

31.JAN2018 001101

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	573572
Entrada/Saída n.º	97
Data	5/2/2018

Exmo. Senhor  
Dr. Hélder Amaral

Presidente da Comissão de Economia, Inovação e  
Obras Públicas da Assembleia da República

Palácio de São Bento

1249-068 Lisboa

Sua referência:

3/CEIOP

Sua comunicação:

05/01/2018

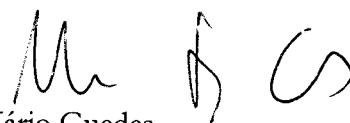
Nossa referência:

50/DSPEE/2018  
(6.7DSPEE/De.2)

**ASSUNTO:** Parecer sobre os Projetos de Lei n.º 582/XIII/2ª (PCP) e n.º 604/XIII/2ª (PAN)

Em resposta ao solicitado pela sua carta de 05 de Janeiro último (Refª 3/CEIOP) junto se enviam os comentários da DGEG que foram considerados relevantes sobre a matéria em questão.

Com os melhores cumprimentos

  
Mário Guedes

Diretor-Geral

Anexo: Comentários da DGEG aos Projetos de Lei N.ºs 582/XIII2ª. e 604/XIII2ª (apresentados, respetivamente, pelos Grupo Parlamentar do PCP e PAN)

**Comentários aos Projetos de Lei N.ºs 582/XIII2.<sup>a</sup> e 604/XIII2.<sup>a</sup>**  
(apresentados, respetivamente, pelos Grupo Parlamentar do PCP e PAN)

**1. Síntese dos Projetos de Lei**

**1.1 Objetivos dos Projetos de Lei**

Os Projetos de Lei acima referidos visam o estabelecimento de um **sistema de preços máximos para o gás comercializado em garrafa ou canalizado, butano e propano (GPL)**, tendo como referência os respetivos preços médios antes de impostos na Zona Euro, cuja tabela de preços a vigorar no ano seguinte, seria aprovada anualmente pelo membro do Governo responsável pela área da energia, sob proposta da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

Consideram incluídas no seu âmbito da aplicação, o fornecimento, a comercialização e a prestação de serviços relativos ao abastecimento e ao funcionamento dos respetivos equipamentos, abrangendo também, todos os fornecedores inscritos como Entidade Exploradora Classe I. De acordo ainda com a proposta do PCP, esse sistema de preços máximos ficaria sujeito a um fator de correção a determinar pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), que teria em conta a paridade do poder de compra dos países da zona euro estabelecida pelo Eurostat.

Referem ainda que, apesar de no articulado do artigo 175.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, se encontrarem patentes algumas pretensões de mudança, ao se estatuir que *“a partir da avaliação do actual mercado do GPL butano e propano comercializado em gás de garrafa, são adoptadas as medidas necessárias à redução do preço do gás de garrafa, adequando o seu regime de preços às necessidades dos consumidores”*, não foram, até ao momento, verificadas quaisquer alterações relevantes no que se refere à matéria em questão.

## 1.2 Explicação dos motivos subjacentes às Propostas

Os dois Projetos de Lei assentam a sua exposição no Relatório da Autoridade da Concorrência (AdC) “*A Indústria dos Gases de Petróleo em Portugal Continental*”, de março de 2017, resultante de um pedido do Sr. Secretário de Estado da Energia, de onde fazem sobressair o seguinte:

