

Por Protocolo

Exmo. Senhor  
Deputado Filipe Neto Brandão  
Presidente da Comissão de Orçamento e  
Finanças  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-AdC/2020/315 EPR/2020/1	28/01/2020

<b>Assunto:</b>	<b>Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre a Petição n.º 633/XIII/4ª</b>
-----------------	--

*Senhor Presidente,*

Nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, compete à Autoridade da Concorrência (AdC) "*contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo*", bem como "*formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório*".

Neste contexto, a AdC recebeu, no dia 13 de janeiro de 2020, um Requerimento de V. Exa. sobre a Petição n.º 633/XIII/4ª, solicitando que a AdC enviasse informação pertinente.

Os Peticionários solicitam à Assembleia da República a concretização de um regime de regulação com a adoção de preços máximos para o gás de petróleo liquefeito (GPL) em garrafa, butano e propano, e a tributação do gás em garrafa a taxa de IVA reduzido.

Relativamente à proposta de imposição de um sistema de preços máximos, considera-se ser crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida face ao objetivo de política pública que visa prosseguir. Nessa avaliação, importa ponderar os riscos identificados para as condições de concorrência no mercado.

No que diz respeito à proposta de imposição de uma tributação a taxa de IVA reduzida, esta medida traz alterações em termos de tributação do GPL em garrafa face ao gás natural e ao GPL canalizado.

Ainda que vários fatores, como sejam os custos de mudança, em particular associados à necessidade de ajustamento dos equipamentos, possam limitar o impacto da alteração proposta, não é possível excluir que a imposição de uma tributação a taxa de IVA reduzida para o GPL em garrafa possa ter impacto negativo na competitividade relativa de determinadas opções de fornecimento de gás, em particular, do GPL canalizado. O impacto no mercado da alteração proposta depende de diversos elementos, colocando desafios importantes em termos da sua quantificação. Ainda assim, considera-se pertinente ponderar os eventuais impactos na competitividade relativa dos diferentes produtos em causa face ao objetivo de política pública que a medida proposta visa prosseguir.

Por fim, ainda do ponto de vista das condições de concorrência ao nível do fornecimento de GPL em garrafa, destaca-se que uma das medidas propostas pela AdC no seu estudo sobre



S-AdC/2020/315

o setor, de março de 2017, que recomendava uma avaliação custo-benefício da harmonização dos redutores das garrafas de gás, ainda não se encontra implementada.

Atento o exposto, junta-se, em anexo, a resposta da AdC ao requerimento de V. Exas.

Manifesta-se inteira disponibilidade da AdC para contribuir para a discussão desta ou de outras medidas, que possam ter impacto nas condições de concorrência no mercado.

Com os melhores cumprimentos,



Margarida Matos Rosa

Presidente

## **Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre regulação de preços e tributação de gás butano e propano**

### **1. Enquadramento**

1. A Autoridade da Concorrência (AdC) recebeu, no dia 13 de janeiro de 2020, um Requerimento submetido pelo Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, Sr. Deputado Filipe Neto Brandão, sobre a Petição n.º 633/XIII/4ª da iniciativa do Movimento dos Utentes de Serviços Públicos (MUSP) (doravante, Petição).
2. Os Peticionários solicitam à Assembleia da República: (i) a concretização de um regime de regulação com a adoção de preços máximos para o gás em garrafa, butano e propano, e (ii) a tributação do gás em garrafa a taxa de IVA reduzido, de 6%.
3. A Petição concretiza a necessidade da intervenção requerida com os seguintes pontos: (i) Portugal é o país da União Europeia (UE) onde o preço do gás de botija é mais elevado; (ii) cerca de 75% das famílias portuguesas consomem este tipo de gás sem a possibilidade de soluções alternativas; (iii) existe uma diferença entre a tributação do gás natural, a 6%, e o gás de botija, a 23%; e (iv) os Orçamentos do Estado para 2017 e 2018 já previam uma norma que implicava a tomada de medidas no sentido de redução do preço de gás de botija.

