

Assembleia da República Gabinete do Presidente
Nº de Entrada <u>427908</u>
Classificação <u>15/01/1/1/1</u>
Data <u>20/04/2012</u>

A Sua Excelência
Presidente da Assembleia da República
Maria da Assunção Andrade Esteves
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-Pres/2012/91	09-04-2012

Assunto:	Os preços dos combustíveis líquidos
-----------------	--

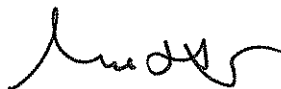
Ex.ª Presidente da Assembleia da República,

Junto envio o documento em epígrafe, que procura sistematizar as reflexões de quatro anos de trabalho da Autoridade da Concorrência sobre o tema dos combustíveis líquidos.

Creio que é muito útil para esclarecer todo um conjunto de dúvidas e interrogações sobre o assunto, consolidar o trabalho e o pensamento da AdC na matéria, e sustentar uma política de comunicação que consiga transmitir melhor a realidade dos mercados internacional e nacional dos combustíveis líquidos, o trabalho da Autoridade da Concorrência e as razões da sua atuação.

O escrutínio parlamentar tem sido essencial ao longo de todo este trabalho. Por isso, este documento procura igualmente responder a todas as questões que foram suscitadas nas várias audições parlamentares sobre o assunto, nomeadamente na última, em 4 de abril de 2012, em sede de Comissão de Economia e Obras Públicas.

Com os meus melhores cumprimentos, *e toda a minha consideração*



Manuel Sebastião
Presidente

*Por determinação de Sua Excelência a
Presidente da A.R.,* A. G. Loureiro
11.4.2012

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES COMISSÃO DE ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS	
CEOP	
Nº ÚNICO	<u>427908</u>
ENTRADA / SAÍDA Nº	<u>293</u> DATA <u>13/4/2012</u>



OS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS

Manuel Sebastião

Audição Parlamentar
Comissão de Economia e Obras Públicas
Assembleia da República

4 abril 2012

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO

I. INTRODUÇÃO

II. QUESTÕES DE ENQUADRAMENTO

- a. Bens transacionáveis
- b. 3 mercados
- c. Papel da Autoridade da Concorrência (AdC)
- d. Diferença entre perceção e realidade sobre regras de concorrência
- e. Regime de preços tabelados
- f. Combustíveis líquidos no Memorando de Entendimento

III. O MERCADO DOS COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS

- a. Funcionamento de acordo com regras de mercado
- b. 4 componentes e 3 fatores
- c. Cotações Platts e spread de localização
- d. Preços ex-refinaria
- e. Taxa de câmbio euro/dólar
- f. Logística e retalho
- g. Carga fiscal
- h. Descontos e preços *low cost*
- i. Contratos de distribuição
- j. Confirmação através dos dados do comércio externo
- k. Comparação com preços da União Europeia
- l. Desfasamentos e assimetrias

IV. QUESTÕES ESTRUTURAIS

- a. Integração vertical, *unbundling* e armazenagem
- b. Preços nas autoestradas

V. CONCLUSÕES

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A subida muito acentuada dos preços dos combustíveis líquidos suscita dúvidas e interrogações perante as quais há que *(i)* esclarecer uma grande dificuldade – por que razão os preços dos combustíveis líquidos são tão altos e tão instáveis; *(ii)* desmistificar uma grande ilusão – por que razão os preços de mercado dos combustíveis líquidos não poderiam ser significativamente diferentes (mais baixos e mais estáveis) do que são; e *(iii)* desfazer um grande equívoco – por que razão a Autoridade da Concorrência (AdC) não pode fazer baixar administrativamente os preços dos combustíveis líquidos.

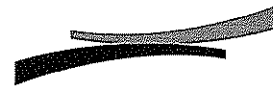
2. Dado que Portugal é uma pequena economia aberta, não é um país produtor de petróleo e os combustíveis líquidos são bens transacionáveis, não tem margem de manobra para atuar fora das regras do mercado internacional dos combustíveis líquidos. Abstraindo da carga fiscal, a margem de manobra que tem situa-se ao nível das condições estruturais e regulamentares do mercado nacional, que determinam as componentes não transacionáveis do negócio, a logística e o retalho. Mas há que ter presente que estas componentes representam a parcela relativamente mais pequena do preço final dos combustíveis líquidos.

3. De facto, o preço dos combustíveis líquidos resulta das seguintes quatro componentes: *(a)* uma de origem externa, que é a componente verdadeiramente transacionável do negócio (o preço à saída da refinaria, ou preço ex-refinaria) e representa cerca de 30% a 40% do preço final; *(b)* duas relacionadas com a concorrência interna (logística e retalho), que são as componentes não transacionáveis do negócio, e que, somadas, representam cerca de 10% a 15% do preço final; e *(c)* uma inteiramente dependente do governo (carga fiscal), que é a componente mais importante do preço final, na ordem de 45% a 60%.

4. Quanto ao preço à saída da refinaria ou o preço de importação – em Portugal, como em qualquer outra economia de mercado do mundo – depende diretamente do preço em dólares que se forma no mercado internacional dos combustíveis líquidos, depois de convertido para euros à taxa de câmbio euro/dólar em vigor. Não depende do preço do petróleo bruto, embora esteja relacionado indiretamente com este preço, mas apenas através do preço internacional dos combustíveis líquidos e na medida em que este preço depende do preço do petróleo bruto.

5. Neste contexto, o nível e a variação do preço de venda ao público dos combustíveis líquidos depende essencialmente dos preços internacionais e da carga fiscal. Assim, na atual conjuntura, os preços dos combustíveis líquidos só poderiam ser significativamente mais baixos e mais estáveis se fossem tabelados. A decisão de tabelar ou não os preços dos combustíveis é uma decisão política, que excede as competências da AdC.

6. Mas se os preços fossem tabelados, não se evitariam duas realidades: *(i)* o país não pagaria menos ao estrangeiro pelas suas importações de petróleo ou combustíveis líquidos; e *(ii)* os contribuintes portugueses – indivíduos e empresas – não deixariam de ter de pagar, através dos seus impostos, a parte do preço dos combustíveis que não seria paga diretamente pelos automobilistas. Os dados do comércio externo de



Portugal, coligidos pelo INE e Banco de Portugal, não deixam qualquer ilusão sobre o aumento da fatura petrolífera que o país tem vindo a pagar ao exterior.

7. No contexto do atual programa de ajustamento de Portugal, é importante salientar que tendo o setor da energia sido objeto de um escrutínio exaustivo e de 15 medidas previstas no Memorando de Entendimento de maio de 2011, todas incidiram sobre eletricidade e gás natural e nenhuma sobre combustíveis líquidos. Isto significa que as análises e conclusões da AdC na matéria não mereceram objeções por parte das instituições internacionais que subscreveram o Memorando de Entendimento e o setor dos combustíveis líquidos não figura entre os que devem ser objeto de reformas estruturais.

8. Ninguém contesta que preços dos combustíveis líquidos altos e instáveis são um peso muito negativo para a economia em geral e para cada cidadão e cada empresa em particular, ou que constituem um fator de risco adicional para a recuperação económica.

9. Mas as soluções do problema – problema que até à data não se provou ser devido a violações de regras de concorrência, em Portugal ou em qualquer outro país da OCDE – terão de ser encontradas (i) a nível internacional, no contexto dos fatores que influenciam a formação dos preços internacionais do petróleo e dos combustíveis líquidos e outros derivados, e (ii) a nível nacional, no contexto das decisões que condicionam, em termos estruturais, regulamentares ou fiscais, a formação dos preços nacionais.

10. As soluções do problema têm igualmente de passar por um aumento acentuado da poupança e eficiência energética e por preços que sinalizem corretamente a escassez relativa de um recurso natural não renovável como são os combustíveis líquidos. Num horizonte mais vasto, terão ainda de passar pela inovação tecnológica que permita reduzir significativamente a atual dependência dos transportes relativamente aos combustíveis líquidos.

11. Até à data e não obstante o intenso escrutínio a que o setor dos combustíveis líquidos tem estado sujeito, não foram encontradas razões para uma intervenção da AdC ao abrigo dos seus poderes sancionatórios, exceto em dois casos de contratos de distribuição, que estão em investigação. Por isso, a AdC tem prosseguido a monitorização do setor ao abrigo dos seus poderes de supervisão, com um detalhe e uma regularidade não comparável ao de qualquer outro setor da economia, e continua a propor, sempre que oportuno, medidas de carácter estrutural ou regulamentar que possam contribuir para melhorar o funcionamento do mercado.

I. INTRODUÇÃO

12. A evolução recente dos preços dos combustíveis líquidos, à semelhança do que aconteceu aquando do choque petrolífero de 2008, veio suscitar novamente um conjunto de dúvidas e interrogações sobre a formação destes preços. Por isso, este documento procura responder, de forma tão simples e objetiva quanto possível, a estas dúvidas e interrogações. Procura igualmente sistematizar as reflexões dos vários anos de trabalho da Autoridade da Concorrência (AdC) na matéria. Embora todo o trabalho da AdC esteja baseado em análises empíricas e dados estatísticos dos mais diversos, intencionalmente, o presente documento é muito parco em números. Pretende, desta forma, focar a atenção do leitor nas ideias cuja compreensão é essencial para perceber o funcionamento do mercado dos combustíveis líquidos.

13. Perante estas dúvidas e interrogações, há que (i) esclarecer uma grande dificuldade – por que razão os preços dos combustíveis líquidos são tão altos e tão instáveis; (ii) desmistificar uma grande ilusão – por que razão os preços dos combustíveis líquidos não poderiam ser significativamente diferentes (mais baixos e mais estáveis) do que são; e (iii) desfazer um grande equívoco – por que razão a Autoridade da Concorrência (AdC) não pode fazer baixar administrativamente os preços dos combustíveis líquidos.

14. O “debate” sobre o sector dos combustíveis líquidos – ou, quantas vezes, o “falso debate”, dada a tendência da generalidade dos intervenientes para não analisar previamente os factos, os números e os aspetos jurídicos e económicos relevantes – ilustra a necessidade de começar por salientar três pontos:

- i. O que são *bens transacionáveis* e quais as consequências para os mercados nacionais.
- ii. O funcionamento dos três mercados¹ que explicam os preços dos combustíveis líquidos – o mercado do petróleo bruto (Brent), o mercado internacional dos combustíveis líquidos e o mercado nacional dos combustíveis líquidos – e como se relacionam entre si.
- iii. Raciocínios económicos que se aplicam numa economia aberta, como a repercussão dos preços internacionais nos preços nacionais dos bens transacionáveis, incluindo o efeito cambial, a relação direta entre preços à saída da refinaria e preços de importação ou a tendência para a convergência de preços quando o produto é homogéneo e a informação quase completa.

