

Comentários da AdC à Proposta de Lei n.º 109/XIV/2^a sobre a criação da possibilidade de fixação de margens máximas de comercialização para os combustíveis simples e GPL em garrafa

1. Enquadramento

1. 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*”¹.
2. Nesse âmbito, e atenta a discussão parlamentar da Proposta de Lei n.º 109/XIV/2^a² sobre a criação da possibilidade de fixação de margens máximas de comercialização para os combustíveis simples e GPL em garrafa, a AdC identificou um conjunto de aspectos em matéria relevante para a política de concorrência, sobre os quais desenvolve comentários, para que possam ser ponderados pelo decisior público³.
3. A Proposta de Lei visa alterar o Decreto-Lei n.º 31/2006⁴, no sentido de, “*por razões de interesse público e por forma a assegurar o regular funcionamento do mercado e a proteção dos consumidores*”, criar a possibilidade de “*excepcionalmente [poderem ser] fixadas margens máximas em qualquer uma das componentes que formam o preço de venda ao público dos combustíveis simples ou do GPL engarrafado*”⁵.
4. A Proposta de Lei propõe que (i) as margens máximas sejam fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da energia, sob proposta da ERSE e ouvida a Autoridade da Concorrência⁶; e (ii) que as margens máximas sejam limitadas no tempo⁷.
5. Por último, a Proposta de Lei propõe que a violação das margens máximas fixadas constitua uma contraordenação punível com coima⁸.

2. Comentários específicos da Proposta de Lei

Riscos de distorção da concorrência associados a regimes de limites máximos

6. Numa perspetiva concorrencial, uma intervenção legislativa de imposição de preços e/ou margens máximos pode, em qualquer setor, trazer alguns riscos em termos de condições de concorrência no mercado.
7. No estudo de 2018 sobre o setor, a AdC alertou para a importância de se promover uma análise de impacto concorrencial de políticas públicas de modo a garantir que a legislação é

¹ Cfr. Artigos 5.º, al. G), e 6.º, n.º 4, al. D), dos Estatutos da AdC.

² Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=121069>, que deu entrada a 6 de agosto de 2021.

³ Os comentários constantes do presente documento têm por base um conjunto de comentários preliminares enviados, a 22 de julho de 2021, ao Governo sobre o mesmo tema.

⁴ Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 244/2015, 19 de outubro, 5/2018, de 2 de fevereiro, e 69/2018, de 27 de agosto, que estabelece os princípios gerais relativos à organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional, bem como ao exercício das atividades de armazenamento, transporte, distribuição, refinação e comercialização e à organização dos mercados de petróleo bruto e de produtos de petróleo.

⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 8.º da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 31/2006.

⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 8.º da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 31/2006.

⁷ Cfr. n.º 5 do artigo 8.º da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 31/2006.

⁸ Cfr. alínea h, n.º 1 do artigo 40.º-B da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 31/2006.

necessária, proporcional e não discriminatória. Como tal, recomendou ao Governo, que ponderasse:

“da necessidade de uma avaliação de disposições legislativas e/ou regulatórias, tendo em conta os objetivos de política pública que se prosseguem, mas analisando e ponderando o seu impacto concorrencial”⁹.

8. Desde logo, importa referir os desafios e riscos quanto à determinação do limite máximo.
9. Caso o limite máximo definido seja demasiado elevado face aos custos dos operadores e fixado a um nível mais elevado do que o que vigoraria numa situação de concorrência, poderá atuar como um ponto focal.
10. Já a imposição de um limite máximo a um nível artificialmente baixo, que não permita aos operadores recuperarem os custos de fornecimento, poderá ter um impacto negativo nos investimentos e manutenção dos ativos e potenciar a saída de operadores, em particular de menor dimensão, com impacto na capilaridade da rede de postos e na concorrência. Pode, ainda, fragilizar os incentivos à entrada e expansão de concorrentes no mercado.
11. Adicionalmente, caso a proposta em causa seja de impor um limite máximo à margem de comercialização de referência, sem incorporar as diferenças, em termos de custos ou outras entre operadores, não se exclui que tal possa impulsivar assimetrias entre os operadores. Tal poderá distorcer as condições de concorrência no mercado, penalizando ou até mesmo resultando num risco de saída de operadores de menor dimensão no mercado.
12. A este respeito, importa realçar que, no caso dos combustíveis líquidos rodoviários, existem diferentes tipos de operadores, nomeadamente empresas petrolíferas verticalmente integradas, retalhistas independentes que estão maioritariamente presentes na venda a retalho e cadeias de supermercados, que apesar de serem retalhistas independentes apresentam características distintas. Estes tipos de operadores poderão apresentar margens de comercialização distintas, não se excluindo que as margens das empresas petrolíferas verticalmente integradas sejam mais elevadas.
13. Tendo em conta a assimetria de custos entre operadores na fixação das margens, a aplicação de um regime desse tipo poderá resultar num risco de saída de operadores de menor dimensão no mercado, com impacto no grau de concorrência e na capilaridade da rede de postos de combustíveis.
14. Adicionalmente, no que diz respeito aos combustíveis líquidos rodoviários, a proposta é restrita a gasolina e gasóleos rodoviários simples. Nessa medida, parece excluir as gamas de combustível sujeitas a processos de aditivação suplementar (doravante, gama *premium*)¹⁰.
15. Ainda que tal permita restringir o âmbito da aplicação do regime regulatório, pode ter efeitos que importa considerar na análise.
16. De acordo com a Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, todos os postos de abastecimento situados em território continental estão obrigados a disponibilizar combustível simples aos seus consumidores (i.e., gasolina Euro Super (1095) e gasóleo rodoviários).
17. Nessa medida, alguns operadores de menor dimensão - com postos de combustíveis de menor dimensão e/ou que tendem a disponibilizar apenas gasóleo e gasolina simples - não

⁹ AdC (2018) “Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental”, p. 9.

