



DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	593574
Entrada/Saída n.º	98
Data	5 / 2 / 2018

Exmo Senhor

Presidente da

Comissão de Economia, Inovação e
Obras Públicas

Data: 12 de fevereiro de 2018

N. Refª : PARC-000012-2018

Assunto: Parecer sobre os Projetos de Lei do PCP e PAN que estabelecem um sistema de preços máximos para o Gás de Garrafa e o Gás Canalizado

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decolx@deco.pt - www.deco.proteste.pt
Rua Artilharia 1, 79 - 4º - 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99

I. Comentários na generalidade:

1. O pedido de parecer visa dois documentos: o Projeto de Lei n.º 582/XIII/2.ª, do PCP, que estabelece um sistema de preços máximos para o Gás de Garrafa e o Gás Canalizado; e o Projeto de Lei n.º 604/XIII/2.ª, do PAN, que estabelece um sistema de preços máximos no sector do gás comercializado em garrafa ou canalizado, butano ou propano.

Tratam-se dois projetos de diploma que versam o mesmo objeto e âmbito de aplicação, bem como apontam soluções em tudo semelhantes, pelo que as analisaremos em conjunto.

2. Tal como referido no preâmbulo de cada um dos projetos, no diploma que aprovou o Orçamento de Estado de 2017, foram estabelecidas propostas com vista a reduzir a fatura energética, tanto das famílias, como das micro, pequenas e médias empresas (MPME).

Com efeito, nos termos do n.º 5 do art.º 175º daquele diploma (Lei 42/2016, de 28 de dezembro), é estabelecido que *“a partir da avaliação do atual mercado do GPL butano e propano comercializado em gás de garrafa, são adotadas as medidas necessárias à redução do preço do gás de garrafa, adequando o seu regime de preços às necessidades dos consumidores”*.

E a verdade é que, até ao presente momento e apesar das medidas implementadas, ainda não foi ocorrido qualquer redução do preço do gás GPL (propano e butano) de botija ou canalizado para os consumidores.

3. De acordo com a Autoridade da Concorrência (AdC), o mercado de gás botija apresenta margens elevadas para os operadores do setor, podendo ser o reflexo da ocorrência de barreiras à entrada neste mercado.



Sem prejuízo das considerações expostas na especialidade, entende a DECO que deverá ser obrigatoriamente fomentada a concorrência no setor de gás de garrafa e gás canalizado, de forma a que possam os consumidores beneficiar de um mercado transparente e, conseqüentemente, beneficiarem de uma poupança significativa nas faturas deste serviço.

Para esse efeito, deverá ser efetuada uma permanente monitorização e vigilância sobre de que forma é efetuada a formação dos preços, assegurando a total transparência do setor, através de uma autoridade de regulação nacional forte, independente e com poderes sancionatórios suficientemente dissuasores de práticas que violem as regras da concorrência e os direitos dos consumidores.

Muito embora não excluamos à partida a adoção de um sistema de preços máximos para o gás de garrafa e gás canalizado, consideramos que a implementação de uma solução dessa natureza terá de ser necessariamente muito bem ponderada em todas as suas vertentes e conseqüências, de forma a não penalizar futuramente os consumidores e o funcionamento eficiente do mercado.

II. Comentários na especialidade:

1. O mercado do gás natural em Portugal pode ser considerado ainda como recente (ocorreu apenas em 1997), não cobrindo ainda todo o território, sendo apenas utilizado por cerca de 20% dos fogos residenciais. Assim e face à inexistência de alternativas viáveis, a generalidade dos consumidores em Portugal continuam a utilizar gás de garrafa.

O mercado de GPL, comercializado em garrafas de mais de 3 quilos, a granel e canalizado, estão em regime de preços livres desde 3 de Setembro de 1990 (Portaria n.º782-B/90, de 1 de Setembro). Já no caso do GPL comercializado em garrafas, o regime estabelecido é o de preços vigiados desde 24 de fevereiro de 1994 (Despacho Normativo n.º144/94, de 24 de janeiro).

