

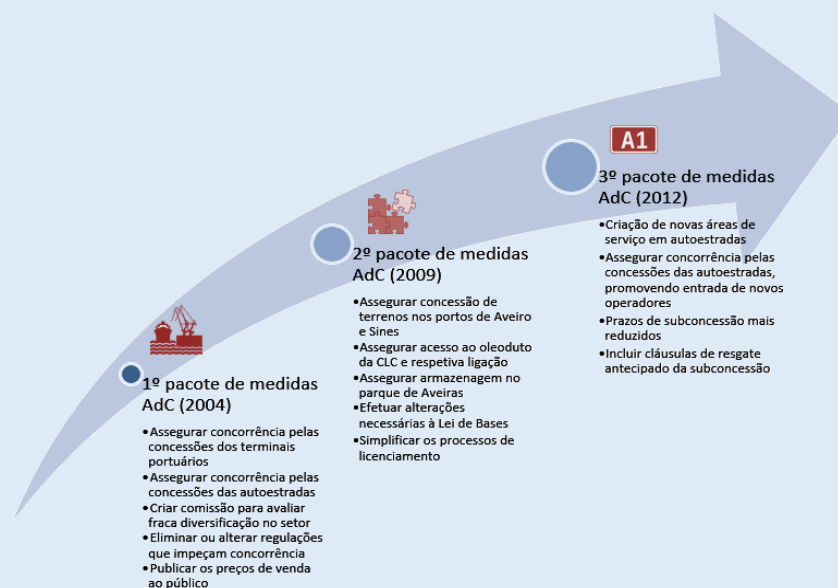
Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários

Maio 2018

Atendendo à importância do setor dos combustíveis rodoviários para a economia e as famílias portuguesas, a Autoridade da Concorrência tem contribuído ao longo dos anos com pareceres, estudos e recomendações para promover a concorrência e o bem-estar dos consumidores.

A AdC recomendou **três pacotes de medidas** de elevada importância para o setor. Estas medidas visavam mitigar problemas estruturais, regulamentares e comportamentais e assim promover as condições de concorrência no setor dos combustíveis líquidos rodoviários.

Resumo das medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis rodoviários



Nesta nota, **avalia-se o estágio de implementação do 2º e 3º pacotes de medidas recomendadas pela AdC**. O 2º pacote (2009) centrou-se nas condições de acesso a armazenagem e a importações competitivas pelos operadores e em barreiras de natureza regulamentar. O 3º pacote (2012) centrou-se nos procedimentos para atribuição de subconcessões de postos nas autoestradas.

Decorridos vários anos desde as recomendações da AdC, algumas medidas foram implementadas – *v.g.*, a **eliminação de regulações que limitavam o acesso ao mercado de certas tipologias de operadores**, como os supermercados, que vieram dinamizar a oferta de combustíveis em Portugal e a **declaração da Companhia Logística de Combustíveis (CLC) como infraestrutura de interesse público** para assegurar o acesso negociado de terceiros a infraestruturas logísticas.

No entanto, carecem ainda de implementação várias outras medidas recomendadas pela AdC. Destaque-se, por exemplo, que **permanece incompleta a ligação por oleoduto da Refinaria da Galp ao Porto de Sines**, limitando a utilização de terceiros do parque de armazenamento da CLC e o acesso a importações competitivas. Adicionalmente, uma **parte significativa das recomendações relativas às subconcessões de postos nas autoestradas não foram implementadas**, persistindo barreiras à entrada na venda a retalho de combustíveis neste segmento.

1. Enquadramento

A Autoridade da Concorrência (AdC) tem tido um papel muito ativo no setor dos combustíveis líquidos rodoviários, tendo contribuído com vários pareceres e estudos sobre as condições de concorrência no setor. Em particular, a AdC publicou o **Relatório sobre o mercado dos combustíveis em Portugal** (junho 2008); uma **Análise aprofundada sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal** (março 2009); e uma **Análise do impacto da introdução dos painéis comparativos de preços dos combustíveis nas autoestradas** (julho 2012).

A AdC recomendou **três pacotes de medidas de elevada importância para o setor**. Estas medidas visam mitigar problemas estruturais, regulamentares e comportamentais e assim promover as condições de concorrência no setor dos combustíveis rodoviários. No sentido de desenvolver uma atualização do estágio de implementação destas medidas, procedeu-se à recolha dos elementos necessários à sua avaliação

A AdC enviou, no final de fevereiro de 2017, pedidos de elementos¹ às seguintes entidades:

- Administração do Porto de Sines e do Algarve (APS);
- Companhia Logística de Combustíveis (CLC);
- Administração do Porto de Aveiro (APA);
- Infraestruturas de Portugal (IP);
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).

