

Contributo para a Consulta Pública n.º 106
sobre o
“Regulamento e Metodologia de Supervisão do Sistema Petrolífero Nacional.

O presente documento pretende ser uma contribuição para a discussão pública sobre o documento em referência elaborada por alguém que desenvolveu toda a sua carreira profissional de quase 40 anos enquanto jurista no âmbito da indústria petrolífera, em Portugal e no estrangeiro, no desempenho de funções que me permitiram ter contacto directo com a realidade de praticamente todos os segmentos da indústria, desde o “upstream” até à logística e à distribuição retalhista.

A minha preocupação fundamental é contribuir para que a discussão do tema seja conduzida em termos desapaixonados e objectivos, mas com base em experiência e informação real, e não em simples proclamações de “realidades” que na verdade não passam de meras aparências induzidas por constatações e observações empíricas imediatistas, ou por quaisquer processos de intenção.

Como última advertência inicial, devo referir que este comentário se cinge às temáticas relativas aos combustíveis líquidos, não abordando as questões especificamente relacionadas com o mercado do GPL, que opera segundo uma lógica própria tanto no segmento da distribuição de gás engarrafado como canalizado.

1. Introdução e apreciação geral

O sector petrolífero em Portugal atravessou nas últimas décadas uma transformação fundamental na forma de organização e funcionamento do mercado. Tal fica a dever-se em larga medida aos esforços das entidades públicas no sentido de procurarem novas formas de intervenção que contribuam para disciplinar os agentes económicos nele presentes, aumentando a concorrência e a transparência, de colocação à disposição dos consumidores, particulares e empresas, de um manancial de informação destinada a aumentar a transparência sobre a formação de actuação dos intervenientes, sobretudo ao nível da formação de preços, de tornar mais fácil a identificação das alternativas mais

vantajosas para abastecimento, e dificultar o desenvolvimento de iniciativas que conduzam a distorções do mercado.

Efectivamente, desde o início dos anos 90 do Século passado este sector foi alvo de várias iniciativas da Administração Pública tendentes à sua reestruturação:

- a abolição do regime de quotas na importação, que tendia a favorecer a empresa pública que detinha as três refinarias então existentes,
- a adopção de uma fórmula de preços que, por via da imposição de valores máximos de venda ao público de alguns dos principais combustíveis, visava criar condições de comparabilidade objectiva nos valores praticados à saída das refinarias e das grandes instalações de armazenagem com os praticados pelas empresas congéneres da Europa Ocidental;
- a introdução das gasolinas sem chumbo e as alterações das especificações do teor de enxofre e outras substâncias poluentes, que veio diversificar a oferta e dinamizar a renovação do parque automóvel,
- a liberalização dos preços, com a remoção dos limites fixados administrativamente aos valores máximos dos preços de venda ao público de alguns dos produtos;
- a criação do “gasóleo verde” para a indústria agrícola;
- a publicação de uma nova regulamentação das actividades desenvolvidas pelos vários intervenientes no sector, com a consagração do regime de liberdade de acesso, e obrigações de separação jurídica, patrimonial e/ou contabilística por segmentos;
- a criação da obrigação de garantir o acesso não discriminatório a grandes instalações de armazenagem de interesse público, designadamente através de práticas de tarifação publicitadas;
- a criação da obrigação de incorporação de biocombustíveis nos produtos comercializados ao público;
- a criação de obrigações específicas de publicitação dos preços de venda ao público nos Postos de Abastecimento e Estações de Serviço, incluindo com informação comparativa nas Auto-Estradas;
- a colocação do sector sob investigação permanente por parte da Autoridade da Concorrência;
- a criação de outros Reguladores com competências específicas de controlo e supervisão do sector;
- a criação de plataformas de divulgação de preços ao nível nacional, para aumentar a informação disponibilizada ao público e facilitar as suas opções,
- a criação da obrigação de comercialização de combustíveis ditos “simples” ou “não aditivados” em todos os Postos de Abastecimento e Estações de Serviço;

Mas as alterações verificadas no mercado também se ficam a dever à própria dinâmica das empresas participantes neste mercado, ao nível dos seus diferentes segmentos considerados:

- Para abordar a questão da diferenciação dos produtos, já que fundamentalmente disponibilizam produtos que se distinguem pouco dos que são oferecidos pelos seus concorrentes, as principais petrolíferas procuraram colocar no mercado produtos “premium” a preços mais elevados, anunciando características específicas indutoras de economias a outro nível;
- Por outro lado, para conseguirem sobreviver e crescer, todas as empresas procuraram desenvolver soluções comerciais inovadoras, agregando valor ao combustível, com o desenvolvimento de redes de lojas de conveniência;
- Simultaneamente assistiu-se à entrada no mercado de um grupo de novos operadores sobretudo no domínio das actividades de comercialização a retalho, designadamente os Postos de Abastecimento ligados a grandes cadeias de distribuição, que desenvolveram uma prática comercial diferente, assente no esmagamento das margens compensada pela angariação de clientes para as suas lojas;
- Como reacção a este novo modelo de negócio, algumas das principais operadoras sentiram a necessidade de desenvolver esquemas de promoção cruzadas com outras redes de hipermercados.

Resumindo, o sector petrolífero em Portugal desenvolveu-se no sentido de se tornar naquilo que hoje em dia é: um mercado maduro, aberto, composto por diversos segmentos onde, regra geral, coexistem múltiplos operadores que desempenham funções diferenciadas e concorrem entre si quer vertical quer horizontalmente, mas também com operadores externos.

De facto, tal como foi descrito pela ERSE num estudo realizado em 2020¹, reconhece-se a coexistência no mesmo segmento e mercado de diversos tipos de operador (desde “companhias de bandeira” até operadores de grande distribuição e operadores normalmente designados por “low cost”) que concorrem entre si segundo modelos de negócio distintos que assentam em abordagens diferenciadas ao mercado.