Ora, tem sido recorrente a profunda falta de informação acerca deste regime de preços vigiados, tendo a DECO desde há muito considerado que o sistema de preços vigiados carece de transparência e eficácia por parte da ENMC, quanto à forma como é implementada, não sendo possível aferir qual a entidade que vigia o sistema, com que resultados e que dados existem sobre a obrigação legalmente estabelecida.

2. De acordo com dados disponibilizados pela Autoridade da Concorrência (AdC), no ano de 2015, os mercados de gás propano e gás butano em garrafa era caracterizado por um número reduzido de empresas operadoras, com quotas de mercado estáveis ao longo do tempo, o que na opinião da AdC, releva a ausência de dinâmica concorrencial entre operadoras. O GPL propano canalizado é caracterizado por redes de pequena e média dimensão exploradas por uma empresa, existindo a impossibilidade de os consumidores alterarem de fornecedor de gás ou mudarem para outro tipo de gás.

Segundo dados disponibilizados no mesmo estudo, as quotas de mercado de gás butano em garrafa, em 2015 eram: GALP: [40-50]%; Rubis: [20-30]%; Repsol: [20-30]%



e OZ: [0-10]%. Enquanto isso no caso do gás propano em garrafa: GALP: [30-40]%; Rubis: [20-30]%; Repsol: [20-30]%, OZ[0-10]% e PRIO [0-5]%

Nos mercados de gás butano e gás propano em garrafa, no ano de 2015, o Índice Herfindahl-Hirschman¹ foi de 0,33 e de 0,25 respetivamente². Este indicador é utilizado para medir o nível de concentração num dado mercado, possuindo a vantagem de dar mais peso às empresas com maior quota de mercado relativamente ao rácio de concentração.

Adicionalmente, para além do número de empresas a operar no mercado ser reduzido, ainda existem outros factos que levam a que as margens das mesmas sejam consideradas “anormais”: De acordo com dados do relatório da ENMC de 2014, o preço mínimo do gás butano é superior em 50% ao preço do gás natural.

3. De acordo com dados da DECO, o diferencial de preços entre o gás engarrafado e o gás natural teve um grande aumento nos últimos 15 anos. Em 2002, o custo do gás butano era cerca de 2.5 cêntimos superior ao custo do gás natural (por kWh). Mas em 2017, a diferença de preços era já cerca de 7 cêntimos.

Para tentar responder à falha de mercado provocada pela assimetria de informação dos consumidores, a DECO criou no ano de 2014, uma plataforma³ onde os consumidores podem comparar os preços do gás de botija em várias localidades do país. Esta medida pretende contribuir para aumentar a concorrência no setor do gás de botija e tinha sido já recomendada pela ENMC em 2014.

Em 2013, segundo dados da DECO, em cerca de metade das 18 capitais de distrito, a diferença de preço mínimo e máximo numa dada região era inferior a 1 euro. Esta situação levou a que os consumidores portugueses tivessem dificuldades em encontrar

¹ Como os dados de quota de mercado foram apresentados num formato de intervalo de valores, o cálculo da DECO incidiu na média do intervalo.

² De acordo com o Segundo as U.S. Department of Justice & FTC, Horizontal Merger Guidelines § 5.2 (2010), os valores superiores a 0,25 apresentam-se como sendo um mercado muito concentrado.

³ <http://www.poupenabotija.pt/>

locais de venda que permitissem poupanças. A plataforma foi-se desenvolvendo e no final do ano de 2016 já existiam mais de 3000 dados de preços e mais de 900 estabelecimentos.

O diferencial de preços entre o gás de botija e o gás natural é justificado pelas margens de distribuição e logística associada à botija e ao seu transporte⁴. Na opinião da DECO, é importante tentar reduzir o preço do gás de botija para o tentar equiparar ao preço do gás natural, pois aquele combustível é utilizado pela maioria dos consumidores em Portugal em áreas com menos recursos económicos e com maior nível de ruralidade.

