



21 MAI 2020 03546

Exmo. Senhor

Dr. Filipe Neto Brandão

Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças
da Assembleia da República

Palácio de S. Bento

1249-068 Lisboa

Sua referência:
02/COF/2020

Sua comunicação:
06-01-2020

Nossa referência:
32/DSPEE/2020

ASSUNTO: Petição nº 633/XIII/4ª. – Solicitação da regulação de preços para o gás butano e propano e a redução de IVA

Em resposta à solicitação sobre o assunto em epígrafe, junto envio em anexo a informação desta Direção Geral considerada pertinente sobre a matéria em questão.

As minhas desculpas pelo atraso no envio da informação.

Com os melhores cumprimentos,

João Bernardo

Diretor Geral

Anexo: Parecer da DGEG à Petição nº 633/XIII/4ª.

Parecer: Petição nº 633/XIII/4ª. – Solicitação da regulação de preços para o gás butano e propano e a redução de IVA para 6%.

1.1. Objetivos da Petição

O “*Movimento dos Utentes de Serviços Públicos – MUSP*”, tendo como primeiro peticionário *Marco Luís Queiroz Sarmento*, submeteu à Assembleia da República, em maio de 2019, as assinaturas da Petição supra referida, tendo como objetivo a “*REDUÇÃO DO PREÇO DO GÁS DE BOTIJA*”, através da “*concretização de um “regime de regulação de preços para o gás butano e propano, bem como para a redução do IVA para 6%”*”.

Tendo em conta o pedido por parte da Comissão de Orçamento e Finanças, dirigido a esta DGEG, através do seu ofício nº 02/COF/2020, de 06-01-2020, no sentido da prestação da informação necessária à apreciação da Petição supra referida, assinalamos como relevante, o seguinte:

1.2. Exposição dos motivos

Os Peticionários assentam a sua exposição com base nos seguintes argumentos:

1. “Portugal é o país da UE onde o preço do gás de botija é mais elevado, sobretudo quando comparado com Espanha em que o mesmo produto é 10 € mais barato e onde os rendimentos das famílias são substancialmente superiores”;
2. “Cerca de 75% das famílias portuguesas consomem este tipo de gás sem a possibilidade de soluções alternativas, acrescido ao facto do mesmo ser taxado com 23% de IVA”;
3. “Nos Orçamentos de Estado de 2017 e 2018 foi aprovada uma norma que implica a tomada de medidas por parte do Governo, para a redução do preço deste gás de botija (o seu custo é praticamente o dobro do do gás natural canalizado).

2 Caracterização do Mercado do gás de garrafa em Portugal

2.1 - Liberalização versus Regulação de preços

A Portaria 782-B/90, de 30 de setembro, determinou a liberalização dos preços destes produtos, visando promover, à semelhança da maioria dos Estados Membros da União Europeia, a concorrência neste setor.

Por sua vez, neste domínio da liberalização em que se encontra o regime de preços dos Gpl (gás garrafa), compete à Autoridade da Concorrência, AdC, no âmbito das suas atribuições, zelar pelas boas condições de funcionamento do mercado em matéria de concorrência e abuso de posição dominante, tendo em vista a repartição eficaz dos recursos e a prossecução dos interesses dos consumidores.

Foi nesse sentido que, em março de 2017, na sequência de um pedido do Sr. Secretário de Estado da Energia, a AdC elaborou um Relatório com a designação “*A Indústria dos Gases de Petróleo em Portugal Continental*”.

Tendo em conta que esse estudo aborda, de forma bastante clara e detalhada o setor dos GPL e o seu funcionamento em Portugal continental, considerou-se que o mesmo deveria constituir o ponto de partida para o presente parecer.

Sendo assim, importa reter as seguintes conclusões relativamente ao mercado do GPL (gás garrafa):

- I. O GPL engarrafado introduzido no mercado nacional obedece a especificações técnicas, devidamente estabelecidas em Decretos-Lei (Dec.Lei n.º 89/2008, de 3/05, alterado pelos Dec.Lei n.º 142/2010, de 31/12, e Dec.Lei n.º 214-E/2015, de 30/12 e Dec. Lei n.º 152-C/2017, de 11/12) visando a aproximação às especificações vigentes noutros Estados-Membros e, nessa medida, contribuir para a eliminação de barreiras técnicas e para a promoção da concorrência neste setor.
- II. Para além disso, 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 assinalar:
 - a) A indústria do fornecimento de gás engarrafado é caracterizada por um número reduzido de operadores, com quotas de mercado muito estáveis ao longo do tempo, sugerindo uma ausência de dinâmica concorrencial entre os operadores, e onde os tempos de reação às alterações de preço são bastante curtos. A dinâmica de descida dos preços no retalho revela ser mais lenta que a dos custos de importação, resultando no crescimento das margens brutas.
 - b) Além disso, 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.