¹ “Análise de Mercado dos Combustíveis Líquidos Rodoviários 2018-2020”, in <https://www.erse.pt/media/1uiff13h/relatório-análise-do-mercado-de-combustíveis-líquidos-rodoviários.pdf>

E, contudo, apesar de tudo isto, a discussão pública sobre o funcionamento do sector petrolífero em Portugal continua a tender para ser mantida com base em percepções formuladas rapidamente a partir de dados empíricos colhidos pela observação individual, e não em informação fidedigna que traduza correctamente a realidade. É assim que constantemente somos confrontados com apontando para a “*óbvia*” existência de concertação entre as petrolíferas, com comparações incompletas sobre as cotações do crude nos mercados internacionais e os preços dos combustíveis, etc. Isto apesar de inúmeros estudos e iniciativas levados a cabo por vários Reguladores, entre os quais a AdC e a ERSE, que não só concluem pela inexistência de quaisquer indícios de concertação entre as empresas, como aliás enfatizam que a informação sobre o funcionamento do mercado é tão abundante e acessível que todos os operadores se usam dela ao mesmo tempo, de onde resulta naturalmente que os preços de venda ao público tenderão a ser iguais ou muito semelhantes. O problema é que face a essas conclusões, os consumidores são rapidamente levados a acreditar nas suas próprias observações empíricas, sendo que algumas vozes mais activas insistem em que o verdadeiro problema está na “*inacção*” das autoridades, que “*não conseguem encontrar provas dessa concertação porque não procuram*”, porque “*está à vista de todos*” que existe concertação, e que “*toda a gente vê que os preços são iguais em toda a parte*”, e por isso as petrolíferas têm de estar concertadas... porque têm de o estar.

Estas reacções produzem naturalmente um efeito mediático desproporcionado, e são amplamente reproduzidos pelos meios de comunicação social e sobretudo pelas redes sociais, onde a discussão se desenrola sem qualquer controlo ou cuidado de “*fact checking*”.

Perante esta situação, a resposta da Administração Pública, quando não redundante em mais estudos ou inquéritos que (naturalmente) não produzem resultados distintos dos anteriores, tem sido no sentido de densificar a regulamentação existente, para pelo menos dar a aparência de que algo está a ser feito. E como seria de esperar os resultados obtidos não conseguiram nunca resolver o “*problema*”... porque este não existe!

Ou seja, combate-se um problema de aparências criando-se mais uma aparência, porque efectivamente nada de substancial se altera – provavelmente porque apesar de tudo existe um normal (e na minha opinião saudável) reconhecimento de que o mercado está a funcionar como é suposto que funcione – e na minha opinião nem seria de esperar outra coisa, já que por essa via se está a reagir a um quadro criado na base de percepções empíricas e não a situações realmente existentes.

Assim sendo, receio bem que a iniciativa subjacente à Consulta Pública n.º 106 da ERSE, em apreço, seja mais um reflexo da necessidade de reagir à pressão pública (e populista) para a criação de um mecanismo que force a descida do preço de venda ao público dos combustíveis, em resposta à aparência da existência de irregularidades no mercado. É assim que a proposta cria a possibilidade de intervenção da ERSE para limitar administrativamente as margens comerciais identificadas para cada um dos diversos segmentos da indústria.

Penso, como tese geral, que o Estado, mesmo através da figura de um Regulador independente, não deve interferir nos mecanismos de formação de preços em livre comercialização em mercado maduro onde os operadores estão em concorrência. Por muito apetecível que seja do ponto de vista político, a criação de procedimentos de limitação expressa das margens comerciais vigentes nos diferentes segmentos do sector petrolífero constitui uma distorção ao normal funcionamento do mercado. A serem criados, a Administração Pública terá sempre a tentação de os utilizar em situações de maior pressão pública, independentemente de existir ou não uma verdadeira situação de abuso por parte dos operadores. Por isso, deverão ser tomadas providências para garantir que a sua utilização será estritamente limitada a casos de emergência objectivamente verificável, ou se forem detectadas situações que constituam verdadeiras irregularidades ou ilícitos, e estritamente condicionada mediante a fixação de critérios precisos e concretos, e ser limitada temporalmente ao período estritamente necessário para garantir a reposição da normalidade.

Por outro lado, o quadro legal vigente em Portugal dispõe já de um conjunto muito vasto de instrumentos e possibilidades de actuação genérica e específica que permitem efectuar uma permanente e correcta avaliação e controlo da forma como os operadores estão a agir, e a responder eficazmente, por via sancionatória, em caso de detecção de irregularidades.

Perante estas constatações, penso que não se afigura necessário, nem conveniente, introduzir mecanismos regulatórios adicionais, já que, como se procurará demonstrar adiante, o resultado da sua aplicação não será no essencial diferente do que se verifica sem a sua existência.

2. Descrição da cadeia de valor

O documento ora em consulta pública faz a seguinte enumeração dos diversos elos componentes da cadeia de valor desta indústria em Portugal:

Componente	Sub-Componente	Descrição	Número de operadores
Aprovisionamento		Importação de crude ou de produtos refinados	20 (aprox.)^(*)
Refinação		Transformação do crude em produtos refinados	1
Logística	Expedição	Expedição via marítima, oleoduto ou rodoviária	10
	Armazenagem	Armazenagem em tanques de armazenagem	
	Distribuição	Distribuição grossista e retalhista	
Retalho		Comercialização de produtos refinados para indústria ou retalho	3108

(*) 5 operadores garantem cerca de 98% das introduções a consumo

No essencial esta descrição é um desenvolvimento do que foi descrito no Decreto-Lei nº 31/2006 de 15 de Fevereiro, que estabeleceu os “Princípios gerais relativos à organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN)”².

Pretende-se assim dar uma visão rápida da forma como se organiza a actividade da indústria, com a intenção de identificar e segregar os tipos de custos alocáveis a cada uma das componentes consideradas, que correspondem também a segmentos onde se verifica uma tipologia de actividade que permite a concorrência e a comparabilidade.

² Ignorarei neste contributo a discussão relativa à incorporação de biocombustíveis e ao GPL.

Sem prejuízo de considerar esta divisão útil, para efeitos de simplificar a discussão, gostaria de fazer desde já um reparo relativamente a um aspecto relevante, que é a segregação da actividade de Aprovisionamento. Na legislação de 2006, o Aprovisionamento não era considerado de forma autónoma, dado corresponder a uma actividade que visa assegurar o fornecimento de matéria-prima à refinaria (no caso de aprovisionamento de petróleo bruto) ou de produtos aos distribuidores que procedessem a importações directas, sendo que o principal input para a análise seria dado por cotações dos produtos, formadas nos mercados internacionais em regime de livre e total concorrência e transparência, publicitadas por fontes de informação fidedigna e permanentemente actualizada e facilmente acessíveis. Voltarei a este tema noutra local deste documento.

