

COLETÂNEA

# José Tavares de Araujo Jr.

---

Em memória de um corajoso e impetuoso Economista Moderno, apresentamos uma coleção de trabalhos, com olhar pioneiro sobre o Setor de GLP e suas mais diversas fases, conjugado com breves homenagens dos que tiveram o privilégio de contracenar com ele.



SindiGas



José Tavares era um amigo próximo e querido. Dono de inteligência e sagacidade ímpares, contribuiu imensamente com o setor de GLP, em especial no tocante ao debate econômico sobre o modelo brasileiro de distribuição do energético. O cerne das suas ideias sobre o tema permanece atual, coroado de racionalidade, pertinência, consistência e robustez técnica.



Ao longo dos anos de convivência, Tavares trouxe luz a temas complexos com seus estudos e análises, dando forma a uma vasta coletânea de textos que usamos e reeditamos até hoje. Sua curiosidade e a paixão pelo GLP começaram ainda no tempo em que o Sindigás era presidido por Lauro Cotta (leia seu depoimento sobre José Tavares a seguir), quem o apresentou às complexidades desse setor fascinante. Seus trabalhos, do primeiro ao último, sempre traduziram segurança, algo que ele demonstrava com largueza em tudo o que fazia.

Economista brilhante, se debruçou sobre a regulação econômica do setor do GLP com olhar crítico e rigoroso. Logrou desmistificar, com coragem, muitas das fantasiosas ideias de “modernização” de um setor comprovadamente eficiente, competitivo, vigoroso e que prima por um serviço de excelência. O interesse da sociedade, é preciso salientar, era o foco das suas proposições. Defensor obstinado da concorrência e não dos concorrentes, víamos suas análises convergirem sempre para a promoção de ganhos sociais.

Vou me recordar do Tavares como um amigo divertido, debochado, com extrema facilidade de comunicação – de quem peguei emprestado muitas das expressões que uso. Foi um homem de grande determinação e paixão pelo que fazia. Sustentava de forma brilhante seu raciocínio econômico nos papers que escrevia, ao mesmo tempo em que era também capaz de refutar com veemência ideias das quais discordava, atacando aquelas que julgava toscas e inconsistentes, sem qualquer cerimônia. Tavares deixará um enorme legado técnico para o setor de GLP e um grande vazio na vida dos amigos, entre os quais me incluo. Fará enorme falta.

**Sergio Bandeira de Mello** | *Presidente do Sindigás*

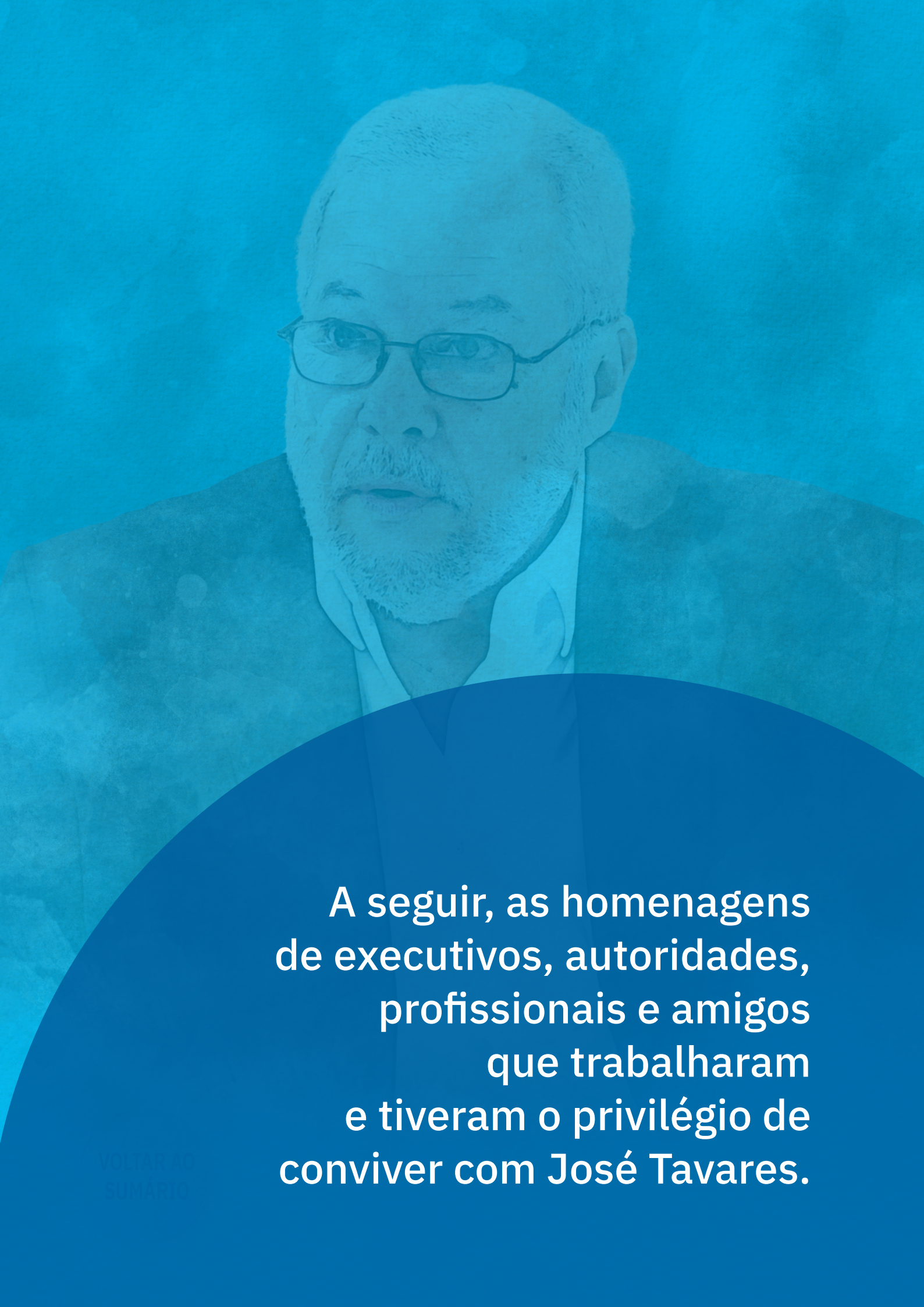
“O Dr. José Tavares foi um profissional brilhante e um exemplar Servidor Público. Sua sólida formação acadêmica e experiência profissional deixaram um enorme legado na área de análise da concorrência. Apesar da personalidade forte e do vasto conhecimento, sabia ouvir e ponderar posições antagônicas. Eu aprendi a respeitá-lo como Secretário de Acompanhamento Econômico e tive a honra de ter atuado em conjunto com ele para preservar a legislação do GLP. Apesar das pressões políticas durante o início do Governo Lula em 2003, quando o governo planejava interferir nos preços e alterar a legislação vigente, o Sr. Secretário da SEAE resolveu analisar a questão de forma técnica, preservando as boas práticas que a indústria adotava nos países desenvolvidos.”



**Lauro Muniz Barretto Cotta**

*Consultor da Presidência da Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A (2019 a 2021); Diretor Presidente da Supergasbras Energia Ltda (2004 a 2014); Board Member da SHV Energy na Holanda (2012 a 2014); Diretor Presidente da SHV Gas Brasil (2004 a 2012); Diretor Presidente da Minasgás Distribuidora de Gás Combustível (2000 a 2004); Presidente do Sindigás (2003 a 2006).*





A seguir, as homenagens  
de executivos, autoridades,  
profissionais e amigos  
que trabalharam  
e tiveram o privilégio de  
conviver com José Tavares.



“O papel de Tavares como um pensador independente e crítico foi de extrema importância no contexto da regulação do setor de gás no Brasil. Sua habilidade em sustentar suas ideias tanto por meio de textos bem fundamentados quanto por meio de comunicação oral destacou-se ao longo de sua carreira. Seus pensamentos econômicos forneceram uma base sólida para o desenvolvimento de políticas e regulamentações no setor de gás, moldando profundamente o debate e as decisões nesse campo. A influência duradoura de Tavares é evidente nas políticas que visam promover a concorrência, a eficiência e a transparência nesse setor-chave da economia brasileira, beneficiando tanto empresas quanto consumidores.”

**Bernardo Mocelin de Almeida**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás | Gaslog*





“É com profundo pesar que a Nacional Gás lembra e tem a honra de homenagear a vida e as realizações notáveis de José Tavares de Araujo Jr., um verdadeiro visionário e líder no campo da economia e do comércio internacional.

José Tavares de Araujo Jr. foi um indivíduo excepcional, cuja paixão pela pesquisa e compromisso com o desenvolvimento econômico moldaram décadas de contribuições valiosas para o Brasil e para o mundo. Seu doutorado em economia pela Universidade de Londres foi apenas o começo de uma carreira repleta de conquistas.

Nossos corações estão com sua família e amigos neste momento de luto. Que sua memória seja uma fonte de força e inspiração para todos nós, continuando a guiar nosso mercado no caminho do progresso e da excelência. José Tavares de Araujo Jr. será eternamente lembrado e profundamente respeitado.”

**Celso Henrique Lustosa Rocha**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás | Nacional Gás*



“Poucos estudaram, conheciam e contribuíram tanto para a indústria de GLP no Brasil quanto o Prof. José Tavares. Ao longo de sua profícua carreira como economista e consultor, ele defendeu a indústria e as distribuidoras de GLP no Brasil com publicações de qualidade sobre a competição, o valor da marca, a regulação e as restrições ao uso, os subsídios, os níveis de preço e as margens de rentabilidade. Seu raciocínio era sempre lúcido, rápido, direto e simples, porém rico em teoria econômica e, por isso, seus artigos tinham o respeito das instituições e suas argumentações quase sempre prevaleciam. Sentiremos muito a falta do Prof. Tavares, pela qualidade do seu trabalho profissional e pelo seu espírito alegre e agradável!!!”

**Jaime Benchimol**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás | Fogás*





“Tive o prazer de conhecer José Tavares como consultor do Sindigás. Seus trabalhos têm especial relevância para o mercado de GLP e sua contribuição acadêmica e cultural, certamente, contribuiu e continuará contribuindo para o aperfeiçoamento da regulação do mercado de GLP. Tavares sempre detalhou e estruturou muito bem seus vários trabalhos, transmitindo em linguagem fácil os ensinamentos econômicos aplicados a cada caso. Economista com uma cultura ímpar, tinha uma forma, às vezes ácida e irônica, no entanto, sem nunca perder o bom humor e cordialidade. Por ter vivido a experiência do regulado e do regulador, do público e do privado, sempre teve como objetivo principal aperfeiçoar a regulação e estimular o investimento privado, tudo em benefício do consumidor. Fará falta, mas sua obra está eternizada.”

**Júlio Cardoso**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás / Supergasbras*



“É lamentável a perda de José Tavares. As oportunidades em que estivemos próximos foram suficientes para provar sua inteligência, capacidade de comunicação em transformar um pensamento em formato simples e convincente. Dedicou sua vida pelo trabalho que o desenvolveu com a qualidade das inúmeras teses criadas e a publicação de alguns livros, uma carreira digna para lhe conferir o respeito que possuía em todo lugar que andou. Ao lado do SINDIGÁS, não foi diferente, estudou as nuances do setor naqueles momentos de dificuldade para dar o melhor de si e servir dos seus próprios conhecimentos e senioridade. Seu legado, certamente, o deixa próximo a Deus e seus ensinamentos continuaram a incentivar novas ideias.”

**Riad Kadri**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás | Consigaz*





“Recordamos com respeito e gratidão o Sr. José Tavares Araújo Jr., notável contribuinte para o avanço institucional do setor de GLP. Celebramos uma vida extraordinária de dedicação, trabalho e estudos voltados para a modernização regulatória desta indústria. Seu legado será lembrado com apreço.”

**Tabajara Bertelli**

*Conselheiro Consultivo do Sindigás | Ultragaz*



“Conheci o Professor Tavares quando ele ocupava a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Desde os primeiros contatos, ainda formais, fiquei impressionado com a densidade de seu conhecimento teórico e a habilidade de aplicá-los à vida prática. Aprofundamos nosso relacionamento quando ele começou a produzir estudos para o SINDIGAS que, muito oportunamente, promove essa mais que merecida homenagem. Com mais proximidade, passei a conhecer o fino senso de humor, a paixão pelos temas que estudava, sempre com muita profundidade e densidade e o prazer que ele demonstrava nas suas exposições. O Tavares se divertia muito com o seu trabalho. Muito mais que um economista, Tavares foi um pensador. Fará muita falta ao país.”

**Antonio Marcos Umbelino Lôbo**

*Diretor Superintendente da Umbelino Lôbo Assessoria e Consultoria*





“Creio que nunca encontrei outra pessoa que trabalhasse tão rapidamente, com qualidade, como José Tavares. Impressionante: produzia trabalhos técnicos límpidos e claros, que tratavam de ângulos que outros não enxergavam, com recuo, contexto e proveito prático. Esse era o Tavares consultor com quem trabalhei, atendemos vários clientes em parceria. Convivi também, embora menos, com o Tavares servidor público. Esse era uma referência para os mais jovens. Empregou sua inteligência privilegiada e sua energia colossal para bem servir ao seu país, ao nosso país. E se saiu muito bem.”

**Bolívar Moura Rocha**

*Sócio de Levy & Salomão Advogados. Integrou o Governo Federal, nos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.*



“O lado pioneiro em defesa da concorrência e defesa comercial é o lado mais visível do currículo do grande economista José (Zé) Tavares. Depois de uma carreira bem-sucedida como acadêmico, as diversas funções como servidor público e consultor somente confirmaram a excelência dos trabalhos técnicos e na habilidade de desenvolver estudos de alta complexidade sobre os mais diferentes assuntos e setores. Mas Zé Tavares também foi o líder de uma Secretaria de Acompanhamento Econômico que representou não apenas um dos melhores ambientes de trabalho da primeira década dos anos 2000, ao qual tive o prazer de fazer parte, como também o início de discussões regulatórias que até hoje se mantêm relevantes. Foram feitos avanços concretos em vários setores, indo do setor de transporte aéreo de passageiros até mesmo ao GLP, mercado que acompanhou e fez importantes estudos ao longo de sua carreira. O traço acadêmico e jovem nunca deixou de ser a sua principal marca, sendo inspiração para muitos advogados e economistas que hoje usam seus estudos como referência.”

#### **Carlos Ragazzo**

*Professor da Graduação e membro permanente do Programa de Mestrado em Direito Regulatório da Fundação Getúlio Vargas. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. LL.M. in Trade Regulation and Competition Policy pela New York University. Visiting Scholar – University of California at Berkeley. Pesquisa em nível de Pós-Doutorado em Economia pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Foi Conselheiro por dois mandatos (2008-2012) e o primeiro Superintendente Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2012-2014).*



“O amigo José Tavares foi um excelente acadêmico com um interesse muito particular pelas implicações concretas da teoria econômica no mundo real. Políticas de desenvolvimento mais pragmáticas, de comércio exterior, regulatórias e de concorrência foram seus alvos de atenção mais frequentes. Não há dúvida que muitos dos caminhos que o Brasil trilhou nestas áreas foram muito influenciados pelos seus escritos. Sua poderosa defesa de pontos de vista nas salas de aula e seminários influenciaram de forma marcante de alunos a policy-makers ao longo de sua riquíssima trajetória. José Tavares atuou na Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda há 20 anos atrás onde ele pôde colocar seus conhecimentos mais diretamente a serviço de um dos temas que ele mais gostava: a ‘advocacia da concorrência’. Interessante que pouco antes de sua entrada na SEAE, em 2001, Tavares já prenunciava sua missão pouco depois escrevendo para o BNDED o artigo: ‘Antitruste e advocacia da concorrência: perspectivas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência à luz da experiência australiana’. Como fui Secretário da mesma SEAE entre 2019 e 2020 e dadas as diferenças entre o ‘tempo burocrático’ e o ‘tempo real’, posso afirmar que tive a grande honra de José Tavares ter sido meu ‘tataravô’ nas sucessões daquela Secretaria. Sua partida precoce deixa muitas saudades. O Brasil continuará precisando de muitos ‘Zé Tavares’ para ser pensado e melhorado.”

**Cesar Mattos**

*Doutor e mestre em economia. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Ex-Conselheiro do CADE e Ex-Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade.*





“Professor José Tavares. Um provocador inteligente, sempre pronto para o bom debate, com um senso de humor único. Seu legado generoso lança luz sobre vários pontos relevantes que seguem permeando a pauta de política pública do Brasil. Temas como o papel do Estado na economia, as condições balizares para um mercado competitivo e o papel da regulação econômica. Sua obra é um convite para que sigamos debruçados nesses assuntos tendo agora uma pergunta adicional: O que será que o Zé Tavares pensaria sobre isso?”

**Claudia Viegas**

*Diretora Sênior na A&M Infra and Capital Projects, com mais de 20 anos de experiência em consultoria. Especialista em políticas públicas e regulação econômica. Economista, mestre e doutora pela FEA-USP. Foi secretária-adjunta da SEAE do Ministério da Fazenda, atuando com regulação econômica e defesa da concorrência com ênfase nos setores de telecomunicações, saúde, agricultura e energia.*



“José Tavares de Araújo foi, em muitos aspectos, um economista precursor da análise do ambiente competitivo no Brasil, e suas restrições, tanto de natureza estratégica por parte dos atores de mercado quanto de política regulatória. A proposição de que barreiras regulatórias à entrada e operação das empresas combinadas com restrições comerciais pudessem ter um efeito de primeira ordem sobre o crescimento do país, as mudanças na estrutura da economia, a alocação de recursos, a competitividade das empresas e o bem-estar das famílias, só se tornou mais aceita em anos recentes, e graças aos trabalhos de José Tavares, dentre outros economistas. Estes, por muitos anos, remaram contra a corrente protecionista e contra a opinião de que o desenvolvimento de uma economia emergente dependeria de um suporte ativo e contínuo do Estado, e da imposição de barreiras à competição, esquecendo um ensinamento central do Paul Krugman: no longo prazo, a produtividade é tudo ou quase tudo para explicar o crescimento. E podemos adicionar: no longo prazo, mais além da estabilidade macroeconômica, a competição e políticas que asseguram um ambiente competitivo no contexto de uma economia aberta, com mobilidade dos fatores, investimento em capital humano e menores custos de transação, estão na base dos ganhos de produtividade. Este volume honra não apenas um economista que se destacou pela defesa do bem comum no contexto de uma sociedade democrática, por meio de políticas que colocassem o país numa trajetória de crescimento sustentado e menos desigual, como uma pessoa generosa, amiga, de enorme curiosidade intelectual, múltiplos interesses, e que nunca desistiu da boa luta, e logo da vida. Sentiremos falta do José Tavares.”

#### **Claudio Frishchtak**

*Sócio-fundador da Inter.B Consultoria e associado ao International Growth Center (da London School of Economics), cursou o mestrado e doutorado em economia respectivamente na Unicamp e na Universidade de Stanford (Califórnia). Foi professor (“adjunct”) de economia na Univ. de Georgetown, “Principal Economist” do Banco Mundial (1984-91) em Washington D.C., e consultor de inúmeras organizações internacionais, tendo trabalhado em projetos em cerca de 20 países. É membro do Conselho de várias organizações da sociedade civil e do Conselho de Administração da Wilson Sons.*



“Meus primeiros contatos Zé Tavares foram sociais. O conheci através do querido Regis Bonelli. Fazíamos parte da mesma turma de amigos. Foram décadas de convivência, mesmo sem trabalharmos no mesmo campo da Economia. Eu, inicialmente, concentrada em política anti-inflacionária e ele em questões de concorrência. Por isso, não nos cruzamos com frequência na vida profissional. Com minha atuação no programa de desestatização no governo FHC, comecei a me dedicar ao tema das concessões de serviços públicos e regulação. Foi a partir dessa nova fase que tive o prazer de começar a trocar ideias com ele. Sempre me enviava seus textos sobre o tema, da modernização dos portos ao setor de óleo e gás. Zé ia no detalhe, nada lhe escapava. Respeitava as críticas e sugestões, apreciava o debate. Lembro de um seminário na Casa das Garças quando foi apresentado os primeiros esboços da Nova Lei do Gás. As inconsistências do projeto não passaram despercebidas por ele que as apontou enfaticamente. Zé Tavares era assim; não tinha receio de expressar suas críticas, uma qualidade que sempre admirei. Fazia isso com veemência e humor, revelando uma das suas maiores virtudes: a honestidade intelectual. Mas, poucos sabem de sua outra grande habilidade. Zé Tavares era o maior pé de valsa. O maior dançarino que já vi em um salão.”

#### **Elena Landau**

*Economista e advogada, formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde também obteve o título de mestre em economia. Foi professora do Departamento de economia da PUC-RJ e da Faculdade de Direito da FGV/RJ. É sócia do escritório Sergio Bermudes Advogados, membro do Conselho Consultivo do Museu Judaico de São Paulo e Inhotim, do Conselho de Curadores da Fundação Fernando Henrique Cardoso e do Conselho Acadêmico do Livres. Foi coordenadora do programa econômico da candidata Simone Tebet em 2022. Foi assessora econômica da presidência do PSDB no mandato de Tasso Jereissati, diretora de Desestatização do BNDES. Foi diretora jurídica da Associação Brasileira de Concessionárias de Energia Elétrica (ABCE). Integrou o conselho da Bolsa de Valores, Vale, Cemig, AES, Museu de Arte de Moderna do Rio de Janeiro, Eletrobras e Eneva. É colunista de O Estado de São Paulo.*





“A comunidade acadêmica dos economistas perdeu um dos mais criativos professores. Tive o prazer de conhecê-lo no início de minha vida profissional, liderando discussões sobre economia industrial durante os Eventos da Anpec (Associação Nacional de Pós-graduação em Economia), no início dos anos 80. Era um professor criativo que trouxe para o debate brasileiro o que foi incorporado na área de Organização Industrial e de Economia Industrial. Grandes discussões sobre a comparação e interação entre as duas tradições do conhecimento. Tavares era um profissional generoso e de ideias abertas. Influenciou minha tese de doutorado sobre mercado, e toda uma linha de pesquisa sobre estratégias empresariais, política de defesa da concorrência, inovação e regulamentação. As discussões entre essas linhas teóricas eram acaloradas. Das mesas da Anpec, tivemos a oportunidade de trabalhar na área de governo, quando Tavares estava na Secretaria de Acompanhamento Econômico e no CADE, discutindo pareceres sobre as políticas antitruste inspiradas pela tradição norte-americana (fortes discussões sobre concorrência potencial e mercados contestáveis). Certamente, hoje, teríamos novos debates revigorados pelo tema da sustentabilidade e inovação. Você deixou um legado importante, meu amigo.”

#### **Elizabeth Farina**

*Professora Senior do Departamento de Economia da FEA-USP. Foi presidente do CADE, Presidente da UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), CEO da Tendencias Consultoria e Diretora Executiva do WRI (World Resources Institute).*



“A lembrança e impressão mais marcante que temos do Professor José Tavares é de ser uma ilustração exemplar daquilo que Domenico de Mais, falecido dias após José Tavares, definia como ‘ócio criativo’. A inteligência e energia de Zé estava sempre buscando integrar os pontos das atividades de trabalho, com estudo permanente e com lazer, ou prazer; ou seja, os pilares do ócio criativo de Masi. Nos últimos tempos estivemos próximos estudando e debatendo as questões concorrenciais e regulatórias dos mercados de combustíveis, em particular, do GLP (Gás Liquefeito de Petróleo). Em várias ocasiões, em reuniões ou mesmo em seminários, ele sempre dizia: ‘é muito divertido estudar este tema’. E lá ia ele desfilando seus argumentos, sempre solidamente apoiados na literatura econômica. Muitas dessas questões carecem ainda para de soluções robustas. E suas contribuições certamente farão muita falta, pois o debate ficará muito menos ‘divertido.’”

#### **Helder Queiroz e Marcelo Colomer**

*Economista, formado pela UFRJ, com Mestrado em Planejamento Energético, pela COPPE/UFRJ e Doutorado em Economia Aplicada - Economia da Energia pela Universidade de Grenoble (França). É Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e Coordenador do GEE (Grupo de Economia da Energia). Foi Professor Visitante da University of Oxford e da Université Paris Dauphine. Além das atividades acadêmicas, entre 2011 e 2015 exerceu o mandato de Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Durante o mesmo período (2011-2015) foi nomeado membro do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE).*

*Marcelo Colomer é professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Pesquisador do Grupo de Economia da Energia da UFRJ; Doutor em Economia da Indústria e Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestre em Economia da Indústria e Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Bacharel em ciências econômicas pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Autor do livro Indústria de Gás Natural: Fundamentos Técnicos e Econômicos e de diversos artigos nas áreas de Organização Industrial, Dinâmica das Indústrias de Energia, Regulação e Políticas Energéticas.*



“Tive a oportunidade de trabalhar com José Tavares de Araújo Jr. em 1987, quando foi Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira - CPA, órgão colegiado vinculado diretamente ao então Ministro da Fazenda Dilson Funaro, no governo do Presidente Sarney. José Tavares promoveu a modernização de importantes marcos regulatórios da política comercial no país: a implementação dos Códigos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT. Deu início a um processo de eliminação de controles administrativos e de redução das tarifas nominais de importações. Essas políticas já eram, então, objeto de reclamações de nossos parceiros comerciais no âmbito do GATT, ao proteger a indústria brasileira da concorrência com fornecedores externos – de forma não transparente e adotadas à revelia das regras multilaterais vigentes. Em paralelo à implementação da regulamentação antidumping e de medidas compensatórias, José Tavares mirava a primeira liberalização tarifária unilateral empreendida no país, eliminando controles administrativos, pautas de preços mínimos nas importações etc. O pensamento de José Tavares se manteve fiel às suas convicções ao longo de todo o seu percurso profissional. Em 1995, ao ir para a OEA e lidar com temas de integração e acordos comerciais, publicou vários trabalhos sobre a questão da defesa da concorrência, e voltou a se debruçar sobre o papel da regulamentação antidumping em acordos comerciais, da incoerência de sua persistência com a promoção da concorrência e ganhos de eficiência, mais ainda em zonas de livre comércio. Muito nos beneficiamos da criatividade e dos debates travados no âmbito do Cindes na companhia do José Tavares, em ambiente de convívio profissional de coleguismo bem-humorado e produtivo.”

#### **Leane Cornet Naidin**

*Doutora em Economia pela Faculdade de Economia da UFRJ e Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da PUC/RJ. É pesquisadora associada do CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento e consultora em comércio internacional. Em sua experiência profissional na área de comércio e negociações internacionais destacam-se: panelista em contenciosos no âmbito do Comitê de Solução de Controvérsias na OMC; Coordenadora Geral do Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior do MDIC; representante da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil em negociações nos foros internacionais da OMC e ALCA; e Coordenadora Nacional do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas do MERCOSUL.*





“Conheci José Tavares, nosso querido Zé, quando ele assumiu a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda em março de 2003. Simpático, bem-humorado, com jeitão de pai-professor, logo conquistou a equipe que estava preocupada com a mudança de chefia e com as orientações do trabalho. Desde o primeiro instante, com sua sólida bagagem técnico-acadêmica, mostrou ser um defensor da concorrência, das boas práticas de regulação e das boas brigas para defender o interesse público. Zé me confiou minha primeira missão de coordenar uma equipe para lutar pelo país. Com ele me tornei Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infraestrutura, com a responsabilidade de conduzir reformas regulatórias importante nos setores de transportes e energia. Juntos, conduzimos grandes avanços, como o início da abertura do transporte aéreo, e lutamos para evitar mudanças regulatórias que pudessem prejudicar a população. Mesmo após sua saída da SEAE, Zé continuou muito presente em minha vida e na de vários colegas que trabalharam com ele. Manteve-se para mim como uma grande referência para as discussões regulatórias. Nos encontramos algumas vezes em seminários. Tivemos alguns sempre agradáveis almoços. De tempos em tempos enviava um texto para saber minha opinião. Sempre com muita vontade de ajudar a mudar o mundo por meio de uma melhor regulação. Obrigado, Zé, pela parceria e confiança. Levarei para sempre suas lições e a forma leve de encarar a vida.”

### Marcelo Guarany

*Graduado em Economia pela Universidade de Brasília e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, Especialista em Direito Econômico e das Empresas pela FGV e Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, iniciei a carreira trabalhando com regulação e concorrência. Diretor de Regulação Econômica (2007-2010) e Diretor-Presidente (2011-2016) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), onde trabalhei com a abertura do setor de transporte aéreo, melhoria regulatória e implantação das concessões de aeroporto no Brasil. Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República (2016-2018), atuando na coordenação da elaboração de políticas públicas, implementação da análise de impacto regulatória, avaliação do gasto e do processo de acesso à OCDE. Secretário-Executivo do Ministério da Economia (2019-2022), atuando como Vice-Ministro e coordenando a atuação das diversas Secretarias no desenvolvimento de reformas econômicas e políticas públicas. Chefe de delegação e delegado de diversas missões internacionais principalmente junto à Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) e à OCDE. Presidente da Comissão Latino-americana de Aviação Civil (CLAC) de 2013 a 2015.*



“José Tavares era um defensor ferrenho dos benefícios da concorrência, de uma economia aberta e da justa repartição da renda. Ele era um economista combativo, que acreditava no poder das ideias. PHD em economia pela Universidade de Londres, teve a vida profissional marcada pela ativa participação na discussão e na formulação de políticas públicas, seja ocupando cargos em diferentes governos federais, em organismos internacionais ou no CINDES. Ele gostava de um bom debate, defendia suas visões com convicção, mas não se furtava a mudar de ideia se defrontado com bons argumentos. Tinha um senso de humor e memória notáveis, que o tornaram um exímio contador de casos. O Zé era um otimista e entusiasta das novas ideias e oportunidades. Já éramos sócios em uma empresa de consultoria – a Ecostrat Consultores – com o também já falecido Regis Bonelli, quando apresentamos a ele a ideia de criar o CINDES. Ele abraçou imediatamente a proposta e deu grande contribuição para colocar o projeto de pé. Convivemos profissionalmente com o Zé durante os últimos vinte anos e nossa convivência foi marcada pelo bom humor, a cordialidade e a cooperação. Juntos, trabalhamos e discutimos, preocupados, os rumos desse nosso país e de sua democracia. Vamos sentir muita falta de seu otimismo, de seus casos e de sua amizade.”

#### **Sandra Polónia Rios e Pedro da Mota Veiga**

*Sandra Polónia Rios é diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócia da Ecostrat Consultores. Especialista em temas relacionados a negociações comerciais internacionais e a política de comércio exterior. Professora de Política Comercial no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Economista, com mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi coordenadora da Unidade de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria e pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA (Rio de Janeiro).*

*Pedro da Motta Veiga é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da Ecostrat Consultores. Foi Diretor Geral da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Chefe de Gabinete da Presidência do BNDES e Diretor da Finame/BNDES na área de financiamento às exportações. Seu campo de expertise inclui regulação do comércio e investimentos internacionais, economia política da política comercial e industrial e negociações comerciais. Atuou como consultor de diversas organizações internacionais (OECD, The World Bank, UNCTAD, IDB, ALADI) e empresas. Responsável pela edição de três livros: Cone Sul: a economia política da integração (1993), O Brasil e os desafios da globalização (2000) e Comércio e Política Comercial no Brasil (2006).*

<b>2023</b>	<b>Evolução recente das margens de distribuição e revenda de GLP</b>	<i>Página 24</i>
<b>2020</b>	<b>O futuro da regulação no setor de GLP</b>	<i>Página 38</i>
<b>2020</b>	<b>Análise do impacto estimado das rotinas de destroca, requalificação e aquisição de botijões novos de 13kg de GLP, no preço final ao consumidor</b>	<i>Página 61</i>
<b>2019</b>	<b>Transparência na formação de preços e incentivos à colusão</b>	<i>Página 67</i>
<b>2019</b>	<b>Palestra no Fórum Permanente do GLP – 10º Encontro</b>	<i>Página 84</i>
<b>2018</b>	<b>A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição</b>	<i>Página 86</i>
<b>2017</b>	<b>Análise de impacto regulatório das restrições ao uso de GLP</b>	<i>Página 107</i>
<b>2017</b>	<b>A regulação do setor de GLP no Brasil: 2003-2016</b>	<i>Página 126</i>



# Sumário

---

<b>2017</b>	<b>O subsídio ao gás de cozinha e as restrições ao uso do GLP</b>	<i>Página 137</i>
<b>2015</b>	<b>Integração vertical e competição no setor de GLP: anatomia de um falso debate</b>	<i>Página 140</i>
<b>2014</b>	<b>O atual marco regulatório do setor de GLP: uma avaliação</b>	<i>Página 154</i>
<b>2011</b>	<b>Antitruste e regulação no setor de GLP</b>	<i>Página 168</i>
<b>2010</b>	<b>O papel da marca no setor de GLP</b>	<i>Página 184</i>
<b>2009</b>	<b>A evolução recente dos preços de GLP</b>	<i>Página 196</i>
<b>2006</b>	<b>A regulação do setor de GLP no Brasil</b>	<i>Página 208</i>
<b>2006</b>	<b>A regulação do setor de GLP no Brasil - artigo para a Revista Doutrina</b>	<i>Página 231</i>

2023

---

# Evolução recente das margens de distribuição e revenda de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

# Evolução recente das margens de distribuição e revenda de GLP

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>

Junho de 2023

## 1. Introdução

Este trabalho visa identificar os fatores explicativos da composição do preço médio do botijão de 13 kg (P13) de gás liquefeito de petróleo (GLP) vendido no Brasil durante os últimos dez anos. A metodologia de análise é estritamente quantitativa, com foco em dois aspectos centrais: [i] a elevação do preço real do P-13 a partir de 2016, que subiu 50% acima da inflação (medida pelo IPCA) nos sete anos seguintes; [ii] o comportamento inédito das margens de distribuição e revenda em 2022, que ampliaram sua participação no preço final do P-13, a despeito da queda significativa do preço de realização do produtor naquele ano.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 indica o comportamento dos preços do P-13 entre janeiro de 2013 e janeiro de 2023, e comenta as consequências oriundas da nova metodologia introduzida em setembro de 2020 pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) para descrever a estrutura do preço do botijão de gás. A partir daquele mês, a ANP passou a incluir na margem de revenda as transações dos revendedores atacadistas, que antes eram computadas como margem de distribuição. Porém, a Agência não recalculou a série histórica. Desta maneira, na série de preços apresentada inicialmente na seção 2 (Gráfico 1), os valores das margens de distribuição para o período 2013–2019 estão exagerados. Com base numa hipótese simplificadora ali sugerida, aqueles valores serão parcialmente corrigidos.

A seção 3 registra o crescimento dos preços dos principais insumos usados pelas empresas distribuidoras entre 2017 e 2022. Atenção especial será dedicada a três preços: o do botijão de gás vazio, que saltou de R\$ 100 para R\$ 230 entre 2019 e 2022; o óleo diesel, que registrou uma elevação real de cerca de 58% somente em 2022; e veículos pesados, que dobraram de valor nos últimos três anos.

A seção 4 argumenta que o principal determinante da evolução dos preços de GLP no período em análise foram os preços praticados pela Petrobras no mercado doméstico. Embora este ponto seja consensual, as evidências mostram que as mudanças introduzidas a partir de 2017 não afetaram a conduta das empresas distribuidoras.

---

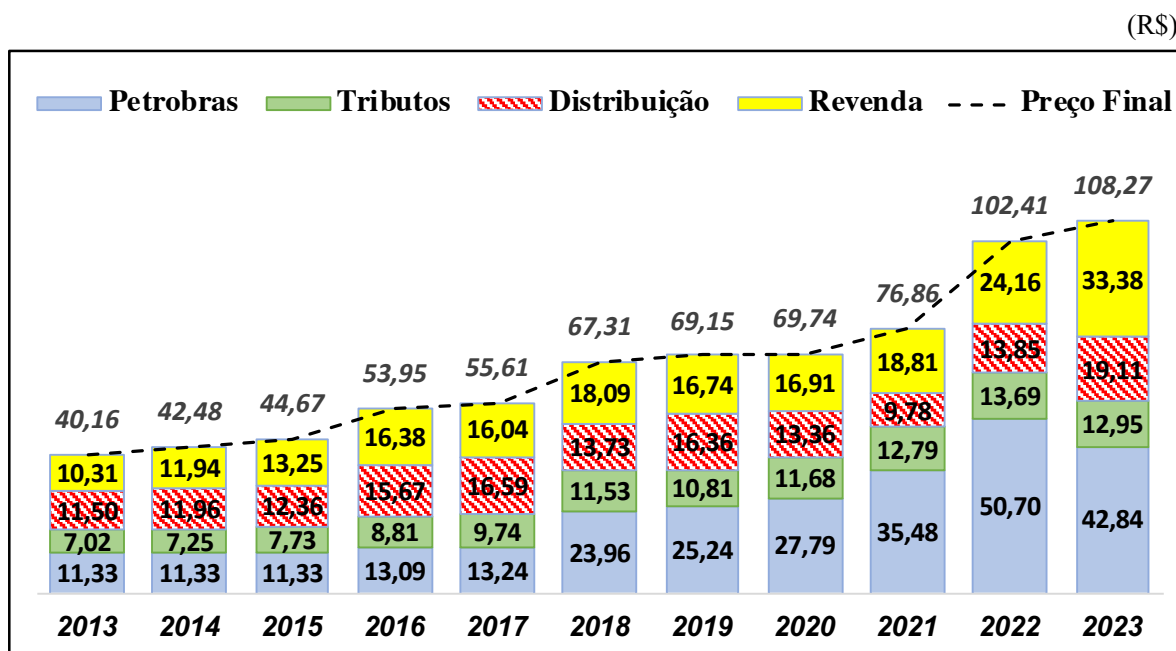
<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.

A seção 5 mostra que, desde meados da década passada, as margens de lucro de alguns segmentos importantes da economia brasileira – como celulose e siderurgia, por exemplo – aumentaram significativamente, mas não despertaram preocupações de natureza antitruste por parte das autoridades reguladoras. Tal como ocorre no setor de GLP, economias de escala e governança corporativa constituem instrumentos centrais do processo de competição naquelas indústrias. Entretanto, como veremos naquela seção, as peculiaridades do setor de GLP revelam que tais instrumentos não são suficientes para gerar lucros extraordinários. Por fim, a seção 6 resume as evidências discutidas ao longo do texto.