A AdC solicitou a atualização do estágio de implementação, sobretudo das medidas de caráter estrutural. Adicionalmente, a AdC, em maio de 2017, enviou um pedido de elementos às concessionárias das autoestradas, nomeadamente, a IP, a Brisa, a Ascendi e a NorScut, solicitando informação relativa aos procedimentos de atribuição de subconcessões de postos de abastecimento de combustíveis em autoestradas.

Esta atualização não cobre a implementação do 1º pacote de medidas, uma vez que parte destas medidas foram implementadas antes do 2º pacote, tendo aquelas que careciam ainda de implementação sido reiteradas no âmbito do 2º pacote de medidas.

2. Síntese e *follow up* das medidas recomendadas pela AdC

1º Pacote de medidas da AdC 2004

O 1º pacote de medidas da AdC corresponde à Recomendação n.º 3/2004², onde foram propostas várias medidas ao Governo tendo em vista criar condições para o reforço da concorrência no setor. Este pacote de medidas enquadrou-se no âmbito do final da última fase da liberalização dos preços dos combustíveis, que ocorreu a 1 de janeiro de 2004. As medidas deste primeiro pacote encontram-se detalhadas na seguinte caixa.

¹ Já em 2012, a AdC procedeu ao envio de um questionário dirigido a diversas entidades (públicas e privadas) para avaliar o estágio de implementação do 2º pacote de medidas. Sem prejuízo de algumas limitações na recolha de informação, o tratamento das respostas concedidas pelas várias entidades permitiu constatar que, em 2012, metade das medidas recomendadas pela AdC em 2009 (11 em 22) não se encontravam, à data, ainda implementadas. Dessas 11 medidas, 5 eram de caráter estrutural, 5 de caráter regulamentar e apenas 1 de caráter comportamental.

² Disponível no endereço:

www.concorrencia.pt/SiteCollectionDocuments/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Anexos-Recomendacoes/07_Recomendacao2004_03.pdf.

Caixa 1. 1º Pacote de medidas 2004

Medidas de carácter estrutural

▪ **Acesso a infraestruturas logísticas essenciais**

1. As concessões e/ou cessões de exploração de terminais portuários afetos ou com possibilidade de serem afetos à movimentação de combustíveis, deverão ser sempre efetuadas através de concurso público, assegurando-se que a atribuição das mesmas não crie ou reforce uma posição dominante no mercado.
2. A seleção deverá basear-se em processo transparente e não discriminatório, com critérios objetivos e facilmente comprováveis.
3. A cedência, a qualquer título, de instalações (tanques ou terrenos) que possam ser afetas a armazenagem de combustíveis e que pertençam ao domínio público, deverá ser efetuada através de processo aberto a todos os possíveis interessados e com base em critérios de concorrência.
4. Em qualquer das situações *supra* referidas, o prazo definido para a atribuição não deverá ser excessivo, limitando-se ao mínimo exigível face aos investimentos subjacentes, evitando, por essa via, que a restrição de concorrência inerente ao fecho de mercado que daí resulta seja desproporcionada face aos objetivos.

▪ **Novas infraestruturas de transporte**

5. Considera-se útil a constituição de uma Comissão formada por representantes de entidades públicas e privadas que avalie e estude a situação, apresentando propostas que, nesta área, possam melhorar as limitações estruturais existentes.

▪ **Instalação de postos de abastecimento ao público**

6. Propõe-se a alteração da Portaria nº 131/2002, de 9 de fevereiro, no sentido de serem eliminadas todas as disposições que impedem uma concorrência não falseada, ao inviabilizarem o acesso ao mercado de certas categorias de operadores, *in concreto*, as grandes superfícies comerciais.
7. Os requisitos de segurança impostos à instalação de postos de abastecimento deverão ser objetivos, de aplicação universal, não discriminatórios e transparentes.

▪ **Instalação de postos de abastecimento em autoestradas**

8. Os contratos de concessão das autoestradas e/ou SCUT, deverão prever a obrigatoriedade da concessionária, subconcessionar as áreas de serviço com base em critérios de concorrência, evitando que se criem ou reforcem posições dominantes individuais ou coletivas em cada uma daquelas vias.
9. Deverá ser assegurado que os postos subsequentes na mesma autoestrada e/ou SCUT sejam concessionados a operadores de marcas distintas.

Medidas de carácter regulamentar

▪ **Publicitação e transparência dos PVPs – nova regulamentação**





10. Deverá ser instituída, através de dispositivo legal, a obrigatoriedade de publicitação, de forma bem visível para o automobilista, dos PVPs em vigor, em todos os postos de abastecimento ao público e para todos os combustíveis comercializados nos mesmos.
11. A afixação de preços, nos termos do ponto anterior, deverá constar de painéis colocados na via rodoviária, fora do posto, de modo a permitir ao consumidor fazer a sua opção de abastecimento, antes de entrar no posto.
12. No caso de autoestradas e SCUT a afixação dos PVP praticados pelos vários postos existentes nas mesmas, deverá constar de painéis comuns, colocados nas principais entradas e a distâncias a definir na legislação.

