

Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental

Relatório – Versão Não Confidencial



Maio 2018

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1. Introdução	10
2. Caracterização do setor dos combustíveis líquidos rodoviários e principais desenvolvimentos desde 2009.....	12
2.1. A cadeia de valor	12
2.2. O acesso às infraestruturas logísticas em Portugal.....	16
2.3. A procura de combustíveis líquidos rodoviários a nível retalhista	22
2.4. A oferta de combustíveis líquidos rodoviários a nível retalhista	24
3. Análise da evolução e formação dos preços de combustíveis líquidos rodoviários	34
3.1. A formação dos preços de venda ao público	34
3.2. Aprovisionamento dos operadores.....	42
3.3. As estratégias de preços na venda a retalho	46
3.4. Comparação internacional de preços	59
3.5. Análise das margens brutas	63
4. Recomendações: 4º Pacote de medidas	69
Anexo I – Desenvolvimentos legislativos e regulamentares pós 2012	74
Anexo II – Evolução dos volumes de vendas de combustíveis das empresas petrolíferas	77
Anexo III – Aprovisionamento de combustíveis líquidos rodoviários	78
Anexo IV – Metodologia utilizada no cálculo das margens brutas	82

Lista de Figuras

Figura 1. 4º Pacote de medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários	8
Figura 2. Pacotes de medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários	11
Figura 3. Cadeia de valor do setor dos combustíveis líquidos rodoviários	12
Figura 4. Importações nacionais de petróleo bruto, por país de origem, 2012-2016	13
Figura 5. Principais infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos em Portugal Continental	14
Figura 6. Evolução das vendas anuais e preços de venda ao público da gasolina e gasóleo rodoviário, 2009-2017.....	23
Figura 7. Número de veículos rodoviários motorizados, por combustível (gasolina e gasóleo)	24
Figura 8. Tipologia de operadores na venda a retalho de combustíveis rodoviários	25
Figura 9. Evolução do volume de vendas de gasóleo insígnias petrolíferas de combustíveis rodoviários (em m ³ e em €).....	29
Figura 10. Evolução do volume de vendas de gasolinas das insígnias petrolíferas de combustíveis rodoviários (em m ³ e em Euros).....	30
Figura 11. A formação do PVP dos combustíveis rodoviários em Portugal	35
Figura 12. Peso relativo de cada componente no PVP (em percentagem) do dia 22-02-2018 ..	40
Figura 13. Decomposição do PVP (em €/litro) do dia 22-02-2018.....	41
Figura 14. Evolução do valor dos impostos diretos no gasóleo e gasolina, 2004-2017.....	41
Figura 15. Evolução das cotações médias mensais dos futuros a 1-mês do Crude, Gasóleo e Gasolina.....	42
Figura 16. Evolução dos custos unitários de importação de crude (Brent) da Galp	43
Figura 17. Evolução do PVPR mensal do gasóleo das empresas petrolíferas, 2014-2017	50
Figura 18. Evolução do PVPR mensal da gasolina 95 das empresas petrolíferas, 2014-2017	52
Figura 19. Evolução do PVPR mensal da gasolina 98 das empresas petrolíferas, 2014-2017	52
Figura 20. Evolução dos PMVP por tipo de operador	53
Figura 21. Diferencial dos PVMP de Gasolina 95 e Gasóleo	55
Figura 22. Evolução dos PMVP por região (NUTS II)	56
Figura 23. Mapa de preços médios de 2016 por regiões (NUTS III).....	57
Figura 24. Mapas de peso das petrolíferas e densidade da rede de postos (n.º de postos/km ²) (gasolina 95 simples).....	59
Figura 25. Evolução do preço médio ponderado (€/litro), antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e UE-28	60
Figura 26. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à UE-28	61
Figura 27. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face a Espanha.....	61
Figura 28. Evolução do preço médio ponderado (€/litro), incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e UE-28	62
Figura 29. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face à UE-28	62
Figura 30. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face a Espanha.....	63
Figura 31. Evolução mensal das margens brutas da indústria, em €/litro e em %, na gasolina 95 e no gasóleo rodoviário, 2011-2017	64

Figura 32. Evolução mensal da cotação internacional de referência e do preço médio antes de impostos da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário, 2011-2017.....	65
Figura 33. Evolução mensal da cotação internacional de referência e da margem bruta percentual da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário, 2011-2017	66

Lista de Tabelas

Tabela 1. Importações nacionais de gasolina e gasóleo, 2011-2015	15
Tabela 2. Sistema de armazenamento de combustíveis líquidos e petróleo bruto em Portugal Continental, a 31/12/2016	17
Tabela 3. Principais alterações ocorridas no sistema de armazenamento de combustíveis líquidos rodoviários, em Portugal Continental, entre 2009 e 2017	19
Tabela 4. Número de postos por tipo de operador na venda a retalho, maio de 2017	25
Tabela 5. Gamas de combustível oferecido pelas empresas petrolíferas a 03/2015	27
Tabela 6. Gamas de combustível oferecido pelas empresas petrolíferas a partir de 04/2015 ..	28
Tabela 7. Volume de vendas das insígnias petrolíferas de gasóleo (em m ³)	29
Tabela 8. Volume de vendas das insígnias petrolíferas de gasolina (em m ³)	30
Tabela 9. Peso relativo de cada tipo de operador na venda a retalho, 2012-2016	32
Tabela 10. Diferenciais médios de PVPR das gamas de gasóleo, por empresa petrolífera	51
Tabela 11. Sumário estatístico dos PMVP por tipo de operador, 2016	54
Tabela 12. Evolução anual das margens brutas da indústria, em €/litro e em %, na gasolina 95 e no gasóleo rodoviário, 2011-2017	65

SUMÁRIO EXECUTIVO

A existência de um setor de combustíveis líquidos rodoviários concorrencial e eficiente é crucial para a competitividade da economia e o bem-estar das famílias portuguesas. De acordo com o Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016 do INE, a despesa em serviços de transportes e transporte pessoal¹ representa cerca de 10% da despesa total anual média dos portugueses². Dada a importância do setor dos combustíveis rodoviários, a Autoridade da Concorrência (AdC) tem contribuído ao longo dos anos com vários pareceres, estudos e recomendações de modo a promover a concorrência no setor e o bem-estar dos consumidores. Em particular, a AdC publicou um conjunto de estudos, de onde resultaram três pacotes de medidas de elevada importância para o setor.

Esta análise decorre da necessidade de avaliar o estágio de implementação das medidas recomendadas da AdC, bem como de uma solicitação do Secretário de Estado da Energia em fevereiro de 2017. Com efeito, a presente análise desenvolve uma avaliação das condições de concorrência no setor dos combustíveis líquidos rodoviários, tendo em consideração os relatórios e contributos que a AdC desenvolveu desde 2004. Merecem atenção particular: (i) a avaliação sobre a implementação das recomendações dos pacotes de medidas da AdC de 2009 e 2012³ e; (ii) a análise da evolução das margens no setor, tendo em consideração a evolução dos custos de armazenamento e dos preços a retalho.

Da análise desenvolvida conclui-se que o setor dos combustíveis líquidos rodoviários é bastante concentrado ao longo da cadeia de valor e apresenta barreiras à entrada e expansão de operadores, assim como um grau substancial de integração vertical dos principais operadores, desde a saída da refinaria até ao retalho.

O elevado grau de concentração e a existência de barreiras à entrada é particularmente preocupante nas atividades de refinação e armazenamento, já que estas influenciam de forma determinante as restantes atividades, nomeadamente o retalho. A Galp continua a ser a empresa que detém a maioria da capacidade de depósitos de importação/refinaria no país, sendo que as suas refinarias garantem quase metade da capacidade de armazenamento de combustíveis do país. A Galp, além de ser a única refinadora nacional, é ainda proprietária dos parques da Boa Nova, Tanquisado e Mitrena, e detém a maioria do capital social da Companhia Logística de Combustíveis (CLC), que lhe conferem um controlo substancial sobre a capacidade de armazenamento de combustíveis disponível a nível nacional.

Na região norte de Portugal Continental, o investimento da operadora independente⁴ Prio na expansão do Parque de Tanques, situado no Porto de Aveiro, representa um desenvolvimento importante. No entanto, o impacto deste desenvolvimento é atenuado, por exemplo, com o desmantelamento do Parque do Real, em Matosinhos.

O acesso às infraestruturas logísticas na região sul de Portugal Continental apresenta menos constrangimentos dado o maior número de alternativas no aprovisionamento de combustíveis. O grau de concentração neste estágio da cadeia de valor reduziu-se com o investimento recente da Repsol num parque de armazenamento de combustíveis, situado na

¹ Excluindo a despesa relativa à aquisição de veículos de transporte.

² INE (2017) *Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016*.

³ A análise mais aprofundada do estágio de implementação das medidas da AdC desenvolve-se no documento *Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários*.

⁴ Um operador independente trata-se, usualmente, de uma empresa que apenas se dedica à distribuição e venda a retalho de combustíveis, excluindo assim as cadeias de supermercado e as empresas petrolíferas.

zona industrial de Sines. Em 2015, com a republicação da Lei de Bases do Sistema Petrolífero Nacional, a CLC (infraestrutura de armazenamento secundário na região sul do país) ficou obrigada a permitir o acesso negociado, a todos os operadores, ao oleoduto multiproduto e ao parque de combustíveis. Esta solução, que resultou do 2º pacote de medidas da AdC de 2009, representa uma importante medida para assegurar o acesso de terceiros ao aprovisionamento de combustíveis. **No entanto, a ligação por oleoduto da refinaria da Galp ao Porto de Sines permanece incompleta, limitando a abertura a terceiros do parque da CLC.** Esta ligação permitiria que os restantes operadores importassem combustíveis por navio através do Porto de Sines e, nesse sentido, ficassem menos dependentes da Galp.

Os custos de política fiscal são a componente que maior peso relativo tem nos preços de venda ao público (PVP), representando cerca de 63% do PVP da gasolina e cerca de 56% do PVP do gasóleo⁵. Face a 2004, estes custos aumentaram cerca de 49% no gasóleo e de 30% na gasolina. Incluindo-se os impostos e os biocombustíveis, a competitividade dos preços dos combustíveis rodoviários em Portugal desce significativamente, sobretudo face a Espanha, na medida em que a carga fiscal e as metas de incorporação de biocombustível são mais pesadas em Portugal.

As margens brutas absolutas da indústria aumentaram entre o 2.º semestre de 2015 e o início de 2016. Contudo, em 2016, as margens brutas registaram uma diminuição significativa, seguida de um novo aumento no início de 2017, apesar de menos relevante que o registado em 2015. O aumento das margens em 2015 ocorre a par de uma queda acentuada da cotação internacional de referência que poderá ter sido passada de forma mais lenta nos preços de venda ao público, permitindo um aumento das margens no curto prazo. Sem prejuízo, regista-se uma relativa estabilidade das margens brutas absolutas do setor entre 2011 e 2017 e a maior volatilidade da margem percentual em resultado da variabilidade dos preços (em denominador).

Desde o segundo semestre de 2015, registou-se ainda um aumento do consumo relativo de gasóleo rodoviário de gama *premium* em detrimento da gama simples não se podendo excluir que esta evolução tenha, em certa medida, contribuído para o aumento das margens. A introdução, em abril de 2015, da obrigatoriedade de comercialização de combustíveis simples de gasóleo e gasolina 95 nos postos de abastecimento em Portugal Continental – Lei dos Combustíveis Simples – teve um impacto, quer no padrão de consumo, quer nas estratégias comerciais dos operadores retalhistas. A análise indicia que, na sequência da alteração das estratégias comerciais dos operadores, alguns consumidores que consumiam a gama tradicional de gasóleo terão passado a consumir a gama *premium*. As margens associadas à gama *premium* são, em geral, mais elevadas uma vez que o custo de aditivação tende a ser menor do que o diferencial de preços da gama *premium* face às restantes gamas.

No âmbito da avaliação sobre a implementação das recomendações dos pacotes de medidas da AdC de 2009 e 2012, importa destacar que uma parte significativa das recomendações da AdC relativas às subconcessões dos postos nas autoestradas não foram implementadas. Com efeito, persistem barreiras à entrada na venda a retalho nas autoestradas. O recurso a concursos públicos na atribuição das subconcessões de áreas de serviço nas autoestradas portajadas mantém-se infrequente, limitando a participação de outros potenciais interessados (incluindo outra tipologia de operadores⁶). Os prazos das subconcessões são longos (usualmente 20 anos), limitando a concorrência pelas subconcessões (*i.e.*, “concorrência pelo mercado”). Adicionalmente, a relevância da renda variável das subconcessões associada aos volumes

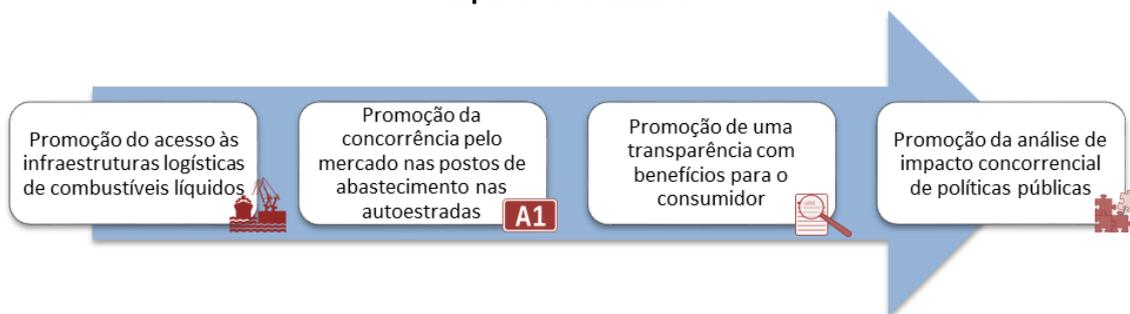
⁵ Valores relativos ao dia 22/02/2018.

⁶ Para além das empresas petrolíferas, tais como cadeias de supermercados e operadores independentes.

vendidos de combustíveis nos postos de autoestrada pode fragilizar os incentivos dos operadores para praticar preços mais competitivos ao consumidor final.

Atendendo aos constrangimentos no setor identificados pela AdC, propõe-se um conjunto de recomendações que visam promover a concorrência e ofertas mais competitivas para os consumidores – constituindo este o **4º pacote de medidas da AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários** (vide Figura 1). Algumas das recomendações são reiteradas dos pacotes de medidas anteriores.

Figura 1. 4º Pacote de medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários



Fonte: AdC.

Apresentam-se, em seguida, as recomendações, ao abrigo das competências e poderes da AdC decorrentes dos seus Estatutos e do Regime Jurídico da Concorrência.

- I. **Promoção do acesso às infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos.** A existência de condicionalismos ao nível do acesso a infraestruturas logísticas limita a capacidade de importação por parte dos operadores e como tal, o grau de concorrência no setor.

No que diz respeito ao armazenamento na região sul de Portugal Continental:

- **Recomenda-se ao Governo que proceda à aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação do oleoduto** – que une atualmente a refinaria de Sines à CLC – **ao Porto de Sines**; e
- **Recomenda-se, à Administração do Porto de Sines, o lançamento de um concurso público internacional para a construção de depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC** e que nesse concurso público, seja reservada capacidade relevante para a construção de depósitos de importação a operadores sem posição dominante ao nível dos depósitos de importação e de distribuição secundária na zona sul do país.

No que diz respeito ao armazenamento na região norte de Portugal Continental:

- **Recomenda-se, à entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários, a ponderação de medidas destinadas à promoção do acesso às infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos rodoviários na região Norte**, num contexto de avaliação do respetivo custo/benefício.

- II. **Promoção de condições de concorrência pelo mercado nas subconcessões de exploração dos postos de abastecimento nas autoestradas.** De modo a aumentar a concorrência na venda a retalho de combustíveis líquidos rodoviários nas autoestradas é importante que se garanta a concorrência pelo mercado no momento de adjudicação das subconcessões dos postos de abastecimento.

Como tal, recomenda-se ao Governo e às entidades adjudicantes de subconcessões de exploração de áreas de serviço nas autoestradas que:

- **A atribuição da subconcessão seja feita através de concurso público com ampla divulgação e não por convite direto ou negociação**, de forma a incentivar o maior número possível de participantes, aumentando assim a concorrência pelo mercado;
- **O prazo contratual da subconcessão seja reconsiderado, não se considerando adequado um prazo de 20 anos para uma área de serviço já em operação**. Esta recomendação é crucial de modo a promover uma maior contestabilidade dos postos de abastecimento nas autoestradas;
- **Os procedimentos de atribuição da subconcessão não restrinjam a possibilidade de operadores distintos para uma mesma localização** em lados opostos da autoestrada;
- **Nos concursos públicos sejam repensados e, eventualmente excluídos dos critérios de avaliação de propostas**, fatores como o “número de áreas de serviço a que concorre”.
- **Nas condições de remuneração das concessionárias, privilegiar a indexação a componente variável da renda ao fluxo de tráfego na autoestrada, em vez de a associar, por exemplo, ao volume de combustíveis vendidos nos postos**. Esta abordagem permite reconciliar a partilha de risco necessária à entrada nos postos e reduzir o potencial impacto do modelo de remuneração nas estratégias de preços ao consumidor final.

III. Promoção de uma transparência com benefícios para o consumidor a par de uma despromoção da transparência passível de fragilizar a concorrência.

Neste sentido, recomenda-se:

- **Ao Governo, o desenvolvimento de ações de publicitação do portal de preços de combustíveis da DGEG** de forma a promover a sua utilização pelos consumidores, potenciando assim os benefícios associados a uma maior transparência de informação sobre as alternativas disponíveis.
- **À entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários, que cesse a publicitação dos preços de referência**. A não inclusão da componente de retalho na publicitação dos preços de referência elimina a sua utilidade para o consumidor final, pelo que a informação torna-se apenas útil para os operadores de mercado, existindo o risco de servirem de pontos focais de colusão.

IV. Promoção da análise de impacto concorrencial de políticas públicas na área dos combustíveis. É importante que se promova uma análise de impacto concorrencial de políticas públicas de modo a garantir que a legislação é necessária, proporcional e não discriminatória.

Como tal, recomenda-se ao Governo, que pondere 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.

1. Introdução

1. O presente relatório descreve o resultado da análise desenvolvida pela Autoridade da Concorrência (AdC) ao setor dos combustíveis líquidos rodoviários⁷, em Portugal. A análise revisita o conjunto de anteriores recomendações da AdC sobre o setor e avalia o estágio de implementação das várias medidas propostas⁸. Adicionalmente, desenvolve-se uma caracterização das condições de concorrência no setor.
2. A AdC tem tido, desde 2004, um papel ativo no setor dos combustíveis, tendo contribuído com vários pareceres e estudos sobre as condições de concorrência no setor. Destas intervenções resultaram um conjunto de recomendações que visavam mitigar/resolver problemas estruturais, regulamentares e comportamentais, de forma a promover a concorrência e o bem-estar dos consumidores.
3. Desde o último estudo da AdC sobre o setor, de 2012, registaram-se alterações importantes de natureza estrutural, conjuntural e legislativa que importa contextualizar e analisar.
4. Atenta à evolução no setor desde o estudo *supra* referido, a AdC recebeu, a 4 de janeiro de 2017, uma comunicação do Secretário de Estado da Energia solicitando uma análise às margens brutas bem como a eventuais falhas de mercado no setor. A comunicação mais refere que “(...) eliminado o efeito da carga fiscal sobre os preços (ISP e IVA), o peso relativo do que poderemos designar de margem bruta⁹ tem vindo a aumentar de forma particularmente significativa, desviando-se significativamente do que vinha sendo a sua média histórica”.
5. Em aditamento à referida comunicação, o Secretário de Estado da Energia dirigiu, em 23 de fevereiro de 2017, nova comunicação à AdC, solicitando “(...) que o estudo tenha em consideração a avaliação de problemas concorrenciais no mercado de combustíveis”, requerendo para o efeito “a realização de uma auditoria global e independente ao mercado de combustíveis nos diversos escalões das respetivas cadeias de valor: aquisição de petróleo bruto, refinação, transporte, armazenamento e comercialização por grosso e a retalho que esclareça (i) a formação do preço final dos combustíveis e os lucros das petrolíferas; (ii) o diferencial de preços existentes entre as diferentes categorias (tipo e qualidade) de combustíveis vendidos nos postos de abastecimento”.
6. Para enquadramento da análise desenvolvida no presente relatório importa contextualizar o trabalho substancial desenvolvido pela AdC no setor. Refiram-se nomeadamente os seguintes relatórios:
 - i. Relatório sobre o mercado dos combustíveis em Portugal (junho de 2008)¹⁰;
 - ii. Análise aprofundada sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal (março de 2009)¹¹;
 - iii. Análise do impacto da introdução dos painéis comparativos de preços dos combustíveis nas autoestradas (julho de 2012)¹².

⁷ Ao longo do relatório, os termos “combustíveis”, “combustíveis rodoviários” e “combustíveis líquidos rodoviários” são utilizados de forma equivalente. O termo “combustíveis líquidos” inclui, para além dos combustíveis rodoviários, GPL, gasóleo colorido, gasolina para aviação, fuelóleo, nafta, entre outros.

⁸ Vide, para mais detalhe na avaliação do estado de implementação das medidas recomendadas pela AdC, AdC (2018) *Follow-up das recomendações da AdC para o Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários*

⁹ Inclui custos com logística secundária e a margem comercial.

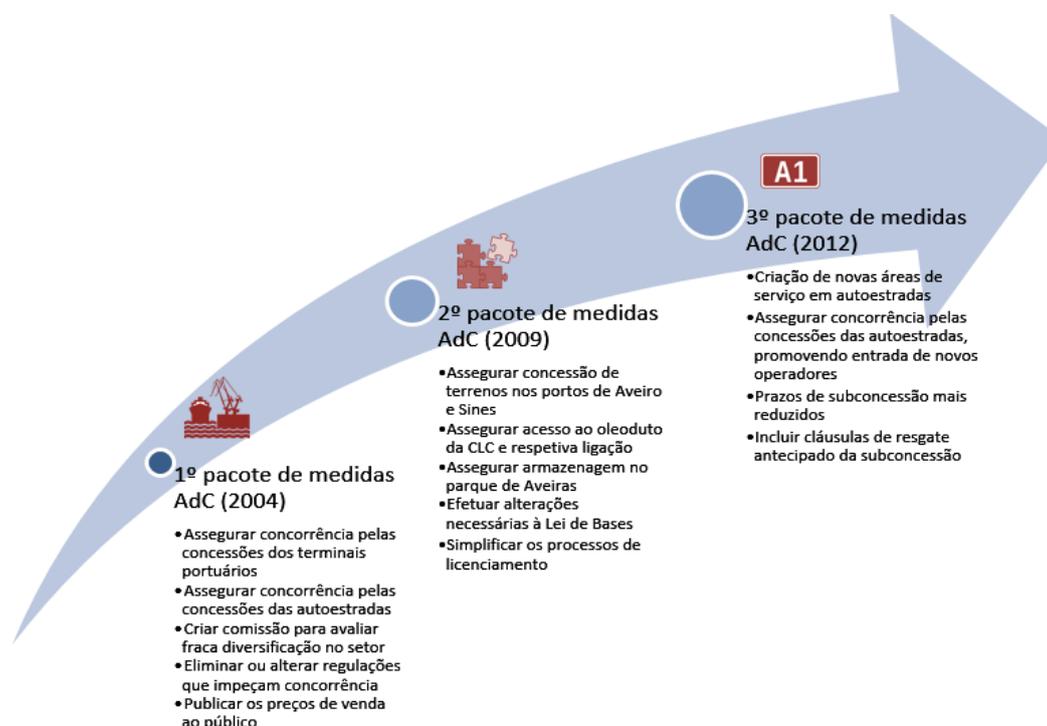
¹⁰ AdC (2008) [Relatório da Autoridade da Concorrência sobre o Mercado dos Combustíveis em Portugal](#).

¹¹ AdC (2009) [Análise Aprofundada sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal](#).

¹² AdC (2012) [Análise do impacto da introdução dos painéis de preços dos combustíveis nas auto-estradas](#).

7. Destes relatórios, conjuntamente com o papel de monitorização da AdC no setor, resultaram três pacotes de medidas (*vide* Figura 2).

Figura 2. Pacotes de medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários



Fonte: AdC.

8. Ainda que a solicitação do Secretário de Estado de Energia não incluisse uma avaliação do estágio de implementação de medidas anteriores, a AdC entendeu necessária esta análise por ser crucial para melhor compreender as atuais condições de concorrência no setor e os seus determinantes.
9. Algumas das medidas ilustradas na Figura 2 foram subseqüentemente implementadas, com impacto substancial no setor. Refira-se, a título de exemplo, que no 1º pacote de medidas de 2004, a AdC propôs uma alteração da Portaria nº 131/2002, de 9 de fevereiro, no sentido de serem eliminadas todas as disposições que restringiam a concorrência ao inviabilizar o acesso ao mercado de certas categorias de operadores, e em particular, as grandes superfícies comerciais. Esta recomendação visava promover a entrada de novos operadores na venda a retalho de combustíveis rodoviários, e como tal, a concorrência no setor. Esta recomendação foi implementada em abril de 2005 através da Portaria nº 362/2005, de 4 de abril, e foi um elemento crucial na entrada e expansão das cadeias de supermercados no setor.
10. Contudo, várias medidas recomendadas pela AdC não foram implementadas. Neste sentido, a análise desenvolvida avalia o estágio de implementação dos três pacotes de medidas da AdC. Esta avaliação implicou a recolha de elementos de diversas entidades¹³. A análise mais aprofundada do estágio de implementação das medidas da AdC desenvolve-

¹³ Esta informação foi recolhida através de pedidos de elementos enviados pela AdC em fevereiro de 2017 à Administração do Porto de Sines e do Algarve, Administração do Porto de Aveiro, Companhia Logística dos Combustíveis, Infraestruturas de Portugal, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Brisa, Norscut e Ascendi, tendo a última resposta sido recebida em maio de 2017.

se no documento *Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários*.

11. Mais se desenvolve no presente relatório uma análise concorrencial do setor ao longo de toda a cadeia de valor. Desenvolve-se, nomeadamente, uma caracterização do setor e dos principais desenvolvimentos desde o último estudo da AdC e uma análise às condições de concorrência no setor. Proceda-se, ainda, a uma análise da evolução dos custos de aprovisionamento, dos preços de venda ao público e das margens brutas da indústria.
12. Por fim, o estudo apresenta o 4º pacote de medidas recomendadas pela AdC para o setor, que visa promover as condições de concorrência ao longo da cadeia de valor.

2. Caracterização do setor dos combustíveis líquidos rodoviários e principais desenvolvimentos desde 2009

13. No presente capítulo desenvolve-se uma breve caracterização da cadeia de valor dos combustíveis líquidos rodoviários¹⁴. Analisam-se, em particular, o acesso às infraestruturas logísticas e a venda a retalho, atendendo às significativas alterações que, desde 2009, ocorreram nestes segmentos.

2.1. A cadeia de valor

14. A atividade petrolífera é caracterizada pelas atividades a montante e as atividades a jusante (*vide* Figura 3). As atividades a montante incluem a exploração, produção e transporte de petróleo bruto. As atividades a jusante englobam a refinação do petróleo bruto, transporte e armazenamento primário, venda grossista de combustíveis, transporte e armazenamento secundário e venda retalhista de combustíveis.

Figura 3. Cadeia de valor do setor dos combustíveis líquidos rodoviários

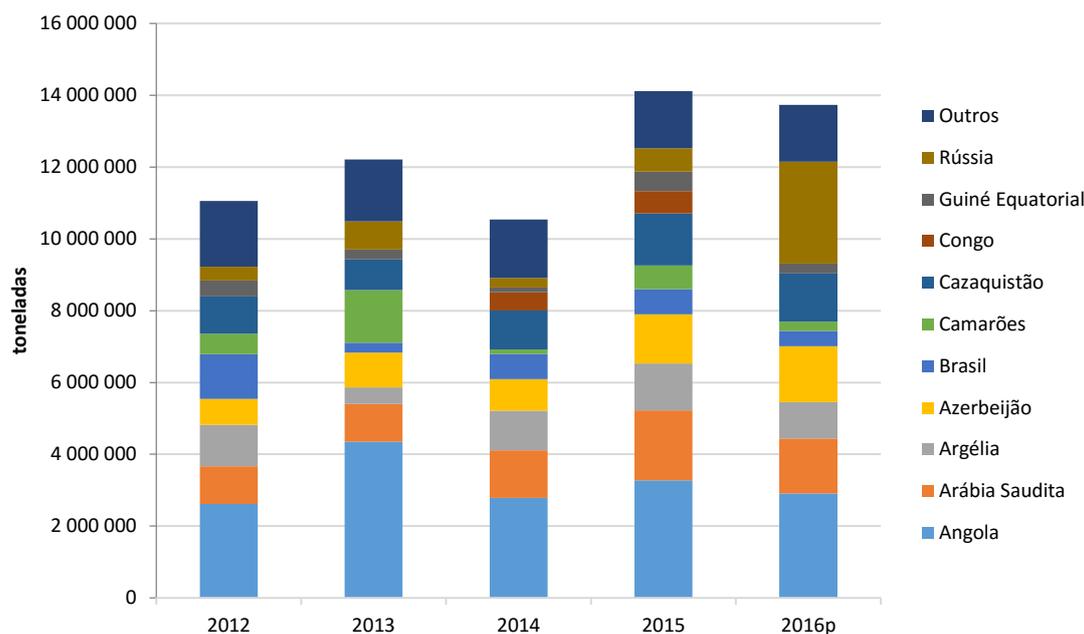


Fonte: AdC.

15. Em Portugal, não existe produção de petróleo e, nesse sentido, a procura nacional de petróleo bruto satisfaz-se com recurso a importações para posterior refinação e transformação em produtos derivados, como sejam as gasolinas, gasóleo, GPL ou fuelóleo, entre outros.
16. Relativamente a importações de petróleo, em 2016, o setor nacional importou cerca de 13,7 milhões de toneladas de petróleo bruto. O ano de 2014 foi caracterizado por uma redução das importações de petróleo de 14% face a 2013, enquanto, em 2015, se verificou um aumento das importações de petróleo de 34% face a 2014. Em 2016, as importações provenientes de Angola e Rússia asseguraram cerca de 40% dos fornecimentos de petróleo bruto ao setor nacional (*vide* Figura 4).

¹⁴ Para uma caracterização mais detalhada deste setor, *vide* AdC (2009) [Análise Aprofundada sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal](#).

Figura 4. Importações nacionais de petróleo bruto, por país de origem, 2012-2016



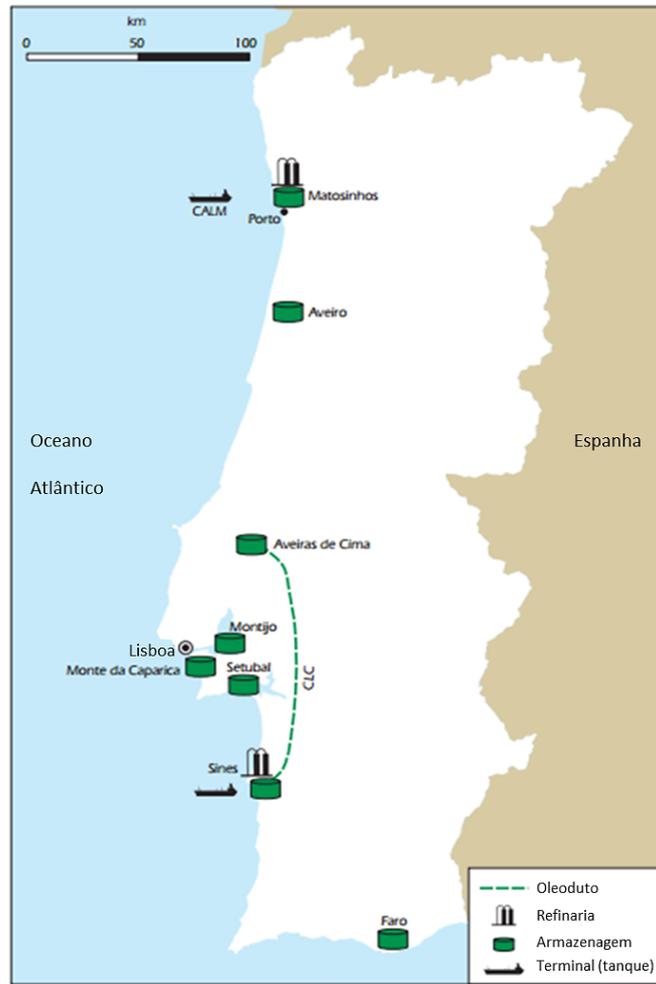
Nota: Os valores relativos a 2016 são provisórios.

Fonte: DGEG - Tratamento AdC.

17. Após a importação de petróleo bruto, este necessita de ser processado em unidades industriais (refinarias) para obtenção de derivados, que incluem os combustíveis rodoviários. As atividades de refinação e importação de combustíveis enquadram-se nas vendas à saída da refinaria (usualmente denominadas por *ex-refinery*). Estas vendas constituem um primeiro nível de distribuição e consistem na venda de elevados volumes de produtos derivados à saída da refinaria a grossistas, retalhistas e *traders* de grande dimensão.
18. Em Portugal, as vendas *ex-refinery* podem resultar, quer das vendas das refinarias nacionais, quer de refinarias internacionais, sendo que neste último caso, dão origem a importações de combustíveis rodoviários.
19. Em termos de refinação, as duas únicas refinarias, localizadas em Sines e Leça de Palmeira (Matosinhos), pertencem à empresa petrolífera Galp. Estas duas refinarias têm uma capacidade conjunta de refinação de 330 mil barris de crude por dia¹⁵. A Figura 5 mostra a localização das refinarias em Portugal Continental.