### **2. Comentários da AdC**

#### **2.1. Considerações prévias**

4. A AdC tem vindo, ao longo da sua atuação, a contribuir para a promoção das condições de concorrência na indústria do gás de petróleo liquefeito (GPL), nomeadamente através da elaboração de estudos, pareceres e recomendações.
5. Desde logo, destaca-se o relatório da AdC publicado em março de 2017 sobre as condições de concorrência da indústria do GPL em garrafa (*i.e.*, gás de botija) em Portugal Continental<sup>1</sup>.
6. A análise elaborada pela AdC, com dados de 2015, concluiu pela existência de margens de lucro na formação dos preços pelos principais operadores, especialmente no gás propano em garrafa, que revelam algum exercício de poder de mercado, justificado, em grande medida, pela elevada concentração do mercado e pela rigidez da procura de gás em garrafa em relação ao preço. Verificou-se, também, uma elevada estabilidade de quotas de mercado ao longo do tempo, consistente com uma ausência de dinâmica concorrencial.
7. A análise concluiu ainda pela importância do regime de acesso às instalações de armazenamento de GPL dado que o acesso às importações por via marítima é um fator de competitividade do custo de aprovisionamento. Contudo, à data, os três maiores operadores, Galp, Repsol e Rubis eram os detentores da totalidade do capital do armazenamento em Sines (Sigás) e Perafita (Pergás).
8. Neste âmbito, a AdC recomendou um conjunto de medidas que pretendiam mitigar as restrições concorrenciais identificadas, com potenciais ganhos para o bem-estar dos consumidores. Em particular, a AdC recomendou que se conferisse o estatuto de interesse público às instalações de armazenamento de GPL em Perafita (Pergás) e Sines (Sigás) de modo a garantir o acesso negociado a essas instalações. Esta recomendação foi acolhida, com a declaração em junho de 2017, através do Despacho n.º 5382/2017, das instalações Sigás e Pergás como infraestruturas de interesse público.

---

<sup>1</sup> AdC, *A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental*, março de 2017. Disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Estudos\\_Economicos/Energia\\_e\\_Combustiveis/Documentos/Relat%C3%B3rio%20sobre%20a%20Ind%C3%BAstria%20do%20G%C3%A1s%20de%20Petr%C3%B3leo%20Liquefeito%20em%20Garrafa%20em%20Portugal%20Continental.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Energia_e_Combustiveis/Documentos/Relat%C3%B3rio%20sobre%20a%20Ind%C3%BAstria%20do%20G%C3%A1s%20de%20Petr%C3%B3leo%20Liquefeito%20em%20Garrafa%20em%20Portugal%20Continental.pdf).

9. A AdC recomendou, ainda, que se considerasse a harmonização dos redutores de garrafas, que atualmente ainda não estão estandardizados, caso se concluisse por uma avaliação custo-benefício positiva. A AdC recomendou também que se implementasse o Regulamento ENMC n.º 109/2016, relativo à troca de garrafas de GPL, de forma a prevenir o açambarcamento e retenção de garrafas de marcas concorrentes.
10. A AdC contribuiu, posteriormente, com comentários ao Projeto de Decreto-Lei que estabelecia os critérios definidores do processo de receção, devolução e troca de garrafas utilizadas de GPL, que culminou na publicação do Decreto-Lei n.º 5/2018, de 2 de fevereiro<sup>2</sup>.

## 2.2. Sistema de preços máximos

11. A petição submetida pelo MUSP solicita a implementação de um sistema de preços máximos para o GPL em garrafa, butano e propano.
12. Nesse contexto, importa referir dois Projetos de Lei discutidos na Assembleia da República – o Projeto de Lei n.º 582/XIII/2ª (PCP) e o Projeto de Lei n.º 604/XIII/2ª (PAN) – que, na sua essência, visavam o estabelecimento de um sistema de preços máximos para o gás comercializado em garrafa ou canalizado, butano e propano.
13. No âmbito da discussão destas iniciativas legislativas foram considerados os pareceres enviados por parte de diversas entidades, entre as quais a Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis (ANAREC), a Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis (ENSE), a Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas (APETRO), a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO).
14. As iniciativas legislativas foram sujeitas a apreciação na especialidade pela Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas e, conseqüentemente, rejeitadas em 12 de julho de 2018<sup>3</sup>.
15. Numa perspetiva concorrencial, uma intervenção legislativa de imposição de preços máximos pode trazer algum risco em termos de condições de concorrência no mercado (*cf.* *Linhas de Orientação sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas*<sup>4</sup>, página 17).
16. Por outro lado, importa referir os desafios e riscos quanto à determinação do preço máximo. Caso o preço máximo definido seja demasiado elevado face aos custos dos operadores, poderá atuar como um preço focal. Já a imposição de um preço máximo demasiado reduzido, que não permita aos operadores recuperarem os custos de fornecimento (e.g., por não acompanhar a evolução das cotações internacionais do *input* em causa ou não cobrir os outros custos com a atividade) poderá resultar na saída de operadores, na globalidade, ou, pelo menos, em determinados locais geográficos.
17. Este risco de fixação de preços abaixo daquele que seria o preço competitivo, passível de induzir a saída de operadores do mercado foi também identificado pela DECO no seu Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 582/XIII/2ª e sobre o Projeto de Lei n.º 604/XIII/2ª. De igual modo, a ENSE referiu, no seu Parecer sobre os Projetos de Lei em causa, o potencial efeito de