¹⁰ Em linha com a definição de combustíveis simples da Lei n.º 6/2015: “«Combustível simples», a gasolina Euro Super e o gasóleo rodoviários, cujas especificações constam dos anexos III e V, respetivamente, do Decreto-Lei n.º 89/2008, de 30 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro, e que cumprem as especificações constantes desses anexos, sem que tenham sido submetidos a processos de aditivação suplementar para além do mínimo necessário ao cumprimento das respetivas especificações”.

terão a possibilidade, sem investimentos adicionais, de recorrer à gama *premium* para recuperar margem.

18. Um limite nas margens de comercialização poderá resultar num eventual aumento da dispersão de preços e margens entre os combustíveis simples e *premium*, bem como entre operadores. Este efeito que, dependerá do desvio de consumo da gama *premium* para a gama simples, poderá induzir, assim, maiores assimetrias entre os operadores no mercado a retalho e, por sua vez, introduzir distorções na concorrência.
19. No que diz respeito ao GPL em garrafa, a AdC já alertou para os desafios inerentes a regimes de preços máximos e para a importância de se ponderar os riscos identificados para as condições de concorrência no mercado¹¹.
20. Em particular, a AdC alertou para as decisões do Tribunal Supremo de Espanha¹² 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 custos¹³.
21. Em Espanha, o preço máximo do GPL em garrafa para determinadas garrafas é fixado desde 1998, pelo Governo e pela CNMC, com base em um sistema de atualização automática dos preços.
22. De acordo com o Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) (processos apensos C-473/17 e C-546/17) de 11 de abril de 2019, uma medida de fixação de um preço máximo para as botijas de GPL deve ser mantida por um período limitado e não ultrapassar o que é necessário para alcançar o objetivo de interesse económico geral prosseguido¹⁴, explicitando:
 - (i) a não oposição da CE a intervenções desse tipo que “*sejam mantidas por um período limitado e não ultrapassem o que é necessário para alcançar o objetivo de interesse económico geral prosseguido*”;
 - (ii) a (in)existência de medidas alternativas para proteger consumidores vulneráveis; e
 - (iii) a (in)existência de obrigação de reexame periódico, “*em períodos de tempo muito próximos, da necessidade e das modalidades da [...] intervenção em função da evolução do mercado*”.
23. Importa ainda a maturidade do mercado em causa, sendo o mercado de GPL em garrafa maduro e com pouca probabilidade de entrada de concorrentes.
24. Com efeito, a proposta em causa prevê margens de comercialização fixadas “*limitadas no tempo*”¹⁵. Contudo, não é especificado o período temporal, esclarecendo a proposta que o regime é independente da declaração de situação de crise energética, nos termos do n.º 2 do Decreto Lei n.º 31/2006.

¹¹ Vide, e.g., o parecer da AdC “[Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre regulação de preços e tributação de gás butano e propano](#)”, de 28 de janeiro de 2020.

¹² 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 20/07/2021.

¹³ 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. Cfr. a 33ª disposição adicional da Lei 34/1998, alterada pelo Real-Decreto-Lei 8/2014, de 4 de julho.

¹⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) (processos apensos C-473/17 e C-546/17) de 11/04/2019.

¹⁵ Cfr. n.º 5 do artigo 8.º da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 31/2006.

25. Os riscos identificados serão menores no caso de medidas temporárias. Não obstante, não deixa de se destacar a elevada incerteza passível de resultar da medida para os operadores (passível de desincentivar investimentos) e que uma intervenção regulatória por via da limitação da liberdade de fixação de margens e/ou preços dos operadores não é isenta de riscos em termos de impacto na concorrência. Importará, assim, ponderar os riscos associados, bem como medidas alternativas para atingir o mesmo objetivo.

Fenómeno de ajustamento assimétrico

26. A motivação para a introdução de um regime de margens fixas prende-se com o fenómeno de ajustamento assimétrico (também conhecido por “*rockets and feathers*”) que consiste numa reação mais rápida dos preços de venda a retalho à subida das cotações internacionais e mais lenta nas descidas.
27. Esta assimetria nas reações dos preços dos combustíveis já foi identificada numa variedade de países, por exemplo, Alemanha¹⁶, Espanha¹⁷, Estados Unidos¹⁸, Nova Zelândia¹⁹, Reino Unido²⁰, tendo por base diferentes metodologias e diferentes períodos temporais.
28. Este fenómeno também já desencadeou análises de autoridades de concorrência²¹. A AdC, em 2009, desenvolveu uma análise econométrica para avaliar o ajustamento dos preços de retalho em Portugal em relação a alterações dos preços de referência internacionais²². Essa análise permitiu identificar que, para o período em causa, os preços médios antes de impostos respondiam mais rapidamente a aumentos dos preços de referência internacionais do que a quedas destes mesmos preços.
29. O estudo da ENSE de jul/2021 conclui que a margem sobre a gasolina em jun/2020 em Portugal era superior à margem média praticada em 2019 (+36,62%)²³.
30. Por outro lado, importa notar que a 12/07/2021 o preço do Brent atingiu os 77\$/barrel e a 13/07/2020 estava a cerca de 43\$/barrel²⁴, i.e., um aumento de quase 80% (79%) face ao período homólogo em 2020.
31. Mais resulta do estudo da ENSE que os valores máximos das margens praticadas no período analisado (1 de janeiro de 2019 a final de junho de 2021) coincidiram com os mínimos para a cotação internacional do petróleo bruto:

¹⁶ Asane-Otoo, E., & Dannemann, B. (2019). “Rockets and feathers revisited: Asymmetric retail fuel pricing in the era of market transparency”. (Vol. 426, No. 19). Oldenburg Discussion Papers in Economics.

¹⁷ Martín-Moreno, J. M., Pérez, R., & Ruiz, J. (2019). “Rockets and feathers behaviour in the Spanish gasoline and diesel market: New evidence”. *Bulletin of Economic Research*, 71(4), 657-683.

¹⁸ Eleftheriou, K., Nijkamp, P., & Polemis, M. L. (2019). “Asymmetric price adjustments in US gasoline markets: impacts of spatial dependence on the ‘rockets and feathers’ hypothesis.” *Regional Studies*, 53(5), 667-680.

¹⁹ Cook, S., & Fosten, J. (2019). “Replicating Rockets and Feathers.” *Energy Economics*, 82, 139-151.; Liu, M. H., Margaritis, D., & Tourani-Rad, A. (2010). “Is there an asymmetry in the response of diesel and petrol prices to crude oil price changes? Evidence from New Zealand.” *Energy Economics*, 32(4), 926-932.

²⁰ Bermingham, C., & O'Brien, D. (2011). “Testing for asymmetric pricing behaviour in Irish and UK petrol and diesel markets.” *The Energy Journal*, 32(3).

²¹ ACCC (Australian Competition & Consumer Protection) (2007) “Petrol Prices and Australian Consumers, Report of the ACCC inquiry into the price of unleaded petrol”; CNC (Comisión Nacional de la Competencia) (2012) “Follow-up Report on the CNC’s Automotive Fuel Report”; OFT (Office of Fair Trading) (2013) “UK Petrol and Diesel Sector, An OFT Call for Information”.

²² AdC (2009) “[Análise profunda sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal](#)”.

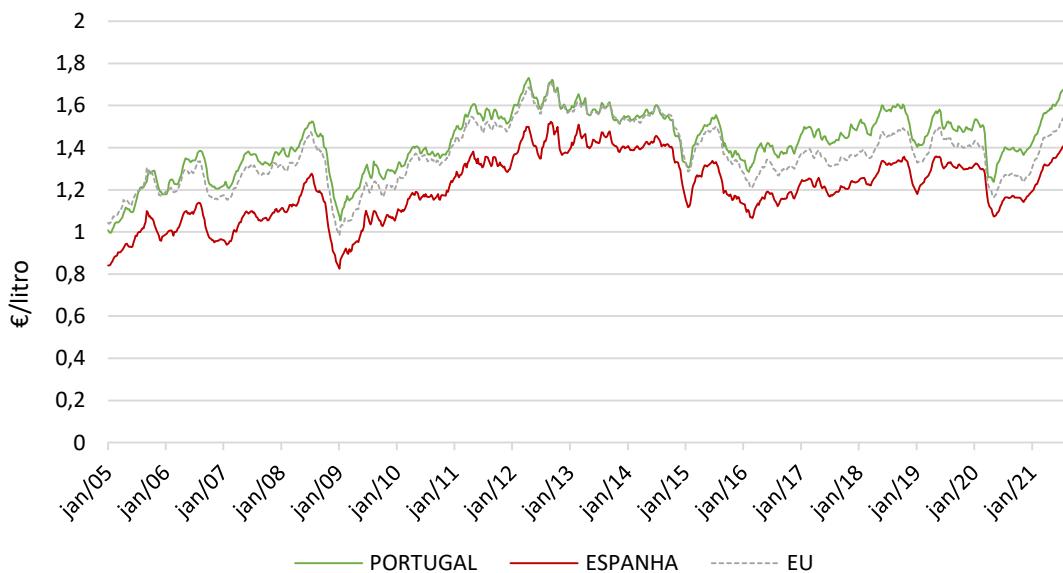
²³ Cfr. Estudo da ENSE “Análise da evolução dos preços dos combustíveis em Portugal”, de 12 de julho de 2021, disponível em https://www.ense-epe.pt/wp-content/uploads/2021/07/Precos-de-combustiveis-2019-2021_ESTUDO-ENSE-Julho-2021.pdf e em <https://www.ense-epe.pt/wp-content/uploads/2021/07/COMUNICADO-Estudo-sobre-o-preco-dos-combustiveis-em-Portugal.pdf>.

²⁴ <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/RBRTED.htm>, acedido a 19/07/2021.