¹⁵ Informação obtida no sítio de internet da Galp, <https://www.galp.com/pt/sobre-nos/o-que-fazemos/refinacao-distribuicao/aprovisionamento-refinacao-e-logistica>, acedida em 19/04/2018.

Figura 5. Principais infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos em Portugal Continental



Fonte: Adaptação da Figura 8.5 em IEA (2016) *Energy Policies for IEA Countries, Portugal*.

20. A Tabela 1 mostra a evolução das importações nacionais de gasolina e gasóleo em comparação com as importações de petróleo bruto. É possível observar que o peso relativo das importações de crude é significativamente superior às importações de produtos derivados¹⁶. Isto poderá ser explicado, por um lado, pelo facto de o crude ser utilizado para produzir um conjunto vasto de produtos derivados de petróleo para além dos combustíveis líquidos rodoviários¹⁷ e, por outro lado, pelo projeto de conversão das duas refinarias, concluído em 2012, que permitiu à Galp aumentar a produção anual de gasóleo e, conseqüentemente, reduzir o volume de importações desse combustível líquido.

¹⁶ Em termos de importações de gasolina e gasóleo rodoviário, em 2015, o setor petrolífero nacional importou cerca de 137 mil toneladas de gasolina e cerca de 782 mil toneladas de gasóleo (*vide* Tabela 1).

¹⁷ Entre outros, GPL, gasóleo colorido, gasolina para aviação, fuelóleo ou nafta.

Tabela 1. Importações nacionais de gasolina e gasóleo, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Importações (toneladas)					
Gasolina	190 149	159 535	102 280	154 161	136 790
Gasóleo	1 350 511	889 938	577 716	698 284	782 261
Petróleo bruto	10 343 605	11 058 120	12 208 572	10 543 217	14 112 022
Taxa de variação em relação ao ano anterior					
Gasolina		-16%	-36%	51%	-11%
Gasóleo		-34%	-35%	21%	12%
Petróleo bruto		-7%	-10%	14%	-34%
Peso relativo de Espanha nas importações					
Gasolina	83%	100%	100%	86%	81%
Gasóleo	72%	83%	100%	91%	90%

Nota 1: A gasolina inclui gasolina IO95 e gasolina IO98. O gasóleo inclui gasóleo rodoviário e gasóleo colorido ou marcado (agrícola e para aquecimento).

Fonte: DGE - Tratamento AdC.

21. Adicionalmente, é possível observar que Espanha tem sido o principal país de origem das importações destes combustíveis (*vide* Tabela 1). Tal deve-se, em grande parte, à estratégia de atuação dos operadores BP, Repsol e Cepsa que se encontram presentes tanto em Portugal como em Espanha e que garantem parte do seu aprovisionamento através de importações, quer por via das suas refinarias em Espanha, quer por via da rede logística da Companhia Logística de Hidrocarbonetos CLH, S.A. (CLH)¹⁸.
22. Após a refinação ou a importação, os combustíveis passam ainda por diversas fases da cadeia de valor até chegar ao cliente final. Em particular, estes produtos necessitam de ser armazenados e transportados até aos pontos de venda.
23. O primeiro nível de armazenamento é garantido pelos depósitos de importação/refinarias. Estes depósitos estão ligados a meios de transporte de grandes volumes que permitem encaminhar os produtos refinados para depósitos de distribuição ou para os postos de abastecimento.
24. Em Portugal, estes transportes englobam oleodutos e navios tanque de grande dimensão. A refinaria de Sines encontra-se ligada por oleoduto ao Porto de Sines e a de Leça de Palmeira encontra-se ligada por oleoduto ao Porto de Leixões. No caso de Sines, os depósitos de importação/refinaria estão ligados por oleoduto (multiproduto) de grande extensão a depósitos de distribuição localizados em Aveiras de Cima, no distrito de Lisboa, ambos propriedade da Companhia Logística de Combustíveis (CLC).
25. Os produtos são seguidamente vendidos a partir de depósitos de distribuição, de dimensão mais reduzida do que a dos depósitos de importação, que permitem um armazenamento na proximidade dos pontos de venda a retalho para os quais os produtos são transportados por camiões cisterna. No entanto, as refinarias e os depósitos de importação podem também servir para o abastecimento local, isto é, para o abastecimento das estações de serviço localizadas na sua área de influência direta.
26. Para além das vendas *ex-refinery*, alguns operadores de grande dimensão que adquirem volumes elevados de produtos de derivados revendem por grosso parte das suas compras a outros operadores retalhistas e a grandes clientes industriais. Estas vendas são conhecidas por vendas grossistas. De forma geral, os clientes de venda por grosso não dispõem de depósitos de armazenamento secundário, abastecendo camiões cisterna junto do armazenamento dos seus fornecedores.

¹⁸ A CLH é a principal empresa de transporte e armazenamento de produtos petrolíferos de Espanha.

27. Por fim, a venda a retalho de gasolina e gasóleo compreende as vendas em toda a rede de postos de abastecimento a consumidores finais destes combustíveis.

2.2. O acesso às infraestruturas logísticas em Portugal

28. As infraestruturas de armazenamento são elementos fundamentais na determinação das condições de concorrência no setor, desde logo porque delas depende o acesso às importações, mas também porque estabelecem a conexão entre os vários mercados da cadeia de valor - *ex-refinery*, grossistas e retalhistas.
29. Neste sentido, a venda a retalho encontra-se estritamente dependente do acesso a uma infraestrutura logística, que permita aos retalhistas escolher a opção mais competitiva para abastecer a sua carteira de clientes:
- i. Aceder diretamente ao mercado internacional, através de importações por navio;
 - ii. Abastecer junto das refinarias nacionais (através de compras *ex-refinery* à Galp);
ou
 - iii. Recorrer ao mercado grossista, através de compras às distribuidoras (empresas petrolíferas e outras independentes com capacidade de armazenamento, como sejam a Prio ou a OZ Energia).
30. A Tabela 2 ilustra o sistema de armazenamento em Portugal Continental. Este sistema tem uma capacidade máxima de armazenamento de cerca de 1,96 milhões de m³ de gasolinas e gasóleo rodoviários e de 1,86 milhões m³ de petróleo bruto (crude). A taxa de cobertura do armazenamento face à procura de combustíveis de 2016 foi aproximadamente 44%¹⁹.

¹⁹ A informação relativa à procura de combustíveis foi retirado do sítio de internet da DGEG. Esta informação diz respeito às vendas de gasolinas (que engloba gasolina simples IO95 e IO98, gasolinas especiais, gasolinas aditivadas, super e normal), gasóleo (que engloba gasóleo rodoviário, diesel oil e biodiesel) em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

Tabela 2. Sistema de armazenamento de combustíveis líquidos e petróleo bruto em Portugal Continental, a 31/12/2016

Região	Localização	Instalação	Tipologia	Operação	Propriedade	Capacidade Máxima [m ³]		
						Combustíveis Líquidos	Petróleo bruto	Total
Norte	Porto	Refinaria de Leça da Palmeira	Primário	Galp	Galp	245.139	602.198	847.337
		Parque de Leixões	Primário	Cepsa	Cepsa	8.355	-	8.355
		Parque da Boa Nova	Primário	[Confidencial – segredo de negócio]	Galp	49.271	-	49.271
	Aveiro	Parque de Aveiro ⁽¹⁾	Primário	Prio e Repsol	Prio	67.900	-	67.900
Sul	Aveiras de Cima	Parque da CLC ⁽²⁾	Secundário	Galp, BP, Repsol e aberto a terceiros	Galp, BP e Repsol	315.000	-	315.000
	Lisboa	Parque da Trafaria	Primário	OZ Energia	OZ Energia	29.500	-	29.500
		Parque da Banática	Secundário	Repsol	Repsol	60.709	-	60.709
		Parque da POL NATO	Primário	Marinha de Guerra Portuguesa	Marinha de Guerra Portuguesa	122.128	-	122.128
	Setúbal	Parque da Tanquiapor	Primário	BP e Cepsa	LBC - Tanquiapor	113.796	-	113.796
		Parque da Tanquisado	Primário	Galp	Galp	114.040	-	114.040
		Parque da Mitrena	Primário	Galp	Galp	87.180	-	87.180
	Sines	Refinaria de Sines	Primário	Galp	Galp	651.200	1.257.180	1.908.380
		Parque de Sines ⁽³⁾	Primário	Repsol	Repsol	100.000	-	100.000
Total (m³)						1 964 218	1.859.378	3.823.596

Notas:

⁽¹⁾ Apesar do projeto de expansão ter iniciado no final de 2016, a capacidade máxima (67.900 m³) não incorpora a capacidade de armazenamento adicional daí decorrente (20.000 m³).

⁽²⁾ A CLC é detida conjuntamente pela Galp (65%), BP (15%), Repsol (15%) e Rubis (5%). Em 2015, a CLC foi declarada de interesse público, por via do Decreto-Lei n.º 244/2015, abrindo o acesso a terceiros.

⁽³⁾ A capacidade máxima relativa ao Parque de Sines, propriedade da Repsol, foi obtida no sítio de internet da Apetro. Fonte: ENMC, Funcionamento do Mercado de Combustíveis - Parecer do Conselho Nacional para os Combustíveis, março de 2016 – Tratamento e adaptação AdC.

31. As três maiores empresas petrolíferas tradicionais (Galp, BP e Repsol) detêm mais de 90% da capacidade total de armazenamento instalada em Portugal Continental, sendo que cerca de 75% dessa capacidade está localizada na região sul do país.
32. Em particular, as duas refinarias da Galp garantem quase metade da capacidade de armazenamento de combustíveis líquidos do país. A Galp é ainda proprietária do parque da Boa Nova, na região norte do país, e dos parques da CLC (65%), Tanquisado e Mitrena, na região sul do território nacional, que lhe conferem mais de 2/3 da totalidade da capacidade disponível para armazenamento de combustíveis líquidos. A segunda operadora com maior quota neste segmento é a Repsol, com cerca de 11% da capacidade de armazenamento a nível nacional²⁰.

²⁰ Para efeitos do cálculo da quota das operadoras no armazenamento de combustíveis líquidos consideraram-se apenas as instalações cuja propriedade pertence às próprias (total ou parcialmente). Assim, os depósitos de

33. O armazenamento primário, constituído pelos depósitos de importação/refinarias, configura cerca de 80% da totalidade dos ativos de armazenamento de combustíveis líquidos em território nacional. Os depósitos de importação permitem a importação de combustíveis rodoviários em navios de dimensão (entre 30 mil e 50 mil toneladas) e encontram-se ligados por oleodutos dedicados (ou de curta distância) aos terminais de granéis líquidos, localizados nos portos marítimos.
34. Na medida em que não existe substituíbilidade entre os depósitos de importação e os restantes depósitos, o armazenamento primário é fundamental para o acesso dos operadores a importações competitivas de combustíveis²¹, como alternativa ao abastecimento junto da Galp. Acresce que esta infraestrutura envolve economias de escala consideráveis, o que significa que quanto maior o volume de combustíveis armazenado, menor será o custo de armazenamento unitário (dados os custos fixos envolvidos). Pela sua proximidade aos centros de consumo, alguns depósitos de importação são utilizados para abastecer diretamente os postos situados na sua área de influência.
35. O armazenamento secundário, constituído pelos depósitos de distribuição, pode ser utilizado quando não é possível aceder ao armazenamento primário, ainda que com custos mais elevados. Neste caso, os combustíveis rodoviários são transportados por oleoduto, por navios-tanque de menor dimensão ou por camiões cisterna para os depósitos de distribuição²².
36. A mais importante infraestrutura de armazenamento secundário é o parque da CLC, em Aveiras de Cima, que dispõe de uma capacidade máxima de 315 mil m³²³. A CLC é ainda proprietária de um oleoduto multiproduto que liga este parque à refinaria da Galp, em Sines. É principalmente a partir deste parque que é abastecida toda a zona centro do país, incluindo a área metropolitana de Lisboa e o aeroporto Humberto Delgado. Esta instalação tem um papel fundamental para a distribuição de combustíveis e outros produtos petrolíferos em Portugal.
37. Importa referir que, em 2015, com a republicação da Lei de Bases do Sistema Petrolífero Nacional, a CLC ficou obrigada a permitir o acesso a todos os operadores, ao oleoduto multiproduto e ao parque de combustíveis. Esta solução resultou do 2º pacote de medidas da AdC de 2009 como importante medida para assegurar o acesso a terceiros do aprovisionamento de combustíveis. No entanto, a ligação por oleoduto da refinaria da Galp ao Porto de Sines permanece incompleta, limitando a abertura a terceiros do parque da CLC. 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.

Principais desenvolvimentos no armazenamento de combustíveis líquidos rodoviários

38. Desde o 2º pacote de medidas da AdC para o setor dos combustíveis, de 2009, ocorreram importantes alterações estruturais no sistema nacional de armazenamento de combustíveis. Algumas destas alterações resultam do conjunto de pacotes de medidas recomendadas pela AdC que visavam mitigar os problemas de carácter estrutural identificados no acesso às grandes instalações logísticas, nomeadamente os existentes

armazenamento detidas pela Prio (Parque de Aveiro) e pela LBC-Tanquipor (Parque da Tanquipor) não foram considerados nas quotas da Repsol, BP e Cepsa.

²¹ Vide AdC (2009) Análise profunda sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal, capítulo 6.3.2.2.3.

²² Outra das funções dos depósitos de distribuição prende-se com a necessidade de constituição obrigatória de reservas de segurança e estratégicas.

²³ À data da publicação do presente relatório.

entre o Porto de Sines e a CLC (*vide* documento sobre o *follow-up* das recomendações da AdC²⁴).

39. A Tabela 3 identifica as principais alterações estruturais ocorridas ao nível das infraestruturas de armazenamento em Portugal Continental, entre 2009 e 2017, com impacto no acesso às infraestruturas logísticas no setor.

Tabela 3. Principais alterações ocorridas no sistema de armazenamento de combustíveis líquidos rodoviários, em Portugal Continental, entre 2009 e 2017

Data	Evento
2011	Encerramento do Parque de Porto Brandão, em Lisboa
2011	Criação da Prio – Parque de Tanques, S.A., detentora da instalação e operação logística de combustíveis líquidos e GPL (Porto de Aveiro)
2012	[Confidencial – segredo de negócio]
2012	Conclusão do processo de conversão das refinarias de Leça da Palmeira e de Sines
2014	Início do desmantelamento do Parque de armazenamento do Real, em Matosinhos
2015	CLC foi declarada instalação de interesse público. Esta solução resultou do 2º pacote de medidas de 2009 recomendadas pela AdC de 2009 que visava assegurar o acesso a terceiros do aprovisionamento de combustíveis.
2016	Investimento da Repsol num depósito de armazenamento de gasóleo, em Sines
2016	Projeto de expansão do Parque de Tanques da Prio, situado no Porto de Aveiro

Fonte: ENMC, Funcionamento do Mercado de Combustíveis - Parecer do Conselho Nacional para os Combustíveis, março de 2016 – Tratamento e adaptação AdC.

40. Em 2011, o parque de Porto Brandão (Lisboa) foi encerrado. Esta infraestrutura permitia à Galp receber navios (de pequena dimensão) e armazenar combustíveis (essencialmente gasóleo), embora com uma capacidade reduzida (cerca de 30 mil m³).
41. Ainda nesse ano, regista-se a criação da Prio – Parque de Tanques. Esta entidade, que surgiu da cisão da Prio Energy, ficou com a propriedade e operação logística do parque de armazenamento de combustíveis líquidos (gasolinas, gasóleos e biodiesel) e de GPL, localizado no Porto de Aveiro²⁵. O Parque de Tanques da Prio encontra-se ligado, por oleoduto dedicado, ao Terminal de Granéis Líquidos do Porto de Aveiro, permitindo a receção e a expedição de combustíveis por navio.
42. A conclusão do processo de conversão das refinarias de Sines e de Leça da Palmeira, no final de 2012, permitiu à Galp ajustar o perfil de produção às necessidades do mercado ibérico, aumentando a produção anual de gasóleo e diminuindo a produção de fuelóleo. A reconfiguração processual do aparelho refinador da Galp permite reduzir as importações de gasóleo, naftas²⁶ e propano.
43. O desmantelamento do parque de armazenamento do Parque do Real, em Matosinhos, iniciado em 2014, pelas suas características, constituiu uma importante alteração no sistema de armazenamento nacional. Refira-se que este parque era detido, conjuntamente, pela Galp ([Confidencial – segredo de negócio]), BP ([Confidencial – segredo de negócio]) e Repsol ([Confidencial – segredo de negócio]) e encontrava-se

²⁴ AdC (2018) *Follow-up das recomendações da AdC para o Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários*.

²⁵ [Confidencial – segredo de negócio].

²⁶ A nafta é um derivado de petróleo utilizado principalmente como matéria-prima na indústria petroquímica.

ligado, por oleoduto dedicado, à refinaria de Leça da Palmeira e, através deste, ao terminal petrolífero de Leixões, concessionado à Galp.

44. A capacidade (máxima) de armazenamento do Parque do Real (cerca de 95 mil m³)²⁷ conferia-lhe a segunda posição entre os maiores parques da região norte do país, apenas suplantado pela refinaria de Leça da Palmeira. Este parque era aliás a principal alternativa, em território nacional, para a importação de combustíveis por navio – tanto líquidos como GPL – de dimensões relevantes (mais de 30 mil toneladas), de forma independente da refinadora nacional.
45. As próprias petrolíferas reconheceram, na altura, a inexistência de alternativas economicamente viáveis e elevadas barreiras à entrada para o desenvolvimento de capacidade de armazenamento de produtos petrolíferos na região norte do país.
46. Com o desmantelamento do Parque do Real, a Galp reforçou a sua posição no estágio do armazenamento de combustíveis. Com efeito, em termos relativos, a sua capacidade de armazenamento na região norte do país passou de 73,6%²⁸ para 79,4%²⁹, embora em termos absolutos tenha registado uma redução na sua capacidade de armazenamento (de 343 mil para 294 mil m³).
47. Acresce que o desaparecimento desta importante alternativa logística, pelo impacto potencial na continuidade de abastecimento da região norte do país, desencadeou uma outra alteração estrutural no sistema de armazenamento nacional. **[Confidencial – segredo de negócio]**.
48. Nesse contexto, em **[Confidencial – segredo de negócio]**.
49. **[Confidencial – segredo de negócio]**.
50. **[Confidencial – segredo de negócio]**:
51. **[Confidencial – segredo de negócio]**.
52. A publicação da já referida nova Lei de Bases do SPN, que declarou as instalações logísticas da CLC como sendo de interesse público³⁰ pretendia contestar a posição da GALP neste estágio da cadeia de valor, abrindo a terceiros o maior parque de armazenamento secundário do país.
53. Com este diploma, a CLC ficou obrigada a permitir o acesso, de todos os operadores (e não apenas às empresas acionistas), ao oleoduto multiproduto assim como ao parque de combustíveis, através de uma solução negociada e com base em condições técnicas e económicas objetivas, transparentes e não discriminatórias.
54. As condições gerais de natureza técnica e comercial segundo as quais se deve processar o acesso às grandes instalações petrolíferas declaradas de interesse público foram publicadas pela ENMC, em Regulamento, no final de 2016³¹.
55. De notar que esta solução vinha a ser defendida pela AdC, tendo sido objeto de uma análise aprofundada no Estudo de 2009, do qual resultaram várias recomendações³².

²⁷ Fonte: ENMC, Funcionamento do Mercado de Combustíveis - Parecer do Conselho Nacional para os Combustíveis, março de 2016.

²⁸ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

²⁹ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

³⁰ Por força do n.º 5 do artigo 34.º-A do Decreto-Lei n.º 244/2015, de 19 de Outubro.

³¹ Regulamento n.º 1094/2016, de 14 de dezembro.

³² Vide AdC (2018) *Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o Setor dos Combustíveis Rodoviários*, para uma análise mais detalhada sobre o estágio de implementação das recomendações.

56. Sem prejuízo, será importante notar que a abertura a terceiros das instalações logísticas da CLC, *per se*, não resolverá o problema estrutural identificado pela AdC, na medida em que o oleoduto multiproduto da CLC termina na Refinaria da Galp.
57. Com efeito, sem a ligação entre a Refinaria da Galp e o Porto de Sines (faltam cerca de 8 km), o acesso de forma independente a importações de combustíveis por navio (de grande dimensão) terceiros operadores (que não as petrolíferas tradicionais) continuará a estar limitado.
58. Refira-se que o Governo sinalizou a intenção de, ainda durante o ano de 2017, proceder à avaliação e aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação do oleoduto — que une atualmente a refinaria de Sines ao armazenamento de Aveiras — ao Porto de Sines³³.
59. No final de 2016, assinalam-se duas alterações estruturais relevantes para o sistema de armazenamento de combustíveis líquidos do país.
60. A primeira está associada ao investimento da Prio na expansão do Parque de Tanques, situado no Porto de Aveiro³⁴. Este projeto de expansão, cuja conclusão está prevista para o primeiro semestre de 2019, prevê o aumento da capacidade de armazenamento do parque de combustíveis líquidos (gasolinas, gasóleos e biodiesel) em cerca de 20 mil m³.
61. Refira-se que a Prio já havia recuperado, em meados de 2015, o remanescente da capacidade de armazenamento de combustíveis do Parque de Tanques, operada pela BP. A partir desse momento, a Prio passou a fazer a gestão integrada da capacidade de armazenamento do Parque de Tanques, à semelhança de um Operador Logístico, disponibilizando este espaço a outros operadores, mediante o pagamento de uma tarifa logística. **[Confidencial – segredo de negócio]**³⁵.
62. O alargamento do Parque de Tanques de Aveiro permitirá à Prio aumentar a sua capacidade de operação na região norte do país, reduzindo a sua dependência face às empresas petrolíferas tradicionais. Nota-se, contudo, que tal situação não se estenderá à região sul do país, onde a Prio não detém infraestruturas de armazenamento próprias e/ou contratadas.
63. A outra alteração encontra-se relacionada com o investimento da Repsol³⁶ num parque de armazenamento de combustíveis (especificamente gasóleo), localizado na zona industrial de Sines, junto à sua fábrica petroquímica.
64. Este parque de armazenamento, que tem ligação direta por oleoduto dedicado ao Porto de Sines, permite a importação competitiva de combustíveis em navios de grande volume (de 30 a 50 mil toneladas), reduzindo-se, como tal, a dependência da Repsol face ao operador histórico, para o fornecimento de gasóleo rodoviário.
65. Por outro lado, ao estar igualmente ligado à CLC, em Aveiras de Cima, será possível à Repsol transportar esse gasóleo diretamente para o parque de armazenamento secundário mais relevante do país, servindo dessa forma a mais importante área de consumo de combustíveis rodoviários, o litoral centro.

³³ Conforme artigo 177.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

³⁴ Vide a notícia no sítio de internet da Prio de 17/05/2018, <https://www.prioenergy.com/o-parque-de-tanques-da-prio-vai-crescer/>, acedido em 24/05/2018.

³⁵ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

³⁶ Vide <https://www.apetro.pt/noticias-das-associadas/repso-inaugura-parque-de-armazenagem-de-combustiveis-em-sines/546>, acedido em 19/04/2018.

66. Em suma, os últimos anos registaram importantes alterações ao nível do sistema de armazenamento de combustíveis rodoviários, com impactos ao nível da estrutura de mercado:

- i. Na região norte do país, o desmantelamento do parque do Real, em Matosinhos, reforçou a posição da Galp no estágio do armazenamento de combustíveis rodoviários na região. Esta posição resultou também reforçada pelo **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Embora o recente investimento da Prio na expansão do seu Parque de Tanques, em Aveiro, possa ser passível de contestar, de certa forma, a posição do operador histórico na região norte do país, as condições particulares do Porto de Aveiro podem limitar a sua utilização enquanto verdadeira alternativa ao Porto de Leixões³⁷.

A Galp detinha, em 2011, 73,6% da capacidade total de armazenamento de combustíveis líquidos na região Norte, passando para 79,4% no final de 2016.

- ii. A declaração de interesse público da CLC, em 2015, constituiu um importante passo na mitigação de uma das principais barreiras à entrada identificadas pela AdC no acesso às grandes infraestruturas logísticas. Contudo, o seu impacto está, de certa forma, condicionado pela construção do *last mile* que ligue a refinaria da Galp ao Porto de Sines. Esta construção esteve sinalizada para 2017, e mantém-se prevista na proposta de Lei 99/XIII relativa ao plano estratégico para 2018.
- iii. Na região sul do país, o recente investimento da Repsol na construção do Parque de Sines alterou a estrutura de mercado ao nível das grandes instalações logísticas nesta região.

Acresce que esta região do país dispõe de alternativas viáveis, embora eventualmente incompletas, às instalações logísticas da Galp, como sejam os terminais e parques da Trafaria, Banática e LBC-Tanquapor.

A Galp detinha, em 2011, 71,9% da capacidade total de armazenamento de combustíveis líquidos no país, passando para 68,8%, no final de 2016.

2.3. A procura de combustíveis líquidos rodoviários a nível retalhista

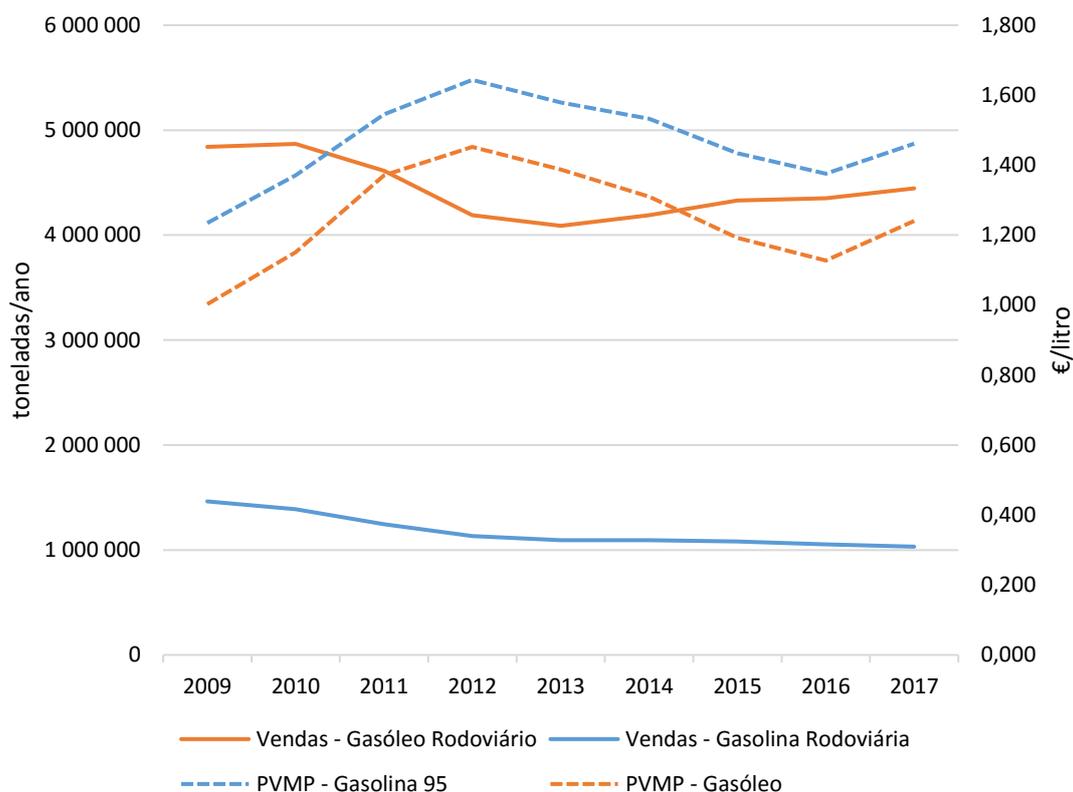
67. A procura de combustíveis a nível retalhista é formada por um grande número de automobilistas individuais. A procura caracteriza-se pela sua reduzida sensibilidade ao preço (procura relativamente inelástica)³⁸ e as escolhas dos consumidores incorporam os custos de deslocação e a disponibilidade de tempo.

68. Conforme resulta da Figura 6, a procura agregada de gasolina e gasóleo no retalho decresceu até 2013, verificando-se um ligeiro crescimento na procura agregada de gasóleo até ao final de 2016. A figura mostra ainda a evolução do preço médio de venda ao público (PMVP) de gasolina 95 e gasóleo, tendo-se registado um aumento dos PMVP até 2012, seguido de um decréscimo a partir de 2012 até 2016.

³⁷ A este respeito, v.g. parágrafos 158-159.

³⁸ Vide AdC (2009) [Análise Aprofundada sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal](#), p. 247.

Figura 6. Evolução das vendas anuais e preços de venda ao público da gasolina e gasóleo rodoviário, 2009-2017

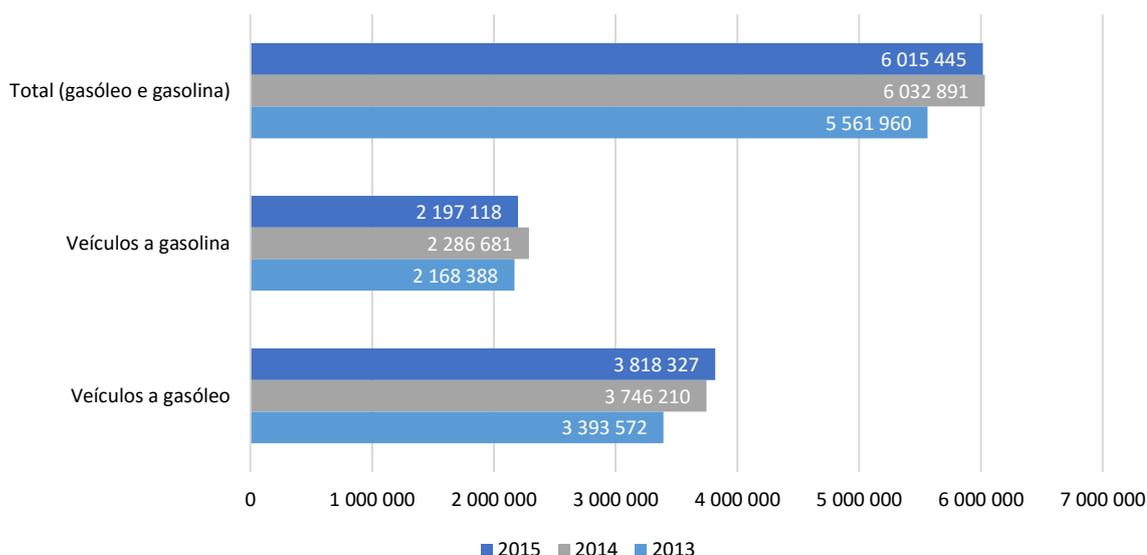


Nota: As vendas de gasolina englobam gasolina 95 e 98.

Fonte: Dados de vendas da DGEG e dados de preços da Comissão Europeia – Tratamento AdC.

69. A procura agregada de gasóleo é significativamente mais elevada do que a de gasolina rodoviária, sendo que representava, em 2017, cerca de 81% da procura agregada (gasóleo e gasolina rodoviária). Este peso significativo do gasóleo está associado a um parque automóvel nacional cada vez mais constituído por veículos movidos a gasóleo, como se observa na Figura 7. A preferência por veículos movidos a gasóleo deverá relacionar-se, mesmo que parcialmente, com o diferencial de preços entre a gasolina e o gasóleo.

Figura 7. Número de veículos rodoviários motorizados, por combustível (gasolina e gasóleo)



Nota: Parque de veículos rodoviários com exclusão de ciclomotores, motocicletas e tratores agrícolas e exclusão de veículos conduzidos a combustíveis GPL auto e outros que não sejam gasolina e/ou gasóleo. Os veículos incluídos estão presumivelmente em circulação, ou seja, compareceram a pelo menos uma das duas últimas inspeções obrigatórias. Fonte: Dados do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) – Tratamento AdC.

2.4. A oferta de combustíveis líquidos rodoviários a nível retalhista

70. Do lado da oferta, a venda a retalho de gasolina e gasóleo rodoviário compreende as vendas em postos de abastecimento a consumidores finais.