4. A regulação do gás de garrafa vai deixar de pertencer à ENMC e vai passar a ser responsabilidade da ERSE. Assim para a DECO, é fundamental e faz todo o sentido aproximar a legislação do gás engarrafado à dos restantes serviços públicos essenciais, nomeadamente os restantes serviços energéticos.

Por forma a reduzir o preço de gás de botija, o governo prevê que os operadores do setor sejam obrigados a compensar os consumidores com a quantidade média nacional de gás que permanece na botija depois do seu consumo. De acordo com dados da DECO, em média, permanecem 285g de gás que nunca é utilizado (numa botija de 13 kg).

5. Como foi referido anteriormente, este é um mercado com um número reduzido de empresas operadoras, e onde as margens de lucro dos diversos intervenientes são elevadas. Adicionalmente, e de acordo com dados da AdC, o consumo de gás de botija é pouco influenciado por variações de preços. Estima-se que a elasticidade preço-procura do gás butano e do gás propano em garrafa sejam reduzidas, em cerca de -0,24 e -0,11⁵ respetivamente. Assim, um aumento do preço de 1%, apenas levará a

⁴ De acordo com dados da ENMC, o peso das margens de produção, importação e de distribuição de 1ª linha é de 27% do preço de venda ao público.

⁵ Bens cuja elasticidade preço-da-procura é menor ou igual a -1 são considerados bens cuja procura é rígida.

uma diminuição do consumo de gás propano e gás butano de cerca de 0,24% e 0,11%, respetivamente.

As principais razões apontadas para a rigidez no consumo, é o facto do gás de botija ser a principal fonte de combustível utilizada para o dia-a-dia dos consumidores, e o facto de existirem um número extremamente reduzido de alternativas.

Assim, e de acordo com estes dados, as empresas poderão ter interesse em estabelecer preços superiores ao preço de equilíbrio de um mercado concorrencial, pois conduzirá a um aumento dos seus níveis de lucros. Por este facto, concluiu-se que as empresas deste setor terão um importante poder de mercado⁶.

6. Ainda de acordo com os dados da AdC, o Índice de Lerner⁷ no setor do gás butano e propano de botija, era de cerca 0,525 e 0,591, respetivamente. Para a AdC, o poder de mercado que as empresas possuem é a consequência do facto do número de empresas a operar no setor ser reduzido e da procura ser muito rígida.

Para a AdC, o facto de o número de empresas no setor estar praticamente constante desde a sua liberalização (apenas entrou a Repsol e Prio), pode significar de que existem barreiras à entrada no setor. Adicionalmente, e de acordo com um Relatório de 2009 da mesma AdC, existem as seguintes barreiras à entrada no setor do gás de botija: economias de escala; necessidade de acesso a infraestruturas de armazenagem⁸; existência de redes de contratos de distribuição e fidelização dos consumidores a uma determinada marca; barreiras ao comércio entre estados membros e os custos de transporte, e a falta de logística referente às garrafas vazias, (dependem da troca de garrafas), entre outros.

⁶ De acordo com a literatura económica, o poder de mercado é definido como a capacidade de um agente conseguir lucrativamente aumentar o preço acima dos custos marginais (Mas-Colell et al, 1995).

⁷ É calculado pelo rácio entre a margem bruta e o preço $((P-Cmg)/P)$. O índice de Lerner varia entre 0 num mercado de concorrência perfeita e 1 numa situação de um mercado monopolista.

⁸ A Galp detém as únicas refinarias que existem no país e partilha infraestruturas de armazenagem em Portugal com as empresas Repsol e Rubis

Tem aquela autoridade chamado a atenção de que este conjunto de características de mercado possibilita a existência de acordos tácitos ou efetivos entre as empresas, coordenando comportamentos de mercado com vista à maximização de lucros. Exemplo disso, e no âmbito de práticas anti concorrenciais no gás engarrafado, a AdC multou o grupo Galp Energia num montante de 4,1 milhões de euros, num processo com decisão de fevereiro de 2015.

