da futura exploração de um elevado número de pequenas empresas de base local e regional”.

DECISÃO DA ERSE

A ERSE tomou como opção não segmentar a atividade de retalho tendo em conta critérios como a localização geográfica, o tipo de operador, os regimes de concessão, entre outros, por considerar que numa primeira implementação do Regulamento de Supervisão do SPN tal abordagem poderia ser demasiado ambiciosa. Assim, mantém-se uma análise integrada para Portugal Continental, descartando-se, por agora, análises que conduzam a propostas de intervenção com detalhe geográfico.

Refira-se que nos relatórios mensais publicados pela ERSE já existem segmentações por tipo de operador e distribuição geográfica (por distrito). Esses relatórios têm permitido constatar alguma homogeneidade de preços a nível nacional, o que de certa forma sugere que a abordagem proposta é aceitável numa primeira instância. Em futuras revisões do Regulamento de Supervisão do SPN poder-se-á adotar um modelo de maior complexidade se tal se justificar.

No que respeita aos critérios de análise de funcionamento do mercado retalhista, a ERSE tomou boa nota das sugestões de melhoria recebidas na Consulta Pública, tendo alterado o Regulamento de Supervisão do SPN em conformidade. Nessa medida, o Índice *Herfindahl-Hirschman* (IHH) passa a ser considerado na aferição dos níveis de concentração do mercado grossista e retalhista, conforme sugere a **AdC**, e os restantes critérios adotados melhor clarificados.

A ERSE, em resposta à questão colocada pela **AdC**, salienta que, sendo detetadas irregularidades a montante do retalho, de forma persistente e sem justificação, serão propostas ‘margens comerciais’ máximas ao Governo para as atividades em questão. Este aspeto subentendia-se da proposta de Metodologia de Supervisão do SPN, porém, para que não existam ambiguidades, fica estabelecido no articulado do Regulamento.

Deve ser igualmente claro que, quando se estabelecem ‘margens comerciais’ máximas a uma componente de preço, com um indexante mais ‘margem comercial’, resulta por aritmética simples uma formulação de preço. Os dois conceitos ‘preço’ e ‘margem’ são, logicamente, indissociáveis. A formulação que se obtém pode ser para um preço final, caso a margem seja fixada no último elo da cadeia de valor, ou um preço intermédio, se a margem for fixada numa das atividades a montante.

A ERSE refere ainda que as eventuais propostas ao Governo para fixação de ‘margens comerciais’ que resultem em formulações de preço com componentes estabelecidas administrativamente resultam de uma análise na qual se conclui que o mercado não é funcional, ou seja, trata-se de uma opção de último recurso quando se torna perceptível que as ofertas comerciais não refletem uma dinâmica concorrencial saudável.

No caso da atividade de retalho, o estabelecimento de ‘margens comerciais’ máximas em todas as parcelas que formam o preço de venda ao público, como refere a Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, tem como resultado um preço de venda ao público com componentes indexadas a cotações internacionais e outras fixas, a qual acrescem impostos (fixos no caso do ISP e variáveis no caso do IVA).

Mesmo que tal possa parecer pouco provável, o Regulamento de Supervisão do SPN não pode excluir *a priori* a ocorrência de situações gravosas de falha de mercado, com o claro prejuízo dos consumidores, sobretudo em momentos de forte instabilidade ou, a médio prazo, como resultado da transição energética.

7 DEFINIÇÃO E REVISÃO DE PARÂMETROS

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE inclui um conjunto de parâmetros que permitem operacionalizar a metodologia de Supervisão do SPN, nomeadamente as ‘margens comerciais’, definidas como ‘*multiplicadores*’ dos ‘custos de referência’ e os limiares dos 4 critérios de avaliação do funcionamento do mercado retalhista.

Esses parâmetros são revistos, no máximo a cada três anos, sem prejuízo de revisões extraordinárias sempre e quando tal se revelar pertinente. A ERSE promoverá igualmente a participação dos *stakeholders* nestes processos, mediante consultas aos interessados ou Consultas Públicas, nos casos em que a própria metodologia de supervisão do SPN sofra alterações substanciais.

As revisões dos parâmetros da metodologia de supervisão do SPN carecem necessariamente de consulta ao Conselho para os Combustíveis (CC), o qual, no âmbito das suas competências, deverá pronunciar-se sobre as propostas da ERSE nos prazos estabelecidos estatutariamente. A ERSE consultará, em sede de revisão dos parâmetros da metodologia de supervisão do SPN, a AdC, podendo estender a consulta a outras entidades do setor da Energia se o considerar pertinente.