15. Compreendidos que sejam estes três pontos, percebem-se melhor os aspetos essenciais que explicam o nível e a evolução dos preços dos combustíveis líquidos em Portugal: (i) como interagem os três mercados referidos, (ii) quais são as quatro componentes do preço dos combustíveis líquidos, qual a sua natureza e qual o respetivo

¹ Neste documento, o termo “três mercados” é utilizado em sentido genérico, como sinónimo dos três estádios da cadeia de valor que vai do petróleo bruto aos combustíveis líquidos vendidos a retalho. Não corresponde ao sentido técnico que a palavra “mercado” tem do ponto de vista do direito ou da economia da concorrência, em que é muito importante precisar qual o mercado geográfico ou do produto que deve ser considerado em cada caso.

peso relativo, e (iii) como atuam os três fatores que condicionam determinadamente a formação do preço nacional dos combustíveis líquidos.

16. A interação dos três mercados – o mercado do petróleo bruto (Brent), o mercado internacional dos combustíveis líquidos e o mercado nacional dos combustíveis líquidos – é muito grande, mas há que ter presente que os preços dos combustíveis líquidos em Portugal, como em qualquer outra economia de mercado do mundo, dependem diretamente dos preços dos combustíveis líquidos no mercado internacional, não do preço do petróleo bruto (Brent).

17. As quatro componentes são (a) uma de origem externa, que é a componente verdadeiramente transacionável do negócio (o preço à saída da refinaria, ou preço ex-refinaria) e que ocupa a segunda posição relativa em termos do preço final, na ordem de 30% a 40%, (b) duas relacionadas com a concorrência interna (logística e retalho), que são as componentes não transacionáveis do negócio e que somadas representam cerca de 10% a 15% do preço final, e (c) uma dependente do governo (carga fiscal), que é a componente mais importante do preço final, na ordem de 45% a 60%.

18. As três fatores que moldam decisivamente a formação do preço final são (i) a relação direta entre o preço à saída da refinaria e o preço de importação, o chamado preço de paridade de importações, (ii) o reduzido peso das componentes relacionadas com a concorrência interna e (iii) o elevado peso da carga fiscal.

19. O setor dos combustíveis líquidos, pelo facto de funcionar de acordo com regras de mercado e afetar diretamente o comum dos cidadãos, merece ser bem analisado e explicado. Por isso, é importante saber se o mercado é ou não de bens transacionáveis, se o produto é ou não homogéneo, se a informação é ou não quase completa e o que é que tudo isso implica para uma leitura objetiva da situação. É também importante não recorrer a raciocínios sem fundamento, do tipo se os preços sobem ou são iguais, há cartel, e se baixam ou são diferentes, há concorrência.

20. Aliás, não é apenas em Portugal que existem dúvidas e interrogações legítimas, mas também falta de isenção na abordagem deste assunto. Recentemente, Paul Krugman² comentava o estado do “debate” no seu país da seguinte forma:

The claim that Mr. Obama wanted higher prices is a lie, pure and simple. [...] And it's a lie wrapped in an absurdity, because the president of the United States doesn't control gasoline prices, or even have much influence over those prices. Oil prices are set in a world market, and America, which accounts for only about a tenth of world production, can't move those prices much. Indeed, the rise in gas prices has taken place despite rising U.S. oil production and falling imports.

21. Ninguém contesta que preços dos combustíveis líquidos altos e instáveis sejam um peso profundamente negativo para a economia em geral e para cada cidadão e cada empresa em particular, ou que constituam um fator de risco adicional para a recuperação económica.

² Paul Krugman, *Paranoia strikes deeper*, The New York Times, Saturday-Sunday, March 24-25, 2012.

22. Mas as soluções do problema – problema que até à data não se provou ser devido a violações de regras de concorrência, em Portugal ou em qualquer outro país da OCDE – terão de ser encontradas (i) a nível internacional, no contexto dos fatores que influenciam a formação dos preços internacionais do petróleo e dos combustíveis líquidos e outros derivados, e (ii) a nível nacional, no contexto das decisões que condicionam, em termos estruturais, regulamentares ou fiscais, a formação dos preços nacionais. Por exemplo, a regulamentação sobre a obrigatoriedade de introdução de uma determinada percentagem de biodiesel, tem-se traduzido num aumento do preço do gasóleo de cerca de 3,8 cêntimos por litro.

23. A crise atual veio mais uma vez chamar a atenção para a questão central dos combustíveis líquidos serem um recurso energético não renovável, num mundo em que a procura deste recurso tem vindo a aumentar de forma muito acentuada, nomeadamente em resultado do rápido crescimento das economias emergentes como a China e Índia. Por isso, será essencial prestar uma atenção acrescida aos aspetos relacionados com a poupança e eficiência energética e às suas repercussões na formação dos preços. Num horizonte mais vasto, há ainda que promover a inovação tecnológica que permita reduzir significativamente a dependência dos transportes atualmente existente relativamente aos combustíveis líquidos.

24. Para além do sumário executivo, este documento está organizado em cinco capítulos, dos quais o primeiro é de introdução e o último de conclusões. No sumário executivo apresentam-se as ideias fundamentais sobre a formação dos preços dos combustíveis líquidos e o seu nível e evolução. Na introdução (capítulo I) e nas conclusões (capítulo V) sistematizam-se os principais argumentos que convém ter sempre presentes para permitir “deslocar o debate do terreno meramente opinativo, para o terreno dos factos, dos números e da disciplina de uma discussão racional.”³.

25. No capítulo II, abordam-se as questões de enquadramento: bens transacionáveis; os “três mercados”, do petróleo bruto, dos combustíveis líquidos (internacional) e dos combustíveis líquidos (nacional); papel da AdC; diferença entre perceção e realidade sobre violações de regras de concorrência; regime de preços tabelados; e ausência de referências aos combustíveis líquidos no Memorando de Entendimento, em contraste com o conjunto de medidas previstas para as outras componentes do setor energético.

26. No capítulo III, esclarecem-se questões essenciais do funcionamento do mercado dos combustíveis líquidos: o funcionamento do setor de acordo com regras de mercado; as 4 componentes e as 3 ideias que explicam devidamente o nível e variação dos preços; as cotações *Platts* e o *spread* de localização; a igualdade dos preços ex-refinaria com os preços de importação; o efeito cambial; o reduzido peso das componentes suscetíveis de afetar a concorrência interna; a elevada carga fiscal; os desfazamentos e assimetrias; os contratos de distribuição; os descontos e preços *low cost*; a confirmação através dos dados do comércio externo; e a comparação com os preços da União Europeia.

³ Vide Autoridade da Concorrência, *Análise Aprofundada sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal – Relatório Final*, 31 de Março de 2009, página 7.



27. No capítulo IV, debatem-se três questões que têm muito a ver com aspetos estruturais do mercado: integração vertical versus *unbundling*, armazenagem e preços nas autoestradas.



II. QUESTÕES DE ENQUADRAMENTO

a. Bens transacionáveis

28. Os bens transacionáveis do tipo *commodities*⁴ são bens objeto de comércio internacional, cujo preço é fixado no mercado internacional e está sujeito à instabilidade deste mercado. O facto dos preços serem estabelecidos no mercado internacional, retira a cada país o poder de fixar esses preços, sobretudo quando o país é uma pequena economia aberta, como Portugal, com uma quota de mercado no comércio internacional muito pequena.

29. Em teoria económica, estas economias são caracterizadas como sendo “tomadoras de preço” (*price takers*), precisamente porque, quer estejam do lado da oferta, quer estejam do lado da procura, não têm capacidade de oferecer ou procurar quantidades suscetíveis de influenciar o preço do mercado, no sentido da baixa (maior oferta) ou no sentido da alta (maior procura).

30. Mas é muito importante ter presente que os bens transacionáveis não são apenas objeto de exportações, são também objeto de importações. É precisamente o caso dos combustíveis líquidos, quer estes sejam refinados em Portugal (a partir de importações de petróleo bruto) ou importados diretamente enquanto produtos finais.

31. Dado que nenhum país por si só, sobretudo nenhum pequeno país, dita as regras do mercado internacional, ou as aceita e atua em conformidade, ou não participa nesse mercado, isto é, não compra (importa) nem vende (exporta) o que quer que seja.

32. Se Portugal quer importar ou exportar bens transacionáveis, como combustíveis líquidos, os preços nacionais não podem deixar de refletir os correspondentes preços internacionais e respetiva instabilidade, acrescidos das componentes nacionais, a menos que sejam tabelados.

33. Dado o nível ou instabilidade dos preços de um bem transacionável, é possível concluir se o poder de compra dos agentes económicos do país que importa ou exporta esse bem é penalizado ou não. Mas do ponto de vista concorrencial, não é possível retirar este tipo de conclusão.

34. De facto, no caso de bens transacionáveis, se a evolução dos preços nacionais reflete a evolução dos preços internacionais, os consumidores não são “penalizados” nem “beneficiados” do ponto de vista concorrencial. Pagam os aumentos ou diminuições de preços que resultam dos preços internacionais, os quais variam em função da evolução da procura e oferta nos mercados internacionais. Este tem sido o caso dos combustíveis líquidos em Portugal.

35. Um exemplo comparável é dado pelo mercado cambial. Pense-se, por exemplo, na taxa de câmbio euro/dólar. Se hoje o euro sofrer uma depreciação (apreciação) face ao dólar, os consumidores que querem comprar dólares têm de

⁴ *Commodities* são mercadorias, principalmente minérios ou produtos agrícolas, produzidos em larga escala e comercializados a nível mundial. Os preços das *commodities* são estabelecidos em bolsas de mercadorias ou plataformas tipo Platts, o que significa que são determinados a nível global nos mercados internacionais. Exemplos de *commodities* agrícolas são o trigo, algodão, café, cacau, etc. Exemplos de *commodities* minerais são o ferro, ouro, níquel, prata, combustíveis líquidos, etc.

oferecer mais (menos) euros para comprar o mesmo montante de dólares, ou seja, o poder de compra dos consumidores diminui (aumenta). Mas os consumidores não são “penalizados” nem “beneficiados” do ponto de vista concorrencial. Pagam apenas o aumento ou diminuição de preço que o mercado cambial exige para se adquirirem dólares hoje.