O 1º pacote de medidas foi parcialmente implementado até à data do 2º pacote de medidas. Em particular,

- A recomendação da medida que visava eliminar o conjunto de restrições, refletidas na Portaria n.º 131/2002, de 9 de fevereiro, que impediam o acesso ao mercado de certas categorias/tipologia de operadores, como sejam as grandes superfícies comerciais, foi acolhida pelo legislador através da publicação da Portaria n.º 362/2005, de 4 de Abril, e do Decreto-Lei n.º 195/2008, de 6 de outubro.

A este respeito, destaca-se o impacto da implementação desta medida recomendada pela AdC, que se traduziu na entrada de uma nova tipologia de operador, que veio introduzir uma concorrência substancial no mercado. *Infra*, ilustra-se o impacto entre 2008 e 2010 da evolução da captação de quota pelos supermercados e subsequente redução da expressão das petrolíferas na estrutura da oferta.

Figura 1: Expansão das cadeias de supermercados na estrutura da oferta de combustíveis líquidos rodoviários, na sequência da implementação de medida recomendada pela AdC.

		2008	2009	2010
Petrolíferas		80,7%	75,6%	74,1%
Galp		(40%-45%)	(35%-40%)	(30%-35%)
BP		(10%-15%)	(15%-20%)	(15%-20%)
Repsol		(15%-20%)	(15%-20%)	(15%-20%)
Cepsa/Total		(5%-10%)	(5%-10%)	(5%-10%)
Supermercados		12,5%	15,7%	17,0%
Independentes		6,8%	8,6%	8,9%
TOTAL		100%	100%	100%

Fonte: AdC.

- As medidas que recomendavam a publicitação do PVP, através de painéis colocados na via rodoviária, em todos os postos de abastecimento ao público e para todos os combustíveis aí comercializados foi acolhida pelo legislador através da publicação do Decreto-Lei n.º 170/2005, de 10 de outubro, do Despacho n.º 17/2006 e do Decreto-Lei n.º 120/2008, de 9 de janeiro.

No entanto, as medidas de carácter estrutural que visavam o acesso a infraestruturas logísticas essenciais e a criação de novas infraestruturas de transporte, não foram devidamente acauteladas pelas diversas entidades responsáveis pela sua implementação. Em resultado, estas recomendações foram reiteradas no 2º pacote de medidas.

2º Pacote de medidas da AdC 2009

O 2º pacote de medidas, que resultou do estudo “Análise Aprofundada sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal”, de 31 de março de 2009, propôs as medidas que constam da Caixa 2.

Caixa 2. 2º Pacote de medidas 2009

Medidas de carácter estrutural

▪ **Acesso a infraestruturas logísticas na zona norte do país**

1. Assegurar a concretização do plano de desenvolvimento do terminal de graneis líquidos do Porto de Aveiro, da responsabilidade da Administração deste porto (APA).
2. Assegurar a concessão de terrenos no Porto de Aveiro com áreas relevantes, suscetíveis de incluir depósitos de armazenagem de combustíveis rodoviários.
3. Promover a celeridade do processo de licenciamento de eventuais expansões do parque de depósitos de importação ligados ao Porto de Aveiro.

▪ **Acesso a infraestruturas logísticas na zona sul do país**

4. Assegurar que a Administração do Porto de Sines (APS) lançará um concurso público internacional para concessão de área relevante (susceptível de receber pelo menos 200.000 m³ e com possibilidade de expansão) para depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC.
5. Assegurar que nesse concurso público não seja autorizada a participação do operador com posição dominante ao nível dos depósitos de importação e de distribuição secundária na zona sul do país.
6. Assegurar a ligação por oleoduto dos depósitos aí a construir aos postos de embarque do TGLS (Terminal de Graneis Líquidos de Sines) em boas condições de operacionalidade e de forma não discriminatória face às ligações atualmente existentes para os depósitos da refinaria.
7. Assegurar a ligação por oleoduto entre essa área de armazenagem e o oleoduto da CLC.
8. Assegurar que as operações de despacho do acesso ao oleoduto da CLC e da sua utilização, na ligação Sines-Aveiras, sejam reguladas de forma independente, segundo um código não baseado em elementos que mantenham posições e volumes de expedição de determinadas empresas e que seja flexível no sentido de acomodar a expedição de descargas de navios tanque de grandes dimensões.
9. Assegurar a possibilidade de utilização de armazenagem (já existente ou a construir com ligação ao oleoduto), com dimensão adequada, no parque de Aveiras, de forma a garantir a conclusão do processo de importação, a partir do Porto de Sines, em condições competitivas.
10. Assegurar que as condições comerciais de acesso e de utilização por terceiros do oleoduto da CLC e armazenagem a ele associada sejam não discriminatórias, transparentes e orientadas para os custos, devendo para tal ser reguladas por entidade independente.