Entre dezembro de 2013 e março de 2014, o preço do Gás de Petróleo Liquefeito teve uma diminuição do seu preço de cerca de 25% nos mercados internacionais. Nesse período, e ao contrário do que se poderia supor, o preço das botijas de 13 Kg aumentou em média cerca de 50 cêntimos. Por essa razão, de acordo com a AdC, a margem bruta sobre as vendas aumentou de 41% para 53% no período entre 2013 e 2015.

7. No supra referido relatório da AdC, foram também propostas algumas medidas para corrigir barreiras à entrada no mercado e assim levar a um aumento da concorrência. Entretanto algumas das medidas propostas já foram aplicadas pelo governo, e apenas no médio prazo se poderá concluir se contribuíram, ou não, para o desejável aumento da concorrência.

Uma das medidas recomendadas foi a da atribuição do estatuto de interesse público às instalações de armazenamento de GPL da Sigás e Pergás, seguindo o artigo 34-A.º, do Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, revisto pelo Decreto-Lei n.º 244/2015, de 19 de outubro, da mesma forma que já acontecia para a CLC, permitindo que os novos operadores que tenham interesse em entrar neste mercado possam ter acesso a essas instalações, possibilitando assim um acesso a importações de gás a custos acessíveis⁹.

⁹ O estatuto de interesse público foi, entretanto, atribuído a estas instalações através do Despacho n.º 5382/2017.

O próprio regulamento da ENMC n. 109/2016, de março de 2016, ao dar a possibilidade de troca da botija de gás utilizada, por outra botija de diferente marca (em casos em que a dimensão é igual), sem o pagamento de uma caução, contribui para os consumidores alterarem o seu fornecedor de gás de botija. Adicionalmente, deverá ponderar-se a harmonização dos redutores de garrafas de gás entre diferentes marcas, pois existe um conjunto alargado de consumidores que não estão familiarizados com o processo de operação e mudança de redutor aquando da mudança de operador de gás.

Algumas destas propostas para fomentar a concorrência já tinham sido referidos no relatório da ENMC de 2014. Adicionalmente, no mesmo relatório, foram propostas um conjunto de propostas que também não foram aplicadas como a: promoção e facilitação de comercialização da venda de marcas brancas nos diversos postos de venda (ex.- grandes superfícies de retalho); maior monitorização e acompanhamento do mercado, nos vários patamares da sua cadeia de valor e processos para que ganhos de eficiência, nomeadamente logísticos ou redução de preço internacional, cheguem ao consumidor final.

8. Muito embora a DECO não exclua, à partida, a possibilidade de ser estabelecido um sistema de preços máximos no mercado de gás de garrafa e gás canalizada, consideramos que, antes disso, o governo deverá esgotar todos os instrumentos ao seu dispor para promover a diminuição dos preços do gás de garrafa e do gás canalizado. Preferencialmente a melhor forma de o conseguir será através de mais e melhor concorrência, com a entrada de novos operadores que possibilite a diminuição das margens dos agentes que já encontrem no mercado.

A DECO, considera assim ser necessária cautela redobrada, caso se decida avançar para um sistema de fixação de preços máximos neste setor, uma vez que, caso os preços máximos sejam estabelecidos a níveis demasiado reduzidos (abaixo dos custos unitários de produção), as empresas operadoras no mercado poderão restringir a sua oferta do serviço, ocasionando uma futura escassez do bem no mercado.

Sem prejuízo do facto de, em mercados muito concentrados e em que a margem de lucro dos operadores é muito elevada, a imposição de um preço máximo superior aos custos unitários de produção pode ser positiva para os consumidores e para o próprio funcionamento do mercado, uma vez que continua a permitir um retorno positivo do investimento, a verdade é que, no entanto e em termos económicos, a ideia de impor um teto de preços pode ocasionar consequências negativas para o mercado em causa: a imposição de um preço máximo inferior ao preço de mercado pode levar os produtores a venderem o bem a um preço inferior ao custo unitário de produção, acabando por abandonar o mercado e/ou limitar a oferta pelo facto de terem prejuízos.