## 2. A nova metodologia introduzida pela ANP para computar o preço do P-13

Conforme revela o site a ANP, entre agosto e outubro de 2020, a parcela da margem de distribuição no preço final do P-13 sofreu uma queda relativa da ordem de 20%, em virtude do novo critério de mensuração estabelecido pela Agência em setembro daquele ano. Embora a providência tivesse sido louvável – posto que não havia motivo para tratar revenda por atacado como uma atividade de distribuição – um de seus efeitos colaterais indesejáveis foi o de prejudicar, nos anos anteriores à mudança, a qualidade da série histórica apresentada no Gráfico 1.

**Gráfico 1**  
**Composição do preço do P-13(\*)**



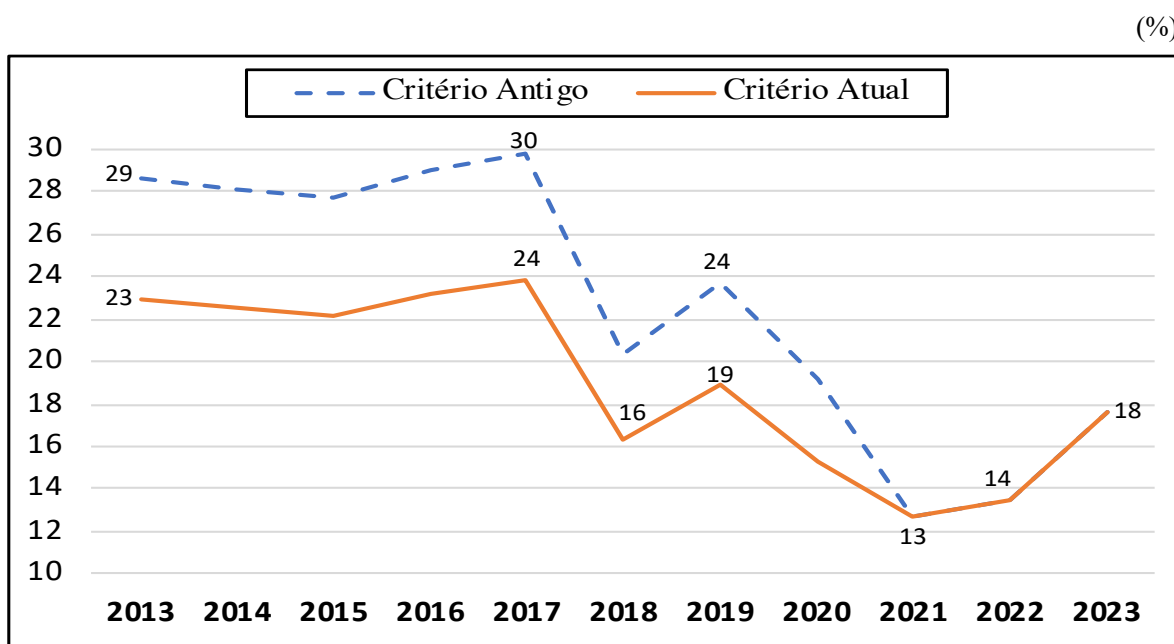
Fonte: ANP

(\*) Média nacional em janeiro de cada ano.



A rigor, somente a ANP teria condições de atualizar os dados apresentados no Gráfico 1, porque, em princípio, seria necessário saber, no período 2013–2020, o número de revendedores atacadistas registrados a cada ano, seus respectivos volumes de transações e preços cobrados aos revendedores varejistas. Uma alternativa mais simples seria através de um confronto entre as notas fiscais emitidas pelas distribuidoras e os preços cobrados pelos revendedores ao consumidor final. Porém, em ambos os casos, as informações não são públicas. Uma solução imperfeita para este problema é deflacionar os valores das margens de distribuição naquele período com base na hipótese de que os valores relativos a setembro de 2020 tenham permanecido constantes ao longo de todo o período. Esta hipótese é, sabidamente, irrealista, posto que o número de revendedores (de todos os tamanhos) cadastrados na ANP foi crescente na última década. Entretanto, sem ela, seria inviável discutir o comportamento das margens de distribuição e revenda em 2022, que é um dos temas centrais deste parecer econômico. Assim, o Gráfico 2 mostra duas trajetórias de participação das margens de distribuição no preço final do P-13 entre 2013 e 2023. A primeira (critério antigo) reflete a composição descrita no Gráfico 1, e a segunda (critério atual) indica as parcelas anuais anteriores a 2021 corrigidas por um deflator de 20%.

**Gráfico 2**  
**Participação da margem de distribuição no preço final do P-13<sup>(\*)</sup>**



(\*) Média nacional em janeiro de cada ano.

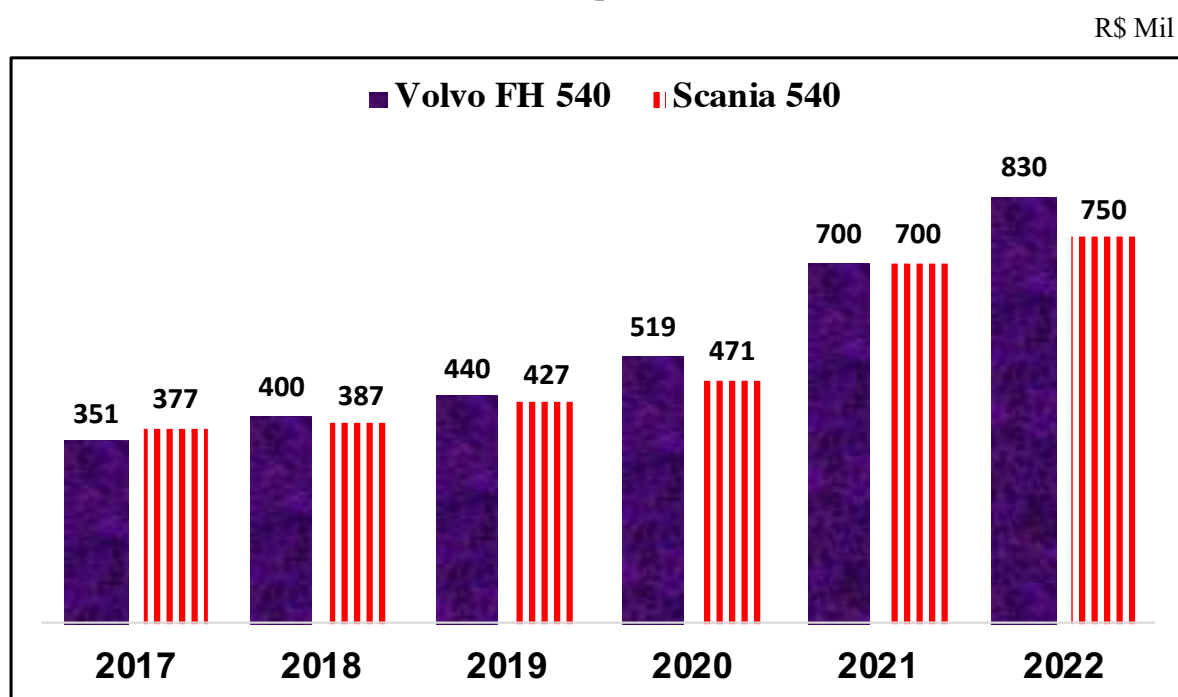
Provavelmente, os níveis efetivos das margens de distribuição no período 2013–2020 devem ter ocorrido em algum segmento intermediário entre as curvas azul e laranja do Gráfico 2.

Porém, a evidência relevante a ser constatada ali é a de que, sob qualquer hipótese, o peso das margens de distribuição durante e após a pandemia de Covid foi muito inferior ao patamar que vigorou entre 2013 e 2017. Como discutiremos nas próximas seções, este cenário atesta, uma vez mais, a intensidade das pressões competitivas que vigoram no setor de GLP, e a incapacidade das firmas distribuidoras de extraírem lucros extraordinários através de suas estratégias de preços. De fato, conforme ilustram os dados reunidos na seção 3, a elevação das margens de distribuição em 2022 foi devida, exclusivamente, ao extraordinário crescimento de preços dos principais insumos da atividade de distribuição no passado recente.

### 3. Preços dos principais insumos usados pelas empresas distribuidoras

Na maior parte do território nacional, o transporte de GLP é realizado através de caminhões. O Gráfico 3 mostra a evolução dos preços, entre 2017 e 2022, de dois modelos de veículos pesados que costumam ser usados pelas distribuidoras (Volvo FH 540 e Scania 540). Neste período, o valor corrente de um Volvo FH 540 subiu de R\$ 351 mil para R\$ 830, isto é, cerca de 140%, enquanto que o preço de um Scania 540 passou de R\$ 377 mil para R\$ 750 mil, ou seja, praticamente 100%.

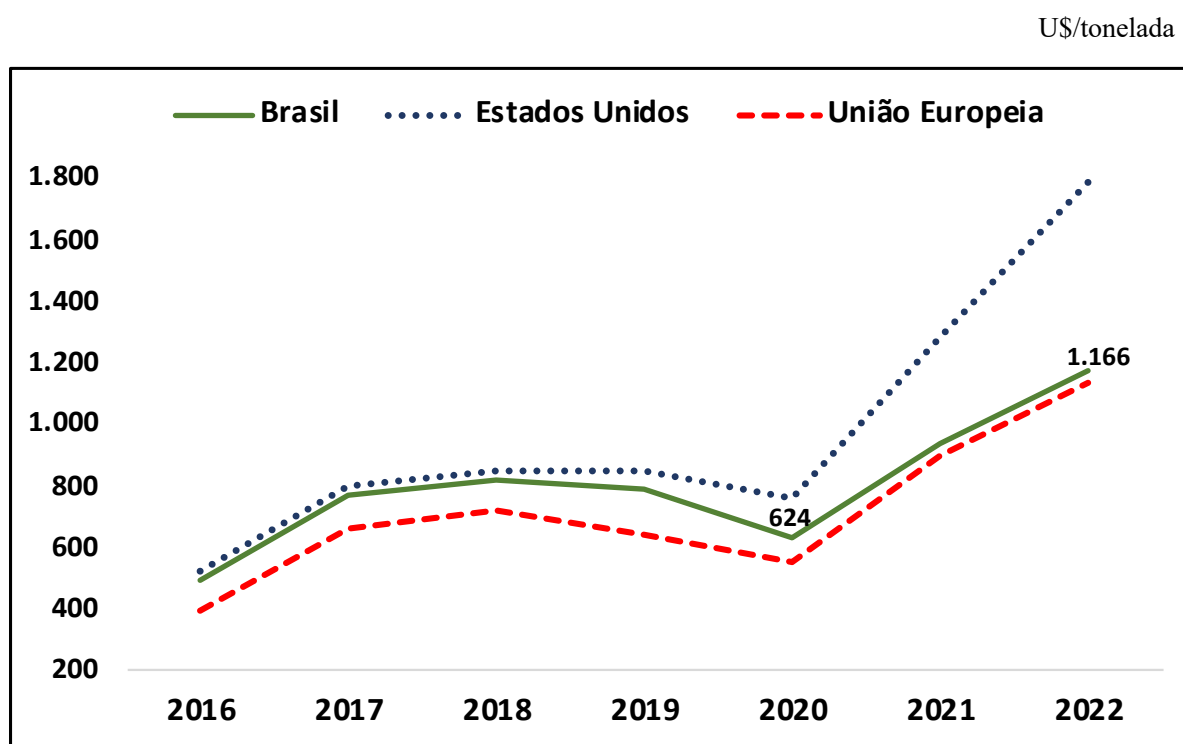
**Gráfico 3**  
*Preços médios de caminhões pesados no mercado brasileiro*



Fonte: <https://veiculos.fipe.org.br/>

Atualmente, são comercializados cerca de 33 milhões de botijões de gás de 13kg por mês no território nacional. Entre 2019 e 2022, o custo de cada cilindro vazio saltou de R\$ 100 para R\$ 230, em decorrência da elevação dos preços de aço. Como mostra o Gráfico 4, os preços domésticos de laminados de aço no mercado doméstico brasileiro acompanham a tendência internacional, cujas principais referências são os preços vigentes nos Estados Unidos e na União Europeia. Após um período de relativa estabilidade entre 2016 e 2019, o preço de uma tonelada de aço laminado vendida no Brasil subiu de U\$ 624 para U\$ 1.166 entre 2020 e 2022.

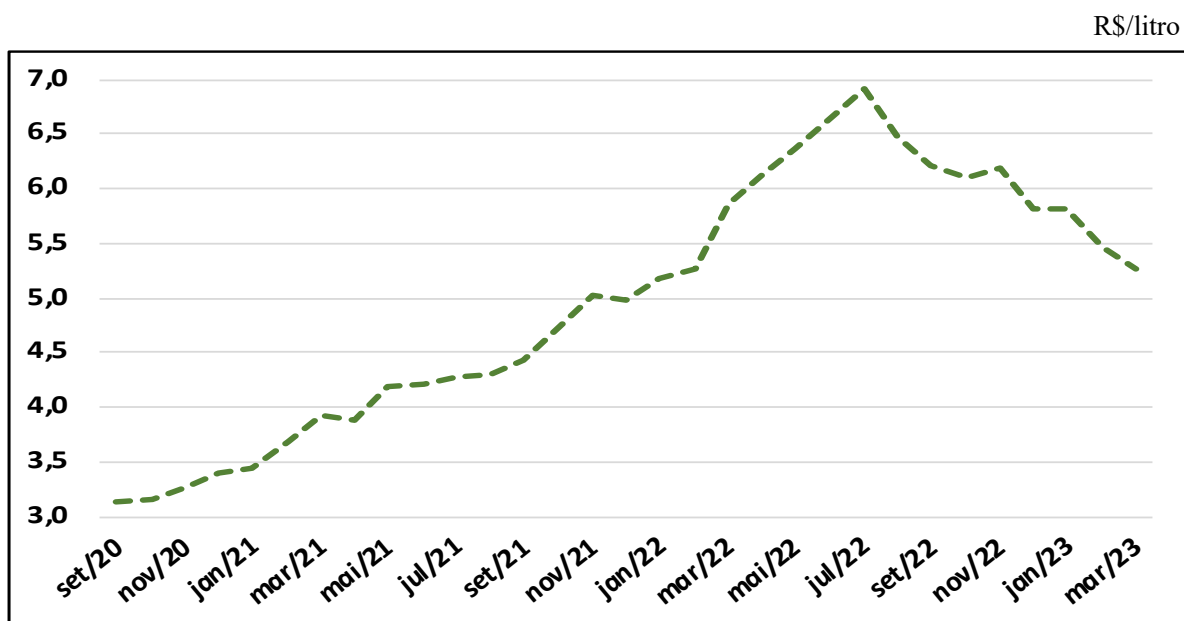
**Gráfico 4**  
**Preços domésticos de laminados de aço**



Fonte: [www.steelbb.com](http://www.steelbb.com)

Por fim, outro item importante na estrutura de custo de uma distribuidora é o preço do óleo diesel, cujo litro subiu de R\$ 3,10 para R\$ 6,90, entre setembro de 2020 e julho de 2022 (Gráfico 5). Portanto, os reajustes de preços praticados pelas distribuidoras em 2022 não implicaram qualquer indício de poder de mercado, mas apenas uma resposta imprescindível à elevação dos custos dos insumos registrados acima.

**Gráfico 5**  
**Brasil: Preço médio de distribuição de óleo diesel**



Fonte: ANP

#### 4. O preço de realização do produtor de GLP

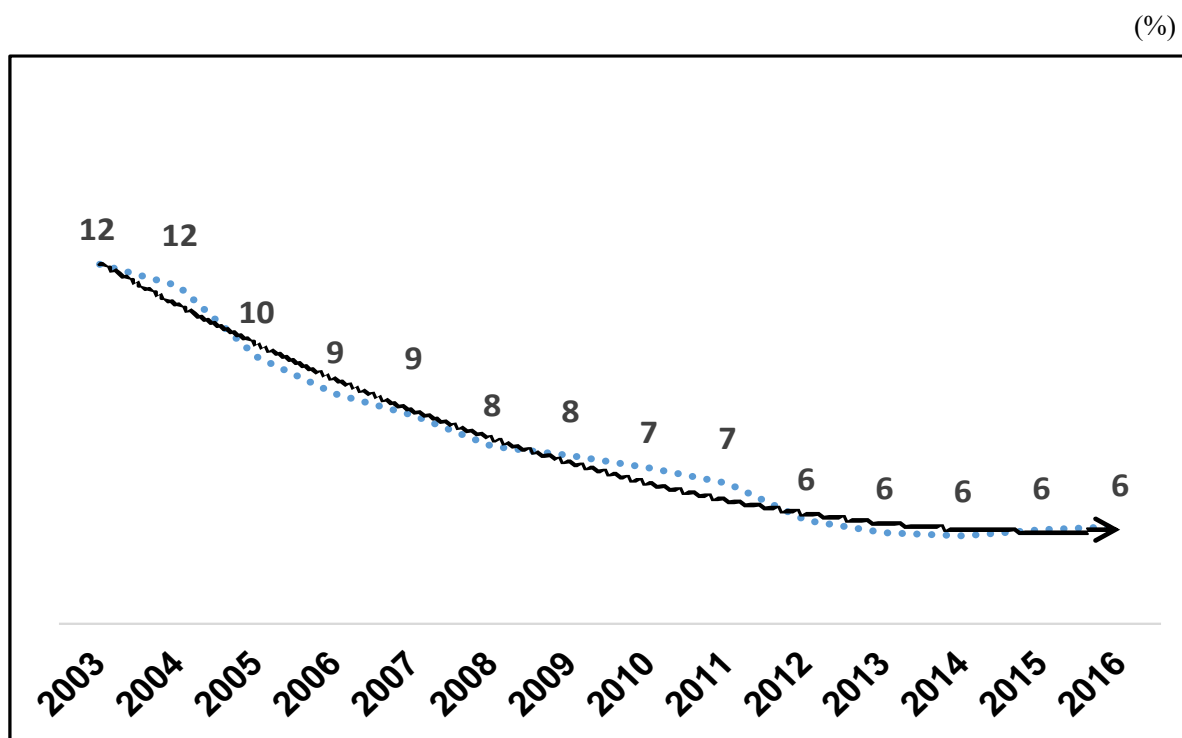
Desde 1955, quando o GLP começou a ser produzido nas refinarias da Petrobras, aos dias atuais, dois temas conexos – e com alta sensibilidade política – têm sido recorrentes nas agendas de governos com os mais variados perfis ideológicos: a volatilidade dos preços desta commodity no mercado internacional, e seu impacto nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda. Para lidar com este binômio não trivial, foram usados, durante a segunda metade do século passado, distintos tipos de instrumentos, tais como: [a] tabelamento dos preços oferecidos ao consumidor final; [b] controle das margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; [c] subsídios cruzados entre tipos diversos de combustíveis; [d] subsídios diretos ao consumidor final; [e] valores diferenciados dos preços de realização do produtor (no jargão da ANP), isto é, os preços cobrados pela Petrobras às empresas distribuidoras conforme a embalagem final do GLP (Araujo Jr., 2007).

A partir de 2003, quando o regime de liberdade de preços implantado no ano anterior já vigorava sem restrições nos segmentos de distribuição e revenda, o governo adotou uma solução simples e efetiva para subsidiar o preço do botijão de gás: congelou o preço cobrado pela Petrobras às distribuidoras em R\$ 11,30 por botijão. Esta política de preços vigorou até agosto de 2015 e, de



fato, assegurou preços reais de GLP declinantes ao longo de todo o período, como mostra o Gráfico 6. Em termos relativos, o preço do botijão correspondia a 12% do salário mínimo em 2003/2004, e caiu para um patamar de 6% entre 2012 e 2016. Entretanto, como o GLP é consumido por famílias de todas as classes de renda, uma dimensão perversa daquele subsídio foi a de ter destinado cerca de 75% dos recursos extraídos da Petrobras a consumidores que não precisavam de auxílio, como revela a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE.

**Gráfico 6**  
**Preço do botijão de gás em relação ao salário mínimo**

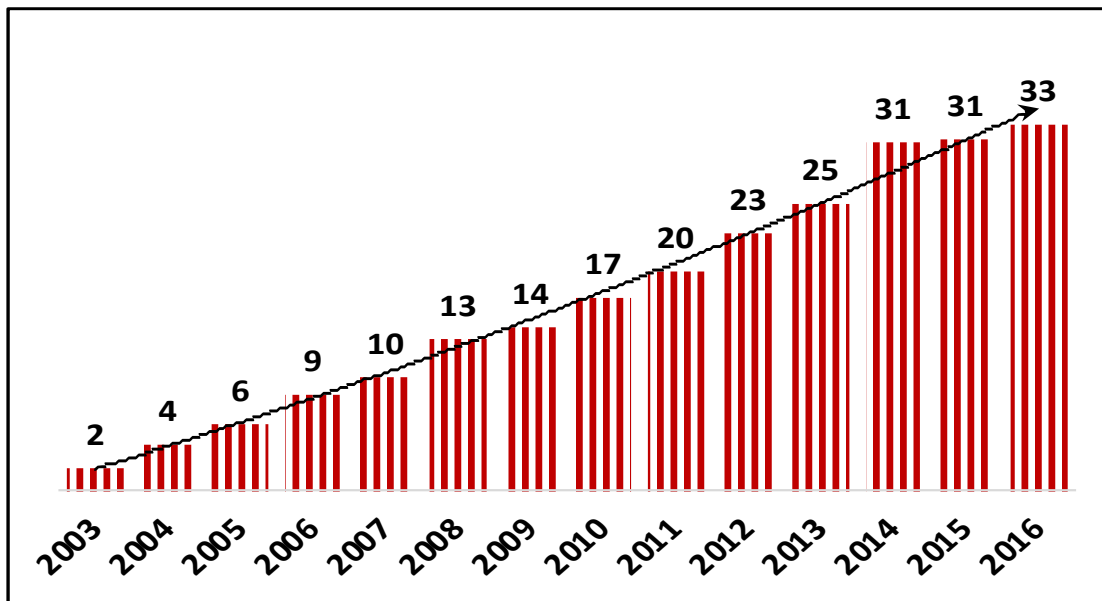


Fontes: IBGE, ANP.

Dado que a inflação acumulada entre 2003 e 2015 foi de 108%, segundo o IPCA, o preço real do P-13 em 2015 foi, de fato, inferior à metade daquele vigente em 2003. Considerando-se a diferença entre o preço fixado em 2003 e o nível de paridade do produto importado, e que naquele período foram vendidos, em média, 380 milhões de botijões por ano, aquela política de preços gerou, até 2015, um prejuízo acumulado à Petrobras da ordem de R\$ 30 bilhões, a preços correntes anuais (Gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Prejuízos acumulados pela Petrobras na venda de P-13**

(R\$ bilhões)



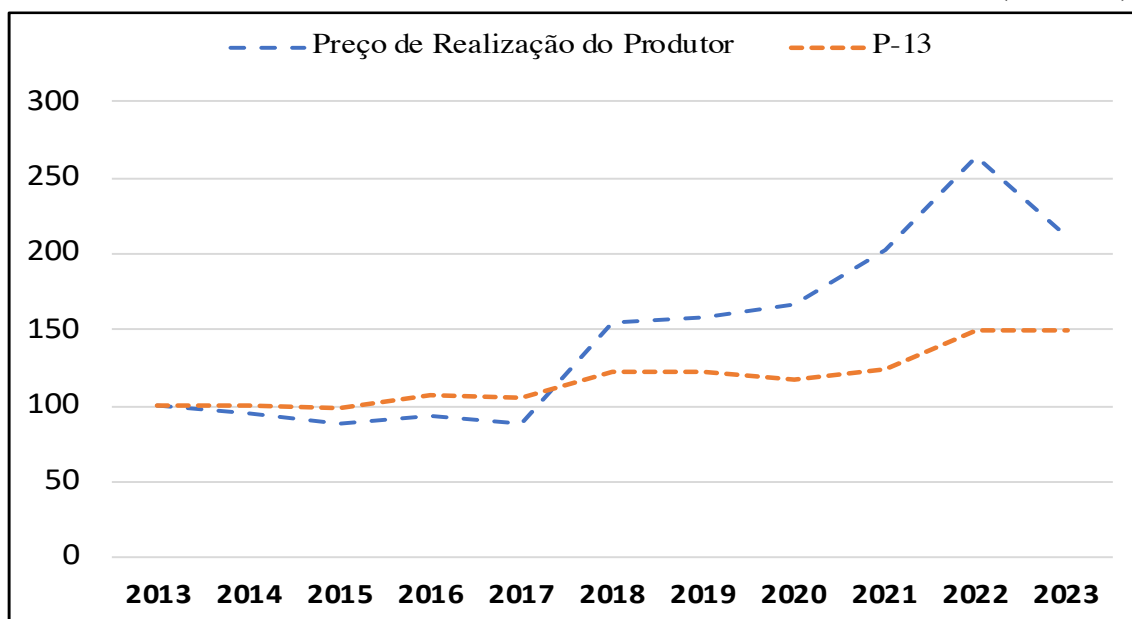
Fontes: ANP, Sindigas.

Como mostra o Gráfico 8, no primeiro semestre de 2017, a Petrobras já havia eliminado inteiramente o subsídio implícito no preço do P-13, e passou, desde então, a praticar no mercado doméstico os níveis de paridade das importações. Assim, nos anos seguintes, o crescimento real dos preços de realização do produtor de GLP foi muito superior ao do preço do botijão cobrado ao consumidor final. Em janeiro de 2022, o preço real cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi 163% acima do patamar que vigorava em 2013/2014, enquanto que o preço final do P-13 foi apenas 50% superior àquele patamar.

O escopo deste parecer não comporta uma discussão sobre a racionalidade da política de preços da Petrobras desde 2015, nem tampouco as políticas públicas que poderiam ter sido adotadas em substituição aos subsídios concedidos entre 2003 e 2015. Cabe, porém, destacar uma evidência importante em relação à conduta das distribuidoras entre 2017 e 2022. A rigor, o cenário indicado no Gráfico 8 constitui uma contrapartida à trajetória de participação das margens de distribuição no preço final do P-13, descrita no Gráfico 2, cuja tendência foi declinante entre 2017 e 2022. Duas conclusões podem ser extraídas desses dados. A primeira é que a margem de distribuição independe do preço de realização do produtor, e decorre, exclusivamente, dos custos de logística e transporte, como vimos na seção 3. A segunda conclusão é que o principal determinante da evolução do preço do P-13 no longo prazo reside na política de preços da Petrobras.

**Gráfico 8**  
**Índices de crescimento real dos preços de realização do produtor e do P-13**

(2013=100)



Fonte: ANP (Deflator: IPCA)

## 5. Grau de concentração e poder de mercado

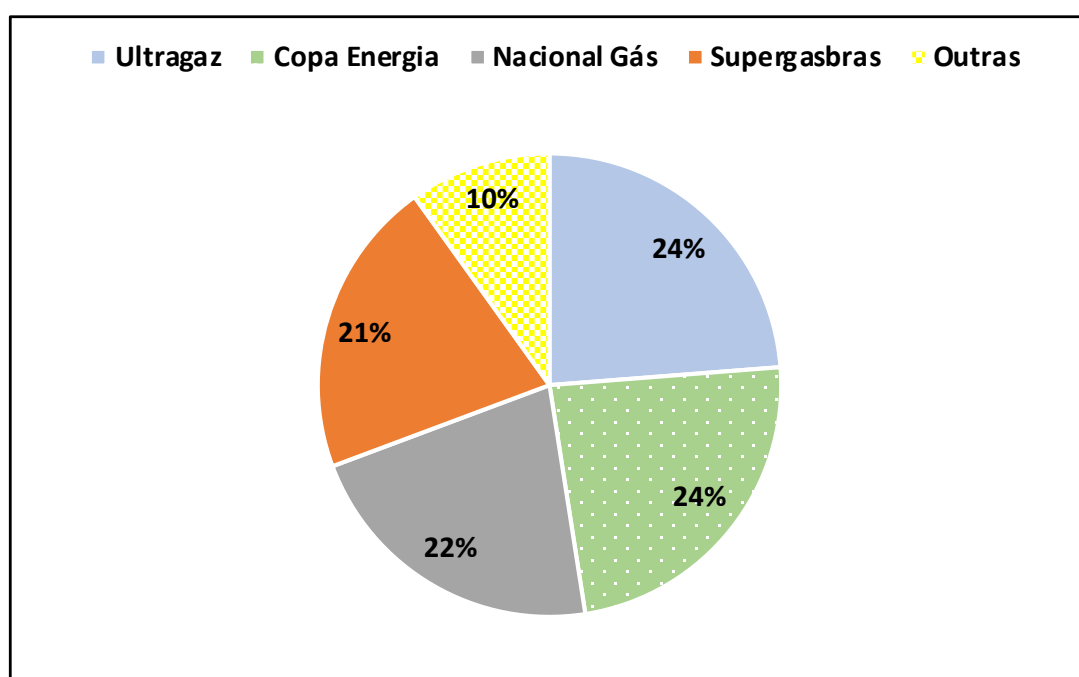
No início do século passado, o conceito de *poder de mercado* foi introduzido na teoria da organização industrial por Edward Chamberlin (1933) e Joan Robinson (1933) para explicar a conduta de certas firmas que são capazes de obter lucros extraordinários durante longos períodos, sem atrair a entrada de novos competidores no mercado. Estes autores visaram aprimorar uma tese defendida originalmente por Adam Smith (1776), segundo a qual a intensidade da competição não depende do número de firmas estabelecidas no mercado, mas do grau de rivalidade entre elas.

As contribuições de Chamberlin e Robinson foram precursoras da literatura sobre *barreiras à entrada* inaugurada por Joe Bain (1956), que tentou contestar a tese de Smith ao sugerir que lucros supranormais costumam ocorrer em indústrias concentradas, marcadas por economias de escala e requisitos de capital elevados. Entretanto, nas décadas seguintes, definições de barreiras à entrada alternativas à de Bain mostraram que economias de escala e altos custos de investimento também ocorrem em indústrias onde os lucros são normais (Stigler, 1968; Ferguson, 1974; Baumol, Panzar e Willig, 1982).

O debate sobre barreiras à entrada foi concluído através da teoria de mercados contestáveis, formulada por Baumol, Panzar e Willig (1982). Estes autores provaram que a noção de barreira à entrada só se aplica em indústrias cujas margens de lucro são altas e persistentes. Quando a estrutura é concentrada e estável, mas os lucros são baixos, o conceito pertinente é o de *configuração sustentável*. Em configurações deste tipo, não surgem novas firmas porque nenhum competidor potencial conseguirá entrar no mercado e auferir lucros aos preços vigentes.

À luz dos instrumentos analíticos acima referidos, é possível sustentar que as distribuidoras de GLP não têm qualquer poder de mercado, apesar do alto grau de concentração do setor, onde as firmas líderes (Ultragaz, Copa Energia, Nacional Gás e Supergasbras) controlam 90% das transações (Gráfico 9), mas cujos lucros têm sido, há longa data, muito inferiores à média nacional auferida pelas 1000 maiores firmas de capital aberto em operação no país (Gráfico 10). A configuração deste setor resulta, tão somente, das economias de escala inerentes à atividade de engarrafamento e à logística de distribuição. Em janeiro de 2023, o GLP era distribuído a partir de 147 unidades de engarrafamento, localizadas em 66 cidades, e entregue aos consumidores em 5.570 municípios dispersos num território com 8,5 milhões de km<sup>2</sup>.

**Gráfico 9**  
***Estrutura do mercado nacional de GLP em janeiro de 2023***

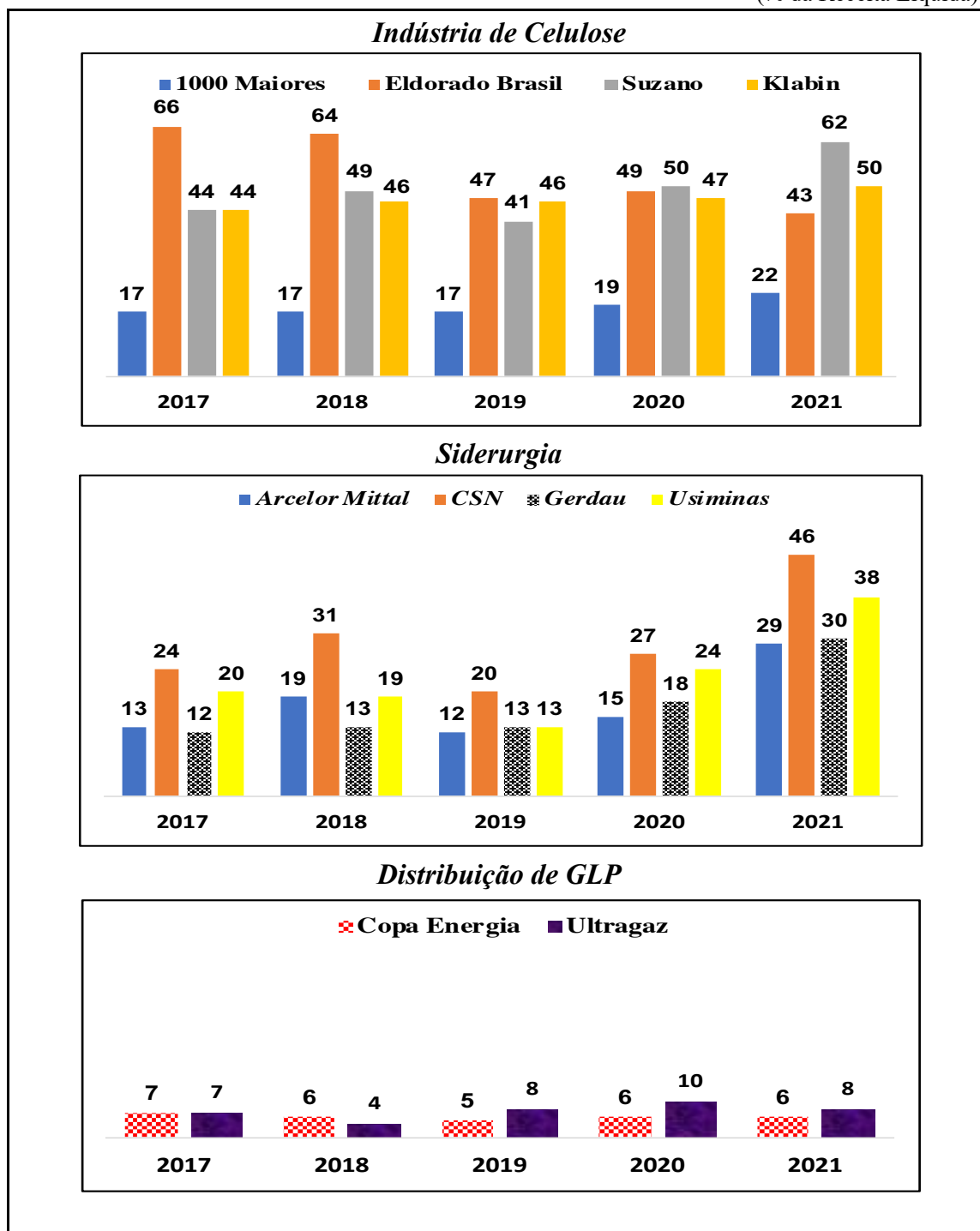


Fonte: Sindigas



**Gráfico 10**  
**Margens Ebitda em Setores Diversos**

(% da Receita Líquida)



Fontes: Valor 1000 e sites das empresas.

O Gráfico 10 compara as margens Ebitda<sup>2</sup> realizadas pelas firmas líderes nos ramos de celulose, siderurgia e distribuição de GLP<sup>3</sup> no período 2017–2021.<sup>4</sup> Não obstante a disparidade dos patamares de lucratividade, um traço comum nos três ramos é o de que economias de escala e governança corporativa constituem instrumentos centrais do processo de competição que ali vigora. Na indústria de celulose, embora o poder de mercado das firmas líderes seja inequívoco, seus níveis extraordinários de rentabilidade não provocaram ações antitruste por parte do governo por dois motivos: [i] a evidente rivalidade entre as firmas líderes, que frequentemente se revezam na hierarquia de margens de lucro; [ii] o grau de exposição dessas firmas à competição internacional. Na siderurgia, cujas margens de lucro em 2021 foram as mais altas neste século, devido, em grande medida, aos preços de aço vigentes no mercado brasileiro naquele ano (ver Gráfico 4), as firmas também não foram acusadas de condutas anticompetitivas, talvez por razões similares às da indústria de celulose. Entretanto, no setor de GLP, as margens Ebitda das firmas distribuidoras foram ínfimas, diante daquelas obtidas pelos produtores de aço e de celulose. Este contraste revela que a exploração das economias de escala e a qualidade das rotinas de governança corporativa são condições necessárias mas não suficientes para a obtenção de margens de lucro elevadas. Logo, as alegações recentes surgidas na mídia sobre supostos preços abusivos praticados pelas distribuidoras de GLP em 2022 carecem de fundamento.

## 6. Conclusão

Este parecer procurou reunir as evidências empíricas disponíveis para esclarecer as variações na composição do preço do botijão de gás vendido no mercado nacional entre janeiro de 2013 e janeiro de 2023. A principal conclusão da análise aqui apresentada é a seguinte: *as margens praticadas pelas distribuidoras de GLP independem dos preços de realização do produtor, posto que são determinadas exclusivamente pelos custos de logística e transporte desta mercadoria, que é envasada em 147 plantas localizadas em 66 cidades, e cujos consumidores estão dispersos nos 5.570 municípios do país.*

---

<sup>2</sup> Margem Ebitda é o coeficiente entre o valor do lucro – antes de contabilizar os juros, impostos, depreciação e amortização (Ebitda) – e a receita líquida da firma.

<sup>3</sup> Copa Energia e Ultragas são as únicas firmas do setor de GLP cujos dados contábeis são públicos.

<sup>4</sup> Visando evitar polêmicas subjetivas, todas as estatísticas usadas neste trabalho estão disponíveis em fontes públicas. Assim, no Gráfico 10, não constam as margens Ebitda de 2022 porque a edição do *Valor 1000* com esses dados só será divulgada em setembro de 2023. Porém, tal atualização não afetará, sob qualquer ângulo, a discussão acima sobre a relação entre grau de concentração e poder de mercado.