Medidas de carácter regulamentar

11. Regulamentar o Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, relativo às “Bases Gerais da Organização e Funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional (SPN)”.
12. Flexibilizar o enquadramento regulamentar que prevê que as entidades obrigadas a constituir reservas de petróleo possam ser autorizadas, por motivos de força maior, a substituir total ou parcialmente essa obrigação de manutenção de reservas próprias pelo pagamento à EGREP (Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos) do montante correspondente.
13. Acelerar e concluir o processo de celebração de acordos intergovernamentais, de modo a poder ser concretizada a possibilidade de constituição de reservas noutros Estados Membros.

14. Continuar a assegurar-se que o esforço de simplificação dos processos de licenciamento de postos de abastecimento de combustíveis, prosseguido pelo Decreto-Lei n.º 195/2008, de 6 de Outubro, que alterou o Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de Novembro, tenha mais efeitos práticos no sentido da redução dos prazos dos procedimentos.
15. Incluir entre os critérios de licenciamento da instalação de supermercados, um fator de majoração para o caso de a unidade ter junto um posto de abastecimento por si explorado, com o objetivo de dinamizar a instalação de postos de abastecimento junto de unidades comerciais geridos pela respetiva cadeia alimentar.
16. Reforçar, em relação aos postos de abastecimento instalados fora das autoestradas, a fiscalização do cumprimento da obrigação da indicação dos preços de venda a retalho de todos os combustíveis comercializados no posto, por meio de painéis colocados de forma bem visível da via pública.
17. Reforçar, em relação aos postos instalados nas autoestradas, as recomendações anteriormente feitas pela AdC, no sentido de ser assegurado, nos processos de atribuições de novas concessões ou de renovação das concessões já atribuídas de estações de serviço em autoestradas, a alternância de operadores em postos subsequentes, sempre que essa alternância seja suscetível de se traduzir em benefícios para o consumidor.
18. Equacionar uma redução nos prazos de duração das concessões atribuídas aos postos instalados nas autoestradas na medida em que prazos muito longos poderão, eventualmente, contribuir para o fecho de mercado.

Medidas de carácter comportamental

19. O Governo deve promover a fiscalização e atualização da informação de PVP dos combustíveis rodoviários na plataforma atualmente disponível no sítio da Internet da DGEG, de forma a assegurar a prestação de informação ao consumidor em tempo real.
20. A DGEG deve aumentar o grau de flexibilidade dessa plataforma, de forma a permitir a descarga da informação de preços e localizações de forma automática para equipamentos móveis.
21. As Empresas Petrolíferas devem rever as suas políticas comerciais relativas a preços de referência e/ou recomendados para que, na definição dos preços de venda a clientes e/ou revendedores, essas políticas, conjuntamente com o cálculo de descontos, bónus, margens de revenda, entre outros, não resultem, de facto, em políticas de preços de venda ao público fixos ou mínimos.

O 2º pacote de medidas foi parcialmente implementado. Destacam-se, em particular, 7 medidas que não estão ainda, na sua totalidade, implementadas, conforme *infra* se detalha. Mais se faz nota de que a medida 21 se mantém pertinente, enquanto medida comportamental de boas práticas de concorrência.

As medidas de carácter estrutural relativas ao acesso a infraestruturas logísticas na zona norte do país encontram-se em fase de implementação (*i.e.*, medidas 1 e 2). Concretamente, conforme informação transmitida pela Administração do Porto de Aveiro:

- Relativamente ao plano de desenvolvimento do Terminal de Granéis Líquidos (TGL) do Porto de Aveiro, a APA abriu um concurso público em dezembro de 2017 para a empreitada de implementação da operacionalidade do TGL do Porto de Aveiro³. O contrato entre a APA e as entidades adjudicatárias foi celebrado em 20 de abril de 2018⁴.

³ Vide Anúncio 10788/2017 em Diário da República nº 245 série 2, de 22 de dezembro de 2017. <https://dre.pt/application/file/114401638>.

⁴ Cfr. informação disponível em <http://www.base.gov.pt/Oop/pt/Pesquisa/Contrato?a=4452042>.

- Segundo a APA, esta empreitada incidirá sobre (i) a acostagem dos navios; (ii) a esteira que liga o TGL ao Parque de Tanques; e (iii) o reforço do combate aos incêndios. Relativamente à acostagem dos navios, de acordo com a APA, esta empreitada permitirá acomodar navios de maior dimensão, até cerca de 175 metros de comprimento.

No que respeita à esteira que liga o TGL ao Parque de Tanques, a APA informou a AdC que a empreitada permitirá construir a esteira para outros operadores – atualmente apenas a ponte-cais operada pela PRIO tem acesso à mesma.