71. Neste segmento, operam três tipos de operadores:

- i. **Empresas petrolíferas verticalmente integradas:** estão normalmente presentes ao longo da cadeia de valor desde a refinação às vendas por grosso ao retalho. Os postos com insígnia destas operadoras podem distinguir-se entre, pelo menos, três categorias, em função das relações verticais contratuais existentes:
 - Postos do tipo COCO (“*Company Owned Company Operated*”), isto é, postos de abastecimento cuja propriedade e exploração é da empresa petrolífera ou de uma sua subsidiária;
 - Postos do tipo CODO (“*Company Owned Dealer Operated*”), isto é, postos cuja propriedade é da empresa petrolífera (ou de uma sua subsidiária) mas em que a exploração corre por conta de um terceiro (cessionário/agente);
 - Postos do tipo DODO (“*Dealer Owned Dealer Operated*”), isto é, postos em que a propriedade e a exploração correm por conta de um terceiro.
- ii. **Retalhistas independentes:** operadores que estão apenas presentes ou quase exclusivamente presentes na venda a retalho³⁹, adquirindo os combustíveis às empresas petrolíferas nos mercados grossistas;

³⁹ Como será abordado no Capítulo 3, alguns operadores independentes (*i.e.*, a Prio e a Oz Energia até ao momento) têm capacidade de armazenamento e como tal, não estão unicamente na venda a retalho de combustíveis rodoviários.

iii. **Cadeias de supermercados:** apesar de serem retalhistas independentes, apresentam algumas características distintas dos restantes retalhistas independentes na medida em que:

- São detidos por grandes grupos de retalho alimentar com postos de abastecimento normalmente localizados nas imediações das suas superfícies comerciais;
- A venda de retalho de combustíveis é normalmente um negócio secundário de forma a atrair os clientes às superfícies comerciais;
- Em geral, o volume de vendas por posto permite-lhes obter economias de escala ao nível da gestão do posto e vender a preços mais baixos; e
- Estão normalmente junto a grandes aglomerados populacionais.

72. A Figura 8 mostra os principais operadores atualmente presentes na venda a retalho de combustíveis rodoviários em Portugal seguindo a tipologia *supra* identificada.

Figura 8. Tipologia de operadores na venda a retalho de combustíveis rodoviários



Fonte: AdC.

73. De acordo com informação da ENMC, existiam em maio de 2017 um total de 3081 postos de abastecimento de combustível em Portugal, sendo que 1888 postos (61%) tinham insígnia das operadoras petrolíferas. Os operadores independentes já contavam com a sua insígnia em 953 postos de combustíveis (31%) e as cadeias de supermercados contavam com 261 postos (8%) (vide Tabela 4).

Tabela 4. Número de postos por tipo de operador na venda a retalho, maio de 2017⁴⁰

	Alentejo	Algarve	Lisboa	Centro	Norte	Madeira ⁽¹⁾	Açores ⁽²⁾	Total
Petrolíferas								
Nº postos	229	121	337	508	639	27	17	1888
% na região	57%	70%	79%	52%	61%	96%	94%	61%
Independentes								
Nº postos	129	36	73	373	340	1	1	953
% na região	32%	21%	17%	38%	32%	4%	6%	31%
Supermercados								
Nº postos	43	10	19	95	73			261
% na região	11%	6%	4%	10%	7%	0%	0%	8%
Total	403	173	429	977	1053	28	18	3081

Nota: ⁽¹⁾ Região Autónoma da Madeira; ⁽²⁾ Região Autónoma dos Açores.

Fonte: Lista de Postos de Combustível Ativos no Balcão Único no sítio de internet da ENMC – Tratamento AdC.

⁴⁰ Estes dados foram obtidos no endereço da ENMC que desenvolveu o Balcão Único Eletrónico, uma ferramenta de comunicação integrada que permite que todos os operadores possam apresentar os registos de atividade previstos na lei e demais regulamentação. Note-se que a lista não é completa, ainda que contenha praticamente todos os postos de combustível em Portugal.

Diferenciação na venda a retalho de combustíveis líquidos rodoviários

74. Na venda a retalho, os combustíveis são diferenciados em várias dimensões de forma a aumentar o grau de fidelização dos consumidores. Estas dimensões incluem diferenciação pela insígnia/marca do posto de abastecimento, características do posto (*e.g.*, localidade, horário, serviços de lavagem de veículos, lojas de conveniência) e gama de combustível (*e.g.*, combustível simples/regular (ou de base) e especial/*premium*⁴¹).
75. Importa referir que a diferenciação pela gama de combustível difere da diferenciação, por exemplo, pela localidade do posto de abastecimento. A primeira estará mais próxima de uma diferenciação vertical⁴² e a segunda de uma diferenciação horizontal. Dois produtos são considerados verticalmente diferenciados caso apresentem características diferentes pelas quais os consumidores tenham preferências comuns. Isto é, se ambos os produtos são oferecidos ao mesmo preço, os consumidores escolhem, à partida, o produto de qualidade superior em detrimento do produto de qualidade inferior. Tal não se verifica necessariamente no caso de dois produtos serem horizontalmente diferenciados.
76. Recentemente, verificou-se uma alteração ao nível da diferenciação pela gama de combustível dada a entrada em vigor da Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro (doravante, Lei dos Combustíveis Simples), que introduziu a obrigatoriedade dos combustíveis simples em todos os postos de abastecimento em território continental para o gasóleo e a gasolina 95 (*i.e.*, a gasolina 98 não se encontra abrangida⁴³). A Caixa 1 descreve com maior detalhe esta legislação.

Caixa 1. Lei dos Combustíveis Simples

A Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, com entrada em vigor em 17 de abril de 2015, veio estabelecer os termos de inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica. A Lei em apreço estabelece ainda obrigações de informação aos consumidores acerca dos combustíveis rodoviários.

Todos os postos de abastecimento situados em território continental passaram a estar obrigados a disponibilizar combustível simples aos seus consumidores (*i.e.*, gasolina Euro Super (IO95) e gasóleo rodoviários) que, cumprindo todas as especificações técnicas exigidas pelo Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro, não foi sujeito a processos de aditivação suplementar.

Esta Lei estabelece, de igual modo, a obrigatoriedade de prestação de informação detalhada ao consumidor relativa à aditivação suplementar dos combustíveis, quando exista. Esta informação deverá ser afixada em cada ilha destinada à dispensa de combustível de modo a ser visível para o consumidor.

A Portaria n.º 107-A/2015, de 13 de abril, estabelece os modelos para a afixação da informação relativa ao tipo de combustível disponibilizado e aos aditivos dos combustíveis, quando existam⁴⁴.

77. Até à entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples, as empresas petrolíferas a atuar em Portugal Continental disponibilizavam a gama tradicional e a gama *premium* de gasóleo. Existiam, no entanto, algumas diferenças no que diz respeito à oferta de gasolina 95 e 98 (*vide* Tabela 5). Em particular, as empresas petrolíferas Galp e Cepsa ofereciam a gama tradicional e a gama *premium*, ao contrário da Repsol, que apenas oferecia a gama

⁴¹ Os combustíveis de gama designada por *premium* ou especial poderão ser considerados teoricamente de uma qualidade superior devido à incorporação de aditivos adicionais, em comparação com os combustíveis com menores concentrações de aditivos ou sem aditivos adicionais. De acordo com os operadores no mercado, estes aditivos têm o potencial de uma maior performance do motor e a redução de emissões poluentes.

⁴² Note-se, contudo, que as diferenças efetivas de qualidade/gama de combustível poderão variar de veículo para veículo.

⁴³ Por motivos de simplificação, refira-se gasolina 95 e gasolina IO95, bem como gasolina 98 e gasolina IO98 como termos permutáveis.

⁴⁴ *Vide* no Anexo I o modelo que deverá ser utilizado para a afixação da informação relativa à aditivação suplementar.

premium da gasolina 98 e da BP, que oferecia a gama tradicional da gasolina 95 e a gama *premium* da gasolina 98.

Tabela 5. Gamas de combustível oferecido pelas empresas petrolíferas a 03/2015⁴⁵

Até 03/2015	BP	Galp	Repsol	Cepsa
Gasóleo				
<i>Low/Simples</i>				
<i>Medium/Tradicional</i>	Gasóleo Tradicional	Gasóleo Tradicional	Gasóleo Tradicional	Gasóleo Tradicional
<i>High/Premium</i>	Ultimate Diesel 10ppm	GForce	Diesel e+10	Diesel Optima
Gasolina 95				
<i>Low/Simples</i>				
<i>Medium/Tradicional</i>	Gasolina 95 Tradicional	Gasolina 95 Tradicional		Gasolina 95 Tradicional
<i>High/Premium</i>		GForce 95	Efitec 95	Optima 95
Gasolina 98				
<i>Low/Simples</i>				
<i>Medium/Tradicional</i>		Gasolina 98 tradicional		Gasolina 98 Tradicional
<i>High/Premium</i>	Ultimate Gasolina	GForce 98	Efitec 98	Optima 98

Fonte: AdC.

78. Em reação à Lei dos Combustíveis Simples, as empresas petrolíferas reviram as suas estratégias comerciais. A grande parte dos operadores mantiveram, em geral, a gama *premium* e substituíram a gama tradicional pela gama simples (*vide* Tabela 6). Em relação ao gasóleo, a BP, a Cepsa e a Repsol mantiveram a comercialização da gama *premium*, e substituíram a gama tradicional pela gama simples. Em relação à gasolina, a BP substituiu a gama tradicional da gasolina 95 pela gama simples⁴⁶, optando por continuar a comercializar a gama *premium* de gasolina 98, ainda que tenha optado pela não introdução de uma gama *premium* de gasolina 95. A Cepsa utilizou a mesma estratégia para o gasóleo e para ambos os tipos de gasolina. A Repsol apenas oferecia a gama *premium* de gasolina 95 e 98, passando a oferecer a gama simples de gasolina 95 e mantendo a oferta da gama *premium* de gasolina 95 e 98.
79. Destaque-se, contudo, que a Galp adotou uma estratégia diferente - manteve a comercialização da sua gama tradicional enquanto gama *premium* (*Hi-Energy*, para gasóleo e gasolinas 95 e 98) e descontinuou a gama *premium* (*G-Force*, de gasóleo e gasolina 95). Posteriormente, em meados de 2016⁴⁷, a Galp substituiu a gama *Hi-Energy* pela gama *Evologic*, sendo esta atualmente a sua gama aditivada. Do ponto de vista dos consumidores, a gama *Evologic* poderá ser considerada como um combustível substituto à gama *premium* das restantes empresas petrolíferas, e como tal, poderá ser considerada uma gama *premium* (apesar de ter sido categorizada como gama *medium* na Tabela 6).

⁴⁵ Estas gamas correspondem a gamas oferecidas em março de 2015. Poderão, no entanto, ter existido outras marcas antes de março de 2015 que não estão incluídas na Tabela 5.

⁴⁶ Note-se, contudo, que numa reunião entre a AdC e a BP, a BP informou-nos que os aditivos da sua gama regular anterior não alteravam as propriedades dos combustíveis e nesse sentido, a BP argumenta que a gama regular anterior era uma gama simples antes da introdução da Lei dos combustíveis simples.

⁴⁷ Segundo o sítio de internet da Galp Energia, a substituição da gama *Hi-Energy* pela gama *Evologic* foi anunciada em março de 2016 (*vide* <http://www.galpenergia.com/PT/media/Noticias/Paginas/Galp-lanca-nova-gama-de-combust%C3%ADveis-aditivados-Evologic.aspx>, acessado em 15/12/2017).

Tabela 6. Gamas de combustível oferecido pelas empresas petrolíferas a partir de 04/2015⁴⁸

A partir de 04/2015	BP	Galp	Repsol	Cepsa
Gasóleo				
<i>Low/Simples</i>	Gasóleo Simples	Gasóleo Simples	Gasóleo Simples	Gasóleo Simples
<i>Medium/Tradicional</i>		Hi Energy / Evologic		
<i>High/Premium</i>	Ultimate Diesel 10ppm		Diesel e+10	Diesel Optima
Gasolina 95				
<i>Low/Simples</i>	Gasolina 95 Simples	Gasolina 95 Simples	Gasolina 95 Simples	Gasolina 95 Simples
<i>Medium/Tradicional</i>		Hi Energy / Evologic		
<i>High/Premium</i>			Efitec 95	Optima 95
Gasolina 98				
<i>Low/Simples</i>		Gasolina 98 Simples		Gasolina 98 Simples
<i>Medium/Tradicional</i>		Hi Energy / Evologic		
<i>High/Premium</i>	Ultimate Gasolina		Efitec 98	Optima 98

Fonte: AdC.

80. Apesar da Lei dos Combustíveis Simples não abranger a gasolina 98⁴⁹, a alteração da estratégia de comercialização por parte das empresas petrolíferas influenciou também a estratégia de comercialização da gasolina 98 (conforme se pode verificar das tabelas *supra*). A este respeito, importa referir que a gasolina 98 poderá ser considerada, até certo ponto, como tendo algum grau de substituíbilidade com a gasolina 95. Isto porque os veículos movidos a gasolina podem, de forma geral⁵⁰, utilizar qualquer um desses dois tipos de combustível. Note-se, contudo, que a gasolina 98 apresenta um maior índice de octano⁵¹ e como tal, poderá ser associada como um combustível com resistência superior à da gasolina 95.
81. No caso de alguns operadores independentes, a Lei dos Combustíveis Simples implicou investimentos adicionais na rede de postos de forma a possibilitar a oferta de duas gamas – simples e *premium* – em cada posto de abastecimento (tal foi o caso da Alves Bandeira e da Petrin). A operadora independente Prio oferece, para além da gama simples, a gama *premium* (designada, *TOP*)⁵² desde meados de 2014.
82. A Lei dos Combustíveis Simples poderá também ter desencadeado alterações ao nível da estratégia das cadeias de supermercados, com alguns operadores a aumentar, gradualmente, a oferta da gama *premium* na sua rede de postos⁵³.
83. Em suma, a obrigatoriedade da gama simples (ou de base) do gasóleo e da gasolina 95 em território continental teve efeitos a nível da diferenciação dos combustíveis a retalho, entre os quais:
- i. **Maior homogeneidade na oferta de combustíveis através da gama simples (ou de base).** Com efeito, apesar de antes da entrada em vigor da lei em análise os retalhistas, de uma forma geral, oferecerem uma gama “simples” (designada por tradicional ou regular pelas empresas petrolíferas), esta gama não cumpria necessariamente com as especificações técnicas exigidas pelo Decreto-Lei n.º 142/2010, de 31 de dezembro de 2010 sobre os combustíveis simples e poderia ser diferenciada entre os diversos retalhistas;

⁴⁸ Esta classificação traduz o posicionamento relativo por um mesmo operador ao longo do tempo, abstraindo-se de diferenças de qualidade.

⁴⁹ Vide Caixa 1 sobre a Lei dos Combustíveis Simples.

⁵⁰ Poderão existir veículos que apenas podem ser abastecidos com um dos tipos de gasolinas (gasolina 95 ou 98).

⁵¹ Quanto mais elevado for o índice de octano, mais resistente é o combustível à detonação.

⁵² De acordo com informação no sítio de Internet da Prio, disponível em <https://www.prioenergy.com/produtos-e-servicos/posto-de-abastecimento/combustiveis/>, acedido em 19/04/2018.

⁵³ Com base na informação de preços da DGEG e reuniões que a AdC teve com cadeias de supermercados presentes na venda a retalho de combustíveis líquidos rodoviários.

- ii. **Alteração de diferenciação/comercialização de produto** por cada insígnia no retalho das gamas de combustível; e
- iii. **Alguma descontinuação da comercialização de uma das gamas de gasóleo e gasolina 95** (tradicional ou *premium*) anteriormente disponível no mercado em favor da gama simples. Isto poderá dever-se, em parte, às dificuldades de construção de novos depósitos e bombas de enchimento em cada posto – por razões económicas (custos elevados) e de espaço disponível (área concessionada).

84. **Esta alteração na oferta de combustíveis é passível de ter tido um impacto significativo na procura de combustíveis.** Nessa medida, torna-se necessário analisar a evolução do consumo relativo das gamas *premium* e simples, para aferir da eventual alteração do padrão da procura. Sem prejuízo, destaque-se que esta análise padece da limitação que decorre do facto de a gama “simples” (designada por tradicional ou regular pelas empresas petrolíferas) não ser necessariamente a mesma antes e após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples, devido aos diferentes processos de aditivção das empresas petrolíferas em cada uma das suas gamas tradicional. Ainda assim, por razões de comparabilidade, optou-se por categorizar as gamas de combustível em (i) *low*/simples, (ii) *medium*/tradicional e (iii) *high*/*premium*, como se ilustra na Tabela 5 e na Tabela 6.
85. A análise da informação relativa à procura de gasóleo revela um aumento do consumo relativo da gama *high/premium*, na sequência da Lei de Combustíveis Simples. A Tabela 7 ilustra os volumes de vendas de gasóleo das empresas petrolíferas diferenciados pela gama de combustível. Os dados reportados pelas empresas petrolíferas mostram um aumento do consumo relativo da gama *high/premium* de gasóleo após a introdução da lei em 2015, de 5% em 2014 para 15% em 2017.

Tabela 7. Volume de vendas das insígnias petrolíferas de gasóleo (em m³)

	2014	2015	2016	2017	05/2014 a 04/2015	05/2015 a 04/2016	05/2016 a 04/2017
<i>Low/Simples</i>	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Medium/Tradicional</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>High/Premium</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Low + Medium (%)	95%	91%	87%	85%	95%	89%	86%
High (%)	5%	9%	13%	15%	5%	11%	14%

Nota: Os volumes da Galp sob a marca Hi-Energy e GForce foram classificados como gama *medium*/tradicional.
 Fonte: Tratamento AdC com base em informação das empresas petrolíferas.

86. Após a introdução da Lei de Combustíveis Simples registou-se um aumento do volume de vendas da gama *premium* de gasóleo vis-à-vis uma diminuição do volume de vendas do conjunto das gamas *low* e *medium*. A Figura 9 ilustra a evolução do volume de vendas (em m³ e em €) de gasóleo das insígnias petrolíferas durante o período janeiro de 2014 a dezembro de 2017. Esta evolução verificou-se tanto a nível do volume vendido em m³, bem como a faturação dos mesmos (em €).

Figura 9. Evolução do volume de vendas de gasóleo insígnias petrolíferas de combustíveis rodoviários (em m³ e em €)

[Confidencial – segredo de negócio]

Nota: Os volumes da Galp sob a marca Hi-Energy e GForce foram classificados como gama *medium*/tradicional.
 Fonte: Tratamento AdC com base em informação das empresas petrolíferas.

87. Note-se, contudo, que a evolução do volume de vendas de gasóleo antes e após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples não foi idêntica para todas as empresas petrolíferas (*vide* Anexo II).

- As empresas petrolíferas que optaram por substituir a gama tradicional de gasóleo pela gama simples registaram um aumento significativo do volume de vendas relativo da gama *premium*.
- **[Confidencial – segredo de negócio].**

88. A mesma tendência não se verifica no caso da gasolina 95 e 98, uma vez que o consumo relativo da gama *premium* dessas gasolinas diminuiu de 28% para 16% de 2014 a 2017, conforme ilustra a Tabela 8.

Tabela 8. Volume de vendas das insígnias petrolíferas de gasolina (em m³)

	2014	2015	2016	2017	05/2014 a 04/2015	05/2015 a 04/2016	05/2016 a 04/2017
Gasolina 95							
<i>Low</i>	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Medium</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>High</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Low+Medium(%)</i>	76%	91%	93%	90%	78%	94%	93%
<i>High (%)</i>	24%	9%	7%	10%	22%	6%	7%
Gasolina 98							
<i>Low</i>	0	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Medium</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>High</i>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Low+Medium (%)</i>	13%	17%	25%	19%	7%	22%	21%
<i>High (%)</i>	87%	83%	75%	81%	93%	78%	79%
Gasolinas							
<i>Low+Medium (%)</i>	72%	86%	89%	84%	73%	90%	87%
<i>High (%)</i>	28%	14%	11%	16%	27%	10%	13%

Nota: Os volumes da Galp sob a marca Hi-Energy e GForce foram classificados como gama *medium*/tradicional.

Fonte: Tratamento AdC com base em informação das empresas petrolíferas.

89. A Figura 10 ilustra a evolução do volume de vendas (em m³ e em €) de gasolina 95 e 98 das insígnias petrolíferas durante o período janeiro de 2014 a dezembro de 2017. Tal como a Tabela 8, a Figura 10 mostra uma tendência diferente da registada para o gasóleo.

Figura 10. Evolução do volume de vendas de gasolinas das insígnias petrolíferas de combustíveis rodoviários (em m³ e em Euros)

[Confidencial – segredo de negócio]

Nota: Os volumes da Galp sob a marca Hi-Energy e GForce foram classificados como gama *medium*/tradicional.

Fonte: Tratamento AdC com base em informação das empresas petrolíferas.

90. Note-se que as empresas petrolíferas tiveram estratégias de comercialização de gasolina 95 e 98 bastante divergentes das estratégias relativas ao gasóleo, como já se referiu nos parágrafos 78 e 79 *supra*. Em particular, a Repsol apenas comercializava a gama *premium* da gasolina 95 e gasolina 98, passando a ter de comercializar a gama simples de gasolina 95 com a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples. Adicionalmente, a BP optou por manter apenas a gama *premium* da gasolina 98, não introduzindo uma gama *premium* para a gasolina 95.
91. **Como também referido *supra*, a procura de gasóleo é significativamente maior do que a procura de gasolina**, pelo que a evolução do volume de vendas de gasóleo tem um maior peso na evolução do volume total de vendas.
92. O aumento do consumo relativo de gasóleo de gama *premium* face às gamas *low* e *medium* poderá resultar de um conjunto vário de razões, como sejam:
- i. A diminuição do diferencial de preços entre as duas gamas (*vide* Capítulo 3);

- ii. Eventual percepção de um diferencial significativo de aditivos entre a gama *low*/simples e a gama *medium*/tradicional; e
- iii. Fenómenos comportamentais, como sejam alterações na percepção dos produtos por via de uma eventual maior “saliência” da gama – com designação homogénea de “simples” – face ao preço (a este respeito *vide* Caixa 2), que poderá ter induzido o consumidor a ponderar com maior relevo os aditivos na sua decisão de compra.

Caixa 2. Efeitos comportamentais nas escolhas dos consumidores

A literatura económica comportamental tem vindo a demonstrar que os consumidores tendem a ser sensíveis à forma como as empresas oferecem os seus produtos/serviços, que podem gerar, por exemplo, inconsistências temporais ou enviesamentos nas decisões de consumo.

Segundo Bordalo *et al.* (2013)⁵⁴, as escolhas dos consumidores dependem do contexto onde se inserem. A prominência ou saliência de um determinado atributo (*e.g.*, preço/desconto) poderá induzir o consumidor a ponderar desproporcionalmente esse atributo na sua decisão. O modelo oferece, assim, a intuição de que os consumidores procuram promoções, sejam estas expressas em qualidade elevada (em relação ao preço) ou em preço reduzido (em relação à qualidade).

Adicionalmente, Hastings e Shapiro (2013)⁵⁵, utilizando dados dos Estados Unidos para o período 1990 a 2009, mostram que um aumento dos preços da gasolina resultou numa alteração do comportamento de alguns consumidores que consumiam gasolina com um índice de octano mais elevado (“*higher-grade*”) e que passaram a consumir gasolina com um índice de octano mais reduzido (“*lower-grade*”).

Segundo os autores, esta alteração de comportamento não é passível de se explicar pelos efeitos de rendimento, mas poderá ser justificável à luz do modelo analisado em Bordalo *et al.* (2013) sobre os efeitos da saliência.

Também os resultados empíricos da área da economia experimental desenvolvidos relativamente ao papel da saliência nas escolhas dos consumidores em Dertwinkel-Kalt *et al.* (2017)⁵⁶ consubstanciam o modelo de Bordalo *et al.* (2013).

- 93. O padrão de consumo poderá ainda ser influenciado por percepções de diferenciais de qualidade nas gamas de combustível dos operadores, o que confere importância à disponibilização de informação sobre o nível de qualidade dos combustíveis aos consumidores.
- 94. A este respeito, refira-se a Portaria n.º 107-A/2015, de 13 de abril, associada à Lei dos Combustíveis Simples, que, como referido *supra* na Caixa 1, estabelece os modelos para a afiação da informação relativa ao tipo de combustível disponibilizado e à aditivação suplementar. A legislação compreende a informação que deve ser disponibilizada aos consumidores de forma a clarificar a definição dos combustíveis simples e a sua aditivação suplementar. Esta legislação visa, assim, garantir que os consumidores têm informação sobre a aditivação das diferentes gamas de combustível.

Evolução das quotas de mercado na venda a retalho

- 95. A indústria da venda a retalho de combustíveis rodoviários é caracterizada por uma franja de elevado número de operadores com reduzida expressão no mercado e por um número

⁵⁴ Bordalo, Pedro; Gennaioli, Nicola; and Schleifer, Andrei (2013) “Salience and Consumer Choice”, *Journal of Political Economy*, 121(5), 803-843.

⁵⁵ Hastings, Justine S. and Shapiro, Jesse M. (2013) “Fungibility and Consumer Choice: Evidence from Commodity Price Shocks”, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(4) 1449-1498.

⁵⁶ Dertwinkel-Kalt, Markus; Köhler, Katrin; Lange, Mirjam R. J.; and Wenzel, Tobias (2017) “Demand Shifts Due to Salience Effects: Experimental Evidence”, *Journal of the European Economic Association*, 15(3), 626-653.

reduzido de grandes operadores, verticalmente integrados. Numa posição intermédia, inserem-se as cadeias de supermercados.

96. Apesar de deterem um número significativo de postos de abastecimento - cerca de 30% do mercado, os operadores independentes (excluindo a Prio) observam quotas de mercado, em volume de vendas, inferiores a 5%. Esta menor expressão poderá estar associada ao facto de uma parte significativa desses postos se localizar em regiões com menor densidade populacional e, nesse sentido, com um menor volume de vendas unitárias.
97. Já as operadoras petrolíferas verticalmente integradas representam mais de 2/3 do volume de vendas a retalho em Portugal Continental, sendo igualmente o grupo de operadores com o maior número de postos de abastecimento, com cerca de 60% do total de postos de combustível (*vide* Tabela 4).
98. A Tabela 9 mostra o peso relativo de cada um dos grupos de operadores nas vendas a retalho de combustíveis. Estas quotas incluem volumes de gasolina 95, 98 e gasóleo (gammas tradicionais e *premium*).

Tabela 9. Peso relativo de cada tipo de operador na venda a retalho, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Petrolíferas	74%	71%	69%	69%	69%
Galp	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%
Repsol	[20-30]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
BP	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
Cepsa	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
Supermercados	17%	19%	18%	17%	17%
Independentes	9%	10%	14%	14%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: Atendendo às limitações de dados, foram feitas algumas hipóteses.

Fonte: Dados Empresas e DGEG – Tratamento AdC.

99. No seu conjunto, as operadoras petrolíferas representaram 69% das vendas de combustíveis rodoviários nas redes de estações de serviço, em Portugal Continental, em 2016. Nos últimos 5 anos observa-se um certo declínio da posição das operadoras petrolíferas, embora a Galp tenha mantido a sua posição de liderança praticamente inalterada, com [30-40%] do volume total de vendas a retalho.
100. Refira-se que as três maiores operadoras a atuar na venda a retalho de combustíveis rodoviários – Galp, Repsol e BP – representaram consistentemente mais de [60-70%] do mercado, entre 2012 e 2016, o que indica um nível de concentração elevado.
101. No final de 2016, os principais operadores independentes eram a Prio, Alves Bandeira⁵⁷, Freitas, Cipol, Azória, Ilídio Mota, Gaspe, Lubridão, Petrin⁵⁸ e a Sopor.
102. No seu conjunto, os operadores independentes representaram, em 2016, de acordo com as estimativas da AdC, 14% das vendas de combustíveis rodoviários nas redes de postos, face aos 9% que registaram em 2012.
103. O crescimento do peso relativo dos operadores independentes na venda a retalho de combustíveis rodoviários é explicado pelo reforço da posição da Prio naquele período,

⁵⁷ O Grupo Alves Bandeira engloba os postos de abastecimento com insígnia Petroibérica. No dia 18/04/2018, o Grupo Alves Bandeira anunciou que a OZ Energia adquiriu 50% do capital do Grupo Alves Bandeira (*vide* <http://www.alvesbandeira.pt/noticias/oz-energia-e-alves-bandeira-assinam-criacao-de-empresa-conjunta>, acessado em 19/04/2018).

⁵⁸ A petrolífera BP expandiu a sua rede de postos de combustível em 2015, com a incorporação de 6 postos da operadora independente Petrin. De acordo com informação disponibilizada pela empresa Petrin na reunião entre a Autoridade da Concorrência e a Petrin no dia 27 de outubro de 2017.

aferido tanto em número de postos de abastecimento⁵⁹ como em volume de vendas de combustíveis rodoviários⁶⁰. Excluindo a Prio, a quota dos outros operadores independentes manteve-se praticamente inalterada ao longo dos últimos 5 anos, com valores entre [5-10%] do volume de vendas a retalho.

104. Com efeito, o crescimento da posição relativa da Prio permite constatar que os consumidores são sensíveis a variações de preços entre operadores para o mesmo tipo de combustível (*i.e.*, elasticidade preço cruzada da procura).
105. No final de 2016, as cadeias de supermercados a operar na venda a retalho de combustíveis rodoviários pertenciam aos grupos Auchan (insígnia Jumbo), Jerónimo Martins (insígnia Pingo Doce e Recheio), Mousquetaires (insígnias Intermaché e Ecomarché) e E.Leclerc, com um peso estimado de 17% em 2016. A posição relativa das cadeias de supermercados manteve-se relativamente estável entre 2012 e 2016.
106. O índice *Herfindahl-Hirschman* (IHH)⁶¹, que mede a concentração do mercado, estima-se em cerca de [<2000] pontos para o ano de 2016, caracterizando-se a venda a retalho de combustíveis como um mercado com concentração moderada⁶².

Conclusões relativas à caracterização do setor dos combustíveis líquidos rodoviários

- O sector nacional de combustíveis líquidos rodoviários importa a integralidade da principal matéria-prima (petróleo), pelo que **engloba as atividades da refinação, armazenamento, transporte, distribuição e venda ao público em postos de abastecimento.**
- **As atividades de refinação e armazenamento caracterizam-se por um grau de concentração bastante elevado**, uma vez que existe uma única empresa refinadora com duas unidades produtivas que garantem quase metade da capacidade nacional de armazenamento de combustíveis líquidos.
- **Desde 2009, registaram-se algumas alterações ao nível do acesso às infraestruturas logísticas, sendo de destacar as seguintes**, que alargam o conjunto de alternativas de infraestruturas logísticas no setor:
 - **Investimento da Prio na expansão do Parque de Tanques**, situado no Porto de Aveiro;
 - **Investimento da Repsol num parque de armazenamento de combustíveis** (especificamente gasóleo), situado na zona industrial de Sines.
- **No entanto, também se registaram alterações que, à partida, não contribuirão para um maior desenvolvimento concorrencial no setor, entre as quais se destacam:**
 - **O desmantelamento do Parque Real, em Matosinhos, que reforçou a posição da Galp** no armazenamento de combustíveis na zona norte de

⁵⁹ Em 2012, a Prio tinha 53 postos de abastecimento abertos em Portugal Continental, face aos 177 postos de abastecimento em funcionamento no final de 2016.

⁶⁰ Em 2016, o volume de vendas da Prio ([Confidencial – segredo de negócio] m³) mais do que [Confidencial – segredo de negócio] face ao volume de vendas registado em 2012 ([Confidencial – segredo de negócio] m³).

⁶¹ O índice Herfindahl-Hirschman (IHH) calcula-se pela soma do quadrado das quotas de cada operador. O valor máximo do IHH, correspondente à situação de monopólio, é de 10 000 pontos.

⁶² Para efetuar esta estimativa foi necessário fazer um conjunto de pressupostos já que apenas se detém as quotas discriminadas para cada uma das empresas petrolíferas, para cada uma das cadeias de supermercados e para a independente Prio. Deste modo, assumiu-se que a categoria “independentes” era, em 2016, constituída por 45 empresas. Este número foi obtido através da base de dados de preços de combustíveis da DGEG. Este número poderá ser efetivamente maior, no entanto, as empresas não contabilizadas serão, à partida, empresas com apenas uma estação de serviço. Por fim, assumiu-se que, à exceção da Prio, as restantes 44 empresas detém quotas proporcionais ao número de postos de cada uma das empresas.

Portugal Continental;

- [Confidencial – segredo de negócio].

- **A declaração de interesse público da CLC, em 2015, constituiu um importante passo, embora o seu impacto esteja, de certa forma, condicionado pela construção do *last mile* que ligue a refinaria da Galp ao Porto de Sines.**
- **Ao nível da atividade retalhista, registou-se um importante desenvolvimento com a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples a partir de abril de 2015, que estabelece a obrigatoriedade de comercialização de combustíveis simples do gasóleo e gasolina 95 em todos os postos em território continental.**
- **Esta obrigatoriedade teve impacto nas estratégias de comercialização das empresas petrolíferas, que por sua vez terão contribuído para um aumento do consumo relativo da gama *premium* de gasóleo rodoviário.**
- **Na venda a retalho de combustíveis líquidos rodoviários, o nível de concentração mantém-se elevado e as empresas petrolíferas continuam a ter um peso relativo significativo no mercado.** Sem prejuízo, entre 2012 e 2016 observou-se uma certa erosão na posição relativa das operadoras petrolíferas, a par de um reforço da posição relativa da Prio. As cadeias de supermercados mantiveram a sua posição relativa na venda a retalho.

3. Análise da evolução e formação dos preços de combustíveis líquidos rodoviários

107. O presente capítulo apresenta uma caracterização da formação dos preços de venda ao público (*ex-refinery*, grossista e retalhista), bem como os custos de aprovisionamento dos principais operadores. Caracteriza-se, ainda, a estratégia de preços de venda ao público dos diferentes operadores no mercado retalhista e analisa-se a evolução dos respetivos preços. Por fim, aferem-se as margens brutas na gasolina e gasóleo rodoviário.