Os parâmetros revistos serão comunicados ao Membro do Governo responsável pela pasta da Energia, sendo posteriormente publicados na página de internet da ERSE.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

A **APETRO** solicita maior clareza nos critérios adotados para a definição das ‘margens comerciais’. O **Conselho para os Combustíveis** refere especificamente que fique definido, de forma clara e objetiva, o racional a adotar para o cálculo dos valores mínimos e máximos das “margens comerciais”.

O **Conselho para os Combustíveis** apela a que a definição dos parâmetros no setor do GPL, designadamente os utilizados para avaliar o funcionamento do mercado, respeite as particularidades desse setor, no que respeita à natureza dos investimentos realizados, aos custos de manutenção e a número reduzido de operadores que operam “*com níveis adequados de rentabilidade, qualidade e segurança*”.

São também solicitados períodos mais curtos para a revisão de parâmetros, sendo apontado um ano como mais adequado numa primeira fase (**Conselho para os Combustíveis, DECO, APETRO, ANAREC**).

O **Conselho para os Combustíveis** reitera que a definição dos parâmetros e das margens comerciais deverão sempre ser sujeitos ao Parecer desse Conselho, designadamente antes de qualquer intervenção administrativa no mercado.

A **Galp** considera que a definição dos parâmetros deverá ser igualmente sujeita a opinião prévia dos diversos agentes e intervenientes do SPN, e eventualmente até colocada em Consulta Pública.

DECISÃO DA ERSE

Conforme referido, os ‘custos de referência’ ou as metodologias que os permitem apurar são definidos de forma clara no Regulamento de Supervisão do SPN.

As ‘margens comerciais’, definidas como ‘*multiplicadores*’ dos ‘custos de referência’, são os únicos graus de liberdade da metodologia de Supervisão do SPN. Nessa medida, a previsão taxativa ou demasiado descritiva de critérios não é adequada em função da natureza da matéria, mantendo o núcleo mínimo de discricionariedade técnica da ERSE e permitindo maior estabilidade regulamentar. Por outro lado, os critérios adotados para as ‘margens comerciais’ podem ter um carácter muito conjuntural, cuja real dimensão não possa ser prevista *a priori*. Adicionalmente, a ‘margem comercial deixa de ser estabelecida com base em multiplicadores dos custos de referência, para passar a ser uma parcela não necessariamente correlacionada aos ‘custos de referencia’, conforme é sugerido em várias contribuições à Consulta Pública.

A ERSE sublinha que os parâmetros cumprem a função de manter o Regulamento de Supervisão do SPN permanentemente atualizado face à evolução do setor, sempre e quando os tempos de resposta são curtos, e as bases metodológicas se mantenham no essencial. Assim, estabelecer *ex ante* os *inputs* para a revisão de parâmetros corresponde, em certa medida, a um esvaziamento das interações em sede de revisão de parâmetros, o que é de todo indesejável.

A definição dos parâmetros respeitará, naturalmente, as características intrínsecas do mercado dos combustíveis rodoviários e do GPL engarrafado. Esta diferenciação está, aliás, já patente na lista de parâmetros propostos para avaliação do funcionamento destes mercados, ao distinguir, por exemplo, os índices de concentração que serão usados nos combustíveis rodoviários dos usados no GPL engarrafado, bem como o período temporal usado para medir o grau de resposta dos PVP praticados nestes mercados, às cotações dos mercados internacionais.

A ERSE refere ainda que ao estabelecer-se um intervalo máximo para revisão de parâmetros não se impede a adoção de intervalos mais curtos e, nessa perspectiva, as revisões anuais podem ser operacionalizadas se tal se justificar.

A ERSE reitera que a definição dos parâmetros será necessariamente sujeita a Parecer do Conselho para os Combustíveis, no qual se encontram representados os vários interessados no setor dos combustíveis rodoviários e do GPL engarrafado.

8 PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO

PROPOSTA APRESENTADA PELA ERSE NA CONSULTA PÚBLICA

A proposta da ERSE apresenta uma listagem detalhada da informação a prestar por parte dos operadores do SPN, essencial para a operacionalização da metodologia de Supervisão do SPN. Essa informação é a mínima indispensável para as análises necessárias no âmbito da supervisão do SPN, tendo a ERSE sido sensível ao esforço que essa prestação de informação acarreta aos operadores.

