

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>596854</u>
Classificação <u>15/01/</u>
Data <u>16/03/2018</u>

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da República
Dr. Eduardo Ferro Rodrigues
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

*Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. à DAPLEN e*

SGCR de 16/3

16-3-18

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
rq15/xiii/3ei	15-02-2018	S-AdC/2018/595	15/03/2018

Assunto:	Resposta AdC a Requerimento submetido pelos Srs. Deputados do CDS-PP Hélder Amaral e Pedro Mota Soares sobre alegada fraude no setor dos combustíveis
-----------------	--

Senhor Presidente da Assembleia da República,

A Autoridade da Concorrência (AdC) recebeu, no dia 15 de fevereiro de 2018, um Requerimento submetido pelos Srs. Deputados do CDS-PP Hélder Amaral e Pedro Mota Soares, sobre uma alegada fraude no setor dos combustíveis.

A alegada fraude reportada no Requerimento terá origem num esquema de importação ilegal de gasóleo através de Espanha, concretizado por 6 operadores registados na Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis (ENMC), com potenciais prejuízos para o Estado português.

Nos termos e fundamentos da Constituição e do Estatuto dos Deputados, é requerido à AdC que se pronuncie sobre: i) se tem conhecimento destas notícias e se confirma a existência de um esquema de fuga tributária; ii) se considera que estes acontecimentos prejudicam a concorrência no mercado; e iii) se a AdC já avançou com ações e que medidas serão ainda tomadas para garantir que todas as empresas do setor cumprem as regras do Mercado dos Combustíveis.

Como nota prévia de enquadramento, importa referir que a venda de combustíveis em Portugal está sujeita a um regime de preços livres desde 1 de janeiro de 2004¹. Desde então, e no âmbito das competências conferidas nos seus Estatutos, a AdC tem tido um papel ativo no setor dos combustíveis, tendo contribuído com vários pareceres e estudos sobre as condições de concorrência no setor, do qual resultaram um conjunto de recomendações que visavam mitigar/resolver problemas estruturais, regulamentares e comportamentais, de forma a promover a concorrência e o bem-estar dos consumidores.

Mais recentemente, no decorrer de reuniões bilaterais mantidas, em 2017, com diversos *stakeholders* no contexto de acompanhamento do setor, foi transmitido à AdC que alguns

¹ A liberalização total de preços dos combustíveis líquidos ocorreu com a publicação da Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro, a qual deu por finda a fixação administrativa dos preços máximos de venda ao público da gasolina IO95, gasóleo rodoviário e gasóleo colorido ou marcado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2004.



S-AdC/2018/595

operadores nacionais estariam a importar combustíveis rodoviários provenientes de Espanha sem a incorporação do teor de biocombustíveis nos termos legalmente definidos ou do pagamento dos respetivos títulos compensatórios no mercado.

Refira-se que, nos termos do Decreto-Lei (DL) n.º 117/2010, de 25 de outubro², a incorporação de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários é uma obrigação das entidades que introduzem os combustíveis no consumo. Para os anos de 2017 e 2018, as metas de incorporação, em teor energético, foram definidas pelo Governo em 7,5%³ relativamente às quantidades de combustíveis rodoviários colocados no consumo pelos operadores.

Foi ainda criado um sistema nacional de emissão de Títulos de Biocombustíveis (TdB) para a verificação do cumprimento destas metas. Estes títulos são obtidos através da aquisição de biocombustíveis a produtores registados na ENMC, são válidos por 2 anos e devem ser apresentados à ENMC trimestralmente. Pelo incumprimento das obrigações de incorporação, os operadores ficam sujeitos ao pagamento de compensações à ENMC no valor de € 2.000, por cada TdB em falta.

Importa notar que, em Portugal, a entidade responsável pelo fomento da utilização dos biocombustíveis é a ENMC, tendo competências específicas nessa área, nomeadamente de (i) acompanhar a definição das políticas de promoção dos biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis, em matérias de regulamentação, especificações técnicas e obrigações de incorporação, participando na elaboração das mesmas e na transposição de diretivas comunitárias; e de (ii) assegurar a qualidade e monitorizar o cumprimento das obrigações de produção e venda de biocombustíveis e das metas de incorporação dos mesmos biocombustíveis em gasóleo e gasolina rodoviários.

Cumpra assim, desde logo, esclarecer que a AdC não tem competências nessa matéria, nem atribuições ou instrumentos de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações de biocombustíveis que decorrem do quadro legal em vigor.

Em conformidade, no contexto das interações *supra* referidas com *stakeholders* do setor, a AdC transmitiu que a monitorização do cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis é competência da ENMC, a quem deveria ser remetida toda a informação sobre os alegados incumprimentos, tendo os *stakeholders* referido ter já transmitido as suas preocupações à ENMC. No âmbito da cooperação institucional entre a AdC e a ENMC, a AdC transmitiu estas preocupações dos *stakeholders* à ENMC, que confirmou estar informada e a monitorizar a situação, tendo inclusive feito uso dos seus poderes sancionatórios, nomeadamente através da aplicação de compensações⁴.

O contexto *supra* descrito é passível de gerar assimetrias entre operadores incumpridores e os demais operadores no mercado que incorporem os biocombustíveis nos combustíveis introduzidos no consumo. Com efeito, o incumprimento de uma obrigação legal por parte de alguns operadores traduzir-se-á num custo, na componente em causa, relativamente mais elevado para os operadores cumpridores, induzindo assimetrias injustificadas entre os operadores (*i.e.*, que não refletem, por exemplo, diferenças em termos de eficiência). O menor custo pode traduzir-se numa capacidade para praticar preços mais competitivos pelos operadores incumpridores *vis-à-vis* os restantes operadores no mercado. Note-se, contudo, que, sem prejuízo destas assimetrias injustificadas entre operadores, esta situação apenas

² Posteriormente alterado pelo Decreto-lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, e pelo Decreto-lei n.º 69/2016, de 3 de novembro.