- “Os valores mínimos de preço de referência para todos os combustíveis analisados foram registados no período de uma semana entre 30/03/2020 e 06/04/2020. Já o valor máximo é o valor atual para todos os combustíveis analisados”²⁵.
 - “A maiores margens, no período analisado foram registadas após o primeiro impacto do vírus - covid-19 em março 2020 , graças a um aumento da diferença entre a descida do preço de referência ENSE e o PMVP”²⁶.
32. Este resultado parece, à partida, consistente com o fenómeno de ajustamento assimétrico.
33. Por outro lado, importa enquadrar as variações de preços e margens em Portugal com a verificada noutros países, no contexto destes momentos atípicos para o mercado e para a economia.
34. Incluem-se *infra* os gráficos referentes à variação dos PMVP (preços médios de venda ao público), i.e., depois de impostos e taxas, e os PMAI (preços médios antes de impostos) da gasolina 95 e gasóleo rodoviários para Portugal, União Europeia (UE) (preço médio ponderado) e Espanha para os períodos de janeiro de 2005 a 2 de agosto de 2021 e de janeiro de 2019 a 2 de agosto de 2021, para melhor visualização das evoluções mais recentes.

Preços Médios de Venda ao Público (PMVP)

Figura 1: Evolução do PMVP (€/litro) da gasolina 95 em Portugal, Espanha e EU – jan 2005 a 2 ago 2021

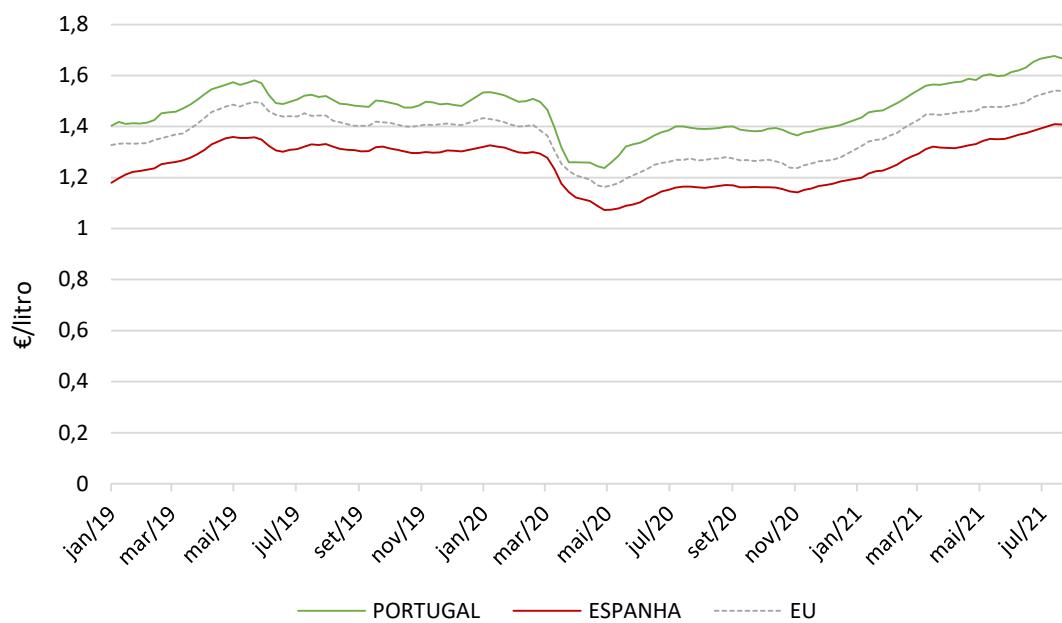


Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

²⁵ Cfr. página 8 do estudo da ENSE.

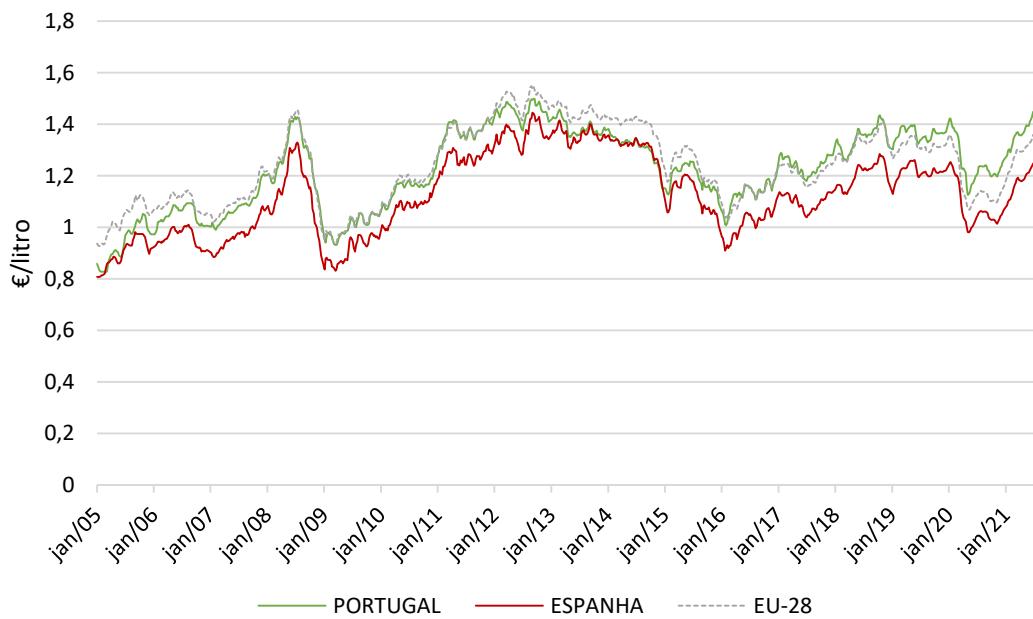
²⁶ Idem.