A ERSE estabelece igualmente as suas obrigações de prestação de informação ao público, preservando toda a informação que seja sensível do ponto de vista comercial.

SENTIDO GERAL DOS COMENTÁRIOS RECEBIDOS NA CONSULTA PÚBLICA

O **Conselho para os Combustíveis**, a **APETRO**, a **ANAREC**, a **Rubis** e a **Gas4All** solicitam que as obrigações de reporte não sejam redundantes face à informação já prestada a outras entidades públicas com responsabilidade no SPN, designadamente a ENSE-E.P.E., a DGEG e o LNEG. Para tal, é sugerido um canal de comunicação único (*one-stop-shop*) que facilite os operadores e garanta a coerência entre a informação disponibilizada pelas entidades publicas.

A **ENSE** e a **APPB** saúdam a proposta de utilização do Balcão Único da Energia como meio de evitar a duplicação e dispersão do reporte de informação.

A **APETRO** sugere a prestação de informação em base semanal, ao invés de em base mensal, para a refinação e incorporação de biocombustíveis.

A **ANAREC** refere que é necessário esclarecer o conceito de “ponto de venda” no que respeita à informação a reportar pelos retalhistas (quantidades mensais vendidas e preços de venda ao público diários), considerando que as obrigações de reporte existentes até agora⁸ apenas recaíam sobre os preços de venda ao público praticados nos postos de abastecimento de combustíveis.

A **RUBIS** considera de difícil aplicação aos vários intervenientes da cadeia de valor o nível de detalhe de informação solicitada.

⁸ No âmbito do Regulamento da ENMC n.º 117/2016, de 19 de fevereiro.

A **AdC** sugere que deveria ser equacionado o reporte de informação relativo os descontos comerciais praticados pelos operadores grossistas e retalhistas, considerando que os preços reais efetivamente praticados por estes operadores tendem a ser inferiores aos preços de pósito/tabelados. De acordo com a AdC, a internalização do efeito dos descontos comerciais permitiria afinar a metodologia *bottom-up* para determinar os preços de venda ao público antes de impostos “eficientes”, tornando-os mais aderentes à dinâmica real dos preços praticados no mercado e reduzindo a margem de erro da metodologia.

No que respeita à informação a divulgar pela ERSE, é manifestada a preocupação relativamente à partilha e divulgação de informação sensível do ponto de vista comercial (**APETRO, Galp, Rubis**), em particular no que concerne às transações no mercado grossista e aos preços *ex-refinaria* (**APETRO, Galp**).

O **Conselho para os Combustíveis** sugere ainda que seja incluída a componente fiscal na formação do preço final, para que se possa fazer uma comparação entre o referencial calculado pela ERSE e o preço percecionado pelo consumidor. É também sugerido que se inclua a divulgação da parcela “Outros” para que se possa aferir na plenitude o PVP apurado através da metodologia proposta (**Conselho para os Combustíveis, DECO**).

A **DECO** sugere que sejam igualmente divulgados indicadores de dispersão de preços por segmentos de postos de abastecimento, maior detalhe dos custos de retalho e apresentados os desvios regionais de preços face aos valores médios apurados).

A **AdC** recomenda que seja equacionada a não divulgação de informação sobre os custos de referência e as ‘margens comerciais’ de cada uma das fases da cadeia de valor a montante do retalho, bem como dos PVP médios nacionais antes de impostos “eficientes” e respetivos intervalos de valor, considerando, por um lado, não serem claros os benefícios para os consumidores e a redução da assimetria de informação resultantes da publicação destes elementos e, por outro, que a divulgação desta informação traz riscos para o funcionamento da concorrência e a fragilização do exercício da supervisão).

DECISÃO DA ERSE

A ERSE concorda com o conceito de *one-stop-shop*, tendo para tal proposto que toda a prestação de informação seja efetivada via Balcão Único da Energia. Essa disposição procura evitar redundâncias e simplifica as obrigações de prestação de informação dos operadores.

A prestação de informação mensal de preços *ex-refinaria* foi proposta de forma a agilizar as necessidades de prestação de informação do refinador que, presentemente, já reporta quantidades em base mensal no Balcão Único da Energia.

Refira-se que ‘os custos de referência’ (indexantes) para a refinação são definidos em base diária e harmonizados em base semanal (média da semana anterior), sendo os preços reais *ex-refinaria* confrontados com estes. A prestação de informação em base semanal sobre os preços *ex-refinaria* é muito relevante e, nessa medida, passa a ser solicitada.