- a) O Relatório identifica as **barreiras à entrada e à expansão no mercado da distribuição do GPL engarrafado**, passíveis de reduzir a intensidade concorrencial no mercado, referindo que os três maiores operadores de mercado (Galp, Repsol e Rubis) são os detentores da totalidade do capital da armazenagem em Sines (Sigás) e Perafita/Matosinhos (Pergás), e que, a indústria do fornecimento de GPL (butano e propano) em garrafa, se encontra concentrada num número reduzido de operadores (Galp, Rubis, Repsol, OZ e mais recentemente a Prio),” *com uma estabilidade de quotas de mercado ao longo do tempo que é consistente com uma ausência de dinâmica concorrencial, levando a um aumento indiscriminado de preços e à prática de elevadas margens de comercialização*”. Refere que a Galp é a empresa com maior quota de mercado e é também o operador que detém as duas únicas refinarias que existem em Portugal e a maior parte da capacidade de armazenagem nacional;
- b) Acrescenta o Relatório que, a partir de 2014 se registou uma descida gradual dos custos de importação de GPL, sem que a descida dos preços no retalho tenha evoluído no mesmo sentido, resultando em crescimento das margens brutas, e referindo que o estudo demonstrou que os preços grossistas das garrafas de GPL são, em geral, aproximados entre os dois maiores operadores (Galp e Rubis, ex-BP) que representam mais de 2/3 da oferta;
- c) Em matéria de práticas restritivas, a AdC interveio num processo com decisão de fevereiro de 2015, com a condenação de empresas do grupo Galp Energia por práticas anti concorrenciais no gás engarrafado, nomeadamente nos contratos com distribuidores de primeira linha. A decisão condenatória da AdC já foi

confirmada pelo Tribunal da Concorrência, embora reduzindo a coima de 9,29 para 4,1 milhões de Euros.

Para além da referência ao Relatório da AdC, o Projeto de Lei do PCP refere valer a pena registar algumas das conclusões de outros estudos feitos sobre a matéria, designadamente:

- a) O preço mínimo observado no Butano é superior em 50% ao preço do Gás Natural;
- b) A principal justificação para os diferenciais de preços entre o GN e o Butano ou Propano reside nas margens de distribuição e logística associada à botija e ao seu transporte;
- c) Em Portugal os preços médios de venda das botijas de propano e butano são ligeiramente mais elevados que num outro país com preços livres analisados, a França;
- d) O diferencial de preços entre Portugal e Espanha, onde o preço é regulado como noutros países da União Europeia, provoca uma intensa troca comercial nas zonas fronteiriças, com a compra pelos portugueses das botijas em Espanha;

Apontam ainda, como problema advindo da ausência de regulação nesta matéria, o facto de existirem discrepâncias enormes entre preços das garrafas de gás nas diversas zonas geográficas nacionais, potenciadas pela ausência ou escassez de distribuição de Gás Natural nas regiões mais rurais que, tendencialmente mais dificuldades económicas enfrentam, e onde o GPL permanece como o principal combustível para a cozinha e aquecimento. Refira-se, a este propósito, por assim dizer, que o **Orçamento de Estado para 2018** prevê a criação de uma **tarifa solidária para o GPL engarrafado** (artigo 210º), à semelhança da tarifa social que já existe para a eletricidade e para o gás natural.

No que diz respeito ao propano canalizado, mais comum em zonas urbanas e caracterizado por redes de pequena e média dimensão, referem que tal situação leva a que os consumidores tenham dificuldade na mudança de fornecedor ou de mudança para outro tipo de gás;

Face ao exposto, é ideia comum dos dois Projetos de Lei a defesa da **regulação do setor** e o **estabelecimento de preços máximos** que, segundo os mesmos, levaria à prática de preços mais justos e adequados, visando a redução da fatura energética das famílias portuguesas e das muitas micro e pequenas médias empresas (MPME), onde o GPL representa, conforme já referido, o combustível mais utilizado, com o respetivo preço duplicado nos últimos 15 anos, correspondendo, segundo os mesmos, ao dobro do preço do gás natural.

## 2. Caracterização do Mercado do gás de garrafa em Portugal

### 2.1 Considerações sobre o Mercado

O GPL engarrafado introduzido no mercado nacional obedece a especificações técnicas, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 89/2008, de 30 de maio, alterado pelos Decretos-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro, n.º 214-E/2015, de 30 de setembro e n.º 152-C/2017, de 11 de dezembro. Mais, a alteração das especificações técnicas dos gases de petróleo liquefeitos - propano e butano introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-E/2015, de 30 de setembro, visou promover a aproximação às especificações técnicas vigentes noutros Estados-Membros e, nessa medida, contribuir para a eliminação de barreiras técnicas e para a promoção da concorrência neste setor, tal como recomendado pela Autoridade da Concorrência.