³ Metas alteradas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (ano de 2017) e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (ano de 2018).

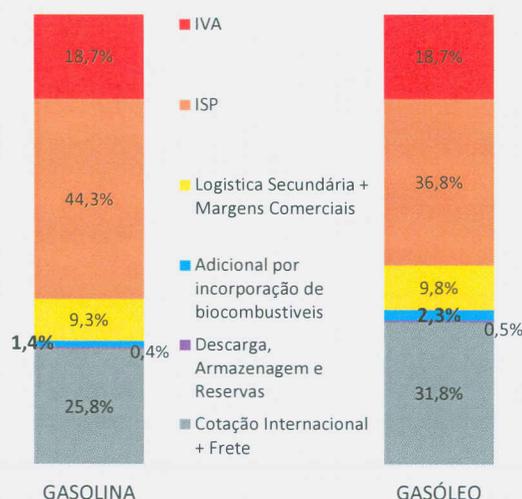
⁴ De acordo com a Newsletter da ENMC de 28/09/2017 – Verificação do cumprimento das metas de incorporação de 2016, disponível em <http://www.enmc.pt/pt-PT/noticias/arquivo-de-noticias/verificacao-do-cumprimento-das-metas-de-incorporacao-de-2016>, cerca de 2,5% dos incorporadores nacionais não dispunham de TdBs suficientes para o cumprimento das metas de incorporação para o ano de 2016 e, como tal, a ENMC aplicou as compensações devidas.

seria passível de ter um impacto negativo nas condições de concorrência se, do ponto de vista dinâmico, levasse à saída de operadores do mercado.

Adicionalmente, os operadores que terão alegadamente incumprido as metas de incorporação de combustíveis serão pequenos *players*, pelo que não se antecipa, à partida, que desta circunstância se verifique um dano significativo para a concorrência no mercado.

Mais se refere que a componente de incorporação de biocombustíveis representa cerca de 2,3% e 1,4% do PMVP (Preço Médio de Venda ao Público) do gasóleo e da gasolina, respetivamente. No contexto da formação do preço dos combustíveis, mais se informa que a representatividade conjunta desta componente e da carga fiscal (direta e indireta) é de 57,8% e 64,4% do PMVP no gasóleo e na gasolina, respetivamente (*cf.* figura seguinte). Estas componentes, e respetiva representatividade, decorrem de opções de política fiscal e ambiental, sendo como tal, uma componente exógena aos operadores na determinação do preço.

**Peso relativo de cada componente no PMVP do dia
22-02-2018 (em %)**



Fonte: ENMC, tratamento AdC.

Importa ainda notar que as metas de incorporação de biocombustíveis divergem entre Estados-Membros da União Europeia, quer em termos de metas globais, quer em termos de metas por tipo de combustível. Na tabela *infra*, ilustram-se as metas de incorporação de biocombustível, em percentagem do teor energético, para 2017. A Finlândia tem a meta global de incorporação de biocombustíveis mais elevada (12%), sendo que Espanha tem uma meta de 5%. Portugal apresenta uma das metas globais mais elevadas (em 4ª posição, nos 13 países representados).

Metas de incorporação de biocombustível por Estado-Membro (em % de teor energético, 2017)



Fonte: USDA Foreign Agricultural Service (2017) Biofuel Mandates in the EU by Member State in 2017 - Tratamento AdC.
Nota: Ilustram-se, no gráfico, apenas os Estados-Membros da UE para os quais foram fixadas metas globais, em percentagem de teor energético, para incorporação de biocombustível, à semelhança de Portugal.

Sem prejuízo dos objetivos de política pública que tais componentes pretendem prosseguir, mais realça a AdC a importância de se ponderarem os custos e os benefícios associados a determinada opção de política ambiental ou fiscal, levando também em consideração o efeito que estas componentes têm na competitividade dos PMVP praticados em Portugal.

Em suma, resulta do *supra* exposto que:

- i. A AdC teve conhecimento, por via de *stakeholders* do setor, do alegado incumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis nas importações provenientes de Espanha por alguns operadores, tendo transmitido estas preocupações à ENMC. A ENMC confirmou estar informada e a monitorizar o cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis legalmente previstas.
- ii. A AdC não tem competências nem atribuições de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis que decorre do quadro legal em vigor, estando estas atribuídas à ENMC – que já aplicou compensações em casos em que verificou tal incumprimento.
- iii. Do ponto de vista do grau de concorrência do mercado, sem prejuízo das assimetrias de custos injustificadas entre operadores cumpridores e incumpridores, esta situação apenas poderia levar a uma redução ou restrição da concorrência no mercado da comercialização de gasolina e gasóleo caso levasse à saída de operadores do mercado, sendo que, de acordo com a informação transmitida à AdC, a dimensão dos operadores que terão incumprido as metas não deverá ser, à partida, expressiva.

Assim, a prática descrita no Requerimento submetido à AdC não é suscetível de configurar uma distorção da concorrência ou uma prática anticoncorrencial, tratando-se, antes, de um incumprimento legal das obrigações de incorporação.

Com os melhores cumprimentos,

Margarida Matos Rosa
Presidente