Logo, a alegação de que uma eventual redução do preço do GLP cobrado pela Petrobras às distribuidoras deveria, necessariamente, ser repassado ao consumidor final carece de lógica. Este sofisma tornou-se frequente na mídia nos últimos meses, em virtude da elevação das margens de distribuição em 2022, justamente num momento em que o preço de realização do produtor havia caído. Os fatores que provocaram tal conduta foram devidamente documentados nas seções anteriores. Como vimos, GLP não é um software vendido na internet, isento de custos de transação, mas um produto físico que circula num território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> antes de ser entregue na residência do consumidor, num país cuja infraestrutura de transportes é precária.

Por outro lado, a suposição de que o setor de distribuição de GLP seria um oligopólio com poder de mercado suficiente para aumentar arbitrariamente suas margens de lucro também não encontra amparo nos fatos, nem na teoria econômica. Os fatos foram relatados exaustivamente nas seções 2, 3 e 4 deste parecer. Os argumentos conceituais foram resumidos brevemente na seção 5.

### *Referências*

- Araujo Jr., J. T. 2007. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.
- Bain, J. 1956. **Barriers to New Competition**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Baumol, W., J. Panzar e R. Willig. 1982. **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**, Harcourt Brace, New York.
- Chamberlin, E. 1933. **The Theory of Monopolistic Competition**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ferguson, J. 1974. **Advertising and Competition: Theory, Measurement, Fact**, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass.
- Robinson, J. 1933. **The Economics of Imperfect Competition**, Macmillan Press, Londres.
- Smith, A. 1776. **The Wealth of Nations**, The University of Chicago Press, Edição de 1976.
- Stigler, G. 1968. **The Organization of Industry**, Chicago University Press.

2020

---

# O futuro da regulação no setor de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



## O futuro da regulação no setor de GLP

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>

Fevereiro de 2020

### 1. Introdução

Este parecer visa discutir as teses sobre enchimento fracionado e comercialização de gás liquefeito de petróleo (GLP) em recipientes de outras marcas, expostas no relatório *Estudos do Art. 2º da Resolução CNPE Nº 12/2019*, recentemente publicado pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Tentando conferir credibilidade àquelas teses, o trabalho analisa a distribuição de GLP através de critérios polêmicos, que distorcem as características centrais do padrão de competição vigente neste setor. Assim, no cenário ali descrito, as distribuidoras não são rivais, a marca é apenas “*uma solução privada para corrigir falhas de mercado*”, e os custos de logística sempre significam barreiras à entrada. Por ser um documento oficial, suas falhas conceituais – aliadas à omissão de fatos históricos relevantes e à difusão de propostas ilusórias – implicam riscos à sobrevivência de uma regulação sensata no setor de GLP.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 recupera alguns aspectos da história da regulação que são indispensáveis à compreensão da situação atual do setor de GLP no Brasil, mas são ignorados pelo relatório do MME. A seção 3 aponta a principal deficiência daquele documento, que é o uso sistemático de definições de barreiras à entrada que não correspondem àquelas adotadas pela teoria econômica. A seção 4 mostra que a visibilidade da marca é a pedra angular do processo de competição entre as distribuidoras de GLP. Ao reduzir seu papel a “*uma solução privada para corrigir falhas de mercado*”, o MME anula o valor da marca como capital intangível, e cria as condições para o debate sobre sua eventual extinção. A seção 5 examina a rotina de destroca de botijões, e argumenta que, sem ela, a distribuição de GLP seria inviável. Além disso, aquela seção contesta a análise do MME sobre os custos de destroca. A seção 6 comenta os quatro modelos de negócios sugeridos pelo MME como possíveis alternativas para abolir a marca, e demonstra que nenhum deles resiste a uma avaliação substantiva. Por fim, a seção 7 resume as conclusões deste parecer.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*. Este trabalho foi solicitado pelo *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Os argumentos aqui apresentados são, entretanto, da exclusiva responsabilidade do autor.

## 2. Histórico da regulação

A seção 4.3. do relatório do MME contém uma minuciosa descrição das regras sobre distribuição e revenda de GLP que vigoraram no Brasil entre 1966 e 2019, mas não fornece os instrumentos analíticos que permitiriam explicar a evolução dessas normas. Assim, ignora as três fases que marcaram a história deste período: [a] a do cartel organizado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) entre 1976 e 1990; [b] a desordenada transição iniciada no governo Collor (1990–1992), que iria durar mais de uma década; [c] o regime de liberdade de preços estabelecido a partir de 2002. Sem estas referências, não é possível avaliar os méritos e as limitações do atual modelo de regulação.

Uma atenção especial é dedicada à legislação sobre proibições ao uso de GLP em certos ramos de atividade, que foi reiterada diversas vezes por governos distintos entre 1974 e 2016, como indica o Quadro 1. A lista atual, enunciada no Art. 33 da Resolução ANP nº 49/16, não mudou desde 1990, e inclui: motores de qualquer espécie (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas. Porém, o relatório do MME não explica a origem dessas restrições, que só existem no Brasil, nem tampouco seu impacto sobre o perfil do mercado nacional de GLP.

### *Quadro 1* *Normas sobre Restrições ao Uso de GLP no Brasil*

1. Resolução CNP nº 4/1974.
2. Resolução CNP nº 13/1976.
3. Resolução CNP nº 11/1978.
4. Resolução CNP nº 4/1989.
5. Portaria MINFRA nº 843/1990.
6. Lei nº 8.176/1991.
7. Portaria MINFRA nº 225/1991.
8. Resolução ANP nº 15/2005.
9. Resolução ANP nº 49/2016.

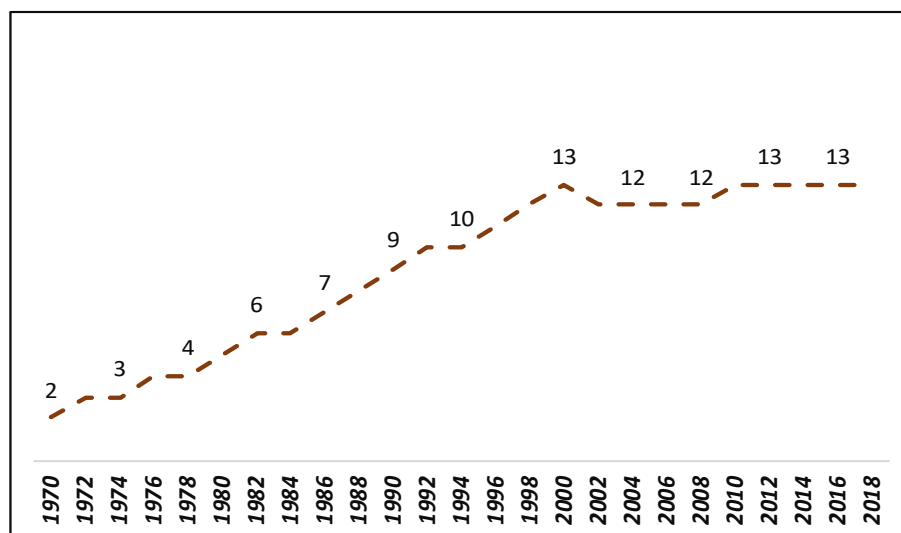
A decisão de promover a difusão do consumo do gás de cozinha entre os consumidores de baixa renda – visando abolir o fogão a lenha – foi tomada no governo Geisel (1974–1979), num momento em que a economia brasileira sofria o impacto do primeiro choque do petróleo ocorrido em outubro de 1973, que iria gerar sucessivos desequilíbrios no balanço de pagamentos do país,

elevando o peso das importações de derivados de petróleo. Para manter aquela meta, sob condições tão adversas, o governo foi obrigado a aplicar dois tipos de medida. Por um lado, aprimorou a vigilância sobre os preços domésticos de GLP, que já eram administrados pelo CNP desde a década de 1950, a fim de assegurar subsídios atraentes ao consumo do gás de cozinha. Por outro lado, procurou evitar que tais subsídios estimulassem o uso de GLP em outros segmentos da economia, e expandissem ainda mais a demanda por importações. Dai surgiu a Resolução CNP nº 4, editada em 17 de setembro de 1974.

Não obstante o agravamento da crise no balanço de pagamentos nos anos seguintes, em 1976, o governo decidiu acelerar a difusão do consumo residencial de GLP no país através da Resolução nº 13, de 14.12.76, que transformou o CNP no órgão central do chamado “*Sistema de Distribuição de GLP*”, com instrumentos para planejar e monitorar todas as atividades do setor. Na prática, esse sistema foi transformado num poderoso cartel que fixava preços, volumes de transações, ritmo de entrada de novas firmas no mercado, distribuição espacial da produção, e até os padrões de atendimento ao consumidor final. Através desse cartel, foi possível quadruplicar o volume de consumo de GLP nas décadas de 1970 e 1980, tendo passado de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos anuais entre 1970 e 1990, como descreve o Gráfico 1. No final da década seguinte, o botijão de gás de 13 kg (P-13) já era comercializado em todos os municípios do território nacional.

**Gráfico 1**  
**Consumo de GLP no Brasil: 1970–2018**

Milhões de metros cúbicos



Fontes: MME; ANP.

Em 1990, o CNP foi extinto e suas atribuições transferidas ao Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), subordinado ao antigo Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Através da Portaria MINFRA nº 843, de 31.10.90, várias mudanças foram introduzidas. Os requisitos para a entrada de novas firmas no mercado foram simplificados. As regras de localização foram abolidas, e as distribuidoras passaram a ter liberdade para operar em qualquer região do país. Desapareceram também as normas sobre condições de entrega de GLP ao consumidor final, e cada distribuidora tornou-se responsável pelos critérios usados no seu sistema de entrega a domicílio. Em síntese, o regime de cartel tornou-se mais brando.

O controle de preços permaneceu até 1996, quando foi iniciado um lento processo de liberalização que iria durar até 2001, como informa o Quadro 2. O suprimento de GLP por parte da Petrobras passou a operar sob um novo formato. A partir de então, a Petrobras continuou a definir as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora passou a ter acesso a uma quota, alocada de acordo com três parâmetros: o volume de vendas da empresa no período anterior, sua capacidade de armazenamento e a quantidade de botijões de sua propriedade. Este sistema durou até 2005, quando foi eliminado através da Resolução nº 15 da ANP.

Evidentemente, o controle dos preços no mercado doméstico implicava a manutenção da política de subsídios ao consumo do gás de cozinha definida pelo governo Geisel em 1976. Portanto, as razões para a imposição de restrições ao uso de GLP em outros segmentos da economia seguiram sendo pertinentes durante a década de 1990.

Após a implantação definitiva do regime de liberdade de preços em 2002, a política de subsídios adquiriu uma nova modalidade. A Petrobras passou a praticar preços diferenciados segundo a embalagem final de GLP, e os subsídios ficaram restritos, em princípio, aos botijões de P-13. Esta conduta só veio a ser abolida em agosto de 2019, em virtude da Resolução CNPE nº 17, mas proibições ao uso de GLP em outras atividades continuaram em vigor, ainda que sua motivação tenha desaparecido.

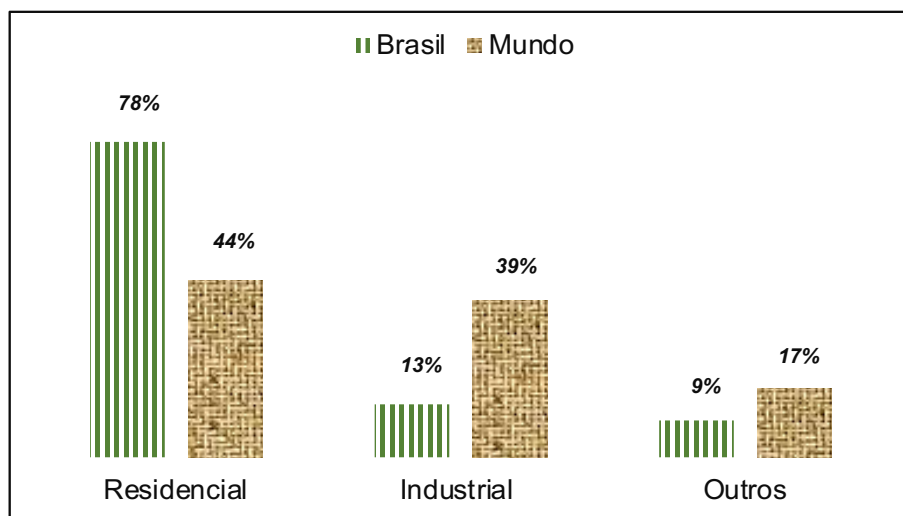
Em seus diversos formatos, os subsídios ao consumo de gás de cozinha adotados no Brasil nas últimas cinco décadas causaram três efeitos principais. Em primeiro lugar, geraram prejuízos cumulativos à Petrobras ao longo desse período. Em segundo lugar, impediram a atuação do setor privado no suprimento primário de GLP, mesmo após a liberação dos preços em 2002. Em terceiro lugar, geraram um perfil de consumo doméstico deste produto na economia brasileira que é radicalmente distinto daquele vigente no resto do mundo, como mostra o Gráfico 2. Todos estes aspectos foram ignorados na seção 4.3. do relatório do MME, embora sejam indispensáveis à discussão sobre o futuro da regulação deste setor no Brasil, como veremos adiante.



**Quadro 2**  
**Etapas do Processo de Liberação dos Preços de GLP**

Data	Evento
01.08.1996	<i>Portaria MF/MME nº 195</i> : Liberação das margens de distribuição e revenda.
06.08.1997	<i>Lei nº 9.478</i> : Flexibilização do monopólio da Petrobras, criação do CNPE e da ANP, extinção do DNC.
14.01.1998	<i>Decreto nº 2.455</i> : Implantação da ANP.
16.03.1998	<i>Portaria MF/MME nº 54</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.
27.07.1998	<i>Portaria Interministerial nº 3</i> : Estabelecimento do sistema de subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis através da Parcela de Preço Específica (PPE).
30.11.1998	<i>Portaria MF/MME nº 332</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos demais estados das regiões sul e sudeste.
03.05.2001	<i>Portaria MF/MME nº 125</i> : Liberação dos preços ao consumidor no resto do país.
11.12.2001	<i>Lei nº 10.336</i> : Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e extinção da PPE.
28.12.2001	<i>Medida Provisória nº 18</i> : Criação do Auxílio Gás, no valor de R\$ 7,50 por mês, às famílias com renda mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (ratificado pela Lei nº 10.453, de 13.05.02).
06.08.2002	<i>Despacho ANP nº 524</i> : Instituição de preços diferenciados a serem cobrados pelas refinarias da Petrobras segundo a embalagem final do GLP.
04.11.2002	<i>Despacho ANP nº 861</i> : Extinção formal do sistema de preços diferenciados, que, entretanto, continuou a ser praticado pela Petrobras.
29.08.2019	Resolução CNPE nº 17: Extinção definitiva do sistema de preços diferenciados a partir de 01.03.2020.

**Gráfico 2**  
**Perfil do Consumo de GLP em 2015**



Fonte: Sindigás (2017).

### 3. Os fundamentos do padrão de competição

Como parte da estratégia de defender a lógica do enchimento fracionado e da venda de GLP em recipientes de outras marcas, o relatório do MME enfatiza, inúmeras vezes, a magnitude das supostas barreiras à entrada neste mercado e a ausência de competição entre as distribuidoras.<sup>2</sup> Entretanto, tais alegações não encontram amparo na teoria econômica e nas evidências sobre a intensidade das pressões competitivas que vigoram neste setor.

O conceito de *barreira à entrada* foi criado por Joe Bain (1956) para explicar a persistência de lucros supranormais em determinadas indústrias concentradas, que tendem a ser marcadas por economias de escala e requisitos de capital elevados. O trabalho de Bain deu origem a um extenso debate na segunda metade do século passado, onde surgiram definições alternativas que procuram lidar com o fato de economias de escala e altos custos de investimento também ocorrem em indústrias onde os lucros são normais. A resenha deste debate realizada por McAfee, Mialon e Williams (2004) identificou sete definições ligeiramente distintas de barreira à entrada, cujo traço comum reside na hipótese de que as firmas incumbentes têm poder de mercado suficiente para determinar seus preços (Quadro 3).

---

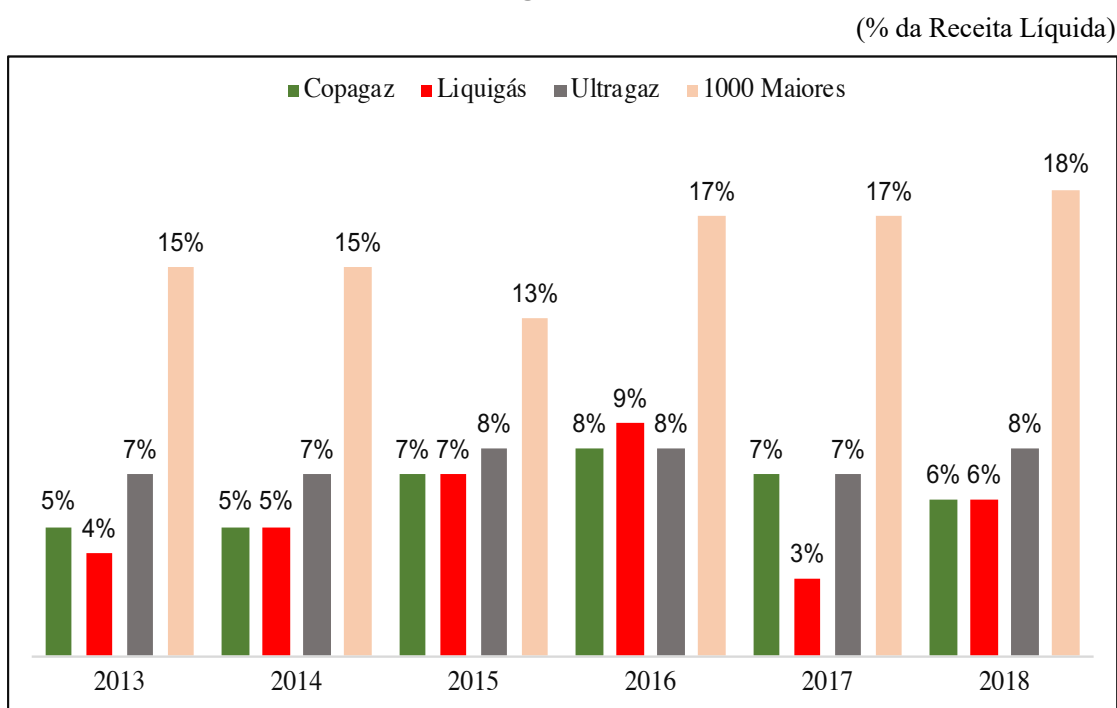
<sup>2</sup> De fato, a mantra de que economias de escala, marca, custos de investimento e logística de distribuição são fontes geradoras de barreiras à entrada no setor de GLP é repetida, pelo menos, **12 vezes** ao longo do relatório do MME. Ver páginas 214, 215, 217, 218, 219, 222, 224, 242, 250, 256, 265 e 266.

**Quadro 3**  
**Definições de Barreira à Entrada**

1. É um mecanismo que sustenta a lucratividade elevada das firmas estabelecidas no mercado, evitando o advento de novos competidores (Bain, 1956).
2. É uma vantagem conferida às firmas incumbentes, que operam com custos de produção inferiores aos dos entrantes potenciais (Stigler, 1968).
3. É um fator que impede a rentabilidade das firmas entrantes e, ao mesmo tempo, permite que as incumbentes fixem preços superiores aos custos marginais (Ferguson, 1974).
4. É um obstáculo que falsifica os cálculos dos entrantes potenciais, desestimulando investimentos que seriam benéficos à sociedade, ao restringir o poder de mercado das firmas incumbentes (Fisher, 1979).
5. É um custo de produção que, ao incidir apenas nas operações das firmas entrantes, gera uma distorção na alocação de recursos da sociedade (von Weizsacker, 1980).
6. É uma renda derivada da condição de ser incumbente (Gilbert, 1989).
7. É qualquer coisa que, no curto prazo, atrapalhe uma decisão empresarial de criar imediatamente uma nova firma. Uma barreira à entrada de longo prazo é aquele custo que incidirá necessariamente nas operações da nova firma, mas que poderá ser evitado pelas firmas antigas (Carton e Perloff, 1994).

Em síntese, o conceito de barreira à entrada só se aplica em indústrias cujas margens de lucro são altas e persistentes. Quando a estrutura é concentrada e estável, mas os lucros são baixos, o conceito pertinente é o de *configuração sustentável*, usado pela teoria de mercados contestáveis, formulada por Baumol, Panzar e Willig (1982), e que se tornou o paradigma convencional para a análise dos oligopólios contemporâneos. Em configurações deste tipo, não surgem novas firmas porque nenhum competidor potencial conseguirá entrar no mercado e auferir lucros aos preços vigentes. Este é, precisamente, o caso do setor de distribuição de GLP no Brasil, como mostra o Gráfico 3. Estão reunidos ali os indicadores de lucratividade de três das cinco maiores firmas deste setor, cujos níveis são de conhecimento público (Copagaz, Liquigás e Ultragaz). Entre 2013 e 2018, as margens Ebitda destas firmas oscilaram entre 3% e 9%, em contraste com os níveis médios registrados pelas 1000 maiores empresas de capital aberto do país, que variaram entre 13% e 18% neste período.<sup>3</sup>

**Gráfico 3**  
**Margem Ebitda**



Fontes: Valor 1000 e sites das empresas.

<sup>3</sup> Margem Ebitda é o coeficiente entre o valor do lucro – antes de contabilizar os juros, impostos, depreciação e amortização (Ebitda) – e a receita líquida da firma.



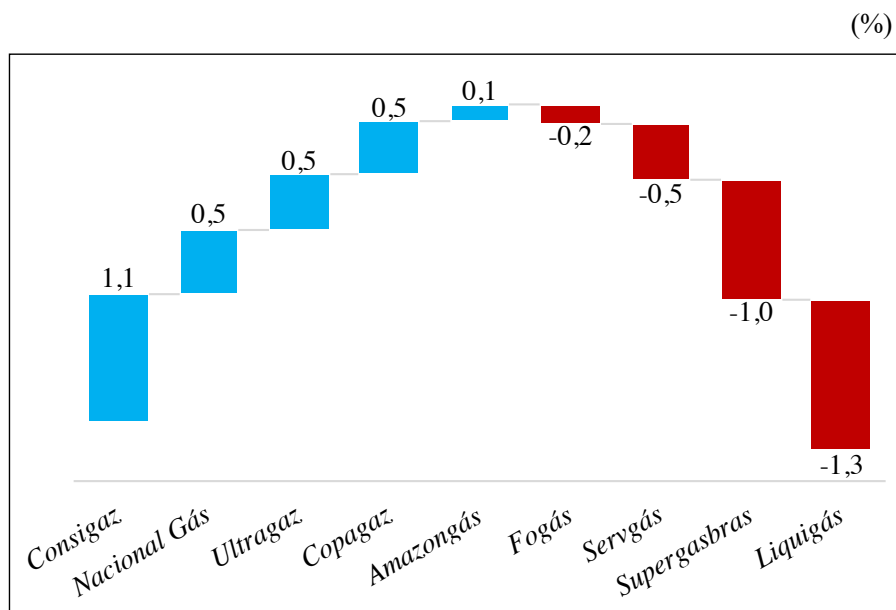
No mundo real, configurações sustentáveis não surgem instantaneamente, mas resultam de dois fatores ignorados pelo relatório do MME: as peculiaridades da geografia nacional e a história de suas instituições. Em 2019, cerca de 400 milhões de botijões de gás foram vendidos nos 5.570 municípios do país por 19 firmas – que dispõem de 130 bases de distribuição – através de uma rede com quase 70 mil revendedores. As parcelas dos mercados estaduais das distribuidoras dependem de três variáveis: [i] a capacidade de suas bases de distribuição em cada estado; [ii] a distância entre estas bases e os centros consumidores da região; e [iii] a visibilidade da marca da distribuidora, que é função do número de seus revendedores em cada estado.

Não existe outra configuração similar a esta no resto do mundo. Se o Brasil dispusesse de uma infraestrutura de transportes mais eficiente, se a oferta primária de GLP não tivesse sido controlada por um monopolista durante tantas décadas, e se a história do marco regulatório fora diferente daquela descrita na seção anterior, tanto o tamanho do mercado doméstico deste produto quanto sua composição teriam, obviamente, outras características. Porém, dadas estas restrições, são inequívocas as evidências de que o atual sistema de distribuição de GLP atende aos princípios da racionalidade econômica.

Assim, conforme mostram os dados da ANP, a estrutura do mercado nacional de GLP permaneceu quase inalterado entre 2013 e 2018, embora tenha ocorrido uma pequena redução no índice de concentração (C4), que caiu de 85,7% para 84,7%. Todavia, o Gráfico 4 registra dois aspectos relevantes quanto à vitalidade do padrão de competição vigente neste mercado. O primeiro diz respeito à heterogeneidade dos desempenhos das quatro maiores firmas: enquanto Nacional Gás e Ultragaz ganharam parcelas da ordem de 0,5% do mercado nacional, Liquigás e Supergasbras perderam, respectivamente, 1,3% e 1,0%.

O segundo aspecto é o extraordinário dinamismo da Copagaz e da Consigaz, que ocupam, há longa data, o quinto e o sexto lugar na hierarquia do mercado nacional. Os indicadores financeiros da Copagaz mostram que, durante um período em que a economia brasileira atravessava uma das piores crises de sua história, e o consumo nacional de GLP permanecia estagnado (ver Gráfico 1), sua receita líquida nominal saltou de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,5 bilhões entre 2013 e 2018. Quando corrigimos esses valores pelos índices de inflação do período (IPCA), obtemos um crescimento real da ordem de 40%. Embora os indicadores financeiros da Consigaz não sejam públicos, os relatórios anuais da ANP revelam um dinamismo ainda superior ao da Copagaz. A parcela da Consigaz no mercado nacional subiu de 2,9% para 4,0% – o que significa uma expansão de 40% no volume físico de vendas – enquanto a parcela da Copagaz passou de 7,9% para 8,4% no período em análise.

**Gráfico 4**  
**Evolução do Mercado Nacional de GLP entre 2013 e 2018**



Fonte: ANP

#### 4. O papel da marca

Não obstante a importância das economias de escala nas atividades de engarrafamento e na logística de transporte para explicar o desempenho de uma distribuidora de GLP em âmbito nacional, seu principal instrumento de competição é a visibilidade de sua marca. Nos últimos 90 anos, os fatores determinantes desta primazia foram temas recorrentes na literatura econômica sobre as funções da marca como instrumento de competição em indústrias oligopolistas, inaugurada pelo estudo clássico de Chamberlin (1933). Marca é um símbolo que estabelece um vínculo durador entre a qualidade do atendimento ao consumidor e a reputação da firma ofertante.

Reputação é um ativo intangível a partir do qual as firmas constroem suas vantagens competitivas (Aaker, 1991), ao mesmo tempo em que suas marcas reduzem os custos de transação (Holmstrom e Tirole, 1989) e o grau de imperfeição do sistema de informação vigente no mercado (Stigler, 1961). Na ausência de marcas, fornecedores anônimos competem exclusivamente via preços, sem qualquer preocupação com a qualidade dos bens e serviços oferecidos ao consumidor (Rashid, 1988). Por estes motivos, Stiglitz (1989) enfatiza que as pressões competitivas costumam ser mais intensas em oligopólios do que em indústrias onde há um grande número de firmas.

Entretanto, não é preciso consultar a literatura acima referida para perceber que a marca é a pedra angular do padrão de competição vigente no setor de GLP. Basta visitar os sites das distribuidoras, onde todas elas procuram promover sua reputação descrevendo a excelência dos serviços prestados por sua rede de revendedores exclusivos e os detalhes de seus modelos de negócios voltados à ampliação de sua rede e à preservação da fidelidade de seus representantes. A eficácia deste tipo de conduta está registrada na Tabela 1, que lista as hierarquias das posições de mercado e dos tamanhos das redes de revenda das cinco principais distribuidoras em nove estados da federação onde todas elas possuem bases de distribuição. Esses estados representaram, em 2018, cerca de 70% do mercado nacional, e o coeficiente de correlação entre as duas variáveis é de 0,81.<sup>4</sup> Diante destes dados, é evidente que o atual sistema de distribuição de GLP no Brasil seria inviável na ausência de marcas.

Em contraposição, de acordo com a descrição apresentada no relatório do MME, não há competição entre as distribuidoras de GLP, e este mercado é protegido por supostas barreiras à entrada que precisariam ser eliminadas. Neste cenário, a marca é definida como “*uma solução privada para falhas de mercado decorrentes de externalidades*” (p. 203). Este engenhoso recurso metodológico, que não afronta a teoria econômica, mas elude a principal função da marca, tem o condão de conferir respeitabilidade à seguinte proposta temerária: dado que a marca só existe para resolver o problema de assimetria de informação que ocorre no momento da entrega do botijão de gás ao consumidor, se for descoberta uma inovação tecnológica que permita superar essa “falha de mercado”, a marca inscrita no botijão poderia ser abolida rapidamente, e o mercado se tornaria mais competitivo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A análise de correlação é um procedimento rotineiro em estudos econométricos que visam examinar a natureza dos vínculos entre dois conjuntos de variáveis. Embora não esclareça as relações de causalidade, o coeficiente de correlação ( $r$ ) indica o grau de semelhança de comportamento das variáveis. Os valores de  $r$  variam entre  $-1$  e  $+1$ ; o sinal mostra a direção do relacionamento, e o tamanho indica a intensidade da correlação. Em geral, considera-se que a correlação é alta quando o valor absoluto de  $r$  é superior a  $0,75$ ; é moderada no intervalo entre  $0,5$  e  $0,75$ ; e irrelevante quando inferior a  $0,5$ . Assim, se  $x_i$  e  $y_i$  forem os valores das variáveis  $X$  e  $Y$ ; e  $x^m$  e  $y^m$  suas respectivas médias, o coeficiente de correlação será calculado através da fórmula de Pearson:

$$r = (\sum(x_i - x^m)(y_i - y^m)) / (\sqrt{(\sum(x_i - x^m)^2)(\sum(y_i - y^m)^2)})$$

<sup>5</sup> De fato, o relatório do MME reconhece que, além de resolver o problema de assimetria de informação, a marca “*também pode ser entendida como um instrumento de competição entre as firmas que se empenham em diferenciar seus produtos e investir em reputação com o objetivo de obter fidelização e confiança de clientes.*” (p. 204) Mas, como vimos na seção 3, na visão dos autores do relatório, a marca, tal como as economias de escala e os custos de logística são fontes geradores de supostas barreiras à entrada no setor de GLP que precisam ser eliminadas.

**Tabela 1**

**Hierarquia de Posições de Mercado e de Tamanho das Redes de Revenda de GLP**

<b>Estado</b>	<b>Distribuidora</b>	<b>Posição de Mercado</b>	<b>Tamanho da Rede de Revenda</b>
<i>Goiás:</i>	Copagaz	5	3
	Liquigás	1	1
	Nacional Gás	4	5
	Supergasbras	2	2
	Ultragaz	3	4
<i>Minas Gerais:</i>	Copagaz	5	4
	Liquigás	3	2
	Nacional Gás	4	5
	Supergasbras	1	1
	Ultragaz	2	3
<i>Mato Grosso do Sul:</i>	Copagaz	1	1
	Liquigás	4	3
	Nacional Gás	5	5
	Supergasbras	2	2
	Ultragaz	3	4
<i>Mato Grosso:</i>	Copagaz	1	1
	Liquigás	4	2
	Nacional Gás	2	5
	Supergasbras	3	3
	Ultragaz	5	4
<i>Pernambuco:</i>	Copagaz	5	5
	Liquigás	2	2
	Nacional Gás	1	1
	Supergasbras	4	4
	Ultragaz	3	3
<i>Paraná:</i>	Copagaz	5	5
	Liquigás	1	1
	Nacional Gás	4	4
	Supergasbras	2	2
	Ultragaz	3	3
<i>Rio de Janeiro:</i>	Copagaz	5	5
	Liquigás	4	3
	Nacional Gás	2	4
	Supergasbras	1	1
	Ultragaz	3	2
<i>Rio Grande do Sul:</i>	Copagaz	5	5
	Liquigás	1	1
	Nacional Gás	4	4
	Supergasbras	2	2
	Ultragaz	3	3
<i>São Paulo:</i>	Copagaz	5	4
	Liquigás	2	2
	Nacional Gás	4	5
	Supergasbras	3	3
	Ultragaz	1	1

Fonte: Sindigás



Tal solução ignora o fato de que o atual sistema de distribuição de GLP foi construído ao longo de meio século, através de uma conturbada evolução institucional, referida na seção 2 deste parecer, e que agora oferece, com padrões exemplares de segurança, um produto de primeira necessidade a uma população dispersa num território de dimensões continentais. Seus custos operacionais certamente poderão ser reduzidos através do progresso técnico e da eliminação de restrições legais que permitam novos arranjos produtivos, a melhoria da infraestrutura de distribuição, e a aproximação do perfil brasileiro de consumo de GLP (ver Gráfico 2) aos padrões vigentes nos países desenvolvidos. Contudo, a desastrada reforma conduzida no governo Collor já demonstrou os danos causados por medidas voluntaristas e intempestivas.

## 5. Os custos de destroca de botijões

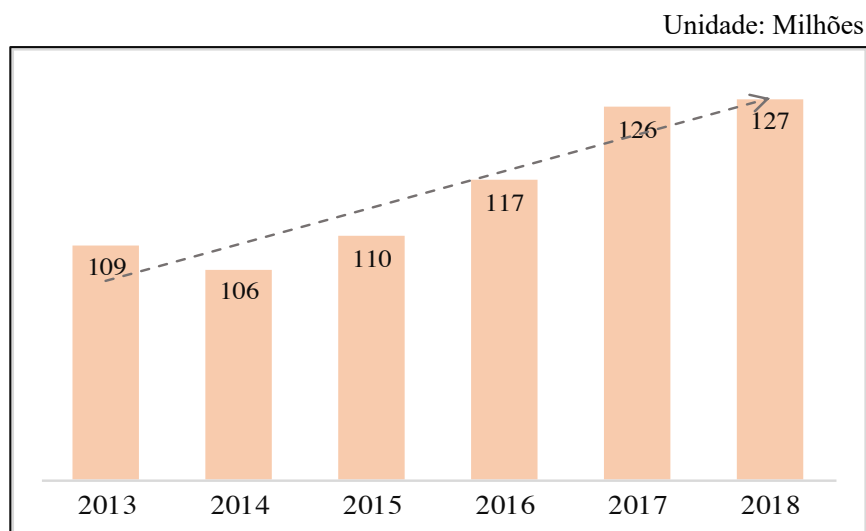
As teses que defendem o enchimento fracionado e a comercialização de GLP em recipientes de outras marcas são baseadas em três argumentos. Em primeiro lugar, os custos de logística iriam diminuir, em virtude da eliminação da rotina de destroca de botijões. Em segundo lugar, as distribuidoras de pequeno e médio porte seriam particularmente beneficiadas, porque seus custos de destroca são relativamente maiores do que os das firmas líderes de mercado. Em terceiro lugar, estimularia a competição, através da entrada de novos agentes neste ramo.

Na Tomada Pública de Contribuições realizada pela ANP em 20.12.18 (TPC nº 7/2018), a Ecostrat Consultores apresentou um estudo que contesta os argumentos acima (Araujo Jr., 2018). Na verdade, os custos de destroca são irrisórios, posto que seu impacto sobre o preço final do P-13 é de apenas R\$ 0,22. De fato, estes custos são relativamente maiores para as firmas de pequeno e médio porte, mas são igualmente irrelevantes, e não afetam a competitividade dessas firmas, como atestam os desempenhos da Amazongás, Consigaz, Copagaz e Fogás, comentados a seguir. Por fim, ao invés de estimular a competição, o fim da rotina de destroca tornaria inviável o atual sistema de distribuição de GLP no Brasil.

O Gráfico 5 mostra que o número de destroca de botijões foi crescente nos últimos anos, tendo subido de 109 milhões para 127 milhões de unidades entre 2013 e 2018, quando representou cerca de 30% do total de recipientes comercializados naquele ano. Este crescimento resultou, em grande medida, dos excelentes desempenhos da Consigaz e da Copagaz neste período, como vimos na seção 3. Quando firmas de menor porte estão elevando suas parcelas de mercado, tendem a ser mais frequentes as situações em que seus revendedores irão recolher botijões de outras marcas nas residências dos consumidores. No caso da Copagaz, por exemplo, as destrocas representaram 48%

do volume comercializado em 2018, mas absorveram apenas 0,6% da receita líquida da firma naquele ano.

**Gráfico 5**  
**Série Histórica de Destroca de Botijões**



Fonte: ANP

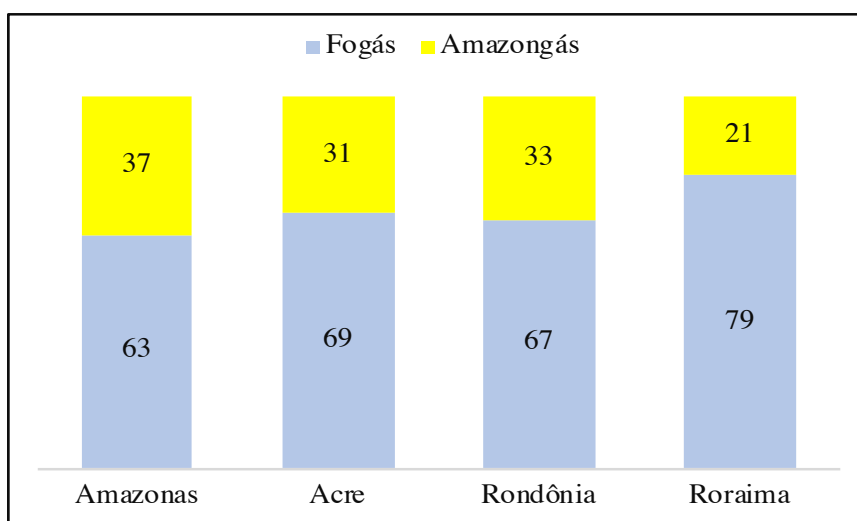
Contudo, a evidência mais contundente de que os custos de destroca não exercem qualquer influência sobre a competitividade das firmas menores é a estrutura do mercado de GLP na região amazônica. Em quatro estados daquela região – Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima – operam apenas duas empresas, Fogás e Amazongás (Gráfico 6), cujas parcelas de mercado em âmbito nacional em 2018 foram, respectivamente, 1,7% e 0,8%.