36. Uma última ideia a propósito do preço de um bem transacionável, cuja falta de fundamentação convém esclarecer, é a de que o preço nacional desse bem deveria de alguma forma estar relacionado com o poder de compra do país em questão. Por outras palavras, segundo esta ideia, os preços dos bens transacionáveis deveriam variar de país para país, de forma a obedecer a uma certa paridade de poderes de compra. Por exemplo, no caso dos combustíveis líquidos, esta ideia implicaria que na Dinamarca ou na Finlândia, por exemplo, os preços altos até se poderiam justificar, dado o nível de vida desses países, mas preços semelhantes em Portugal não, porque o nível de vida é bastante inferior.

37. A realidade económica, porém, diz-nos que, excluindo as diferenças de carga fiscal e não havendo distorções nas componentes da cadeia de valor sujeitas à concorrência interna, o preço internacional de um bem transacionável, ajustado pelos custos de transporte, seguros e pela conversão à taxa de câmbio em vigor, deve ser sensivelmente o mesmo em todos os países.

38. Em síntese, no caso de bens transacionáveis, o raciocínio económico válido é o da paridade do preço de importação, não o da paridade do poder de compra.

b. 3 mercados ⁵

39. O setor petrolífero e dos combustíveis líquidos pode ser caracterizado como sendo constituído por três mercados: o mercado do petróleo bruto (crude), o mercado “internacional” dos combustíveis líquidos, e o mercado “nacional” dos combustíveis líquidos.

40. Em boa verdade, cada um dos 3 mercados corresponde a um estágio da cadeia de valor que vai do petróleo bruto aos combustíveis líquidos vendidos a retalho. No entanto, para perceber bem o problema, é mais simples pensar que cada um deles é “um mercado”, com comportamentos próprios, com conexões entre si e desfasamentos de uns em relação aos outros.

41. A relação entre o mercado do petróleo bruto e o mercado internacional dos combustíveis líquidos no médio e longo prazo revela uma interconexão quase perfeita, em que o mercado internacional das gasolinas e gasóleos seguem o mercado do petróleo bruto, com um certo desfasamento. No curto prazo, a interconexão não se quebra, mas deixa de ser quase perfeita devido à pressão dos restantes mercados de derivados de petróleo e de outros mercados geográficos de combustíveis líquidos. Por isso, os mercados do petróleo e dos combustíveis líquidos podem comportar-se de maneira diferente, especialmente em períodos de grande volatilidade.

42. A relação entre o mercado internacional dos combustíveis líquidos e o mercado nacional dos combustíveis líquidos, no curto, médio e longo prazo, revela que

⁵ Ver nota 1.

o mercado nacional das gasolinas e gasóleos segue o mercado internacional destes produtos, com desfasamento de 1-2 semanas.

43. Assim, o preço dos combustíveis líquidos, à saída da refinaria ou importado, em Portugal como em qualquer economia de mercado do mundo, depende diretamente do preço no mercado internacional dos combustíveis líquidos. Numa linguagem muito simples, os consumidores não enchem o depósito dos seus carros com Brent mas com gasolina ou gasóleo, ou seja, não consomem petróleo bruto, consomem gasolina ou gasóleo.

44. Com a mesma preocupação de simplificação, que é muito importante para permitir capturar e trabalhar bem do ponto de vista conceptual o funcionamento destes mercados, sem nos perdermos numa multiplicidade de números que não têm valor acrescentado do ponto de vista interpretativo, a análise da AdC dos mercados dos combustíveis líquidos está focada em dois produtos representativos: a gasolina IO95 e o gasóleo rodoviário.

c. Papel da Autoridade da Concorrência (AdC)

45. É um facto que as tensões dos mercados internacionais da energia, cujas repercussões nas economias europeias não são possíveis de evitar, têm gerado nos últimos anos ciclos de preços muito altos e muito instáveis, que suscitam no público em geral e nos responsáveis políticos dúvidas sobre a formação desses preços.

46. Tem competido às autoridades de concorrência analisar estas situações e esclarecer em que medida esses ciclos de preços altos e instáveis resultam da economia global em que vivemos ou indiciam qualquer violação de regras de concorrência.

47. No caso de Portugal, a AdC tem esclarecido todas as questões suscitadas sobre o assunto, através de um trabalho exaustivo, pioneiro em muitos aspetos, sem comparação na União Europeia e na OCDE. Em particular, não é demais salientar a integridade intelectual (não há conclusões que não estejam bem fundamentadas em processos de contraordenação, operações de concentração e estudos setoriais), o rigor analítico (não há atuação que não esteja balizada pelo cumprimento dos procedimentos administrativos exigidos e pelo recurso aos mais elevados padrões de deontologia profissional) e o respeito pela evidência empírica (em que os factos, os números e a apreciação racional dos temas tem sempre primazia sobre os argumentos meramente opinativos) que todo este trabalho reflete.

48. Desde a primeira hora que a AdC foi chamada a analisar o sector dos combustíveis líquidos, para além dos três relatórios de 2008 e 2009, tem continuado a monitorar o setor como nenhum outro. Assim, tem facultado informação regular, sob a forma de *Newsletters* trimestrais e *Boletins Estatísticos* mensais, e outras análises fundamentadas, nomeadamente através de audições parlamentares, cujo número e frequência excedem os de qualquer outro regulador. E está para breve um relatório com uma *Análise do impacto da introdução dos painéis de preços dos combustíveis nas autoestradas*.

49. Até à data e não obstante o intenso escrutínio a que o setor dos combustíveis líquidos tem estado sujeito, não foram encontradas razões para uma intervenção da AdC ao abrigo dos seus poderes sancionatórios, exceto em dois casos de contratos de

distribuição, que estão em investigação. Por isso, a AdC tem prosseguido a monitorização do setor ao abrigo dos seus poderes de supervisão, com um detalhe e uma regularidade não comparável ao de qualquer outro setor da economia.

50. Em matéria de preços, a AdC só pode intervir se os preços de mercado indicarem violação das regras de concorrência (artigos 101.º ou 102.º TFUE ou artigos 4.º, 6.º ou 7.º da atual lei da concorrência, Lei n.º 18/2003, ou artigos 9.º, 11.º ou 12.º da nova lei da concorrência recentemente aprovada, Lei n.º 45/XII). Mas uma possível intervenção da AdC não é nunca para tabelar preços ou fixar administrativamente margens comerciais, mas para repor as condições normais de interação entre procura e oferta, que gera os preços de mercado sem distorções devidas a violação de regras de concorrência.

51. Em situações de grande tensão nos mercados, quer devido a desequilíbrios reais entre oferta e procura, quer devido a expectativas negativas, é natural que os preços reflitam essa tensão e sejam altos e instáveis. Por isso, é muito importante que qualquer autoridade de concorrência, antes de intervir, compreenda bem se a subida dos preços se deve a uma tensão nos mercados ou a uma violação de regras de concorrência. No primeiro caso, pode monitorar a situação no âmbito dos seus poderes de supervisão. No segundo caso, deve intervir no âmbito dos seus poderes sancionatórios. Mas nunca no sentido de tabelar preços. A ideia de preços de mercado tabelados é uma contradição em si mesma.

d. Diferença entre perceção e realidade sobre regras de concorrência

52. A eventualidade de um cartel ou de um abuso de posição dominante são realidades que não podem ser tratadas com base na mera perceção que se possa ter do funcionamento de um mercado ou em opiniões sem a devida fundamentação económica e jurídica.

53. As análises jurídicas e económicas da AdC permitem afirmar, de forma fundamentada e não meramente opinativa, que não foram detetadas até à data infrações às regras de concorrência na formação dos preços dos combustíveis líquidos em Portugal.

54. É importante referir que não foi apenas a AdC que se pronunciou sobre o mercado dos combustíveis líquidos em Portugal, com o objetivo de indentificar eventuais violações das normas jurídicas que definem as regras de concorrência. A Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia recebeu denúncias do Automóvel Clube de Portugal (ACP) relativamente ao funcionamento do mercado dos combustíveis líquidos em Portugal, em setembro de 2010. Em outubro de 2010, decidiu não abrir inquérito, nem solicitar a abertura de inquérito à AdC, por ter considerado não haver indícios de violação de regras de concorrência.

55. Em 2004, a Associação Nacional de Transportadores Públicos Rodoviários (ANTRAM) havia enviado uma denúncia à Comissão Europeia contra o Estado Português por alegada falta de actuação da AdC relativamente a práticas restritivas de concorrência e abuso de posição dominante da Galp. Esta denúncia foi rejeitada em fevereiro de 2005 por falta de fundamentação. Em 2009, a ANTRAM enviou uma segunda denúncia nos mesmos termos, que foi novamente rejeitada pela Comissão

Europeia com o argumento de não haver dados novos que levassem a abertura de inquérito, tendo a queixa sido arquivada.

56. Infelizmente, desde o choque petrolífero de 2008, a desinformação pública sobre o assunto tem sido muita, essencialmente resultante de comentários que normalmente ignoram (a) as realidades dos mercados internacionais do petróleo e dos combustíveis líquidos, o facto dos combustíveis líquidos serem um bem transacionável, e todas as análises e evidência empírica que a AdC tem facultado sobre o setor em Portugal e a sua relação com os mercados internacionais, e (b) as exigências de um Estado de Direito, nomeadamente no que se refere à investigação e instrução de um processo contraordenacional por violação de regras de concorrência e à prova de um ilícito concorrencial.

57. Um cartel é a infração mais grave às regras de concorrência, consistindo em acordos anti concorrenciais entre empresas concorrentes no mercado. É uma prática proibida pelo artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 4.º da atual Lei da Concorrência de Portugal (Lei n.º 18/2003, de 11 de junho) e artigo 9.º da futura Lei da Concorrência de Portugal, recentemente aprovada pela Assembleia da República (Lei 45/XII).

58. Um abuso de posição dominante é um outro tipo de infração às regras de concorrência, que consiste numa prática unilateral abusiva por uma empresa dominante num determinado mercado. A proibição de abuso de posição dominante está consagrada no artigo 102.º TFUE, artigo 6.º da atual Lei da Concorrência de Portugal e artigo 11.º da futura Lei da Concorrência de Portugal.

59. O facto do nível de preços de várias empresas poderem ser iguais ou muito próximos e poderem variar de forma simultânea ou muito próxima no tempo, não constitui por si só uma infração de concorrência. Este é um facto que tão pouco é exclusivo do mercado dos combustíveis líquidos e que já foi estudado e enquadrado no âmbito do direito da concorrência. São os chamados “comportamentos paralelos”. O direito da concorrência não considera estes comportamentos como violação de regras da concorrência nos casos em que os mesmos sejam explicáveis pelo elevado grau de (a) homogeneidade dos produtos e (b) informação sobre preços, disponível publicamente, nos mercados em que ocorrem.