---

<sup>2</sup> Mais recentemente, foi publicado o Regulamento n.º 737/2019 relativo ao processo de armazenagem, recolha e troca de garrafas GPL entre operadores.

<sup>3</sup> *Cfr.* o Relatório de votação na especialidade relativo ao Projeto de Lei n.º 582/XIII/2ª e ao Projeto de Lei n.º 604/XIII/2ª disponível no sítio da internet do Parlamento relativo aos Projetos de Lei em apreço.

<sup>4</sup> O objetivo das “Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Políticas Públicas” é o de auxiliar o decisor público e os agentes económicos a avaliarem, por si mesmos, o impacto concorrencial de uma determinada medida legislativa, em fase de elaboração ou, até mesmo, em vigor. *Vide* [http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/PoliticassPublicas/Documents/Linhas%20de%20Orientação%20Avaliação%20Impacto%20Concorrenca!%20de%20Políticas%20Públicas%20.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/PoliticassPublicas/Documents/Linhas%20de%20Orientação%20Avaliação%20Impacto%20Concorrenca!%20de%20Políticas%20Públicas%20.pdf)

afastamento dos pontos de venda em relação aos consumidores mais isolados via a saída de pequenos revendedores do comércio local<sup>5</sup>.

18. Neste âmbito, importa referir que em Espanha os preços de GPL em garrafa com um peso líquido entre os 8 kg e os 20 kg e tara superior a 9 kg para uso doméstico estão sujeitos a regulação<sup>6</sup>.
19. Já existem, todavia, decisões do Tribunal Supremo de Espanha a condenar o Estado Espanhol a indemnizar os operadores na sequência da imposição de preços máximos por não incorporar adequadamente todos os custos da comercialização e resultando em preços que não cobrem os custos<sup>7</sup>.
20. Releva, ainda, notar o Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) (processos apensos C-473/17 e C-546/17) de 11 de abril de 2019 que se pronuncia sobre o princípio da proporcionalidade da medida de fixação de um preço máximo para as botijas de GPL, como medida de proteção dos utilizadores socialmente vulneráveis. Com efeito, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declarou o seguinte: *“A condição de proporcionalidade prevista no artigo 15.o, n.o 3, alínea c), da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a medidas como as que estão em causa no processo principal, que fixam um preço máximo da botija de gás de petróleo liquefeito embalado, e impõem a determinados operadores a entrega ao domicílio desse gás, desde que essas medidas sejam apenas mantidas por um período limitado e não ultrapassem o que é necessário para alcançar o objetivo de interesse económico geral prosseguido”*<sup>8</sup>.
21. O mesmo Acórdão do Tribunal de Justiça refere que *“[o] órgão jurisdicional de reenvio deve examinar, neste contexto, a possibilidade e a oportunidade de adotar medidas que visem mais especificamente os consumidores vulneráveis”*<sup>9</sup>.
22. Neste contexto, importa destacar, em Portugal, a proteção de consumidores mais vulneráveis financeiramente associada à criação da tarifa solidária de GPL em garrafa

---

<sup>5</sup> Cfr. os Pareceres da DECO e da ENSE sobre o Projeto de Lei n.º 582/XIII/2ª e sobre o Projeto de Lei n.º 604/XIII/2ª, disponíveis no sítio da internet do Parlamento relativo aos Projetos de Lei em apreço.