Em 1956, o botijão de gás foi introduzido na região metropolitana de Manaus pela Fogás, que desde a sua fundação perseguiu um modelo de negócios centrado em três prioridades: (a) logística de baixo custo e atenta às questões ambientais, combinando transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor; (b) atualização tecnológica dos serviços prestados pela empresa; (c) investimentos na formação de uma rede de revendedores exclusivos.

Em 1992, a Amazongás entrou no mercado adotando um modelo de negócios similar ao da Fogás em vários aspectos. Nas décadas seguintes, a rivalidade gerada entre estas duas firmas, aliada à qualidade dos serviços ofertados e os níveis de preços ali praticados, desestimulou a entrada de outras distribuidoras naquela região. Assim, no jargão da literatura econômica referida na seção 3, a atual configuração do sistema de distribuição de GLP nos quatro estados incluídos no Gráfico 6

é *eficiente e sustentável*. Se competidores potenciais conseguissem entrar nesse mercado e auferir lucros, alguma das firmas líderes que atuam em âmbito nacional já teria se estabelecido naqueles estados. Portanto, a alegação de que os custos de destroca de botijões prejudicam a competitividade das distribuidoras de menor porte não tem qualquer fundamento.

**Gráfico 6**  
**Estrutura do Mercado de GLP na Região Amazônica em 2018**  
(%)



Fonte: Sindigás

Mas, a despeito dos custos irrisórios, a rotina de destroca é indispensável no *modus operandi* do sistema de distribuição de GLP no Brasil. Sem ela, o botijão de gás se tornaria rapidamente um bem público, com todas as características perversas já apontadas no início do século dezoito por David Hume (1739), derivadas basicamente do fato de que agentes privados não têm incentivos para cuidar de sua preservação. Não cabe aqui recordar a longa história deste conceito em distintas áreas de conhecimento, como filosofia e ciência política, mas é importante registrar a contribuição seminal de Mancur Olson (1965) sobre o “problema do carona” (*free riding*) na área de economia, que ampliou a relevância da intuição original de Hume, e é fundamental para a análise do processo de competição em mercados de bens homogêneos. Na teoria dos jogos (Gibbons, 1992), as questões tratadas por Hume e Olson passaram a ser denominadas de *Tragédia dos Comuns* após a publicação de um ensaio com este título pelo biólogo Garrett Hardin (1968).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Devido à sua formação profissional, é possível que Hardin não tenha lido Hume nem Olson, posto que não os cita em seu ensaio de 1968. É interessante notar, contudo, que o relatório do MME também ignora estes dois autores, e trata a “tragédia dos comuns” como um problema formulado originalmente por Hardin (1968).

O relatório do MME menciona algumas vezes o risco de que a tragédia dos comuns possa ocorrer no setor de GLP, mas insiste que seria preciso encontrar uma solução alternativa para a rotina de destroca, cujos custos seriam “*não negligenciáveis*” (p. 222). Para defender esta visão, apresenta argumentos anedóticos do seguinte tipo:

*“A título de exemplo, para o Estado do Amazonas o local de destroca mais próximo fica no Estado do Pará, que dispõe de uma base de destroca. Nesse exemplo, passível de se repetir em outras situações é possível que o distribuidor com operação em um Estado tenha de se dirigir a um Estado vizinho para entregar botijões de outras marcas e obter de volta os seus próprios, incorrendo em custos logísticos não negligenciáveis e barreiras à entrada que desfavorecem a concorrência.”* (p. 222)

Ora, o relato acima não poderia ser mais irreal: no estado do Amazonas, operam apenas duas empresas sediadas numa mesma rua da cidade de Manaus, a 400 metros de distância entre si. Seguramente, não haverá – no território nacional – outra rotina de destroca de botijões mais barata do que esta. Quanto às supostas “*barreiras à entrada que desfavorecem a concorrência*”, não cabem comentários adicionais, à luz das evidências já referidas nesta seção e dos aspectos conceituais discutidos na seção 3.

Além disso, ao invés de buscar dados quantitativos que pudessem comprovar a tese de que os custos de destroca seriam “*não negligenciáveis*”, o relatório do MME preferiu insinuar uma crítica pueril ao levantamento realizado pela Ecostrat Consultores (Araujo Jr., 2018), destacando duas falhas: (a) o valor de R\$ 0,22 no preço final do P-13 estaria subestimado, porque não inclui o custo do frete nas transações realizadas através dos centros de destroca; (b) por ser uma média de uma distribuição assimétrica, aquele valor reflete, basicamente, os custos das firmas líderes do mercado, em detrimento das distribuidoras de menor porte.

Ambas as críticas são, em princípio, corretas, mas irrelevantes. De fato, segundo os dados do Sindigás, nas transações realizadas através dos centros de destroca há um custo de frete da ordem de R\$ 0,15 por botijão, que não é explicitado como custo de destroca na contabilidade das distribuidoras. Quando incluímos este item no cálculo do custo de destroca, o valor unitário sobe para R\$ 0,26, ou seja, continua sendo irrisório.<sup>7</sup> Por outro lado, como vimos no início desta seção, embora os custos de destroca das distribuidoras menores sejam mais altos do que a média do setor, esta aparente desvantagem não provoca qualquer impacto sobre a competitividade dessas firmas.

---

<sup>7</sup> Ver no anexo a memória de cálculo, assim como a atualização dos demais resultados apresentados em Araujo Jr. (2018) a respeito dos custos e benefícios que seriam advindos de uma eventual abolição da destroca de botijões.



## 6. Modelos de negócios para eliminar a marca

Em síntese, embora seja uma afronta à teoria econômica se falar em barreiras à entrada em indústrias onde não há lucros supranormais, pelas razões explicadas na seção 3 deste parecer, a tese central do relatório do MME – repetida *ad nauseam* ao longo do texto – é a de que “o abastecimento de GLP incorre em custos de capital e logísticos formadores de barreiras à entrada que podem estar relacionados com regras regulatórias em vigor.” (p. 242) Para lidar com este problema fictício, sugere quatro alternativas de modelos de negócios que poderiam substituir o atual sistema de distribuição deste produto no Brasil.

Tais alternativas são meros devaneios. Como o próprio relatório reconhece, trata-se de um “exercício inicial de visualização de potenciais vantagens e desvantagens de novas regras regulatórias, sem a pretensão de esgotar cenários possíveis, ou defender mudanças específicas (...)” (p. 250). Além disso, acrescenta a seguinte advertência: “Em vista dessa natureza exploratória, os modelos de negócios abordam tecnologias e estruturas de governança passíveis de estudo e teste, porquanto não aplicadas ainda nas experiências conhecidas de mercado de GLP.” (ibidem)

A principal característica em comum nos quatro modelos é a de permitir a eliminação da marca, implicando, portanto, a substituição, total ou parcial, do atual estoque de 120 milhões de botijões em circulação no país. No primeiro modelo, novos recipientes sem marca seriam introduzidos no mercado e seu enchimento seria remoto, ou seja, o consumidor levaria seu botijão regularmente a uma mini planta de envase para reabastece-lo. No segundo modelo, o consumidor poderia ser atendido em sua residência, e os recipientes seriam identificados por um chip que permitiria seu rastreamento por parte da ANP. No terceiro modelo, novos botijões poderiam ser feitos de qualquer material, “desde que fossem certificados pelo Inmetro e atendessem às pressões de segurança e de serviço.” (p. 261) A suposta vantagem deste modelo seria a de facilitar o enchimento fracionado remoto em condições seguras. No quarto modelo, o enchimento fracionado seria móvel, e os botijões poderiam ser de qualquer um dos tipos anteriores.

A rigor, essas alternativas não poderiam ser chamadas de “modelos de negócios”, posto que, com base na exposição contida no relatório do MME, não é possível responder a nenhuma das questões abaixo:

- i. Quais seriam os custos de implantação de cada modelo?
- ii. Qual seria a demanda potencial para cada um deles?

- iii. Esses projetos seriam implantados em todo o território nacional, ou apenas em algumas regiões metropolitanas?
- iv. Quem seriam os fornecedores desses serviços? As distribuidoras ou os revendedores?
- v. Qual seria o formato, em âmbito nacional, da logística de transporte de cada modelo de negócio, e como seus custos se comparariam com os do atual sistema de distribuição?
- vi. Qual seria o preço final pago pelo consumidor em cada uma das alternativas?
- vii. Qual o tempo previsto para a transição entre o atual sistema de distribuição e os modelos alternativos?
- viii. Quais seriam os custos de monitoramento por parte da ANP em cada modelo?
- ix. Sob a ótica da comodidade na prestação dos serviços, qual seria o benefício auferido pelo consumidor final ao substituir o modelo atual por qualquer uma dessas alternativas?

## 7. Conclusão

Como vimos nas seções anteriores, a partir de uma visão equivocada sobre a natureza da competição em mercados de produtos homogêneos, o relatório do MME identifica barreiras à entrada inexistentes no setor de GLP e propõe soluções inexecutáveis para substituir um sistema de distribuição que é eficiente e gerador de bem estar. Porém, talvez o defeito mais grave daquele relatório tenha sido o de obstruir o debate sobre as prioridades efetivas da atual agenda de reformas deste setor no Brasil.

Após a revogação da política de diferenciação de preços segundo a embalagem final de GLP, através da Resolução CNPE nº 17/2019, foram criadas as condições para que em breve também sejam abolidas as restrições comentadas na seção 2 deste parecer, quanto ao uso de GLP em certos ramos de atividade. Neste novo ambiente, é provável que o perfil da demanda deste produto no Brasil – descrito no Gráfico 2 (p.6) – mude rapidamente, reduzindo-se o peso relativo do consumo residencial, e ampliando-se as parcelas relativas à indústria de transformação, ao agronegócio e vários segmentos no setor de serviços. Conseqüentemente, serão redefinidas as estratégias operacionais das firmas distribuidoras, surgirão novos agentes que irão explorar nichos de mercado anteriormente inexistentes, e mudará o desenho da infraestrutura de distribuição, em virtude da expansão das vendas a granel, dentre outras inovações.

Desta maneira, as perspectivas do setor de GLP na próxima década implicarão um debate sobre questões que interessam tanto ao governo quanto ao setor privado. Esta agenda – que supõe políticas públicas sensatas e novos modelos de gestão empresarial – inclui: [i] investimentos na

rede de gasodutos que permitirá a substituição do transporte rodoviário de GLP em longas distâncias; [ii] regras de compartilhamento desta infraestrutura; [iii] perfil dos entrantes que provavelmente tentarão explorar os novos nichos de mercado; [iv] padrões de segurança para o exercício das novas aplicações de GLP que passarão a ser permitidas no Brasil; [v] eventuais mudanças de localização das unidades de envasamento das distribuidoras, em decorrência dos investimentos realizados na rede de gasodutos; [vi] conflitos de natureza antitruste que poderão advir de condutas do setor privado no suprimento primário de GLP; [vii] remoção de entraves que afetam não só o setor de GLP, mas o conjunto da economia brasileira, como a questão dos portos e do transporte de cabotagem. Mas, ao invés de enfrentar essa agenda – cuja relevância dispensa comentários – no passado recente, as energias do governo e do setor privado têm sido consumidas numa polêmica descabida sobre teses ilusórias.

## Referências

- Aaker, D. 1991. **Managing Brand Equity**, Free Press, New York.
- Araujo Jr., J.T. 2018. “*A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição*”, Ecostrat Consultores, Rio de Janeiro.
- Bain, J. 1956. **Barriers to New Competition**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Baumol, W., J. Panzar e R. Willig. 1982. **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**, Harcourt Brace, New York.
- Carton, D., e J. Perloff. 1994. **Modern Industrial Organization**, Harper Collins College Publishers, New York.
- Chamberlin, E. 1933. **The Theory of Monopolistic Competition**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ferguson, J. 1974. **Advertising and Competition: Theory, Measurement, Fact**, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass.
- Fisher, F. 1979. “*Diagnosing Monopoly*”, **Quarterly Review of Economics and Business**, Vol. 19, nº2, pp. 7-33.
- Gibbons, R. 1992. **Game Theory for Applied Economists**, Princeton University Press, New Jersey.
- Gilbert, R. 1989. “*Mobility Barriers and the Value of Incumbency*”, in R. Schmalensee e R. Willig (eds.) **Handbook of Industrial Organization**, Vol. I, North-Holland.
- Hardin, G. 1968. “*The Tragedy of the Commons*”, **Science**, Vol. 162, pp. 1243-48.

- Holmstrom, B., e J. Tirole. 1989. “*The Theory of the Firm*”, in R. Schmalensee e R. Willig (eds.) **Handbook of Industrial Organization**, Vol. I, North-Holland.
- Hume, D. 1739. **A Treatise of Human Nature**. Reprint. Kindle Edition ([www.amazon.com](http://www.amazon.com)) .
- McAfee, P., H. Mialon, e M. Williams. 2004. “*What is a Barrier to Entry?*”, **The American Economic Review**, Vol. 94, n.º 2, pp. 461-65
- Ministério das Minas e Energia. 2019. **Estudos do Art. 2º da Resolução CNPE Nº 12/2019**, Brasília.
- Olson, M. 1965. **The Logic of Collective Action**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rashid, S. 1988. “*Quality in Contestable Markets: A Historical Problem?*”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 103, No. 1.
- Stigler, G. 1961. “*The Economics of Information*”, **Journal of Political Economy**, Vol. 69, No. 3.
- Stigler, G. 1968. **The Organization of Industry**, Chicago University Press.
- Stiglitz, J. 1989. “*Imperfect Information in the Product Market*”, in Richard Schmalensee e Robert Willig (eds.) **Handbook of Industrial Organization**, Vol. I, North-Holland.
- Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás). 2017. **Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil**, Rio de Janeiro ([www.sindigas.org.br](http://www.sindigas.org.br)).
- von Weizsacker, C. C. 1980. “*A Welfare Analysis of Barriers to Entry*”, **Bell Journal of Economics**, Vol. 11, n.º 2, pp. 399-420.



## Anexo

### Análise quantitativa da rotina de destroca de botijões

Visando discutir as teses sobre enchimento fracionado e venda de botijões de outras marcas a partir dos instrumentos convencionais da análise econômica, apresentamos em Araujo Jr. (2018) uma avaliação dos custos e benefícios que seriam advindos de uma eventual abolição da rotina de destroca de botijões, com base nos dados disponíveis até 2017. Naquele ano, foram comercializados no país 396 milhões de botijões, dos quais 126 milhões precisaram ser destrocados. Deste total, 78 milhões foram processados através dos centros de destroca, e outros 48 milhões diretamente entre as distribuidoras.

Os centros de destroca são operados por firmas independentes que têm cobrado, nos últimos anos, R\$ 0,40 no momento em que entregam o botijão ao seu proprietário. Por outro lado, o custo médio do frete relativo à destroca direta entre distribuidoras tem sido de R\$ 1,20, segundo dados do Sindigás. Assim, de acordo com nossa estimativa inicial, o custo total destas transações em 2017 teria sido de R\$ 89 milhões  $[(R\$ 0,40 \times 78 \text{ milhões}) + (R\$ 1,20 \times 48 \text{ milhões})]$ , que corresponderiam a 0,2% do consumo nacional aparente de GLP naquele ano (R\$ 38 bilhões).

Porém, conforme apontou o relatório do MME, o cálculo acima não inclui o custo do frete nas transações realizadas através dos centros de destroca, que é de R\$ 0,15, segundo as estimativas do Sindigás. Quando incluimos este item, o custo total das operações de destroca em 2017 sobe para R\$ 101 milhões  $[(R\$ 0,55 \times 78 \text{ milhões}) + (R\$ 1,20 \times 48 \text{ milhões})]$ , ou seja, cerca de 0,3% do consumo nacional aparente de GLP.

Este novo resultado implica pequenos ajustes em nossa análise de custo/benefício feita em 2018, que procurou medir o efeito imediato da eliminação da rotina de destroca sobre o preço final do P-13, além de outros dois efeitos indiretos que ocorreriam a médio e longo prazo, vinculados à abolição da rotina de requalificação e à redução da vida do botijão.

- I. **Impacto sobre o preço final do P-13.** Como o custo total das operações de destroca passou a ser de R\$ 101 milhões, a eliminação desta rotina permitiria uma redução de R\$ 0,26 no preço final, considerando-se que foram vendidos 396 milhões de botijões em 2017.

**II. Abolição da rotina de requalificação.** Ao contrário do anterior, esse impacto seria gradual, e só seria concluído quando a rotina de requalificação tivesse sido abandonada completamente pelas distribuidoras, em virtude da transformação do botijão de gás em bem público. A preços de 2017, esse processo teria gerado uma economia adicional de R\$ 220 milhões,<sup>8</sup> e uma queda de R\$ 0,56 no preço final do P-13. Assim, em conjunto, esses dois ganhos iniciais seriam de R\$ 0,82 por botijão.

**III. Redução da vida útil do botijão.** Sem a requalificação periódica, os botijões seriam descartados, em princípio, após 15 anos de uso, supondo-se que todos os agentes do mercado sejam honestos. Sob esta hipótese, a partir do momento em que a rotina de requalificação tivesse sido abolida, as compras anuais de botijões novos seriam triplicadas, gerando um gasto adicional agregado de R\$ 676 milhões (preços de 2017) que provocaria um acréscimo de R\$ 1,70 no preço final do P-13.<sup>9</sup> Este impacto anularia os ganhos computados acima, e o saldo líquido seria uma alta de preços de R\$ 0,88.

Em síntese, os cálculos acima mostram que os custos da rotina de destroca são irrelevantes sob qualquer ângulo de análise, em contraste com a importância vital do papel cumprido por esta rotina na preservação do atual sistema de distribuição de GLP no Brasil. Estas evidências deveriam ser suficientes para encerrar o debate sobre enchimento fracionado e venda de botijões de outras marcas.

---

<sup>8</sup> Em 2017, foram requalificados e inutilizados 11 milhões de botijões. O custo médio unitário deste serviço naquele ano foi de R\$ 20.

<sup>9</sup> Entre 2008 e 2017, foram adquiridos, em média, 2,6 milhões de botijões novos por ano, cujo preço em 2017 foi de R\$ 130. Com a queda da vida útil de 45 para 15 anos, a demanda anual por botijões novos subiria para 7,8 milhões. Portanto, a despesa agregada sofreria um aumento de R\$ 676 milhões (R\$ 130 x 5,2 milhões), ou seja, R\$ 1,70 por botijão vendido ao consumidor final (R\$ 676 milhões/396 milhões).

2020

---

**Análise do impacto estimado  
das rotinas de destroca,  
requalificação e aquisição de  
botijões novos de 13kg de GLP,  
no preço final ao consumidor**

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



## **Análise do impacto estimado das rotinas de destroca, requalificação e aquisição de Botijões novos de 13kg de GLP, no preço final ao consumidor**

A análise a seguir, tem como objetivo retratar o impacto estimado das rotinas de destroca (em Centro de Destroca e Destrocas Diretas), requalificação, frete e aquisição de botijões novos de 13kg de GLP, no preço final ao consumidor, considerando dados históricos de 2019 e 2020. Na análise, os valores adotados referem-se aos custos atuais estimados (jan/2021) destas rotinas. Na elaboração do material, foram utilizados como referência: dados históricos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP<sup>1</sup> e informações estimadas de mercado<sup>2</sup>, buscando atualizar racional elaborado pelo Professor José Tavares nos trabalhos desenvolvidos para o Sindigás em 2020<sup>3</sup> e 2018<sup>4</sup>.

**NOTA DE CONTEÚDO:** “As análises realizadas neste material, levam em consideração somente a eliminação de rotinas operacionais e potenciais consequências a partir de eventual decisão de eliminar rotinas de manutenção e requalificação de botijões. Não foram consideradas outras questões não econômicas, de segurança, do aumento de riscos de acidentes e possíveis prejuízos patrimoniais ou à vida, este último de valor incomensurável. Também não consta no material, análise de eventuais aumentos do custo fiscalizatório, com a transferência de responsabilidades oriundas de eventuais mudanças regulatórias.”

### **1. Dados do mercado de GLP na embalagem de 13kg**

#### **i. Vendas Totais de GLP em embalagens de até 13kg**

De acordo com dados da ANP, em 2019 foram comercializados no país 404,5 milhões de botijões, com média mês de 33,7 milhões de unidades. Em 2020, foram comercializados 425,0 milhões de botijões e média mensal de 35,4 milhões.

Dados Analisados		2019	2020
Volume de GLP Vendido	Vendas totais de GLP em embalagens de até 13kg ano (Ton)	5.258.681	5.525.329
	Vendas totais de GLP em embalagens de até 13kg média/mês (Ton)	438.223	502.303
Botijões P13 Vendidos	Botijões P13 vendidos ano	404.513.933	425.025.283
	Botijões P13 vendidos média/mês	33.709.494	35.418.774

<sup>1</sup> Site ANP: Consumo Aparente / Vendas em Botijões de até 13kg de GLP – <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/distribuidor/consumo-aparente-21-12-20.xlsx>  
Preço ao consumidor final de GLP, na embalagem de 13kg – <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-ao-consumidor-consolidados-glp>

Volume de Destrocas de Botijões de 13kg de GLP em Centros de Destrocas (CD) e Bases de Destrocas Diretas (BDD) – <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/distribuidor/requalificacao-inutilizacao-e-destroca>

Volumes de botijões de 13kg de GLP Requalificados, Inutilizados e Novos Adquiridos – <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/distribuidor/requalificacao-inutilizacao-e-destroca>

<sup>2</sup> Custos estimados de forma histórica e consolidada através de consulta independente referentes as Destrocas de botijões de 13kg de GLP, realizadas em Centros de Destrocas (CD), em Bases de Destrocas Diretas (BDD) e respectivos fretes, bem como custos com Requalificação, com frete, e Aquisição de botijões novos de 13kg de GLP.

<sup>3</sup> O futuro da regulação no setor de GLP. José Tavares de Araujo Jr. Fevereiro de 2020. Acesso: <http://www.sindigas.org.br/Download/o-futuro-da-regulacao-no-setor-de-glp.pdf>

<sup>4</sup> A Competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição. José Tavares de Araujo Jr. Outubro 2018. Acesso: [http://www.sindigas.org.br/Download/Transparencia%20de%20precos%20e%20colusao\\_J.Tavares%20mar2019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Transparencia%20de%20precos%20e%20colusao_J.Tavares%20mar2019.pdf)



## ii. Destrocas de Botijões de 13kg de GLP em Centros de Destroca e Bases de Destroca Direta

Em 2019, foram destrocados 117,5 milhões de botijões (média mensal de 9,8 milhões), sendo 73,1 milhões em Centros de Destrocas (média mensal de 6,1 milhões) e 44,4 milhões em Bases de Destroca Direta (média mensal de 3,7 milhões).

No ano de 2020, as destrocas superaram 119,9 milhões de botijões (média mensal de 10,0 milhões), sendo 74,0 milhões em Centros de Destrocas (média mensal de 6,1 milhões) e 45,9 milhões em Bases de Destrocas Diretas (média mensal de 3,8 milhões).

Dados Analisados		2019	2020
Botijões destrocados em CD's	Botijões P13 destrocados em CDs ano	73.082.695	74.030.962
	Botijões P13 destrocados em CDs média/mês	6.090.225	6.169.247
	Custo médio estimado por destroca em CD sem frete (R\$)	0,55	0,55
	Custo médio unitário estimado de frete por destroca em CD (R\$)	0,52	0,52
Botijões destrocados em BDD's	Botijões P13 destrocados em BDDs ano	44.413.015	45.859.099
	Botijões P13 destrocados em BDDs média/mês	3.701.085	3.821.592
	Custo unitário estimado por destroca em BDD com frete (R\$)	0,67	0,67
Botijões Destrocados em CDs + BDDs	Botijões P13 destrocados em CDs + BDDs ano	117.495.710	119.890.061
	Botijões P13 destrocados em CDs + BDDs média/mês	9.791.309	9.990.838

## iii. Requalificação e Inutilização de Botijões de 13kg

Conforme norma Técnica Brasileira, os botijões são periodicamente requalificados<sup>5</sup>, a primeira até 15 anos da sua data de fabricação e posteriormente no máximo a cada 10 anos, processo de avaliação, recuperação e validação, para determinar sua continuidade em serviço.

Em 2019, foram requalificados 11,1 milhões de botijões de 13kg de GLP, sendo a média mensal de 930 mil recipientes requalificados.

Em 2020, o número de botijões requalificados superou a marca de 12,1 milhões de unidades, sendo a média mensal superior a 1,1 milhão de recipientes requalificados.

Dados Analisados		2019	2020
Requalificados e Inutilizados de Botijões P13	Botijões P13 Requalificados ano	11.143.048	12.121.231
	Botijões P13 Requalificados média/mês	928.587	1.101.930
	Botijões P13 inutilizados ano	520.745	521.145
	Botijões P13 inutilizados média/mês	43.395	47.377
	Custo médio estimado unitário de Requalificação do Botijão P13 (com frete) (R\$)	21,50	21,50

<sup>5</sup> Norma ABNT NBR 8865 – Recipientes transportáveis de aço para gás liquefeito de petróleo (GLP) – Requalificação - Requisitos

#### iv. Aquisição de novos Botijões de 13kg

No ano de 2019, foram adquiridos 2,7 milhões de botijões de 13kg de GLP, sendo a média mensal de 225 mil recipientes novos no país e investimento estimado pelas distribuidoras na ordem de R\$ 352 milhões (média mensal de R\$ 29,3 milhões).

Em 2020, o número de botijões novos alcançou 3,5 milhões de unidades, sendo a média mensal de 316,7 mil recipientes novos no mercado, superando R\$ 432 milhões em investimento estimado pelas distribuidoras (média mensal de aproximadamente R\$ 39,2 milhões).

Dados Analisados		2019	2020
Botijões P13 novos comprados	Compra de Botijões P13 novos ano	2.707.279	3.484.111
	Compra de Botijões P13 novos média/mês	225.607	290.343
	Custo médio estimado unitário do Botijão P13 novo (R\$)	160,00	160,00

## 2. Análise dos dados consolidados e impactos estimados:

### i. Em 2019

- Botijões comercializados: **404,5 milhões**
- Botijões requalificados: **11,1 milhões**
- Botijões inutilizados: **520,8 mil**
- Botijões novos adquiridos: **2,7 milhões**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da Destroca em CD (com frete) + BDD: - **R\$ 0,27**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da requalificação dos botijões (com frete): - **R\$ 0,59**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da Destroca em CD (com frete) + BDD + Requalificação dos botijões (com frete): - **R\$ 0,86**
- A aquisição de novos recipientes representou **R\$ 1,07** no valor unitário de comercialização do P13. Com a redução da vida útil de 45 para 15 anos, a demanda anual por botijões novos subiria para **8,1 milhões**. Neste caso o impacto estimado no valor unitário de comercialização do P13 seria de **R\$ 3,21**, ou seja, o incremento de **R\$ 2,14** por botijão vendido ao consumidor final.

### ii. Em 2020

- Botijões comercializados: **425 milhões**
- Botijões requalificados: **12,1 milhões**
- Botijões inutilizados: **521,1 milhões**
- Botijões novos adquiridos: **3,5 milhões**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da Destroca em CD (com frete) + BDD: - **R\$ 0,26**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da requalificação dos botijões (com frete): - **R\$ 0,61**
- Potencial **redução** de custo por unidade comercializada devido a eliminação da Destroca em CD (com frete) + BDD + Requalificação dos botijões (com frete): - **R\$ 0,87**

- A aquisição de novos recipientes representou **R\$ 1,31** no valor unitário de comercialização do P13. Com a redução da vida útil de 45 para 15 anos, a demanda anual por botijões novos subiria para **10,5 milhões**. Neste caso o impacto estimado no valor unitário de comercialização do P13 seria de **R\$ 3,93**, ou seja, o incremento de **R\$ 2,62** por botijão vendido ao consumidor final.

Dados Analisados		2019	2020
Análise dos impactos	Potencial redução de custo por unidade (P13) comercializada, devido eliminação da rotina de destroca com frete em CD + BDD (R\$)	-0,26	-0,26
	Potencial redução de custo por unidade (P13) comercializada devido eliminação da rotina de Requalificação, com frete (R\$)	-0,59	-0,61
	Potencial redução de custo por unidade (P13) comercializada, considerando a eliminação das rotinas de Destroca em CD (com frete) + BDD + Requalificação com frete (R\$)	-0,86	-0,87
	Impacto do custo estimado com a compra de botijão P13 novo, no valor de comercialização do P13 ano (R\$)	1,07	1,31
	Potencial aumento de custo por unidade (P13) comercializada, com aquisição de Botijão novo considerando redução da sua vida útil para 15 anos (R\$)	2,14	2,62

### 3. Considerações finais

#### i. Impacto da rotina de destroca de botijões de 13kg

- Em 2019:** Considerando o volume total de 117,5 milhões de destrocas realizadas em CDs e BDDs, com frete, e a comercialização de 404,5 milhões de botijões de 13kg, no ano, a eliminação das destrocas permitiria uma potencial redução de R\$ 0,26 no valor de comercialização do botijão.
- Em 2020:** Considerando o volume total de 119,9 milhões de destrocas realizadas em CDs e BDDs, com frete, e a comercialização de 425 milhões de botijões de 13kg, no período, a eliminação das destrocas permitiria uma potencial redução de R\$ 0,26 no valor de comercialização do botijão.

#### ii. Impacto da requalificação de botijões de 13kg

- Em 2019:** Considerando o volume total de 11,1 milhões de requalificações, com frete, realizadas nos botijões de 13kg, e a comercialização de 404,5 milhões de unidades, no ano, a eliminação das requalificações permitiria uma potencial redução de R\$ 0,59 no valor de comercialização do botijão.
- Em 2020:** Considerando o volume total de 12,1 milhões de requalificações, com frete, realizadas nos botijões de 13kg, e a comercialização de 425 milhões de unidades, no período, a eliminação das requalificações permitiria uma potencial redução de R\$ 0,61 no valor de comercialização do botijão.

#### iii. Aquisição de novos botijões com redução da sua vida útil

- Em 2019:** Considerando o volume de 2,7 milhões de novos botijões de 13kg adquiridos, e a comercialização de 404,5 milhões de unidades, no ano, a redução da sua vida útil de 45 para 15 anos, promoveria um impacto de R\$ 3,21 do valor de comercialização do botijão.

No processo atual, o impacto estimado da aquisição de novos botijões no valor de comercialização do P13 foi de R\$ 1,07. Portanto, com a redução da vida útil do botijão de

**13kg para 15 anos, o impacto no processo atual seria um aumento de R\$ 2,14 no valor de comercialização do botijão.**

- b. **Em 2020:** Considerando o volume de 3,5 milhões de novos botijões de 13kg adquiridos, e a comercialização de 425 milhões de unidades, no ano, a redução da sua vida útil de 45 para 15 anos, promoveria um impacto de R\$ 3,93 no valor de comercialização do botijão.

No processo atual, o impacto estimado da aquisição de novos botijões no valor de comercialização do P13 foi de R\$ 1,31. Portanto, **com a redução da vida útil do botijão de 13kg para 15 anos, o impacto no processo atual seria um aumento de R\$ 2,62 no valor de comercialização do botijão.**

Diante das análises realizadas, quanto ao potencial de redução dos custos devido a eliminação das rotinas de destroca e requalificação de botijões de 13kg de GLP, com frete, no preço final do botijão ao consumidor, foi possível evidenciar que os custos dessas rotinas são mínimos, ainda mais considerando o valor intangível agregado a rotina que assegura a incolumidade do cliente final/consumidor. **Em 2019 o custo total estimado com essas rotinas foi de R\$ 0,86 no valor de comercialização do botijão de 13kg. Em 2020, esse mesmo custo foi de R\$ 0,87 no valor de comercialização do botijão de 13kg.**

**Portanto, conforme exposto ao longo do presente material, eliminar essas rotinas hoje vigentes e estabelecer a vida útil de 15 anos para o botijão de 13kg significaria, no exemplo do ano de 2019, em um aumento no custo para o consumidor de R\$ 1,29 e em 2020, o potencial aumento seria de R\$ 1,75. Portanto, pode-se concluir, sem margem de dúvidas que a redução da vida útil não oferece redução no preço de comercialização do botijão, pelo contrário, na realidade resultará em potencial aumento de custo por unidade comercializada ao consumidor final, com a combinação de efeitos e consequências das mudanças estudadas.**

**NOTA DE CONTEÚDO:** “As análises realizadas neste material, levam em consideração somente a eliminação de rotinas operacionais e potenciais consequências a partir de eventual decisão de eliminar rotinas de manutenção e requalificação de botijões. Não foram consideradas outras questões não econômicas, de segurança, do aumento de riscos de acidentes e possíveis prejuízos patrimoniais ou à vida, este último de valor incomensurável. Também não consta no material, análise de eventuais aumentos do custo fiscalizatório, com a transferência de responsabilidades oriundas de eventuais mudanças regulatórias.”



2019

---

# Transparência na formação de preços e incentivos à colusão

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

## 1. Introdução

Em 15.02.19, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) editou o Aviso de Consulta Pública nº 4/2019 sobre a minuta de Resolução que torna obrigatória a divulgação na internet das listas de preços praticados por produtores e importadores de derivados de petróleo e biocombustíveis. Este parecer avalia o impacto potencial desta norma com base em dois parâmetros: o padrão de competição vigente no setor de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP) desde 2005, e a literatura econômica sobre a formação de cartéis em oligopólios homogêneos. Uma das principais contribuições desta literatura é a demonstração de que a ampliação da transparência das estratégias comerciais das firmas que atuam neste tipo de oligopólio promove o alinhamento dos preços.

Outro tema aqui abordado é o de que a minuta de Resolução não atende aos critérios básicos usualmente aplicados nas análises de impacto regulatório (AIR), a saber:

- i. *Qual a natureza do problema a ser corrigido através da regra proposta?* Como veremos na seção 2, a evolução recente dos preços de GLP não indica qualquer desvio em relação ao padrão de competição estabelecido neste mercado desde maio de 2005, quando foi promulgada a Resolução ANP nº 15. Logo, não há um problema novo a ser resolvido.
- ii. *A solução encontrada pelo órgão regulador é a mais eficaz?* Não. Conforme discutirá a seção 3, o papel da autoridade reguladora é o de assegurar apenas a **transparência das condições de concorrência**, preservando o sigilo comercial das estratégias adotadas pelos entes regulados.
- iii. *Do ponto de vista da sociedade, qual o resultado líquido dos custos e benefícios advindos da nova regra?* Nulo. Segundo os argumentos a serem apresentados na seção 4, a minuta de Resolução em análise irá promover, após a venda das refinarias da Petrobras, o alinhamento dos preços praticados pelos produtores de derivados de petróleo. Na prática, os atuais preços monopolistas serão mantidos.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*. Este trabalho foi solicitado pelo *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Os argumentos aqui apresentados são, entretanto, da exclusiva responsabilidade do autor.

## 2. A evolução recente dos preços de GLP

O comportamento dos preços do botijão de gás de 13kg (P-13) nos últimos quatro anos oferece evidências úteis para o estudo das consequências que provavelmente resultariam uma eventual publicidade obrigatória das listas de preços dos produtores e importadores de derivados de petróleo, conforme previsto no Art. 3º da minuta de Resolução proposta pela ANP. Atualmente, 100% do abastecimento primário de GLP no mercado brasileiro é realizado pela Petrobras, cujos preços são divulgados mensalmente, desde janeiro de 2001, através da planilha “Preços ao consumidor consolidado – GLP”, disponível no site da ANP.<sup>2</sup> Logo, no curto prazo, a medida seria inócua, porque tal informação já é de conhecimento público.

Contudo, as mudanças introduzidas na gestão da Petrobras durante o governo Temer – tanto na política de preços quanto no programa de desinvestimentos – poderão gerar, no médio prazo, novas condições de concorrência em toda a cadeia de abastecimento de derivados de petróleo, conforme ilustra o caso do GLP. A extinção do monopólio na primeira etapa da cadeia, advinda da venda de refinarias, tenderá a ser substituída por um oligopólio homogêneo, dadas as elevadas economias de escala e escopo inerentes a esta atividade. Seguindo o padrão vigente em outros países, como Austrália, Canadá e Estados Unidos, por exemplo, algumas refinarias poderão ser adquiridas por distribuidoras de GLP, que se tornarão integradas verticalmente, atuando na produção e no comércio exterior de GLP e outros derivados de petróleo.

Após a realização dos leilões das refinarias, os novos integrantes do oligopólio formado na etapa da produção também passarão a competir com a Petrobras na área de comércio exterior. No caso de GLP, as exportações têm sido irrelevantes até o presente, mas o volume de importações, ainda que volátil, têm superado o patamar de US\$ 1 bilhão em diversos anos da década atual, como mostra o Gráfico 1. Além disso, nos últimos cinco anos, o coeficiente de penetração de importações no setor de GLP tem sido da ordem de 30% (Gráfico 2). Trata-se, portanto, de um nicho operacional que irá integrar, necessariamente, as estratégias de mercado das firmas entrantes no setor de refino de petróleo.

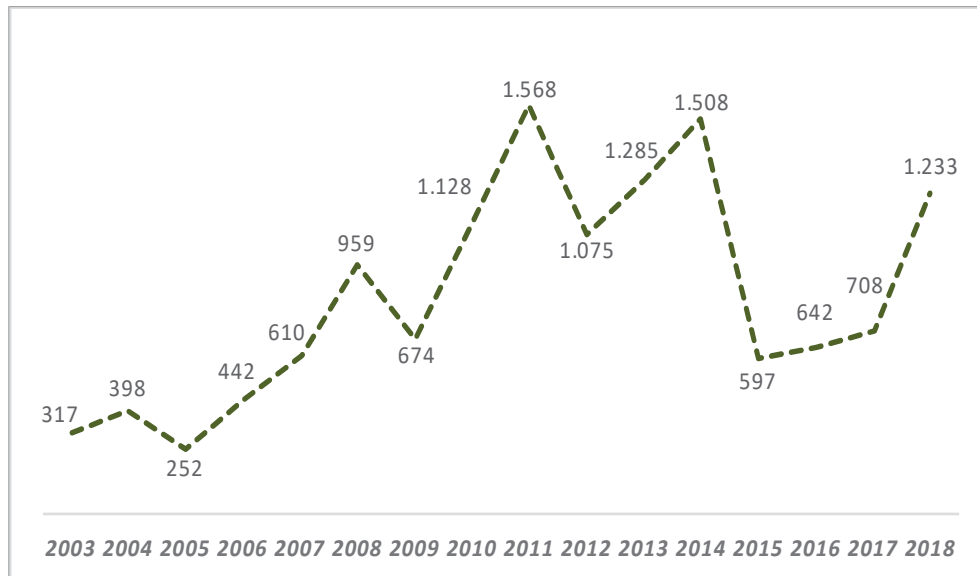
Na escala de prioridades normativas da teoria econômica, oligopólios sempre são preferíveis a monopólios, sobretudo quando é possível assegurar uma rivalidade intensa entre as firmas oligopolistas. Como veremos ao longo deste parecer, para alcançar tal resultado, cabe ao órgão regulador duas atribuições principais: promover a transparência das condições de concorrência e evitar a edição de regras que gerem ineficiência econômica. A história do setor de GLP após a introdução do regime de liberdade de preços oferece um exemplo eloquente do papel desempenhado por estas duas funções, bem como de seus respectivos conteúdos.