Mais se esclarece que, no que diz respeito à medida 3, a APA informou que os processos de concessão de novas parcelas de terrenos para a instalação de unidades de armazenagem de grânéis líquidos, incluindo combustíveis líquidos, têm merecido um caráter prioritário por parte dos seus serviços.

As medidas 4 a 10 são relativas ao acesso a infraestruturas logísticas na zona sul do país. Apenas duas destas medidas (i.e., medidas 8 e 10) estão implementadas, apesar de algumas estarem a ser consideradas. Em particular,

- A APS referiu ainda não ter sido implementada a concessão do terreno para armazenagem de combustível no Porto de Sines, apesar de considerar que já existem condições de mercado que o justifiquem (i.e., medidas 4-6). De acordo com a informação transmitida à AdC, está em curso a preparação do processo associado ao lançamento do referido concurso.
- O artigo n.º 177 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, remeteu para o ano de 2017 a avaliação e aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação, ao Porto de Sines, do oleoduto que une atualmente a refinaria de Sines ao armazenamento de Aveiras (medida 7).
- Relativamente à medida 8, esta já se encontra implementada/em execução desde 17 de março de 2016, com a publicação das condições de acesso ao sistema logístico da CLC, tanto operacionais como comerciais⁵⁶.

No entanto, torna-se relevante referir as seguintes alterações regulamentares que vão ao encontro de algumas medidas propostas:

No que diz respeito à medida 11, esta foi implementada com a publicação do Decreto-Lei n.º 244/2015, de 19 de outubro, que veio alterar o Decreto-Lei n.º 31/2006⁷, no sentido de promover, em benefício do consumidor, um melhor funcionamento do respetivo mercado de acordo com os princípios da concorrência, assegurando uma maior transparência e eficiência às respetivas operações, sem prejuízo das obrigações de serviço público e da garantia da sustentabilidade do Sistema Petrolífero Nacional (SPN).

⁵ Disponíveis para consulta na sua página eletrónica: www.clc.pt

⁶ A CLC transmitiu à AdC o seu entendimento de que, à exceção de uma medida que já se encontra implementada (medida 8), as restantes recomendações estão fora do seu âmbito de atuação. Concretamente, referiu a CLC que não existem relações societárias, ou de outra natureza, entre a CLC e a APS que lhe permitam determinar ou influir na execução das medidas 4-6.

⁷ As primeiras bases gerais da organização e funcionamento do SPN foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de Fevereiro, onde se estabeleceram igualmente as disposições gerais aplicáveis ao exercício das atividades de armazenagem, transporte, distribuição, refinação e comercialização, e à organização dos mercados de petróleo bruto e produtos de petróleo.

Entre as alterações introduzidas, destacam-se as regras relativas ao acesso de terceiros a centros de operação logística e grandes instalações de transporte por conduta e armazenamento de produtos de petróleo declaradas de interesse público, através de uma solução negociada, com base em condições técnicas e económicas não discriminatórias, transparentes, objetivas e devidamente publicitadas.

No que diz respeito à medida 12, refira-se o Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro, pelo qual a ENMC veio substituir a anterior Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (EGREP). **A Portaria n.º 126/2014, de 25 de junho, implementou a medida 12 ao estabelecer a proporção de substituição parcial dos operadores obrigados, pela ENMC, no cumprimento da obrigação de constituição de reservas de segurança,** e estabeleceu, ainda o limite de reservas próprias a deter pela ENMC.

No que diz respeito à medida 13, a sua implementação ocorreu com o Despacho n.º 6967/2014, de 28 de maio, introduziu a possibilidade de poderem ser constituídas e mantidas reservas de segurança de petróleo bruto e de produtos de petróleo em outros Estados-Membros.

No que diz respeito à medida 14, refira-se o Decreto-Lei n.º 87/2014, de 29 de maio, que veio harmonizar e definir as regras gerais aplicáveis à exploração das áreas de serviço e ao licenciamento para a instalação dos postos de abastecimento de combustíveis marginais às estradas (excluindo assim os postos de abastecimento localizados nas autoestradas).

Contudo, **não se identificou nenhum desenvolvimento no sentido de implementar a medida 15,** que recomendava a inclusão, nos critérios de licenciamento da instalação de supermercados, um fator de majoração para o caso de a unidade ter junto um posto de abastecimento por si explorado.

As medidas 17 a 18, que dizem respeito aos postos de abastecimento nas autoestradas, foram reiteradas no 3º pacote de medidas e, como tal, analisam-se *infra*.

Relativamente às medidas 19 e 20, de carácter comportamental, ambas foram implementadas, conforme consta da informação disponível no portal de preços de combustíveis da DGEG.