3.1. A formação dos preços de venda ao público

108. Em Portugal, a venda de combustíveis em Portugal está sujeita a um regime de preços livres desde 1 de janeiro de 2014⁶³. Os preços de venda ao público (PVP) dos combustíveis são o resultado das condições de concorrência nos diversos estádios da cadeia de valor.

109. Os mercados internacionais da exploração/produção de petróleo bruto (*crude*) diferem quer dos mercados grossistas, quer dos mercados retalhistas de combustíveis rodoviários. Acresce que esses mercados têm dimensões geográficas distintas, existindo mercados de dimensão mundial e mercados de dimensão nacional e local⁶⁴.

110. Neste sentido, no curto prazo, a evolução do preço num dos mercados não tem que ser a todo o momento idêntica ou semelhante à evolução dos preços nos outros mercados da cadeia de valor. Ainda assim, no longo prazo, os preços dos produtos nos diferentes mercados tendem a estar fortemente correlacionados⁶⁵.

111. O preço retalhista ou PVP da gasolina e gasóleo rodoviário reflete, para além das margens comerciais praticadas ao longo da cadeia de valor, as seguintes componentes (*vide* Figura 11):

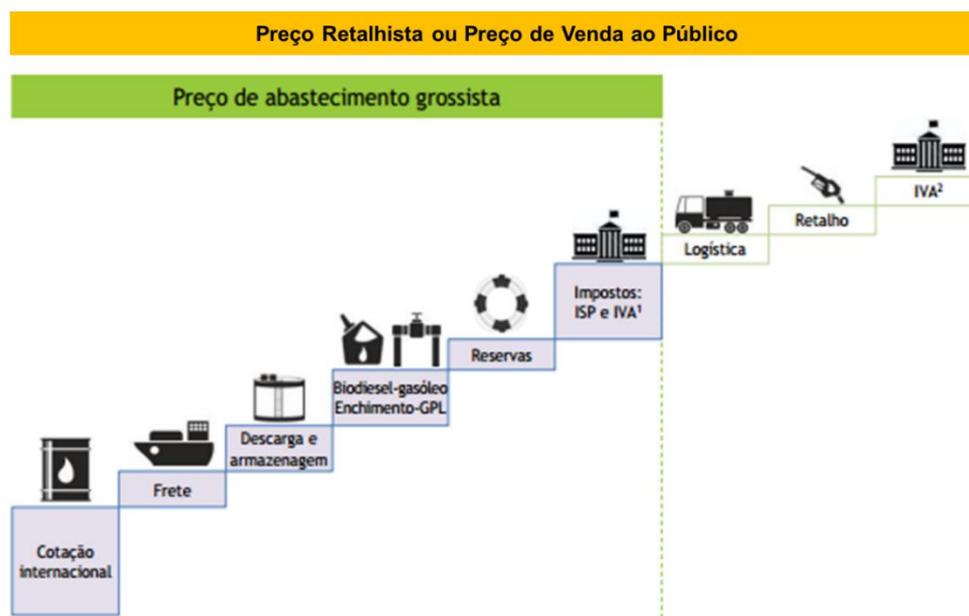
⁶³ A liberalização total de preços dos combustíveis líquidos ocorreu com a publicação da Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro, a qual deu por finda a fixação administrativa dos preços máximos de venda ao público da gasolina IO95, gasóleo rodoviário e gasóleo colorido ou marcado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2004.

⁶⁴ Conforme *supra* referido, a concorrência no mercado de venda de retalho de combustíveis líquidos rodoviários é normalmente feita a nível local.

⁶⁵ *Vide* AdC (2009), Análise aprofundada sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal.

- i. **Custo do produto à saída da refinaria**, que depende da evolução das cotações internacionais do respetivo produto acrescido do frete, bem como da cotação da taxa de câmbio (EUR/USD);
- ii. **Custo de logística**, que compreende a descarga, o armazenamento (incluindo para constituição de reservas obrigatórias) e o transporte dos combustíveis; e
- iii. **Custos de política fiscal e ambiental**, que englobam a carga fiscal (incluindo os impostos diretos e indiretos) e o custo de incorporação do teor de biocombustível (em conformidade com as metas de incorporação previstas na legislação em vigor⁶⁶).

Figura 11. A formação do PVP dos combustíveis rodoviários em Portugal



¹ ISP (incluindo CSR, Taxa de Carbono, outros); IVA sobre componentes do preço de abastecimento grossista, incluindo ISP
² IVA aditivo - sobre Logística e Retalho

Fonte: ENMC – Adaptação AdC.

112. Em particular, os PVP são influenciados pelos custos associados às várias atividades da cadeia de valor do setor petrolífero nacional e que incluem os seguintes mercados nacionais:

- i. **Mercado *ex-refinery***, que se refere às importações de petróleo bruto (crude) e respetiva refinação e/ou às importações de produtos derivados (gasolina e gasóleo rodoviários);
- ii. **Mercado grossista**, que compreende a revenda de parte das aquisições à saída da refinaria a outros operadores sem capacidade de importação; e
- iii. **Mercado retalhista**, que engloba as vendas de combustíveis rodoviários nos postos de abastecimento a clientes finais.

Mercado *ex-refinery*

113. Os combustíveis são, normalmente, vendidos (em grandes quantidades) pelos operadores que refinam ou importam aos distribuidores/grossistas diretamente à saída das refinarias de Sines e de Leça da Palmeira, em Matosinhos, ou no Parque da CLC, em Aveiras de Cima.

⁶⁶ Vide Caixa 3 sobre a incorporação do biocombustível em Portugal.

114. O preço de venda *ex-refinery* é, usualmente, indexado às cotações internacionais da gasolina e gasóleo rodoviário⁶⁷, publicadas por agências especializadas de reporte de preços (e.g., Platts, Argus, Reuters), para as transações realizadas com refinarias localizadas no Noroeste Europeu (designadas por NWE) ou no Mediterrâneo (área designada por MED). A indústria petrolífera do Noroeste Europeu baseia-se nas cotações de preços das refinarias da região ARA (Amesterdão-Roterdão-Antuérpia), enquanto a indústria petrolífera do Mediterrâneo se baseia nas cotações de preços das refinarias da região da Lavera/Génova.
115. Em Portugal, os preços de referência utilizados pelos operadores nas vendas *ex-refinery* (e também nas vendas grossistas) encontram-se indexados à *Cotação Platts CIF NWE/ARA*⁶⁸, incluindo os custos relativos ao seguro e ao transporte (frete) da carga desde o país de origem até ao território nacional.
116. Com efeito, a cotação internacional dos produtos derivados é uma referência de custo comum a todas as operadoras que operam em Portugal.
117. Atualmente, a Galp mantém relações comerciais com alguns operadores no que diz respeito ao fornecimento *ex-refinery* de combustíveis **[Confidencial – segredo de negócio]**.
118. O preço de venda de combustíveis à saída da refinaria, **[Confidencial – segredo de negócio]**^{69,70,71}.
119. Refira-se ainda que, no âmbito do fornecimento *ex-refinery* de combustíveis, poderá ser incluída a incorporação de biocombustíveis, nomeadamente no gasóleo (*vide* Caixa 3).

Caixa 3. Incorporação de Biocombustíveis

A obrigação de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários decorre de preocupações ambientais da UE que pretende que, até 2020, 10% do combustível rodoviários dos países da UE tenha origem em fontes de energia renováveis. Esta meta encontra-se estabelecida na Diretiva n.º 2009/28/CE, de 23 de abril⁷².

Metas e obrigações de incorporação de biocombustível em Portugal

O Decreto-lei n.º 117/2010, de 25 de outubro⁷³, transpõe parcialmente as diretivas relativas à incorporação de biocombustível. Nos termos deste Decreto-lei, a incorporação de biocombustíveis nos combustíveis rodoviários é uma obrigação das entidades que introduzem os combustíveis no consumo. O Decreto-lei estabelece ainda as metas (na tabela *infra*) e obrigações de incorporação de

⁶⁷ Do ponto de vista de definição de mercados relevantes, as vendas *ex-refinery* podem a ser consideradas como tendo uma dimensão mundial, na medida em que envolvem importações/exportações para cada um dos produtos derivados de petróleo (gasolina e/ou gasóleo rodoviário). A este respeito, note-se que no caso de inexistência de barreiras logísticas ou outras à importação, os bens transacionáveis internacionalmente (como os produtos derivados de petróleo) tendem a apresentar preços equivalentes à paridade de importação, ao qual acrescem os custos logísticos de transporte, receção, descarga e armazenamento dos produtos. *Vide* AdC (2009) Análise aprofundada sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal.

⁶⁸ *I.e.*, a média das cotações diárias dos produtos derivados da região ARA do mercado NWE da semana anterior (segunda-feira a sexta-feira), publicadas diariamente pela agência Platts. *Vide* AdC (2008) [Relatório da Autoridade da Concorrência sobre o Mercado dos Combustíveis em Portugal](#).

⁶⁹ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁷⁰ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁷¹ **[Confidencial – segredo de negócio]**. Existem várias modalidades de entrega de produtos, normalmente designados internacionalmente por *Incoterms* (*vide* <https://pt.portal.santandertrade.com/expedicoes-internacionais/incoterms-2010>).

⁷² De acordo com a Diretiva n.º 2009/30/CE, de 23 de abril, o biodiesel pode ser incorporado com o gasóleo convencional numa percentagem de até 7% e o bioetanol pode ser incorporado com a gasolina convencional em misturas de até 10%.

⁷³ Posteriormente alterado pelo Decreto-lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, e pelo Decreto-lei n.º 69/2016, de 3/11.

biocombustíveis, em teor energético, relativamente às quantidades de combustíveis rodoviários por si colocados no consumo entre 2011 e 2020.

Meta de incorporação em teor energético	
2011 e 2012	5,0%
2013 e 2014	5,5%
2015 e 2016	7,5%
2017 e 2018	7,5% ⁽¹⁾
2019 e 2020	10,0%

⁽¹⁾ Metas alteradas pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 (2017) e pela Lei n.º 114/2017, de 29/12 (2018).

A nível nacional, foi criado um sistema de emissão de títulos de biocombustíveis (TdB) para a verificação do cumprimento destas metas. Estes títulos são obtidos através da aquisição de biocombustíveis a produtores registados na ENMC, são válidos por 2 anos e devem ser apresentados à ENMC trimestralmente.

Os incorporadores nacionais ficaram ainda obrigados a, até ao final de 2014, incorporar um valor mínimo de 6,75% em volume de biodiesel no gasóleo utilizado no setor dos transportes terrestres. Até ao final de 2014, o biodiesel teve um preço máximo de venda pelos produtores de biocombustíveis, definido nos termos da Portaria n.º 353-E/2009, de 3 de abril, que vigorou até final de 2010, altura em que foi revogada pela Portaria n.º 41/2011, de 19 de janeiro, que define as fórmulas para cálculo do preço máximo mensal deste biocombustível.

Incumprimento das obrigações de incorporação

Pelo incumprimento das obrigações de incorporação, os incorporadores nacionais ficam sujeitos ao pagamento de compensações no valor de € 2 000, por cada TdB em falta. Segundo o sítio de internet da ENMC, cerca de 2,5% dos incorporadores nacionais não dispunham de TdBs suficientes para o cumprimento das metas de incorporação para o ano de 2016 e, como tal, a ENMC aplicou as compensações devidas⁷⁴.

Segundo a APETRO⁷⁵ e conforme foi transmitido à AdC nas reuniões bilaterais tidas com diversos *stakeholders*, o incumprimento das metas de incorporação de biocombustível tem-se verificado especialmente na importação terrestre de combustíveis rodoviários provenientes de Espanha.

Comparação internacional de metas de incorporação de biocombustíveis

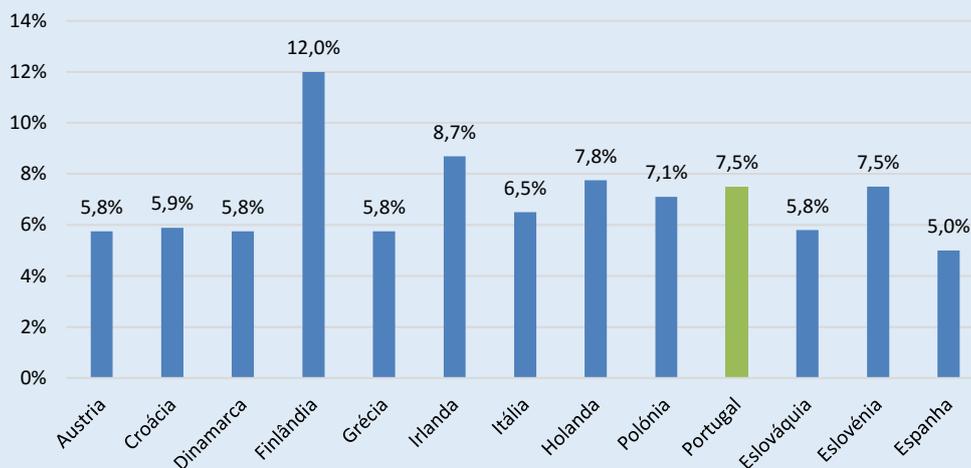
As metas de incorporação de biocombustíveis divergem entre Estados-Membros da União Europeia, quer em termos de metas globais quer em termos de metas por tipo de combustível.

Na tabela *infra*, ilustram-se as metas de incorporação de biocombustível, em percentagem do teor energético, para 2017. A Finlândia tem a meta global de incorporação de biocombustíveis mais elevada (12%), sendo que Espanha tem uma meta de 5%. Portugal apresenta uma das metas globais mais elevadas (em 4ª posição, nos 13 países representados).

⁷⁴ Newsletter ENMC de 28/09/2017 – Verificação do cumprimento das metas de incorporação de 2016, disponível em <http://www.enmc.pt/pt-PT/noticias/arquivo-de-noticias/verificacao-do-cumprimento-das-metas-de-incorporacao-de-2016/>, acedido a 19/04/2018.

⁷⁵ Folha de opinião de 16/10/2017 da APETRO – A importação de gasóleo de Espanha e não cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis.

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



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

120. No que diz respeito à incorporação de biocombustível, as condições comerciais (*e.g.* forma, teor de incorporação, biocombustível incorporado e preço de compra) **[Confidencial – segredo de negócio]**.⁷⁶⁷⁷
121. **[Confidencial – segredo de negócio]**. Contudo, é importante notar que o biodiesel também pode ser incorporado pelos operadores, de forma autónoma, nos terminais de armazenamento de que dispõem.
122. A incorporação de biocombustíveis nas gasolinas⁷⁸ é normalmente efetuada no processo de refinação da Galp, uma vez que os operadores não têm capacidade para o fazer de forma autónoma, como sucede no gasóleo⁷⁹. Esta dependência da Galp foi contudo atenuada com o novo regime legal que deixou de obrigar a que parte das metas de incorporação de biocombustíveis tivesse que passar pelas gasolinas, podendo ser totalmente atingida no gasóleo.
123. Por outro lado, as condições comerciais definidas contratualmente pela GALP **[Confidencial – segredo de negócio]**:
124. De referir ainda que não será de excluir a existência de uma margem comercial nesta fase da cadeia de valor.

Mercado grossista

125. Alguns dos operadores de grande dimensão, que dispõem de capacidade de armazenamento própria, revendem, por grosso, parte das suas compras *ex-refinery* (pequenos volumes) a outros operadores retalhistas (como sejam os independentes que não dispõem de capacidade de armazenamento próprio e as cadeias de supermercados) e

⁷⁶ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁷⁷ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁷⁸ Usualmente ETBE, acrónimo de Etil Tércio Butil Éter.

⁷⁹ De acordo com a BP, a solução alternativa, que passaria pelo *blending* de outro biocombustível, como o etanol, exige investimentos logísticos e *know-how* muito específico, não disponível tão facilmente - Informações prestadas na reunião com a AdC no dia 26/06/2017.

a grandes clientes industriais e comerciais, normalmente a partir dos locais de armazenamento do vendedor.

126. O preço de venda grossista reflete, para além do preço *ex-refinery* descrito *supra*, todos os custos logísticos relativos ao transporte rodoviário e ao armazenamento em depósitos secundários, incorridos nos estádios posteriores às vendas *ex-refinery*.
127. Uma componente adicional que integra os preços de venda por grosso diz respeito aos custos incorridos com a constituição das reservas obrigatórias de segurança⁸⁰. A ENMC, nos termos da legislação em vigor⁸¹, substitui-se aos operadores na constituição da totalidade da obrigação dos pequenos operadores (aqueles que não dispõem de capacidade de armazenamento própria) e de parte da obrigação dos grandes operadores (aqueles que dispõem de capacidade de armazenamento própria), ficando o remanescente da obrigação ao cargo destes últimos⁸².
128. Para efeitos da constituição da parte remanescente das reservas obrigatórias, **[Confidencial – segredo de negócio]**⁸³.
129. Os preços pela disponibilização do serviço **[Confidencial – segredo de negócio]**⁸⁴. Note-se que, tal como no mercado anterior, não será de excluir a existência de uma margem comercial nesta fase da cadeia de valor.
130. Refira-se, no entanto, que nem todos os produtos refinados ou importados de refinarias internacionais passam pelo estádio da venda grossista. No caso das empresas verticalmente integradas, com capacidade de armazenamento própria, grande parte dos produtos adquiridos à saída das refinarias nacionais destina-se à venda direta nos mercados retalhistas.

Mercado retalhista

131. A última fase da cadeia de valor compreende a venda de gasolina (95 e 98) e gasóleo rodoviário a consumidores finais (automobilistas).
132. O preço de venda retalhista ou PVP engloba, para além do preço de abastecimento grossista, os custos de logística relativos ao transporte por camião-cisterna até aos postos de abastecimento detidos pelos retalhistas.
133. O preço retalhista inclui ainda a aplicação da margem comercial da atividade retalhista e do IVA (adicional) sobre as componentes de logística secundária e margem comercial.
134. Em suma, é possível identificar quatro categorias principais de parcelas no PVP:
 - i.* Os **custos do produto derivado**, que incluem a cotação nos mercados internacionais e os custos do seguro e do transporte da carga desde o país de origem até ao território nacional;
 - ii.* Os **custos de logística** (primária e secundária), que englobam os custos da descarga, de armazenamento, das reservas obrigatórias e do transporte rodoviário;
 - iii.* Os **custos de política fiscal e ambiental**, que englobam os impostos diretos (ISP, CSR e ATC) e os impostos indiretos (IVA), bem como os custos de política ambiental, que compreendem os custos associados à incorporação de biocombustíveis; e

⁸⁰ Na realidade, a constituição das reservas obrigatórias de segurança poderá processar-se igualmente na anterior fase da cadeia de valor, *i.e.*, no mercado *ex-refinery*.

⁸¹ Vide Decreto-Lei n.º 165/2013 de 16 de dezembro.

⁸² Vide <http://www.enmc.pt/pt-PT/atividades/reservas-petroliferas/funcionamento/>

⁸³ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

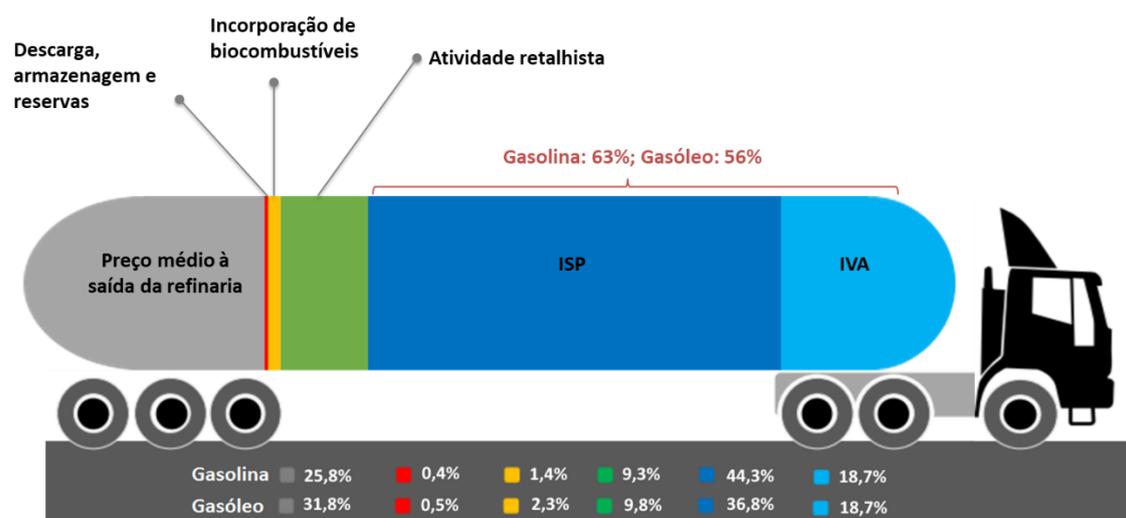
⁸⁴ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

iv. As **margens comerciais** praticadas pelos operadores nas diversas fases da cadeia de valor, compostas pelas margens de refinação (ou prémios), pelas margens grossistas e pelas margens retalhistas.

135. Nota-se que os custos de política fiscal (ISP, CSR, ATC e IVA) são a componente que maior peso relativo tem nos PVP em Portugal, representando cerca de 63% do PVP da gasolina e cerca de 55,5% do PVP do gasóleo (*vide* Figura 12).

136. A segunda componente com maior peso relativo nos PVP diz respeito aos custos do produto derivado, com um peso de cerca de 26% no PVP da gasolina e cerca de 32% no PVP do gasóleo (*vide* Figura 12).

Figura 12. Peso relativo de cada componente no PVP (em percentagem) do dia 22-02-2018⁸⁵



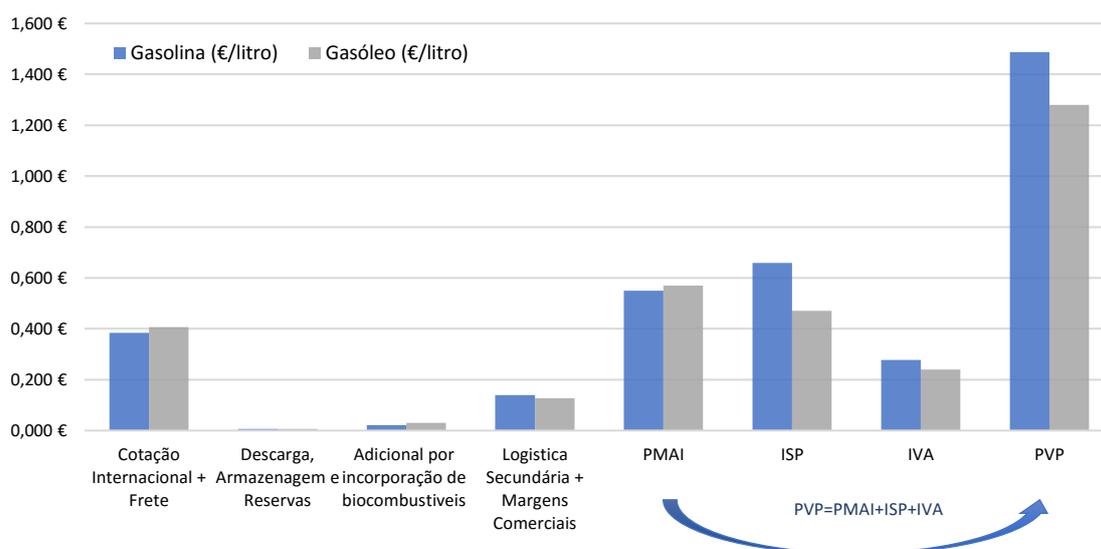
Nota 1: A “Atividade retalhista” engloba a logística secundária e margens comerciais. O “Preço médio à saída da refinaria” engloba a cotação internacional e o frete.

Nota 2: A figura mostra o peso relativo de cada componente no PVP (em percentagem) da gasolina no dia 22/02/2018. Fonte: Dados ENMC e DGEG – Tratamento AdC.

137. Embora o preço médio do gasóleo rodoviário antes de impostos (PMAI) seja ligeiramente mais elevado do que o preço da gasolina, este torna-se mais barato depois de aplicados os impostos diretos, em resultado da diferença entre a carga fiscal (ISP, CSR e ATC) da gasolina (0,659 €/litro) e do gasóleo (0,471 €/litro). O efeito fiscal dos impostos diretos traduz-se, assim, numa inversão do preço médio da gasolina e do gasóleo antes e depois de impostos (*vide* Figura 13).

⁸⁵ A metodologia utilizada pela ENMC na decomposição de cada componente individual do “preço de referência” pode ser consultada na sua página eletrónica: www.enmc.pt/pt-PT/atividades/mercado-de-combustiveis/precos-de-referencia/decomposicao-dos-precos-de-referencia/#gasolina;2017-04-16_2017-04-30

Figura 13. Decomposição do PVP (em €/litro) do dia 22-02-2018

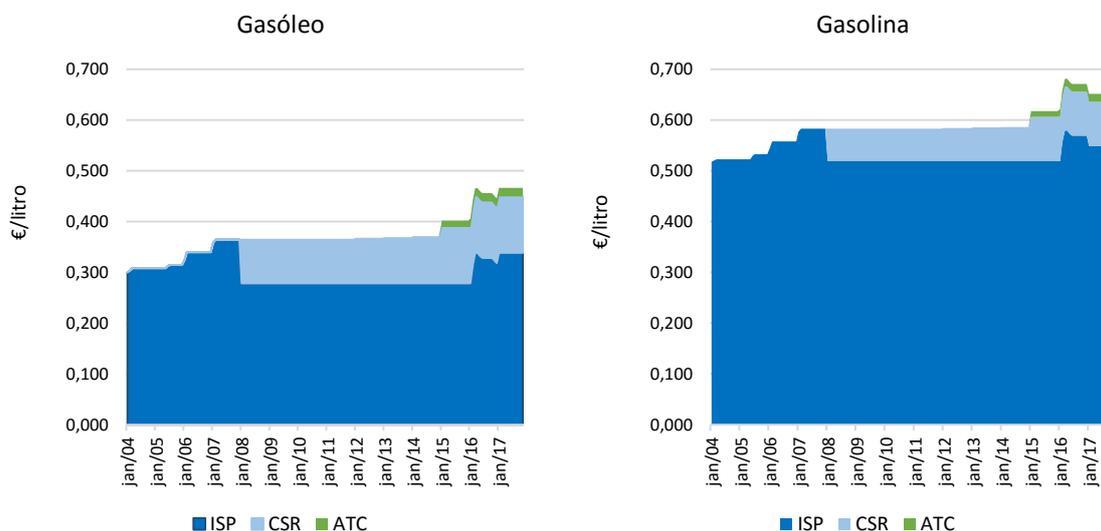


Nota: A componente “ISP” engloba igualmente a CSR e o ATC.
 Fonte: Dados ENMC e DGEG – Tratamento AdC.

138. A Figura 14 mostra a evolução individual dos impostos diretos no gasóleo rodoviário e na gasolina, desde 2004. Em termos individuais, nota-se que o ISP é a componente com maior peso nos impostos diretos que incidem sobre os combustíveis rodoviários, seguido da CSR que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2008⁸⁶.

139. Registou-se uma relativa estabilidade fiscal desde 2007 até 2015, altura em que foi introduzido o imposto ATC⁸⁷ e revistos em alta os restantes impostos diretos. Com efeito, a carga fiscal direta registou um agravamento de cerca de 56% no gasóleo rodoviário e de 26% na gasolina (de 12/2017 face a 01/2004).

Figura 14. Evolução do valor dos impostos diretos no gasóleo e gasolina, 2004-2017



Fonte: DGEG – tratamento AdC.

⁸⁶ Conforme a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto.

⁸⁷ Conforme a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro.

3.2. Aprovisionamento dos operadores

Petrolíferas verticalmente integradas

140. A Galp detém a totalidade da capacidade de refinação nacional, bem como a maioria da capacidade de armazenamento. Esta capacidade de armazenamento permite-lhe alternar a forma do seu aprovisionamento de combustíveis rodoviários, podendo recorrer quer às importações de crude que depois é transformado nas duas refinarias em produto derivado, quer às importações diretas de produtos derivados dos mercados internacionais.
141. Os custos de aprovisionamento da Galp estão, usualmente, dependentes da evolução dos preços de referência internacionais, bem como da evolução da taxa de câmbio (EUR/USD) no mercado cambial. A este respeito, note-se que os mercados de crude a nível europeu utilizam como referencial a cotação do *Brent de Londres*, enquanto os mercados internacionais de gasolinas e gasóleos rodoviários utilizam a cotação internacional da *Platts NWE/ARA* como referencial.
142. A Figura 15 confirma a existência de uma correlação positiva entre a cotação do crude e a cotação da gasolina e gasóleo rodoviários no mercado de futuros a 1 mês⁸⁸. Também o estudo de 2009 da AdC já havia notado esta elevada correlação, fazendo ainda notar que esta correlação persiste principalmente no longo-prazo, já que no curto prazo existem “*desfasamentos e assimetrias no ajustamento dos preços dos combustíveis líquidos a variações do preço do petróleo bruto, quer a nível internacional (Platts), quer a nível nacional*”⁸⁹.

Figura 15. Evolução das cotações médias mensais dos futuros a 1-mês do Crude, Gasóleo e Gasolina



Nota: Os valores relativos ao Brent foram convertidos de USD/bbl para USD/ton, por aplicação do fator de conversão (bbl-ton) de 7,33.

Fonte: Reuters – Tratamento AdC.

143. Outra componente que determina parte dos custos de aprovisionamento do operador histórico diz respeito aos custos de transporte marítimo (frete) dos produtos até aos portos nacionais de referência (Sines e Leixões). A Figura 16 mostra que os custos de importação

⁸⁸ Em concreto, os coeficientes de correlação são de 0,997 para o Gasóleo e 0,981 para a Gasolina.

⁸⁹ AdC (2009) [Análise Aprofundada sobre os Sectores dos Combustíveis Líquidos e do Gás Engarrafado em Portugal](#), p. 9.

de crude da Galp diferem consoante o local de entrega seja o Porto de Sines ou o Porto de Leixões.

Figura 16. Evolução dos custos unitários de importação de crude (Brent) da Galp

[Confidencial – segredo de negócio]

Nota: A cotação do Brent foi convertida de USD/bbl para USD/ton, por aplicação do fator de conversão (bbl-ton) de 7,33, e de USD/ton para EUR/ton, por aplicação das taxas de câmbio (EUR/USD) diárias cotadas no Banco de Portugal.

Fonte: Dados Operador – Tratamento AdC.

144. As restantes empresas petrolíferas tradicionais (BP, Repsol e Cepsa) recorrem sobretudo ao mercado *ex-refinery* como forma de aprovisionamento de combustíveis rodoviários. Em paralelo, estes operadores recorrem, ainda que com um menor peso relativo, a importações de combustíveis rodoviários, sobretudo de Espanha.
145. O aprovisionamento por via do mercado *ex-refinery* é sustentado via contratos de fornecimento de combustíveis rodoviários, em que a contraparte é a Galp. Estes contratos estabelecem determinadas condições de levantamento/consumo, **[Confidencial – segredo de negócio]**.
146. Os contratos podem também incluir limites máximos e mínimos anuais das quantidades a fornecer, podendo existir penalizações para as situações em que as mesmas não sejam cumpridas. A existência de contratos de fornecimento com limites mínimos de consumo e esquemas de penalização pode, em determinados contextos, condicionar a dinâmica concorrencial no mercado. O impacto deste tipo de cláusula na flexibilidade de abastecimento dos operadores, na sua capacidade para otimizar os seus custos de aprovisionamento e, como tal, nas condições de concorrência no mercado, relaciona-se com uma variedade de fatores, como sejam, a duração dos contratos, a magnitude das penalizações em causa, o valor dos limites de consumo mínimo, nomeadamente em relação à atividade do operador e a existência de limitações adicionais à gestão do aprovisionamento (*e.g.*, de revenda).
147. Contudo, no caso em concreto, os contratos de fornecimento *ex-refinery* entre a Galp e os operadores, atendendo às suas especificidades, não aparentam suscitar à partida preocupações jusconcorrenciais. Uma análise aos contratos da Galp permitiu constatar que **[Confidencial – segredo de negócio]**⁹⁰.
148. A análise individualizada por operador (*vide* Anexo III) permitiu ainda concluir o seguinte relativamente à estratégia de aprovisionamento de cada operador **[Confidencial – segredo de negócio]**.^{91,92,93}
149. A análise efetuada à informação quantitativa enviada pelos operadores BP, Repsol e Cepsa, no período de 2014 a 2016, permitiu constatar o seguinte relativamente ao aprovisionamento de combustíveis:
 - i. Entre 2014 e 2016, foram adquiridos cerca de 9,6 milhões de m³ de combustíveis rodoviários, dos quais quase 4/5 configuraram aquisições de gasóleo rodoviário.
 - ii. As empresas petrolíferas tradicionais recorreram a importações de combustíveis rodoviários, sobretudo de Espanha, onde dispõem de capacidade

⁹⁰ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁹¹ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

⁹² Na reunião do dia 6 de julho de 2017.

⁹³ De notar que os custos médios das importações poderão, em alguns casos, não ser diretamente comparáveis com os custos médios das compras *ex-refinery*, na medida em que as importações de combustíveis rodoviários podem não vir incorporados com biocombustíveis, ao contrário do que sucede normalmente com as aquisições *ex-refinery*.

de refinação própria⁹⁴, de acesso a instalações portuárias com capacidade de armazenamento e à infraestrutura logística da CLH.