---

<sup>2</sup> ([www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-ao-consumidor](http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-ao-consumidor)).

**Gráfico 1**  
**Importações Brasileiras de GLP**

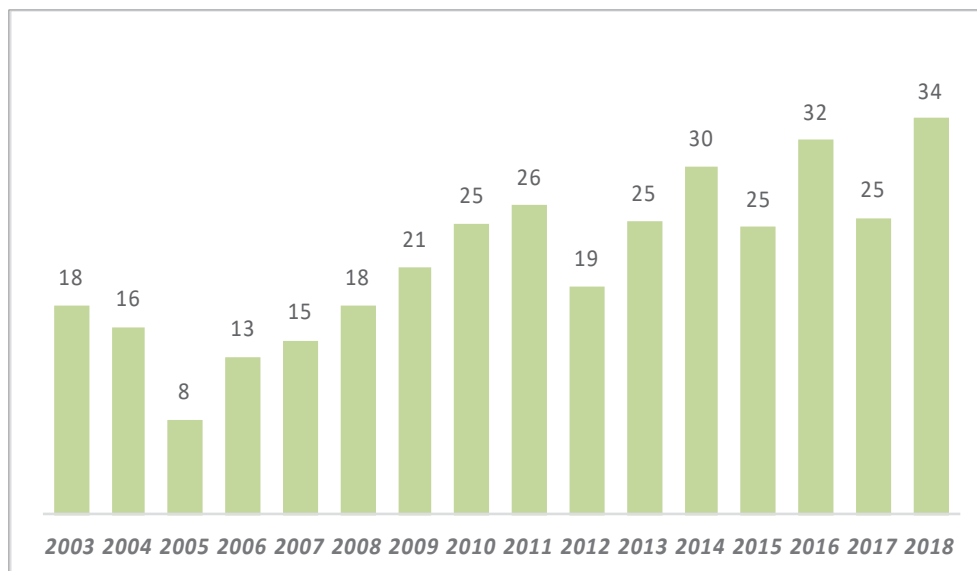
(US\$ Milhões)



Fonte: ANP

**Gráfico 2**  
**Coeficiente de Penetração de Importações no Setor de GLP**

(%)

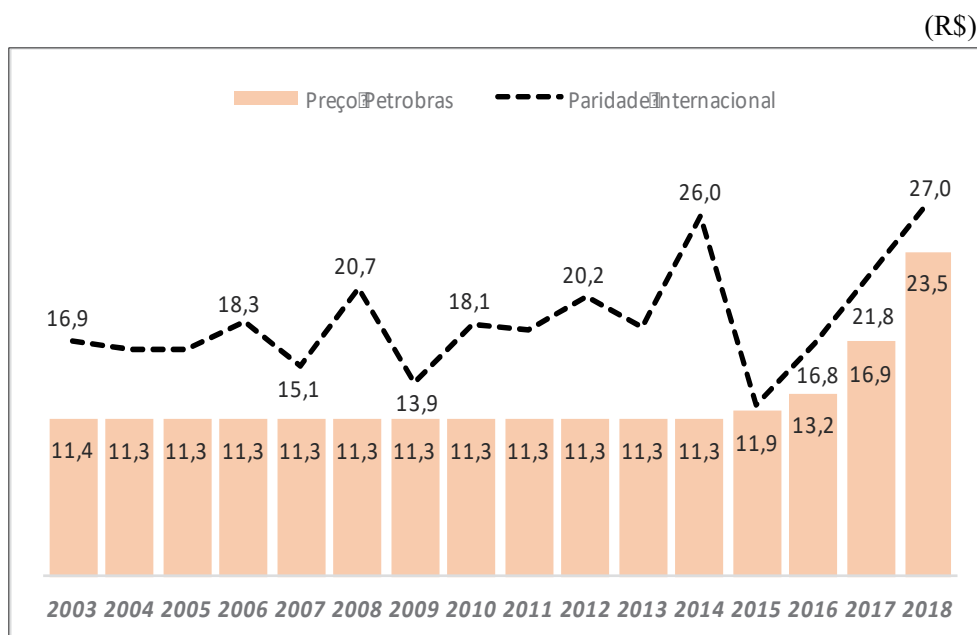


Fonte: ANP



Em agosto de 2015, a Petrobras decidiu abandonar sua política de preços em relação ao P-13, cuja cotação em valores correntes havia sido congelada desde janeiro de 2003 em torno de R\$ 11,30 (Gráfico 3). Dado que a inflação acumulada entre 2003 e 2015 foi de 108%, segundo o IPCA, o preço real do P-13 em 2015 foi, de fato, inferior à metade daquele vigente em 2003. Considerando-se a diferença entre o preço fixado em 2003 e o nível de paridade do produto importado, e que naquele período foram vendidos, em média, 380 milhões de botijões por ano, aquela política de preços gerou, até 2015, um prejuízo acumulado à Petrobras da ordem de R\$ 30 bilhões, a preços correntes anuais.

**Gráfico 3**  
**Preços de P-13: Petrobras e Paridade Internacional**

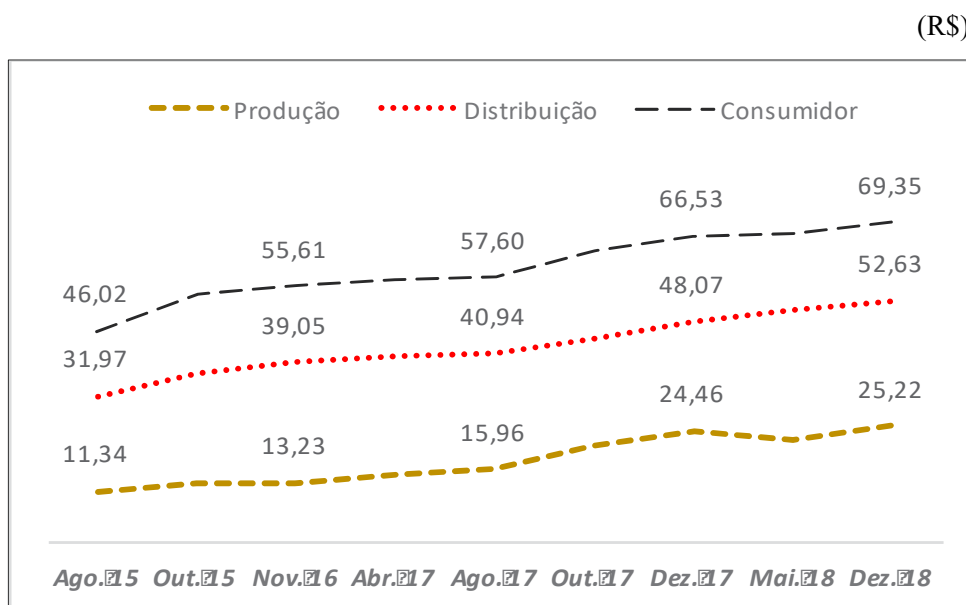


Fonte: ANP, Sindigás.

A razão para o subsídio implícito nos preços do P-13 seria a de amparar as famílias com renda mensal de até um salário mínimo, embora tal objetivo jamais tenha sido explicitado como uma política governamental. A rigor, o único ensaio de explicação para aqueles preços foi feito em novembro de 2015, de forma enviesada, pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) através da Resolução CNPE nº 4/05, cujo Art. 1º reconhece “*como de interesse para a política energética nacional*” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Porém, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Além disso, com base na Pesquisa Nacional de por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, é possível demonstrar que 75% dos recursos gerados por aquele subsídio foram absorvidos por consumidores que não precisavam de auxílio.

O Gráfico 4 descreve a evolução mensal das médias nacionais dos preços do P-13 entre agosto de 2015 e dezembro de 2018. Neste período, o valor cobrado pela Petrobras às firmas distribuidoras subiu de R\$ 11,34 para R\$ 25,22, ou seja, 122%. Na etapa seguinte, o impacto da nova política de preços gerou um impacto de 65% nos preços de distribuição, que passaram de R\$ 31,97 para R\$ 52,63. Na fase final, os preços pagos pelos consumidores subiram 51% (de R\$ 46,02 para R\$ 69,35). Não obstante tais mudanças, é importante registrar que, em janeiro de 2019, o preço do botijão de gás correspondeu a cerca de 7% do salário mínimo vigente no país (R\$ 998,00). Além disso, nos últimos três anos, as médias anuais dos preços praticados pela Petrobras continuaram abaixo da paridade internacional (Gráfico 3).

**Gráfico 4**  
**Evolução dos Preços de GLP (P-13)**



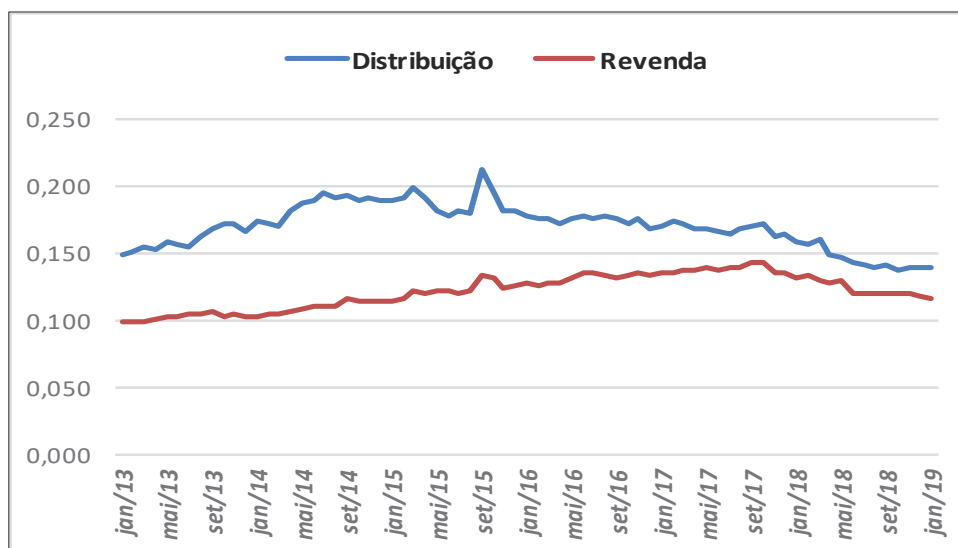
Fonte: ANP

Outro aspecto relevante do cenário atual no setor de GLP é que as pressões competitivas continuaram intensas, como registra o Gráfico 5. Desde 2001, a ANP analisa regularmente o comportamento dos preços em 555 municípios, com o objetivo de identificar eventuais condutas concertadas.<sup>3</sup> A metodologia usada consiste em calcular, a cada semana, os coeficientes de variação dos preços nos municípios da amostra.<sup>4</sup> Se o coeficiente de um determinado município estiver abaixo de 0,010 por um período significativo, de pelo menos 24 semanas, isto revelará um alinhamento de preços.

<sup>3</sup> A partir de 2017, a pesquisa passou a incluir apenas 459 localidades, embora a qualidade dos resultados tenha sido mantida.

<sup>4</sup> O coeficiente de variação de uma série é uma medida de dispersão que é obtida dividindo-se o desvio-padrão pela média.

**Gráfico 5**  
**Coeficientes de Variação de Preços de GLP**



Fonte: ANP

O Gráfico 5 indica o comportamento mensal dos coeficientes de variação de preços de distribuição e revenda de GLP entre janeiro de 2013 e janeiro de 2019, relativo ao conjunto de municípios pesquisados pela ANP. Os valores oscilaram entre um patamar mínimo de 0,098, registrado no setor de revenda em fevereiro de 2013, e o máximo de 0,212, em setembro de 2015 no setor de distribuição. Ou seja, um intervalo da ordem de 10 a 20 vezes superior ao patamar de referência da ANP. Não obstante a elevada concentração do setor de distribuição e a pulverização do setor de revenda, os índices de dispersão de preços – que medem a rivalidade entre as firmas do mercado – foram sistematicamente maiores no primeiro setor. Este aparente paradoxo decorre do padrão de competição vigente no setor de distribuição, discutido a seguir.

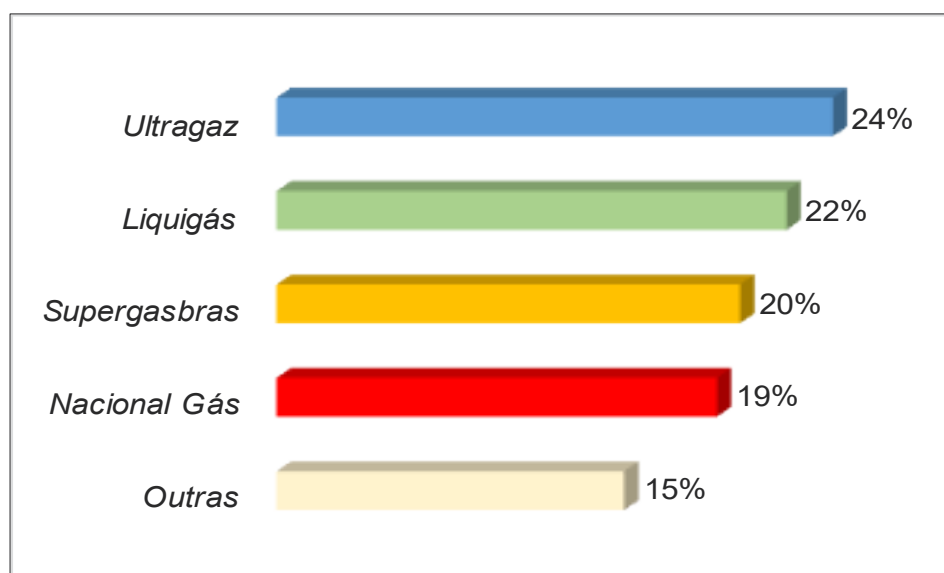
### 3. Os fundamentos da competição entre as distribuidoras de GLP

Desde 2005, o padrão de competição vigente entre os distribuidores de GLP resulta de três vetores principais: [i] as economias de escala inerentes à atividade de engarrafamento e à logística de distribuição; [ii] a visibilidade da marca e a qualidade dos serviços prestados ao consumidor final; [iii] a transparência do mercado promovida pela ANP.

Apesar do relativo equilíbrio entre parcelas do mercado nacional controladas pelas quatro firmas líderes, que, em conjunto, foram responsáveis por 85% das transações do setor em 2017 (Gráfico 6), as configurações do mercado no âmbito estadual são muito heterogêneas, porque dependem do tamanho relativo e da dispersão das unidades de engarrafamento de cada distribuidora no território nacional. Por este motivo, sob a ótica antitruste, o mercado relevante do setor de distribuição de GLP está circunscrito ao âmbito estadual. Uma demonstração deste ponto pode ser feita, por exemplo, calculando-se a correlação entre a hierarquia das posições

de mercado daquelas firmas e os tamanhos relativos de suas bases de distribuição nos 11 principais estados consumidores de GLP, que corresponderam a 82% do mercado nacional em 2017.<sup>5</sup> O coeficiente registrado naquele ano foi de 0,73 (Tavares, 2018). Este resultado atesta que as economias de escala das unidades de engarrafamento constituem a principal fonte do bom desempenho de uma distribuidora. Mas, como a correlação não é perfeita, torna-se necessário identificar as demais variáveis geradoras de competitividade.

**Gráfico 6**  
**Estrutura do Mercado Nacional de GLP em 2017**



Fonte: ANP

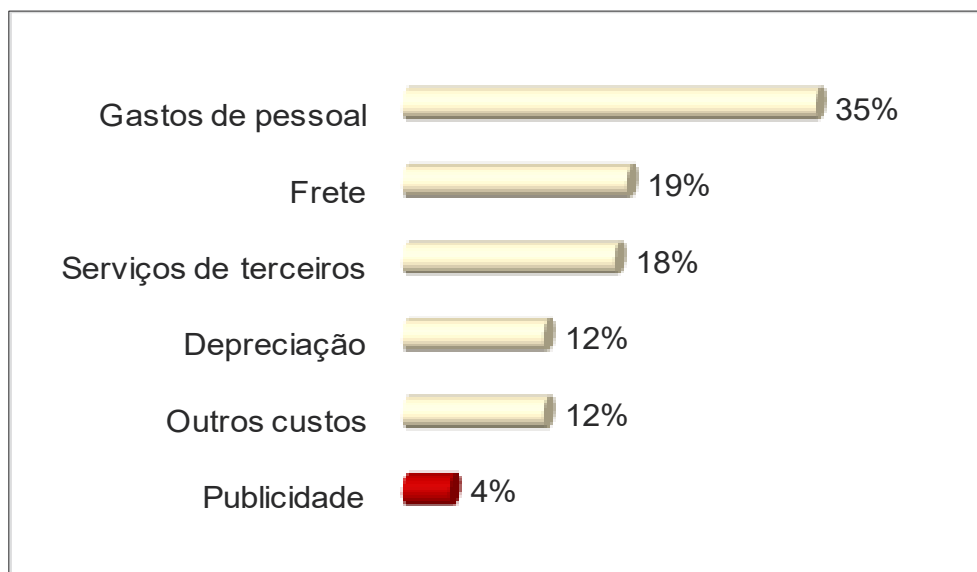
O Gráfico 7 lista os principais itens da estrutura de custos do setor de distribuição de GLP. Por um lado, as elevadas parcelas relativas a frete e serviços de terceiros, que correspondem a 37% dos custos totais, comprovam a importância estratégica da logística de transporte neste setor. Por outro lado, a parcela de gastos com publicidade (4%) – que incluem despesas de comunicação, mídia e padronização da rede de distribuidores – não é modesta para um setor que oferece um bem homogêneo. Ela representa o esforço realizado pelas distribuidoras para manter a visibilidade de suas marcas.

O Gráfico 8 indica um dos resultados deste esforço. Em 2018, foram comercializados 413 milhões de botijões de gás nos 5.570 municípios brasileiros. Como uma parcela dos consumidores mudou de fornecedor ao longo do ano, e as distribuidoras só podem envasilhar recipientes de terceiros quando autorizadas pelo detentor da marca, gerou-se a necessidade de que 127 milhões de botijões fossem destruídos no ano passado.

<sup>5</sup> Em 2017, estes estados foram os seguintes: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

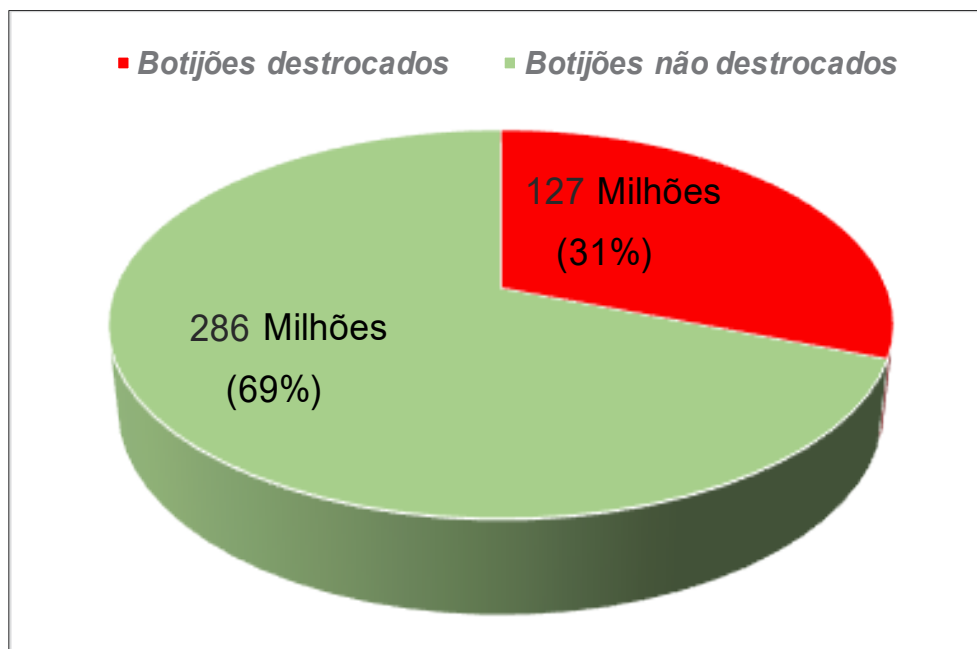


**Gráfico 7**  
**Estrutura de Custos do Setor de Distribuição de GLP**



Fonte: Sindigás

**Gráfico 8**  
**Destroca de Botijões em 2018**



Fontes: ANP, Sindigás.

Todavia, em contraste com a parcela de 31% de botijões destrocados, 286 milhões foram devolvidos diretamente às distribuidoras por consumidores que não mudaram de marca, o que implica um grau de fidelidade da ordem de 70%. Num mercado de um produto homogêneo, onde o cliente insatisfeito com seu provedor usual pode trocar de marca sem custo (basta ligar para outro revendedor), a lealdade à marca no setor de GLP é excepcionalmente alta. A explicação mais plausível para este fato reside nas rotinas mantidas pelas distribuidoras visando promover suas marcas. Tais ações vão além de investimentos em publicidade, e incluem o monitoramento constante da qualidade dos serviços prestados ao consumidor, sobretudo nos aspectos relativos à segurança no manuseio dos botijões.

### 3.1. O papel da ANP

Além das peculiaridades da geografia econômica e do papel da marca, comentados na primeira parte desta seção, o terceiro vetor que explica o padrão de competição entre as firmas distribuidoras de GLP é a disciplina imposta pela ANP, garantindo a transparência do mercado. Este papel compreende a divulgação regular de quatro conjuntos de dados. O primeiro é a já referida planilha de “*Preços ao consumidor consolidado – GLP*” que registra mensalmente – por estados da federação – a composição dos custos ao longo da cadeia de abastecimento, incluindo: [a] o preço pago pelas distribuidoras à Petrobras; [b] os impostos federais e estaduais; [c] as margens de distribuição e revenda; [d] o preço final ao consumidor. Esta planilha fornece indicadores que auxiliam o estudo das disparidades dos preços do botijão de gás nas diferentes regiões do país, bem como sua evolução.

O segundo conjunto de dados, também já mencionado aqui, é a pesquisa semanal de comportamento dos preços, que inclui todas as capitais e os principais municípios de todos os estados. Além de permitir análises em diferentes níveis de agregação (municipal, estadual, regional e nacional) do mercado de GLP, esta pesquisa cumpre uma função normativa crucial, que é a de manter as firmas que operam neste ramo sempre alertas para o fato de que qualquer tentativa de formação de cartel será imediatamente percebida pelas autoridades.<sup>6</sup>

O terceiro conjunto é planilha que mantém atualizados os dados sobre a localização e o tamanho das bases de distribuição de GLP. Como vimos anteriormente, esta planilha é útil não só para delimitar a dimensão espacial do processo de competição entre as firmas distribuidoras,

---

<sup>6</sup> Conforme alertou recentemente o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), através da Nota Técnica Nº 16/2018/DEE/CADE, de 09.05.18, há um pequeno detalhe nesta pesquisa que precisa ser corrigido, em virtude de seus eventuais efeitos anticompetitivos. Trata-se do fato de que, nos 459 municípios da amostra atual, é possível identificar os preços praticados individualmente pelas firmas distribuidoras e seus respectivos revendedores. Este problema só ocorre no âmbito municipal, porque aquela informação desaparece quando os resultados da pesquisa são divulgados de forma mais agregada (estados, regiões, mercado nacional). A sugestão do DEE é a de que o nome da distribuidora e o endereço do revendedor sejam suprimidos das planilhas de preços municipais.

mas, sobretudo, para destacar a importância das economias de escala inerentes às atividades de engarrafamento e à logística de distribuição. A rigor, sem esta planilha, seria inviável realizar estudos quantitativos sobre a geografia econômica deste setor.

O quarto conjunto de dados é a planilha “*Consumo Aparente de GLP*”, que indica as quantidades mensais consumidas em cada estado, desagregadas em dois grupos de embalagem (*P-13 e Granel/Outros recipientes*), informando também as respectivas parcelas de mercado das distribuidoras. Porém, em setembro de 2018, a ANP interrompeu – sem fornecer as devidas justificativas – a divulgação dos dados sobre o desempenho das distribuidoras, e retirou do seu site os números relativos ao período 2017/2018. Esta providência implicou um preocupante retrocesso no papel da Agência em relação à garantia de transparência no mercado de GLP. De fato, se essa medida não for revertida, continuará sendo possível inferir as parcelas de mercado das distribuidoras por estados, usando-se os indicadores indiretos contidos na planilha sobre as bases de distribuição e na série histórica das parcelas de mercado entre janeiro de 2007 e dezembro de 2016, ainda disponível no site. Mas, evidentemente, a qualidade destas estimativas será inferior àquela oferecida por dados primários oficiais.

Por fim, os resultados do modelo de regulação implantado no setor de GLP desde 2005 elucidam uma questão central a respeito dos instrumentos que promovem a competição em oligopólios homogêneos. Como vimos nos parágrafos anteriores, exceto quanto ao recente deslize em relação à estrutura do mercado no âmbito estadual, a atuação na ANP tem sido impecável ao tornar a distribuição de GLP uma das atividades mais transparentes da economia brasileira. Entretanto, as bases de dados divulgadas pela Agência se limitam a descrever as *condições de concorrência em vigor*, preservando, em grande medida, o sigilo comercial dos entes regulados. Os indicadores sobre preços, por exemplo, revelam apenas os valores médios e seus respectivos graus de dispersão.<sup>7</sup> Se os preços praticados pelas firmas líderes deste setor também fossem de amplo conhecimento público, os incentivos à competição usados pela ANP teriam sido inúteis, em virtude de efeitos adversos estudados pela teoria econômica há longa data, e apontados brevemente na próxima seção.

#### **4. Incentivos à colusão em oligopólios homogêneos**

O célebre artigo de George Stigler (1964) “*A Theory of Oligopoly*” deu origem a um dos consensos mais sólidos já estabelecidos na história do pensamento econômico, que diz respeito aos incentivos à colusão em oligopólios homogêneos, que se tornam mais intensos quando a demanda é estável e o ritmo de progresso tecnológico é moderado (Green e Porter, 1984; Harrington, 2008 e 2012; Ivaldi e outros, 2003; Friederiszick e Maier-Rigaud (2007);

---

<sup>7</sup> De fato, como advertiu oportunamente a Nota Técnica Nº 16/2018/DEE/CADE, o sigilo dos preços não tem sido preservado em 8,2% dos municípios do território nacional, e esta falha precisa ser corrigida.

Marshall e Marx, 2012; Tirole, 1988). A literatura sobre este tema costuma distinguir dois tipos de conduta: a *colusão tácita*, quando não há troca direta de informações entre as firmas e, portanto, não é ilegal; e a *colusão explícita*, que é passível de punição pela autoridade antitruste em todas as jurisdições, porque constitui um crime definido como formação de cartel.

Em ambos os tipos de colusão, o obstáculo central que os oligopolistas enfrentam é o de obter informações confiáveis e tempestivas sobre as estratégias de preços dos rivais. No caso da colusão tácita, este desafio requer um esforço persistente que nem sempre gera resultados sustentáveis, a despeito das previsões teóricas oriundas do chamado “*Folk Theorem*”. Como notaram Marshall e Marx (2012):

*“[The] Folk Theorem characterizes the set of equilibria of a repeated oligopoly game and shows that for sufficiently patient firms (or for sufficiently short delay between repetitions of the game), the set of equilibria includes strategy profiles that generate the monopoly outcome. The Folk Theorem itself does not address whether firms would choose to play the strategies that generate the monopoly outcome nor how firms might coordinate on those strategies.”* (p. 9)

Na mesma linha, Ivaldi e outros (2003) advertem que:

*“More frequent price adjustments give firms the physical possibility to quickly retaliate when one market participant undercuts the others. But such deviation must first be identified by the other participants. As a result, collusion can be difficult to sustain when individual prices are not readily observable and cannot be easily inferred from readily available market data. This, in turn, supposes that some uncertainty affects the market: otherwise any deviation would be detected by the rivals, who would perceive a reduction in their market share.”* (p. 22.)

No caso de cartéis, devido à sua ilegalidade, a troca direta de informações entre as firmas requer a implantação de um complexo aparato secreto, cuja administração costuma ser cara, arriscada e ineficiente. Dado que apenas um número restrito de dirigentes e funcionários de cada firma têm ciência da conspiração e a maior parte dos dados sensíveis é intercambiada informalmente, torna-se difícil conferir sua veracidade e monitorar o cumprimento das metas acordadas. Em virtude destas limitações, diversas tentativas de formação de cartel fracassam, embora venham a ser punidas posteriormente, como mostram a jurisprudência brasileira e de outros países.

Portanto, se a partir do momento em que as refinarias da Petrobras forem vendidas estiver em vigor a proposta da ANP de tornar obrigatória a publicidade dos preços praticados pelos produtores e importadores de derivados de petróleo, o resultado provável será um rápido alinhamento de preços. À luz da literatura econômica acima referida, a função dessa norma será a de resolver o problema cognitivo do oligopólio que surgirá neste setor. Após a superação deste obstáculo, terá início um processo de colusão tácita que não poderá ser punido pelo CADE.



Este argumento é convergente com a Nota Técnica Nº 16/2018/DEE/CADE:

*“Do ponto de vista da oferta, (...), ao aumentar a informação sobre o preço dos produtos, é possível que, em teoria, os agentes venham a utilizar a sinalização do mercado como um ponto focal (colusão tácita), situação na qual o preço se eleva mesmo que os agentes do mercado não conversem entre si ou combinem qualquer estratégia ilícita. Além disso, a formação de um cartel (colusão expressa), em que, ilicitamente agentes combinam estratégias de preços, passa a ser mais provável, porque o custo de monitoramento da conduta entre os agentes do mercado passa a ser menor e a ameaça de punição aos desviantes passa a ser mais crível à medida em que são descobertas as traições ao cartel com maior facilidade e com menor custo. Ou seja, o aumento da publicidade em preços também gera uma **pressão de preços para cima**, considerando o maior risco de colusão”.* (p. 7) (Grifo no original)

Esta nota do DEE apresenta uma resenha exaustiva da literatura teórica e empírica sobre os impactos concorrenciais advindos da divulgação de preços, tanto sob a ótica da conduta do fornecedor quanto dos benefícios para o consumidor. Alguns temas abordados nesta resenha – que contém referências valiosas para o debate que está sendo promovido pelo Aviso de Consulta Pública ANP nº 4/2019 – foram incluídos no texto elaborado pela Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) da ANP (Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018, de 02.08.18).

Entretanto, a nota da SDR preferiu conferir maior destaque aos estudos que tratam do bem-estar do consumidor, em detrimento da literatura que discute o comportamento da oferta. A provável razão desta escolha é a seguinte:

*“A falta de transparência nos preços dos produtos para os consumidores seria uma falha de mercado relacionada com “custos de procura”, que representam a dificuldade de comparação de preços entre estabelecimentos e/ou entre produtos”.*

*“Uma intervenção regulatória no sentido de aumentar o nível de publicidade e de comparabilidade entre preços, reduzindo os “custos de procura”, permitiria aos consumidores tomarem decisões mais conscientes e geraria, em teoria, uma força concorrencial benéfica, ou seja, uma pressão de preços para baixo, porque mais consumidores teriam acesso ao agente com menor preço”.* (p. 4)

Uma enorme quantidade de estudos empíricos sobre custos de procura foi publicada nas últimas quatro décadas, sob a influência do inovador modelo teórico formulado por Varian (1980), que procurou explicar a dispersão de preços de produtos similares nas vendas de varejo em regiões metropolitanas, fenômeno que havia sido marcante na economia americana durante o século passado. Varian distingue dois tipos de dispersão de preços: a “espacial” e a “temporal”.

A dispersão espacial ocorre quando, num determinado momento, diversas lojas de uma grande cidade vendem produtos idênticos com preços distintos. Seguindo um critério já usado anteriormente por Salop e Stiglitz (1977), Varian examina a conduta de dois tipos de consumidores: os bem informados e os desinformados. Dados os recursos tecnológicos disponíveis naquela época, o primeiro tipo de consumidor, antes de tomar sua decisão, entrava em contato – pessoalmente ou por telefone – com todas as lojas da cidade, e escolhia aquela que oferecesse o menor preço. Por outro lado, o consumidor desinformado ia à loja mais próxima de sua residência, e pagava um preço randômico.

Já a dispersão temporal requer uma explicação mais elaborada:

*“In a market exhibiting temporal price dispersion, we would see each store varying its price over time. At any moment, a cross section of of the market would exhibit price dispersion; but because of the intentional fluctuations in price, consumers cannot learn by experience about stores that consistently have low prices, and hence price dispersion may be expected to persist”.* (Varian, 1980, p. 651)

Com base nos elementos acima referidos, Varian constrói um modelo que descreve a dispersão dos preços no varejo a partir da interação entre as estratégias de vendas adotadas pelas lojas e os tamanhos relativos dos dois grupos de consumidores. Um resultado interessante do modelo é o de mostrar a influência dos custos de procura na dispersão dos preços no varejo.

Apesar do brilho conceitual do modelo de Varian, sua relevância empírica foi cadente ao longo das três décadas seguintes à sua publicação, em virtude da revolução nas tecnologias de informação ocorrida neste período. Em 1980, para um habitante de uma grande cidade, uma pesquisa minuciosa sobre os preços de varejo de um certo produto demandava tempo e custos significativos, que incluíam o transporte entre os pontos de venda, custos de telefonia (que eram muito mais altos do que nos dias atuais), a leitura de anúncios na imprensa, a atenção à propaganda divulgada no rádio e na televisão, a consulta a amigos e vizinhos, etc. Agora, o cidadão pode realizar a mesma pesquisa em poucos minutos, usando os aplicativos disponíveis no seu celular.

Além disso, a literatura empírica inspirada no modelo de Varian serve para explicar mercados de varejo, mas não é aplicável à análise dos padrões de competição vigentes em oligopólios homogêneos, pelos motivos discutidos anteriormente. Porém, o Art. 3º da minuta de Resolução em análise revela que a ANP ignorou as advertências do CADE sobre os riscos de colusão oriundos da transparência dos preços de produtos de derivados de petróleo. A única justificativa plausível para esta atitude é a de que, aparentemente, os técnicos da ANP acreditam que a literatura sobre custos de procura oferece critérios relevantes para a regulação deste setor.

#### 4.1. Sobre o conceito de posição dominante

Outro ponto polêmico da minuta de Resolução da ANP é sua definição de posição dominante:

*“Agente dominante: agente ou grupo econômico que tenha participação de mercado na etapa de fornecimento primário, via produção ou importação, superior a vinte por cento (20%), contabilizada em termos de volume de produto comercializado no ano anterior, para cada derivado de petróleo, em cada macrorregião política do país, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. (Art. 2º, Inciso I)*

Ora, sob a ótica dos princípios antitruste, uma firma ocupa uma posição dominante quando tem poder de mercado suficiente para elevar seus preços independentemente das eventuais reações de seus concorrentes, consumidores e fornecedores (Posner e Landes, 1980; Schmalensee, 1987). Este é o critério usado nas leis antitruste contemporâneas das principais economias do mundo. Com base nele, a autoridade define, em cada caso concreto, a dimensão do mercado relevante sob a ótica do produto e de sua extensão territorial, e, a partir daí, estuda o padrão de competição vigente naquele mercado.

Assim, é incorreto, como pretende a ANP, definir a priori, de forma rígida, um agente dominante a partir de sua parcela de mercado (a menos que se trate de um monopolista) sem conhecer o tamanho de seus concorrentes; bem como estabelecer uma dimensão geográfica inalterável de seu mercado relevante, que pode mudar a qualquer momento em virtude de inúmeros fatores, como progresso técnico, crescimento econômico, abertura ou fechamento da economia, etc. No caso da distribuição de GLP no Brasil, por exemplo, nenhuma das quatro firmas líderes ocupa uma posição dominante. Se uma delas tentar aumentar arbitrariamente seus preços, irá enfrentar a reação imediata de seus rivais e de sua rede de revendedores. Além disso, o mercado relevante está circunscrito ao âmbito estadual, como vimos na seção 3.

Nos 25 anos de jurisprudência antitruste no Brasil, o CADE sempre aplicou a lei conforme as melhores práticas internacionais contemporâneas, e ignorou o patamar de 20% como indicador de presunção de posição dominante. A antiga Lei Nº 8.884/94 já continha esta imperfeição, que, infelizmente, foi mantida na atual Lei Nº 12.529/11, embora de forma anódina. De fato, uma leitura atenta do Art. 36, §2º revela que a primeira parte do parágrafo contém uma definição correta de posição dominante – que é aquela usada pelo CADE na prática – enquanto que a segunda parte faz uma referência supérflua ao patamar de 20%, que nunca foi usado como critério analítico:

*“Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia”.*

## 5. Conclusão

Em síntese, este parecer procurou mostrar que a minuta de Resolução que é objeto do Aviso de Consulta Pública nº 4/2019 merece ser arquivada por dois motivos principais:

- i. A proposta de tornar obrigatória a divulgação das listas de preços praticados pelos produtores e importadores de derivados de petróleo ignora a pertinente advertência feita pelo CADE sobre os riscos de condutas anticompetitivas que seriam advindas de normas deste tipo. Como vimos na seção 4, tal advertência está baseada em princípios solidamente estabelecidos na teoria econômica, e recorrentemente confirmados por evidências empíricas.
- ii. Em contraposição, os argumentos apresentados pela ANP sobre os benefícios que seriam gerados pela ampliação da transparência dos preços são inspirados em teorias que não se aplicam ao caso de oligopólios homogêneos, que será a configuração industrial mais provável que resultará da venda das refinarias da Petrobras.