No que diz respeito à medida 21, mantém-se pertinente esta recomendação de boa prática, em termos de concorrência, de que as empresas petrolíferas se devem assegurar de que as suas políticas comerciais não resultem, de facto, em políticas de preços de venda ao público fixos ou mínimos.

[3º Pacote de medidas da AdC 2012](#)

No 3º pacote de medidas, a AdC apresentou um conjunto de 12 recomendações, compostas por 2 medidas de âmbito estrutural e 10 medidas de carácter regulamentar. A seguinte caixa apresenta as medidas detalhadamente⁸.

⁸ Vide o estudo da AdC de 2012 para informação mais detalhada sobre estas medidas e a motivação destas.

Caixa 3. 3º Pacote de medidas 2012

Medidas de carácter estrutural

1. A futura abertura de, pelo menos, mais dois postos de abastecimento em cada uma das autoestradas A1⁹, A5 e A12.
2. A atribuição da subconcessão destes postos a operadores que não estejam atualmente presentes na venda de combustíveis em autoestradas e que apresentem modelos de negócio distintos e às cadeias de supermercados.

Medidas de carácter regulamentar

3. Todas as atribuições de áreas de serviço já em funcionamento ou a construir em autoestradas nacionais **devem ocorrer mediante concurso público** e não por convite direto ou outras formas que possam reduzir a “*concorrência pelo mercado*”.
4. Os **concursos públicos deverão ser lançados por área de serviço** e não em pares ou pacotes de áreas de serviço, por forma a assegurar-se a possibilidade de existirem operadores distintos para uma mesma localização em lados opostos da autoestrada.
5. Nos concursos públicos devem ser repensados e, eventualmente **excluídos** dos critérios de avaliação de propostas, **fatores como o “número de áreas de serviço a que concorre”** e a possibilidade de apresentação de propostas para exploração de blocos de postos.
6. Em cada uma das autoestradas **A1, A2, A4, A5, A12, A22, e A25**, pelos elevados volumes de tráfego que representam deverá ser assegurado um **critério de majoração para avaliação de propostas que permita que pelo menos um posto em cada sentido do tráfego possa instalar uma superfície comercial** de média dimensão (supermercado).
7. No caso de áreas de serviço já existentes, **o prazo contratual da subconcessão deverá ser reconsiderado, considerando-se como adequado um prazo de 5 anos**, porque é um prazo equilibrado para remunerar os investimentos incrementais numa área de serviço já em operação e cujos ativos revertem a favor do concessionário da autoestrada.
8. **No caso de áreas de serviço já existentes, o detalhe da informação a ser prestada no âmbito do concurso deve ser de molde a reduzir substancialmente a assimetria de informação** entre o operador aí instalado e os potenciais novos entrantes. Para além da informação usualmente prestada relativa ao tráfego no sublanço onde se encontra localizado o troço, a informação de detalhe das vendas por segmento de negócio no último ano e o inventário atualizado dos equipamentos alvo de reversão em favor da concessionária da autoestrada, com indicação da sua idade média, capacidade e condição são exemplos de elementos da maior relevância para potenciais entrantes e que devem ser facultados no âmbito do concurso público.
9. Os contratos de subconcessão deverão prever o **mecanismo de reversão da totalidade do equipamento instalado nos postos a favor do concessionário** da autoestrada (ou da IP, caso não seja uma autoestrada concessionada), à exceção das insígnias da marca.
10. Os **equipamentos revertidos deverão estar em condições de funcionamento e conservação equivalentes às verificadas no início da subconcessão**.
11. Os **contratos de subconcessão deverão incluir cláusulas de resgate antecipado** da subconcessão mediante pagamento de contrapartidas ajustadas.
12. **A remuneração dos concessionários de autoestradas deve basear-se, fundamentalmente, em rendas variáveis, dependentes dos fluxos de tráfego, e a componente de rendas fixas deverá ser relativamente residual** para que não se gerem situações em que todos os operadores (concessionários de autoestradas e empresas retalhistas de combustíveis) e os próprios consumidores fiquem a perder, pela inexistência de postos de abastecimento em locais em que seriam rentáveis para ambos, fosse a estrutura das rendas distinta.

⁹ Em particular, na A1, poderiam ser reformuladas as áreas de descanso existentes à data (4 no total) para a abertura de novos postos de abastecimento.

As medidas de carácter estrutural do 3º pacote de medidas ainda não foram implementadas.
Em particular,

- **As medidas 1 e 2** não foram implementadas, uma vez que até junho de 2017 não se registaram novas aberturas de postos de abastecimento adicionais nas autoestradas A1, A5 e A12 e, por outro lado, as insígnias das empresas petrolíferas (Galp, BP, Repsol e Cepsa) continuam a ser as únicas insígnias presentes nos postos de abastecimento localizados nessas autoestradas.
- A este respeito, o IMT referiu que, em resultado do reduzido tráfego médio de algumas autoestradas e/ou rendas elevadas, alguns concursos para postos de abastecimento em autoestradas tiveram apenas um participante ou até nenhum participante.