3. O conceito de “margem comercial” aplicado a diversos elementos da cadeia de valor

O documento em consulta pública define uma metodologia de supervisão assente na consideração de “margens comerciais” aplicadas a várias das actividades correspondentes aos diversos elementos da cadeia de valor, designadamente ao Aprovisionamento, à Refinação e à Logística primária.

A “margem comercial” relativa a cada uma dessas actividades será a diferença entre os “custos de referência” reconhecidos para essa actividade e o preço a que o produto é cedido ao operador da fase seguinte.

A intenção seria identificar o que serão os “custos de referência” para cada uma dessas actividades, para proporcionar a hipótese limitação, por intervenção administrativa, de variações excessivas das diversas margens comerciais, controlando por essa via os preços finais dos produtos.

Esta metodologia resulta de uma concepção atomística da actividade da indústria, em que cada um dos segmentos é passível de consideração de forma totalmente isolada dos restantes. Para isso, cada um dos elos da cadeia de valor é analisado de forma isolada, na linha do que foi legalmente consagrado pelo disposto no citado Decreto-Lei n.º 31/2006 de 15 de Fevereiro. E aliás é possível encontrar no mercado diversas situações de operadores que apenas estão presentes num único desses elos. Esses operadores terão naturalmente de assentar a sua exploração numa determinada estrutura de custos e receitas que, naturalmente, condicionarão os seus resultados.

A aplicação da metodologia proposta vai levar a que as empresas deixem de ser livres para gerir a sua estrutura de custos, passando a ser incentivadas ou obrigadas a orientar a sua gestão por forma a conseguir que os custos em que incorram sejam integráveis nas categorias tipificadas para cada tipo de actividade, para garantir que os preços que praticam para os seus produtos ou serviços sejam elegíveis para integrar a tipologia de custo considerada para o tipo de actividade imediatamente seguinte.

Com efeito, a metodologia proposta irá ser aplicada indistintamente tanto a empresas que estão presentes num único dos segmentos de mercado considerados como àquelas que operam em vários desses segmentos, que procuram seguir uma lógica integrada visando uma maior eficiência operacional e economia de custos. Ora, estas últimas empresas já estão legalmente obrigadas a adoptar procedimentos de separação contabilística para permitir que a forma como transferem custos de um segmento para outro seja devidamente monitorizada e evitar o surgimento de situações de distorção da concorrência, e garantir assim que as restantes empresas têm “espaço” para operar e concorrer no mercado em igualdade de circunstâncias.

Mas já no quadro actual os operadores têm como referencial para a sua tomada de decisão a situação real vigente no mercado e, em conformidade com as regras vigentes, actuam em regime de concorrência livre. Assim, os preços terão a natural tendência de se adaptar ao livre jogo da oferta e da procura para produzir o melhor resultado possível tendo em atenção as opções dos consumidores.

De modo diverso, por aplicação da metodologia proposta a gestão destas empresas deixará de ser orientada segundo critérios de mercado para passar a obedecer a procedimentos e princípios definidos pela Administração Pública (considerando aqui os Reguladores como integrando a estrutura da Administração Pública). Parece-me elementar reconhecer que uma aplicação imediatista dessa metodologia poderá levar a que as decisões das empresas passem a ser orientadas unicamente pela preocupação de saber se determinado custo é ou não elegível para integrar o conceito de “custo de referência”, e se o for a sua tendência natural será maximizar as despesas que podem ser aceites em cada tipo de custo.

Aqui encontramos um dos primeiros problemas resultantes desta metodologia, que aliás existe em Portugal em outros sectores sujeitos a regulação administrativa: é que como as margens comerciais são potencialmente garantidas (no sentido de que se procurará que oscile entre um valor mínimo e um valor máximo), a gestão deixa de se preocupar com a razoabilidade do custo em termos absolutos, para se preocupar fundamentalmente com

a sua elegibilidade em termos abstractos. Por redução ao absurdo (que é sempre uma boa técnica para testar os pressupostos de um qualquer raciocínio), diríamos que se uma empresa tem um determinado equipamento que se encontra totalmente amortizado terá a normal tendência para investir imediatamente na sua substituição porque o investimento será elegível para integrar o “custo de referência”, apesar de em termos ditos “normais” a tendência seria para adiar essa decisão porque o equipamento em causa ainda está em boas condições operacionais. Ou que a empresa tenderá a recrutar pessoal em número excessivo relativamente às suas necessidades, porque o custo de pessoal é aceite para integrar o conceito de “Custo de referência”.

Será assim expectável que o valor dos custos incorridos pelas empresas tenha tendência para aumentar, uma vez que o sistema cria um incentivo perverso à despesa. Daqui resultará normalmente que o valor do “custo de referência” dos segmentos seguintes será inflacionado. Ou seja, a tendência final será no sentido do aumento dos preços de venda ao público no mercado.

Mas esta indústria apresenta uma característica fundamental que consiste na existência de múltiplas soluções alternativas para garantir o abastecimento, e designadamente a importação, sempre que um operador ou um consumidor final concluir que importar produto ou deslocar-se a Espanha será mais vantajoso do que adquirir no mercado nacional. Aqui reside uma diferença fundamental relativamente a outros sectores, como seja o da electricidade, em que o consumidor não tem outra alternativa se não abastecer-se no mercado nacional. Por isso, considero que a metodologia proposta acarreta a possibilidade de, sobretudo nas regiões mais próximas da fronteira no caso de consumidores individuais, mas também de outras regiões no caso de consumidores industriais, os consumos se deslocarem para Espanha.

Concluo, assim, que a metodologia proposta, que pretende criar a possibilidade de intervenção administrativa nos processos e procedimentos actualmente seguidos pelas operadoras dos segmentos de Aprovisionamento, Refinação e Logística na definição das suas decisões de investimento e despesa não apresenta vantagens relevantes face à alternativa de deixar esses operadores agirem livremente segundo as regras do jogo da oferta e da procura, sem prejuízo da normal aplicação dos mecanismos actualmente vigentes para defesa da concorrência e da transparência nos mercados.