60. Como foi explicado detalhadamente nos relatórios da AdC, o paralelismo de comportamento, de acordo com a lei e a jurisprudência europeias, só pode constituir um indício de prática concertada entre empresas se for possível concluir, com base na análise de funcionamento do mercado em causa, que tal paralelismo não poderia existir na ausência de concertação. Num mercado em que o produto é homogéneo e a informação quase completa e em tempo real sobre os preços de mercado, como é o caso dos combustíveis líquidos, não é possível excluir que o paralelismo que possa ocorrer não resulte de uma adaptação comercial inteligente às condições do mercado.

61. Aliás, como o Vice Presidente da Comissão Europeia e Comissário da Concorrência, Joaquin Almunia, teve ocasião de referir na sua visita a Lisboa em janeiro de 2011, “*Até agora, a Comissão nunca recebeu provas de um cartel neste mercado, quer a nível europeu, quer a nível nacional.*” (vd. Jornal de Negócios, 14 janeiro 2011).

62. Sobre abuso de posição dominante, convém referir que o que constitui violação de regras de concorrência não é a posição dominante em si mesma, mas o seu abuso, por exemplo sob a forma de preços excessivos, ou preços predatórios, ou barreiras à entrada.

63. Com base em toda a informação disponível, as análises da AdC não têm detetado indícios que apontem no sentido de abusos de posição dominante, (a) seja através da não verificação de uma correspondência razoável entre o valor económico das prestações oferecidas ao nível da venda por grosso e da venda a retalho face aos custos da atividade, em particular o aumento do custo da matéria-prima, ou (b) seja através de barreiras à entrada nas infraestruturas de distribuição de combustíveis líquidos em Portugal.

e. Regime de preços tabelados

64. A definição do regime de preços – regime de preços de mercado ou regime de preços tabelados – é uma decisão política sobre a qual a AdC não tem qualquer competência.

65. Atualmente, em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores, os preços dos combustíveis obedecem a um regime de preços de mercado ou liberalizado desde 2004. Corresponde ao regime em vigor na generalidade dos países da UE.

66. Anteriormente, vigorava um regime de preços administrados máximos, ajustados regularmente em função dos *Platts*, acrescido de um diferencial constante destinado a fazer face às margens de logística e distribuição.

67. Tenha-se presente, contudo, que durante o choque petrolífero de finais dos anos 90, os ajustamentos regulares de preços foram suspensos, tendo o Governo congelado os preços de venda ao público dos combustíveis líquidos, com elevados custos para o Orçamento do Estado. Este facto prova que, em períodos de forte alta e grande volatilidade dos preços internacionais, um regime de preços administrados máximo não evita a repercussão das subidas ou da instabilidade dos preços internacionais nos preços internos.

68. A mesma conclusão se pode retirar do exemplo da Região Autónoma da Madeira, onde vigora desde 2009 um regime de preços administrados máximos semelhante ao que vigorou em Portugal até 2004. A simples observação da evolução dos preços sob este regime na Madeira é em tudo semelhante ao que se passa no continente, ou seja, não é possível isolar os preços na Madeira dos preços internacionais, nem evitar a repercussão das subidas e da instabilidade destes preços.

69. A regulação de preços pode ser feita de acordo com diferentes modelos. Normalmente, segue um de dois modelos: ou (a) os preços tabelados são preços administrados fixos, ajustados de forma discreta sem nenhuma regra explícita; ou (b) os preços tabelados são preços administrados máximos, ajustados regularmente de acordo com uma regra que toma em consideração a evolução dos preços internacionais.

70. O tabelamento de preços poderia proporcionar preços mais baixos e mais estáveis, mas tal não deve ser visto isoladamente dos seus custos, uma vez que implicaria uma componente subsidiada do preço.

71. Toda a evidência empírica tem demonstrado que a regulação dos preços de bens transacionáveis, como os combustíveis líquidos, cujos preço e volatilidade está muito dependente dos mercados internacionais, tem efeitos negativos a vários níveis:

- i. tende a gerar défices tarifários, que não são pagos diretamente pelos utilizadores atuais, antes são pagos pela generalidade dos contribuintes ou pelos consumidores futuros;
- ii. distorce o comportamento dos consumidores, levando-os a não ajustarem as suas decisões às flutuações dos preços, não suscitando a desejável contração do consumo em períodos de alta de preços;
- iii. distorce o mecanismo concorrencial, não criando incentivos para diferenciações de preço em função de variações da procura ou em resposta a diferenças de custos dos vários operadores.

72. Em matéria de preços, o Memorando de Entendimento de maio de 2011 aponta no sentido de se evoluir, sempre que possível, de preços tabelados para preços de mercado e não o contrário.

73. Em princípio, os preços tabelados só se justificam nos casos em que há falhas de mercado⁶. Acresce que o tabelamento de preços na versão preço administrado fixo só seria possível à custa do Orçamento do Estado, o que nesta fase do programa do ajustamento não parece possível. De facto, o Estado só pode impor um preço tabelado se compensar as empresas pela diferença entre o preço de mercado e o preço tabelado, ou seja, se conceder um subsídio, o que exige uma nova despesa do orçamento para o efeito. Uma tal política significa que o preço dos combustíveis líquidos em vez de ser todo pago pelos automobilistas, é pago, na parte em que é subsidiado, por todos os contribuintes, utilizem ou não meios de transporte próprios.

74. Independentemente das repercussões orçamentais, há que ter presente que a fatura das importações de combustíveis líquidos em Portugal só diminui se os preços internacionais baixarem ou se a procura interna diminuir. Por outras palavras, a fatura que o país paga ao exterior, ou seja, a parte do défice externo que é devida aos combustíveis líquidos, só diminui se a balança de combustíveis (a diferença entre exportações e importações de petróleo bruto e derivados) for menos negativa, o que, sem uma baixa dos preços internacionais, só se consegue com uma contração da procura interna. Numa primeira fase, uma tal contração pode resultar da repercussão dos preços internacionais nos preços nacionais. Numa segunda fase, terá de ser atingida, de forma mais sustentada, através de medidas de eficiência e poupança energética.

f. Combustíveis líquidos no Memorando de Entendimento

75. Estando Portugal sob um programa de ajustamento macroeconómico e estrutural e tendo as análises e recomendações da AdC sido escrutinadas pela missão tripartida da CE, BCE e FMI, o Memorando de Entendimento de maio de 2011 consagra pontos de vista que também têm sido defendidos pela AdC e algumas das suas

⁶ Uma falha de mercado ocorre quando o funcionamento do mercado gera resultados económicos não eficientes, através de preços ou de quantidades transacionadas diferentes dos que resultariam do equilíbrio entre a oferta e a procura num processo concorrencial normal.

medidas coincidem com recomendações e conclusões da AdC em sectores tão importantes como telecomunicações ou energia.

76. Na secção relativa ao sector da energia (§5.1-§5.15), poderá constatar-se o contraste entre o conjunto de 15 medidas previstas no caso da electricidade e do gás natural – que funcionam em mercados total ou parcialmente regulados, abrangidos por diversos incentivos públicos – e a ausência de qualquer referência ou medida no caso dos combustíveis líquidos – que funcionam segundo regras de mercado, estão sujeitos a uma elevada carga fiscal e não beneficiam de quaisquer incentivos públicos – em que não foram detetados problemas susceptíveis de exigir medidas a incluir neste Memorando de Entendimento, na linha das análises e da evidência empírica que a AdC tem facultado desde o choque petrolífero de 2008.

III. O MERCADO DOS COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS

a. Funcionamento de acordo com regras de mercado

77. O setor dos combustíveis líquidos é um setor liberalizado da economia portuguesa desde 2004, que se pode caraterizar da seguinte forma:

- i. Funciona de acordo com regras de mercado, em mercados contestáveis⁷ e com grande pressão concorrencial;
- ii. Funciona de forma que se pode considerar eficiente, uma vez que está permanentemente sujeito ao *squeezing* e *benchmarking* dos preços internacionais⁸, porque compra inputs (petróleo bruto) a preços internacionais e vende outputs (combustíveis líquidos) à saída da refinaria a preços internacionais de importação;
- iii. Não beneficia de nenhum incentivo público (e.g., estabilidade de preços regulados baseados no custo ou taxas de remuneração do capital garantidas);
- iv. Não gera défices tarifários, com consequências inevitáveis para os contribuintes ou para os consumidores futuros; e
- v. Transmite aos consumidores – em tempo oportuno – os sinais de preço com os incentivos certos para ajustar a procura às tensões do mercado.

b. 4 componentes e 3 fatores

78. Como já referido, o nível e as variações (subidas e descidas) dos preços dos combustíveis líquidos em Portugal, antes e depois de impostos, são devidamente explicáveis pela evolução do mercado internacional dos combustíveis líquidos, pelo nível e evolução das suas 4 componentes (preço ex-refinaria, logística, distribuição e carga fiscal) e por três fatores que condicionam determinadamente a formação do preço final.

79. Destes três fatores, o que se refere à relação direta entre o preço à saída da refinaria e o preço de importação será desenvolvida nesta secção. Os dois restantes, o reduzido peso relativo das componentes sujeitas à concorrência interna e o peso elevado da carga fiscal serão desenvolvidos em secções seguintes deste documento.

80. Em princípio, e na ausência de barreiras à importação, cada comprador, em cada momento, pode decidir adquirir, junto de uma refinaria nacional ou importar de uma refinaria localizada fora de território nacional, os combustíveis líquidos de que necessita.

⁷ De uma forma muito simples, mercados contestáveis são aqueles em que não há barreiras à entrada de novos participantes. As barreiras podem ser legais ou outras, que não as decorrentes dos investimentos necessários ao desenvolvimento do negócio. Nos mercados contestáveis, também não há barreiras à saída dos participantes que entendem dever fazê-lo.

⁸ Os preços internacionais, dado que são preços de referência seguidos por todos os participantes do mercado, não permitem que os preços à saída da refinaria sejam superiores aos preços de importação, impondo assim uma compressão das margens de refinação (*squeezing*) e facultam um elemento de comparação a partir do qual é formado o preço nacional (*benchmarking*).

81. Nestas condições, os preços dos combustíveis líquidos à saída da refinaria dependem, não diretamente do preço do crude e dos custos de refinação das refinarias nacionais, mas antes dos preços a que o comprador pode adquirir esse produto noutras refinarias, acrescido dos custos de transporte e outros *spreads* relevantes para o local onde pretende realizar a armazenagem em Portugal.

82. O preço assim determinado é o que vulgarmente se designa de preço de paridade de importação e corresponde ao preço vigente no mercado internacional do combustível líquido em causa, acrescido dos custos de transporte, seguros, desembarque e quebras.