Para além dessa aproximação das especificações técnicas, de acordo com o estudo da AdC, o poder de mercado das empresas depende de um conjunto de elementos, entre eles: a estrutura de mercado, i.e., o número de operadores e respetivas quotas de mercado, a existência de barreiras à entrada e à expansão, passíveis de influenciar a dinâmica da concorrência, e ainda a questão da “elasticidade preço-procura”. A recordar:

- a) A indústria do fornecimento de gás embalado é caracterizada por um número reduzido de operadores, com quotas de mercado muito estáveis ao longo do tempo, que sugerem uma ausência de dinâmica concorrencial entre os operadores. De acordo com o mesmo, os tempos de reação às alterações de

preço são bastante curtos (metade das rondas de alteração de preço demoram 10 ou menos dias a completar-se, para alterações que permanecem em vigor, em média, até cerca de 6 meses). A dinâmica de descida dos preços no retalho revela ter sido mais lenta que a dos custos de importação, resultando em crescimento das margens brutas. De acordo com o estudo, a análise das contas de resultados das empresas dos últimos três anos e das circulares de preço mais recentes confirmaram esse resultado.

- b) De acordo com o mesmo, um dos elementos centrais que caracteriza e que condiciona o funcionamento do mercado prende-se com o regime de acesso às instalações de armazenamento de GPL: Sigás, CLC e Pergás. Ora, neste aspeto, importa referir que, através do Despacho nº 5382/2017, de 1 de junho, foi declarado, à semelhança do que já tinha acontecido com as instalações da CLC, o estatuto de interesse público a estas instalações Sigás e Pergás;
- c) Para além disso, o Relatório aponta outras “barreiras” que condicionam a abertura e expansão do mercado, e que se relacionam com a questão dos **redutores de garrafas não standardizados**, suscitando a necessidade de ponderar a respetiva harmonização caso se verifique que essa medida possa ter uma avaliação custo-benefício positiva, e com a questão da **logística das garrafas vazias**, na medida em que ao se estar dependente da troca de garrafas entre concorrentes, tal situação poderá funcionar também como uma barreira à entrada, caso não se previna efetivamente o açambarcamento dessas garrafas.
- d) No que diz respeito à questão da **elasticidade preço/procura**, conclui o Relatório que a procura de gás em garrafa em relação ao preço é inelástica (rígida), sendo mais inelástica no propano que no butano, o que poderá ser justificação para que as margens brutas em relação ao preço sejam mais elevadas no caso do propano, ainda que a estrutura da oferta desse gás seja menos concentrada.

Essa rigidez da procura significa que esta é pouco sensível ao preço, sendo a sua evolução essencialmente justificada pelas necessidades energéticas dos consumidores, mais intensas durante o inverno. Os dados relativos aos consumidores de GPL em garrafa, refere o Relatório, revelam que mais de 2,6

milhões de alojamentos (i.e., mais de 2/3 do total) são utilizadores deste tipo de gás;

## 2.2 Preços vs. Margens

A diferença entre o preço do gás de garrafa praticado em Portugal e o preço de referência das importações para Portugal, somado o frete, envolve dois fatores a considerar:

- a) Os custos nacionais de distribuição do produto, que integram o custo de engarrafamento do gás, de armazenamento e distribuição/transporte das garrafas;
- b) As margens de lucro praticadas na indústria.

O imposto especial de consumo no GPL em garrafa tem um peso menos significativo que nos combustíveis líquidos. O Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) e o fator de adicionamento de CO<sub>2</sub>, aplicados ao GPL, valiam 0,02735 €/kg em 2016 e 0,02787, em 2017, o que equivale a menos de 2% do preço a consumidores finais. Para além destes impostos, apenas se aplica adicionalmente o IVA, à taxa normal de 23%.