- c) Finalmente, e ainda no que se refere à questão da “elasticidade preço/procura”, como um elemento passível de influenciar a dinâmica da concorrência, conclui-se que a procura de gás garrafa em função do 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 face ao preço, significa ainda que a procura deste produto é essencialmente justificada pelas necessidades energéticas dos consumidores, que são mais intensas durante o inverno (mais de 2,6 milhões de alojamentos, i.é. mais de 2/3 do total do País, são utilizadores deste tipo de gás);

2.2 Fiscalidade

Para além das anteriores considerações sobre o mercado dos GPL, importa referir a seguinte análise em termos de estrutura de custos deste produto:

A diferença entre o preço do gás de garrafa praticado em Portugal e o preço das importações para Portugal, somado o frete, envolve os seguintes 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.
- c) A fiscalidade: ISP+Taxa de carbono e IVA.

Neste âmbito, importa deixar expresso o seguinte:

- 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 CO₂, aplicados ao GPL, valiam em 2019, 0,02787 €/kg, o que equivale a menos de 2% do preço de venda ao público, o qual, que em termos médios, rondou 1.82 €/kg. Para além destes impostos, apenas se aplica adicionalmente o IVA, à taxa de 23%, fazendo com que o peso da carga fiscal no preço final, seja apenas na ordem dos 20%.

Tendo em conta que os custos de referência internacional do produto constituíam em finais de 2019, 20% do preço final, os restantes 60%, grosso modo, dirão respeito aos custos de distribuição acima referidos e às margens de lucro e de revenda praticadas pelos operadores.

Deste modo, tendo o Relatório da AdC resultado de um pedido do Sr. Secretário de Estado da Energia, no sentido de se procurar aferir se a margem existente entre o preço do gás garrafa vendido no retalho e o preço de referência para Portugal, resultaria de uma distorção de mercado, concluiu-se que os preços praticados 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, 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, estas deverão ser feitas com alguma cautela, já que no país vizinho o preço do gás garrafa é regulado, enquanto o mercado em Portugal está liberalizado desde 1990.

3 . Conclusões

Identificadas as “barreiras à entrada de novos operadores e à expansão do mercado”, no Relatório da AdC, e tendo em vista a mitigação dessas mesmas barreiras em direção a um mercado mais livre e concorrencial, importa recordar algumas das medidas que, nesse sentido, já foram desenvolvidas ou implementadas mais recentemente:

- i) Publicação do 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.
- ii) Publicação do Decreto-Lei n.º 5/2018, de 2 de fevereiro, tendo em vista e passando a citar:

“a adoção de medidas no setor energético que visam contribuir para a transparência dos preços e o bom funcionamento do mercado dos combustíveis e restantes derivados do petróleo, em particular o GPL, por via do combate ao elevado preço do gás engarrafado, vulgo de botija, que se verifica em Portugal quando comparado com outros países da Europa, sem que existam razões objetivas para essa diferença.

Assim, entre outras medidas que já foram adotadas ao nível do mercado grossista, em particular as recomendadas pela Autoridade da Concorrência, as presentes medidas integram um pacote que visa agora atuar ao nível do mercado retalhista. Com efeito, atendendo à dimensão e importância do GPL engarrafado, é consagrado no presente decreto-lei o princípio da obrigatoriedade de comercialização a retalho de GPL engarrafado propano e butano na generalidade dos postos de abastecimento de combustível.

Para o efeito foram consagrados os mecanismos que facilitam a sua troca, como a consagração de tabelas de equivalência de garrafas, assim como regras sobre a retenção de garrafas, o tratamento discriminatório, a regulação da atividade e a sua fiscalização. As medidas consagradas vêm acompanhadas de mecanismos que visam garantir o bom e regular funcionamento deste mercado, que agora passa a estar sujeito à regulação da ERSE e a uma fiscalização especializada, protegendo--se assim os interesses das empresas e dos consumidores” (sic).

Por fim, refira-se ainda, a mais recente medida implementada e que diz respeito à aplicação de uma “tarifa solidária para o GPL engarrafado” junto dos “clientes finais economicamente vulneráveis” (artº nº210 da Lei nº 114/2017, Portaria nº 240/2018 de 29/08 e Portaria nº 167/2019, de 29/05).

Face ao exposto, considera-se que a aceitação da proposta expressa na Petição, será sempre de decisão política, devendo ser acautelados os impactos ao nível das empresas, do mercado e dos consumidores.