83. Essencialmente, o preço de paridade de importação seria o custo incorrido se o mesmo produto fosse comprado no estrangeiro, sendo depois transportado para Portugal e entregue nos depósitos de importação nacionais. Esta possibilidade de arbitragem entre o preço à saída da refinaria e o preço de importação constitui um traço essencial do funcionamento do mercado dos combustíveis líquidos.

84. É muito frequente ouvir o argumento de que pelo facto de as duas únicas refinarias em Portugal pertencerem a uma única empresa, esta empresa detém uma posição dominante no mercado dos combustíveis líquidos, o que torna possível um eventual abuso dessa posição dominante. Duas observações são pertinentes a este propósito.

85. Primeiro, o facto de a mesma empresa deter as duas únicas refinarias numa pequena economia aberta como a portuguesa e num mercado internacional em que Portugal é um muito pequeno *player*, não confere uma posição dominante a essa empresa na venda de combustíveis líquidos à saída da refinaria. Em termos muito simples, uma empresa tem uma posição dominante num mercado se puder estabelecer os seus preços independentemente dos outros *player* do mercado, o que, como se explicou anteriormente, não é o caso. Em síntese, a empresa em causa é a única com refinarias, mas não é dominante por essa razão nas vendas à saída da refinaria.

86. Segundo, as importações diretas de combustíveis líquidos nos últimos anos, em Portugal, situaram-se na ordem de 8 por cento no caso da gasolina e acima de 20 por cento no caso do gasóleo relativamente à procura global destes combustíveis. Este facto contraria a ideia generalizada de que toda a gasolina e gasóleo que se consome em Portugal é refinado nas refinarias da Galp, o que constitui mais um elemento a ter em conta na apreciação da formação dos respetivos preços.

87. De facto, o preço dos combustíveis líquidos à saída da refinaria tenderia a ser muito semelhante, se em vez de duas refinarias, houvesse mais de duas, pertencentes ou não à mesma empresa, ou apenas uma refinaria ou mesmo nenhuma. A diferença dos *spreads* de localização seria o elemento diferenciador mais relevante. Por outras palavras, se Portugal não tivesse refinarias, ou tivesse mais de duas refinarias, a importação de gasolinas e gasóleos teria um custo semelhante. Na realidade, o preço tenderia sempre a ser semelhante ao preço de paridade de importação, pelas razões já anteriormente referidas.

88. Mas para além dos preços, há que assegurar que não há barreiras à entrada ou recusa de acesso a infraestruturas essenciais. Por isso, o escrutínio da AdC tem

incidido sobre estas possibilidades, embora não tenha permitido detetar até à data nenhuma infração de concorrência.

89. Sobre refinarias, há ainda uma realidade das últimas dezenas de anos que vale a pena ter presente. No mundo desenvolvido e, em particular, na Europa, não se têm construído novas refinarias por diversas razões relacionadas com as condições nos mercados de derivados de petróleo, as disponibilidades de financiamento para este tipo de investimento e razões ambientais, na sequência do protocolo de Kyoto e consequentes dificuldades de obtenção das necessárias licenças de emissão de dióxido de carbono (CO₂). Todas estas razões confluem para que as empresas petrolíferas com melhor desempenho sejam as que participam nas diversas fases da cadeia de valor do setor petrolífero, nomeadamente nas fases *upstream* (da prospeção até à refinação) e *downstream* (da refinação ao retalho). Desta forma, estão em melhores condições de diversificar os seus riscos e fazer face às tensões dos mercados dos combustíveis líquidos, que se têm vindo a acentuar em todo o mundo.

c. Cotações Platts e spread de localização

90. A plataforma *Platts* publica diariamente um valor de referência para cada uma das diferentes especificações de produtos derivados de petróleo, em resultado da oferta e da procura destes produtos manifestada pelos diversos participantes no mercado internacional.

91. Assim, as cotações *Platts* constituem os preços internacionais de referência dos combustíveis líquidos seguidos pelas refinarias das economias de mercado de todo o mundo. O recurso aos preços de referência baseados nas cotações *Platts* é uma prática corrente desde há muitos anos em todo o mundo, incluindo Portugal.

92. As cotações *Platts* resultam do equilíbrio do conjunto das ofertas e procuras manifestadas diariamente pelos diversos intervenientes no mercado internacional dos combustíveis líquidos, em condições conhecidas de todos os participantes. Os participantes são empresas petrolíferas, refinarias independentes ou grandes *traders*.

93. Se a procura global diária excede a oferta global, as cotações *Platts* do dia sobem e se a procura global diária fica aquém da oferta global, as cotações *Platts* do dia descem. Assim, as cotações *Platts* são o mero resultado do encontro destas ofertas e procuras e não de nenhum processo obscuro, tipo caixa preta, cujo funcionamento se desconhece.

94. O processo de determinação das cotações *Platts* mereceu no passado uma investigação, nos anos 50 do século passado, pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos. A investigação foi arquivada por não se ter encontrado nada de irregular. Desde então os *Platts* não voltaram a ser investigados. Dada a dimensão internacional do sistema, uma possível nova investigação na Europa teria de ser conduzida pela Comissão Europeia, não por uma autoridade nacional de concorrência. A AdC já sugeriu esta investigação à Comissão Europeia.

95. Na Europa, os *Platts* são cotados em dois centros de preços, Roterdão para as refinarias no Noroeste Europeu (mais conhecidos pelas siglas ARA ou NWE) e Lavéra para as refinarias na região do Mediterrâneo (mais conhecidos pela sigla MED). O preço diário é fixado de acordo com o que se considera ser o valor de mercado do

produto às 16:30h de Londres, com base em informações que lhe são facultadas por todos os agentes económicos envolvidos na negociação destes produtos.

96. Os *Platts* não são uma bolsa de mercadorias, nem uma plataforma de negociação regulada, funcionando antes como um sistema de informações das transações de petróleo e derivados, que gera os preços de referência, nomeadamente destes derivados, vulgarmente designados por “*Platts*”, relativamente a diferentes centros de preços.

97. Os contratos para vendas/compras ex-refinaria à saída das refinarias nacionais são feitos com base nas cotações *Platts* NWE. Todos os agentes económicos sabem sempre em tempo real qual é o preço da gasolina e do gasóleo à saída das refinarias ou importado através dos portos nacionais, porque é igual ao *Platts* de Roterdão (NWE, CIF) acrescido do *spread* de localização. O *spread* de localização depende da cotação diária do frete marítimo e das *World Tables* da Organização Marítima Internacional.

98. Neste contexto, a transmissão do preço internacional do Brent para os preços nacionais das gasolinas e dos gasóleos é feita através de dois circuitos: o primeiro circuito, é do preço internacional do Brent em dólares para os preços internacionais das gasolinas e dos gasóleos em dólares (*Platts*); e o segundo circuito, é dos preços internacionais das gasolinas e dos gasóleos em dólares (*Platts*) para os preços nacionais das gasolinas e dos gasóleos em euros.

99. Assim, a evolução dos preços nacionais das gasolinas e gasóleos depende da evolução dos preços internacionais das gasolinas e dos gasóleos (*Platts* de Roterdão no caso de Portugal e norte da Europa), não da evolução do preço do Brent.

100. Dado que os preços internacionais do Brent e das gasolinas e dos gasóleos são cotados em dólares e os preços nacionais das gasolinas e dos gasóleos são cotados em euros, a evolução da taxa de câmbio dólar/euro pode agravar ou aliviar a transmissão da evolução dos preços internacionais em dólares aos preços nacionais em euros.

d. Preços ex-refinaria

101. Os preços à saída da refinaria, em Portugal como em qualquer outra economia de mercado do mundo, dependem diretamente (i) dos preços internacionais da gasolina e do gasóleo, não do preço do petróleo bruto, (ii) dos *spreads* de localização (das refinarias e infraestruturas de importação) relativamente ao centro de preços relevante, e (iii) da taxa de câmbio dólar/euro.

102. No caso português, os preços ex-refinaria seguem sem desvios os preços internacionais (*Platts* de Roterdão) acrescidos do *spread* de localização, o que significa que se Portugal não tivesse refinarias, ou tivesse mais de duas, pagaria o mesmo preço pelas importações de gasolina e gasóleo. Portugal é um pequeno *player* a nível mundial e europeu, pelo que não tem capacidade de influenciar os preços internacionais. Como já referido, é um tomador de preço (*price taker*).



103. Mais recentemente, os preços antes de imposto do gasóleo têm ainda de incorporar uma percentagem de biodiesel estabelecida regulamentarmente pelo Governo, que implica um aumento da ordem de 3,8 cêntimos por litro.

104. Tendo em atenção o funcionamento dos *Platts* e a paridade do preço de importação, a AdC monitoriza a evolução dos preços a partir do preço ex-refinaria. O que se passa em termos dos custos de refinação não é relevante do ponto de vista concorrencial, uma vez que o preço à saída da refinaria é independente desse custo e depende exclusivamente do preço de referência internacional, do qual o preço ex-refinaria não se pode desviar pelas razões já referidas.

105. Por isso, questões importantes como a localização dos nossos portos ou a existência de duas refinarias pertencentes à mesma empresa em Portugal e o seu impacto nos preços, nos moldes que se acabam de explicar, não têm a importância que muitas vezes se lhes atribui, mas tão somente a que resulta do interface entre o mercado internacional e o mercado nacional dos combustíveis líquidos.

e. Taxa de câmbio euro/dólar

106. O preço dos combustíveis líquidos em Portugal, como na generalidade dos países cuja moeda é diferente do dólar dos Estados Unidos, depende da taxa de câmbio euro/dólar, porque os preços do Brent e dos *Platts* são cotados em dólares e os preços nacionais da gasolina e do gasóleo são denominados em euros. Assim, o câmbio do dólar face ao euro é uma variável muito importante no preço dos combustíveis líquidos em euros, umas vezes favorável, outras desfavorável.

107. Um simples exemplo ilustra esta ideia. Em junho de 2008, o preço do Brent em dólares atingiu a média mensal máxima de 134.35 \$/bbl. À taxa de câmbio da altura, 1.556 \$/€, o preço em euros situou-se em 86.36 €/bbl. Em Fevereiro de 2012, não obstante o preço do Brent em dólares ter sido inferior, 119.17 \$/bbl, dada a taxa de câmbio de 1.323 \$/€, o seu preço em euros ultrapassou o valor máximo de junho de 2008 e situou-se em 90.10 €/bbl.

f. Logística e retalho

108. A logística e o retalho ou distribuição são as componentes susceptíveis de influenciar a concorrência interna. São as componentes não transacionáveis do negócio. O seu peso na cadeia de valor é reduzido – cerca de 10 a 20 cêntimos ou cerca de 10% a 15% do preço final – como seria de esperar de um negócio de volume com margens reduzidas, como é o caso dos combustíveis líquidos.