- iii. Do ponto de vista teórico, esta fonte de aprovisionamento é utilizada pelos operadores apenas quando existem oportunidades de arbitragem entre o preço de importação dos mercados internacionais e o preço *ex-refinery* da Galp⁹⁵. A localização das refinarias em Espanha pode desempenhar, em função do custo de transporte associado (que depende, por seu lado, da localização em causa), um papel relevante na competitividade desta alternativa⁹⁶.
- iv. Com efeito, as empresas petrolíferas tradicionais importaram aproximadamente ¼ das suas necessidades de aprovisionamento entre 2014 e 2016.
- v. Ainda assim, verificou-se que a maioria dos combustíveis rodoviários foi adquirido no mercado *ex-refinery*, nomeadamente à saída da refinaria de Leça da Palmeira. O parque da CLC, em Aveiras, foi o segundo local de fornecimento mais utilizado no período em causa.
- vi. Os preços *ex-refinery* variam em função do local de abastecimento, sendo que os preços relativos nas diferentes localizações **[Confidencial – segredo de negócio]**⁹⁷.
- vii. Sem prejuízo, não parece existir uma relação entre o preço relativo da localização do abastecimento e as quantidades levantadas, *i.e.*, **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Operadores independentes

150. Existem duas categorias de operadores independentes a operar no setor em análise: (i) operadores independentes com capacidade de armazenamento própria (*in casu*, a Prio e a OZ Energia); e (ii) operadores independentes sem capacidade de armazenamento própria (*e.g.*, Alves Bandeira, Petrin/Avia).
151. Os operadores independentes sem capacidade de armazenamento própria recorrem aos mercados grossistas de venda de combustíveis rodoviários. Na medida em que o mercado por grosso é controlado pelas empresas petrolíferas verticalmente integradas, estas são simultaneamente fornecedoras e concorrentes dos operadores independentes na venda a retalho.
152. Por sua vez, os (dois únicos) operadores independentes com capacidade de armazenamento própria – a Prio e a OZ Energia – têm capacidade para diversificar a sua forma de aprovisionamento, recorrendo tanto ao mercado *ex-refinery* como ao mercado grossista.
153. A Prio detém um parque de tanques, localizado no Porto de Aveiro, enquanto a OZ Energia detém capacidade de armazenamento nos depósitos que se encontram junto ao Terminal

⁹⁴ A Repsol detém cinco refinarias em território espanhol (Puertollano, Cartagena, Tarragona, Bilbao **[Confidencial – segredo de negócio]** e Corunha), a Cepsa detém duas refinarias (Huelva e San Roque) e a BP uma refinaria em Castellón (*vide* <http://www.clh.es/section.cfm?id=2&side=134&lang=sp>).

⁹⁵ Informações transmitidas pela BP durante a reunião do dia 26 de junho de 2017.

⁹⁶ A dimensão do navio é igualmente um fator importante na formação do custo final suportado, na medida em que o frete pago é inversamente proporcional ao volume de combustíveis rodoviários transportados.

⁹⁷ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

da Trafaria, no Monte da Caparica⁹⁸. Ambos detêm ainda capacidade de importação e incorporação de FAME/Biodiesel no gasóleo rodoviário.

154. Importa referir que apesar de a forma de aprovisionamento destes operadores ser mais próxima da praticada pelas empresas petrolíferas, estes operadores têm uma representatividade bastante distinta entre si. Note-se que, enquanto a OZ Energia detinha, em fevereiro de 2017, um total de 15 postos de abastecimento em Portugal⁹⁹, a Prio, no mesmo período, já contabilizava um total de, pelo menos, 179 postos de combustível¹⁰⁰.
155. Acresce que¹⁰¹ **[Confidencial – segredo de negócio]**.
156. Os dados coligidos enviados pela operadora independente Prio, relativos ao período de 2014 a 2016, permitiram constatar o seguinte relativamente ao aprovisionamento de combustíveis (*vide* análise detalhada no Anexo III)¹⁰²: **[Confidencial – segredo de negócio]**¹⁰³
157. Esta análise permitiu constatar que, entre 2014 e 2016, apesar do acesso às infraestruturas logísticas, **[Confidencial – segredo de negócio]**. Esta opção poderá estar associada ao facto de a Prio não dispor de capacidade de refinação própria (em Portugal ou Espanha), como acontece com as empresas petrolíferas tradicionais que recorrem a esta via.
158. Poderá ainda estar associada a constrangimentos do Porto de Aveiro no aprovisionamento de combustíveis já que este porto não dispõe das mesmas condições de flexibilidade de outros portos (*e.g.*, Sines, Leixões, Barreiro). A título exemplificativo, o Porto de Leixões permite receber navios de maior dimensão, até cerca de 200 metros de comprimento, do que o Porto de Aveiro, que permite receber navios até cerca de 150 metros de comprimento. Adicionalmente, no âmbito das reuniões com *stakeholders* que a AdC manteve no âmbito da presente análise, foi referido que as condições atuais de atracagem do Porto de Aveiro poderão dificultar a importação de navios de grande dimensão face às condições de outros portos.
159. Note-se, contudo, que a Administração do Porto de Aveiro informou a AdC que abriu um concurso público em dezembro de 2017 para a empreitada de implementação da operacionalidade do Terminal de Granéis Líquidos (TGL) do Porto de Aveiro¹⁰⁴. Segundo a Administração do Porto de Aveiro, 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, esta empreitada permitirá acomodar navios de maior dimensão, até cerca de 175 metros de comprimento¹⁰⁵. No que respeita à esteira que liga o TGL ao Parque de Tanques, a empreitada permitirá construir a esteira

⁹⁸ Este parque de tanques tem capacidade para rececionar e armazenar combustíveis líquidos rodoviários, GPL e lubrificantes (*Vide* www.ozenergia.pt/terminal-da-trafaria, acedido em 14/08/2017).

⁹⁹ Note-se, contudo, que no dia 18/04/2018, o Grupo Alves Bandeira anunciou que a OZ Energia adquiriu 50% do capital do Grupo Alves Bandeira (*vide* <http://www.alvesbandeira.pt/noticias/oz-energia-e-alves-bandeira-assinam-criacao-de-empresa-conjunta>, acedido em 19/04/2018).

¹⁰⁰ *Vide* [Lista de Postos de Combustível Ativos no Balcão Único](#) no sítio de internet da ENMC, acedido em 17/05/2017. O número da Prio não inclui os postos de abastecimento operados em parceria com as insígnias Pingo Doce (39 postos) e Recheio (7 postos). No Relatório de 2009 (parágrafos 1099 a 1101), referia-se que a Prio não apresentava características suficientemente distintas dos restantes operadores independentes, dada a sua (pouca) representatividade ao nível de postos de abastecimento (apenas 5 em Portugal) e aos condicionalismos existentes ao nível das infraestruturas no Porto de Aveiro.

¹⁰¹ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

¹⁰² A AdC apenas recolheu informação mensal quantitativa da Prio.

¹⁰³ **[Confidencial – segredo de negócio]**.

¹⁰⁴ *Vide* Anúncio 10788/2017 em Diário da República nº 245 série 2, de 22 de dezembro de 2017 <https://dre.pt/application/file/114401638>.

¹⁰⁵ *Cfr.* informação transmitida, à AdC, pela Administração do Porto de Aveiro.

para outros operadores – atualmente apenas a ponte-cais operada pela Prio tem acesso à esteira em causa¹⁰⁶.

160. Note-se que esta medida decorre de uma recomendação do estudo da AdC de 2009, que visava minimizar certos condicionalismos ao nível do acesso a infraestruturas logísticas que limitavam a capacidade de importação por parte de operadores de mercado¹⁰⁷.

Cadeias de supermercados

161. Os postos de abastecimento dos supermercados recorrem exclusivamente aos mercados grossistas de combustíveis rodoviários, comprando essencialmente às empresas petrolíferas e, em menor escala, a operadores independentes com capacidade de armazenamento própria (e.g., Prio).
162. Relativamente às condições de aprovisionamento de combustíveis rodoviários das cadeias de supermercados¹⁰⁸, apurou-se o seguinte:
- i.* O Grupo Jerónimo Martins, detentor dos postos de abastecimento com as insígnias Pingo Doce e Recheio, aprovisiona-se exclusivamente junto da Prio.
 - ii.* O Grupo Auchan, ao qual pertencem os postos de abastecimento com a insígnia Jumbo, abastece-se **[Confidencial – segredo de negócio]**.
 - iii.* O Grupo Mosqueteiros, ao qual pertencem os postos de abastecimento com as insígnias Intermarché e Ecomarché, tem uma central reponsável (a Alcapetro) **[Confidencial – segredo de negócio]**.
 - iv.* Os postos do Grupo E.Leclerc **[Confidencial – segredo de negócio]**.

3.3. As estratégias de preços na venda a retalho

163. Nesta secção, desenvolve-se uma análise à evolução de preços de venda a retalho, comparando as estratégias das diferentes tipologias de operador.
164. A análise é desenvolvida tendo por base, quer os preços de venda ao público recomendados (PVPR), submetidos pelos operadores regularmente à AdC, quer os preços médios de venda ao público (PMVP) reportados pela DGEG. Destaca-se, como ponto prévio, que esta informação não inclui os descontos efetivamente concedidos aos consumidores.
165. Nessa medida, a análise não permitirá captar todas as dimensões de concorrência, já que as campanhas de descontos assumem-se, atualmente, como uma dimensão relevante de concorrência entre os operadores, com impacto no preço final efetivamente pago pelos consumidores. Com efeito, é usual os operadores recorrerem a campanhas de descontos, por vezes complexas e difíceis de quantificar (como sejam subsidiasções cruzadas com outro tipo de produto/serviço) na sua estratégia de captação e fidelização de clientes.
166. Sem prejuízo, a análise da informação que se desenvolve neste capítulo permite desenvolver um conjunto de considerações, nomeadamente comparando as estratégias dos diferentes tipos de operadores, e a forma como reagiram à Lei dos Combustíveis Simples.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Vide AdC (2018) *Follow-up das recomendações da Autoridade da Concorrência para o Setor dos Combustíveis Rodoviários*, para uma análise mais detalhada sobre o estágio de implementação das recomendações.

¹⁰⁸ A AdC estabeleceu um conjunto de reuniões bilaterais com operadores desta tipologia, nomeadamente com o Grupo Jerónimo Martins no dia 16/06/2017, com o Grupo Auchan no dia 20/06/2017, com o Grupo Mosqueteiros no dia 21/06/2017 e com o Grupo E.Leclerc no dia 27/06/2017.

167. As empresas petrolíferas tendem a praticar níveis de preços, à partida, mais elevados do que as cadeias de supermercados, e a apostar na localização, diferenciação dos produtos e serviços, bem como em estratégias de fidelização ou políticas de descontos.
168. Os supermercados, por sua vez, praticam, de acordo com a informação disponível, os preços mais baixos na venda a retalho de combustíveis, com uma gama de combustíveis mais reduzida e de menores custos de operação, procurando atrair os consumidores para as suas superfícies comerciais.
169. Os restantes postos de outros operadores independentes tendem a praticar preços semelhantes aos dos postos sob insígnia das empresas petrolíferas, podendo existir algumas diferenças, como veremos de seguida, nas estratégias de preços das gamas de combustíveis.
170. Apesar destas diferenças, a informação disponível sugere que os operadores (independentemente da sua categoria) tendem a incorporar na sua estratégia de preços o grau de concorrência local (*i.e.*, número de concorrentes na área de influência dos postos e respetiva distância dos postos concorrentes mais próximos). Neste sentido, será expectável que os preços de venda ao público sejam menores em áreas com um maior número de postos e de operadores. Também as cadeias de supermercados, que maioritariamente vendem combustíveis como forma de atrair consumidores para as suas superfícies comerciais, têm em consideração o grau de concorrência a nível local.
171. Adicionalmente, todos os operadores têm mecanismos de monitorização dos preços a nível retalhista que lhes permitem conhecer ajustamentos de preços dos concorrentes a nível local. O sítio de internet da DGEG¹⁰⁹ onde os preços de venda ao público por posto são publicados assume uma importância substancial em termos de mecanismos de monitorização. Outro mecanismo de monitorização trata-se do acompanhamento das condições comerciais praticadas pela concorrência na zona através de agentes comerciais.
172. Importa referir que o facto de os preços disponibilizados pela DGEG (e os próprios preços tabelados disponíveis nos postos) não incluírem os descontos efetivamente praticados pelos operadores poderá limitar as oportunidades de monitorização de preços pelos operadores.
173. Ademais, a variedade e predominância de estratégias de fidelização ou políticas de descontos têm vindo a intensificar-se nos últimos anos. Em particular, existem diferentes tipos de descontos a ter em conta na análise da evolução dos preços de venda ao público:
- i.* **Promoções cruzadas entre petrolíferas e cadeias de supermercados:** estas promoções permitem aos consumidores acumular descontos em combustível a utilizar nos postos da petrolífera através de um determinado montante gasto em compras na cadeia de supermercado. Refira-se, a título ilustrativo, que a BP tem uma parceria com o Pingo Doce¹¹⁰ e a Galp com o Continente¹¹¹.
 - ii.* **Promoções cruzadas entre os supermercados e os seus postos:** estas promoções permitem aos consumidores acumular descontos nos postos de combustível de

¹⁰⁹ Vide www.precoscombustiveis.dgeg.pt.

¹¹⁰ Segundo o sítio de internet www.poupamais.pt/pt/welcome/info_points_aquire, “*Nas compras de valor igual ou superior a 20€ no Pingo Doce, o saldo em combustível BP fixa imediatamente disponível (...) O saldo do desconto em combustível só pode ser usado na compra de combustíveis BP, sendo obrigatório o abastecimento mínimo de 16 litros (...)*”, acedido em 19/04/2018.

¹¹¹ Informação obtida em galp.continente.pt/ e acedido em 19/04/2018.

uma determinada cadeia de supermercados e utilizar na superfície comercial dessa mesma cadeia ou *vice-versa* (por exemplo, o cartão de fidelização do Jumbo¹¹²).

- iii. **Parcerias com outras entidades:** estas parcerias permitem, aos sócios de determinadas entidades ou grupos, obter descontos de combustível (*v.g.*, a Cepsa tem uma parceria com a Deco¹¹³ e a Prio tem parcerias com a Seaside e o Crédito Agrícola¹¹⁴).
- iv. **Cartões profissionais ou de frota:** estes são usualmente cartões de desconto imediato em combustível dirigido a empresas com frotas, e com despesas de combustível acima de um determinado consumo anual. Estes cartões normalmente incluem serviços de gestão dos consumos das frotas de determinada empresa. Atualmente, todas as empresas petrolíferas oferecem cartões de frota, sendo que a operadora independente Prio também oferece um cartão de frota¹¹⁵.

174. A este tipo de descontos poderão acrescer ofertas apenas disponíveis num determinado período de tempo (*e.g.*, determinados fins-de-semana ou períodos de férias).

175. À partida, estas estratégias de fidelização permitem aos consumidores obter preços mais baixos do que os preços tabelados. Sem prejuízo dos benefícios que este tipo de estratégia traz para os consumidores, é necessário ter em consideração alguns aspetos passíveis de ter impacto nas condições de concorrência, numa perspetiva dinâmica:

- i. As promoções cruzadas entre petrolíferas e supermercados podem desincentivar determinados operadores, como os próprios supermercados, a desenvolver ou expandirem a sua rede autónoma de postos de abastecimento. Uma parceria permite o acesso a uma rede de postos, atraindo consumidores para as suas superfícies comerciais, sem necessidade de desenvolver rede de postos próprios nas imediações do estabelecimento de retalho. Adicionalmente, verifica-se, atualmente, uma preponderância de parcerias entre as petrolíferas e supermercados.
- ii. A presença de descontos pode dificultar a comparação “real” de preços, o que pode criar opacidade para as escolhas dos consumidores. Sem prejuízo, a menor transparência de preço pode também reduzir as condições para a coordenação de comportamentos.

176. Sem prejuízo das considerações tecidas sobre o impacto das promoções cruzadas entre petrolíferas e supermercados no grau de concorrência no mercado, é importante realçar que existem diferentes tipos de descontos. Adicionalmente, nem todas as cadeias de supermercados e/ou petrolíferas desenvolveram parcerias com outros operadores. Acrescenta-se que operadores independentes, como por exemplo a Prio, já desenvolveram cartões de fidelização próprios (*v.g.*, os cartões de frota da Prio).

177. Conforme *supra* referido, a informação disponível sobre preços a retalho não incorpora os descontos oferecidos pelos operadores no mercado retalhista aos consumidores finais, pelo que não existe informação que permita aferir a evolução dos descontos médios no mercado retalhista. Nessa linha aliás, os dados reportados pela DGEG à Eurostat incluem

¹¹² O cartão de fidelização do Jumbo permite beneficiar de 2% do valor gasto em combustível para ser utilizado em compras no Jumbo durante um determinado período temporal.

¹¹³ O cartão Deco+ oferece um desconto imediato de 0,07€/litro em combustível a ser utilizado em postos de combustível da Cepsa aos sócios da Deco. Informação obtida em www.decomais.pt/mobilidade/cepsa e acedido em 19/04/2018.

¹¹⁴ Segundo o endereço www.prioenergy.com/produtos-e-servicos/posto-de-abastecimento/parcerias/, acedido em 19/04/2018, a Prio tem parcerias com a Seaside e o Crédito Agrícola (para além de outras entidades). O cartão da Seaside, por exemplo, proporciona um desconto de 0,12 €/litro aos consumidores com cartão Seaside.

¹¹⁵ Vide www.prioenergy.com/produtos-e-servicos/prio-para-frotas/, acedido em 19/04/2018.

um pressuposto de um desconto médio de 0,02€/litro. Contudo, conforme informação transmitida pelos *stakeholders* no decorrer da análise, esse pressuposto poderá subestimar o real valor do desconto médio. Note-se, por exemplo, que o cartão Deco+ oferece um desconto imediato de 0,07€/litro em combustível a ser utilizado em postos de combustível da Cepsa aos sócios da Deco¹¹⁶ e o cartão Seaside proporciona um desconto de 0,12€/litro em postos da Prio¹¹⁷.

Evolução dos preços de venda ao público recomendados (PVPR)

178. A nível retalhista, a política de preços das quatro petrolíferas tradicionais que atuam em Portugal (Galp, Repsol, BP e Cepsa) não difere de forma significativa. Em geral, as empresas petrolíferas comunicam alterações dos PVPR aos vários postos da sua rede, isto é, aos postos que vendem sob a sua insígnia (incluindo COCO, CODO e DODO). Estes preços, PVPR, comunicados pelas petrolíferas são, por vezes designados por “preços máximos recomendados” e outras vezes por “preços de referência”.
179. A Figura 17, Figura 18 e Figura 19 mostram a evolução dos PVPR mensais do gasóleo, gasolina 95 e gasolina 98, respetivamente. De um modo geral, as figuras permitem evidenciar que a evolução dos PVPR mensais das empresas petrolíferas apresentam uma tendência similar entre si. Em particular, note-se a queda dos PVPR mensais no final de 2014 e início de 2016, que se prenderá com a queda das cotações internacionais.
180. Adicionalmente, refira-se que existem diversos fatores passíveis de contribuir para uma maior vulnerabilidade do mercado a coordenação de comportamentos, tais como:
- i. **Estrutura de custos comuns** (e.g., cotação internacional);
 - ii. **Reduzida diferenciação do produto;**
 - iii. **Nível de concentração da oferta na venda a retalho dos combustíveis** (vide Tabela 9);
 - iv. **Reduzida elasticidade preço da procura;**
 - v. **Elevada transparência ao longo da cadeia de valor** (e.g., cotações “Platts NWE/ARA”, cotações internacionais do crude)¹¹⁸; e
 - vi. **Simetria ao nível de integração vertical e no relacionamento entre petrolíferas e contactos em múltiplos mercados.** A Galp é o principal fornecedor de combustíveis rodoviários numa base *ex-refinery* à Repsol, BP, Cepsa em Portugal, enquanto estas são os principais fornecedores da Galp em Espanha.
181. Note-se, contudo, que as estratégias de diferenciação, nomeadamente através de campanhas de descontos que limitam a transparência de preço podem, em certa medida, dificultar a monitorização de comportamentos e introduzir maior dinâmica concorrencial.

¹¹⁶ Informação obtida em www.decomais.pt/mobilidade/cepsa e acedido em 19/04/2018.

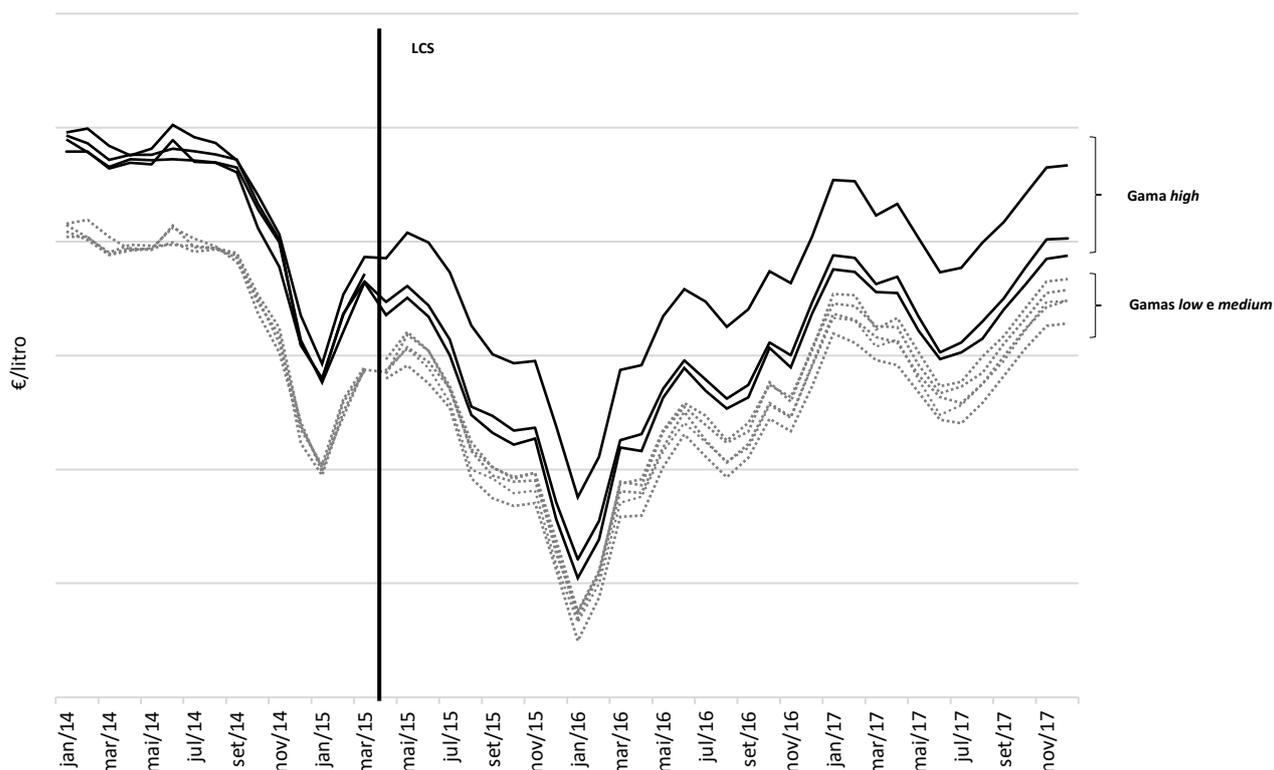
¹¹⁷ Informação obtida em www.prioenergy.com/produtos-e-servicos/posto-de-abastecimento/parcerias/ e acedido em 19/04/2018.

¹¹⁸ A este respeito, importa referir que preocupações concorrenciais nos preços de referência já levaram a Comissão Europeia (CE) a realizar, em 2013, diligências de buscas nos setores dos produtos de crude, produtos refinados e biocombustível, especificamente devido a indícios de comportamentos anti concorrenciais na submissão de informação de preços à *Price Reporting Agency* (vide *Press release* da CE “*Antitrust: Commission confirms unannounced inspections in oil and biofuels sectors*”, maio de 2013). Também a AdC no seu estudo de 2009 referiu “ (...) atentas as regras impostas pelos editores da Platts aos “traders” e às especificações de produtos cujo preço pública, para alguns produtos, o número e os volumes de transações com base nos quais é determinado o preço de referência do produto podem suscitar questões que apenas uma autoridade da concorrência supra-nacional está em condições de esclarecer” (vide AdC (2009), Análise aprofundada sobre os sectores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal, parágrafo 459).

182. A Figura 17, a Figura 18 e a Figura 19 mostram também a evolução dos PVPR mensais categorizados pela gama de combustível. Tal como no Capítulo 2, categorizam-se as gamas de combustível em (i) *low*/simples, (ii) *medium*/tradicional e (iii) *high*/premium, dadas as alterações significativas das estratégias comerciais das empresas petrolíferas após a obrigatoriedade dos combustíveis simples na comercialização a retalho do gasóleo e gasolina 95 a partir de abril de 2015.

183. A variabilidade dos PVPR mensais do gasóleo é reduzida até abril de 2015, sendo que após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples, se regista um aumento da dispersão dos PVPR, em particular na gama *high*/premium (ilustrados com linhas sólidas na Figura 17 *infra*).

Figura 17. Evolução do PVPR mensal do gasóleo das empresas petrolíferas, 2014-2017



Fonte: Empresas, tratamento AdC.

184. Analisou-se, ainda, o diferencial¹¹⁹ entre os PVPR médio do gasóleo *premium* (gama *high*) e simples (gama *low*) das diversas empresas petrolíferas (Tabela 10). Recorde-se que, conforme se analisou na secção 2.4 *supra*, na sequência da Lei dos Combustíveis Simples de abril de 2015, à exceção da Galp¹²⁰, as outras empresas petrolíferas substituíram a sua gama tradicional (*medium*) de gasóleo pela gama simples (*low*).

185. À exceção da ¹²¹[Confidencial – segredo de negócio], o diferencial entre os PVPR médios das gamas oferecidas reduziu-se substancialmente na sequência da Lei dos Combustíveis Simples.

¹¹⁹ Este diferencial apurou-se aferindo o diferencial mensal para os PVPR médio das gamas de gasóleo. Na tabela, ilustra-se a média anual dos diferenciais mensais apurados.

¹²⁰ Com efeito, a estratégia da Galp, perante a Lei dos Combustíveis Simples, é distinta dos demais operadores, já que optou por manter a gama *medium* (vide parágrafo 79, secção 2.4).

¹²¹ A este respeito, refira-se que [Confidencial – segredo de negócio].

Tabela 10. Diferenciais médios de PVPR das gamas de gasóleo, por empresa petrolífera

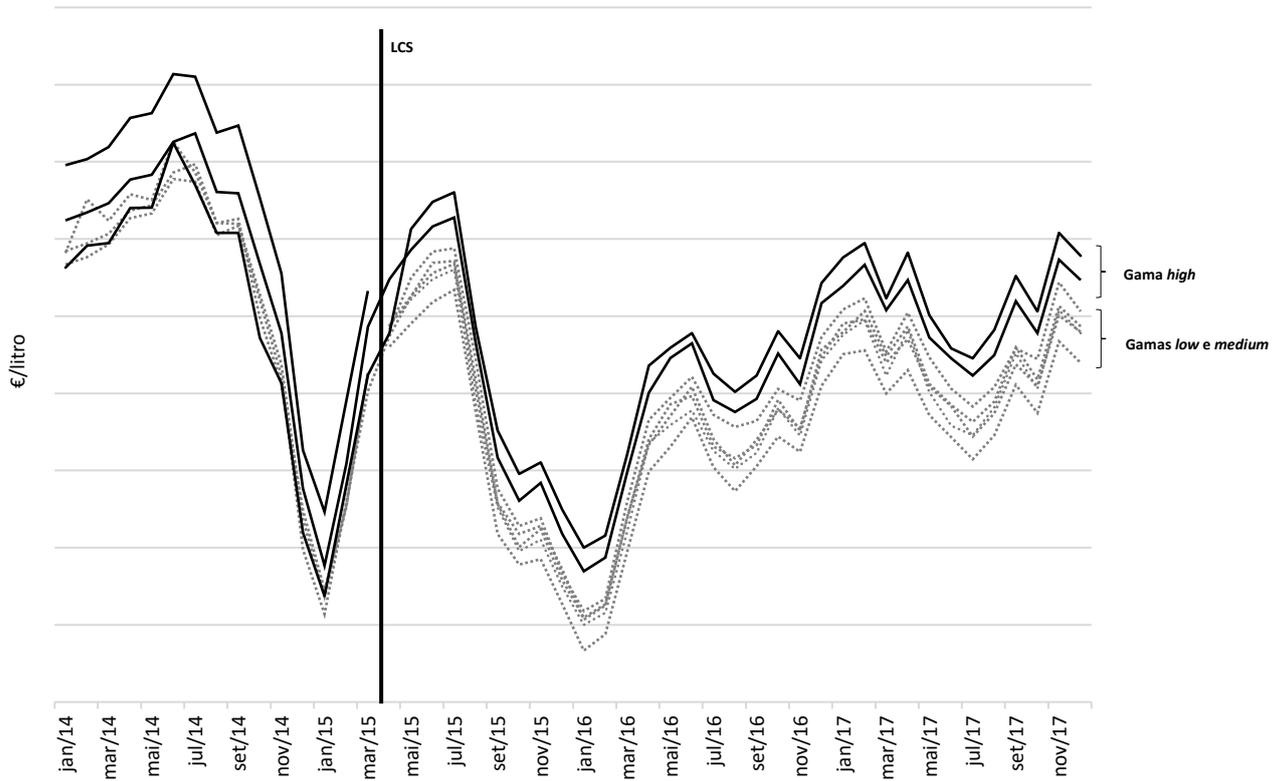
€/litros	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017
BP				
High - Low		[...]	[...]	[...]
High - Medium	[...]			
Repsol				
High - Low		[...]	[...]	[...]
High - Medium	[...]			
Cepsa				
High - Low		[...]	[...]	[...]
High - Medium	[...]			
Galp				
Medium - Low		[...]	[...]	[...]
High - Medium	[...]			

Fonte: Empresas, tratamento AdC.

Nota 1: A Lei dos Combustíveis Simples entrou em vigor em abril de 2015 e como tal, os diferenciais médios dos PVPRs de 2015 dizem respeito apenas ao período entre abril e dezembro de 2015.

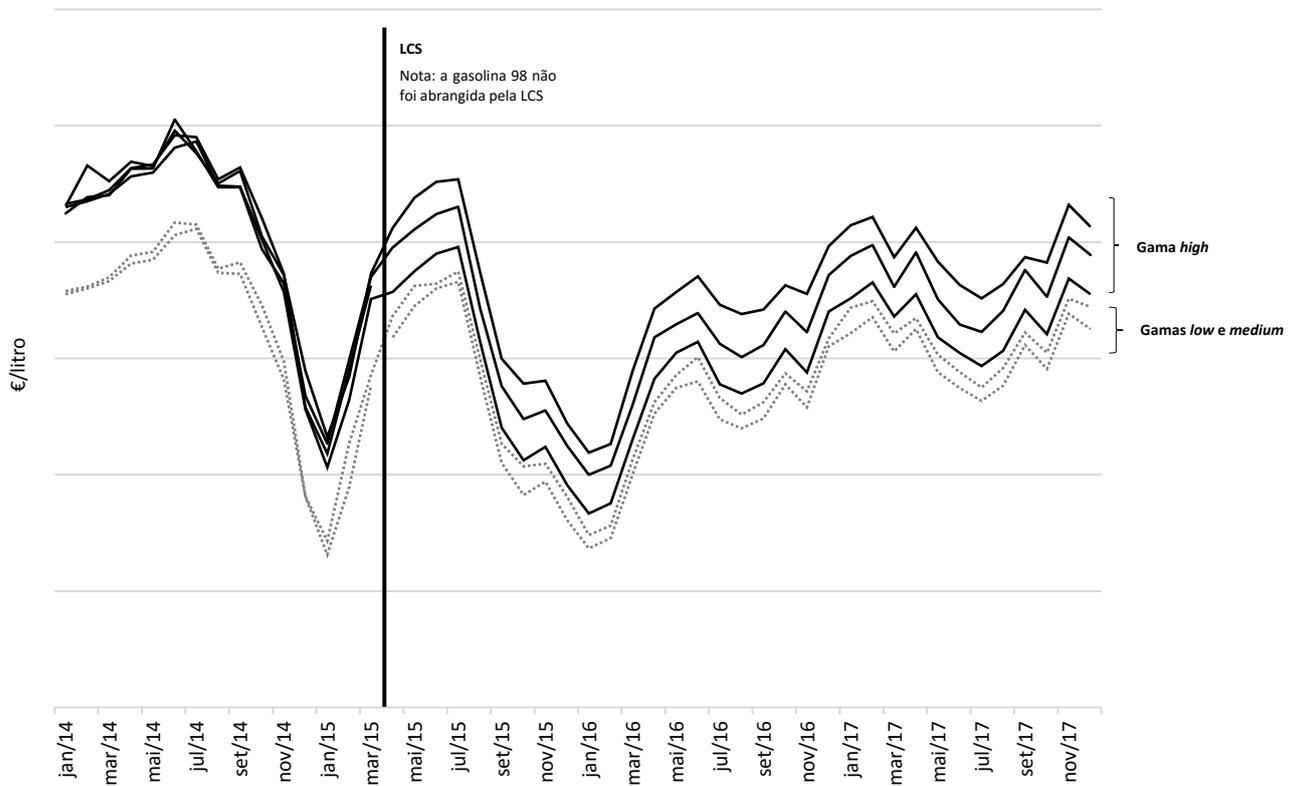
186. Estes resultados são consistentes com a *supra* referida diferenciação nas estratégias comerciais das empresas petrolíferas após a introdução da obrigatoriedade de comercialização dos combustíveis simples.
187. Esta redução do diferencial dos PVPR médios das diferentes gamas de gasóleo das empresas **[Confidencial – segredo de negócio]** poderá ter contribuído para o aumento do consumo relativo de gasóleo da gama *premium* face às outras gamas após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples.
188. No que diz respeito à gasolina, note-se, desde logo, que na leitura da evolução dos PVPR mensais (incluindo gasolina 95 e 98) há que ter em consideração que a gasolina 98 poderá ser considerada como uma gama *premium* da gasolina 95. Com efeito, veja-se que *i)* o preço máximo da gasolina 98 é superior ao preço máximo da gasolina 95 e *ii)* a título ilustrativo, a BP atualmente apenas comercializa gama *premium* da gasolina 98 e gama simples da gasolina 95.