O Relatório da AdC foi elaborado na sequência de solicitação do Senhor Secretário de Estado da Energia, de maio de 2016, com vista a analisar se a margem existente entre o preço do gás de botija que é praticado no retalho e o preço de referência para Portugal resulta de uma distorção de mercado.

E de facto, o referido Relatório conclui que os preços praticados no mercado resultam, por um lado, dos custos de produção e distribuição, e por outro, do valor das margens praticadas, referindo existir margens de lucro na formação dos preços pelos principais operadores, que *revelam algum exercício de poder de mercado*, em larga medida justificado pela **elevada concentração do mesmo** e pela **procura inelástica** (rigidez) de gás em garrafa em relação ao preço;

Quanto às comparações com os preços do GPL em Espanha, a AdC alerta que estas devem ser feitas com alguma cautela, já que no país vizinho, o preço das botijas de gás é regulado, enquanto o mercado em Portugal está liberalizado desde 1990. Adicionalmente, já existem em Espanha decisões judiciais que apontam para preços regulados que circunstancialmente terão sido fixados abaixo de custo.

### **3. Liberalização vs. preços administrativos**

A Portaria 782-B/90, de 30 de setembro, ao determinar a liberalização dos preços dos combustíveis, visou promover, à semelhança da maioria dos Estados Membros da União Europeia, a concorrência neste setor.

Na verdade, não existem diretivas nem quaisquer outras formas comunitárias que obriguem a liberalizar os preços de combustíveis ou a manter preços administrativos, ao contrário dos mercados da eletricidade ou de GN, em que existem orientações comunitárias bem precisas e imperativas para esses mercados.

Por sua vez, a AdC, no âmbito das suas atribuições, não pode deixar de efetuar uma vigilância do setor de forma a garantir uma efetiva concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente do mercado, bem como a repartição eficaz dos recursos e a prossecução dos interesses dos consumidores. Na verdade, é a esta entidade quem compete o acompanhamento do mercado no sentido de aferir da existência de concorrência no setor.

### **4. Conclusões**

Identificadas as “barreiras à entrada de novos operadores e à expansão do mercado”, por parte da AdC, e tendo em vista a mitigação dessas mesmas barreiras em direção a um mercado mais livre e concorrencial, parece-nos tudo indicar, que se caminha nesse sentido. Como exemplos de mitigação de barreiras refere-se a publicação do já mencionado Despacho nº 5382/2017, de 1 de junho, que declara o interesse público das instalações de armazenamento e transporte por conduta detidas pelos seguintes Agrupamentos



Complementares de Empresas: Sigás - Armazenagem de Gás, A. C. E., e Pergás - Armazenamento de Gás, A. C. E.

Para além desta medida, salienta-se igualmente, a entrada em vigor, a 1 de março de 2016, das regras que regulamentam o processo de troca de garrafas de GPL, no âmbito do estipulado no n.º 2, do artigo 21.º-C, do Decreto- Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, alterado pelo Decreto- Lei n.º 244/2015, de 19 de outubro, quadro legal que define as bases de organização e funcionamento do sistema petrolífero nacional e que tem como objetivo ajudar a criar mecanismos legais e de fiscalização que promovam a concorrência, maior eficiência operacional, maior qualidade na prestação de serviços, garantindo ainda uma indução de mecanismos mais claros na defesa dos consumidores.

Assim, dando cumprimento ao estabelecido no n.º 3, do artigo 21.º-C, do referido diploma, a ENMC, depois de ouvida a Autoridade da Concorrência e o Conselho Nacional para os Combustíveis, publicou o Regulamento n.º 109/2016, D.R. (II série), de 1 de Fevereiro, que estabelece os critérios definidores do processo de receção, devolução e troca de garrafas utilizadas de GPL, independentemente da sua marca, o qual ainda não foi revogado.