109. Tendo em atenção que estas componentes são as únicas que podem afetar a concorrência interna, a AdC monitoriza com particular atenção a sua evolução.

110. Nos quatro anos de 2008 a 2011, em valor nominal e em médias anuais⁹, a logística e o retalho têm revelado uma grande estabilidade: 13 cêntimos por litro, quer na gasolina, quer no gasóleo, dos quais cerca de 2 cêntimos correspondem à logística apenas.

⁹ Em médias anuais, os preços da gasolina de 2008 a 2011 foram sucessivamente 1,388; 1,235; 1,374 e 1,546. Nos mesmos anos, os preços do gasóleo foram sucessivamente 1,260; 1,003; 1,154 e 1,373.

111. No mesmo período, em percentagem e também em médias anuais, a logística e o retalho têm representado cerca de 9,6 por cento do preço da gasolina e 11,4 por cento do preço do gasóleo.

112. A estabilidade nominal destas componentes significa que em períodos de preços mais elevados o seu peso relativo diminui e vice-versa. Foi concretamente o que aconteceu em 2011, em que a logística e o retalho baixaram para cerca de 9 por cento do preço de venda ao público, quer da gasolina, quer do gasóleo.

113. Não obstante a estabilidade nominal e o reduzido peso relativo destas componentes, as mesmas continuam a ser monitoradas com toda a atenção, incluindo as relações contratuais entre as empresas petrolíferas e os seus distribuidores. Medidas estruturais que pudessem contribuir para reduzir estas componentes teriam um efeito sustentado favorável nos preços, embora limitado, dado que o valor total destas componentes, em termos médios, se situa na ordem de 13 cêntimos por litro.

114. Aliás, são as variações em torno deste valor que têm sido utilizadas no processo concorrencial para diferenciar os preços praticados pelos diferentes operadores no mercado de retalho – empresas petrolíferas, distribuidores independentes e supermercados.

g. Carga fiscal

115. A carga fiscal sobre combustíveis líquidos é a segunda mais elevada de qualquer bem ou serviço produzido ou transacionado na economia portuguesa, representando cerca de 45% – 60% do preço de venda ao público (a carga fiscal mais elevada, da ordem de 80% do preço de venda ao público, incide sobre tabaco).

116. No caso dos combustíveis líquidos, a carga fiscal é função de dois impostos: um imposto de valor fixo – Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), de 58,3 e 36,4 cêntimos de euro por litro de gasolina e de gasóleo, respetivamente – e um imposto *ad valorem* – Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), à taxa máxima de 23% – que incide sobre todas as componentes do preço, incluindo o ISP.

117. Esta carga fiscal, independentemente do seu elevado peso relativo no preço de venda ao público (PVP), dadas as suas características, tem duas consequências importantes.

118. A primeira consequência resulta do facto de ter duas componentes, uma de valor fixo (ISP) e outra de valor percentual (IVA). Quando as variações de subida ou descida do preço ex-refinaria ou da logística e distribuição se repercutem no preço de venda ao público (PVP), essas variações são amortecidas pela componente de valor fixo (ISP), mas são acentuadas pela componente de valor percentual (IVA).

119. A segunda consequência resulta do facto desta carga fiscal, determinada por razões macroeconómicas, suscitar três problemas de natureza microeconómica:

- i. a inversão do preço relativo da gasolina e do gasóleo;
- ii. a diferença muito acentuada da carga fiscal entre Portugal e Espanha, único país com quem temos fronteira terrestre;

- iii. a contribuição para uma menor diferenciação dos preços de venda ao público pelo facto de uma componente muito significativa do preço, o ISP, ter um valor nominal fixo

120. O primeiro problema implica que o preço de venda ao público da gasolina seja mais elevado do que o preço do gasóleo, não obstante o custo de produção do gasóleo ser superior ao da gasolina. Este problema tem-se traduzido na “dieselização” crescente da economia portuguesa.

121. O segundo problema implica um preço de venda ao público bastante mais elevado em Portugal do que em Espanha devido a razões fiscais, uma vez que os preços médios antes de imposto (PMAI) são praticamente iguais nos dois países, o que se tem traduzido na contração da fronteira económica relativamente à fronteira política em cerca de 50-75 Km.

122. Este diferencial só poderia ser reduzido se houvesse uma subida do ISP espanhol ou uma redução do ISP português, havendo ainda que tomar em consideração o diferencial de 5 pontos percentuais de IVA (18% em Espanha contra 23% em Portugal).

123. Por último, convém salientar que a carga fiscal dos combustíveis líquidos em Portugal está próxima da média europeia. A Espanha situa-se bastante abaixo dessa média.

h. Desfasamentos e assimetrias

124. Os desfasamentos e assimetrias dos preços nacionais dos combustíveis líquidos são explicáveis pela forma como se processa o ajustamento dos *Platts* ao preço do Brent e pela regra de ajustamento dos preços ex-refinaria em Portugal aos *Platts*.

125. Os desfasamentos verificam-se quando a atualização dos preços de venda ao público dos combustíveis líquidos nos postos de abastecimento ocorre com atraso relativamente às variações dos preços internacionais.

126. As assimetrias verificam-se quando o ajustamento dos preços de venda ao público nos postos de abastecimento ocorre mais rapidamente no caso de subidas de preços internacionais do que no caso de descidas desses preços. As assimetrias que, quando se verificam, se traduzem em subidas de preços mais rápidas do que as descidas desses mesmos preços, são mais conhecidas como “foguetes e plumas” (*rockets and feathers*).

127. Desfasamentos e assimetrias têm um elemento comum: a relação com os preços internacionais. Mas é essencial ter presente que os preços internacionais relevantes para o efeito são as cotações *Platts*, não o preço do Brent. É igualmente essencial ter presente que os desfasamentos e assimetrias não são uma infração de concorrência *per se*.

128. Os desfasamentos dependem essencialmente do facto dos preços ex-refinaria em Portugal serem ajustados uma vez por semana com base na média dos *Platts* diários da semana anterior.

129. As assimetrias no caso português, tal como medidas através de um modelo econométrico da AdC para o período 2004-2008, são de uma semana a mais nos ajustamentos às descidas de preço do que nos ajustamentos às subidas.

130. As análises das variações semanais desde o início de 2010, que a AdC tem disponibilizadas no seu endereço eletrónico, confirmam que (i) os ajustamentos dos preços ex-refinaria aos Platts NWE CIF (equivalentes aos preços de importação), com o desfazamento de uma semana, não apresentaram qualquer assimetria (os números de subidas e descidas são os mesmos e os montantes de ajustamento praticamente iguais), e (ii) os ajustamentos dos preços médios antes de imposto nacionais (PMAI) aos Platts NWE FOB processaram-se sem assimetrias significativas e de forma semelhante ao que se verifica em Espanha e na média da UE27.

131. Os dados estatísticos semanais não confirmam a ideia de que existem fatores de distorção no ajustamento dos preços nacionais aos preços internacionais ou que as variações de preços que os consumidores portugueses têm pago não são essencialmente motivadas por variações dos preços internacionais e da taxa de câmbio dólar/euro (ou das subidas da taxa de IVA, quando estas tiveram lugar).

132. Consequentemente, a ideia de que os preços dos combustíveis líquidos “sobem como foguetes e descem como plumas”, não é suportada pelos dados estatísticos de variações semanais de preços ex-refinaria e preços antes de imposto.

i. Descontos e preços *low cost*

133. Um outro assunto que merece esclarecimento tem a ver com os descontos, localizados no tempo ou para certos tipos de clientes, e com os preços de produtos *low cost*, normalmente praticados nas estações de supermercados.

134. Os descontos consistem em reduções de preços quando os combustíveis são vendidos em determinados dias ou a determinados clientes (com cartões de fidelização ou de frota). Os produtos *low cost* são combustíveis não aditivados vendidos em postos com custos de operação muito baixos. É possível baixar o preço destes combustíveis, não apenas devido ao menor custo do próprio produto, mas igualmente devido ao menor custo da operação, nomeadamente pela oferta de uma gama reduzida de produtos. Ou seja, por redução de custos e de parte da margem de distribuição, é possível reduzir o preço dentro do intervalo que vai do preço ex-refinaria não aditivado até ao preço antes de imposto.

135. Neste contexto, são legítimas duas questões:

- Se é possível haver descontos ou praticar preços *low cost*, então não deveriam todos os preços ser iguais aos preços com desconto ou aos preços *low cost*?
- Dado que é possível haver descontos ou praticar preços *low cost*, mas as empresas petrolíferas nem sempre os aplicam, então isso não significa que as empresas petrolíferas estão a praticar preços excessivos?

136. Estas questões são melhor enquadradas pelas respostas a um conjunto de quatro outras questões, que permitem perceber se descontos ou preços *low cost* suscitam ou não preocupações jus concorrenciais:

- i. O facto de uma empresa praticar descontos ou decidir entrar no segmento baixo do mercado dos combustíveis líquidos suscita algum problema de princípio?



- ii. Ao praticar descontos ou ao entrar no segmento baixo, essa empresa está a beneficiar de alguma vantagem de que outras empresas não possam beneficiar?
- iii. Os descontos ou os preços que pratica no segmento baixo significam que deve aplicar sempre os descontos ou praticar preços mais baixos nos outros segmentos?
- iv. Em que medida esta iniciativa deve ser estendida a outros postos de abastecimento?

137. Num mercado liberalizado como é o dos combustíveis líquidos, não há qualquer objeção de princípio ao facto de uma empresa praticar descontos ou entrar no segmento baixo do mercado. Estas iniciativas exercem pressão concorrencial no mercado, o que é benéfico para os consumidores.

138. Se uma empresa adotar descontos semelhantes aos de outras empresas ou praticar no segmento baixo do mercado os preços que as outras empresas estão a praticar nesse segmento, também não há qualquer indício de que esteja a beneficiar de qualquer vantagem a que as empresas concorrentes não tenham acesso.

139. Não há, em princípio, razões que justifiquem ou obriguem outras empresas a praticar os mesmos descontos ou a empresa que está no segmento *low cost* a baixar os preços nos outros segmentos de mercado em que também atua. É uma decisão que compete a cada empresa tomar.

140. Em síntese, iniciativas do tipo descontos ou preços *low cost*, nos moldes em que se têm processado, não suscitam *ex ante* preocupações jusconcorrencias que justifiquem uma intervenção da AdC, e não permitem conclusões sobre se o nível de preços devia ou não devia ser diferente, fora dos períodos de desconto ou nos outros segmentos de mercado em que as empresas atuam.

j. Contratos de distribuição

141. Os contratos de distribuição ou de cessão de exploração que as empresas petrolíferas estabelecem com os agentes económicos que revendem combustíveis em estações de serviço com as insígnias daquelas empresas¹⁰ merecem naturalmente o escrutínio da AdC.