Figura 18. Evolução do PVPR mensal da gasolina 95 das empresas petrolíferas, 2014-2017



Fonte: Empresas, tratamento AdC.

Figura 19. Evolução do PVPR mensal da gasolina 98 das empresas petrolíferas, 2014-2017

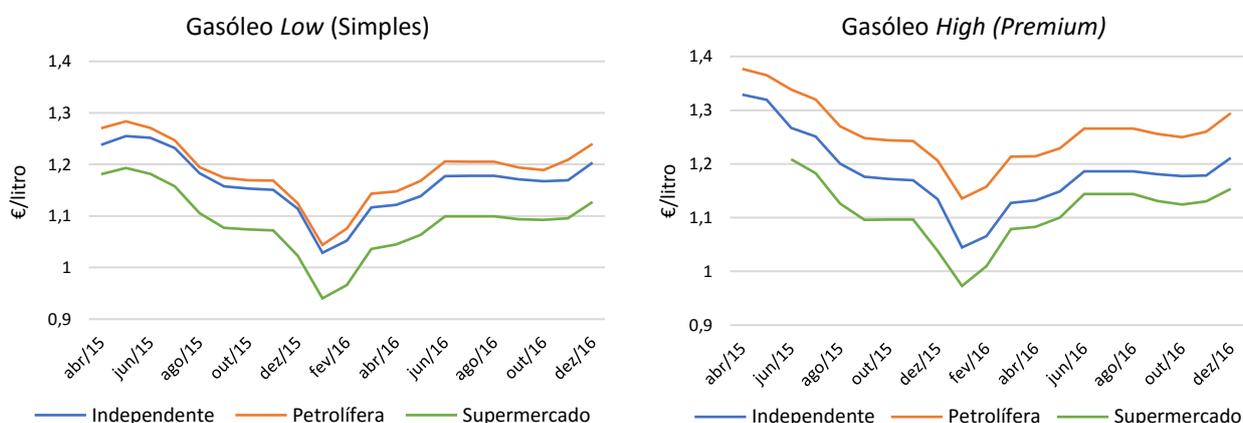


Fonte: Empresas, tratamento AdC.

Evolução dos preços médios de venda ao público (PMVP)

189. Na subsecção *supra*, analisaram-se os PVPR das empresas petrolíferas. No que se segue, procede-se à análise da evolução dos PMVP diariamente publicados no sítio da internet da DGEG¹²², para o período 04/2015 a 12/2016¹²³, que permitem efetuar uma análise comparativa dos preços de retalho dos combustíveis tabelados nos postos de abastecimento (*i.e.*, não incluindo os descontos efetivamente praticados) dos diversos operadores. Com efeito, esta base de dados permite desagregar os preços médios por categoria de operador (*i.e.*, petrolífera, independente e supermercado) e região.
190. Os preços médios mensais das gamas *low* (simples) e *high* (*premium*) da gasolina 95 e gasóleo, por tipo de operador^{124,125} registaram uma queda acentuada no segundo semestre de 2015, e aumentaram em 2016 (Figura 20), a par da evolução no mesmo sentido das cotações internacionais (ilustrada na Figura 15).
191. Note-se, ainda, que os PMVP dos postos com insígnia das operadoras petrolíferas são mais elevados que os PMVP, quer dos postos com insígnias das operadoras independentes, quer dos postos de supermercados (Figura 20 e Tabela 11).

Figura 20. Evolução dos PMVP por tipo de operador

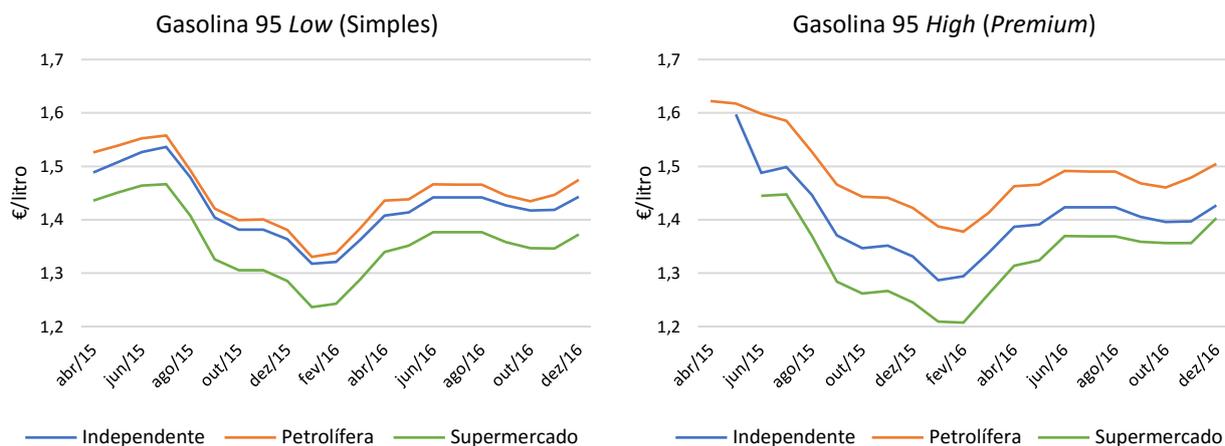


¹²² Vide <http://www.precoscombustiveis.dgeg.pt/>.

¹²³ Note-se que se restringe a análise a este período temporal, uma vez que a alteração na definição das categorias na base de dados da DGEG com a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples fragiliza a natureza informativa de uma análise comparativa para um período mais alargado.

¹²⁴ Note-se que, na sequência da Lei dos Combustíveis Simples, a DGEG passou a classificar as diferentes especificações de combustíveis em apenas duas gamas de combustível - gama simples e gama especial. Ao longo da presente análise, refere-se à gama especial reportada pela DGEG como gama *high/premium*, a par da gama *low* ou simples. Note-se, contudo, que no caso da Galp, que manteve a sua gama *medium* após a Lei dos Combustíveis Simples (conforme *supra* se referiu), a informação reportada pela DGEG enquadra-a enquanto gama especial (denominada de gama *high/premium* na presente análise).

¹²⁵ Apesar de a base de dados incluir preços para a gasolina 98, optou-se por não utilizar dado o reduzido número de observações em comparação com o gasóleo e a gasolina 95.



Fonte: Base de dados DGEG – tratamento AdC.

Tabela 11. Sumário estatístico dos PMVP por tipo de operador, 2016

2016	Média (€/litro)	Máximo (€/litro)	Mínimo (€/litro)	Desvio-padrão
Gasolina 95 High/Premium				
Independente	1,383	1,759	1,148	0,058
Petrolífera	1,458	1,729	1,194	0,051
Supermercado	1,325	1,489	1,184	0,022
Gasolina 95 Low/Simples				
Independente	1,404	1,589	1,134	0,058
Petrolífera	1,427	1,800	1,123	0,049
Supermercado	1,334	1,509	1,124	0,037
Gasóleo High/Premium				
Independente	1,152	1,429	0,881	0,072
Petrolífera	1,234	1,464	0,979	0,067
Supermercado	1,101	1,279	0,864	0,051
Gasóleo Low/Simples				
Independente	1,142	1,349	0,869	0,057
Petrolífera	1,169	1,429	0,874	0,045
Supermercado	1,063	1,305	0,849	0,037

Fonte: Base de dados DGEG – tratamento AdC.

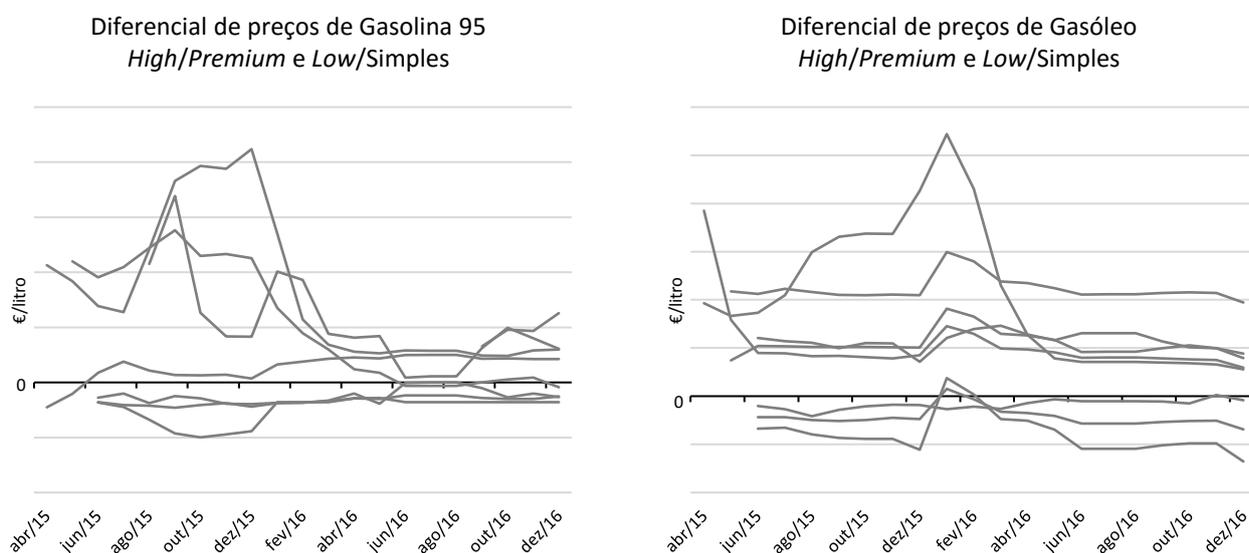
192. **Os postos de combustível dos supermercados são os que apresentam preços médios mais baixos para ambas as gamas de combustível.** A este respeito, note-se que as cadeias de supermercados baseiam a sua estratégia numa estratégia de preços e custos baixos:

- i. As cadeias de supermercados investem em postos de combustível como forma de atrair clientes às suas superfícies comerciais e, desta forma, promover a subsídio cruzada de atividades e potenciar o aumento dos seus lucros numa perspetiva integrada;
- ii. Os supermercados vendem grandes volumes de combustível em cada posto, que lhes permitem diluir os custos fixos em pessoal e capital, beneficiando, também, de eventuais economias de gama associadas, por exemplo, à partilha de custos com as áreas de implantação da superfície comercial, aos acessos, entre outros aspetos; e
- iii. Os postos dos supermercados tendem ainda a reduzir significativamente o nível de serviço, funcionando frequentemente num sistema de self-service e pré-

pagamento automático, e comercializando a gama *low/simples* de combustíveis (apesar de alguns supermercados atualmente também venderem, ainda que apenas em alguns postos, a gama *high/premium*¹²⁶).

193. Note-se, ainda, que as diferenças entre os preços médios das petrolíferas e dos operadores independentes são mais significativas no caso da gama *high/premium* do que na gama *low/simples*¹²⁷.
194. Como tal, as diferenças ao nível das estratégias de preços entre as petrolíferas e os operadores independentes sugerem que a diferença de preços entre as gamas *high/premium* e *low/simples* das petrolíferas não poderá ser totalmente explicada pelos custos de aditivção¹²⁸.
195. Assim, a estratégia de preços das petrolíferas na gama *high/premium* poderá refletir também o maior poder de mercado desse tipo de operador face aos seus clientes. Este potencial poder de mercado por parte das petrolíferas poderá estar associado à reputação/marca das petrolíferas em combustíveis aditivados e ao maior número de postos de combustível.

Figura 21. Diferencial dos PVMP de Gasolina 95 e Gasóleo



Fonte: Base de dados DGEG – tratamento AdC.

196. A análise à evolução dos preços dos operadores revela também a dispersão de preços entre os diversos operadores para as gamas de combustíveis que se verificou com a introdução da lei dos Combustíveis Simples. Esta maior dispersão diminuiu, contudo, ao longo de 2016, em particular no 2º semestre (Figura 21).
197. Mais se nota que de acordo com a Figura 21 e a Tabela 11, a média dos PMVP de gasolina 95 *high/premium* dos operadores independentes é inferior à de gasolina 95 simples. A Figura 21 ilustra que a **[Confidencial – segredo de negócio]** registaram preços médios da

¹²⁶ O **[Confidencial – segredo de negócio]** são, na base de dados e para o período em análise, as únicas cadeias de supermercado que apresentam preços para a gama *high/premium* dos combustíveis gasolina 95 e gasóleo. De notar ainda que **[Confidencial – segredo de negócio]** apenas contém preços de gasolina 95 *high/premium* a partir de setembro de 2016. Tal verifica-se, também, para alguns operadores independentes.

¹²⁷ A título ilustrativo, veja-se, na Tabela 11, que a diferença no valor médio dos PMVP, em 2016, entre as petrolíferas e os independentes na gama *high/premium* é de 0,075 €/litro (=1,458-1,383) para a gasolina 95 e 0,082€/litro (=1,234-1,152) para o gasóleo, enquanto na gama *low/simples* estas diferenças são apenas de 0,023 €/litro (=1,427-1,404) no caso da gasolina 95 e de 0,027 €/litro (=1,169-1,142) no caso do gasóleo.

¹²⁸ No pressuposto de os custos dos aditivos não diferirem significativamente entre as petrolíferas e os operadores independentes.

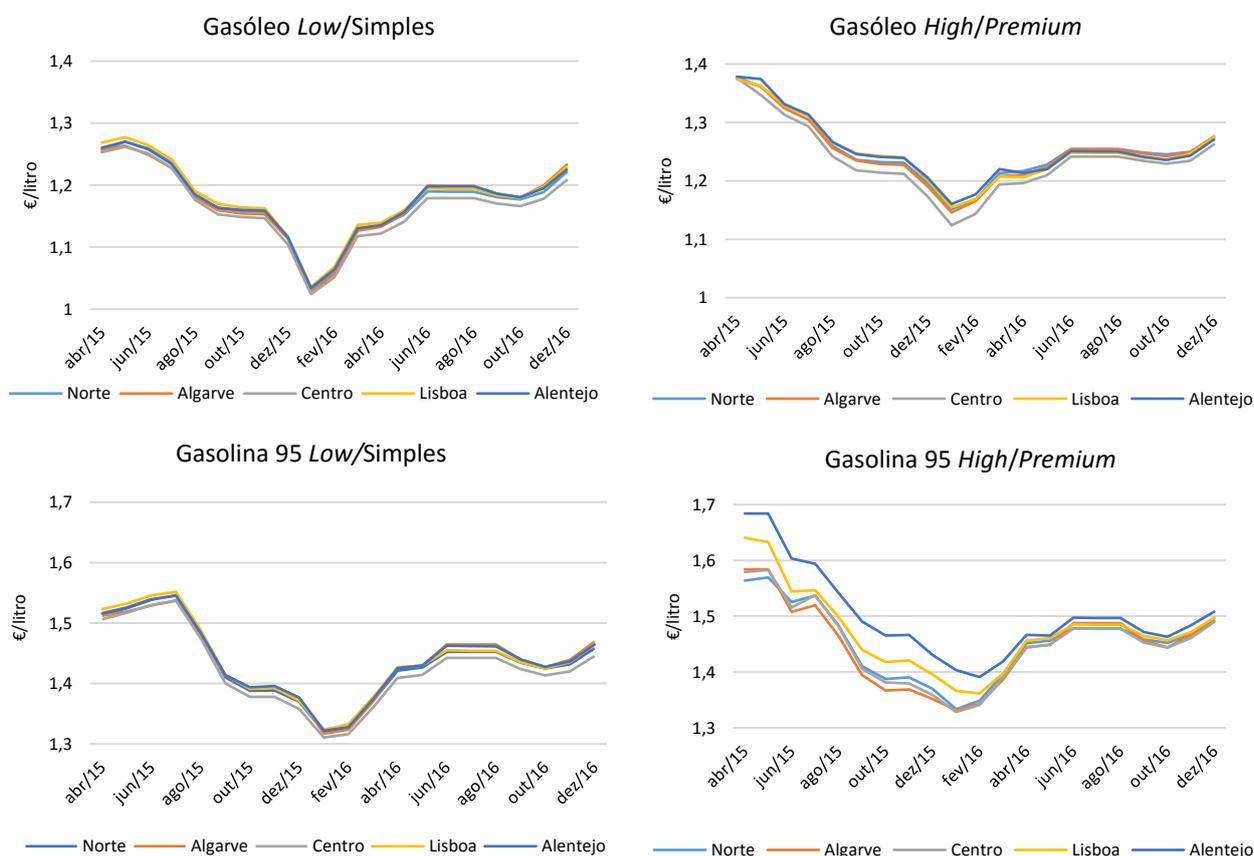
gama *high/premium* inferiores à sua gama *low/simples*. A este respeito, importa contudo notar que, nem todos os operadores independentes oferecem gama *high/premium* e o posicionamento relativo dos preços médios não significa que para um dado posto os preços da gama especial sejam inferiores aos da gama *low/simples*.

198. Analisou-se, ainda, a dispersão geográfica de preços (PMVP), em termos de regiões do NUTS II¹²⁹ e do NUTS III¹³⁰, desde logo atendendo à relevância do elemento local de concorrência na venda a retalho de combustíveis. Com efeito, os consumidores tendem a abastecer-se nos postos de combustíveis localizados na sua área de influência (*e.g.*, habitação ou local de trabalho). A Figura 22 ilustra a evolução dos preços médios por região, tipo de combustível e gama.

199. No caso dos combustíveis de gama *low/simples* (gasolina 95 e gasóleo), os PMVP das regiões NUTS II foram muito semelhantes no período considerado.

200. Já no caso dos combustíveis de gama *high/premium*, existem diferenças mais significativas entre regiões (especialmente no caso da gasolina 95, em 2015). Os PMVP no Alentejo são, em geral, mais elevados, enquanto os PMVP no Centro são mais baixos.

Figura 22. Evolução dos PMVP por região (NUTS II)



Fonte: Base de dados DGEG – tratamento AdC.

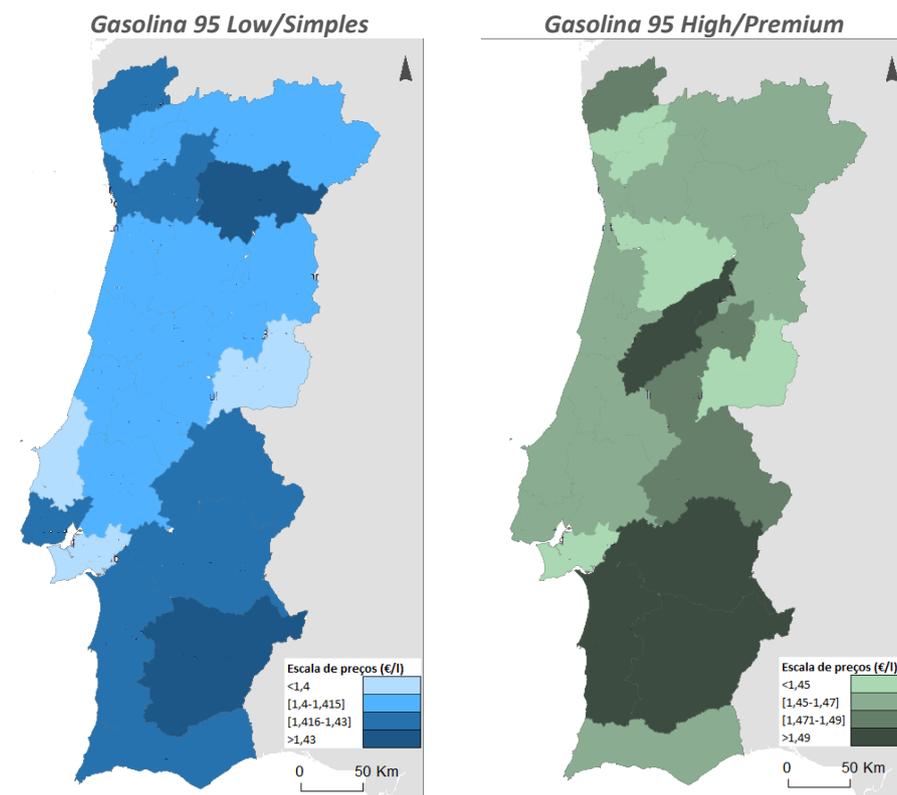
201. Importa ainda referir que o número de postos de combustível é mais elevado nas regiões Norte e Centro, que contavam, em maio de 2017, com 1053 e 977 postos, respetivamente; enquanto na mesma data, existiam 403 postos no Alentejo e 173 postos no Algarve (*vide* Tabela 4).

¹²⁹ O NUTS II engloba 7 regiões (Norte, Algarve, Centro, Lisboa e Alentejo).

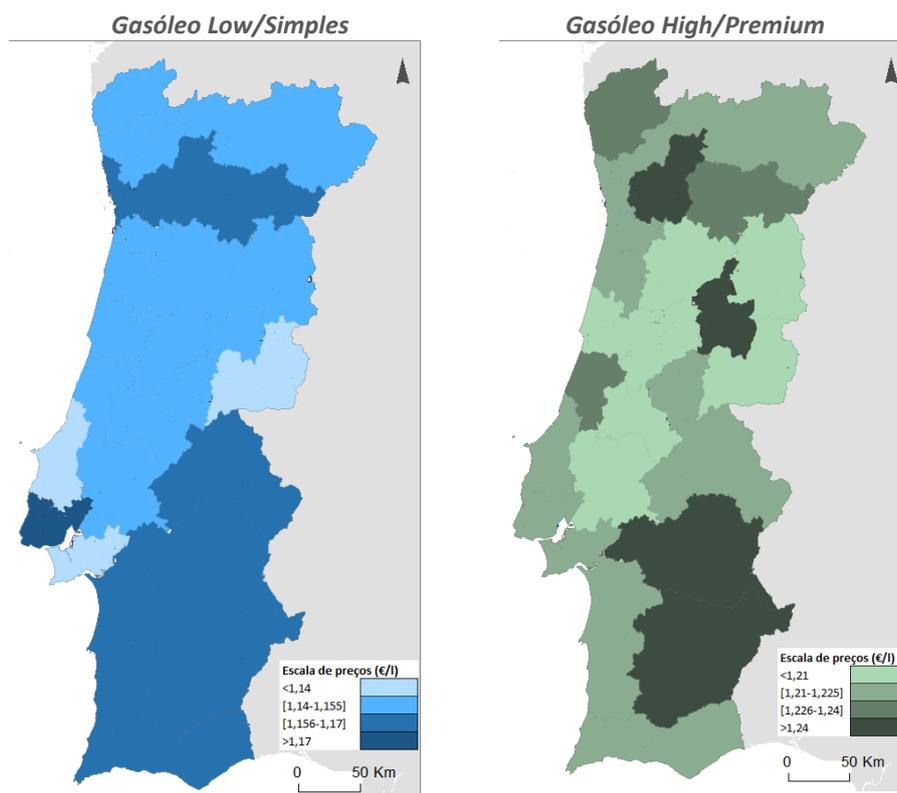
¹³⁰ O NUTS III utilizada é a versão de 2002 e que engloba 30 regiões.

202. Adicionalmente, os preços mais baixos são marcados por postos de supermercados¹³¹, pelo que regiões onde se encontra uma maior concentração deste tipo de postos, designadamente nas regiões Norte e Centro, terão também preços relativamente mais baixos (*vide* Figura 23). Importa relembrar que as diferenças de preços são muito reduzidas (*vide* Figura 22). Destaca-se ainda que nem todos os operadores oferecem gama *high/premium* em toda a sua rede de postos de abastecimento. Veja-se, por exemplo, o caso de algumas cadeias de supermercados, que vendem combustível de gama *high/premium*, mas apenas em determinados postos.

Figura 23. Mapa de preços médios de 2016 por regiões (NUTS III)



¹³¹ Cfr. ponto 192 *supra*.



Fonte: Base de dados DGEG – tratamento AdC.

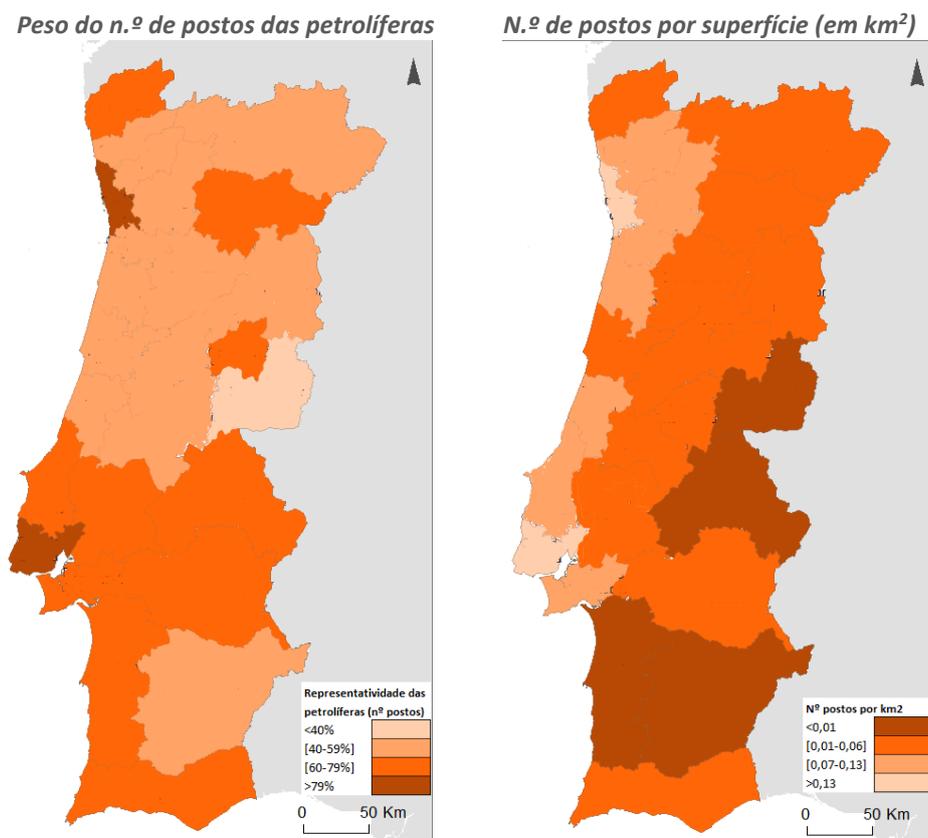
203. Os mapas *supra* ilustram as diferenças de preços médios em Portugal Continental. As diferenças de preço entre as diversas regiões podem relacionar-se com uma diversidade de fatores, como sejam, a estrutura do mercado retalhista de cada região, o volume de vendas de cada região, as preferências locais de consumo, a elasticidade preço da procura local, entre outros aspetos.
204. A zona Sul apresenta, de forma geral, uma média de preços mais elevada do que o Centro e a zona Norte.
205. As regiões Beira Interior Sul, Oeste e Península de Setúbal são as regiões do NUTS III que apresentaram, regra geral, a média de preços mais baixa em 2016. Note-se que se podem antecipar um conjunto de fatores passíveis de contribuir para este facto.
206. Refira-se que as regiões Beira Interior Sul e Oeste apresentam uma representatividade de postos de cadeias de supermercados superior à média para Portugal Continental¹³² (*vide* Figura 24).
207. No que diz respeito à região de Setúbal, que apresenta um número significativo de postos¹³³, destaca-se a proximidade geográfica a locais de armazenamento de combustíveis e ao Terminal do Barreiro¹³⁴, passível de contribuir para que o nível de preços nessa região seja mais competitivo, nomeadamente devido a eventuais menores custos de logística e transporte.

¹³² O peso dos postos de supermercados que vendiam gasolina 95 no dia 31/12/2016 corresponde a cerca de 21% na região Beira Interior Sul e cerca de 16% na região Oeste, quando a média em Portugal Continental é cerca de 8%.

¹³³ *I.e.* cerca de 170 postos que vendiam gasolina 95 simples no final de 2016.

¹³⁴ A região de Setúbal compreende nove concelhos na sua extensão entre os quais o Barreiro onde se localiza o Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro e os depósitos de armazenamento da Tanquipor.

Figura 24. Mapas de peso das petrolíferas e densidade da rede de postos (n.º de postos/km²) (gasolina 95 simples)



Nota 1: O número de postos utilizado compreendem os postos que vendiam gasolina 95 simples no dia 31/12/2016 e que estavam presentes na base de dados da DGEG.

Nota 2: A escala de cores do número de postos por superfície (em km²) encontra-se oposta aos restantes mapas porque um menor número de postos por km² representa um maior grau de concentração.

Fonte: Base de dados DGEG (preços e postos), INE (superfície) – tratamento AdC.

208. As regiões Grande Lisboa e Grande Porto têm um elevado número de postos por superfície, mas um peso significativo das petrolíferas (em termos de número de postos), a par de uma eventual maior disponibilidade a pagar, o que poderá contribuir para um preço médio mais elevado, ainda que se destaque que, conforme *supra* se referiu, as diferenças entre regiões não sejam significativas.

3.4. Comparação internacional de preços

209. Nesta secção procede-se a uma análise comparativa do preço dos combustíveis rodoviários em Portugal face à média da UE e de Espanha, utilizando os preços de venda ao público publicados pela DG Energy.

210. A DG Energy publica estatísticas, com periodicidade semanal, sobre os preços médios ponderados (pelo consumo) praticados nos 28 Estados-Membros da União Europeia (UE-28) para a gasolina 95¹³⁵ e o gasóleo rodoviário¹³⁶.

211. Segundo a nota metodológica disponibilizada pela DG Energy¹³⁷, os preços médios de Portugal, reportados pela DGEG à DG Energy, incluem um desconto médio calculado com

¹³⁵ Denominado por *Euro-super 95* na base de dados da DG Energy.

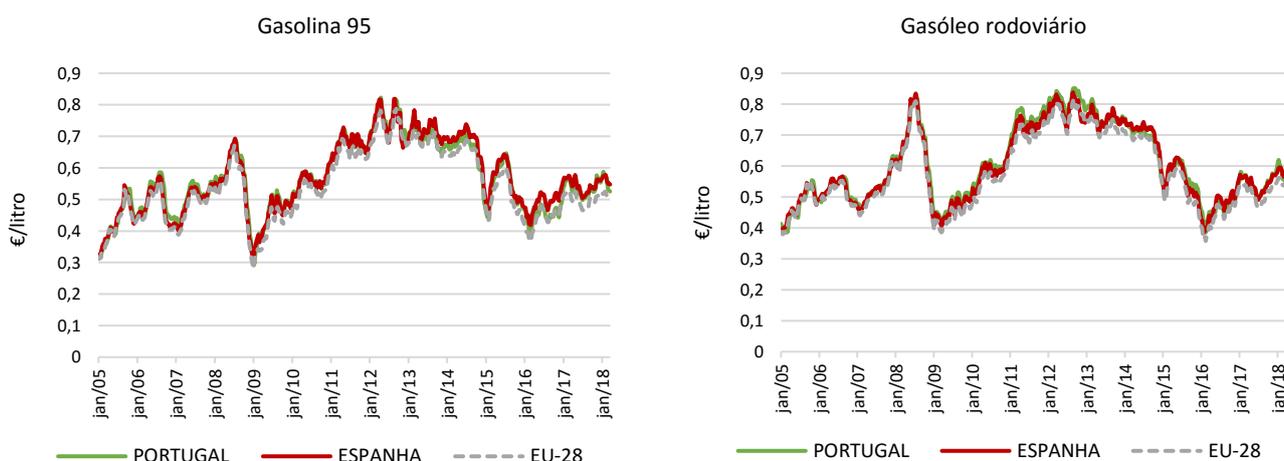
¹³⁶ Denominado por *Gas oil automobile* na base de dados da DG Energy.

¹³⁷ Vide https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_portugal_notes.pdf.

base nos volumes vendidos no ano anterior, contudo tal poderá subestimar o real valor do desconto médio (*vide* parágrafo 177). Com efeito, destaca-se que uma parte substancial dos operadores a atuar em Portugal praticam descontos/promoções, diretos ou cruzados, sobre os preços tabelados, pelo que o facto de a informação não incorporar o valor efetivo dos descontos concedidos aos consumidores finais limita a natureza informativa da comparação internacional de preços.