No que respeita à informação a prestar pelos retalhistas, a ERSE confirma a aplicabilidade do reporte quer por postos de abastecimento de combustíveis quer por pontos de venda. Consideram-se pontos de venda os estabelecimentos comerciais que vendam GPL embalado, como as grandes superfícies comerciais e o comércio tradicional. Consideram-se ainda pontos de venda os casos em que a comercialização de GPL engarrafado ocorra através de serviços de atendimento telefónico ou de aplicações de internet, com ou sem entrega e recolha de garrafas ao domicílio. Porém, a obrigação de reporte nos pontos de venda aplica-se apenas aos comercializadores retalhistas de GPL embalado, com um volume de vendas superior a 1000 garrafas/ano, em linha com a prestação de informação que já está operacionalizada no Balcão Único da Energia (pelo que não acarreta obrigações adicionais face à prática atual).

A ERSE incorporou a definição de “pontos de venda” no Regulamento de Supervisão do SPN, sendo de referir que a dispensa das obrigações de reporte de informação para os pontos de Venda de GPL engarrafado que apresentam vendas anuais inferiores a 1 000 garrafas já se encontrava plasmada na proposta de Regulamento submetida a Consulta Pública.

A ERSE entende a razoabilidade da recomendação da AdC relativamente à informação a divulgar mensalmente, e aos eventuais riscos que pode representar para a concorrência destes setores e para o exercício de supervisão. Porém, a ERSE não pode furtar-se ao princípio da transparência, por imperativo legal (artigo 23.º-B do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro). A ERSE também não pode ser alheia ao contexto presente no setor dos combustíveis líquidos e do GPL, no qual se tem assistido a um crescente escrutínio público sobre o funcionamento deste mercado, incluindo a eficácia das políticas sectoriais recentes. Assim, torna-se indispensável a disponibilização de informação caracterizadora em tempo útil, por parte da ERSE, sendo de apontar que essa prestação de informação resulta maioritariamente de imperativos legais.

A ERSE reconhece a pertinência das sugestões recebidas relativamente à inclusão da componente fiscal na formação do preço final, bem da componente “Outros”, pelo que o Regulamento foi ajustado em conformidade.

A ERSE sublinha novamente que será preservada toda a informação que seja sensível do ponto de vista comercial.

9 COMENTÁRIOS E OBSERVAÇÕES DA ERSE

Comentário	Observações da ERSE
<p>«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 capacidade de 26 litros e 110 litros, respetivamente).» (Conselho para os Combustíveis; DECO)</p> <p>A Rubis refere também que “a Metodologia proposta não cobre todas as tipologias de garrafas”.</p>	<p>A ERSE concorda com a sugestão, tendo alterado o Regulamento de Supervisão o SPN em conformidade.</p>
<p>O Conselho para os Combustíveis sugere que o “Regulamento e Metodologia de Supervisão do SPN deverá, após aprovação, ser sujeito a um período transitório de aplicação para adaptação dos operadores e ajustes aos procedimentos”.</p>	<p>A ERSE toma boa nota da sugestão do Conselho para os Combustíveis, tendo alterado o tempo que antecede a entrada em vigor.</p>
<p>No âmbito da divulgação de informação pela ERSE, a DECO sugere que sejam apresentados indicadores de dispersão de preços por segmentos de postos</p>	<p>A ERSE reconhece as sugestões de melhoria no que respeita à discriminação geográfica, à segmentação dos operadores e à desagregação de custos no retalho.</p>

Comentário	Observações da ERSE
<p>de abastecimento, maior detalhe dos custos de retalho e apresentados os desvios regionais de preços face aos valores médios apurados.</p>	<p>Contudo, considerando que se trata de uma primeira versão do Regulamento de Supervisão do SPN, a ERSE privilegiou uma abordagem mais simplificada, considerando que a monitorização do mercado retalhista, em tempo útil, justifica a agregação de operadores.</p> <p>Não obstante o exposto, a ERSE publica mensalmente o Boletim do Mercado dos Combustíveis e do GPL, onde é acompanhado o comportamento regional dos preços dos combustíveis rodoviários e do GPL embalado, bem como – para os primeiros – as diferentes ofertas comerciais por segmento de operadores.</p>

Rua Dom Cristóvão da Gama, 1 – 3.º
1400 - 113 Lisboa

Telefone: 213 033 200

Fax: 213 033 201

e-mail: erse@erse.pt

www.erse.pt