142. Do ponto de vista do direito da concorrência, tais contratos são relevantes na medida em que correspondem a acordos verticais entre empresas situadas em diferentes fases da cadeia de produção e distribuição de combustíveis líquidos e podem envolver restrições verticais da concorrência.

143. O contrato de distribuição é aquele que relaciona um produtor ou importador e um distribuidor de uma cadeia de comercialização que termina com a venda ao consumidor final.

144. O contrato de cessão de exploração envolve dois contratos: um, relativo a um estabelecimento, que é propriedade da empresa petrolífera (posto de abastecimento), e é cedido a um terceiro (cessionário), por um determinado período de tempo, para ser utilizado na venda ao público de combustíveis líquidos e outros produtos daquela

¹⁰ Em Portugal, há atualmente quatro empresas petrolíferas: Galp, BP, Cepsa/Total e Repsol.



empresa; e outro, relativo à distribuição propriamente dita de combustíveis líquidos, da propriedade da empresa petrolífera.

145. As regras de concorrência (artigo 101.º, n.º 1, TFUE ou artigo 4.º, n.º 1, da atual Lei da Concorrência, ou artigo 9.º, n.º 1, da futura Lei da Concorrência) proíbem as cláusulas destes acordos verticais que impeçam, restrinjam ou falseiem a concorrência. Mas as regras de concorrência estabelecem igualmente as condições que estes contratos devem respeitar para poderem ser abrangidos pelas exceções àquelas regras (artigo 101.º, n.º 3, TFUE, ou artigo 5.º da atual Lei da Concorrência, ou artigo 10.º da futura Lei da Concorrência).

146. Assim, os contratos de distribuição devem ser contratos de agência, pelo qual uma das partes (o agente) se obriga a promover por conta de outrem (o principal) a celebração de contratos, ou, no caso de lhe haverem sido conferidos poderes nesse sentido, a celebrar contratos, podendo ser atribuída ao agente certa área de atuação ou determinado conjunto de clientes¹¹.

147. O fator determinante é o risco financeiro ou comercial suportado pelo agente na prática dos atos relativamente aos quais foi nomeado agente pelo principal. Assim, não são proibidos os contratos de distribuição equiparados a contratos de agência, em que o agente não suporta quaisquer riscos ou suporta apenas riscos insignificantes em relação (i) aos contratos celebrados e/ou negociados por conta do principal, (ii) aos investimentos específicos à sua atividade de agente e (iii) a outras atividades exigidas pelo principal, a desenvolver no mesmo mercado do produto.

148. Assim sendo, não são abrangidas pela proibição (a) as obrigações de exclusividade, que impedem o agente de comercializar produtos de marcas concorrentes, no decurso do período contratual, que não deve exceder 5 anos, ou (b) as cláusulas relativas aos preços e condições que o agente deve observar na venda dos bens que lhe são entregues para distribuição.

149. A rede de distribuição de combustíveis líquidos abrange os postos das empresas petrolíferas verticalmente integradas (COCO¹²), os postos com a insígnia de uma empresa petrolífera (CODO e DODO), os retalhistas independentes e os postos de supermercados.

¹¹ O regime legal do contrato de agência em Portugal (Decreto-Lei n.º 176/86, de 3 de julho) decorre da transposição de legislação da União Europeia (Diretiva n.º 86/653/CEE, do Conselho Europeu, de 18.12.1986) e, mais recentemente, da legislação da União Europeia estabelecida através do novo Regulamento (UE) N.º 330/2010 da Comissão, de 20 de abril de 2010, relativo à aplicação do artigo 101.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de acordos verticais e práticas concertadas, e das correspondentes Orientações relativas às restrições verticais (2010/C 130/01), Jornal Oficial da União Europeia, 19.5.2010.

¹² COCO, CODO e DODO são os três tipos de postos onde se vendem ao consumidor final os combustíveis líquidos com a marca de uma empresa petrolífera: COCO (*company owned, company operated*) no caso da propriedade e exploração do posto pertencer à empresa petrolífera; CODO (*company owned, dealer operated*) no caso da propriedade do posto ser da empresa petrolífera, mas a sua exploração ser de terceiros; e DODO (*dealer owned, dealer operated*) no caso da propriedade e exploração do posto serem de terceiros.

150. As preocupações concorrenciais dos contratos de distribuição, enquanto possíveis restrições verticais, colocam-se apenas relativamente aos CODO e DODO. A análise da AdC permitiu concluir que os contratos então analisados cumpriam os requisitos de contratos de agência, sob a forma de contrato de cessão de exploração (CODO) ou de contrato de distribuição (DODO), havendo apenas dois casos em investigação.

151. O tema dos contratos é relevante quando se aborda a possível extensão das vendas de produtos *low cost* a outras estações de serviço, que não as de supermercados, onde habitualmente já são vendidos.

152. Há duas situações a considerar. Nos postos COCO, a decisão é exclusiva da empresa. Nos postos CODO ou DODO, o assunto deve ser negociado no âmbito dos contratos que enquadram a atividade destes postos. Naturalmente, tudo depende ainda da estratégia comercial que a empresa petrolífera entenda dever seguir ou da regulamentação que o Governo decida introduzir na matéria.

153. Não compete à AdC regulamentar que tipo de produtos ou de serviços devem constar dos contratos dos postos de abastecimento de combustíveis líquidos. Mas tudo o que possa contribuir para estimular a concorrência entre os diversos distribuidores de combustíveis líquidos é útil ao processo concorrencial e deve ser promovido.

k. Confirmação através dos dados do comércio externo

154. Os dados do comércio externo de Portugal em combustíveis (petróleo, combustíveis líquidos e outros derivados de petróleo), num contexto de procura interna de combustíveis estagnada ou em diminuição, confirmam a ideia de que as variações dos preços domésticos dos combustíveis líquidos tem necessariamente muito a ver com a evolução dos mercados internacionais do petróleo e dos combustíveis líquidos e com as variações da taxa de câmbio dólar/euro.

155. Todos os indicadores de comércio externo de combustíveis (petróleo, combustíveis líquidos e outros derivados de petróleo) refletem uma grande volatilidade, com as Importações ou a Balança de Combustíveis a variarem até mais de 3 pontos percentuais do PIB em poucos trimestres.

156. Com a procura estagnada ou a diminuir e as quantidades importadas e exportadas sem oscilações significativas, esta volatilidade reflete essencialmente a variação dos preços internacionais em dólares e as variações da taxa de câmbio dólar/euro.

157. Seria inexplicável que os preços nacionais não reagissem a estas oscilações tão brutais do comércio externo, devidas a variações dos preços internacionais em dólares e da taxa de câmbio dólar/euro.

l. Comparação com preços da União Europeia

158. A comparação da evolução dos preços do Brent e dos preços internacionais e nacionais das gasolinas e dos gasóleos permite concluir que a evolução dos preços à saída da refinaria em Portugal segue a evolução dos preços internacionais com um desfazamento, que se situa atualmente numa semana.



159. Sendo o mercado liberalizado, o nível e a evolução dos preços antes de imposto dos combustíveis líquidos suscitam preocupações jusconcorrenciais se apresentarem desvios significativos e sistemáticos relativamente aos preços internacionais ou se as margens da operação doméstica refletirem movimentos susceptíveis de indiciarem qualquer comportamento ilícito do tipo concertação de preços ou abuso de posição dominante. As análises da AdC permitem concluir que, até à data, não se detetaram desvios dignos de nota.

160. A comparação com os preços da União Europeia tem suscitado dois tipos de interrogações: deveriam os preços nacionais ser iguais à média europeia? Ou deveriam ser inferiores?

161. Não há teoria económica, evidência empírica ou regra de concorrência que permita fundamentar a ideia de que os preços internos de um bem transacionável de um determinado país devam ser iguais à média dos preços desse bem na região em que o país se insere.

162. A menos que todos os preços sejam iguais, caso em que a média é igual ao único preço, o preço médio é um preço abstrato, que só por mero acaso coincide com um dos preços que compõem a média. Por outras palavras, nada permite fundamentar a ideia de que os preços dos combustíveis líquidos em Portugal deveriam ser iguais à média dos preços da União Europeia ou da Zona Euro.

163. Não tendo os preços de ser iguais à média europeia, resta saber se poderiam ser inferiores a essa média. O facto de Portugal estar normalmente no terço superior dos preços europeus deve-se essencialmente a condições estruturais que fazem com que o valor médio das componentes não transacionáveis (logística e retalho) seja da ordem de 13 cêntimos por litro. A localização periférica relativamente ao centro de preços de Roterdão, tal como acontece com países como a Dinamarca, Finlândia ou Irlanda, constitui um outro fator a ter em conta.

164. Como se pode melhorar este posicionamento relativo depende essencialmente das melhorias que for possível introduzir nas condições estruturais que permitam reduzir, de forma sustentada, o valor destas componentes não transacionáveis (logística e retalho) do negócio.

IV. QUESTÕES ESTRUTURAIS

a. Integração vertical, *unbundling* e armazenagem

165. A integração vertical, “refinaria – pipeline – armazenagem” representa uma plataforma logística destinada a aumentar a eficiência na distribuição de combustíveis líquidos, que depois é efetuada por camionagem até aos postos de abastecimento.

166. O funcionamento desta plataforma logística impõe as duas seguintes restrições:

- Uma restrição prudencial – a necessidade de constituir reservas obrigatórias equivalentes a 90 dias da média dos stocks do ano anterior (30 dias de reservas estratégicas e 60 dias de reservas de segurança);
- Uma restrição fiscal – refinarias, pipelines e armazenagem são entrepostos fiscais, o que significa que o ISP é devido à saída da mercadoria e não após a sua venda, como no caso do IVA.

167. Estas duas restrições fazem com que só operadores com suficiente capacidade financeira possam deter, partilhar ou gerir uma infraestrutura deste tipo.

168. A integração vertical no sector dos combustíveis líquidos não tem sido objeto de orientações de *unbundling* por parte da Comissão Europeia, contrariamente à distribuição de eletricidade e gás natural, em que a infraestrutura de distribuição é essencial em termos do efeito de rede para chegar aos consumidores finais.

169. Neste contexto, as recomendações da AdC têm incidido sobre três pontos: obrigações de acesso; regulação da utilização das infraestruturas associadas à CLC (Companhia Logística de Combustíveis, S.A.); e criação de oportunidades de expansão da capacidade de armazenagem. Estas recomendações constam da *Análise Aprofundada sobre os sectores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal – Relatório Final*, 31 de março de 2009.