Figura 2: Evolução do PMVP (€/litro) da gasolina 95 em Portugal, Espanha e EU – jan 2019 a 2 ago 2021



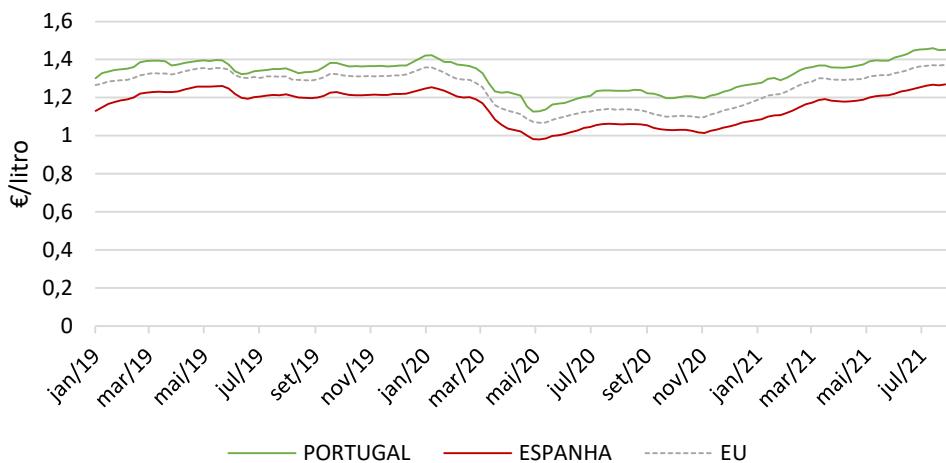
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 3: Evolução PMVP (€/litro) do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e EU – jan 2005 a 2 ago 2021



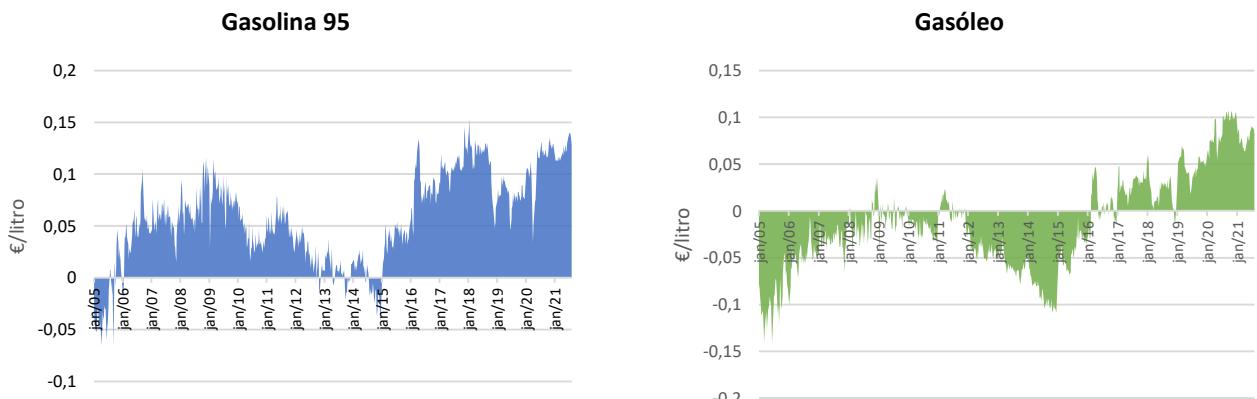
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 4: Evolução do PMVP (€/litro) do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e EU – jan 2019 a 2 ago 2021



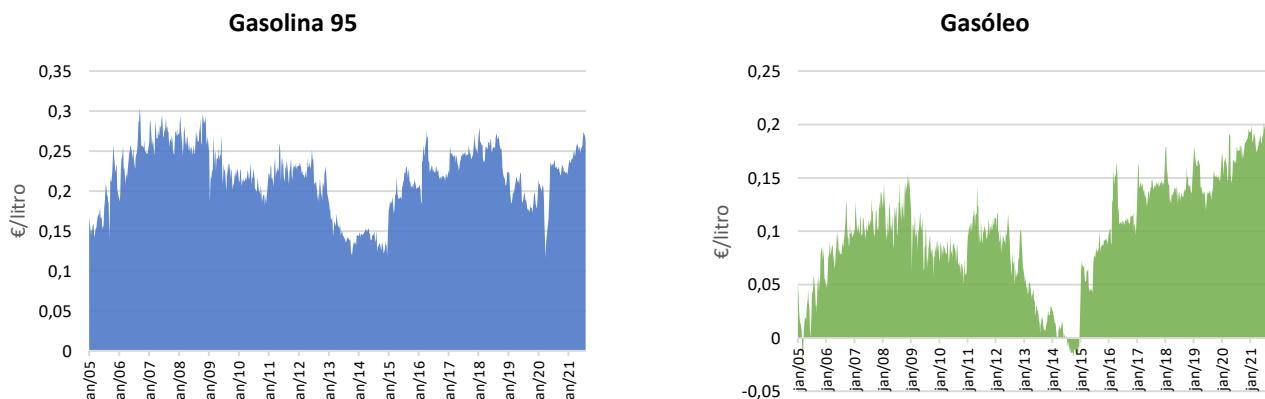
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 5: Evolução do diferencial (€/litro) do PMVP da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à UE – jan 2005 a 2 ago 2021