<sup>6</sup> Cfr. a 33ª disposição adicional da Lei 34/1998, alterada pelo Real-Decreto-Lei 8/2014, de 4 de julho, *“1. Los usuarios con un contrato de suministro de gases licuados del petróleo envasado, para envases con carga igual o superior a 8 kilogramos e inferior a 20 kilogramos, a excepción de los envases de mezcla para usos de los gases licuados del petróleo como carburante, tendrán derecho a que dicho suministro les sea realizado en su propio domicilio. A nivel peninsular y en cada uno de los territorios insulares y extrapeninsulares, el operador al por mayor de GLP con mayor cuota de mercado por sus ventas en el sector de los gases licuados del petróleo envasado, en envases con carga igual o superior a 8 kilogramos e inferior a 20 kilogramos, exceptuados los envases de mezcla para usos de los gases licuados del petróleo como carburante, tendrá la obligación de efectuar el suministro domiciliario a todo peticionario del mismo dentro del ámbito territorial correspondiente”*.

<sup>7</sup> Vide <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-al-Estado-a-indemnizar-con-42-millones-de-euros-a-Repsol-por-los-precios-maximos-de-la-bombona> e <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-una-indemnizacion-de-26-millones-a-Repsol-por-la-fijacion-de-precios-maximos-de-venta>, acedidos a 22/01/2020.

<sup>8</sup> Importa, a este respeito, referir que, em 28 de novembro de 2019, o Supremo Tribunal em Espanha decidiu *“[d]esestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil DISA GAS, S.A.U. contra la Orden IET/389/2015, de 5 de marzo, por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización”*.

<sup>9</sup> Cfr. §64 do Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) (processos apensos C-473/17 e C-546/17) de 11 de abril de 2019.

através da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018<sup>10</sup>.

23. Com efeito, seria pertinente avaliar o impacto da criação da tarifa solidária em termos de custos e benefícios associados, conforme, aliás, previsto na Lei n.º 114/2017 através da implementação de um projeto-piloto num subconjunto de municípios<sup>11</sup>.
24. Em suma, uma intervenção regulatória por via da limitação da liberdade de fixação de preços dos operadores não é isenta de riscos em termos de impacto na concorrência, conforme *supra* se referiu. Existem ainda um conjunto de dificuldades e desafios inerentes a intervenções desta natureza, como ilustram os desenvolvimentos no mercado em Espanha.
25. Nessa medida, considera-se que, numa eventual reavaliação de uma medida de introdução de preços máximos nestes produtos, é crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida face ao objetivo de política pública que visa prosseguir. Nessa avaliação, importa ponderar os riscos identificados para as condições de concorrência no mercado, assim como o impacto que resultou da criação da tarifa solidária, para proteção dos consumidores mais vulneráveis.

### 2.3. Tributação a taxa de IVA reduzida

26. A petição em apreço do MUSP solicita ainda a aplicação da taxa reduzida do IVA ao GPL em garrafa, butano e propano, na medida em que atualmente é aplicável a taxa normal do IVA.
27. Desde 1 de julho de 2019, a taxa reduzida do IVA é aplicada à componente fixa de determinados fornecimentos de gás natural, em conformidade com o Decreto-Lei nº 60/2019, que procede à alteração do Código do IVA<sup>12</sup>.
28. Em julho de 2019, a AdC respondeu a um requerimento de Deputados do CDS-PP sobre a tributação da atividade de distribuição de gás a consumidores<sup>13</sup>, que questionou a AdC sobre se o Decreto-Lei nº 60/2019 representava um risco de distorção da concorrência ao nível da atividade em causa. Nesse contexto, a AdC tomou em consideração uma exposição, de abril de 2019, da Associação de Distribuidores de Propano Canalizado (ADPC) sobre a mesma matéria.
29. Nesse parecer, a AdC destacou que as medidas públicas relativas ao IVA devem respeitar o princípio da neutralidade concorrencial<sup>14</sup>, não devendo originar situações de diferenciação, ao nível desse imposto, de prestações de serviços em concorrência. Por isso, a AdC considerou importante aferir a possibilidade de o Decreto-Lei nº 60/2019, ao introduzir níveis de tributação diferentes consoante o produto, colocar em vantagem os distribuidores de gás natural (canalizado) em relação aos distribuidores de GPL canalizado e aos distribuidores de GPL em garrafa.
30. A AdC concluiu que alguns elementos contribuíam para limitar o impacto do Decreto-Lei nº 60/2019 em termos de fluxos de clientes e concorrência, nomeadamente: (i) a extensão da sobreposição das opções em termos geográficos e enquanto alternativas para os

---

<sup>10</sup> Em termos posteriormente regulamentados pela Portaria n.º 240/2018, de 29 de agosto, alterada pela Portaria n.º 167/2019, de 29 de maio.