## Referências

- Friederiszick, H., e F. Maier-Rigaud. 2007. “*The Role of Economics in Cartel Detection in Europe*”, in D. Schmidtchen, M. Albert e S. Voigt, **The More Economic Approach to European Competition Law**, Mohr Siebeck, Tubigen.
- Green, E., e R. Porter. 1984. “*Noncooperative Collusion Under Imperfect Price Information*”, **Econometrica**, Vol. 52, No. 1, pp. 87–100.
- Harrington, J. 2008. “*Detecting Cartels*”, in P. Buccirosi (ed), **Handbook of Antitrust Economics**, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Harrington, J. 2012. “*A Theory of Tacit Collusion*”, Working Paper 588, Johns Hopkins University.
- Ivaldi, M., B. Jullien, P. Rey, P. Seabright, e J. Tirole. 2003. “*The Economics of Tacit Collusion*”, IDEI, Toulouse, Final Report for DG Competition, European Commission.
- Marshall, R., e L. Marx. 2012. **The Economics of Collusion**, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Posner, R., e W. Landes. 1980. “*Market Power in Antitrust Cases*”, **Harvard Law Review**, Vol. 94, No. 5, pp. 937–96.
- Salop, S., e J. Stiglitz. 1977. “*Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion*”, **Review of Economic Studies**, Vol. 44, No. 3, pp. 493–510.



Schmalensee, R. 1987. “*Standards for Dominant Firm Conduct: What can Economics Contribute?*”, in D. Hay e J. Vickers (eds.), **The Economics of Market Dominance**, Basil Blackwell, Oxford.

Stigler, G. 1964. “*The Theory of Oligopoly*”, **Journal of Political Economy**, Vol. 74, pp. 44–61.

Tavares de Araujo, J. 2018. “*A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição*”, Ecostrat Consultores, Rio de Janeiro.

Tirole, J. 1988. **The Theory of Industrial Organization**,

Varian, H. 1980. “*A Model of Sales*”, **The American Economic Review**, September, pp. 651–9.

2019

---

# Palestra no Fórum Permanente do GLP – 10º Encontro

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



**ACESSE  
O VÍDEO**



2018

---

# A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



### 1. Introdução

Conforme os dados disponíveis no site da Agência Nacional do Petróleo (ANP), o preço médio do botijão de 13 kg (P-13) de gás liquefeito de petróleo (GLP) vendido no Brasil em setembro de 2018 foi de R\$ 68,48, tendo registrado uma elevação nominal de 15% em relação ao mesmo período do ano anterior. Considerando-se que os domicílios brasileiros com renda familiar mensal de até um salário mínimo consomem, em média, um botijão a cada 40 dias, isto significa que, atualmente, a participação deste produto nos orçamentos familiares desta classe de renda (até R\$ 954,00) é de 5,4%. Por outro lado, segundo a última edição da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, que é de 2009, o item “gás doméstico” correspondia a 2% das despesas mensais das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos. Em 2018, esta parcela corresponderia a 2,7%, supondo-se que o perfil de consumo não tenha mudado.

Assim, não obstante o aumento de preços entre 2016 e 2018, o botijão de gás continua a representar uma parcela modesta nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda. Todavia, este tem sido um tema extremamente sensível a todos os governos brasileiros, sem distinção de linha política, desde 1970, quando começou a difusão do consumo de GLP no país. Para lidar com esse problema imaginário, já foram usados diversos expedientes populistas, como tabelamentos de preços e subsídios irracionais que, na prática, beneficiaram prioritariamente os consumidores de alta renda.

Nos últimos anos, têm sido recorrentes as teses de que o enchimento fracionado de recipientes transportáveis e a comercialização de GLP em recipientes de outras marcas iriam reduzir os custos de distribuição e revenda, promovendo a queda de preços. Este trabalho discute os fundamentos econômicos dessas teses. A seção 2 apresenta, resumidamente, três instrumentos analíticos necessários para se entender o *modus operandi* do setor de GLP: [a] os atributos da marca que organizam o processo de competição; [b] a teoria de mercados contestáveis, que trata das peculiaridades inerentes às indústrias onde há economias de escala; [c] o conceito de trajetória natural, que indica a influência da história e da geografia econômica na evolução das estruturas industriais contemporâneas. Através destes conceitos, a seção 3 compara os custos e benefícios da configuração atual do setor de GLP com aqueles que adviriam de uma configuração alternativa, baseada na eliminação das marcas das distribuidoras como instrumento de competição. A seção 4 resume o argumento.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.

## 2. Marco teórico

Em qualquer mercado, a função da marca é organizar o processo de competição, identificando a origem dos bens e serviços ali ofertados. Na ausência de marcas, fornecedores anônimos competem exclusivamente via preços, sem qualquer preocupação com a qualidade do produto, posto que esforços de melhorar o atendimento ao consumidor não fortalecem a competitividade das firmas que realizaram aqueles esforços (Akerlof, 1970; Economides, 1988; Rashid, 1988).

Como apontou Aaker (1991), marca é um ativo estratégico a partir do qual as firmas constroem suas vantagens competitivas. Existem, atualmente, diversas metodologias para avaliar o valor da marca como instrumento de competição, que é mensurável através de três atributos principais: [a] lealdade dos consumidores; [b] notoriedade; [c] qualidade percebida (Soares Louro, 2000; Huang, 2015). Entretanto, o reconhecimento de sua importância como capital intangível é mais antigo, conforme atesta a Convenção de Paris de 1883, que instituiu a União da Propriedade Industrial. Desde então, a propriedade da marca tem sido protegida por tratados internacionais e legislações domésticas.

No Brasil, os direitos de propriedade industrial foram incorporados à Constituição de 1946, mantidos na reforma de 1988, e regulamentados através da Lei Nº 9279/96. O Art. 130 desta lei assegura ao titular da marca o direito de zelar por sua reputação e integridade material, enquanto que o Art. 189 define como criminosas as ações de terceiros que violam, ou procuram anular aquele direito.

Nenhuma firma tem o direito de impedir que seus concorrentes imitem suas estratégias de mercado, ou fabriquem produtos idênticos aos seus. A única proteção que a lei lhe confere é a de proibir a falsidade ideológica, isto é, que alguém se aproprie de sua identidade ou passe por seu representante legítimo (Chamberlin, 1962). Mas, esta norma é suficiente para garantir a eficácia da competição baseada na reputação de marcas, porque reduz custos de transação e amplia a transparência do mercado: *Eu não preciso investigar a qualidade o produto que estou em vias de comprar porque conheço a marca e confio nela. Por outro lado, esta confiança decorre da conduta da firma, ao sustentar seu padrão de desempenho ao longo do tempo, e de sua habilidade em manter a visibilidade de sua marca* (Landes e Posner, 2003).

Em mercados onde há economias de escala, o grau de concentração é naturalmente alto e não há espaço – por definição – para a presença de provedores anônimos. A competição entre marcas é, portanto, inevitável. Neste contexto, uma tentativa de abolir tal competição não seria apenas ilegal, mas geraria uma situação absurda, do ponto de vista da teoria econômica, como veremos a seguir.

## 2.1. Mercados contestáveis

Na década de 1980, os rumos da pesquisa teórica e empírica na área de economia industrial foram profundamente alterados pela teoria de mercados contestáveis, formulada por Baumol, Panzar e Willig (1982), que introduziu um novo paradigma para o estudo de indústrias onde competem firmas diversificadas e o de ritmo de progresso técnico é irregular. Esta teoria elege como tema central o estudo das conexões entre três ordens de fatores: a natureza dos métodos de produção disponíveis, a dimensão do mercado e a concorrência potencial. A partir das características da base tecnológica vigente, é possível identificar a configuração industrial que é eficiente para produzir o vetor de bens e serviços consistente com a dimensão do mercado em análise. Uma vez definida a configuração eficiente, vale dizer, o número e a distribuição de tamanhos de firmas, bem como suas respectivas pautas de produção e parcelas de mercado, o padrão de competição da indústria não dependerá apenas das firmas ali estabelecidas, posto que as estratégias a serem implementadas resultarão de cuidadosas avaliações quanto ao eventual poderio de concorrentes potenciais.

Um mercado é perfeitamente contestável quando não há custos afundados nem barreiras à entrada, no sentido proposto por Stigler (1968). Custos afundados são aquela parcela do capital que seria perdida se a firma sair do mercado antes de amortizar o investimento inicial. Segundo Stigler, existe liberdade de entrada quando os concorrentes potenciais têm os mesmos custos médios de longo prazo que as firmas incumbentes. Em outras palavras, não há segredos tecnológicos em mercados perfeitamente contestáveis, e as firmas que ali competem podem sair facilmente a qualquer momento.

A utilidade deste conceito não depende de sua relevância empírica. Como notou Baumol, na vida real a contestabilidade perfeita é tão rara quanto a concorrência perfeita, porém é mais geral do que esta: *“um mercado perfeitamente competitivo é necessariamente perfeitamente contestável, mas não vice-versa”* (Baumol, 1982, p. 4). Entretanto, a noção de contestabilidade não inclui os antigos pressupostos clássicos quanto a atonicidade do mercado, homogeneidade de produtos e independência entre os processos decisórios dos concorrentes; e tampouco sugere de que a eficiência na alocação de recursos seja uma função crescente do número de firmas existentes no mercado. Ao contrário, a teoria de mercados contestáveis não apenas aceita que os oligopólios e monopólios sejam as configurações mais frequentes no mundo contemporâneo, como demonstra que, na maioria dos casos estas estruturas sejam desejáveis do ponto de vista dos critérios de bem-estar.

Para que uma estrutura industrial seja eficiente é preciso que sua configuração seja factível e sustentável. A noção de factibilidade é trivial: significa que existem técnicas de produção com as quais é possível atender à demanda aos preços vigentes e de forma que nenhuma firma da indústria tenha prejuízo. A noção de sustentabilidade é mais restritiva: impõe

que os preços vigentes sejam tais que, se forem mantidos, nenhum competidor potencial poderá entrar no mercado e auferir lucros.

Segundo a teoria de mercados contestáveis, o estudo da estrutura industrial compreende, portanto, dois movimentos: primeiro identificamos a configuração ótima que é compatível com as funções de custo e os vetores de produção vigentes; depois examinamos o tipo de configuração que efetivamente tenderá a surgir do padrão de concorrência estabelecido na indústria. Nesta segunda etapa, um dos temas a serem tratados será – necessariamente – o papel da marca como instrumento de competição, posto que o conceito de sustentabilidade não depende da hipótese de atonicidade do mercado e, por conseguinte, afasta a possibilidade de que firmas anônimas entrem no mercado. De fato, sob a ótica desta teoria, a proposta de abolir a marca sequer poderia ser anunciada, porque implicaria em rejeitar a própria noção de contestabilidade.

## 2.2. Geografia e história

No mundo real, estruturas industriais eficientes não surgem instantaneamente, nem permanecem imutáveis ao longo do tempo. Como mostrou Paul Krugman (1991), em cada país, as configurações dos diferentes segmentos da economia resultam de combinações fortuitas entre eventos históricos e restrições impostas pela geografia econômica. Esta interação é mediada por três fatores: a magnitude das economias de escala vigentes em cada setor, custos de transporte, e a distribuição espacial da demanda. Se as economias de escala forem elevadas, e a infraestrutura de transportes permitir uma logística de baixo custo, as firmas irão preferir suprir o mercado nacional a partir de uma única localidade. Quando esta alternativa não for viável, a dispersão territorial dos pontos de abastecimento irá seguir a mesma lógica, que é a de maximizar a exploração das economias de escala e minimizar os custos de transporte.

Para estudar a evolução destas estruturas, Krugman usa o conceito de *trajetória natural* (*path dependence*), originalmente proposto por Paul David (1974), que pode ser enunciado formalmente como um processo estocástico  $\{X_{(t)}, t \in T\}$  onde cada evento  $X_{(t)}$  determina a distribuição de probabilidades de que no instante  $t + 1$  ocorra um evento na vizinhança de  $X_{(t)}$ . Em outras palavras, as estruturas industriais do mundo real costumam resultar de acidentes históricos que posteriormente irão gerar efeitos circulares, conferindo certa durabilidade à configuração original de cada indústria. A intensidade deste processo é uma função direta da magnitude das economias de escala, mas pode ser rompida em decorrência de inovações revolucionárias, ou de políticas públicas que alterem os custos de transporte ou os preços relativos da economia.



### 3. O padrão de competição vigente no setor de GLP

Em diversos ramos da economia brasileira, uma dificuldade frequente para se analisar o desempenho do mercado e suas condições de concorrência é a ausência de dados oficiais sobre alguns tópicos relevantes, como as parcelas de mercado das firmas líderes, os preços praticados, as estruturas de custos de produção e as estratégias de competição em vigor. Para contornar tal carência, o estudo desses mercados costuma ser baseado em indicadores indiretos, obtidos a partir de evidências parciais. Nestas condições, as conclusões da análise estarão sempre sujeitas a controvérsias relativas à veracidade do cenário descrito.

Este problema não existe no setor de GLP, graças à atuação persistente da ANP nos últimos 20 anos, visando promover a transparência desse mercado através da publicação – regular e tempestiva – de estatísticas minuciosas sobre as variáveis acima referidas. Com base nessas informações e no marco conceitual apresentado na seção anterior, é possível demonstrar quatro proposições fundamentais a respeito das condições de concorrência que vigoram neste setor:

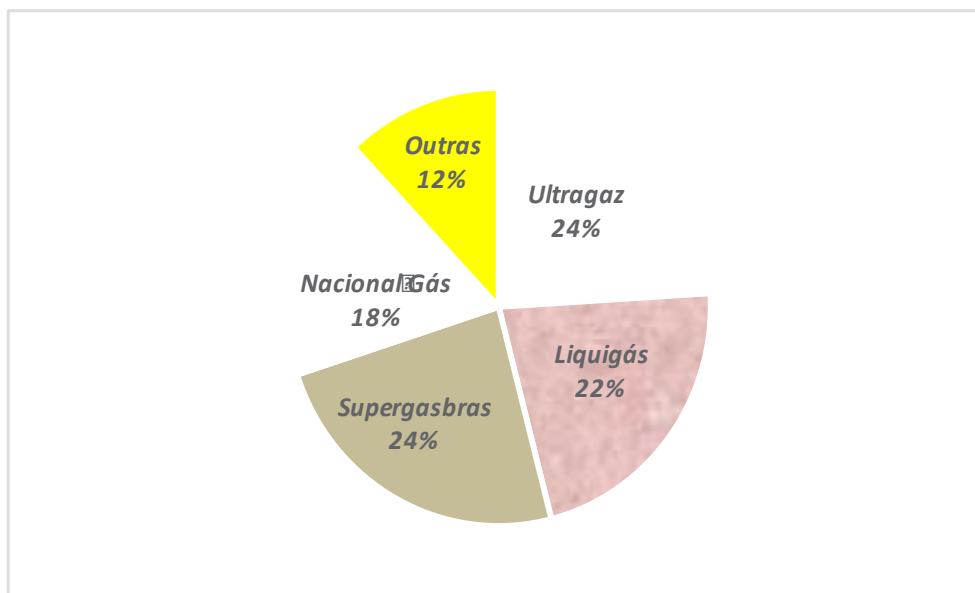
- i. *A atual configuração do segmento de distribuição de GLP foi gerada nas décadas de 1970 e 1980, sob os parâmetros definidos pela Resolução Nº 13, de 14.12.76, do antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP).*
- ii. *A estabilidade das parcelas de mercado das firmas líderes decorre das elevadas economias de escala inerentes à atividade de engarrafamento e à logística de distribuição.*
- iii. *A visibilidade da marca e a qualidade dos serviços prestados ao consumidor final são os instrumentos centrais do processo de competição entre as firmas distribuidoras.*
- iv. *Qualquer intervenção que ponha em risco a sobrevivência da marca poderá destruir o atual padrão de competição, sem oferecer condições para o advento de uma configuração alternativa viável para o setor de GLP.*

#### 3.1. Estrutura de mercado e geografia econômica

Os Gráficos 1 e 2 mostram que a estrutura do mercado nacional de GLP permaneceu quase inalterada entre 2006 e 2017, embora tenha ocorrido uma pequena redução no índice de concentração, que caiu de 87% para 85%, e uma expressiva mudança na hierarquia de posições entre as quatro principais distribuidoras. Ultragas e Liquegás mantiveram suas parcelas (24% e

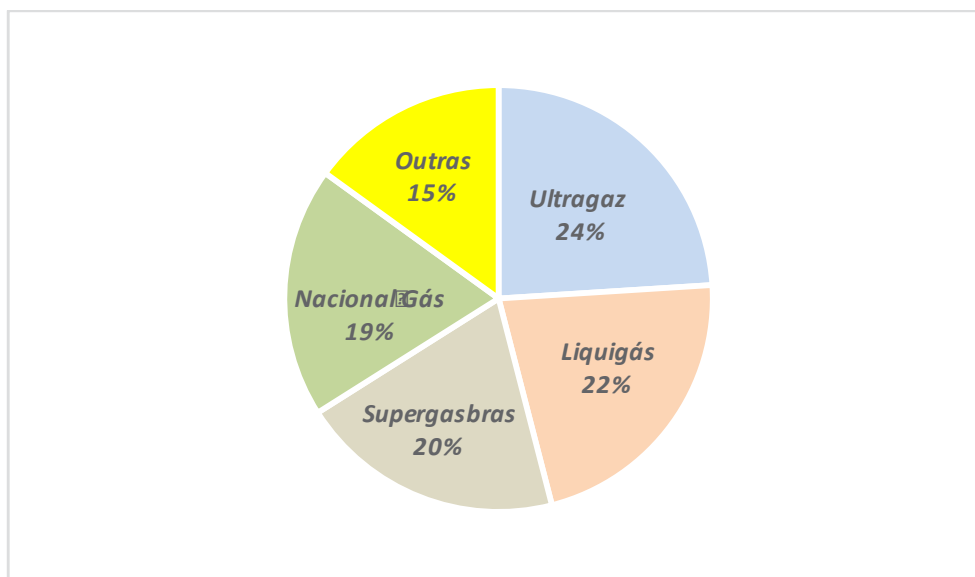
22%, respectivamente), enquanto que a Supergasbras perdeu 4% do mercado, abrindo espaço para o crescimento da Nacional Gás (18% para 19%) e das demais firmas menores (12% para 15%).

**Gráfico 1**  
**Estrutura do Mercado Nacional de GLP em 2006**



Fonte: ANP

**Gráfico 2**  
**Estrutura do Mercado Nacional de GLP em 2017**



Fonte: ANP

Entretanto, a competição entre as distribuidoras de GLP ocorre, de fato, no âmbito estadual. O Gráfico 3 descreve as parcelas de mercado das quatro principais firmas nos 11 maiores estados da Federação, que corresponderam a 82% do mercado nacional em 2017, e registra um perfil bem mais heterogêneo do que aquele indicado nos dois primeiros gráficos. Quatro aspectos desse perfil merecem destaque. O primeiro é o de que a Ultragas, líder no plano nacional, ocupa esta posição em apenas dois estados: Bahia e São Paulo.

O segundo aspecto diz respeito às vocações regionais das outras três principais firmas. A Liquigás mantém a liderança em Goiás e nos estados da região sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). A Nacional Gás ocupa parcelas expressivas nos 11 estados, mas seus melhores desempenhos se concentram nas regiões norte e nordeste: Pará, Ceará e Pernambuco. E a Supergasbras, cuja atuação em âmbito nacional também é significativa, é líder de mercado em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

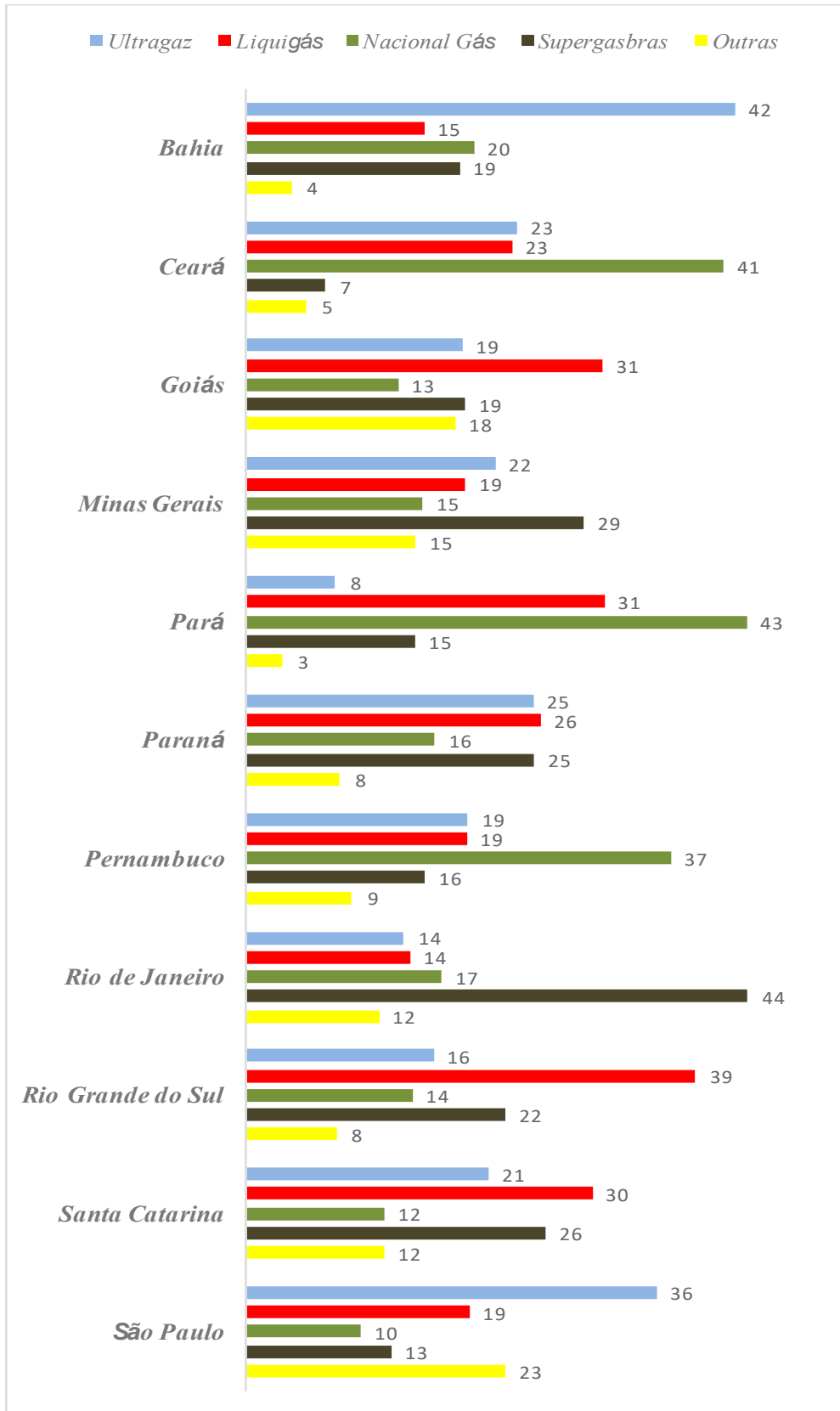
O terceiro aspecto é o de que, em cinco estados, a parcela de mercado da firma líder é próxima ou superior a 40%: Bahia, Ceará, Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Porém, nesses estados, tal como no resto do país, a firma líder sempre enfrenta a rivalidade de outras distribuidoras.

O quarto aspecto é o de que o desempenho regional das distribuidoras deriva de três fatores principais: *[i]* a localização e o tamanho das bases de engarrafamento e distribuição; *[ii]* a visibilidade da marca em cada região; *[iii]* a eficiência da logística de transporte.

O Gráfico 4 mostra as dimensões das bases de distribuição das quatro firmas líderes nos 11 estados em análise. Comparando-se os formatos dos Gráficos 3 e 4, não se nota – à primeira vista – um vínculo forte entre tamanho da base e liderança de cada distribuidora nos diferentes estados. Contudo, quando calculamos a correlação entre a hierarquia das posições de mercado e os tamanhos relativos das bases de distribuição, obtemos um coeficiente de 0,73. Este resultado indica que as economias de escala das unidades de engarrafamento constituem a principal fonte do bom desempenho de uma distribuidora. Mas, como a correlação não é perfeita, torna-se necessário identificar as demais variáveis geradoras de competitividade.

O Gráfico 5 fornece dados complementares nesta direção, ao listar os principais itens da estrutura de custos do setor de distribuição de GLP. Por um lado, as elevadas parcelas relativas a frete e serviços de terceiros, que correspondem a 37% dos custos totais, comprovam a importância estratégica da logística de transporte neste setor. Por outro lado, a parcela de gastos com publicidade (4%) – que incluem despesas de comunicação, mídia e padronização da rede de distribuidores – não é modesta para um setor que oferece um bem homogêneo. Ela representa o esforço realizado pelas distribuidoras para manter a visibilidade de suas marcas.

**Gráfico 3**  
**Parcelas de Mercado das Distribuidoras de GLP em 2017**

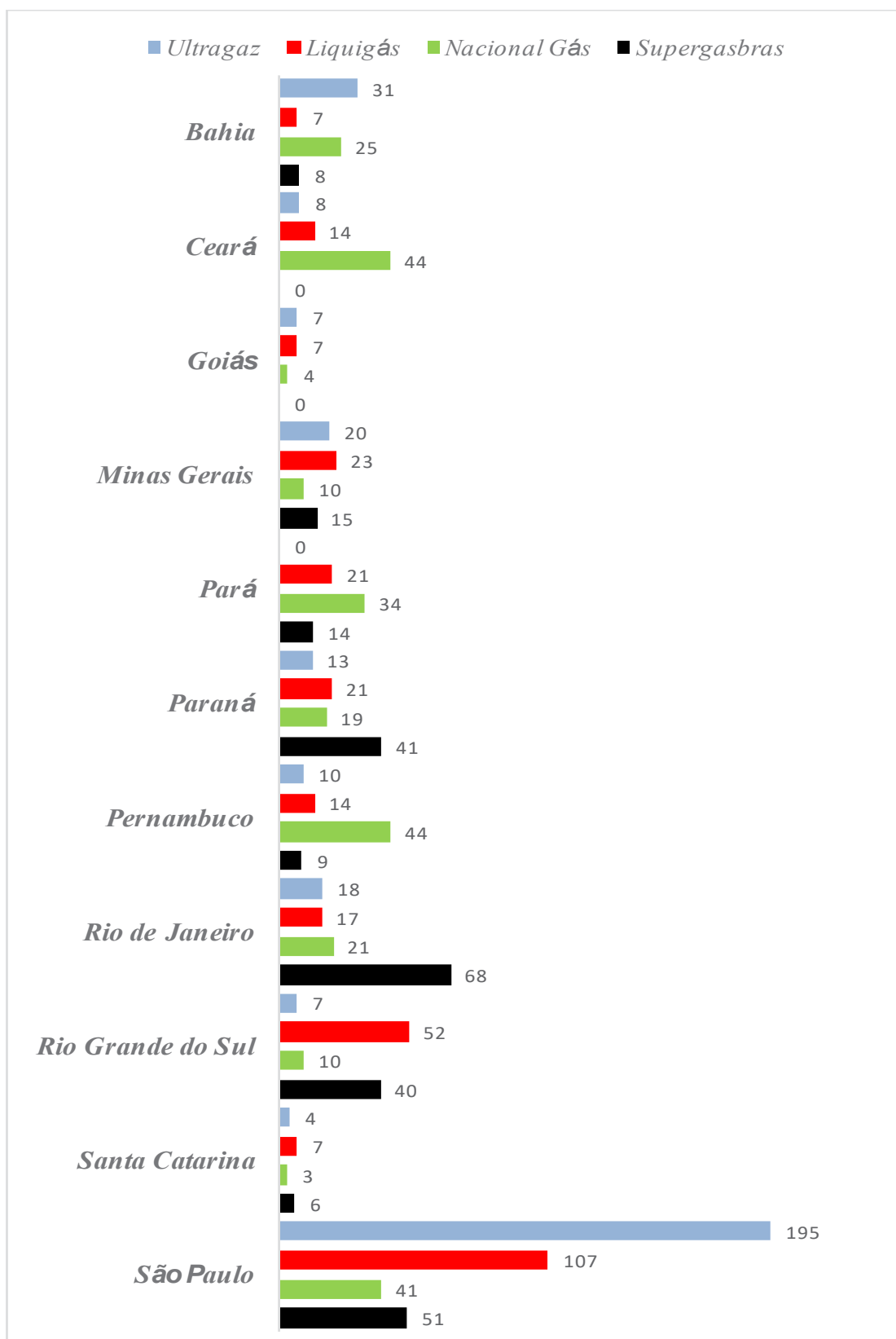


Fonte: ANP



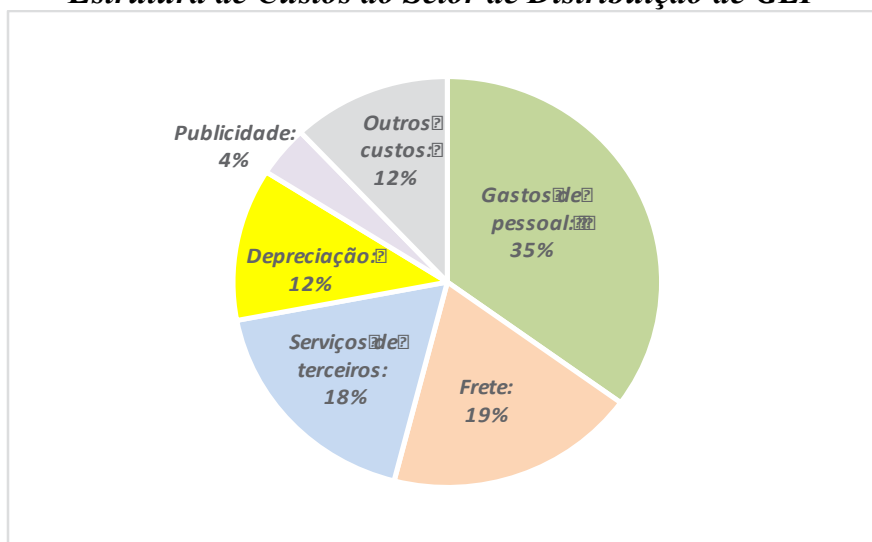
**Gráfico 4**  
**Dimensões das Bases de Distribuição de GLP**

Unidade: 100 m<sup>3</sup>



Fonte: ANP

**Gráfico 5**  
**Estrutura de Custos do Setor de Distribuição de GLP**



Fonte: Sindigás

Como vimos na seção 2.2, em indústrias onde economias de escala são significativas, a distribuição das unidades produtivas no território nacional costuma decorrer de algum evento histórico gerador de sua configuração original, que irá permanecer relativamente inalterada ao longo do tempo, a menos que ocorra uma revolução tecnológica. No caso do setor de GLP, o evento histórico foi a Resolução N<sup>o</sup> 13/76, que conferiu ao CNP o papel de centralizar o então chamado “*Sistema de Distribuição de GLP*”, com poderes para planejar, coordenar e controlar as atividades do setor.

No âmbito daquele complexo e autoritário marco regulador, quatro atribuições do CNP foram fundamentais durante o período de constituição das empresas distribuidoras:

- i. *Definir o número desejável de empresas distribuidoras em operação no país, bem como sua localização, volumes processados e rotinas contábeis.*
- ii. *Aprovar antecipadamente os planos anuais de operação das distribuidoras.*
- iii. *Fiscalizar, em bases trimestrais, o comportamento dos custos, as quantidades de GLP recebidas das refinarias da Petrobras, as transferências efetuadas aos revendedores, as perdas no processo e os estoques disponíveis nas distribuidoras.*
- iv. *Expedir normas técnicas sobre as condições de fabricação e os requisitos de segurança para os equipamentos de armazenagem, manuseio e transporte de GLP.*

Após a extinção do CNP em 1990, modelo implantado pela Resolução Nº 13/76 foi submetido a uma longa série de reformas graduais que duraria 15 anos, tendo sido encerrada em maio de 2005 com a Resolução Nº 15 da ANP. Desde então, a regulação do setor de GLP tem sido baseada em normas simples, cujo foco se concentra na segurança das condições de manuseio e transporte do produto, num ambiente de livre competição entre as firmas que ali operam.

Não obstante as diferenças radicais entre os princípios que orientam o atual modelo de regulação e aquele que vigorou no século passado, um traço comum entre eles foi o de ter permitido que as economias de escala inerentes à atividade de engarrafamento e à logística de distribuição fossem exploradas adequadamente. Assim, aqueles critérios de conduta que o CNP tentava impor burocraticamente às distribuidoras – como, por exemplo, as normas de segurança e a preocupação com a eficiência operacional – são praticados espontaneamente nos dias atuais, porque fazem parte do padrão de competição vigente. Além disso, como as decisões do CNP quanto ao número e a localização das empresas autorizadas a operar o sistema de distribuição foram baseadas em critérios racionais, a configuração surgida naquele período foi duradora, conforme previsto pela teoria econômica.

A prova de que a configuração vigente é sustentável – nos termos da teoria de mercados contestáveis – pode ser feita através de um rápido exame contrafactual. Dado que o atual marco regulatório não impõe barreiras institucionais à entrada, se houvesse alguma oportunidade de lucro que não tivesse sido explorada pelas firmas incumbentes, novos concorrentes já teriam entrado no mercado. Da mesma forma, se as economias de escala não fossem elevadas, o setor teria apresentado uma tendência à desconcentração, em decorrência do bom desempenho das firmas de pequeno e médio porte. Por fim, se a gestão eficiente da logística de distribuição não fosse um instrumento de competição relevante, as firmas líderes tenderiam a ser locais ou regionais.

### **3.2. Os processos de destroca e requalificação de botijões**

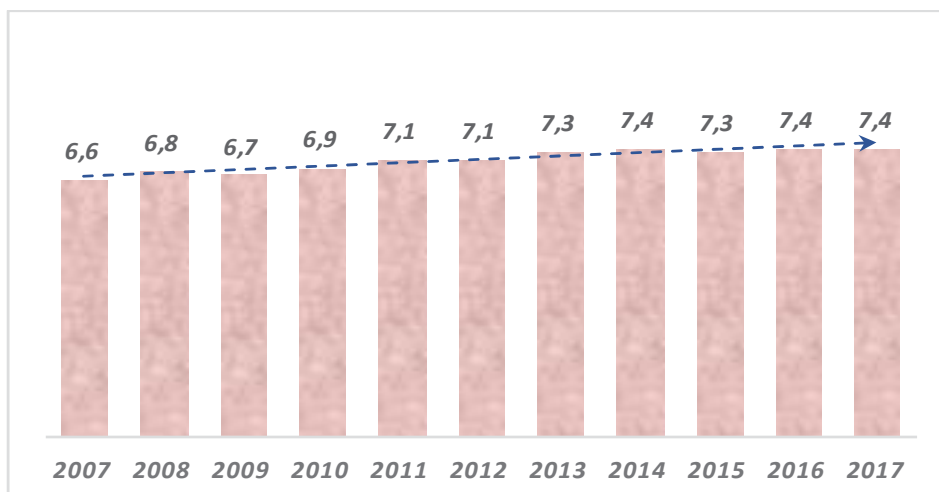
Em 2017, foram comercializados 396 milhões de botijões de gás nos 5.570 municípios brasileiros. Como uma parcela dos consumidores mudou de fornecedor ao longo do ano, e as distribuidoras só podem envasilhar recipientes de terceiros quando autorizadas pelo detentor da marca, gerou-se a necessidade de que 126 milhões de botijões fossem destrocados no ano passado. Deste total, 78 milhões foram processados através dos nove centros de destroca existentes em seis estados da Federação e no Distrito Federal, e 48 milhões diretamente entre as distribuidoras.

Os centros de destroca são operados por firmas independentes que têm cobrado, nos últimos anos, R\$ 0,40 no momento em que entregam o botijão ao seu proprietário. Por outro lado, o custo médio do frete relativo à destroca direta entre distribuidoras tem sido de R\$ 1,20, segundo dados do Sindigás. Assim, o custo total destas transações foi de R\$ 89 milhões em 2017 [(R\$ 0,40 x 78 milhões) + (R\$ 1,20 x 48 milhões)], que corresponderam a 0,2% do consumo nacional aparente de GLP nesse ano (R\$ 38 bilhões). Apesar deste montante irrisório, difundiu-se, no passado recente, a crença de que seria necessário evitar o “passeio” de botijões vazios pelo território nacional, a fim de reduzir os custos de distribuição e aumentar a eficiência deste mercado. Como veremos a seguir, as soluções que têm sido aventadas para corrigir o suposto “problema” trariam consequências desastrosas para o país.

Para elucidar este debate, é útil examinar alguns aspectos adicionais do processo de destroca (Gráficos 6 e 7), bem como papel cumprido pela rotina de requalificação de botijões (Gráficos 8 e 9). Como registra o Gráfico 6, o consumo aparente de GLP cresceu pouco nos últimos dez anos, tendo passado de 6,6 milhões de toneladas em 2007 para 7,4 milhões em 2017. Entretanto, a série histórica de destroca de botijões, que havia sido estacionária entre 2001 e 2010, oscilando num patamar médio de 97,3 milhões de botijões por ano, tornou-se crescente nesta década (Gráfico 7).

**Gráfico 6**  
**Consumo Aparente de GLP no Brasil**

Unidade: Milhões de toneladas



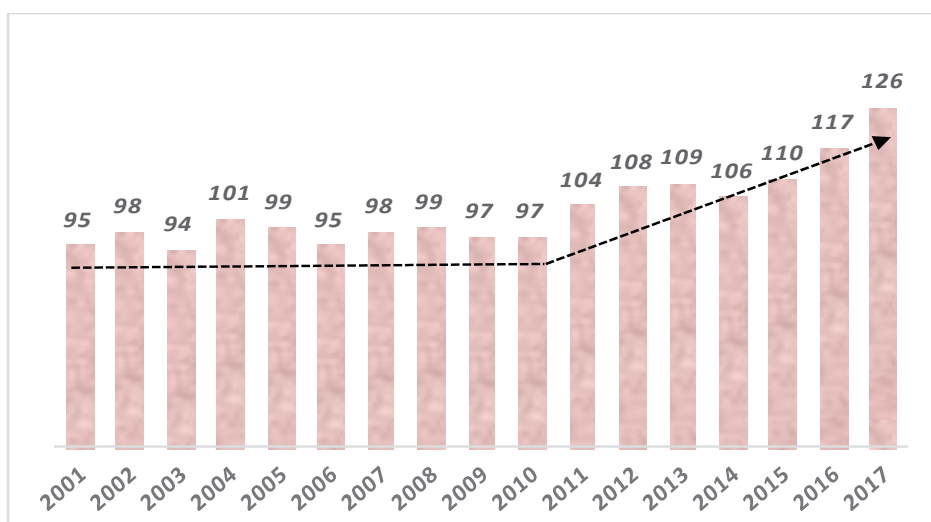
Fonte: ANP



A comparação entre os Gráficos 6 e 7 permite reiterar a importância da marca como instrumento de competição no setor de GLP. O crescimento do volume de destrocas durante um período de relativa estagnação do consumo nacional indica que a rivalidade entre as firmas se tornou mais intensa, mas não afetou a estrutura do mercado (ver Gráficos 1 e 2). Ou seja: as firmas líderes mantiveram seus respectivos níveis de competitividade, e o grau de satisfação dos consumidores continuou alto. De fato, em 2107, quando o volume de destrocas atingiu o maior nível da série histórica (126 milhões), 270 milhões de botijões foram devolvidos diretamente às distribuidoras por consumidores que não mudaram de fornecedor. Isto implica um grau de fidelidade à marca da ordem de 70%.