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 6: Evolução do diferencial (€/litro) do PMVP da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à Espanha – jan 2005 a 2 ago 2021



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

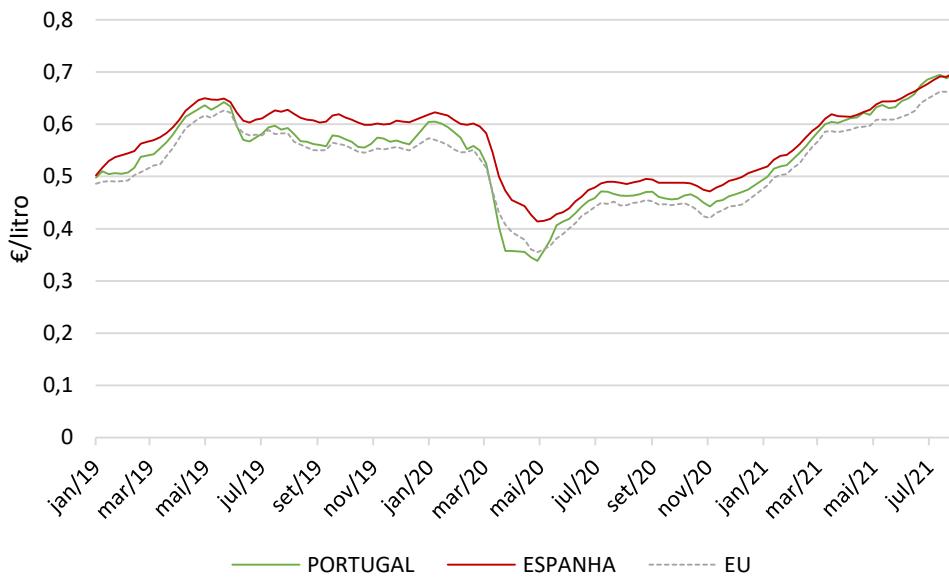
Preços Médios Antes de Impostos (PMAI)

Figura 7: Evolução do PMAI (€/litro), da gasolina 95 em Portugal, Espanha e EU – jan 2005 a 2 ago 2021



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 8: Evolução do PMAI (€/litro) da gasolina 95 em Portugal, Espanha e EU – jan 2019 a 2 ago 2021



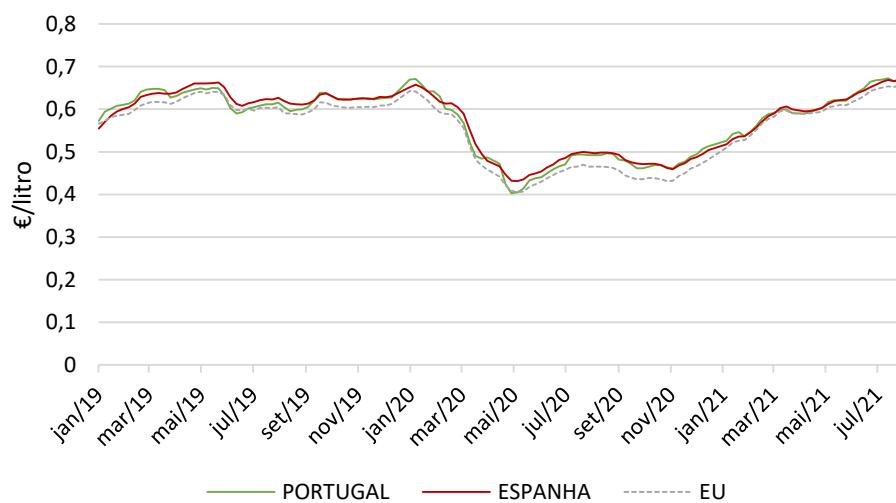
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 9: Evolução do PMAI (€/litro) do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e UE – jan de 2005 a 2 de ago 2021



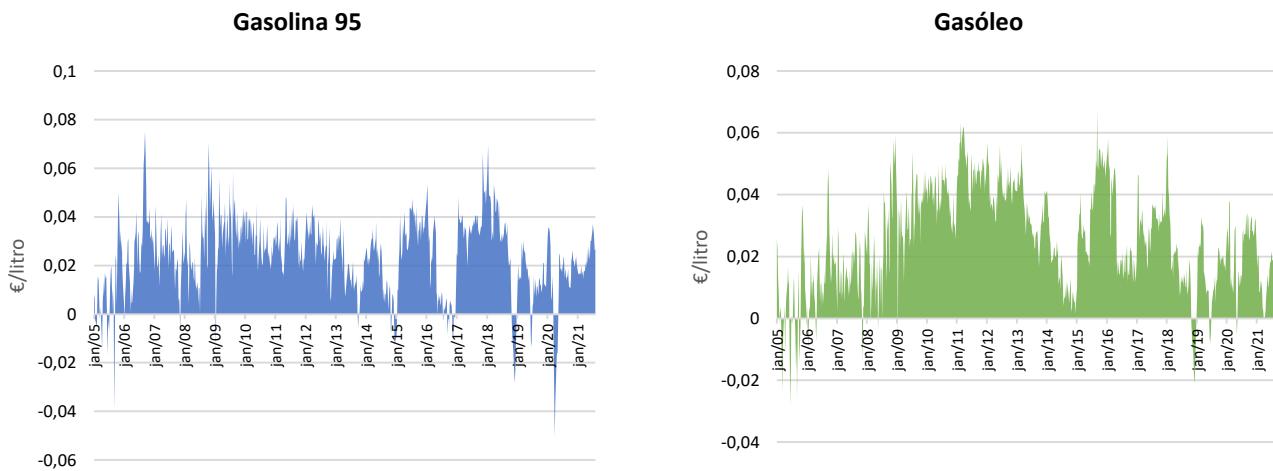
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 10: Evolução do PMAI (€/litro) do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e EU – jan de 2019 a 2 de ago 2021