<sup>11</sup> Nos termos do número 1 do artigo 5.º da Portaria n.º 167/2019, de 29 de maio “[o] preço solidário do GPL é determinado em (euro)/kg, no primeiro dia de cada mês, de acordo com a seguinte fórmula: (Cotação + Frete + Descarga e Armazenagem + Reservas Estratégicas + Enchimento) + spread + ISP) x (1 + IVA)”.

<sup>12</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 394-B/84.

<sup>13</sup> Disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Recomendacoes\\_e\\_Pareceres/Documents/Tributacao%20da%20Atividade%20de%20Distribuicao%20de%20Gás%20a%20Consumidores.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/Tributacao%20da%20Atividade%20de%20Distribuicao%20de%20Gás%20a%20Consumidores.pdf).

<sup>14</sup> Previsto no considerando 7 da Diretiva nº 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do IVA.

consumidores; (ii) os custos de mudança enfrentados pelos consumidores; e (iii) o preço relativo da disponibilização de gás natural face ao GPL canalizado e ao GPL em garrafa<sup>15</sup>.

31. Não obstante, a AdC notou que a quantificação do impacto da medida em causa (decorrente do Decreto-Lei nº 60/2019) colocava desafios importantes, em face da complexidade da análise e da escassez de informação relevante disponível.
32. Em particular, a AdC fez referência ao facto de a rede de distribuição de gás natural se localizar, exclusivamente, no Continente e, em larga medida, nas zonas com mais população e com maior presença da indústria transformadora. Nesse contexto, a AdC mencionou que, apesar disso, uma parte significativa da população residente nos municípios com rede de distribuição de gás natural não tem acesso a, ou não utiliza, essa forma de energia.
33. Adicionalmente, a AdC notou que o Decreto-Lei nº 60/2019 agravaria a desvantagem, ao nível de custo para os consumidores, que o GPL canalizado e o GPL em garrafa afiguram ter em relação ao gás natural. Nas regiões com rede de distribuição de gás natural, não foi possível excluir um cenário em que o Decreto-Lei nº 60/2019 fosse passível de alterar a posição competitiva das diferentes opções de fornecimento de gás disponíveis aos consumidores.
34. No que respeita à Petição ora em análise, no caso das regiões onde o GPL em garrafa é a única opção de gás disponibilizada aos consumidores, a medida solicitada na Petição não tem um impacto direto (estático) do ponto de vista da concorrência, já que não implica qualquer alteração ao nível das opções de gás disponibilizadas aos consumidores.
35. Nas regiões onde são distribuídos o GPL em garrafa e também outra(s) opção(ões) de gás, a medida solicitada na Petição traz alterações em termos de tributação do GPL em garrafa face ao gás natural e ao GPL canalizado<sup>16</sup>, sendo que o Decreto-Lei nº 60/2019 determinou a redução da taxa de IVA aplicável ao gás natural, mas apenas na componente fixa de determinados fornecimentos.
36. Nessa medida, reitera-se, no âmbito da Petição em análise, o princípio da neutralidade concorrencial das medidas públicas face ao IVA, conforme consta das Linhas de Orientação para a Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (página 21).
37. O impacto desta alteração depende de diversos elementos, nomeadamente da cobertura geográfica do fornecimento das várias opções de gás, dos custos de mudança e do posicionamento relativo atual do preço das diferentes opções de gás. Ainda que vários fatores, como sejam os custos de mudança (*e.g.*, necessidade de ajustamento dos equipamentos), entre outros, possam limitar o impacto da alteração, não é possível excluir que esta alteração possa ter um impacto negativo, em particular na competitividade do GPL canalizado.