212. Refira-se, por outro lado, que a maioria dos Estados-Membros da União Europeia não inclui os descontos nos preços dos combustíveis rodoviários que reporta à DG Energy¹³⁸.
213. Ainda assim, a comparação de preços que se obtém das estatísticas da DG Energy poderá permitir avaliar a evolução do desempenho relativo de Portugal face à UE-28 e, em particular, face a Espanha.
214. As Figuras seguintes ilustram a comparação dos preços médios, antes de impostos e taxas, entre Portugal, Espanha e a UE-28, de forma a abstrair a comparação de diferenças decorrentes de políticas fiscais e ambientais (como sejam as metas de incorporação de biocombustíveis).
215. Os preços médios, antes de impostos e taxas, apresentam uma evolução similar ao longo do período coberto, sendo que as diferenças não aparentam ser significativas nem para a gasolina 95, nem para o gasóleo rodoviário (Figura 25).

Figura 25. Evolução do preço médio ponderado (€/litro), antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal, Espanha e UE-28

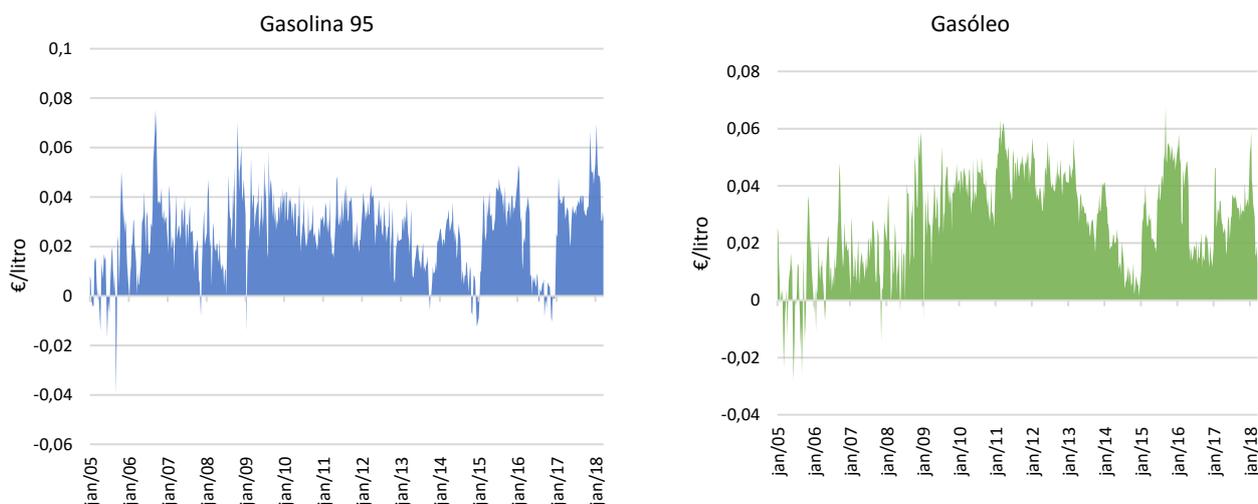


Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

216. Os preços médios em Portugal registaram, na segunda metade de 2014, uma trajetória de convergência com os preços médios praticados pela UE-28. Contudo, em 2015, o diferencial face à média UE-28 sofreu um agravamento significativo, especialmente ao nível do gasóleo. Em 2016 regista-se novamente uma diminuição do diferencial de preços, com uma convergência de preços no final do ano. A partir de 2017, este diferencial volta a aumentar (*cf.* Figura 26).

¹³⁸ Conforme as notas metodológicas dos diversos países, disponíveis no sítio de internet da DG Energy, apenas a Dinamarca, França, Hungria, Itália, Portugal, Eslováquia e Espanha incluem uma estimativa de descontos nos preços reportados à DG Energy.

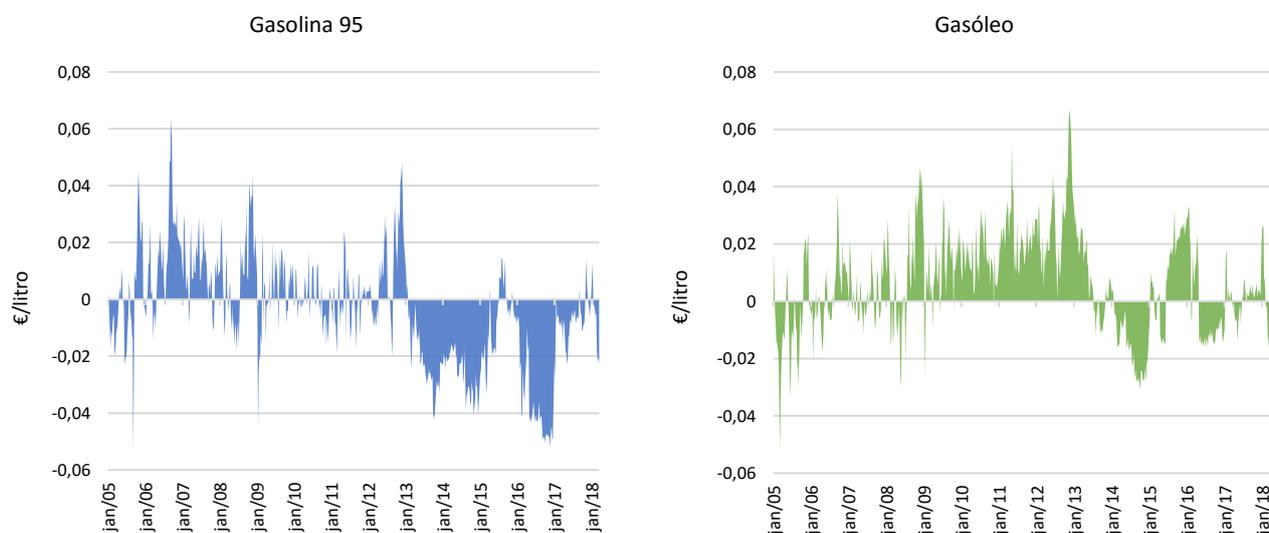
Figura 26. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gásóleo rodoviário em Portugal face à UE-28



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

217. A Figura 27 revela que os preços médios dos combustíveis rodoviários em Portugal foram consistentemente mais competitivos que os preços médios praticados em Espanha a partir de 2013, na gasolina 95 e, a partir de 2014, no gásóleo rodoviário. Esse desempenho foi, contudo, interrompido na gasolina 95 durante o 3.º trimestre de 2015 e no gásóleo entre o 3.º trimestre de 2015 e o 1.º trimestre de 2016.

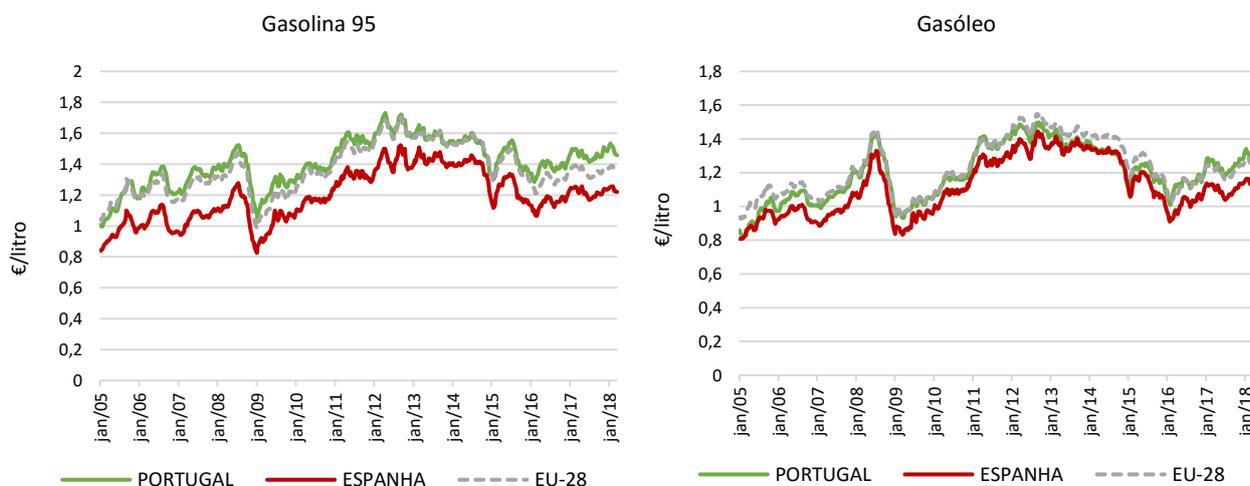
Figura 27. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, antes de impostos e taxas, da gasolina 95 e do gásóleo rodoviário em Portugal face a Espanha



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

218. Note-se, contudo, que incluindo-se os impostos e os biocombustíveis, a competitividade dos preços dos combustíveis rodoviários em Portugal desce significativamente, sobretudo face a Espanha, na medida em que a carga fiscal e as metas de incorporação de biocombustível são mais pesadas em Portugal (*vide* Figura 28).

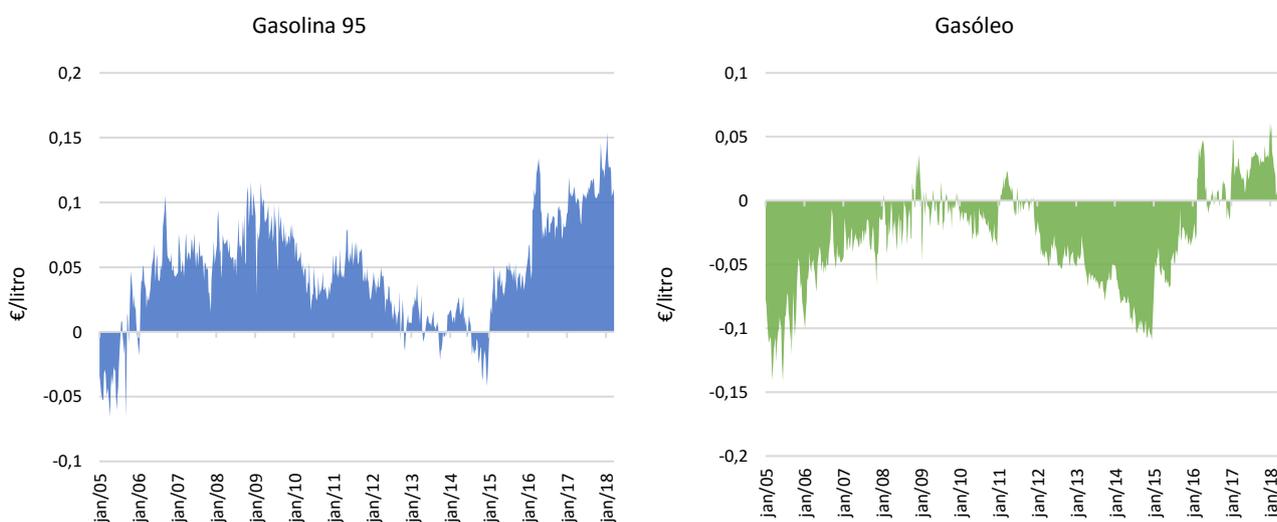
Figura 28. Evolução do preço médio ponderado (€/litro), incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gásóleo rodoviário em Portugal, Espanha e UE-28



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

219. Face à média da UE-28, os preços médios finais da gasolina 95 em Portugal são, geralmente, mais elevados, verificando-se o inverso em relação ao gásóleo rodoviário (*vide* Figura 29). Contudo, observou-se um agravamento do diferencial de preços, para ambos os combustíveis, a partir de janeiro de 2015, o que estará associado ao aumento da carga fiscal em Portugal, nomeadamente a tributação que recai diretamente sobre os combustíveis rodoviários (*cfr.* Figura 14).

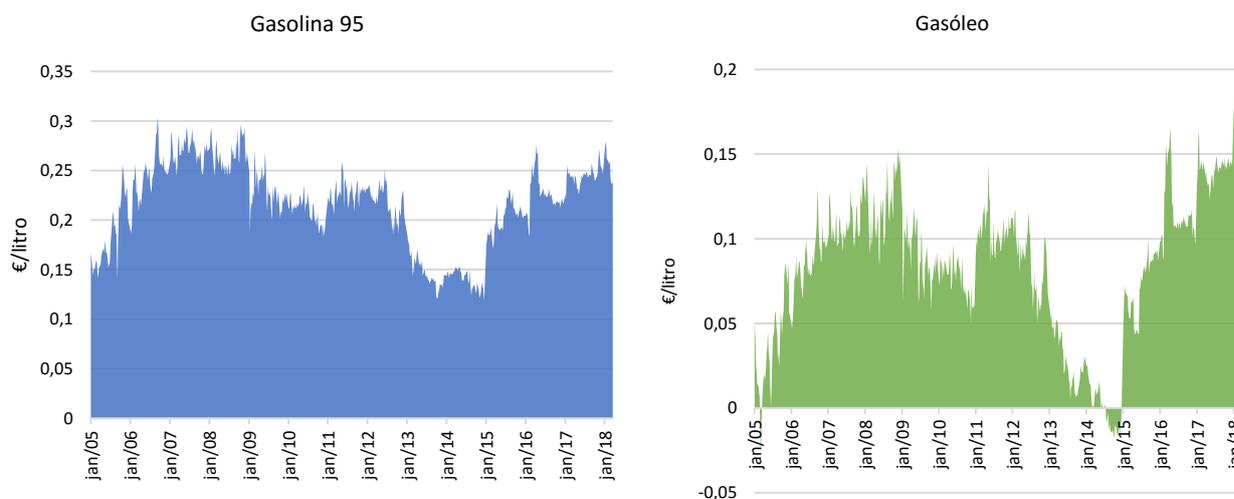
Figura 29. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gásóleo rodoviário em Portugal face à UE-28



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

220. A Figura 30 ilustra que os preços médios, incluindo impostos e taxas, dos combustíveis rodoviários em Portugal são consistentemente mais altos que os registados em Espanha, nomeadamente ao nível da gasolina 95. Observa-se, por outro lado, que a diminuição do diferencial de preços iniciada a partir de 2009 foi interrompida em janeiro de 2015, resultando num agravamento significativo do diferencial de preços, sobretudo do gásóleo rodoviário. Este aumento significativo estará associado ao aumento da carga fiscal que ocorreu nesse período (conforme ilustra a Figura 14).

Figura 30. Evolução do diferencial (€/litro) do preço médio ponderado, incluindo impostos e taxas, da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário em Portugal face a Espanha



Fonte: Dados DG Energy – Tratamento AdC.

3.5. Análise das margens brutas

221. No que se segue, procede-se à análise da evolução das margens brutas da indústria petrolífera, médias e por operador, no período compreendido entre 2011 e 2017.

222. Para efeitos do cálculo das margens brutas, a metodologia seguida pela AdC regeu-se pelos seguintes pressupostos base, que decorrem, também, do detalhe da informação disponível (vide Anexo IV):

- i. O custo de aprovisionamento baseia-se no preço médio ponderado (pelas quantidades vendidas na rede) cobrado pela Galp às operadoras BP, Repsol, Cepsa e Prio à saída da refinaria de Sines (incluindo os levantamentos na CLC);
- ii. O custo de logística reflete o preço médio ponderado (pelas quantidades vendidas na rede) suportado pelas operadoras Galp, BP, Repsol, Cepsa e Prio relativamente à constituição obrigatória de reservas, armazenamento para comercialização e transporte rodoviário;
- iii. A margem bruta resulta da diferença entre os PMVP reportados pela DGEG e os custos de aprovisionamento, logísticos, de incorporação e biocombustíveis e de política fiscal.

223. Existem, no entanto, limitações na análise das margens brutas que importa referir, na medida em que poderão, à partida, contribuir para uma sobrestimação¹³⁹ dos resultados:

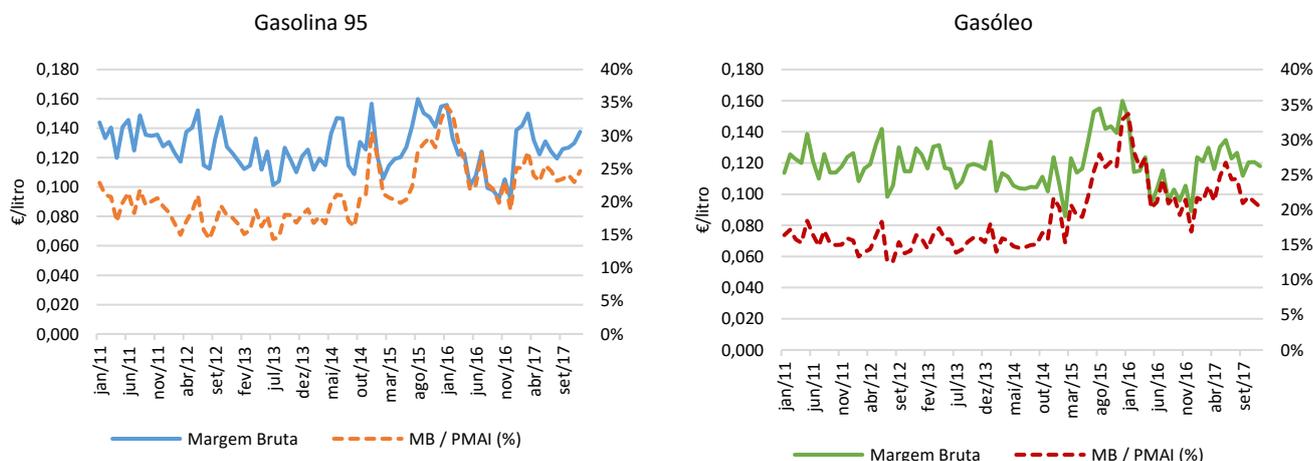
- i. A componente da margem bruta poderá incluir, ainda que parcialmente, custos com a logística secundária da atividade retalhista que, atenta a informação disponível, não são passíveis de desagregação;
- ii. Os preços publicados pela DG Energy inclui um desconto médio, podendo, contudo, o desconto efetivamente concedido aos consumidores ser mais expressivo, atendendo, nomeadamente, à maior relevância recente de campanhas de descontos.

¹³⁹ Refira-se sobrestimação uma vez que (i) apenas se detém informação dos principais operadores e como tal, os operadores que à partida usufruirão de uma maior margem; (ii) a falta de informação completa dos custos logísticos poderá implicar que se está a incorporar um valor real menor dos custos de logística; e (iii) a falta de informação atualizada relativa aos descontos poderá implicar que os preços retalhistas são efetivamente menores.

Evolução das margens brutas da indústria

224. A Figura 31 ilustra a evolução mensal das margens brutas (médias) praticadas pela indústria petrolífera entre 2011 e 2017, na gasolina 95 e no gasóleo rodoviário.

Figura 31. Evolução mensal das margens brutas da indústria, em €/litro e em %, na gasolina 95 e no gasóleo rodoviário, 2011-2017



Nota: Existem limitações na análise das margens brutas que poderão contribuir para uma sobrestimação, tais como a incorporação de um desconto médio inferior aos descontos efetivamente praticados pelos operadores.

Fonte: Reuters, Operadores, DG Energy – Tratamento AdC.

225. **Verifica-se uma relativa estabilidade das margens brutas, quer em termos absolutos, quer em termos percentuais¹⁴⁰**, entre 2011 e finais de 2014. Entre o 2º semestre de 2015 e o início de 2016, regista-se um aumento significativo, em particular na margem bruta em termos percentuais, com maior evidência no gasóleo rodoviário. Contudo, em 2016, as margens brutas registaram uma diminuição significativa, registando um mínimo no final de 2016. No início de 2017, as margens brutas voltam a registar um aumento, ainda que menos expressivo que o registado em 2015, seguido de nova redução no segundo semestre do ano.

226. Note-se que, nas interações mantidas no decorrer da análise, os operadores transmitiram que, no processo de formação dos PMVP de cada gama de combustível, as margens brutas de combustíveis são estabelecidas em termos absolutos (*i.e.*, em €/litro), e que os operadores tomam em consideração a sua margem bruta base.

227. **Em termos anuais, a margem bruta absoluta na gasolina 95 registou um crescimento de cerca de 4,7% em 2015 face a 2014.** A subida das margens foi ainda mais acentuada no gasóleo rodoviário, que registou um aumento de cerca de 20,8%. Em termos percentuais, as margens brutas subiram 5 pontos percentuais (p.p.) na gasolina 95 e 7,6 p.p. no gasóleo rodoviário, conforme demonstra a Tabela 12.

228. Destaca-se, ainda, a relativa estabilidade da margem bruta absoluta da indústria no período analisado, sendo a margem bruta percentual mais volátil, em resultado da volatilidade das variações dos PMAl (em denominador).

¹⁴⁰ Dada pela relação entre a margem bruta absoluta e o preço médio antes de imposto (PMAl).

Tabela 12. Evolução anual das margens brutas da indústria, em €/litro e em %, na gasolina 95 e no gasóleo rodoviário, 2011-2017

	Gasolina 95		Gasóleo Rodoviário	
	€/litro	%	€/litro	%
2011	0,137	20%	0,121	16%
2012	0,129	17%	0,119	15%
2013	0,116	17%	0,118	16%
2014	0,128	20%	0,110	16%
2015	0,135	25%	0,132	24%
2016	0,113	25%	0,108	23%
2017	0,131	24%	0,123	23%

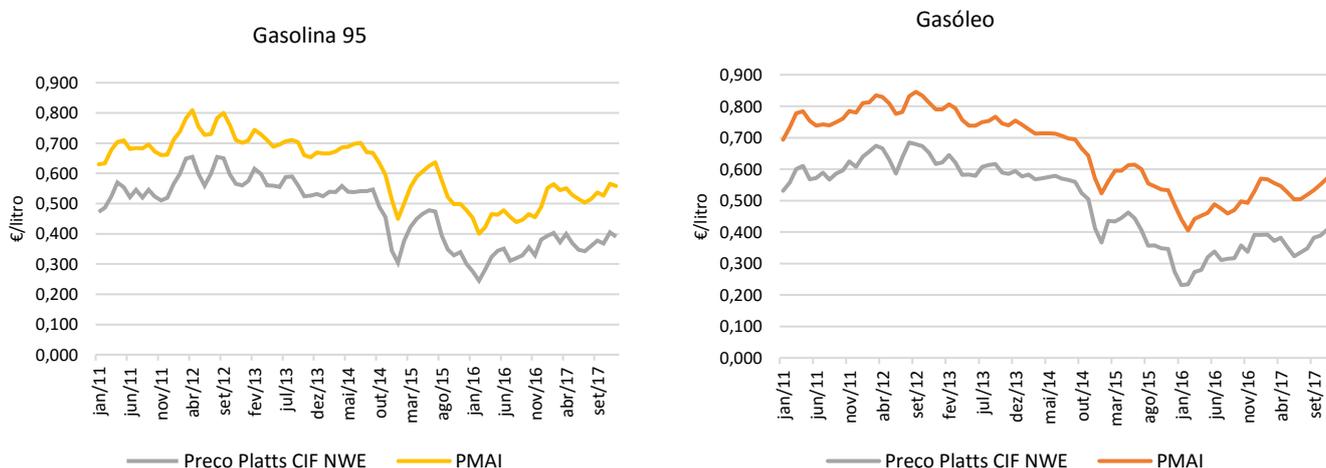
Nota: Existem limitações na análise das margens brutas que poderão contribuir para uma sobrestimação, tais como a incorporação de um desconto médio inferior aos descontos efetivamente praticados pelos operadores.

Fonte: Reuters, Operadores, DG Energy – Tratamento AdC.

229. Um dos fatores que influencia a trajetória das margens brutas é a evolução da cotação internacional de referência (“Platts CIF NWE/ARA”). Note-se que a cotação internacional de referência é um *input* de custo comum a todos os operadores do setor, na medida em que serve de indexante quer nas aquisições *ex-refinery* quer nas compras grossistas. Trata-se, com efeito, do principal custo (excluindo os impostos) na formação dos PMVP.

230. A Figura 32 ilustra a evolução mensal da cotação internacional de referência (“Preço Platts CIF NWE”) e do PMAI, entre 2011 e 2017, da gasolina 95 e do gasóleo. É possível observar que o PMAI tende a seguir, ainda que com eventuais assimetrias nos ajustamentos, a evolução do preço Platts CIF NWE, sendo o coeficiente de correlação de 0,99, em ambos os combustíveis.

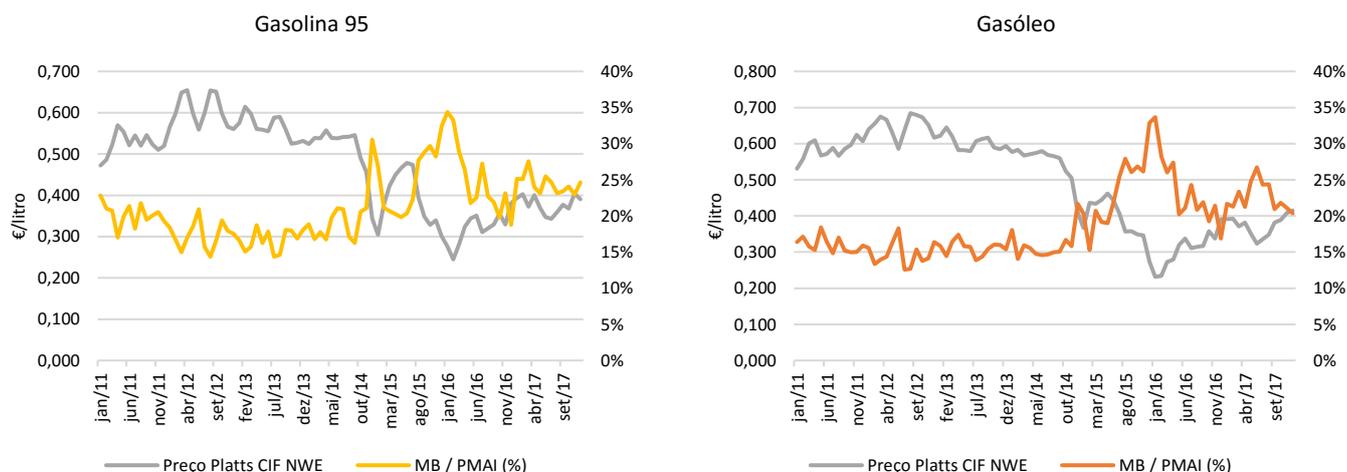
Figura 32. Evolução mensal da cotação internacional de referência e do preço médio antes de impostos da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário, 2011-2017



Fonte: Reuters, Empresas, DG Energy – Tratamento AdC.

231. Em períodos de descida da cotação internacional de referência, as margens brutas percentuais tenderão a subir, registando-se o comportamento inverso em períodos de subida deste referencial (*vide* Figura 33). O coeficiente de correlação negativo em ambos os combustíveis (-0,87 na gasolina 95 e -0,89 no gasóleo rodoviário) é consistente com a existência de uma relação inversa entre as duas variáveis.

Figura 33. Evolução mensal da cotação internacional de referência e da margem bruta percentual da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário, 2011-2017



Nota: Existem limitações na análise das margens brutas que poderão contribuir para uma sobrestimação, tais como a incorporação de um desconto médio inferior aos descontos efetivamente praticados pelos operadores.

Fonte: Reuters, Empresas, DG Energy – Tratamento AdC.

232. A queda abrupta da cotação internacional dos produtos derivados a partir do último trimestre de 2014 e que se prolongou até 2016 é passível de ter contribuído, mesmo que parcialmente, para a subida das margens brutas percentuais registadas em 2015 e que se mantiveram até 2016. Note-se, ainda, que este efeito em termos de margens brutas percentuais se torna mais expressivo por se registar uma redução do denominador (*i.e.*, do PMAI).

233. Importa referir que a literatura económica sugere a existência de um ajustamento assimétrico nos preços dos combustíveis e em particular, em relação à cotação internacional. Este ajustamento assimétrico traduz-se numa reação mais lenta nos PMVP em períodos de queda das cotações internacionais (*vide* Caixa 4).

Caixa 4. Ajustamento assimétrico nos preços dos combustíveis rodoviários

O fenómeno de assimetria nas reações dos preços dos combustíveis rodoviários verifica-se quando o ajustamento dos preços de venda ao público nos postos de abastecimento ocorre mais rapidamente no caso de subidas de custos (*e.g.*, preços internacionais de crude e/ou de produtos derivados) do que no caso de descidas desses custos. Este fenómeno é usualmente denominado de “*rockets and feathers*”.

A OCDE, em 2013, publicou um estudo sobre a concorrência no setor dos combustíveis rodoviários, abordando os potenciais fatores explicativos para este fenómeno, nomeadamente¹⁴¹:

- **Poder de mercado e colusão tácita:** num contexto de exercício de poder de mercado e de colusão tácita, os operadores, ao nível da venda a retalho, poderão utilizar o preço de venda anterior como preço focal e terão menores incentivos para ajustarem os preços após uma descida de custos, uma vez que tal ajustamento, num curto período de tempo, poderia desencadear uma guerra de preços¹⁴².
- **Custos de procura:** quando os preços aumentam, os consumidores têm uma maior propensão a procurar melhores condições de aquisição. No entanto, quando os preços diminuem, reduz-

¹⁴¹ OECD (2013) *Policy Roundtables: Competition in Road Fuel 2013*. OECD, Paris.

¹⁴² Alguns artigos académicos equacionam esta explicação para o fenómeno conhecido por “*rockets and feathers*”, veja, por exemplo, Borenstein, S., Cameron, A.C., Gilbert, E., (1997) “Do gasoline prices respond asymmetrically to crude oil price changes?” *Quarterly Journal of Economics*, 112: 305-339.

se a intensidade de procura da melhor alternativa disponível, conferindo aos operadores um hiato de ajustamento e a oportunidade de captar margens mais elevadas¹⁴³.

- **Custos de ajustamento à produção:** quando os custos diminuem, os operadores poderão não ter capacidade (*e.g.* de refinação e/ou armazenamento) para responder ao aumento da procura que resultaria da repercussão imediata da diminuição dos custos sobre os preços.
- **Gestão de consumo por parte dos consumidores:** quando os preços aumentam, os consumidores reagem mais rapidamente na expectativa de aumentos adicionais dos preços. Quando os preços diminuem, os consumidores tendem a adiar a compra de combustíveis na expectativa que os preços diminuam.

Esta assimetria nas reações dos preços dos combustíveis verifica-se numa variedade de países e tem desencadeado análises de autoridades de concorrência (*e.g.*, ACCC, 2007; CNC, 2012; OFT, 2013¹⁴⁴). Também 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 internacionais. Concluiu-se que os preços médios antes de impostos respondiam mais rapidamente a aumentos dos preços de referência internacionais do que a quedas destes mesmos preços.

O estudo da OCDE pronuncia-se ainda sobre medidas destinadas a mitigar o ajustamento assimétrico nos preços, referindo as seguintes, já implementadas por diferentes países.

- **Reduzir as barreiras à entrada**, em particular o acesso às importações de combustíveis, assegurar o acesso não discriminatório a fontes de oferta (*i.e.* armazenamento, oleodutos e refinarias) e eliminar barreiras técnicas ou legais para permitir o estabelecimento de novos postos de abastecimento de novos operadores no mercado.
- **Reduzir os custos de procura dos consumidores**, através da publicação dos preços de venda ao público nos postos de abastecimento.

Em Portugal, estas medidas foram recomendadas pela AdC nos diversos pacotes de medidas, e foram, ainda que parcialmente, implementadas (*vide* documento de *follow-up* das recomendações da AdC).

234. Adicionalmente, conforme *supra* se analisou (secção 2.4), a evolução dos volumes vendidos de gasóleo das empresas petrolíferas na sequência da entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples sugere um aumento do consumo relativo da gama *premium* do gasóleo, cuja margem será mais elevada do que na gama *low*/simples, o que poderá também ter contribuído, mesmo que parcialmente, para o aumento das margens brutas médias da indústria em 2015. Note-se que o custo de aditivação de uma gama *premium* é, à partida, menor do que o diferencial médio dos preços entre a gama *premium* e a gama simples.
235. A entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples desencadeou respostas ao nível de estratégia comercial dos operadores (em termos da gama e preço de produto). A análise de evolução dos PVPR médios do gasóleo revelou uma diminuição do diferencial médio dos PVPR da gama *premium* e simples/tradicional do gasóleo, para várias empresas petrolíferas, após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples. Esta diminuição do diferencial de preços poderá ter contribuído para o aumento do volume vendido da gama *premium* de gasóleo após abril de 2015.
236. Neste sentido, a subida das margens brutas absolutas da indústria petrolífera entre o 2.º semestre de 2015 e o início de 2016 acontece a par de dois importantes desenvolvimentos:

¹⁴³ Alguns artigos académicos equacionam esta explicação para o fenómeno conhecido por “*rockets and feathers*”, veja, por exemplo, Remer, Mark (2015), “An empirical investigation of the determinants of asymmetric pricing”, *International Journal of Industrial Organization*, 42: 46-56.

¹⁴⁴ ACCC (Australian Competition & Consumer Protection) (2007) “Petrol Prices and Australian Consumers, Report of the ACCC inquiry into the price of unleaded petrol”, December 2007; 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”, January 2013.

(i) a queda acentuada da cotação internacional de referência (preço Platts CIF NWE), a qual terá sido refletida nos PMVP de forma mais lenta e assimétrica e, (ii) a introdução da Lei dos Combustíveis Simples que se traduziu na alteração das estratégias de comercialização das gamas de combustível, o que poderá ter contribuído para um aumento do consumo relativo da gama *premium* de gasóleo.