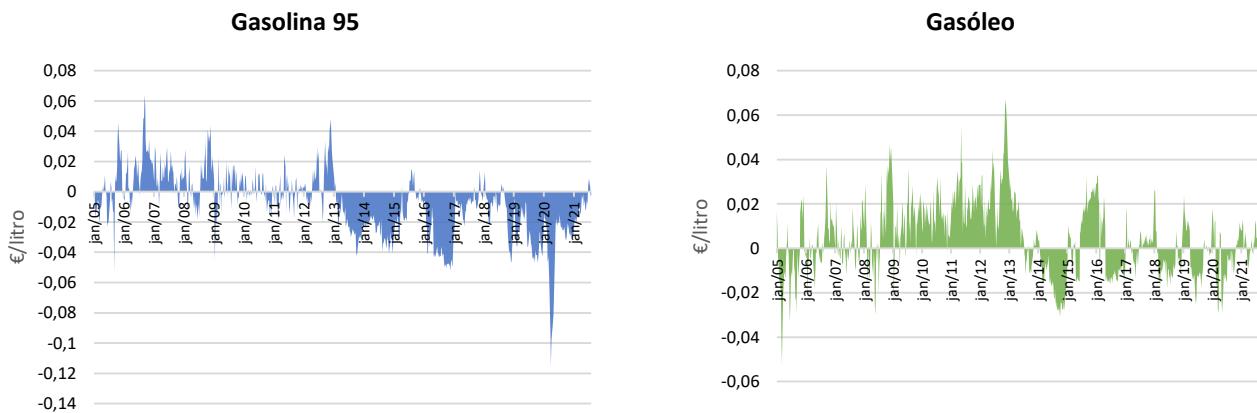
Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 11: Evolução do diferencial (€/litro) do PMAI da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à EU – jan 2005 a 2 ago 2021



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

Figura 12: Evolução do diferencial (€/litro) do PMAI da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à Espanha – jan 2005 a 2 ago 2021



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

35. A análise das figuras sinaliza que, durante o 1.º trimestre de 2020 – período em que se verificou uma descida acentuada da cotação internacional do petróleo bruto – o preço médio antes de impostos da gasolina 95 e gasóleo rodoviários de Portugal desceu em linha com o preço médio ponderado da União Europeia (UE) e de forma mais acentuada do que o preço em Espanha.

Medidas alternativas de promoção de concorrência e de mitigação de captação de margem

36. O fenómeno de ajustamento assimétrico pode ocorrer por diferentes fatores, nomeadamente o exercício de poder de mercado pelos operadores que, ao nível da venda a retalho, poderão utilizar o preço de venda anterior como preço focal, tendo menores incentivos para ajustarem os preços após uma descida de custos.
37. **Existem, contudo, formas alternativas de minimizar a oportunidade de captação de margem pelos operadores nos momentos de descida das cotações internacionais.**
38. A AdC tem tido um papel ativo no setor dos combustíveis líquidos rodoviários e do GPL em garrafa, com vários pareceres, estudos e importantes recomendações, para aumentar a concorrência e o bem-estar dos consumidores. Entre os vários contributos da AdC realcem-

se, os seguintes relatórios: Relatório sobre o mercado dos combustíveis em Portugal (junho de 2008); Relatório intercalar sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal (dezembro de 2008); Relatório final sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal (março de 2009) e o Relatório sobre a introdução dos painéis comparativos de preços dos combustíveis nas autoestradas (julho de 2012).

39. Mais recentemente, em junho de 2018, a AdC publicou o estudo “Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental”, juntamente com o “Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários”.
40. No seu estudo de 2018, a AdC concluiu pelo elevado grau de concentração nas atividades de refinação e armazenamento, continuando, as petrolíferas, a ter um peso relativo substancial na venda a retalho de combustíveis.
41. **As medidas recomendadas pela AdC, como seja a redução de barreiras à entrada podem ajudar a mitigar o ajustamento assimétrico nos preços.** Em particular, importa assegurar o acesso às importações de combustíveis, o acesso não discriminatório a fontes de oferta (i.e. armazenamento, oleodutos e refinaria) e eliminar barreiras técnicas ou legais para permitir o estabelecimento de novos postos de abastecimento de novos operadores no mercado.
42. Com efeito, a AdC recomendou um regime de acesso por terceiros às instalações de armazenamento da CLC²⁷ (em 2009²⁸), da Pergás²⁹ e da Sigás³⁰ (em 2017³¹) em condições comerciais orientadas para os custos, não discriminatórias e transparentes.
43. A AdC efetuou estas recomendações na medida em que a propriedade das instalações, partilhada pelos principais operadores incumbentes, condicionava de forma significativa o funcionamento dos respetivos mercados.
44. O acesso de terceiros a infraestruturas de armazenamento e transporte de produtos petrolíferos é relevante para as condições de concorrência nos setores de combustíveis líquidos rodoviários e GPL, por serem condição necessária a que as importações se afigurem como alternativa ao abastecimento junto do incumbente.
45. O Governo implementou a alteração legislativa recomendada pela AdC relativa às instalações da CLC em 2015³² e implementou a alteração legislativa recomendada pela AdC relativa às instalações da Sigás e Pergás em 2017³³.
46. **No entanto, de acordo com a ERSE³⁴, o regime de acesso às instalações não está a ocorrer de forma efetiva e eficaz.** No caso das instalações da Pergás e da Sigás, o regime de acesso, a maio de 2020, ainda não havia sido operacionalizado. No caso das instalações da CLC, não estavam, em maio de 2020, reunidas condições de concorrência equitativas para todos os operadores. Em particular, a metodologia tarifária nesse caso não refletia os princípios da transparência e de não discriminação e as tarifas definidas não refletiam a estrutura dos custos inerentes às atividades desenvolvidas, gerando um nível de rentabilidade pouco justificável.