---

<sup>15</sup> Estes fatores, e o seu impacto em limitar a disciplina concorrencial entre as diferentes opções de fornecimento de gás, têm sido também relevantes no contexto da prática decisória da AdC no que diz respeito à delimitação de mercados relevantes, sendo que se tem concluído que cada uma das formas de distribuição de gás constitui um mercado relevante autónomo. *Vide*, a título exemplificativo, as seguintes decisões da AdC respeitantes a operações de concentração: (i) decisão, de 27 de setembro de 2019, relativa à Operação Ccent nº 39/2017; (ii) decisão, de 15 de novembro de 2018, relativa à Operação Ccent nº 43/2018; (iii) decisão, de 1 de junho de 2017, relativa à Operação Ccent nº 14/2017; (iv) decisão, de 23 de março de 2017, relativa à Operação Ccent nº 2/2017; e (v) decisão, de 15 de outubro de 2015, relativa à Operação Ccent nº 40/2015. *Vide*, igualmente, a título exemplificativo, as seguintes decisões da AdC respeitantes a potenciais práticas restritivas da concorrência: (i) decisão, de 4 de maio de 2017, relativa ao Processo PRC-2015/04; e (ii) decisão, de 29 de janeiro de 2015, relativa ao Processo PRC-2011/13.

<sup>16</sup> Nesse contexto, é de notar que a AdC, em 3 de maio de 2019, recebeu uma exposição da Associação de Distribuidores de Propano Canalizado (ADPC) relativa à adoção do Decreto-Lei nº 60/2019. A ADPC alegou, em particular, que a diferenciação das taxas de IVA decorrente desse diploma beneficia os distribuidores de gás natural face aos distribuidores de gás propano canalizado.

38. Numa perspetiva dinâmica, a medida, ao diminuir o preço relativo do GPL em garrafa face às restantes opções de fornecimento de gás, em particular o gás canalizado, pode gerar um aumento da procura de GPL em garrafa e, assim, ter impacto nos incentivos de expansão de redes de gás (gás natural e GPL canalizado).
39. A quantificação do efeito total da medida solicitada na Petição em termos da oferta de gás e bem-estar dos consumidores coloca desafios importantes, associados à complexidade da análise e à escassez de informação disponível.
40. Ainda assim, considera-se pertinente ponderar os eventuais impactos na competitividade relativa dos diferentes produtos em causa face ao objetivo de política pública que a medida proposta visa prosseguir.

### 3. Conclusão

41. Nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, compete à AdC *“contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”*, bem como *“formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”*<sup>17</sup>.
42. Numa eventual reavaliação de uma medida de introdução de preços máximos nestes produtos, considera-se ser crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida face ao objetivo de política pública que visa prosseguir. Nessa avaliação, importa ponderar os riscos identificados para as condições de concorrência no mercado, assim como o impacto que resultou da criação da tarifa solidária, para proteção dos consumidores mais vulneráveis. Existem ainda dificuldades e desafios inerentes a intervenções desta natureza, como ilustram os desenvolvimentos no mercado em Espanha.
43. No que diz respeito à proposta de imposição de uma tributação do GPL em garrafa a uma taxa de IVA reduzida, a medida solicitada na Petição traz alterações em termos de tributação do GPL em garrafa face ao gás natural e ao GPL canalizado (ainda que a componente fixa de determinados fornecimentos de gás natural beneficiem de taxa de IVA reduzida desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2019).
44. A este respeito, importa destacar que as medidas públicas relativas ao IVA devem respeitar o princípio da neutralidade concorrencial, não devendo originar situações de diferenciação, ao nível desse imposto, de prestações de serviços em concorrência.
45. Por outro lado, ainda que vários fatores, como sejam os custos de mudança, em particular associados à necessidade de ajustamento dos equipamentos, possam limitar o impacto da alteração, não é possível excluir que a medida possa ter impacto negativo na competitividade, em particular, do GPL canalizado. O impacto no mercado da alteração proposta depende de diversos elementos, colocando desafios importantes em termos da sua quantificação. Ainda assim, considera-se pertinente ponderar os eventuais impactos na competitividade relativa dos diferentes produtos em causa face ao objetivo de política pública que a medida proposta visa prosseguir.
46. Por fim, refira-se que, no que diz respeito às condições de concorrência no setor, passíveis de criar incentivos aos operadores para praticar preços mais competitivos, a AdC recomendou, no relatório de 2017, um conjunto de medidas com vista à sua promoção. De entre outras medidas, a AdC recomendava uma avaliação custo-benefício da harmonização dos redutores das garrafas de gás, que ainda não se encontra implementada.

28 de janeiro de 2020

---

<sup>17</sup> Cfr. Artigos 5.º, al. G), e 6.º, n.º 4, al. D), dos Estatutos da AdC.