No que respeita às medidas de carácter regulamentar:

- **Relativamente à medida 3**, a AdC fez um pedido de elementos sobre os procedimentos relativos à atribuição das subconcessões dos postos de combustíveis em autoestradas, cuja abertura tenha sido efetuada a partir do início de 2010.

Nas subconcessões de áreas de serviço entre 2010 e final do 1º semestre de 2017, o tipo de procedimento mais utilizado foi o ajuste direto mediante convite. Foi ainda realizada a atribuição de uma subconcessão via negociação direta com a anterior subconcessionária, não tendo sido convidadas empresas para além da anterior subconcessionária.

Existe, ainda assim, variedade em função da concessionária da autoestrada em causa. No caso da IP, conforme a informação transmitida pela empresa à AdC, todos os contratos de subconcessão de áreas de serviço que a empresa adjudicou até à data da resposta ao pedido de elementos da AdC¹⁰ foram atribuídos por concurso público.

Note-se que, de acordo com a informação transmitida à AdC, no período analisado, *i.e.*, 2010 até à data, foi conduzido pela IP um único concurso público para a atribuição de uma subconcessão de uma nova área de serviço de autoestrada (IC17 CRIL Odivelas)¹¹.

No entanto, tal não se verifica para as restantes concessionárias de autoestradas que responderam ao pedido de elementos da AdC (*i.e.* Brisa e Ascendi).

Assim, a recomendação da AdC constante da medida 3 não foi implementada nos contratos analisados, à exceção do procedimento concursal *supra* referido, conduzido pela IP.

Note-se que a adjudicação de subconcessões mediante procedimentos por ajuste direto não maximiza o potencial de participação de operadores e é, como tal, passível de limitar a possibilidade de entrada, no segmento, incluindo de operadores de outras tipologias.

- No que diz respeito às **medidas 4 e 5**, verificou-se que os procedimentos de atribuição de subconcessões para a exploração de áreas de serviço incluem os postos de abastecimento nos dois sentidos da autoestrada (um em cada sentido). Com efeito, nos procedimentos analisados pela AdC, foi exigido aos interessados submeterem uma

¹⁰ *Cfr.* respostas de março e julho de 2017, a pedidos de elementos da AdC.

¹¹ De acordo com a informação transmitida pela IP, os procedimentos de atribuição de concessões que lançou no período temporal anterior ao coberto nesta análise, foram todos efetuados através de concurso público.

proposta englobando os dois postos. Como tal, a medida 4 não foi implementada¹². A IP transmitiu à AdC que efetua um estudo de viabilidade económica que pode ditar a necessidade de considerar a área de serviço dupla, confirmando igualmente que não inclui nos critérios de avaliação de propostas, fatores como o “*número de áreas de serviço a que concorre*”.

Mais informou, a IP, que não inclui nos critérios de avaliação de propostas uma majoração pela instalação de uma superfície comercial de média dimensão (supermercado), uma vez que o processo de atribuição do contrato de concessão da área de serviço de Loulé na A22 (único caso aplicável) decorreu antes do Relatório de 2012 ter sido publicado pela AdC.

- **No que diz respeito aos prazos das concessões (medida 7)**, da análise desenvolvida verificou-se que as concessões das áreas de serviço têm um prazo de exploração alargado – em geral, de 20 anos.

De acordo com a informação que foi transmitida à AdC, as concessionárias de autoestradas tendencialmente preferem períodos longos para as subconcessões dos postos de abastecimento nas autoestradas uma vez que, caso um novo procedimento não resulte na adjudicação da subconcessão, nomeadamente por inexistência de licitações, então a concessionária da autoestrada terá de assegurar, ela própria, o funcionamento dos postos de combustível^{13,14}.

A incorporação deste risco pelas concessionárias traduzir-se-á numa tendência para que as subconcessões dos postos se prolonguem para além do período de tempo necessário à recuperação do investimento.

- **Relativamente às medidas 9 e 10, da análise desenvolvida¹⁵ verifica-se que, em grande medida, e salvo algumas exceções concretas, os contratos de subconcessão adjudicados no período temporal coberto estão em linha com as recomendações efetuadas**, uma vez que preveem (i) a possibilidade de reverter a totalidade do equipamento instalado no posto a favor da concessionária da autoestrada e (ii) que tais equipamentos estejam em condições de funcionamento e conservação equivalentes às verificadas no início da subconcessão.
- Por outro lado, no âmbito dos procedimentos analisados, sem prejuízo de cláusulas de rescisão unilateral previstas para situações específicas, **regra geral não se pode concluir pela implementação da medida 11.**

¹² Note que esta recomendação pode ser particularmente relevante para autoestradas mais curtas, onde utilizadores em *commuting* passam nos dois sentidos diariamente, podendo optar por abastecer numa ou noutra direção.