4. Preço dos produtos à saída da Refinaria – margem comercial da refinação

A identificação de segmentos para simplificar a análise económica do sector petrolífero não constitui novidade, já que o princípio da segregação jurídica e/ou patrimonial e contabilística já constavam da legislação em vigor. Já a segregação das actividades de Aprovisionamento e de Refinação, que passam a ser consideradas como segmentos autónomos, e a consideração dos fretes de transporte de produtos importados como elemento integrador dos preços de referência da actividade de distribuição em vez de o ser no aprovisionamento/refinação é uma ideia inovadora.

Tenho reservas sérias relativamente a esta opção.

É verdade que seria sempre possível ignorar, ou desprezar, os custos específicos da refinação, uma vez que, como é amplamente sabido, na valoração da produção das Refinarias não se toma em consideração o custo de produção, mas sim as cotações internacionais dos produtos refinados.

É que a complexidade e especificidade das Refinarias, a que devemos acrescentar a variabilidade de tipos e especificações dos diversos crudes, leva a que não seja possível calcular com qualquer grau de precisão aceitável qual o verdadeiro custo de produção de um litro de gasolina, ou de gasóleo, ou de qualquer outro produto. A produção obtida de um barril de petróleo varia em função das características específicas do crude em causa, mas também da especificidade do equipamento da refinaria, que, a partir desse tipo de crude estará mais ou menos apetrechada para produzir mais destilados leves e menos resíduos. Mas nem mesmo a refinaria mais moderna, adotada de meios de reconversão profunda, que trabalhe exclusivamente com os crudes mais leves e com menor teor de enxofre, deixará de produzir alguma quantidade de resíduos, como asfaltos ou óleos pesados, que têm valor comercial inferior ao valor da própria matéria-prima.

É por isso que as Refinarias vendem os produtos refinados à saída das suas instalações com base não no custo de produção, mas sim nas cotações internacionais desses produtos nos mercados de referência – que no caso Português é Roterdão.

Por outro lado, a Refinaria opera em concorrência não com o mercado interno onde coloca os seus produtos, mas sim em concorrência com outras Refinarias que estejam implantadas em locais a partir de onde seja possível abastecer o mesmo mercado. A

Refinaria de Sines, única actualmente em operação em Portugal, tem de concorrer com as Refinarias de Huelva, Algeciras e La Coruña, que facilmente conseguirão garantir o abastecimento do mercado Português se Sines deixar de operar ou se a sua produção for mais cara. Ao mesmo tempo, La Coruña, Huelva e Algeciras sofrem igualmente a ameaça de verem os seus mercados “invadidos” por produtos provenientes de Sines (ou de Bilbao, ou Puertollano, ou Tarragona...) se pretenderem vender os seus produtos a preços mais elevados.

Na realidade, tendo em atenção a estrutura da indústria de refinação da Europa, a sobrevivência das Refinarias em Portugal e Espanha está dependente de continuarem a ser capazes de competir entre si. Uma Refinaria é um activo industrial extremamente caro e complexo, que em termos actuais opera a níveis de rentabilidade que são inferiores à generalidade de outras indústrias, e com a necessidade permanente de garantir o escoamento de toda a sua produção, porque a capacidade de armazenagem não é ilimitada. Para o conseguir, tem de garantir que o seu produto é oferecido aos seus consumidores, designadamente aos operadores de distribuição, em condições económicas suficientemente atractivas para que esses clientes não optem por importar directamente produtos de outras Refinarias. Se a Refinaria de Sines não conseguir colocar o seu produto em Portugal porque o preço que pratica não é competitivo, não terá outro mercado onde possa fazê-lo.

Por isso, o preço à saída da Refinaria tem de ser igual ao preço mais baixo a que os seus clientes conseguirão importar. Ou seja, tem de vender aos seus clientes o produto a que eles conseguiriam adquirir o mesmo produto em Roterdão, acrescido do correspondente frete marítimo. Qualquer valor acima desse incentivará importações directas.

Mas tendo em atenção o equilíbrio que tem de existir entre as várias Refinarias concorrentes, se o preço de Sines for inferior ao que seja praticado por Huelva, não será difícil calcular que a produção de Sines será imediatamente direccionada para Espanha, por ser mais barata.

Ou seja, o mercado português não beneficiaria da alteração da actual metodologia de cálculo do preço dos produtos à saída da Refinaria.

Que, curiosamente, é exactamente aquilo que é proposto no documento em análise, ao retirar do cálculo da margem comercial da Refinaria o valor do frete do transporte do

produto desde Roterdão, que passa para a componente de Distribuição. Trata-se de uma proposta que em nada beneficia o consumidor, porque o custo está lá. Mas vai reduzir o valor do produto à saída da Refinaria, criando condições para que esse produto seja totalmente desviado para Espanha.

Pelo que se recomendaria que a consideração do valor do frete seja mantida no cálculo das margens da actividade de Aprovisionamento e Refinação, em vez de ser incluída entre os elementos reconhecidos para cálculo do Preço de Venda ao Público antes de impostos dos combustíveis, como é proposto no documento em análise.

5. Concentração na Logística

Perante o quadro institucional descrito no documento ora em consulta e a que se fez alusão no ponto 2 supra, é relativamente frequente depararmo-nos com imputações no sentido de que existirão importantes barreiras à entrada de novos operadores no mercado, e que em consequência os consumidores estariam a ser prejudicados por um pretense ambiente oligopolístico que se verificaria no segmento de logística primária, designadamente na armazenagem e expedição por oleoduto.

No entanto, a actual regulamentação jurídica das actividades do sector consagra o princípio da liberdade de acesso, sujeita apenas à demonstração pelos candidatos que cumprem com determinados requisitos de idoneidade, bem como a procedimentos de registo como operador e de licenciamento de instalações, que são necessários por questões óbvias de segurança de abastecimento, capacidade técnica de operação e protecção ambiental. À luz da regulamentação aplicável, nenhum dos segmentos desta indústria está fechado a novos investidores, e nenhum dos actuais intervenientes está limitado ou condicionado no que respeita a iniciativas próprias para construir e operar novas instalações.