170. No caso da armazenagem de combustíveis importados, sobretudo em Sines, o ambiente concorrencial melhoraria com novos operadores ao nível de depósitos de importação e distribuição no sul do país. Nesse sentido, a Administração do Porto de Sines, quando considerasse oportuno, deveria lançar um concurso público internacional para concessão de área relevante (suscetível de receber pelo menos 200.000 m³ e com possibilidade de expansão) para depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC (Companhia Logística de Combustíveis, S.A.).

171. Valerá também a pena referir a importância do desenvolvimento do porto de Aveiro no que se refere ao desembarque e armazenagem de combustíveis para servir a região norte e centro.

172. Por outro lado, importa regulamentar o Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, relativo às “Bases Gerais da Organização e Funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN)”, incidindo, nomeadamente sobre (i) a possibilidade de acesso de terceiros à capacidade disponível das grandes instalações de armazenamento, de transporte e de distribuição por conduta, consideradas de utilidade pública, em condições não discriminatórias e transparentes; e, (ii) a utilização por parte de terceiros dos designados Centros de Operação Logística.



b. Preços nas autoestradas

173. Os preços nas autoestradas – depois da instalação de painéis eletrónicos com os preços de duas ou três estações contíguas, que em cada painel são iguais ou muito próximos – suscitam interrogações e dúvidas sobre o funcionamento do mercado.

174. Convém, no entanto, referir que cada painel mais não é do que uma imagem muito parcial (não mais do que os preços de 2 ou 3 postos contíguos, num determinado dia) de uma realidade bem mais vasta. A realidade mais vasta e global é a realidade de todos os preços, de todos os postos (128), em todas as autoestradas do país (22), em todos os dias do ano.

175. Quando se analisa o diferencial de preços de venda ao público (diferença entre o preço máximo e mínimo) praticado pelos diversos operadores nas autoestradas, verifica-se que varia, normalmente entre 5.5 e 6.5 cêntimos de euro por litro. Isto mesmo poderá ser verificado através da consulta de um dos programas acessíveis por telemóvel, que permite constatar que há outros postos de autoestradas, que não os do painel que se está a observar, em que os preços são diferentes. A página eletrónica da Direção Geral de Energia e Geologia também faculta informação atualizada sobre as diferenças de preços entre os mais de 2500 postos de combustíveis de todo o país, incluindo os 128 nas 22 autoestradas onde estes se situam.

176. No atual contexto, em que o modelo de negócios de todas as empresas presentes nos postos de autoestradas é idêntico, os preços de 2 ou 3 postos contíguos, afixados no mesmo painel, num determinado dia, tendem a ser muito semelhantes, senão mesmo iguais, pelas seguintes razões: primeiro, o produto é homogêneo; segundo, todos os agentes – consumidores e operadores – conhecem os preços de todos os concorrentes, através da informação publicamente disponível; e terceiro, os operadores procuram sinalizar aos clientes habituais que devem continuar a abastecer-se nos seus postos, dado que não são penalizados em termos de preços relativamente aos postos contíguos.

177. Assim, no contexto atual, uma maior diversidade de preços só deverá ser possível se forem adotadas medidas estruturais ou regulamentares que contribuam para um novo equilíbrio entre postos de abastecimentos em autoestradas.

178. Recomendações sobre medidas estruturais e regulamentares serão apresentadas com mais detalhe quando for divulgado brevemente o relatório *Análise do impacto da introdução dos painéis de preços dos combustíveis nas autoestradas*.

179. As recomendações sobre medidas estruturais vão no sentido da abertura de mais postos de abastecimento nas autoestradas com mais procura, seja pela atribuição da concessão de postos a operadores que não estejam atualmente presentes na venda de combustíveis em autoestradas ou que apresentem modelos de negócios distintos (independentes e cadeias de supermercados).

180. As recomendações sobre medidas regulamentares vão no sentido da redução dos condicionalismos à entrada, por exemplo, por via do processo de atribuição da concessão da exploração das áreas de serviço de autoestradas ou da redução dos prazos de concessão.

V. CONCLUSÕES

181. Em conclusão, dado que Portugal é uma pequena economia aberta, não é um país produtor de petróleo e os combustíveis líquidos são bens transacionáveis, não tem margem de manobra para atuar fora das regras do mercado internacional dos combustíveis líquidos. Abstraindo da carga fiscal, a margem de manobra que tem situa-se ao nível das condições estruturais e regulamentares do mercado nacional, que determinam as componentes não transacionáveis do negócio, a logística e o retalho. Mas há que ter presente que estas componentes representam a parcela relativamente mais pequena do preço final dos combustíveis líquidos.

182. Os preços dos combustíveis líquidos muito altos e muito instáveis são um problema difícil da economia portuguesa, europeia e mundial, fruto das tensões da economia global em que vivemos. Na verdade, até à data, não têm resultado, em Portugal ou na União Europeia, de violações de regras de concorrência.

183. Assim, os preços dos combustíveis líquidos em Portugal não poderiam ser significativamente diferentes – mais baixos e mais estáveis – do que são, dada a evolução dos preços internacionais e da taxa de câmbio euro/dólar, bem como a carga fiscal em vigor. É uma ilusão dizer o contrário, a menos que a carga fiscal fosse reduzida ou os preços de venda ao público fossem tabelados, o que não parece viável enquanto vigorar o Memorando de Entendimento acordado entre Portugal e a CE, BCE e FMI, em Maio 2011.

184. A decisão de tabelar ou não os preços dos combustíveis é uma decisão política que excede as competências da AdC. O que convém esclarecer é que, por lei, a AdC não pode tabelar preços.

185. Um regime de preços tabelados, no contexto internacional em que vivemos, só permitiria preços mais baixos e mais estáveis se o Orçamento do Estado incorresse numa despesa adicional, cujo objetivo seria cobrir a diferença entre o preço de mercado e o preço tabelado. De facto, não é por o preço ser tabelado que o país paga menos ao estrangeiro pelas suas importações de petróleo ou combustíveis líquidos. E não é por o preço ser tabelado que os contribuintes portugueses – indivíduos e empresas – deixam de ter de cobrir a parte do preço dos combustíveis que não seria paga pelos automobilistas.

186. Os dados do comércio externo de Portugal coligidos pelo INE e Banco de Portugal não deixam dúvidas sobre o aumento da fatura petrolífera que o país tem vindo a suportar nos últimos anos. Com a procura interna a diminuir, o aumento desta fatura reflete essencialmente o aumento dos preços internacionais em dólares e as variações da taxa de câmbio dólar/euro. Seria inexplicável que os preços nacionais não reagissem a estas oscilações tão brutais do comércio externo, devidas a variações dos preços internacionais em dólares e da taxa de câmbio dólar/euro.

187. Ninguém contesta que preços dos combustíveis líquidos altos e instáveis sejam um peso profundamente negativo para a economia em geral e para cada cidadão e cada empresa em particular, ou que constituam um fator de risco adicional para a recuperação económica. Mas a solução do problema tem necessariamente de passar por um aumento acentuado da poupança e eficiência energética e por preços que sinalizem



corretamente a escassez relativa de um recurso natural não renovável como são os combustíveis líquidos. Num horizonte mais vasto, é de esperar que a inovação tecnológica possa trazer respostas em termos de uma maior autonomização dos transportes relativamente aos combustíveis líquidos.

188. No contexto do atual programa de ajustamento de Portugal, é importante salientar que tendo o setor da energia sido objeto de um escrutínio exaustivo e de 15 medidas previstas no Memorando de Entendimento, todas incidiram sobre eletricidade e gás natural e nenhuma sobre combustíveis líquidos. Isto significa que as análises e conclusões da AdC na matéria não mereceram objeções por parte das instituições internacionais que subscreveram o Memorando de Entendimento, e o setor dos combustíveis líquidos não foi identificado como um dos que devem ser objeto de reformas estruturais.

189. A monitorização dos preços dos combustíveis líquidos pela AdC não detetou até à data nenhum desvio significativo dos preços ex-refinaria relativamente aos preços internacionais de referência das gasolinas e gasóleos (*Platts*) ou qualquer comportamento das margens domésticas suscetível de indiciar e provar em tribunal comportamentos ilícitos. Acresce que o dispositivo de monitorização da AdC, é regular, detalhado e exaustivo, o que faculta uma segurança adicional de que eventuais irregularidades possam ser detetadas em tempo oportuno e sancionadas se ocorrerem.

190. Uma tal monitorização tem de se basear no conhecimento do setor e num modelo que permita explicar e monitorar a realidade. Este modelo permite saber, todas as 6^a feiras à tarde, se os preços à saída da refinaria na semana seguinte sobem ou descem e qual é a dimensão dessa variação. A variação é exatamente igual à variação média dos *Platts* dessa semana, expressa em euros à taxa de câmbio euro/dólar do período, quer se trate de uma subida ou de uma descida.

191. Tendo em atenção o funcionamento dos *Platts* e a paridade do preço de importação, a AdC monitoriza a evolução dos preços a partir do preço ex-refinaria. O que se passa em termos dos custos de refinação não é relevante do ponto de vista concorrencial, uma vez que o preço à saída da refinaria é independente desse custo e depende exclusivamente do preço de referência internacional, do qual o preço ex-refinaria não se pode desviar pelas razões já referidas.

192. Por isso, a AdC, consciente da importância transversal dos preços dos combustíveis líquidos para toda a economia, tem focado a sua atuação em três frentes:

- monitoriza os preços, desde o preço ex-refinaria ao preço de venda ao público, ao abrigo dos seus poderes de supervisão;
- propõe medidas de caráter estrutural ou regulamentar que possam contribuir para melhorar o funcionamento do mercado; e
- estar preparada para atuar ao abrigo dos seus poderes sancionatórios se detetar indícios de eventuais violações de regras de concorrência.

193. Esta atuação em três frentes é em tudo semelhante à de outras instituições encarregadas de zelar pelo cumprimento da lei, mas igualmente por duas outras vertentes relacionadas com esse cumprimento: a vigilância e promoção do respeito pela lei e a dissuasão de comportamentos ilícitos.



194. As três frentes de atuação da AdC correspondem exatamente a esta postura, nomeadamente em termos de vigilância e capacidade de atuação imediata relativamente a violações das regras de concorrência.

195. Uma reflexão final sobre o interesse público em matéria de preços de combustíveis líquidos justifica-se. O interesse público, neste como em todos os assuntos relevantes da sociedade portuguesa exige um trabalho profissional de cumprimento da lei, em sintonia com a realidade nacional e internacional e feito com integridade intelectual, rigor analítico e respeito pela evidência empírica. A reflexão que se acaba de apresentar permite concluir que o trabalho da AdC tem cumprido todos estes requisitos.