**Gráfico 7**  
**Série Histórica de Destroca de Botijões**

Unidade: Milhões



Fonte: ANP

Num mercado de um bem homogêneo, onde o consumidor insatisfeito com seu provedor usual pode mudar de marca sem qualquer custo (basta ligar para outro revendedor), o grau de fidelidade à marca no setor de GLP é excepcionalmente elevado. A única explicação plausível para este fenômeno reside nos esforços realizados continuamente pelas distribuidoras visando preservar a reputação de suas marcas. Tais esforços vão além de gastos em publicidade, e compreendem um amplo conjunto de providências focadas na qualidade dos serviços prestados ao consumidor, sobretudo nos aspectos relativos aos riscos de acidentes.

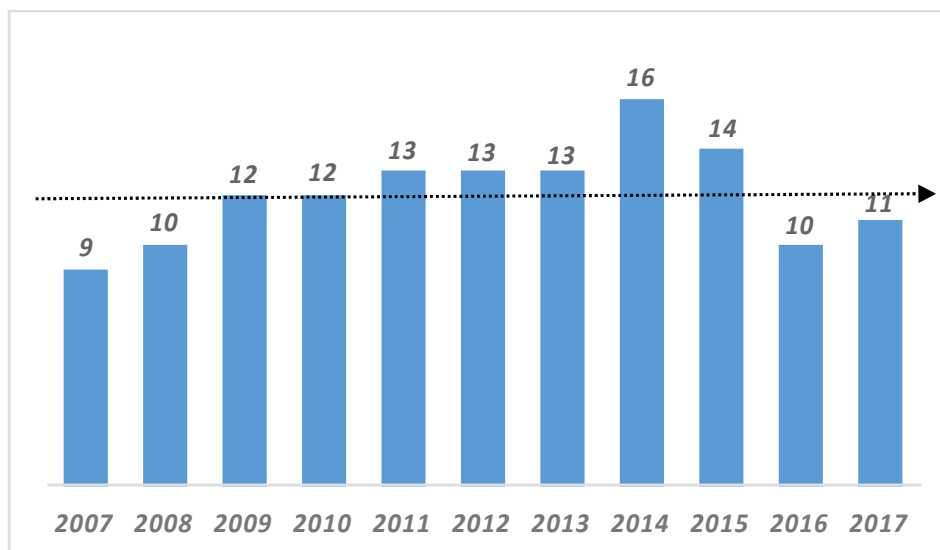
Além da obediência às normas técnicas quanto ao manuseio, transporte e instalação de botijões nas residências familiares, uma das rotinas fundamentais para manter os atuais níveis de segurança verificados no consumo de GLP no Brasil é a requalificação periódica de botijões. Este procedimento – que é realizado nas 38 oficinas requalificadoras localizadas em 13 estados

da Federação – consiste numa sequência de operações que incluem lavagem interna, jateamento abrasivo, teste hidrostático, pesagem, soldagem da plaqueta de tara, repesagem, pintura, aplicação de válvula e teste de estanqueidade. O custo médio unitário deste serviço é de R\$ 20. A vida útil de um botijão é de 45 anos, a primeira requalificação deve ser feita após 15 anos de uso, as demais a cada 10 anos e, na última, o botijão é inutilizado.

Como indica o Gráfico 8, nos dez últimos anos foram requalificados e inutilizados, em média, 12 milhões de botijões por ano. Em 2017, o custo total desta operação foi de R\$ 220 milhões, e sua contrapartida de benefícios gerados à sociedade está refletida no Gráfico 9, que registra o número de acidentes ocorridos no Brasil com botijões de gás em anos selecionados da presente década. Esta estatística é compilada pelo Sindigás a partir de levantamentos feitos pelas distribuidoras com base na metodologia conhecida como *Seis Sigma*, que foi introduzida pela Motorola na década de 1980, visando estabelecer um sistema estatístico de controle de qualidade de processos de produção. Atualmente, este método é usado nos mais diversos ramos de atividade, em virtude da confiabilidade das informações geradas a partir dele. Assim, diante dos dados apontados no Gráfico 9, pode-se afirmar que a atual taxa de acidentes com botijões de gás no Brasil é estatisticamente nula.

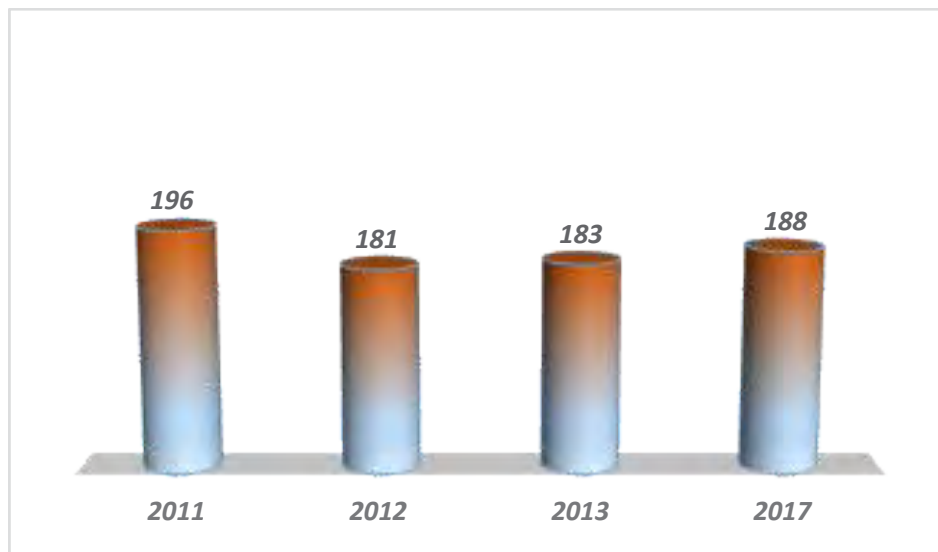
**Gráfico 8**  
**Total de Botijões Requalificados e Inutilizados**

Unidade: Milhões



Fonte: ANP

**Gráfico 9**  
**Brasil: Número de Acidentes com Botijões de Gás**



Fonte: Sindigás

Em síntese, as rotinas de destroca e requalificação de botijões são componentes centrais do processo de competição no mercado brasileiro de GLP. Sem a destroca, a visibilidade da marca perderia sua relevância nas estratégias de mercado das distribuidoras. Com a decadência da marca, as distribuidoras deixariam de ser o principal agente interessado em manter a rotina de requalificação, posto que, neste novo ambiente, ela poderia envasilhar botijões de qualquer marca. Assim, caberia apenas à ANP a função de verificar as condições de uso dos 116 milhões de botijões em circulação no país, tarefa que é inexecutável sem a colaboração das distribuidoras. Além disso, métodos de controle de qualidade – como o *Seis Sigma*, por exemplo – se tornariam supérfluos, porque não teriam qualquer impacto nos índices de segurança dos sistemas de distribuição e revenda de GLP.

No jargão da teoria de mercados contestáveis, a configuração atual do setor de GLP – descrita na seção 3.1. – é sustentável porque está associada a um padrão de competição centrado na reputação dos fornecedores de um produto homogêneo cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra. A eliminação do papel da marca neste mercado tornaria inviável essa configuração, gerando danos imediatos ao consumidor final e à segurança pública. Contudo, é importante lembrar que, como vimos anteriormente, a configuração atual decorre de duas características do mercado brasileiro: sua evolução histórica e as peculiaridades de sua geografia econômica. Em nenhum outro país do mundo recipientes transportáveis de GLP são entregues – de porta em porta – em 60 milhões de domicílios dispersos num território de 8,5 milhões de Km<sup>2</sup>, com uma infraestrutura de transportes precária em todos os seus elos e modais (gasodutos, ferrovias, rodovias, hidrovias, cabotagem e serviços portuários).

### 3.3. O padrão de competição alternativo

Diante da magnitude dos impactos potenciais acima apontados, cabe examiná-los em maior detalhe, à luz da evidência histórica internacional sobre o funcionamento dos mercados onde não há marcas, e da literatura teórica mencionada na seção 2. Com base nestas referências, é possível afirmar que o enchimento fracionado de recipientes transportáveis e a venda de botijões de outras marcas provocariam, pelo menos, cinco tipos de efeitos:

- i. **Eliminação da rotina de destroca.** Este efeito seria imediato, e significaria uma economia de R\$ 89 milhões, em valores de 2017, permitindo uma redução de R\$ 0,22 no preço final do P-13, considerando-se que foram vendidos 396 milhões de botijões naquele ano.*
- ii. **Eliminação da rotina de requalificação.** Como demonstrou Akerlof (1970), quando a marca é abolida, o mercado de bens passa a funcionar como um mercado de moedas, onde vigora a Lei de Gresham (a moeda má expulsa a moeda boa do mercado). No caso do mercado de GLP, sem a destroca de botijões, a rotina de requalificação perderia sentido, porque, do ponto de vista da distribuidora, não seria racional investir na preservação de um bem que teria se tornado público. Ao contrário do anterior, esse efeito seria gradual, e quando fosse concluído teria gerado uma economia adicional de R\$ 220 milhões (sempre a preços de 2017), e uma queda de R\$ 0,56 no preço final do P-13. Assim, em conjunto, esses dois ganhos iniciais seriam de R\$ 0,78 por botijão.*
- iii. **Redução da vida útil do botijão.** Sem a requalificação periódica, os botijões seriam descartados, em princípio, após 15 anos de uso, supondo-se que todos os agentes do mercado sejam honestos. Sob esta hipótese, a partir do momento em que a rotina de requalificação tivesse sido abolida, as compras anuais de botijões novos seriam triplicadas, gerando um gasto adicional agregado de R\$ 676 milhões (preços de 2017) que provocaria um acréscimo de R\$ 1,70 no preço final do P-13.<sup>2</sup> Este impacto anularia os ganhos computados acima, e o saldo líquido seria uma alta de preços de R\$ 0,98.*

---

<sup>2</sup> Nos últimos dez anos, foram adquiridos, em média, 2,6 milhões de botijões novos por ano, cujo preço em 2017 foi de R\$ 130. Com a queda da vida útil de 45 para 15 anos, a demanda anual por botijões novos subiria para 7,8 milhões. Portanto, a despesa agregada sofreria um aumento de R\$ 676 milhões (R\$ 130 x 5,2 milhões), ou seja, R\$ 1,70 por botijão vendido ao consumidor final (R\$ 676 milhões/396 milhões).



*Porém, outro ponto importante levantado por Akerlof (1970) é o de que quem mais prospera em mercados sem marcas são os fornecedores desonestos, que oferecem produtos adulterados a preços reduzidos. Logo, é previsível, sobretudo nas regiões mais remotas e mais pobres do país, que determinados agentes continuem a envasilhar botijões com mais de 15 anos de uso. Desta maneira, a elevação inicial do preço do P-13, ainda que irrisória, não seria durável.*

- iv. **Queda gradual de preços e da qualidade dos serviços prestados.** As ideias de Akerlof foram testadas por Rashid (1988) através de uma pesquisa histórica que incluiu exemplos selecionados em vários países ao longo dos últimos séculos. Alguns dos casos escolhidos foram os da indústria inglesa do algodão na fase anterior à Revolução Industrial, a produção de seda na China no século XIX e a de leite em três países (Dinamarca, Índia e Estados Unidos). Em todos esses mercados, vigorava a Lei de Gresham, e o fornecedor típico era desonesto. Não há razão para supor que, no caso do GLP, a eliminação da marca iria produzir resultados distintos.*
- v. **Queda do grau de concentração.** Diante de novas condições de concorrência, as firmas líderes do setor de distribuição iriam ajustar suas condutas, eliminando os investimentos em reputação e procurando manter suas posições exclusivamente através de ganhos de escala. Mas, a eficácia dessa estratégia seria declinante a longo prazo, dado o ambiente de preços artificialmente baixos. Assim, além da degradação da qualidade dos serviços, a evolução do setor de GLP seria marcada por uma gradual decadência das firmas líderes.*

### **3.4. Contrastes do mercado brasileiro em relação a outros países**

Em diversas economias onde o setor de GLP também desempenha papéis importantes – como Austrália, Canadá e Estados Unidos, por exemplo – sua configuração é muito distinta da brasileira, devido a cinco fatores principais: [i] perfil setorial do consumo; [ii] infraestrutura de transportes; [iii] natureza dos instrumentos de competição à disposição das firmas; [iv] papel das atividades de comércio exterior no modus operandi deste setor; [v] sistema tributário.

Enquanto no Brasil o consumo residencial representa 80% do mercado nacional de GLP, naqueles países, esta parcela oscila entre 9% no Canadá, 20% na Austrália e 38% nos Estados Unidos. Além disso, a modalidade típica de distribuição é a granel. A demanda por botijões de gás é sazonal, e denominada de recreativa. Concentra-se nos meses de verão, para atender a um hábito tradicional nesses países, que é o de reunir os amigos no fim de semana em torno de uma

churrasqueira. Nesta época do ano, os supermercados são abastecidos com botijões de marcas diversas, com tamanhos que costumam variar entre 2 kg e 13kg. No ato da compra, o cidadão leva seu botijão vazio (que, muitas vezes, foi consumido nos churrascos do verão anterior) e troca por um novo. Por outro lado, ao realizar a entrega no supermercado, cada distribuidora recolhe seus botijões vazios. Assim, o problema da destroca não existe nestes países.

Outra diferença fundamental diz respeito à infraestrutura logística. Naqueles países, o transporte de longa distância é realizado por gasodutos e ferrovias. Transporte rodoviário só é usado para pequenas e médias distâncias. Além disso, o sistema portuário – cuja gestão segue as melhores práticas internacionais – minimiza os custos das operações de comércio exterior. Com esta infraestrutura, a localização das bases de distribuição de GLP deixa de ser um fator relevante para explicar o desempenho regional das firmas que atuam neste ramo, ao contrário do que ocorre no Brasil, como vimos na seção 3.1. Logo, a configuração do mercado torna-se mais flexível e o grau de concentração tende a cair, em virtude da pressão competitiva de distribuidoras locais que conseguem importar ou adquirir GLP em qualquer região do país, com custos moderados de transporte.

Nas últimas décadas o desempenho do setor de GLP na Austrália, Canadá e Estados Unidos tem sido afetado por diversas inovações tecnológicas que ampliaram as possibilidades de uso desta fonte de energia em quase todos os ramos daquelas economias: agronegócio, mineração, indústria de transformação, transportes, comércio e serviços em geral. Com esta diversificação, as estratégias de competição das distribuidoras passaram a ser focadas no desenvolvimento de portfólios de serviços especializados e ajustados às necessidades dos clientes em cada área de atividade. Outra consequência foi a de permitir que algumas firmas se limitassem à exploração de certos nichos do mercado.

Nos Estados Unidos, que é, neste momento, o maior exportador mundial de GLP, algumas firmas praticamente não atuam no mercado doméstico, porque suas prioridades estão voltadas à manutenção de vínculos de fidelidade com clientes em outros países. Na Austrália, onde o governo estimula o uso de GLP no setor de transportes, há uma rede de 3.600 postos de abastecimento dispersos no país, para atender uma frota da ordem de 500 mil veículos. No Canadá e nos Estados Unidos, certas distribuidoras atuam em parceria com escritórios de arquitetura no desenho dos sistemas de aquecimento de novas residências, ou reformas de prédios antigos, incluindo os cômodos da área social, fogões, banheiros, saunas e piscinas. No Canadá, devido ao formato do seu território e sua integração com a economia americana, as distribuidoras próximas à costa oeste são grandes exportadoras para os Estados Unidos, enquanto que as da costa leste complementam seus estoques com importações do país vizinho.

Por fim, e não menos importante, no Brasil, quatro tipos de tributos incidem sobre a distribuição de GLP: CIDE, PIS, COFINS e ICMS, sendo que este último obedece a regras

distintas nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal. Este complexo sistema resulta numa carga tributária de 55% do preço final do botijão de gás. Nos países acima referidos, há apenas um imposto sobre valor adicionado, que varia entre 10% e 18% do preço final.

Além das mazelas da infraestrutura de transportes e do sistema tributário caótico, três obstáculos adicionais impedem que o padrão de competição vigente no mercado brasileiro de GLP evolua na direção daquele descrito nos parágrafos anteriores: [i] o monopólio da Petrobras no abastecimento primário deste produto; [ii] o sistema de diferenciação de preços segundo a embalagem oferecida ao consumidor final, que tem sido praticado pela Petrobras desde 2003; [iii] a proibição de que o GLP seja usado como combustível de motores e caldeiras, bem como no aquecimento de saunas e piscinas (Tavares, 2017). Estes obstáculos já foram debatidos em inúmeros eventos públicos promovidos pela ANP e o Sindigás, mas, a despeito do consenso existente sobre a necessidade de remove-los, as providências cabíveis não foram adotadas até o presente, devido a restrições de natureza política e institucional, ou simples inércia burocrática.

#### 4. Conclusão

Em síntese, os argumentos aqui apresentados mostram que a proposta de abolir a marca no setor de GLP é irracional do ponto de vista da teoria econômica, afronta a lei de propriedade industrial, e está baseada numa visão superficial sobre o modus operandi deste setor. De fato, a despeito dos padrões de eficiência assegurados pela configuração atual, sobretudo quanto às normas de segurança e aos níveis de fidelidade dos consumidores, o mercado brasileiro de GLP corresponde, neste momento, a cerca da metade de sua dimensão potencial, em virtude das distorções comentadas na seção 3.3, que poderiam ser corrigidas através de medidas de curto, médio e longo prazo (Tavares, 2017).

A curto prazo, uma providência que produziria resultados imediatos seria a revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16, que tratam, respectivamente, da diferenciação dos preços de GLP segundo a embalagem oferecida ao consumidor final, e das proibições ao uso deste produto em determinados ramos de atividades. Estas normas não existem no resto do mundo, e sua única função é manter o monopólio da Petrobras na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Sua abolição abriria espaço para uma transformação gradual do perfil setorial de consumo de GLP no Brasil, ao permitir que o setor privado explore nichos de mercado similares àqueles existentes em outros países há longa data.

A médio prazo, os preços domésticos de GLP poderiam cair significativamente através de duas reformas. A primeira seria substituir o atual sistema tributário por um imposto único sobre valor adicionado. Os benefícios desta mudança são conhecidos e dispensam comentários:

redução da carga fiscal e dos custos administrativos das empresas. A segunda reforma seria a dos portos, que reduziria custos de importação e de cabotagem, e ofereceria ao setor privado melhores condições para competir com a Petrobras no abastecimento primário de GLP.

A longo prazo, investimentos em infraestrutura poderão mudar os meios de transporte de GLP a granel, e eventualmente reduzir o papel do botijão no atendimento ao consumidor final. Enfim, são diversas – e bem amadurecidas – as providências cabíveis para aumentar a eficiência do mercado de GLP no Brasil, mas nenhuma delas inclui a abolição da marca como instrumento de competição.

## Referências

- Aaker, D. 1991. **Managing Brand Equity**, Free Press, New York.
- Akerlof, G. 1970. “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, pp. 488-500.
- Baumol, W. 1982. “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”, **American Economic Review**, Vol. 72, no. 1, pp. 1-15.
- Baumol, W., J. Panzar e R. Willig. 1982. **Contestable Markets and the Theory of Industry Structure**, Harcourt Brace, New York.
- Chamberlin, E. 1962. “Some Arguments in Favor of Trade-mark Infringement and Unfair Trading”, **The Theory of Monopolistic Competition**, 8a Edição, Apêndice E, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- David, P. 1974. **Technical Change, Innovation and Economic Growth**, Cambridge University Press.
- Economides, N. 1988. “The Economics of Trademarks”, **Trademark Reporter**, Vol. 78, pp. 523-539.
- Huang, J. 2015. “A Review of Brand Valuation Method”, **Journal of Service Science and Management**, 8, pp. 71-76.
- Krugman, P. 1991. **Geography and Trade**, The MIT Press.
- Landes, W., e R. Posner. 2003. **The Economic Structure of Intellectual Property Law**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rashid, S. 1988. “Quality in Contestable Markets: A Historical Problem?”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 103, No. 1.
- Soares Louro, M. J. 2000. “Modelos de Avaliação de Marca”, **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 2, pp 26-37.
- Tavares, J. 2017. “Análise de Impacto Regulatório das Restrições ao Uso de GLP”, **Ecostrat Consultores**, (<http://www.ecostrat.net/files/AIRdasRestricoesAoUsoDeGLP.pdf>).



2017

---

# Análise de impacto regulatório das restrições ao uso de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

## 1. Introdução

As proibições ao uso de gás liquefeito de petróleo (GLP) em certos ramos de atividades sempre existiram no Brasil, embora só tenham sido explicitadas pela primeira vez em 1990, através do Art. 12 da Portaria nº 843 do antigo Ministério da Infraestrutura (MINFRA).<sup>1</sup> A lista atual, enunciada no Art. 33 da Resolução nº 49/16 da Agência Nacional do Petróleo (ANP), inclui: motores de qualquer espécie (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas. Além disso, há inúmeras aplicações potenciais que, embora permitidas, não são exploradas adequadamente no país. Os exemplos mais relevantes incluem: o agronegócio (aquecimento de ambientes na avicultura, estufas de plantas e frutas, secagem de grãos, queima de pragas, beneficiamento de algodão, etc.), produção de vidro, papel, asfalto, incineradores de lixo, etc.

Tais restrições – tanto as explícitas quanto as implícitas – decorrem de uma preocupação permanente do governo brasileiro desde a década de 1970, que tem sido a de manter a modicidade do preço do botijão de gás de 13 kg (P-13), em virtude do seu suposto impacto nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda. Para perseguir este objetivo, foram adotados, no século passado, controles variados que resultavam em subsídios ao consumo de P-13. Desde 2003, o método usado tem sido a diferenciação de preços segundo a embalagem final do GLP, que é administrada através do sistema de cotas mantido pela Petrobras na venda do produto às distribuidoras, descrito no Art. 22 da Resolução nº 49/16.

Este trabalho discute a racionalidade das normas contidas nos Art. 22 e 33 da Resolução nº 49/16 à luz dos instrumentos usuais na literatura sobre análise de impacto regulatório (AIR), e comenta as perspectivas do desenvolvimento do setor de GLP no futuro próximo. A seção 2 apresenta o marco conceitual, destacando algumas questões clássicas da AIR e sua adequação ao presente caso. A seção 3 indica as falhas do sistema de subsídios ao consumo de GLP e os aspectos socialmente perversos nele contidos. A seção 4 mostra que o regime de diferenciação de preços tem dois efeitos contraditórios: por um lado, fortalece o monopólio da Petrobras na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem; por outro, gera um caso raro de preços predatórios, onde o principal prejudicado é a firma que conduz a estratégia. A seção 5 avalia a dimensão do mercado potencial de GLP no Brasil após uma eventual abolição dos Art.

---

<sup>1</sup> Até 1990, os controles diretos do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) sobre as atividades de distribuição e revenda de GLP dispensavam este tipo de norma.

no setor de GLP neste novo contexto, que necessitaria ir além do monitoramento de práticas de cartelização, e coibir também o abuso de posição dominante. A seção 7 analisa as deficiências na gestão dos portos brasileiros e seu impacto sobre as condições de concorrência no setor de GLP. Por fim, a seção 8 resume as conclusões do trabalho.

## 2. Marco Conceitual

Análises de impacto regulatório tornaram-se práticas rotineiras em diversos países na década de 1980 (OECD, 1997). Sua função é assegurar que os benefícios de uma intervenção do Estado na economia justifiquem o seu custo, e que a opção adotada maximize os benefícios e minimize os custos. Os instrumentos econométricos usados nesta avaliação foram formulados, em grande medida, pela literatura sobre a análise de custo-benefício de políticas públicas produzida nos anos sessenta (Layard e Glaister, 1994), e sistematizados por Little e Mirrlees (1969) no influente *Manual de Análise de Projetos Industriais*.

Entretanto, os fundamentos conceituais da AIR são bem mais antigos. Já em 1844, o artigo clássico de Jules Dupuit “*De la Mesure de l’Utilité des Travaux Publics*” arguia que certos projetos, como a construção de estradas, ferrovias ou canais, só deveriam receber recursos públicos após uma avaliação econômica de sua contribuição potencial à sociedade. Nos Estados Unidos, o “*River and Harbor Act*” de 1902 requeria que projetos de portos e hidrovias deveriam incluir uma comparação entre o volume de comércio a ser beneficiado e os custos do investimento. Na década de 1930, o governo do Presidente Roosevelt introduziu uma nova visão sobre obras de utilidade pública: além da análise custo-benefício, era necessário especificar também as fontes de financiamento e, por conseguinte, quem deveria pagar pelos serviços (Prest e Turvey, 1965).

A despeito das credenciais acadêmicas e dos antecedentes históricos bem sucedidos, certos tipos de AIR costumam ser polêmicos, quando o escopo das questões em debate é amplo e complexo, conforme ocorre em áreas como meio ambiente, saúde pública, segurança urbana e recursos não renováveis (Layard e Glaister, 1994; Harrington e outros, 2009). Muitas vezes, até a escolha das variáveis a serem incluídas no estudo é questionável. Projetos de usinas hidroelétricas, por exemplo, sempre provocam controvérsias entre ambientalistas e técnicos do setor elétrico a respeito do desenho do projeto, sua relevância econômica e consequências socioambientais. Em outros casos, a discordância se restringe a aspectos metodológicos, como a escolha da taxa de retorno a ser usada no cálculo do valor presente de benefícios que serão auferidos por gerações futuras; a estimativa dos preços de equilíbrio em determinado mercado, os chamados *preços sombra*; a quantificação de variáveis intangíveis, como a melhoria da qualidade de vida produzida por investimentos em mobilidade urbana; etc.



Porém, quando o foco da medida governamental é bem circunscrito, e as variáveis em análise estão disponíveis em estatísticas oficiais, a AIR se torna um instrumento inequívoco para orientar a conduta das autoridades públicas. Este é, precisamente, o caso das restrições editadas nos Art. 22 e 33 da Resolução nº 49/16, cuja manutenção – ou revisão – só será racional se forem oferecidas respostas convincentes às seguintes questões:

- a. Qual a natureza do problema a ser corrigido através das regras vigentes?
- b. A solução encontrada pelo órgão regulador é a mais eficaz?
- c. Do ponto de vista da sociedade, qual o resultado líquido dos custos e benefícios advindos daquelas normas?
- d. Se for provado que as atuais restrições ao uso de GLP prejudicam o interesse público, que providências adicionais deveriam ser tomadas após a abolição dos Art. 22 e 33?

Os tópicos acima serão abordados sob distintos ângulos nas próximas seções deste trabalho. A metodologia aplicada é intencionalmente simples, todos os indicadores usados são construídos a partir de fontes públicas e, exceto quanto à estimativa do mercado potencial de GLP no Brasil, apresentada na seção 5, nenhum tipo de análise contrafactual é adotado, a fim de evitar controvérsias desnecessárias.

### 3. O subsídio ineficiente

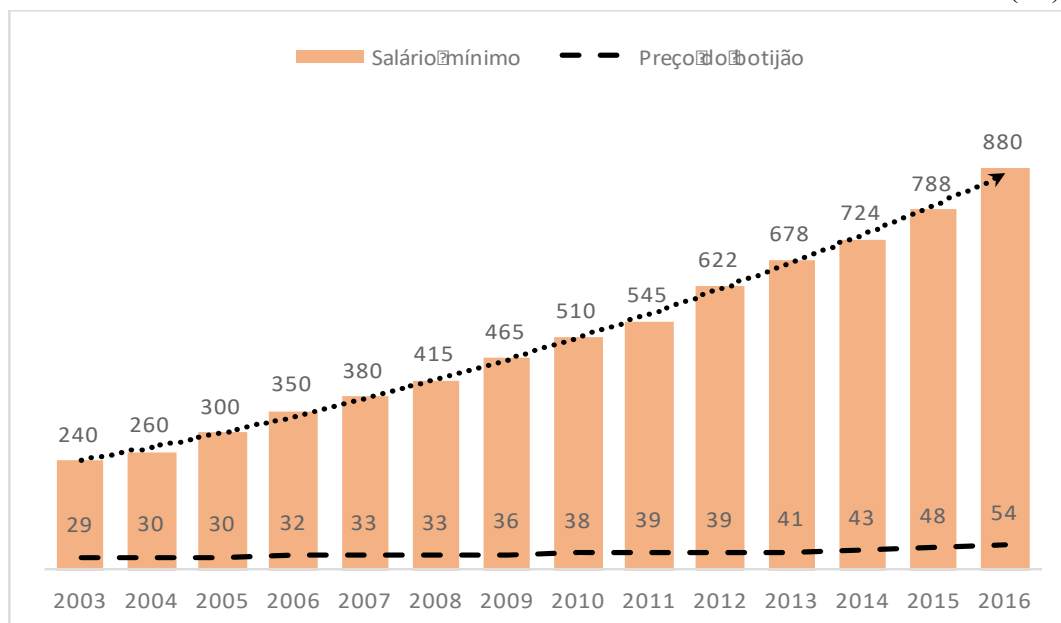
Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, no período 2002–2003, o item “gás doméstico” correspondia a cerca de 3% das despesas mensais das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos. Na POF de 2008–2009, que é a última disponível no site do IBGE neste momento, os gastos com aquele item haviam caído para 2% do orçamento daquelas famílias. Para as classes de renda acima de seis salários, o consumo de gás era inferior a 1% da despesa mensal.

As estatísticas da POF são coerentes com as séries descritas nos Gráficos 1 e 2, que mostram, respectivamente, a evolução dos valores correntes do salário mínimo e do preço do botijão de gás entre 2003 e 2016, e as dimensões relativas das duas variáveis ao longo deste período. Enquanto o salário mínimo subiu de R\$ 240 para R\$ 880, registrando, portanto, um crescimento nominal da ordem de 270%, o preço do botijão cresceu apenas 86%, passando de R\$ 29 em 2003 para R\$ 54 em 2016 (Gráfico 1). Em termos relativos, o preço do botijão correspondia a 12% do salário mínimo em 2003/2004 e caiu para 6% em 2012, tendo permanecido neste patamar desde então (Gráfico 2).



**Gráfico 1**  
**Salário Mínimo e Preço do Botijão de Gás**

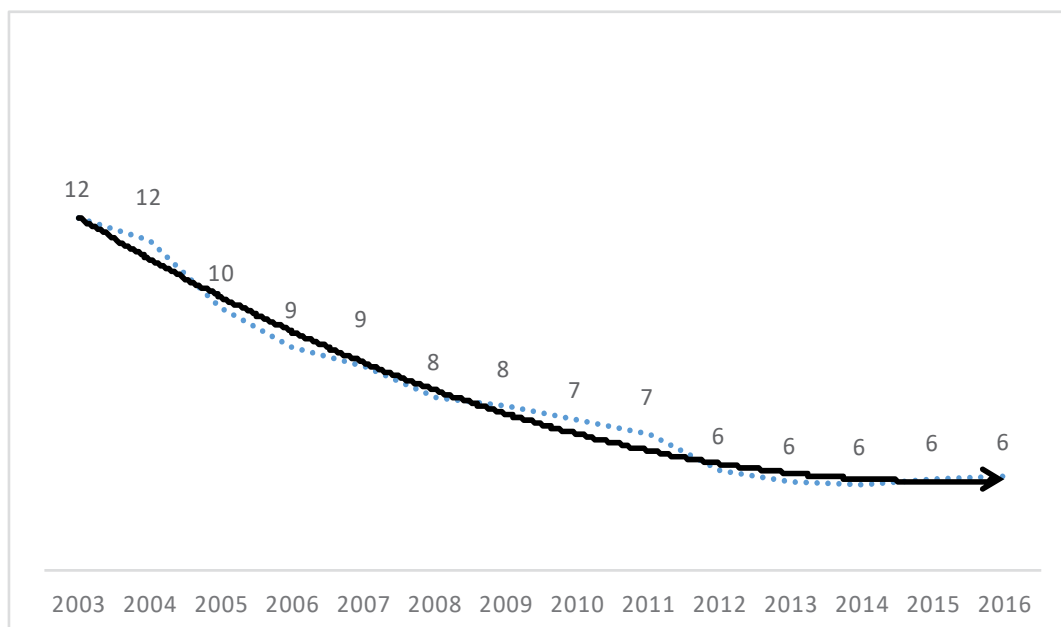
(R\$)



Fontes: IBGE, ANP.

**Gráfico 2**  
**Preço do Botijão de Gás em Relação ao Salário Mínimo**

(%)



Fontes: IBGE, ANP.

O subsídio implícito nos preços do P-13 seria destinado, em tese, aos consumidores com renda mensal de até um salário mínimo, embora este objetivo jamais tenha sido anunciado formalmente como uma política governamental. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, as famílias que se enquadram nesta classe representaram, nos últimos 10 anos, cerca de 25% dos domicílios do território nacional. Logo, este subsídio é socialmente injusto, já que 75% dos recursos foram absorvidos por consumidores que não precisam de auxílio.

Os dados referidos nos parágrafos anteriores são suficientes para responder aos tópicos *a* e *b* da lista de questões formuladas na seção 2. De fato, a modesta participação do gás de cozinha nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda põe em dúvida a relevância do subsídio. Um governo realmente preocupado em melhorar as condições de vida das famílias pobres terá – antes de cuidar do preço do botijão de gás – uma extensa e bem conhecida agenda de ações prioritárias em outras áreas, como saneamento básico, transporte, educação e saúde pública. Contudo, em virtude da sensibilidade política do tema, o governo federal tenderá a manter sempre algum tipo de subsídio ao consumo de gás. Não cabe à presente AIR discutir qual seria o modelo mais adequado, mas apenas advertir que ele deverá ser distinto da solução adotada até o presente.<sup>2</sup> O subsídio implícito no preço do P-13 precisa ser abolido, não só pelas razões acima, mas, sobretudo, pelas distorções que serão apontadas nas próximas seções.

#### 4. A política de preços predatórios

O Gráfico 3 descreve a evolução dos preços correntes do P-13 praticados pela Petrobras em comparação preços de paridade do produto importado no período 2003–2016. Entre janeiro de 2003 e agosto de 2015, o preço médio anual cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi mantido em cerca de R\$ 11,30 por botijão, e, desde então, tem permanecido num patamar de R\$ 13,00. Assim, dado que a inflação acumulada entre 2003 e 2015 foi de 108%, segundo o IPCA, o preço real do P-13 em 2015 foi, de fato, inferior à metade daquele vigente em 2003. Considerando-se a diferença entre o preço fixado em 2003 e o nível de paridade do produto importado, e que naquele período foram vendidos, em média, 380 milhões de botijões por ano, esta política de preços gerou, até 2015, um prejuízo acumulado à Petrobras da ordem de R\$ 30 bilhões, a preços correntes anuais (Gráfico 4). Já que, em 2003, o preço doméstico correspondia

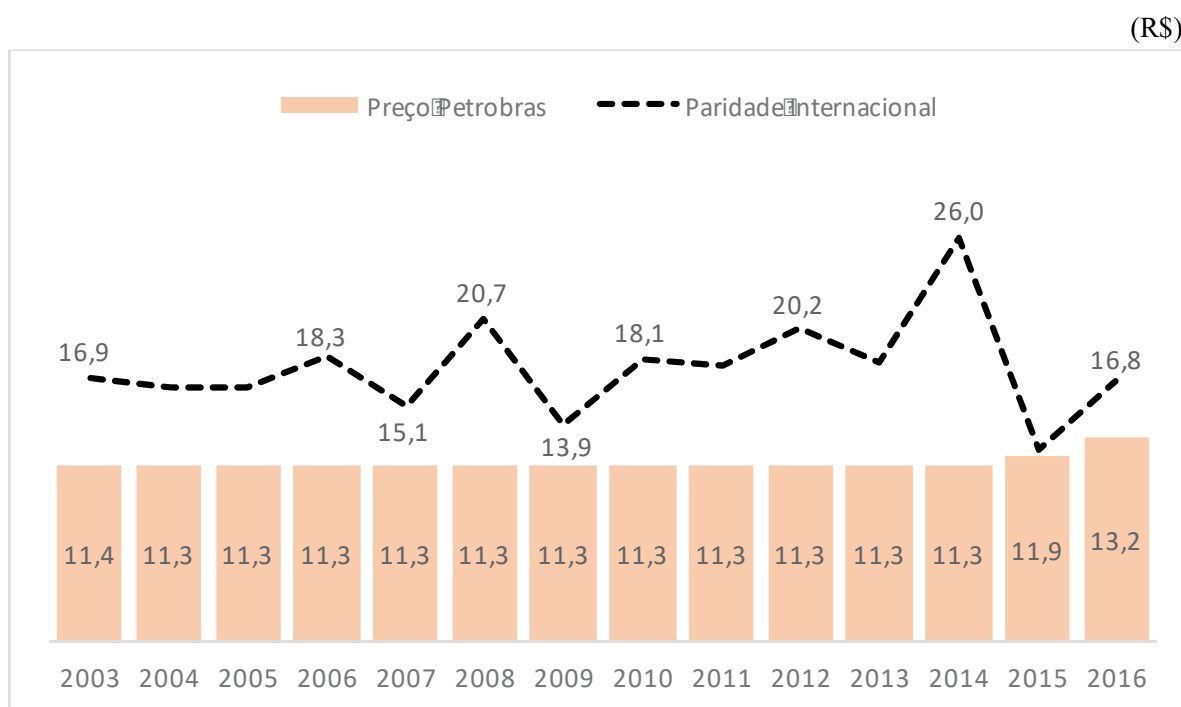
---

<sup>2</sup> Na verdade, a constatação de que o atual regime de preços de GLP é ineficiente tem sido reiterada por vários analistas desde a criação deste regime em 2003, e é compartilhada pelos próprios técnicos da ANP: “*A prática de preços diferenciados para o consumo doméstico (botijão P-13) [...] não é nem uma medida suficiente para garantir o acesso da população de baixa renda ao produto, nem a mais eficiente, havendo outros instrumentos que atendem ao objetivo de garantir o consumo das classes mais baixas, a um custo menor para a sociedade.*” (Esteves e outros, 2009, p. 16)

a cerca de 70% da paridade importada, mesmo se Petrobras tivesse reajustado o preço do P-13 pelo IPCA ao longo desse período, ainda assim teria perdido R\$ 4,4 bilhões.