¹³ A este respeito, v.g. o Decreto-Lei n.º 393-A/98, de 4 de dezembro, relativo às bases do contrato de concessão de lanços de autoestrada e conjuntos vários associados, nas zonas Norte e Oeste de Portugal. Nos termos das Base XXXIX e Base XL do decreto-lei em causa, as “*áreas de serviço serão construídas de acordo com os projetos apresentados pela Concessionária e aprovados pelo Concedente, os quais deverão contemplar e justificar todas as infraestruturas e instalações que as integram*”, “[a]s áreas de serviço a estabelecer ao longo das Auto-Estradas deverão (...) incluir (...) postos de abastecimento de combustíveis e lubrificantes” e por fim, acrescenta que “[i]ndependentemente da atribuição da exploração a Terceiras Entidades das Áreas de Serviço, nos termos da presente base, a Concessionária manterá os direitos e continuará sujeita às obrigações emergentes das presentes bases neste âmbito, responsabilizando-se perante o Concedente pelo cabal cumprimento das mesmas”.

¹⁴ Com efeito, numa das subconcessões analisadas, a proposta final de um participante continha duas propostas idênticas que apenas diferenciam na duração do contrato (10 ou 20 anos), tendo a concessionária optado pela duração mais longa (*i.e.* 20 anos).

¹⁵ Note-se que esta análise baseou-se na análise de contratos e/ou cadernos de encargos.

- **No que respeita ao modelo de remuneração das concessionárias das autoestradas (medida 12)**, da análise desenvolvida aos procedimentos no período entre 2010 e final do primeiro semestre de 2017, destaca-se que determinados aspetos das rendas variáveis não estão em linha com a recomendação da AdC de 2012.

Refira-se, em particular, a componente de renda variável associada ao volume de combustível vendido no posto, passível de constituir um custo variável e, como tal, de serem refletidos no preço final dos combustíveis pagos pelos consumidores. Com efeito, esta renda reduz os incentivos dos subconcessionários para praticar preços mais competitivos nos seus postos de combustível, já que quanto mais elevado for o volume de vendas, mais elevada será a renda a pagar ao concessionário.

A medida recomendada pela AdC em 2012 destacava a relevância de se privilegiarem rendas variáveis associadas a dimensões que, ainda que pertinentes para o risco de exploração, são exógenas para a subconcessionária e, como tal, menos suscetíveis de influenciar a sua estratégia de preços – nomeadamente os fluxos de tráfego das autoestradas.

Adicionalmente, refira-se que, segundo o IMT, também se têm verificado algumas renegociações de subconcessões ou subconcessões resultantes de procedimentos novos e que resultaram em contratos com uma componente de renda fixa mais residual.

Mais se esclarece que, no caso do procedimento lançado pela IP, a concessionária transmitiu à AdC que o lançamento e conclusão do procedimento pré-contratual e assinatura do contrato de subconcessão foi anterior às recomendações em causa.

Em suma, apesar de se ter verificado uma janela de oportunidade em 2015, sinalizada no estudo da AdC de 2012, com o final da duração dos contratos de subconcessão de alguns postos em autoestradas, de acordo com a informação submetida à AdC, nem todos foram, pelo menos até junho de 2017, sujeitos a novos procedimentos de adjudicação.

Mais se destaca que naqueles em que existiu de facto um novo procedimento, estes não verificaram todas as medidas recomendadas pela AdC, e o resultado do procedimento foi no sentido da manutenção da anterior subconcessionária.

Resumo do estágio de implementação das medidas recomendadas no 2º e 3º pacote de medidas

2º Pacote de medidas 2009	Não implementada	Em fase de implementação/ Parcialmente implementada	Implementada	Comentário
Medidas de carácter estrutural				
Medida 1				
Medida 2				
Medida 3				
Medida 4				
Medida 5				
Medida 6				
Medida 7				
Medida 8				
Medida 9				
Medida 10				
Medidas de carácter regulamentar				
Medida 11				
Medida 12				
Medida 13				
Medida 14				
Medida 15				Sem informação
Medida 16				Sem informação
Medida 17				Reiterada no 3º pacote
Medida 18				Reiterada no 3º pacote
Medidas de carácter comportamental				
Medida 19				
Medida 20				
Medida 21				Sem informação

3º Pacote de medidas 2009	Não implementada	Em fase de implementação/ Parcialmente implementada	Implementada	Comentário
Medidas de carácter estrutural				
Medida 1				
Medida 2				
Medidas de carácter regulamentar				
Medida 3				
Medida 4				
Medida 5				
Medida 6				Sem informação
Medida 7				
Medida 8				Sem informação
Medida 9				
Medida 10				
Medida 11				Sem informação
Medida 12				