Por outro lado, o argumento que se costuma utilizar para sustentar a argumentação que visa sustentar que existe uma deficiente concorrência no mercado, sobretudo por causa da concentração logística, também não me parece correcto.

Penso que as análises que costumam ser feitas, e que normalmente assentam em construções teóricas que pretendem descrever diferenças existentes entre a situação vigente e a que seria expectável que resultasse de um regime de concorrência perfeita, ignoram alguns aspectos fundamentais:

- a própria dimensão do mercado nacional, relativamente ao qual se prevê que se irá contrair em resultado do crescimento de opções de motorização eléctrica do parque automóvel, que não facilita a rentabilização de investimentos em novas instalações logísticas, que se tornarão cada vez menos interessantes, se não mesmo especulativos;
- o volume de armazenagem actualmente existente no país, mesmo após o encerramento de várias instalações ao longo dos últimos anos, continua a ser amplamente suficiente para garantir a satisfação das necessidades, mesmo tendo em atenção as exigências decorrentes da regulamentação sobre constituição e manutenção de reservas,
- as principais instalações de armazenagem e transporte por oleoduto existentes estão afectadas pelas regras relativas à garantia de acesso não discriminatório e sujeitas à prática de tarifas publicitadas e, no caso das instalações colocadas junto dos principais terminais portuários, definidas pela Administração Pública;
- os actuais incumbentes têm necessidade de proteger os seus investimentos e resultados, para o que têm de gerir as instalações em termos tais que não criem incentivos para que terceiros desenvolvam soluções alternativas;

Ninguém deverá ignorar que o investimento neste tipo de instalações é por norma elevado, implicando especiais precauções em razão das preocupações de segurança e protecção física dos equipamentos, dos produtos e do ambiente. Além disso, a operação das mesmas requer a existência de mão-de-obra qualificada e preparada, envolvendo um nível global de custo muito elevado. Por isso a questão da rentabilidade da operação assume uma relevância fundamental, sendo o elemento determinante de decisões de investimento.

Determinante dessa rentabilidade, que é a questão crítica que permanentemente preocupa tanto os candidatos a novos entrantes como os incumbentes, é uma correcta articulação entre a oferta e a procura. Uma instalação de armazenagem abastece preferencialmente o mercado que lhe está mais próximo, como é fácil de ver, mas não tem nenhum exclusivo, e concorre com outras instalações análogas que tenham condições para garantir o abastecimento desse seu mercado preferencial. Os consumos podem facilmente ser desviados para outras instalações, mesmo que estejam localizadas

a maiores distâncias, se a prática tarifária seguida resultar em que os distribuidores, retalhistas e consumidores nelas consigam soluções de abastecimento mais económico. Por isso, de modo semelhante ao que sucede nas Refinarias, os custos a que os produtos são disponibilizados aos clientes à saída de uma instalação de armazenagem têm de ser calculados por forma a (i) não levar os consumidores a procurarem alternativas e (ii) não criar em outros operadores a tentação por investir na criação de instalações alternativas.

Este mercado apresenta por isso uma grande tendência para a auto-regulação e manutenção dos preços dos serviços prestados a níveis mínimos, pelo que não vejo nenhuma vantagem em tentar regular mais minuciosamente a sua actividade.

Por outro lado, as imputações de falta de transparência na formação das tarifas cobradas pelos serviços prestados nas instalações logísticas, seja de armazenagem ou de recepção em terminais marítimos, também não são fundadas na observação real dos mercados. No caso dos terminais portuários, mesmo os que são geridos em regime de uso privativo, são obrigados a praticar tarifas que são definidas pelas autoridades portuárias, que são publicitados, e que têm de levar em conta os valores praticados em instalações análogas que possam ser concorrentes, já que também os portos são unidades económicas de prestação de serviços a terceiros que sofrem a concorrência de outros portos, sendo que em muitos casos é pelas estruturas tarifárias que se distinguem.

As tarifas portuárias são definidas pela Autoridade Portuária, segundo os seus próprios critérios, tendo em atenção, por um lado, os serviços que o porto presta aos seus utilizadores, e por outro lado a necessidade de captar movimentação de cargas, que é o elemento essencial que compõe as suas receitas e que lhe permite concorrer com outros portos.

E uma consulta aos valores das tarifas de movimentação de cargas publicitadas nos websites das empresas portuárias dá-nos os seguintes valores:

Porto de Sines³

Grupo de produtos ⁴	Valor (€/ton)
A - Crude / Ramas	1,0160
B - Fueis, VGO	1,4165
C - Outros produtos actuais	1,4199
D - Paraxileno e Ácido Acético	2,1003
D - Movimentação de slops importados	1,4199

Porto de Leixões⁵

Tarifário 2022 do Terminal Petrolero de Leixões

- i) Pela movimentação de carga, descarga de navios, ou transferência de produtos entre a refinaria e os parques de armazenagem de combustíveis:
Petróleo Bruto: 1,972 euros/tonelada;
Outros Produtos; 2,279 euros/tonelada;
- ii) Pela prestação de outros serviços:
Recepção de águas de lastro: 5,095 euros/m3

Estes dados permitem-nos concluir⁶ que o peso da actividade de movimentação portuária em cêntimos por litro de gasolina ou gasóleo movimentado é de, aproximadamente o seguinte.

Gasolina 0,1076 cêntimo (Sines) ou 0,1688 cêntimo (Leixões)

Gasóleo 0,1191 cêntimo (Sines) ou 0,1894 cêntimos (Leixões).

E como é natural chegaríamos a valores semelhantes se considerássemos a movimentação de petróleo bruto.

³ <http://www.portodesines.pt/media/3984/tarif%C3%A1rio-do-concession%C3%A1rio-do-tgls-e-gru-2022-clt.pdf>

⁴ É aplicável o Grupo C

⁵ <https://www.apdl.pt/tarifas>

⁶ Considerando densidades médias de 0,74 para as gasolinas e 0.83 para o gasóleo, segundo o estipulado no Decreto-Lei n.º 89/2002, de 30 de Maio.