As principais medidas propostas nesse Regulamento passam pela obrigação de todos os grossistas e comercializadores receberem qualquer garrafa usada de GPL comercializada em Portugal (mesmo de uma marca com a qual não tenham qualquer relação comercial), sem que o consumidor ou retalhista tenha que pagar qualquer montante, bem como a garantia de um tratamento não discriminatório no tratamento das garrafas de diferentes marcas, quer na sua armazenagem, quer na devolução de uma eventual caução.

Estas medidas teriam como objectivo dotar este setor de mecanismos de maior liberdade de escolha, induzindo maior concorrência, eliminando barreiras à mudança de operador e de entrada de novos operadores no mercado. No entanto, a Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas (Apetro) interpôs em tribunal uma providência cautelar a contestar aquele Regulamento, sendo que uma das críticas feitas seria a ausência de consulta pública quanto às novas regras. Promovida a consulta aguarda-se a publicação do novo Regulamento.

Mais, o Governo entendeu ser essencial a sua intervenção legislativa no sentido de concretizar o regime legal aplicável ao processo de receção, devolução e troca de garrafas utilizadas de GPL, garantindo, dessa forma, o necessário desenvolvimento dos princípios já anteriormente legalmente definidos, através da introdução das medidas necessárias à respetiva implementação. Existe uma proposta de diploma que revogará o regulamento da ENMC, mas ainda não foi publicado.

Por fim, refere-se ainda, a mais recente medida introduzida pelo Governo no OE 2018, relativa à criação de uma **“tarifa solidária para o GPL engarrafado”** a aplicar a “clientes finais economicamente vulneráveis”.

Nesta sequência, concluiríamos com as **seguintes observações relativamente à metodologia proposta nos dois Projetos de Lei:**

- i) O documento do PCP refere no preâmbulo do seu projeto de Lei, o Despacho Normativo n.º 144/94, de 24 de janeiro, que parece não corresponder ao tema em análise. Trata-se seguramente de um lapso pois o Despacho Normativo que sujeita o GPL em garrafas aos regime de preços vigiados é o Despacho Normativo n.º 114/94, de 24 de janeiro.
- ii) Os dois documentos, do PAN e do PCP, são muito semelhantes na sua essência, sendo que referem as **Entidades exploradoras das armazenagens e das redes e ramais de distribuição de gás (EEG)** da classe I, sem que haja aparentemente justificação para tal, dado que:
  - a) As EEG destinam-se a abastecer consumidores **exclusivamente através de redes e ramais de distribuição**, e não pela comercialização de garrafas;
  - b) Existem EEG das classes I e II. As primeiras abastecem mais de 2000 consumidores ou, independentemente do número de consumidores, recorrem a reservatórios para alimentar as suas redes e ramais de distribuição. As segundas abastecem até 2000 consumidores, e alimentam as suas redes e ramais de distribuição através de postos de garrafas;

- c) As propostas de sistema de preços máximos, não distinguem as duas formas de fornecimento do GPL ou seja, se é canalizado, ou se é por garrafa.
- iii) Ao apontarem como referência os preços antes de impostos na zona euro, desconhecemos, por exemplo, onde tais preços de GPL possam estar publicados;
- iv) Por outro lado, a haver fixação de uma tabela de preços a vigorar para o ano seguinte, conforme proposto, é nossa opinião que o prazo proposto é demasiado longo e estanque, sem ter em conta a variabilidade das cotações internacionais do produto (índices Platts ou Argus), a que a estrutura de custos do mesmo se encontra associada. Por sua vez, falta saber ainda, como seriam determinados os preços dessa mesma tabela;
- v) Quanto ao fator de correção proposto pelo PCP, fica-se sem saber em que consiste o mesmo, ou como seria este determinado.

Finalmente, considera-se que as propostas do PCP e PAN poderão ser sempre tomadas por decisão política, devendo, no entanto, serem acautelados os impactes ao nível das empresas, do mercado e dos consumidores.