²⁷ Companhia Logística de Combustíveis, S.A.

²⁸ AdC (2009) “[Análise profunda sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal](#)”.

²⁹ Pergás – Armazenamento de Gás, A.C.E.

³⁰ Sigás – Armazenagem de Gás, A.C.E.

³¹ AdC (2017) “[A indústria do gás de petróleo liquefeito em garrafa em Portugal Continental](#)”.

³² Através do Decreto-Lei nº 244/2015.

³³ Através do Despacho nº 5382/2017.

³⁴ ERSE (2020) “[Análise do mercado de gases de petróleo liquefeito embalado 2018-2020](#)”.

47. É crucial assegurar que a metodologia tarifária e o sistema de acesso aplicáveis respeitam as boas práticas internacionais para ativos semelhantes e os princípios da transparência e de não discriminação, garantem a correta remuneração do capital investido e refletem os custos suportados³⁵.
48. Adicionalmente, a AdC recomendou, em 2018, a importância de se assegurar a ligação por oleoduto da refinaria da Galp ao Porto de Sines que, ao permanecer incompleta, limita a abertura a terceiros do parque da CLC³⁶. Esta ligação permitiria que os restantes operadores importassem combustíveis por navio através do Porto de Sines e nesse sentido, não ficariam necessariamente dependentes da Galp. Contudo, esta ligação mantém-se incompleta.
49. Já em dezembro de 2019, no contexto de comentários a uma análise da ERSE de custo-benefício do oleoduto de 8 km entre o Porto de Sines e o oleoduto da CLC³⁷, a AdC alertou para a importância de se desenvolverem as diligências necessárias para garantir que o quadro legal aplicável ao acesso às instalações da CLC, da Pergás e da Sigás é implementado de forma efetiva e eficaz.
50. Com efeito, a própria Agência Internacional de Energia sinalizou, num relatório de julho de 2021³⁸, a importância de se implementar as recomendações da AdC para o setor dos combustíveis, nomeadamente assegurar um regime de acesso por terceiros às infraestruturas logísticas de forma efetiva e eficaz e sem demoras desnecessárias.
51. Adicionalmente, no caso do GPL em garrafa, a AdC tem realçado a importância de se ponderar medidas alternativas à imposição de preços máximos focadas nos consumidores vulneráveis, como as tarifas solidárias, que, no caso do GPL em garrafa, já foram criadas, e que, do nosso conhecimento, ainda não terão sido implementadas³⁹.

3. Conclusão

52. Em suma, e numa perspetiva de contribuir com comentários à Proposta de Lei nº 109/XIV/2ª em discussão sobre a criação da possibilidade de fixação de margens máximas de comercialização para os combustíveis simples e GPL em garrafa, não se deixa de alertar para os riscos de distorção concorrencial.
53. No seu estudo de 2018, a AdC tinha já recomendado “*da necessidade de uma avaliação de disposições legislativas e/ou regulatórias, tendo em conta os objetivos de política pública que se prosseguem, mas analisando e ponderando o seu impacto concorrencial*”.
54. Nessa medida, considera-se crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida face ao objetivo de política pública que visa prosseguir. Em particular, considera-se pertinente ponderar eventuais medidas alternativas passíveis de introduzir maior dinâmica concorrencial nos mercados em causa. Destaca-se, a este respeito, a importância de assegurar um regime de acesso por terceiros às infraestruturas logísticas de forma efetiva e eficaz. Realça-se, ainda, no caso do GPL em garrafa, medidas de proteção de consumidores vulneráveis, como seja via tarifas solidárias.

15 de setembro 2021

³⁵ Nos termos da alínea b) do nº 2 do artigo 24º do Decreto-Lei nº 31/2006.

³⁶ AdC (2018) “[Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#)”.

³⁷ Vide [comentários da AdC à versão preliminar do Estudo “Custo-benefício do oleoduto de 8 km entre o terminal de granéis líquidos do Porto de Sines e o oleoduto Sines-Aveiras da CLC”](#).

³⁸ EIA (2021) “[Portugal 2021 Energy Policy Review](#)”.

³⁹ Vide, e.g., o parecer da AdC “[Resposta da AdC ao Requerimento da Comissão de Orçamento e Finanças sobre regulação de preços e tributação de gás butano e propano](#)”, de 28 de janeiro de 2020.