Temos também o caso específico da CLC. Como é sabido, a CLC nasceu da necessidade de substituir a capacidade de armazenagem existente na zona de Cabo Ruivo, junto à Refinaria que aí existia, que garantia a satisfação das necessidades da zona Centro do país e que, nos anos 90 do Século passado, iria ser desactivada por força da realização da Expo'98. Para fazer face a essa situação, as principais operadoras de armazenagem que dispunham de armazenagem na zona da Refinaria de Cabo Ruivo decidiram associar-se para a construção de uma instalação alternativa que assegurasse armazenagem de produto que fosse por elas adquirido em Sines, visando a cobertura de uma região aproximadamente coincidente com aquela que era anteriormente abastecida a partir as instalações existentes junto à Refinaria de Lisboa.

Desde a sua constituição, a CLC tem sido gerida em moldes análogos aos que são praticados em todas as instalações semelhantes, ou seja, as tarifas praticadas foram desde o início desenhadas para garantir que a instalação consegue servir em termos económicos a região que preferencialmente serve. Se não conseguisse obter esse resultado, os clientes dirigir-se-iam a instalações alternativas, em Portugal ou Espanha, conforme fosse o caso, ou optariam por efectuar importações directas, com recurso às instalações portuárias existentes, cujos operadores seriam legalmente obrigados a prestar-lhes esses serviços em condições não-discriminatórias.

A crítica que alguns observadores fazem de que o acesso à armazenagem de Aveiras está limitado porque os produtos têm obrigatoriamente de ser provenientes da Refinaria de Sines porque não existe uma ligação directa ao terminal portuário, e que por isso a CLC domina a formação de preços da logística em detrimento dos consumidores também não tem uma fundamentação económica séria, porque não examina um elemento fundamental dessa análise, que é o verdadeiro custo da logística em todo o sistema. Ora, desde a sua constituição que as tarifas praticadas pela CLC eram da ordem de 10 euros por metro cúbico, ou seja 1 cêntimo por litro (valor esse que se reduziu bastante a partir do momento em que foi concluído o reembolso do financiamento bancário contratado para a construção da instalação, variando actualmente entre 0,5 e 0,9 cêntimos por litro consoante as quantidades e os prazos contratados), e quem quiser verificar estes valores poderá fazê-lo facilmente pela consulta aos Relatórios e Contas da Sociedade, que são públicos, ou as condições tarifárias actuais, publicadas no website da CLC. E é também interessante ter em atenção que este valor respeita não ao lucro da empresa, mas sim ao

valor bruto da sua receita, obtida pela prestação dos serviços de transporte dos produtos em oleoduto desde Sines, o armazenamento nos depósitos da instalação, e o enchimento de carros-tanques, apenas não considerando a incorporação de biocombustíveis (a CLC não é proprietária de produtos, limitando-se a manusear produto que é propriedade das empresas que contratam os seus serviços). É a partir desse cêntimo por litro que a CLC financia toda a sua actividade, incluindo a amortização do financiamento inicial e todos os custos operacionais a que tem de fazer face, e procede à remuneração do investimento realizado pelos accionistas. É costume referir que a CLC tem uma rentabilidade elevada, e que distribui aos seus accionistas um dividendo generoso, que acaba por ser pago pelos consumidores. É um facto, Porém tal resulta não de qualquer atitude de aproveitamento monopolista, reflecte apenas o facto de as quantidades de produto movimentadas serem muito elevadas. Não se deve esquecer que a base de cálculo é o tal valor de 0,5 a 0,9 cêntimos por litro...

Concluo, por conseguinte, que apesar de ser possível afirmar, em tese abstracta e sem consideração da realidade no terreno, que o funcionamento do segmento de logística aparenta sofrer os efeitos da existência de um número relativamente reduzido de operadores, um dos quais tem uma posição relativa mais forte do que os restantes, a confrontação deste postulado com os valores realmente encontrados através de um exame isento da informação existente demonstra que na realidade o problema que se pretende prevenir não existe. E na realidade nem sequer pode existir. Efectivamente, estamos a falar de um tipo de actividade que está por natureza extremamente exposto às flutuações do mercado, e que permite à partida que os operadores que eventualmente se possam sentir discriminados ou desfavorecidos tenham nos mercados internacionais acesso a uma multiplicidade de soluções alternativas que lhe permitirão corrigir quaisquer distorções sem necessidade de intervenção administrativa. É esta permanente exposição a uma concorrência que exerce sem contemplação de fronteiras nacionais que leva os operadores a agir no sentido de garantir que as regras são cumpridas, com evidente benefício do mercado como um todo.

Em tese geral, retomaria também aqui o que referi anteriormente relativamente à tendência perversa que se verificou na regulação das infraestruturas fundamentais noutros setores, designadamente da electricidade, em que a consideração de tipos de “custos permitidos” induziu uma política de custos sumptuários que foram reconhecidos e remunerados pelas tarifas, quando segundo critérios de gestão prudente e avisada em ambiente de livre concorrência muito provavelmente não o teriam sido pelo mercado.

Por tudo o que antecede, não se antevê que a proposta de metodologia em causa venha a aportar vantagens relevantes para o mercado nacional.

6. O PVP antes de impostos dos combustíveis rodoviários e a “margem comercial” do segmento da distribuição

Como disse acima, considero um erro de análise incluir o valor do frete marítimo correspondente ao transporte de produto desde Roterdão como um dos elementos definidores do PVP antes de impostos dos principais combustíveis (gasolina e gasóleo), em vez de se admitir a sua inclusão no preço desses produtos à saída da Refinaria.

Do ponto de vista do consumidor final, o resultado é o mesmo, uma vez que o preço que ela vai pagar pelo produto inclui necessariamente o frete em causa. Porém, para o operador de distribuição a questão já não é indiferente, uma vez que ele vai adquirir o produto à Refinaria. Numa visão imediatista, dir-se-ia que também para o distribuidor o tema é indiferente, uma vez que o frete assumiria a natureza de um mero “pass-through” que teria de ser pago de uma forma ou outra, incidindo sempre no preço ao consumidor final.