Conclusões relativas à evolução e formação dos preços dos combustíveis

- O preço do petróleo, os preços de referência dos produtos refinados à saída das refinarias definidos de acordo com as cotações internacionais e a carga associada à política fiscal e ambiental nacional são componentes exógenas aos operadores a atuar em Portugal Continental.
- Os custos de política fiscal são a componente que maior peso relativo tem nos preços de venda ao público (PVP), representando cerca de 63% do PVP da gasolina e cerca de 56% do PVP do gasóleo¹⁴⁵. Face a 2004, estes custos aumentaram cerca de 49% no gasóleo e de 30% na gasolina.
- **Como tal, os principais fatores pertinentes para a análise concorrencial do setor dizem respeito ao aprovisionamento de combustíveis e à atividade retalhista.**
- **No que diz respeito ao aprovisionamento de combustíveis,**
 - A única refinadora nacional (Galp) detém mais de 2/3 da totalidade da capacidade disponível para armazenamento de combustíveis líquidos;
 - As restantes empresas petrolíferas abastecem-se através de compras *ex-refinery*, recorrendo também a importações de combustíveis, sendo esta opção competitiva, em termos de preço, face às aquisições *ex-refinery* da refinadora nacional para o período em análise;
 - À exceção da Prio e OZ Energia, os operadores independentes e as cadeias de supermercado não detêm capacidade de armazenamento próprio, e, regra geral, não recorrem a importações;
 - Para este padrão de importação, poderão contribuir ainda a falta de refinação própria e algumas limitações ao nível das instalações portuárias (em particular, do Porto de Aveiro).
- **No que diz respeito à atividade retalhista,**
 - As empresas petrolíferas tendem a apresentar os PMVP mais elevados, seguindo-se os operadores independentes e as cadeias de supermercado, que apresentam os preços médios mais baixos;
 - A análise aos PVPR é consistente com a alteração das estratégias comerciais das empresas petrolíferas após a introdução da obrigatoriedade de comercialização de combustíveis simples. Em particular, o diferencial dos PVPR médio do gasóleo para as diferentes gamas de combustível de algumas empresas petrolíferas diminuiu, o que poderá ter contribuído para um aumento do consumo relativo da gama *premium* de gasóleo após a entrada em vigor da Lei dos Combustíveis Simples.
- **No que diz respeito às margens,**
 - As margens brutas absolutas da indústria aumentaram entre o 2.º semestre de 2015 e o início de 2016. Contudo, em 2016, as margens brutas registaram uma diminuição significativa. Em 2017, as margens aumentaram inicialmente, ainda que menos que

¹⁴⁵ Valores relativos ao dia 22/02/2018.

em 2015, e reduziram-se no segundo semestre do ano;

- Sem prejuízo, destaca-se a **relativa estabilidade da margem bruta absoluta da indústria, entre 2011 e 2017, sendo a margem bruta percentual mais volátil, em resultado da variabilidade dos preços** (em denominador);
- O aumento das margens brutas em 2015 ocorre a par de uma queda acentuada da cotação internacional de referência que poderá ter sido passada de forma mais lenta nos preços de venda ao público, permitindo um aumento das margens no curto prazo;
- Neste período registou-se um aumento do consumo relativo da gama *premium* de gasóleo, passível de ter contribuído para o aumento das margens. As margens associadas à gama *premium* são, em geral, mais elevadas uma vez que o custo de aditivação tende a ser menor que o diferencial de preços da gama *premium* face às restantes.

4. Recomendações: 4º Pacote de medidas

237. Atendendo aos constrangimentos no setor identificados pela AdC, propõe-se um conjunto de medidas que visam promover a concorrência e o surgimento de ofertas mais competitivas para os consumidores, sendo algumas das recomendações reiteradas dos pacotes de medidas anteriores.

I. Promoção do acesso às infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos

238. O elevado grau de concentração e a existência de barreiras à entrada é particularmente preocupante nas atividades de refinação e armazenamento, já que estas influenciam de forma determinante as restantes atividades, nomeadamente o retalho.

239. Desde 2009 verificaram-se importantes alterações a nível do armazenamento de combustíveis **na região sul de Portugal Continental**, que terão diminuído o grau de concentração neste segmento:

- Em 2015, a CLC ficou obrigada a permitir o acesso negociado a todos os operadores**, ao oleoduto multiproduto e ao parque de combustíveis. Tal foi legislado através da republicação da Lei de Bases do Sistema Petrolífero Nacional, que permitiu a regulamentação do acesso de terceiros às grandes instalações petrolíferas declaradas de interesse público;
- Em 2016, a Repsol investiu num parque de armazenamento de combustíveis**, especificamente gasóleo, localizado em Sines e com ligação direta por oleoduto ao Porto de Sines, permitindo importações em navios de grande volume.

240. Note-se, contudo, que **a ligação por oleoduto da refinaria da Galp ao Porto de Sines permanece incompleta, limitando a abertura a terceiros do parque da CLC**. Esta ligação permitiria que os restantes operadores importassem combustíveis por navio através do Porto de Sines, reduzindo a sua dependência face ao operador incumbente.

241. Neste sentido, a AdC recomenda que o Governo proceda à aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação do oleoduto – que une atualmente a refinaria de Sines à CLC – ao Porto de Sines, em linha com o disposto na Proposta de Lei n.º 99/XIII relativa às Grandes Opções do Plano 2018.

242. Ainda na região sul de Portugal Continental, a AdC recomendou em 2009 que se lançasse um concurso internacional para a construção de depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC, e se promovesse a adjudicação a um operador sem posição

dominante ao nível dos depósitos de importação e de distribuição secundária na zona sul do país.

243. A Administração do Porto de Sines informou a AdC que estava a dar início ao processo de implementação destas medidas. A AdC reitera a importância desta recomendação de modo a promover as condições de concorrência ao longo da cadeia de valor no setor.
244. A este respeito, note-se que, sem prejuízo do investimento da Repsol e da declaração de interesse público da CLC, mantém-se uma posição dominante da Galp ao nível dos depósitos de importação/refinaria. A Galp continua a ser a empresa que detém a maioria da capacidade de depósitos de importação/refinaria no país, sendo que as refinarias da Galp garantem quase metade da capacidade de armazenamento de combustíveis líquidos do país. A segunda operadora com maior quota neste segmento é a Repsol.
245. Neste sentido, a AdC reitera a importância da recomendação de 2009 para a construção de depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC, e que se reserve parte dessa capacidade para concessão a operadores sem posição dominante ao nível dos depósitos de importação e de distribuição secundária na zona sul do país.
246. Na região norte de Portugal Continental, o investimento da operadora independente Prio na expansão do Parque de Tanques, situado no Porto de Aveiro, representa um desenvolvimento importante. No entanto, o impacto deste desenvolvimento é atenuado, por exemplo, com o desmantelamento do Parque do Real, em Matosinhos. Adicionalmente, informação qualitativa e quantitativa recolhida sugere a existência de constrangimentos técnicos no Porto de Aveiro que poderão limitar as importações via marítima de combustíveis líquidos na região norte.
247. A este respeito, importa promover a concorrência no acesso às infraestruturas logísticas na região norte de Portugal Continental, na medida em que é um fator crucial às condições de concorrência nas atividades a jusante. Como tal, considera-se que se deve proceder a uma análise da necessidade de concretizar alguns investimentos ao nível dos portos marítimos (e respetiva avaliação custo/benefício) e/ou possibilitar à iniciativa privada a exploração de áreas de armazenamento de importação relevantes que estejam subaproveitadas ou tenham potencial de valorização.
248. Neste sentido, recomenda-se, à entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários, a avaliação e ponderação de medidas necessárias e dos custos/benefícios associados, com vista à promoção do acesso às infraestruturas logísticas combustíveis rodoviários na região Norte.

II. Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas subconcessões de exploração dos postos de abastecimento nas autoestradas

249. No âmbito da avaliação sobre a implementação das recomendações dos pacotes de medidas da AdC de 2009 e 2012, destaca-se que uma parte significativa das recomendações da AdC relativas às subconcessões dos postos nas autoestradas não foram implementadas. Com efeito, persistem barreiras à entrada na venda a retalho de combustíveis líquidos rodoviários nas autoestradas.
250. O recurso a concursos públicos na atribuição das subconcessões de áreas de serviço nas autoestradas portajadas mantém-se infrequente, limitando a participação de outros potenciais interessados (incluindo outra tipologia de operadores). Adicionalmente, os prazos das subconcessões são longos (usualmente 20 anos), limitando a concorrência pelas subconcessões (*i.e.*, “concorrência pelo mercado”).

251. Acresce que, uma renda variável das subconcessões associada, por exemplo, a volumes vendidos de combustíveis nos postos de autoestrada pode fragilizar os incentivos para praticar preços mais competitivos ao consumidor final.
252. Com efeito, é crucial promover a redução dos níveis de concentração e incentivar a entrada e expansão de novos operadores, de tipologias distintas, na venda a retalho de combustíveis nas autoestradas.
253. De forma a promover a entrada de novos operadores nos postos atualmente existentes nas autoestradas, reiteram-se algumas das recomendações efetuadas no estudo de 2012 da AdC.
254. Numa perspetiva mais ampla, este contexto convida a repensar o modelo de concessão dos postos de combustíveis, já que se deveria privilegiar a otimização da utilização dos postos de combustível, com preços competitivos para o consumidor, ao invés de dar total liberdade no modelo de concessão.
255. Recomenda-se, ao Governo e entidades adjudicantes das subconcessões de exploração de áreas de serviço nas autoestradas, que:
- i. A atribuição das subconcessões seja feita através de concurso público com ampla divulgação e não por convite direto ou negociação, de forma a incentivar o maior número possível de participantes, aumentando assim a concorrência pelo mercado;
 - ii. O prazo contratual das subconcessões seja reconsiderado, não se considerando adequado um prazo de 20 anos para uma área de serviço já em operação. Esta recomendação visa promover uma maior contestabilidade dos postos de abastecimento nas autoestradas;
 - iii. Os procedimentos de atribuição das subconcessões não restrinjam a possibilidade de operadores distintos para uma mesma localização em lados opostos da autoestrada;
 - iv. Nos concursos públicos sejam repensados e, eventualmente excluídos dos critérios de avaliação de propostas, fatores como o “número de áreas de serviço a que concorre”;
 - v. Nas condições de remuneração das concessionárias das autoestradas, privilegiar a indexação da componente variável da renda ao fluxo de tráfego na autoestrada, em vez de a associar como, por exemplo, ao volume de combustíveis vendidos nos postos.

III. Promoção de uma transparência que beneficie os consumidores

256. O aumento de transparência de preços de venda ao público pode ter efeitos pró competitivos caso se traduza em benefícios para os consumidores via uma diminuição dos custos da procura, aumentando a intensidade de procura em termos de melhores condições de compra.
257. A publicação de preços de venda ao público dos combustíveis tem sido uma medida recomendada por diversas autoridades da concorrência. Em Portugal, a divulgação de preços de venda ao público é feita através: (i) da divulgação dos preços no portal da DGEG e (ii) de painéis comparativos de preços nas autoestradas.
258. Os painéis comparativos de preços nas autoestradas apenas comunicam os preços de forma mais premente aos consumidores, já que esta informação se encontra disponível no portal de preços de combustíveis da DGEG. Nesta medida, importa garantir que os

benefícios, para os consumidores, associados à divulgação de preços de retalho pela DGEG sejam maximizados.

259. Recomenda-se, como tal, ao Governo, o desenvolvimento de ações de publicitação do portal de preços de combustíveis da DGEG de forma a promover a sua utilização pelos consumidores, potenciando assim os benefícios associados a uma maior transparência de informação sobre as alternativas disponíveis (transparência de preços vertical).
260. Deve ser promovida uma transparência de informação sobre as alternativas disponíveis para os consumidores (transparência de preços vertical), passível de contribuir para escolhas mais informadas pelos consumidores; ao contrário de uma transparência que apenas promova a disponibilização de informação entre operadores (transparência de preços horizontal).
261. A ENMC tem vindo a disponibilizar na sua página eletrónica os preços de referência dos combustíveis líquidos rodoviários (gasolina e gasóleo) e do GPL (butano, propano e auto). Estes preços de referência são decompostos pelas várias componentes da cadeia de valor, como sejam (i) a cotação internacional e o frete; (ii) a descarga, armazenamento e reservas; (iii) o adicional por incorporação de biocombustíveis; (iv) o enchimento (apenas aplicável no caso do GPL); e (v) os impostos aplicáveis (ISP, contribuição rodoviária, adicional por taxa de carbono, e IVA).
262. Nos preços de referência, excluem-se as componentes de retalho, tais como distribuição secundária para as redes de postos de abastecimento, margem de comercialização e a 2ª fase de liquidação do IVA (sobre as margens no retalho).
263. No caso da publicitação dos preços de referência, a não inclusão da componente de retalho elimina a sua utilidade para o consumidor final, revelando-se apenas útil para os operadores de mercado, podendo ser utilizados como pontos focais de colusão.
264. Neste sentido, recomenda-se à entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários, que considere o fim da publicitação dos preços de referência.

IV. Promoção da análise de impacto concorrencial de políticas públicas no setor dos combustíveis líquidos rodoviários

265. A introdução de disposições regulatórias e regulamentares pode ser uma ferramenta estratégica para atingir fins de política pública vários. Realça-se a importância de se avaliar o impacto dessas disposições nas condições de mercado, no sentido de se considerarem, de forma ampla, todos os seus potenciais impactos no mercado.
266. Refira-se, a título ilustrativo, que a introdução da obrigatoriedade de comercialização dos combustíveis simples introduziu alterações na venda a retalho de combustíveis, que importa considerar, nomeadamente face aos objetivos de política pública prosseguidos.
267. Ainda no âmbito da avaliação de políticas públicas, importa referir que a carga fiscal e ambiental têm um peso significativo no preço de venda a retalho para os consumidores finais.
268. Em Portugal, a meta de incorporação de biocombustível, em percentagem de teor energético, para 2017 é de 7,5%. Existe flexibilidade nas metas de incorporação de biocombustível para os Estados-Membros. A este respeito, Portugal fixou uma das metas globais mais elevadas comparativamente a outros Estados-Membros (*e.g.*, Espanha).
269. Neste sentido, recomenda-se ao Governo, que pondere 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, de modo a garantir que a legislação é necessária, proporcional e não discriminatória.

4º Pacote de medidas recomendadas pela AdC para o setor dos combustíveis líquidos rodoviários

I. Promoção do acesso às infraestruturas logísticas de combustíveis líquidos rodoviários

1. Recomenda-se ao **Governo** que proceda à aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação do oleoduto – que une atualmente a refinaria de Sines à CLC – ao Porto de Sines.
2. Recomenda-se, à **Administração do Porto de Sines**, o lançamento de um concurso público internacional para a construção de depósitos de importação em Sines ligados ao porto e ao oleoduto da CLC e, que, nesse concurso público, seja reservada capacidade relevante para a construção de depósitos de importação a operadores sem posição dominante ao nível dos depósitos de importação e de distribuição secundária na zona sul do país.
3. Recomenda-se, à **entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários**, a avaliação e ponderação de medidas necessárias e dos custos/benefícios associadas, com vista à promoção do acesso às infraestruturas logísticas combustíveis rodoviários na região Norte.

II. Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas subconcessões de exploração dos postos de abastecimento nas autoestradas

Recomenda-se, ao **Governo** e **entidades adjudicantes das subconcessões de exploração de áreas de serviço nas autoestradas**, que:

4. A atribuição das subconcessões seja feita através de concurso público com ampla divulgação e não por convite direto ou negociação.
5. O prazo contratual das subconcessões seja reconsiderado, não se considerando adequado um prazo de 20 anos para uma área de serviço já em operação.
6. Os procedimentos de atribuição das subconcessões não restrinjam a possibilidade de operadores distintos para uma mesma localização em lados opostos da autoestrada.
7. Nos concursos públicos sejam repensados e, eventualmente excluídos dos critérios de avaliação de propostas, fatores como o “número de áreas de serviço a que concorre”.
8. Nas condições de remuneração das concessionárias, privilegiar a indexação a componente variável da renda ao fluxo de tráfego na autoestrada, em vez de a associar como, por exemplo, ao volume de combustíveis vendidos nos postos.

III. Promoção de uma transparência que beneficie os consumidores

9. Recomenda-se, ao **Governo**, o desenvolvimento de ações de publicitação do portal de preços de combustíveis da DGEG de forma a promover a sua utilização pelos consumidores, potenciando os benefícios associados a uma maior transparência de informação sobre as alternativas disponíveis.
10. Recomenda-se, à **entidade supervisora dos combustíveis líquidos rodoviários**, que não publicite os preços de referência, já que não incluem a componente de retalho e consequentemente, não contribuem para maior informação nas escolhas aos consumidores.

IV. Promoção da análise de impacto concorrencial de políticas públicas

11. Recomenda-se, ao **Governo**, que pondere 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, de modo a garantir que a legislação é necessária, proporcional e não discriminatória.

Anexo I – Desenvolvimentos legislativos e regulamentares pós 2012

O presente anexo contém informação sobre os principais desenvolvimentos legislativos e regulamentares após 2012.

Lei de Bases do Setor

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 armazenamento, transporte, distribuição, refinação e comercialização, e à organização dos mercados de petróleo bruto e produtos de petróleo.

Contudo, e apesar de previstas, as medidas estabelecidas sobre o exercício das atividades do SPN, nomeadamente acerca da transparência e não discriminação no acesso às grandes instalações petrolíferas, consideradas de importância estratégica, não foram objeto da respetiva legislação complementar e, conseqüentemente, nunca chegaram a ser concretizadas.

Nesse contexto, o Decreto-Lei n.º 244/2015, de 19 de outubro, veio alterar o Decreto-Lei n.º 31/2006, 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 de serviço público e da garantia da sustentabilidade do SPN.

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.

Criação e extinção da ENMC

Através do Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro, a ENMC veio substituir a anterior Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (EGREP). Para além de exercer a função de constituição, gestão e manutenção das reservas estratégicas de petróleo bruto e de produtos de petróleo, a ENMC passou a exercer competências ao nível do planeamento e monitorização no âmbito do setor petrolífero, incluindo a prospeção, pesquisa desenvolvimento e exploração de recursos petrolíferos, e no âmbito do setor dos biocombustíveis.

Desde a sua criação, a ENMC aprovou, entre outros, os seguintes regulamentos:

- i.* O Regulamento n.º 850/2015, de 17 de dezembro, veio estabelecer os procedimentos de certificação dos intervenientes do SPN.
- ii.* O Regulamento n.º 851/2015, de 17 de dezembro, definiu os procedimentos de registo e de prestação de informações à ENMC pelos intervenientes do SPN.
- iii.* O Regulamento n.º 177/2016, de 19 de fevereiro, definiu o tratamento e o tipo de informações que os intervenientes do SPN, prestam à ENMC no âmbito e para o efeito do exercício das competências de supervisão e monitorização.
- iv.* O Regulamento n.º 1094/2016, de 14 de dezembro, estabeleceu, de acordo com critérios não discriminatórios, transparentes e objetivos, as condições gerais de natureza técnica e comercial segundo as quais se deve processar o acesso às grandes instalações petrolíferas declaradas de interesse público.

Mais recentemente, o artigo 174.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, procedeu à extinção da ENMC, integrando as competências das unidades de produtos petrolíferos e biocombustíveis na ERSE, remetendo para a DGEG as competências das unidades de reservas petrolíferas e de prospecção, pesquisa e exploração de recursos petrolíferos.

Lei dos combustíveis simples

A Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, estabeleceu os termos da inclusão de combustíveis simples nos postos de abastecimento para consumo público localizados no território continental, em função da respetiva localização geográfica, bem como obrigações específicas de informação, por parte dos operadores, à ENMC e aos consumidores acerca da gasolina e gasóleo rodoviários disponibilizados nos postos de abastecimento.

A Portaria n.º 107-A/2015, de 13 de abril, veio estabelecer os modelos para a afixação da informação relativa ao tipo de combustível disponibilizado nos postos de abastecimento e à aditivização suplementar quando exista.

Figura II.1 – Modelo para a afixação da informação relativa ao combustível com aditivização suplementar

Designação: <i>[Designação comercial do combustível]</i>					
Aditivos		Intervalo de Concentração (*) (mg/litro de combustível)			
Nomenclatura IUPAC	Regulamento CE N.º 1907/2006 (**)	[0,1 — 1,5]	[1,6 — 3,0]	[3,1 — 5,0]	> 5
<i>[Nomenclatura IUPAC do aditivo A]</i>	<i>[Designação REACH do aditivo A]</i>				
<i>[Nomenclatura IUPAC do aditivo B]</i>	<i>[Designação REACH do aditivo B]</i>				
<i>[...]</i>	<i>[...]</i>				

(*) Indicar apenas o intervalo relevante para o aditivo em causa.

(**) Indicar no caso da nomenclatura IUPAC do aditivo não ter sido fornecida por estar abrangida por acordos de confidencialidade, nos termos e para os efeitos da legislação sobre propriedade intelectual.

Fonte: Anexo (a que se refere o artigo 2.º n.º2) da Portaria n.º 107-A/2015, de 13 de abril.

Alterações regulamentares referentes aos biocombustíveis

O Decreto-Lei n.º 69/2016, de 3 de novembro, que altera o Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, procedeu a um conjunto de alterações com vista a superar as questões levantadas pela Comissão Europeia, incluindo:

- i. A definição de produtor de biocombustíveis;
- ii. A revogação da norma que sujeita as importações de biocombustíveis a condicionantes de cariz administrativo, bem como a bonificação dos títulos de biocombustíveis atribuída a matérias-primas endógenas à exigência de 50% de redução de gases com efeito de estufa para instalações que entrem em funcionamento após 2011;
- iii. A substituição da verificação anual pela trimestral para efeitos do cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis em vigor; e

- iv. A uniformização das referências legais relativas às entidades competentes no âmbito dos biocombustíveis para a ENMC.

Regras referentes ao licenciamento e localização de postos de combustíveis

O Decreto-Lei n.º 87/2014, de 29 de maio, estabeleceu o regime jurídico aplicável (i) à exploração de áreas de serviço que integrem ou sejam marginais às estradas que constituem a Rede Rodoviária Nacional (RRN), assim como as estradas regionais e estradas desclassificadas sob jurisdição das Estradas de Portugal (EP); (ii) ao licenciamento para implantação de postos de abastecimento de combustíveis.

A Portaria n.º 54/2015, de 27 de fevereiro, que surge na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 87/2014, veio fixar as regras da localização, classificação, composição e funcionamento das áreas de serviço inseridas em zona de domínio público rodoviário e dos postos de abastecimento que integrem ou sejam marginais às estradas que constituem a RRN, assim como as estradas regionais e as estradas desclassificadas sob jurisdição da EP.

A Portaria estabeleceu ainda as condições de licenciamento da implantação de postos de abastecimento de combustíveis, incluindo a caducidade e revogação das respetivas licenças, e as regras relativas à sua composição e localização na rede rodoviária.

Ligação do oleoduto que une Sines e Aveiras

Na Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, o artigo 177.º refere a intenção do Governo de proceder, durante o ano de 2017, à avaliação e aprovação dos atos necessários à criação de condições com vista a assegurar a ligação do oleoduto, que une atualmente a refinaria de Sines ao armazenamento de Aveiras – ao Porto de Sines.

Regras referentes às reservas de petróleo

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.

A Portaria n.º 126/2014, de 25 de junho, veio estabelecer a proporção de substituição parcial dos operadores obrigados, pela ENMC, no cumprimento da obrigação de constituição de reservas de segurança. A presente portaria estabeleceu ainda o limite de reservas próprias a deter pela ENMC.

Anexo II – Evolução dos volumes de vendas de combustíveis das empresas petrolíferas

[Confidencial – segredo de negócio]

Anexo III – Aprovisionamento de combustíveis líquidos rodoviários

BP Portugal – Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, S.A. (BP)

A BP abasteceu a totalidade dos seus clientes nos anos de 2014 e 2015 através de **[Confidencial – segredo de negócio]**. Em 2016, a BP **[Confidencial – segredo de negócio]**. Ainda assim, cerca de [...] % do gasóleo rodoviário e [...] % das gasolinas adquiridas nesse ano **[Confidencial – segredo de negócio]**.

No âmbito das **[Confidencial – segredo de negócio]** (*vide* Tabela *infra*).

Tabela I.1 – Quantidades anuais adquiridas pela BP, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados BP – tratamento AdC

Os custos médios de aprovisionamento da BP registaram uma **[Confidencial – segredo de negócio]** entre 2014 e 2016, acompanhando a evolução **[Confidencial – segredo de negócio]**.

A fonte de aprovisionamento mais competitiva nos anos de 2014 e 2015 **[Confidencial – segredo de negócio]**. Em 2016, a fonte mais barata foi **[Confidencial – segredo de negócio]** (*vide* Tabela *infra*).

Tabela I.2 – Custo médio anual de aquisição da BP, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados BP – Tratamento AdC

A Figura seguinte ilustra a evolução dos custos unitários de aprovisionamento da BP ao longo do período analisado, por tipo de combustível.

Figura I.1 – Evolução do custo médio mensal de aquisição da BP, por tipo de combustível, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados BP – Tratamento AdC

Repsol Portuguesa, S.A. (Repsol)

A Repsol abastece a sua carteira de clientes preferencialmente através de aquisições **[Confidencial – segredo de negócio]**. Com efeito, as **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Da análise à Tabela *infra*, nota-se que a Repsol **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Tabela I.3 – Quantidades anuais adquiridas pela Repsol, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Repsol – Tratamento AdC

Os custos médios de aprovisionamento da Repsol registaram uma **[Confidencial – segredo de negócio]** entre 2014 e 2016, acompanhando a evolução **[Confidencial – segredo de negócio]**.

As **[Confidencial – segredo de negócio]**. Por sua vez, a fonte de aprovisionamento menos competitiva, independentemente do tipo de combustível adquirido, **[Confidencial – segredo de negócio]** (*vide* Tabela *infra*).

Tabela I.4 – Custo médio anual de aquisição da Repsol, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Repsol – Tratamento AdC

A Figura seguinte ilustra a evolução dos custos unitários de aprovisionamento da Repsol ao longo do período analisado, por tipo de combustível.

Figura I.2 – Evolução do custo médio mensal de aquisição da Repsol, por tipo de combustível, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Repsol – Tratamento AdC

Cepsa Portuguesa Petróleos, S.A. (Cepsa)

A Cepsa abastece a sua carteira de clientes **[Confidencial – segredo de negócio]**. Contudo, **[Confidencial – segredo de negócio]**.

No âmbito das aquisições **[Confidencial – segredo de negócio]** (*vide* Tabela seguinte).

Tabela I.5 – Quantidades anuais adquiridas pela Cepsa, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Cepsa – Tratamento AdC

Os custos médios de aprovisionamento da Cepsa registaram uma **[Confidencial – segredo de negócio]** entre 2014 e 2016, acompanhando a evolução **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Da análise à Tabela seguinte, é possível observar que as **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Tabela I.6 – Custo médio anual de aquisição da Cepsa, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Cepsa – Tratamento AdC

A Figura seguinte ilustra a evolução dos custos unitários de aprovisionamento da Cepsa ao longo do período analisado, por tipo de combustível.

Figura I.3 – Evolução do custo médio mensal de aquisição da Cepsa, por tipo de combustível, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Cepsa – Tratamento AdC

Prio Supply, S.A. (Prio)

A Prio abasteceu **[Confidencial – segredo de negócio]**. Apesar de ter **[Confidencial – segredo de negócio]**.

No âmbito das aquisições **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Tabela I.7 – Quantidades anuais adquiridas pela Prio, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Prio – Tratamento AdC

Os custos médios de aprovisionamento da Prio registaram uma **[Confidencial – segredo de negócio]** entre 2014 e 2016, acompanhando a evolução **[Confidencial – segredo de negócio]**.

A Tabela seguinte mostra que, apesar de a Prio ter adquirido **[Confidencial – segredo de negócio]**. De facto, a fonte de aprovisionamento mais competitiva nas aquisições de gasóleo rodoviário foi **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Tabela I.8 – Custo médio anual de aquisição da Prio, por tipo de combustível e local de entrega, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Prio – Tratamento AdC

A Figura seguinte ilustra a evolução dos custos unitários de aprovisionamento da Prio ao longo do período analisado, por tipo de combustível.

Figura I.4 – Evolução do custo médio mensal de aquisição da Prio, por tipo de combustível, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Prio – Tratamento AdC

Total Petrolíferas e Prio

Gasóleo rodoviário

Da análise integrada aos dados individuais, observa-se que a **[Confidencial – segredo de negócio]** foi o operador com os custos médios de aquisição de gasóleo rodoviário mais baixos em 2015 e 2016, seguido da **[Confidencial – segredo de negócio]**. Em 2014, a **[Confidencial – segredo de negócio]** destacou-se como o operador mais competitivo entre os seus pares (*vide* Figura infra).

Ao nível do mercado *ex-refinery*, observa-se que a **[Confidencial – segredo de negócio]** na aquisição de gasóleo rodoviário em 2014 e 2015, tendo a **[Confidencial – segredo de negócio]** assumido essa posição em 2016. Refira-se que **[Confidencial – segredo de negócio]**. A posição relativa da **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Por outro lado, verifica-se que as importações são uma fonte de aprovisionamento competitiva face às aquisições no mercado *ex-refinery*, apresentando custos médios mais baixos para os operadores.

A análise combinada dos dados parece sugerir a existência de uma relação entre os custos médios de aquisição dos operadores e o acesso a importações. Com efeito, **[Confidencial – segredo de negócio]**. Ao invés, os operadores que **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Figura I.5 – Evolução do custo médio mensal de aquisição de gasóleo rodoviário, por operador, face à cotação internacional de referência, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Operadores – Tratamento AdC

Gasolina 95

A leitura integrada aos dados individuais dos operadores, refletida na Figura infra, não permite retirar conclusões quanto ao posicionamento relativo dos operadores no aprovisionamento de gasolina 95. Com efeito, observa-se uma **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Contudo, a análise aos dados individuais dos operadores permitiu confirmar que as importações foram uma fonte de aprovisionamento competitiva face às aquisições *ex-refinery*, apresentando globalmente custos médios mais baixos para os operadores.

Contudo, o reduzido volume de gasolina 95 adquirido através de importações (cerca de 5,8 vezes menos que o volume de gasóleo rodoviário importado), não permitiu reduzir significativamente os custos médios totais dos operadores.

Figura I.6 – Evolução do custo médio mensal de aquisição de gasolina 95, por operador face à cotação internacional de referência, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Operadores – Tratamento AdC

Gasolina 98

A análise integrada aos dados individuais não permite retirar conclusões quanto ao operador com os custos médios de aprovisionamento de gasolina 98 mais ou menos competitivos, na medida em que **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Contudo, é possível referir que **[Confidencial – segredo de negócio]**. Em sentido inverso, a **[Confidencial – segredo de negócio]**.

A análise efetuada relativamente às importações de gasolina 95 é ainda mais evidente na gasolina 98, *i.e.*, o volume de importações de gasolina 98 é praticamente residual face ao total de aquisições deste combustível no mercado *ex-refinery* (cerca de [...]%).

Ainda assim, a análise aos dados individuais dos operadores permite verificar que o acesso às importações de gasolina 98 foi uma fonte de aprovisionamento competitiva, **[Confidencial – segredo de negócio]**, face às aquisições *ex-refinery*, apresentando custos médios significativamente mais baixos. No caso **[Confidencial – segredo de negócio]**.

Figura I.7 – Evolução do custo médio mensal de aquisição de gasolina 98, por operador, face à cotação internacional de referência, 2014-2016

[Confidencial – segredo de negócio]

Fonte: Dados Operadores – Tratamento AdC

Anexo IV – Metodologia utilizada no cálculo das margens brutas

Componente	Base de Dados AdC
Custo da matéria-prima / produto derivado	Preço médio ponderado à saída da refinaria do produto derivado de acordo com o índice do Mar do Norte (NWE CIF), obtido junto da Reuters, acrescido do [Confidencial – segredo de negócio] , posteriormente convertidos de USD para Euros e de toneladas para litros, com base nas taxas de câmbio EUR/USD e nos valores das densidades de referência dos produtos derivados.
Custo da logística	Preço médio ponderado do custo com as reservas obrigatórias ([Confidencial – segredo de negócio]) + custo com armazenagem para comercialização ([Confidencial – segredo de negócio]) + custo com transporte rodoviário ([Confidencial – segredo de negócio])
Custo Biocombustíveis	Gasóleo rodoviário: <ul style="list-style-type: none">○ Até 31/12/2014, preço médio relativo ao Biodiesel calculado de acordo com a Portaria n.º 69/2010, de 4 de Fevereiro, que alterou a Portaria n.º 353 - E/2009;○ A partir de 01/01/2015, valores calculados pela ENMC. Gasolina 95: Valores calculados pela ENMC.
ISP, CSR e ATC	De acordo com as taxas definidas por portaria.
IVA	De acordo com as taxas legalmente em vigor.
Preço Médio de Venda ao Público (PMVP)	Preços retirados da DG Energy que se baseiam nos preços reportados pela DGEG (incluem um desconto médio previamente definido).
Margem bruta	Diferença entre os PMVP e todos os custos anteriores