Porém, e como disse acima, a Refinaria concorre com outras Refinarias para colocar os seus produtos, e se por virtude da não consideração do valor do frete no preço dos produtos à saída da Refinaria estes se tornam mais baratos do que os vendidos por Refinarias concorrentes, o produto será desviado para o mercado espanhol que normalmente seria abastecido por essas Refinarias concorrentes, onde seriam vendidos ao preço final vigente nesse mercado, com ganho de margem para os distribuidores espanhóis. Com o efeito perverso adicional de que a Refinaria seria negativamente afectada na sua rentabilidade, porque a sua receita seria menor.

Simultaneamente os distribuidores portugueses teriam de ir adquirir produto em Espanha, aos preços praticados pelas Refinarias espanholas, que seriam definidos em moldes idênticos aos que hoje são seguidos pela Refinação em Portugal.

Ou seja, esta proposta não beneficiaria os consumidores e distribuidores portugueses, criaria um prejuízo para a Refinaria de Sines, e beneficiaria exclusivamente os distribuidores espanhóis.

Pelo que se recomenda, como acima se disse, que se repense a inclusão do valor do frete no cálculo do valor dos produtos refinados à saída da Refinaria.

Finalmente, um comentário relativo a algumas afirmações, de que a comunicação social fez eco, sobre o facto de a margem comercial do segmento da distribuição (considerando aqui o conjunto de actividades de transporte desde as instalações de armazenagem primária até aos postos e abastecimento ou estações de serviço, no caso de comercialização retalhista, ou às instalações de armazenagem localizadas em unidades comerciais ou industriais consumidoras no caso de comercialização grossista) teria, durante o período de pandemia, manifestado uma tendência para se fixar em valores proporcionalmente mais elevados tendo em atenção o comportamento dos preços das matérias primas e o comportamento do consumo⁷.

Ou seja, num cenário em que simultaneamente se assistia a uma redução dos preços do petróleo bruto nos mercados internacionais e a uma acentuada redução dos consumos em ambos os casos devido à contracção da actividade económica decorrente da situação de confinamento das populações de quase todos os países, verificou-se que as margens comerciais praticadas pelos operadores não se contraíram de mesma forma, tendo até apresentado uma tendência de sentido inverso.

Será preciso entender em primeiro lugar que estamos a falar de um segmento determinado, e no conceito de margem, que traduz a diferença entre os custos de abastecimento e as receitas que os operadores desse segmento registaram no período.

Em termos aritméticos, o raciocínio em causa é correcto. Traduz a realidade resultante dos termos de comparação em que assenta. E, no entanto, não permite descrever com um mínimo de realidade a verdadeira situação dos diferentes segmentos, antes pelo contrário. É que esta simples constatação ignora um elemento de análise essencial, que é o verdadeiro custo de funcionamento destes operadores, e sobretudo da componente

⁷ www.jornaledenegocios.pt de 9 de Dezembro de 2019: “Gasolineiras sobem margens e travam queda do preço dos combustíveis. As gasolineras aproveitaram a pandemia para aumentar as suas margens, que subiram 33,8% na gasolina e 20,7% no gasóleo, de acordo com dados da ERSE, citados pelo Correio da Manhã desta quarta-feira”.

www.dn.pt de 15 de Junho de 2021: “Pandemia faz com que margens subam nos combustíveis e governo quer intervir. No dia 30 de junho a margem dos comercializadores na gasolina estava quase 37% acima da média de 2019. Ministro do Ambiente anuncia lei contra o que considera “crescimento duvidoso”.

www-ense.pt - [ENSE | Margens de comercialização de combustíveis batem máximos durante a pandemia \(ense-epe.pt\)](https://www-ense.pt/pt/ense-epe/ense-epe-2021-06-30-margem-gasolina): “Na quarta-feira, 30 de junho 2021, a margem apurada sobre a gasolina era superior à margem média praticada em 2019 em 0,069€ (ou +36,62%). No caso do gasóleo, a margem no último dia do mês de junho era 0,01€ superior à média do ano de 2019 (ou +5.08%)”.

De notar, contudo, que o Estudo da ERSE sobre o mercado de retalho de combustíveis, também de 2021, anteriormente citado, não chega às mesmas conclusões, pelo contrário.

correspondente aos seus custos fixos, que são totalmente desligados do custo de abastecimento e não variam em função dos volumes trabalhados.

Entendo, por isso, que o conceito de “margem comercial” utilizado pelo documento em análise não pode ser interpretado como correspondendo a um “lucro”, porque apenas traduz uma realidade – é o valor que os operadores têm para amortizar os seus activos fixos, pagar os seus custos de funcionamento, e registar um elemento de lucro sobre o qual pagam os impostos incidentes sobre a sua actividade comercial.

O principal problema é que o cálculo de “margem comercial” é expresso em unidades monetárias por litro de combustível. Mas quando os volumes se contraem os custos incorridos pelos operadores não se contraem da mesma forma, passando a registar um peso maior por cada litro. Ora, sendo que a única fonte de financiamento de que estes operadores dispõem para trabalhar é o preço de venda ao público dos combustíveis que vendem, é natural que nesse quadro tivessem necessidade de manter tais preços a um nível superior ao que resultaria da transposição directa da redução de custos de abastecimento.

Além disso, em termos absolutos estamos a falar de uma parte relativamente menor do preço de venda ao público⁸, e as imputações de variações são normalmente expressas em valores percentuais calculados sobre os valores absolutos desta “margem”. Segundo a APETRO⁹ a 11 de Abril, de 2022 a decomposição do preço médio de venda ao público da gasolina 95 era o seguinte:

PMVP 1,948 €/litro

Impostos	1,006 €/litro	51%
Cotação	0,717 €/litro	37%
Biocombustível	0,081 €/litro	4%
Aprovisionamento, Distribuição e Comercialização	0,154 €/litro	8%

⁸ <https://www.ense-epe.pt> – relativamente a 18 de Abril de 2022 os valores da “margem comercial” deste segmento estariam entre cerca de 10% (no gasóleo) e 20% (no caso das gasolinas).

⁹ www.apetro.pt/estatisticas-e-estudos/precos/1638

Concluindo, a intenção de criar a possibilidade de intervir administrativamente por forma a regular ou controlar (talvez “limitar” fosse uma palavra melhor) os valores da “margem comercial” do segmento de distribuição significa na prática trabalhar sobre um valor que em termos absolutos é muito pouco relevante face ao favor do preço de venda ao público, e que corresponde ao volume de negócios bruto de um conjunto muito alargado de operadores, desde transportistas e pequenos armazenistas que distribuem produto a consumidores industriais até aos proprietários ou exploradores de postos de abastecimento, cujas margens são fortemente pressionadas por custos operacionais praticamente incompressíveis.

Neste enquadramento, concluo 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.

7. O impacto de um evento mais recente – a entrada em vigor da Lei n.º 10-A/2022, de 28 de Abril

Já durante o período da presente consulta pública verificou-se a aprovação pela Assembleia da República, sob proposta do Governo, da Lei n.º 10-A/2022, de 28 de Abril, que visa dar ao Governo a possibilidade de controlar, pelo menos até 31 de Dezembro do corrente ano, o comportamento dos preços de venda ao público dos combustíveis rodoviários através da variação da taxa do ISP.

As medidas previstas na referida são qualificadas de “*excepcionais e temporárias*”, e são adoptadas, na terminologia escolhida para este efeito, para dar “*resposta ao aumento extraordinário dos preços dos combustíveis*”.

De imediato é possível retirar daqui uma conclusão no sentido de que o Governo está a reconhecer publicamente que a fiscalidade é um dos componentes fundamentais da formação dos preços dos combustíveis. E não se trata de uma situação original, dado que já menos anos 90 do Século passado o Governo recorreu exactamente à manipulação das taxas do ISP para controlar administrativamente os preços do gasóleo, impedindo a sua subida durante algum tempo.

Torna-se assim evidente que o Governo reconhece também que o método mais simples para agir sobre os preços dos combustíveis é exactamente adaptar a fiscalidade às condições conjunturais, o que não é contraditório com a necessidade de garantir uma fonte de receita estável e previsível para o Orçamento do Estado. Efectivamente, o recurso a ajustes pontuais, mais ou menos duradouros, aos mecanismos fiscais, é um meio fácil, e que está na plena disponibilidade do Governo, para apoiar as empresas e as famílias nas suas decisões de investimento e consumo face a flutuações conjunturais ou estruturais da economia.

O fundamental aqui é que reconhecer que a componente fiscal do preço dos combustíveis é uma parte – e uma parte não menor – do problema, e que exista vontade política para agir em conformidade com essa conclusão.

Por outro lado, a aplicação da Lei n.º 10-A/2022, de 28 de Abril, foi igualmente anunciada como estando intimamente ligada a outras formas de actuação destinadas a garantir que os operadores não aproveitam a redução da componente fiscal sobre os preços de venda ao público dos combustíveis para conseguirem aumentar as suas margens de lucro. Para isso, são criadas novas formas de divulgação dos processos e procedimentos seguidos pelos operadores no que respeita à formação dos preços de venda ao público dos combustíveis.

Pode por isso questionar-se a oportunidade de manutenção da proposta de metodologia subjacente à presente consulta pública, uma vez que a Lei n.º 10-A/2022, de 28 de Abril, parece em larga medida invadir os objectivos do Regulamento em análise. Ainda que seja posterior ao lançamento da consulta pública, a coexistência de iniciativas legislativas sobre a mesma matéria parece um mau exemplo da produção legislativa/regulatória em Portugal, de que resulta insegurança jurídica.

Deve ainda referir-se que face às primeiras reacções colhidas no mercado da aplicação da Lei n.º 10-A/2011, de 28 de Abril, parece que subsiste uma enorme falta de informação sobre a forma como a indústria realmente funciona, sendo que se constatarem enormes confusões entre causas e efeitos e sem que seja devidamente entendido o papel que cada classe de “operadores” desempenha no sistema. Isto é demonstrado pela utilização feita pela comunicação social da palavra “gasolineiras” para designar colectivamente uma generalidade de diferentes entidades que desempenham as suas actividades nos distintos segmentos da cadeia de valor da indústria.

A título de exemplo, parece-me que está por provar que uma redução de 14 cêntimos por litro da taxa do ISP corresponda imediata e directamente a uma redução de 14 cêntimos do preço de venda ao público. Porque esse preço é formado semana a semana com base no comportamento de um conjunto diverso de factores. É necessário verificar qual o comportamento, no mesmo período, das cotações do petróleo bruto e dos produtos e das taxas de câmbio. É perfeitamente possível que por efeito desses e outros factores a redução dos preços de venda ao público seja menor do que o antecipado através de uma leitura mecânica da evolução da taxa de imposto de uma semana para outra. Mas isto, infelizmente, não é explicado, e assim cria-se na opinião pública uma ideia errada sobre.

Resumindo, esta Lei tem a virtude de permitir identificar o reconhecimento por parte do Governo do papel essencial que a fiscalidade desempenha neste tema, e de criar um mecanismo que permite ajustes fáceis e rápidos para acorrer a situações de verdadeira urgência, que são aquelas em que efectivamente se pode justificar uma intervenção administrativa na fixação de preços de mercado. Porém, parece tornar desnecessária a proposta actualmente em discussão pública, que poderia com vantagem ser mantida a título permanente.

8. Conclusão

De tudo o que antecede concluo que a iniciativa de procurar controlar eventuais flutuações das “margens comerciais” dos diversos segmentos identificados (algumas das quais me parecem conceptualmente mal construídas) não produzirá os efeitos pretendidos, designadamente em termos de forçar a uma descida (ou pelo menos evitar subidas mais acentuadas) dos preços de venda ao público dos combustíveis rodoviários, já que na generalidade dos referidos segmentos essas margens estão já reduzidas ao limite traduzível ao nível da unidade de consumo, aportando o risco adicional de essa redução apenas poder ser praticada ao nível do segmento retalhista, onde afectará de forma muito negativa e desproporcionada as condições de solvência de um conjunto amplo de pequenos operadores.

Nestes termos, recomenda-se o arquivamento da iniciativa, que aliás parece poder ser ultrapassada pela simples manutenção em vigor a título permanente das medidas adoptadas pela Lei n.º 10-A/2022, de 28 de Abril.