Em novembro de 2005, quando a Petrobras já havia acumulado um prejuízo de R\$ 6 bilhões com a política de preços iniciada em 2003 (Gráfico 4), o Conselho Nacional do Política Energética (CNPE) decidiu justificar esta conduta através da Resolução CNPE nº 4/05, cujo Art. 1º reconhece “*como de interesse para a política energética nacional*” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Entretanto, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Apenas adverte, no seu Art. 2º, que “*quando a ANP tomar conhecimento de indícios de práticas anticompetitivas decorrentes da comercialização de que trata o Art. 1º desta Resolução*”, tomará as providências devidas, ou seja, comunicará o incidente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). No âmbito da intensa colaboração estabelecida entre a ANP e o CADE nos últimos 15 anos, não há registro de um único caso desta natureza, o que sugere a irrelevância daquela advertência, assim como o despropósito do Art. 1º.

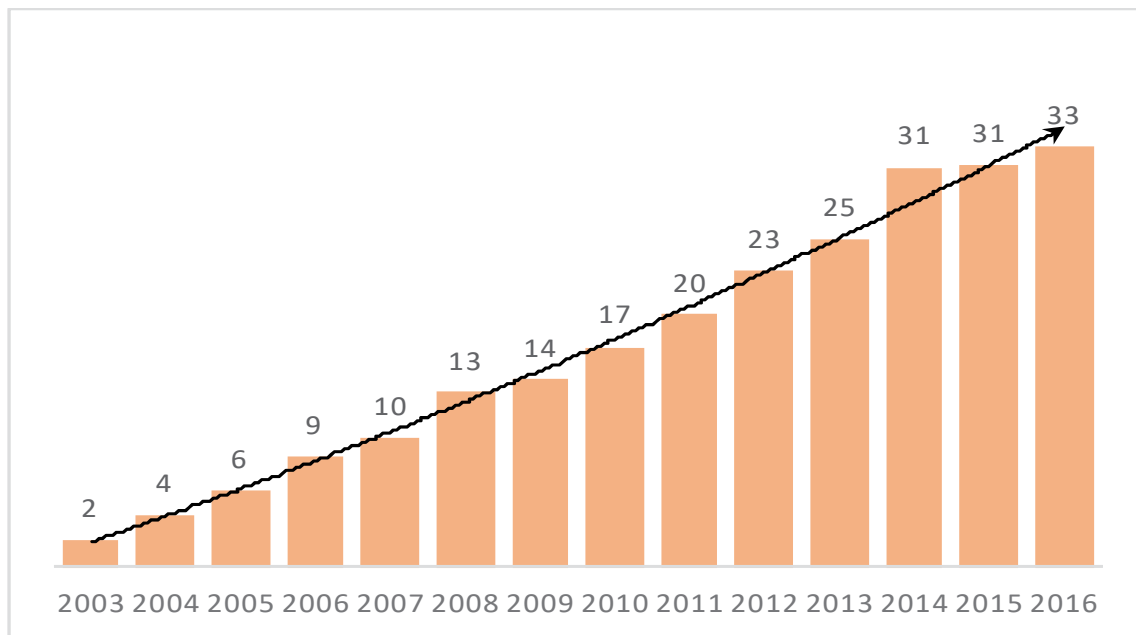
**Gráfico 3**  
**Preços de P-13: Petrobras e Paridade Internacional**



Fontes: ANP, Sindigás.

**Gráfico 4**  
**Prejuízos Acumulados pela Petrobras na Venda de P-13**

(R\$ Bilhões)



Fontes: ANP, Sindigás.

Além de ignorar os danos que aquela política de preços estava impondo à Petrobras, a Resolução CNPE nº 4/05 não esclareceu porque seria desejável para o país manter um subsídio destinado aos consumidores de P-13 de todas as classes de renda. A rigor, o único papel daquela Resolução foi o de estabelecer uma política de preços predatórios que atende a dois objetivos: impedir a importação de GLP por outros agentes além da Petrobras e assegurar a posição dominante da empresa na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Na literatura sobre preços predatórios, firmas dominantes adotam este tipo de conduta naquelas situações em que a eliminação da concorrência no mercado doméstico gera, no longo prazo, lucros extraordinários que irão compensar os prejuízos sofridos durante a fase da predação, enquanto os rivais estiverem sendo excluídos. O CNPE inaugurou, no entanto, um tipo inédito de estratégia predatória, onde os prejuízos da firma líder são permanentes e irrecuperáveis. A jurisprudência antitruste internacional contém inúmeros exemplos de estratégias predatórias fracassadas, mas nenhum similar a este, onde a conduta da firma predadora é antagônica aos seus interesses no longo prazo.

## 5. A dimensão do mercado potencial de GLP no Brasil

As evidências levantadas nas seções 3 e 4 oferecem um balanço preliminar dos custos e benefícios gerados pela atual política de preços de GLP. Do lado dos custos, o total parcial, a



preços anuais correntes entre 2003 e 2016, foi de R\$ 57,8 bilhões, que correspondem ao prejuízo acumulado pela Petrobras neste período (R\$ 33 bilhões) mais a parcela do subsídio implícito no preço do P-13 que foi desperdiçada (R\$ 24,8 bilhões), ao ser absorvida por consumidores que não precisavam de auxílio.<sup>3</sup> Do lado dos benefícios, o montante foi de apenas R\$ 8,3 bilhões, relativos à parcela de 25% do subsídio que cumpriu o objetivo social de amparar as famílias com renda mensal de até um salário mínimo.

Embora o resultado acima justifique plenamente a revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16, é necessário computar ainda o ônus imposto à sociedade brasileira pelas restrições vigentes ao uso de GLP no país. Os Gráficos 5 e 6 permitem avaliar a dimensão deste ônus. O Gráfico 5 indica o perfil do consumo de GLP no Brasil e no resto do mundo em 2015, e o Gráfico 6 estima a dimensão potencial do mercado brasileiro deste produto após uma eventual revogação daqueles artigos, com base em duas hipóteses. A primeira é a de que os efeitos da mudança seriam imediatos. A segunda é a de que a agenda de medidas apresentada nas seções 6 e 7 deste trabalho seja cumprida.

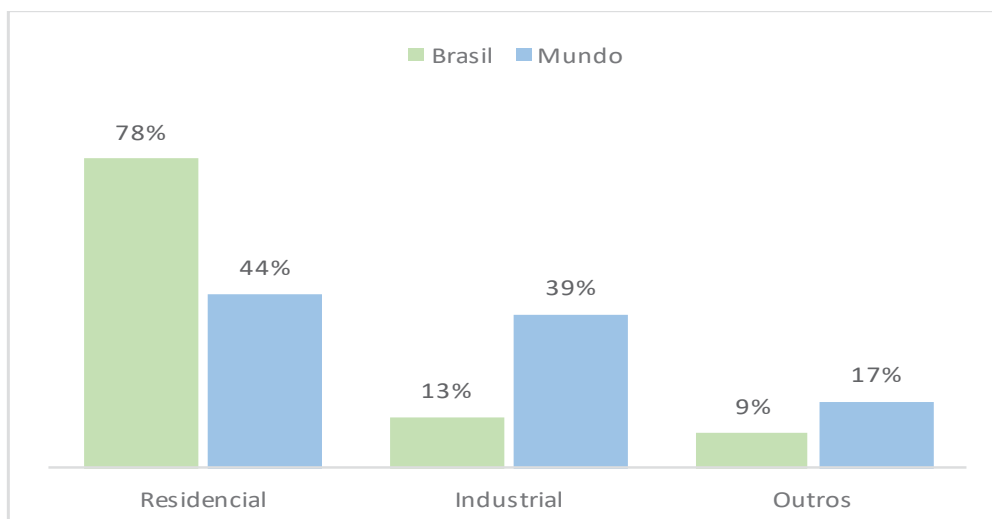
Nestas condições, é razoável supor que o padrão de consumo de GLP no Brasil se aproximaria rapidamente daquele vigente no resto do mundo. Assim, o perfil hipotético para o ano de 2015, descrito no Gráfico 6, foi construído da seguinte forma. O volume de consumo residencial, de 5,7 milhões de toneladas, permaneceria constante porque não tem sido afetado pelas restrições vigentes, mas passaria a representar 44% do mercado total, tal como ocorre no resto do mundo (Gráfico 5). Da mesma forma, os usos no setor industrial e nos demais ramos da economia teriam participações relativas idênticas ao do resto do mundo (39% e 17%, respectivamente). Logo, os 7,3 milhões de toneladas de GLP consumidos no Brasil em 2015 teriam se transformado em 13 milhões de toneladas.

É importante frisar que o Gráfico 6 não fornece uma previsão do mercado brasileiro de GLP para os próximos anos, mas constitui apenas um exercício contrafactual que visa revelar a dimensão dos prejuízos causados à economia nacional pela atual legislação. Como se sabe, a estimativa mais otimista neste momento é a da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que prevê um consumo nacional de 9,2 milhões de toneladas em 2025 (Sindigás, 2017, p. 14). Para que os montantes registrados no Gráfico 6 fossem alcançados, seriam necessárias algumas transformações que poderiam ocorrer no longo prazo, como novas tecnologias introduzidas em certos setores industriais, mudanças nos hábitos de consumo da população e realinhamento de preços relativos na economia.

---

<sup>3</sup> Não foram incluídos neste balanço os custos inerentes ao complexo sistema de cotas usado pela Petrobras na venda de GLP às distribuidoras. Estes custos seriam eliminados automaticamente com a revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16, posto que os atuais contratos de suprimento teriam que ser ajustados à nova realidade, onde os preços de GLP seriam unificados, e o sistema de cotas se tornaria inútil.

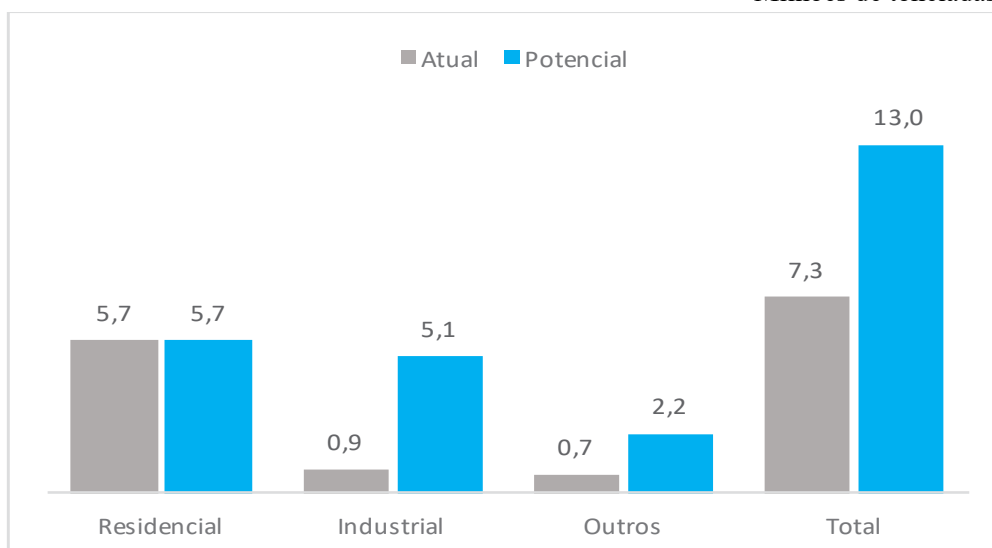
**Gráfico 5**  
**Perfil do Consumo de GLP em 2015**



Fonte: Sindigás (2017).

**Gráfico 6**  
**Dimensão do Mercado de GLP no Brasil em 2015**

Milhões de toneladas



Fonte: Elaboração do autor.

Merecem ser destacados ainda dois fenômenos subjacentes ao cenário idealizado no Gráfico 6. O primeiro é o de que, após a abolição das restrições atuais, a Petrobrás iria enfrentar regularmente a concorrência de importações de GLP realizadas diretamente pelas firmas distribuidoras. O segundo seria a presença crescente de outros agentes na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Conforme veremos adiante, ambos os fenômenos

seriam benéficos à ordem econômica nacional e à própria Petrobras, que passaria a estar protegida de intervenções estatais ruinsas à empresa, como aquelas adotadas a partir de 2003.

## 6. Defesa da concorrência

No âmbito da regulação, compete exclusivamente à ANP aplicar duas medidas que irão corrigir as mazelas descritas nas seções anteriores, além de estabelecer novas condições de concorrência no setor de GLP no futuro próximo. A primeira seria a revogação imediata dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16, a despeito de eventuais resistências por parte de técnicos da Petrobras e de outras áreas do governo. É útil lembrar que esta medida dispensa qualquer alteração na Resolução CNPE nº 4/05. Embora tenha fornecido a justificativa para a política de preços predatórios comentada na seção 4, tal norma sempre foi, a rigor, inócua, posto apenas exprimia um comentário errado sobre a prática de preços diferenciados de GLP então vigente. Eliminada essa prática, aquela Resolução simplesmente cairá em desuso.

A segunda providência seria a implantação de uma rotina de monitoramento de práticas abusivas por parte da Petrobras e de outras empresas que venham a controlar recursos essenciais na logística de distribuição de GLP. Esta rotina seria similar àquela que tem sido executada pela Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC) da ANP desde o início da década passada na identificação de cartéis. O principal beneficiário da nova rotina seria a própria Petrobras, que estaria protegida de um eventual ressurgimento políticas governamentais baseadas no uso indevido dos ativos da empresa. É desnecessário discutir aqui os detalhes desta rotina, dada a competência já demonstrada pela SDC em cooperar com o CADE na aplicação dos dispositivos da lei antitruste.

## 7. A questão dos portos

O principal efeito das duas medidas referidas na seção anterior seria o de inaugurar uma nova etapa no desenvolvimento do setor de GLP no Brasil, marcada pela presença crescente de empresas privadas no abastecimento primário deste produto no território nacional. Neste novo ambiente, um dos desafios centrais seria o de melhorar a eficiência dos serviços portuários do país que, até o presente, estiveram à margem das inovações institucionais e gerenciais ocorridas no resto do mundo nos últimos 20 anos.

Tais inovações, agora denominadas de *renascimento dos portos* (Verhoeven, 2011), constituíram uma das forças motrizes dos atuais padrões de comércio internacional, como indicaram diversos estudos. Sem a modernização dos métodos de gestão da infraestrutura de portos, aeroportos, e de comunicação, não teria sido viável o fenômeno da fragmentação das

indústrias contemporâneas, que deu origem às chamadas *cadeias globais de valor* e redefiniu os vínculos econômicos dos países asiáticos com a Europa e os Estados Unidos (Bloningen e Wilson, 2006; Clark e outros, 2004; Haddad, 2007; Hummels, 2007; Hummels e Schaur, 2012; Ma e Van Assche, 2010).

## 7.1. Os portos europeus

Com base numa pesquisa sobre o estado de 116 portos em 26 países europeus em 2010, Verhoeven (2011) identificou três estilos de autoridade portuária: o *conservador*, o *facilitador* e o *empresarial*. O estilo conservador é aquele em que a autoridade portuária se restringe às funções típicas do porto locador (*landlord port*), que incluem a manutenção da infraestrutura, a obediência às normas ambientais e de segurança operacional, e a administração das receitas geradas pelo arrendamento de terminais e demais instalações. Segundo Verhoeven, este tipo de porto está em vias de extinção na Europa. O estilo facilitador vai além do perímetro do porto, e participa de iniciativas regionais voltadas ao desenvolvimento econômico e social de sua área de influência, visando promover externalidades que posteriormente irão ampliar o volume de carga no porto. O estilo empresarial acrescenta às suas prioridades regionais outros interesses de âmbito internacional, como a prestação de serviços de consultoria a empresas e governos de outros países, ao lado de investimentos e formação de parcerias com portos estrangeiros, a fim de criar fluxos cativos e complementares de exportação e importação.

Embora sejam órgãos públicos na maioria dos países, o processo de modernização ocorrido nestes três tipos de autoridades portuárias desde o início dos anos noventa foi marcado pela transformação de sua personalidade jurídica em empresa estatal, com normas de governança corporativa que procuram assegurar a transparência de seus atos, conferem prioridade efetiva à proteção ambiental, e promovem a competitividade internacional do porto, como bem ilustra o caso de Rotterdam.

Em 2003, após um intenso debate público, a autoridade portuária de Rotterdam foi transformada em empresa estatal, com 70% do capital controlado pela prefeitura local e 30% pelo governo nacional. Até então, o porto havia sido administrado por um órgão municipal semiautônomo, com desempenho admirável durante a segunda metade do século passado. Naquele período, Rotterdam manteve sua posição de líder mundial na movimentação de cargas e foi pioneiro na introdução das principais inovações ocorridas no setor portuário, como o uso de contêineres na década de 1960. Apesar destes indicadores, a reforma visava preparar o porto para continuar competitivo diante das novas tendências em curso na economia mundial.

Os resultados econômicos da reforma foram avaliados por Langen e Heij (2013), que compararam o desempenho do porto de Rotterdam em dois períodos, 1997–2003 e 2005–2011, através de oito indicadores: parcela de mercado, faturamento total, receita por empregado,



custos operacionais, EBITDA, lucro líquido, lucro por empregado, e investimentos. O desempenho do porto após a reforma foi superior ao do período anterior sob todas as perspectivas.

## 7.2. Os portos chineses

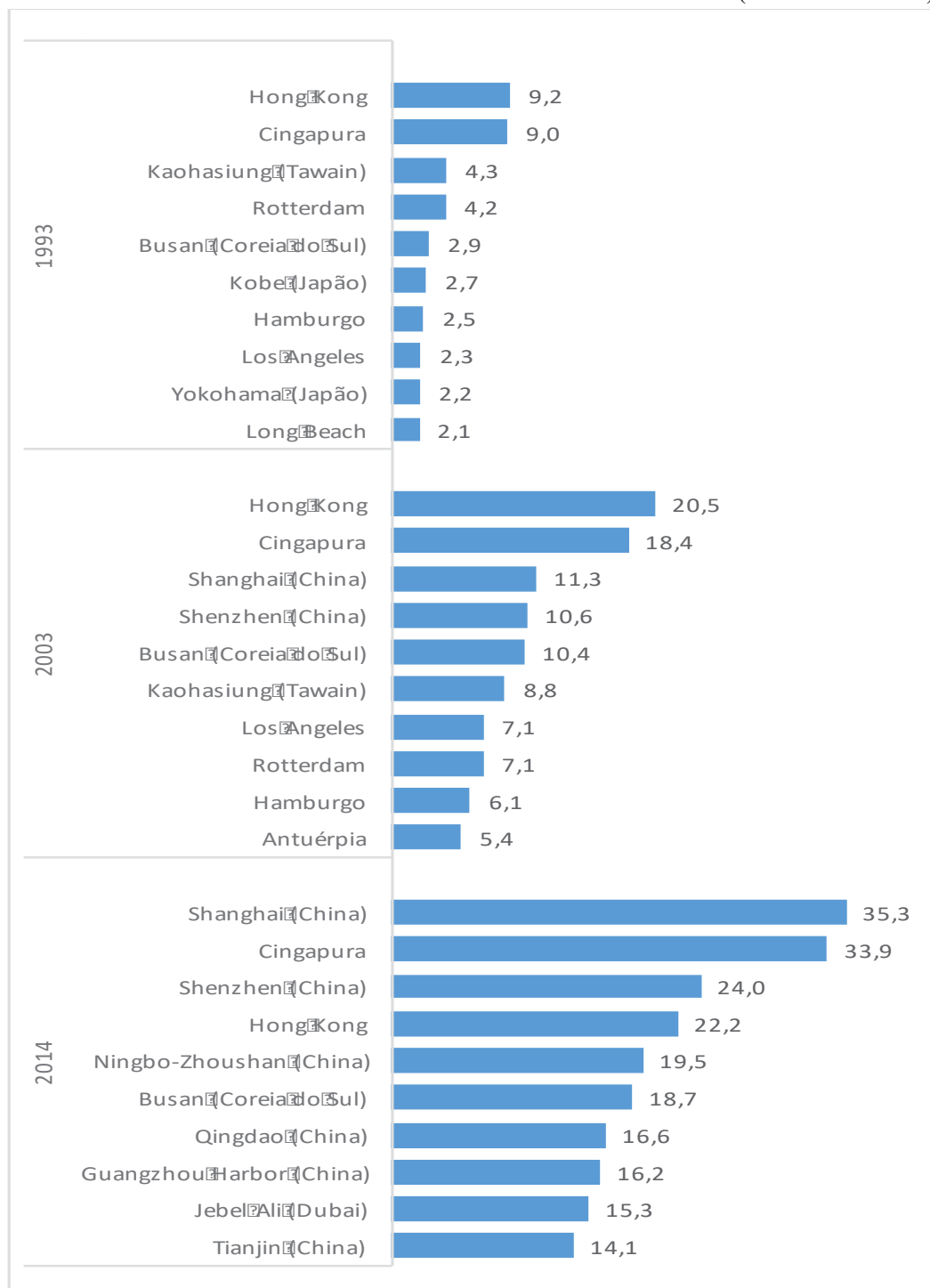
Como indica o Gráfico 7, o desenvolvimento da economia chinesa nos últimos 25 anos foi marcado por uma transformação radical no setor portuário daquele país. Até 1993, nenhum porto da China continental aparecia na lista dos dez maiores portos mundiais na movimentação de contêineres. Na década seguinte, em 2003, os portos de Shanghai e Shenzhen já ocupavam respectivamente a terceira e a quarta posição. Em 2010, Shanghai alcançou o primeiro lugar, e vem mantendo esse desempenho desde então. Em 2014, sete entre os dez maiores portos mundiais eram chineses. Além de competirem vigorosamente entre si, esses portos disputam sua participação nas cadeias globais de valor com vários outros líderes mundiais que operam naquela região, como os portos de Cingapura, Hong Kong, Busan, Klang (Malásia), Kaohsiung (Taiwan), etc. Esta rivalidade inclui também outros portos chineses, como Dalian, que obteve o 14º lugar na pesquisa do Lloyd em 2014, Xiamen (17º), Yingkou (27º) e Suzhou (33º).

Nas últimas três décadas, elevação exponencial dos índices de eficiência dos portos chineses foi amparada por um complexo processo de mudanças institucionais iniciado em 1984, conforme descreveram Cullinane e Wang (2007). Até aquela data, o sistema portuário operava sob o comando central do Ministério das Comunicações, que era proprietário das instalações, responsável pela formulação e execução dos planos de investimento, pela fixação dos níveis de remuneração dos serviços portuários, sua respectiva cobrança, bem como as demais funções inerentes à gestão rotineira dos portos. Sob este marco institucional, os portos chineses ficaram estagnados durante o período 1979–1984, apesar das reformas econômicas implantadas por Deng Xiaoping a partir de 1978.

Entre 1984 e 2004, o controle do sistema portuário foi gradualmente transferido às autoridades locais. Através de um projeto piloto, o Ministério das Comunicações passou a compartilhar a gestão do porto de Tianjin com o governo municipal em 1984 (Notteboom e Yang, 2016). O projeto incluía a criação de uma autoridade portuária local, com personalidade jurídica de empresa estatal, e autonomia para levantar recursos no sistema bancário, atrair investimentos sob a forma de joint-ventures (até o limite de 49% do capital da empresa), e operar a logística do porto. Entretanto, o governo central continuou a participar das atividades de planejamento e de uma parcela majoritária das receitas geradas pelos terminais portuários. Na década seguinte, reformas similares foram introduzidas nos principais portos do país.

**Gráfico 7**  
**Movimentação de Contêineres nos Principais Portos Mundiais**

(Milhões de TEUs)



Fonte: Lloyd's List Annual Top 100 Ports.

Uma nova etapa foi inaugurada em janeiro de 2004, com a edição da Lei dos Portos que havia sido aprovada pelo Congresso do Povo em junho de 2003. Não obstante sua estrutura sintética, com apenas seis Capítulos e 61 Artigos, a lei abrange todos os aspectos relevantes da atividade portuária, como planejamento, construção, manutenção, segurança das operações, meio ambiente, condutas dos agentes, direitos de propriedade, responsabilidades legais, etc. Pelo menos duas mudanças radicais foram introduzidas. A primeira foi a de eliminar a ambiguidade das funções das autoridades portuárias locais, que até então cumpriam o duplo papel de regulador e operador. Assim, em cada porto foram criados dois agentes: um órgão normativo, com suas funções típicas estabelecidas na lei, e um operador portuário com estatuto de empresa privada e participação minoritária do governo municipal. A segunda mudança foi a de abolir as restrições à participação de investidores estrangeiros, que passaram a ter o direito de construir novos portos, sem a obrigação de estarem associados aos governos locais.

Este novo marco legal permitiu a aceleração dos investimentos e a difusão das melhores práticas internacionais de gestão entre os portos chineses, como revelam os indicadores de desempenho no Gráfico 7. Outro efeito notável foi o de estimular a cooperação técnica com outros países, ao estilo da experiência europeia acima descrita. O porto de Shanghai, por exemplo, mantém, desde a segunda metade da década passada, protocolos de parceria com os portos de Barcelona, Busan (Coreia do Sul), Georgia, Miami e Seattle (Estados Unidos), Hakata e Nagoya (Japão), Londres e Rotterdam. (McKinnon, 2011).

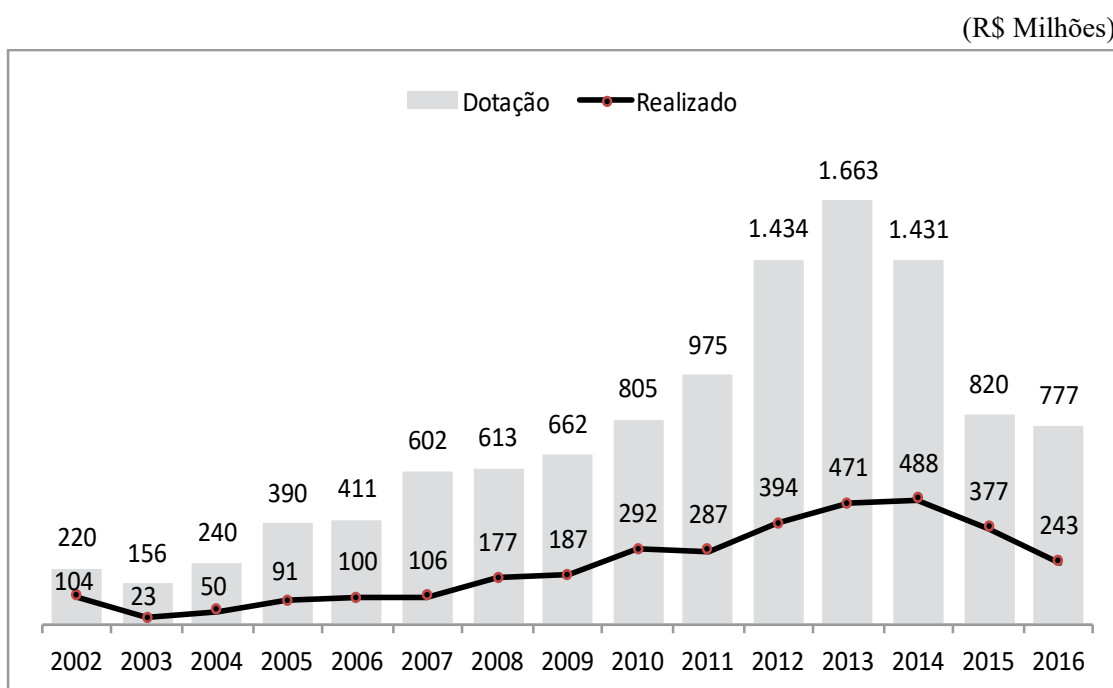
### **7.3. Os portos brasileiros**

Em síntese, a experiência internacional mostra que na maioria dos países – sobretudo na Europa, Ásia e Estados Unidos – os índices atuais de desempenho dos portos resultam da interação de três fatores: [i] a rivalidade entre portos e aeroportos vizinhos, como ocorre nas regiões de Hamburgo – Rotterdam – Antuérpia – Amsterdam; Hong Kong – Cingapura – Shanghai; Seattle – São Francisco – Los Angeles; Halifax – Nova York – Baltimore; Auckland – Tauranga; etc.; [ii] a infraestrutura de rodovias, ferrovias e hidrovias, cujos níveis de eficiência foram crescentes nas últimas décadas, e permitiram a queda dos custos de transporte fluvial e terrestre, estimulando assim a rivalidade referida no item anterior; [iii] a modernização dos métodos de gestão das autoridades portuárias – que se transformaram em agentes catalisadores deste padrão de competição – cujo escopo operacional pode ser local, regional ou internacional, dependendo das características geográficas e/ou históricas de cada porto.

No Brasil, o cenário é bem distinto. Como mostra o conjunto de estudos editado por Pinheiro e Frischtak (2014), nossa infraestrutura de transportes é antiga, ineficiente, e com dimensões – em todos os modais – incompatíveis com as necessidades do país. Em virtude destas distorções, a rivalidade entre os portos brasileiros é quase inexistente e, portanto, as autoridades portuárias – isto é, as Companhias Docas – não foram pressionadas a acompanhar

as mudanças que estavam ocorrendo no resto do mundo. Além do desleixo com os temas ambientais, comentado adiante, outro indicador das falhas gerenciais das Cias. Docas é sua incapacidade de cumprir os orçamentos de investimento. Entre 2003 e 2013, os recursos federais cresceram exponencialmente, tendo saltado de R\$ 156 milhões para R\$ 1,7 bilhão, mas as Cias. Docas só gastaram, em média, 28% dos orçamentos anuais (Gráfico 8). Embora as dotações tenham caído 53% entre 2013 e 2016, os investimentos das Cias. Docas poderiam ter continuado a crescer neste período. De fato, se o montante de investimentos autorizados pelo governo federal em 2016 (R\$ 777 milhões) tivesse sido realizado, ainda que parcialmente, este evento teria marcado um momento de auge na história do setor portuário brasileiro. Tais níveis de ineficiência não têm similares entre as principais economias contemporâneas, e dão a dimensão dos novos desafios a serem enfrentados pelas distribuidoras de GLP após a revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16.

**Gráfico 8**  
**Orçamento de Investimento das Cias. Docas**



Fonte: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

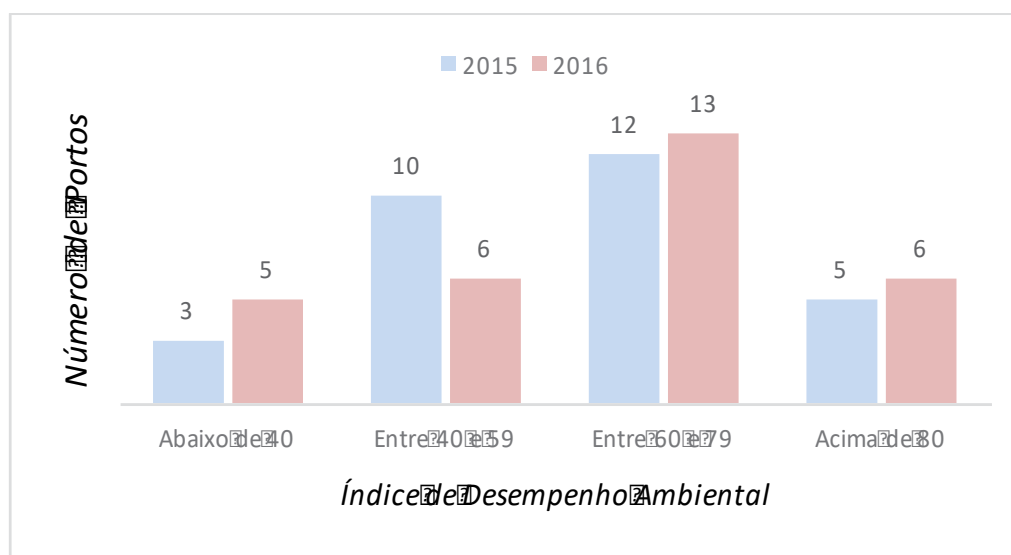
Desde 2006, a Gerência de Meio Ambiente da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) vem avaliando o desempenho dos portos quanto ao atendimento das normas ambientais e de segurança operacional, usando uma metodologia que atualmente incorpora 38 variáveis, e que resultam no *Índice de Desempenho Ambiental (IDA)*, cuja escala varia de zero a 100. Em 2012, o IDA de 30 portos brasileiros passou a ser divulgado semestralmente. O Gráfico 9 mostra a distribuição das notas no primeiro semestre de 2015 e de



2016. Em 2015, apenas cinco portos alcançaram índices superiores a 80: São Sebastião (97,5), Itajaí (95,9), Itaqui (84,5), Fortaleza (82,2) e Paranaguá (80,1). A nota do porto de Santos, o maior do país, foi 64,5, correspondendo ao 13º lugar na amostra analisada. No outro extremo, o IDA de três portos foi inferior a 40: Macapá (39,9), Porto Velho (27,4) e Porto Alegre (16,8).

Em 2016, o IDA de vários portos melhorou, apesar da heterogeneidade de desempenhos no conjunto da amostra. Seis portos alcançaram índices superiores a 80, e a nota de quatro deles subiu bastante: São Sebastião (99,4), Itajaí (98,4), Paranaguá (95,0), Suape (88,2). Neste grupo, apenas Itaqui (83,8) e Fortaleza (82,0) registraram pequenas quedas. A nota de Santos (68,7) ascendeu em termos absolutos e relativos, passando a ocupar o 10º lugar. No outro extremo, o número de portos com índices inferiores a 40 cresceu de três para cinco, embora Porto Velho (33,0) e Porto Alegre (28,3) tenham melhorado um pouco, em contraste com o declínio de Maceió (36,8), Ilhéus (32,0) e Macapá (28,0).

**Gráfico 9**  
**Desempenho Ambiental dos Portos Brasileiros**



Fonte: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)

A precariedade dos serviços portuários é um tema obrigatório em qualquer análise sobre o chamado *Custo Brasil*, posto que afeta a competitividade internacional de – virtualmente – todos os segmentos da economia nacional. Entretanto, no caso do setor de GLP esse problema contém um agravante: sem a sua solução, as empresas privadas não serão capazes de competir efetivamente com a Petrobras no abastecimento primário deste produto no território nacional. A experiência internacional aqui comentada sugere, porém, dois aspectos promissores. O primeiro é o de que o ponto de partida para a superação das deficiências reside numa medida simples: a mudança dos estatutos das Cias. Docas. O segundo é o de que esta iniciativa produz resultados imediatos.

## 8. Conclusão

Este trabalho mostrou que as atuais restrições ao uso de GLP são injustificáveis sob qualquer perspectiva. Por um lado, provocaram quatro tipos de danos ao país: [a] um prejuízo à Petrobras de R\$ 33 bilhões no período 2003–2016, a preços correntes anuais; [b] um gasto inútil de R\$ 24,8 bilhões, correspondente à parcela de 75% do subsídio implícito no preço do P-13 que foi absorvida por consumidores que não precisavam de auxílio; [c] oportunidades de geração de renda e emprego perdidas pela subutilização de GLP no país, cujo mercado potencial é cerca de 80% superior ao nível observado nos últimos anos; [d] a ineficiência do atual sistema de suprimento de GLP gerido pela Petrobras. Por outro lado, a única razão da existência das regras atuais seria o subsídio pequeno e mal direcionado ao consumidor de baixa renda, que poderia ser melhor atendido através de instrumentos alternativos mais racionais.

No debate recente sobre este tema, uma preocupação que tem sido levantada diz respeito ao suposto impacto sobre a balança comercial advindo de uma revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP nº 49/16. Tal preocupação é infundada por dois motivos. O primeiro é o de que o aumento das importações de GLP só irá ocorrer no longo prazo, à medida em que forem corrigidas as atuais limitações da infraestrutura de abastecimento e distribuição. O segundo é o de que o saldo da balança comercial depende de variáveis macroeconômicas, como taxa de câmbio, taxa de juros e estado da demanda agregada, bem como dos níveis de competitividade internacional dos distintos setores da economia. Logo, não é possível estabelecer uma relação direta entre importação de GLP e saldo da balança comercial. Na verdade, se alguma relação houver, a hipótese mais plausível é a de que os ganhos de eficiência resultantes das pressões competitivas no abastecimento primário de GLP e de uma exploração maior do seu mercado potencial resultem num impacto positivo sobre a balança comercial.

## Referências

- Blonigen, Bruce, e Wesley Wilson. 2006. “*New Measures of Port Efficiency Using International Trade Data*”, **NBER Working Paper no. 12052**.
- Clark, Ximena, David Dollar e Alejandro Micco. 2004. “*Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade*”, **NBER Working Paper no. 10353**.
- Cullinane, Kevin, e Teng-Fei Wang. 2007. “*Port Governance in China*”, **Research in Transportation Economics**, 17, pp. 331–356.
- Dupuit, Jules. 1844. “*De la Mesure de l’Utilité des Travaux Publics*”, **Annales des Ponts et Chaussés**, 2<sup>o</sup> Série, Vol. 8, Paris.
- Esteves, Heloisa Borges Bastos, Lúcia Maria Navegantes de Oliveira Bicalho e Maria Tereza Alves de Oliveira Filha. 2009. *A Diferenciação de Preços na Comercialização de GLP: Um Problema*

*Regulatório ou de Política Pública?*, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Rio de Janeiro ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)).

- Haddad, Mona. 2007. “*Trade Integration in East Asia: The Role of China and Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 4160**, World Bank, Washington, D.C.
- Harrigan, James. 2005. “*Airplanes and Comparative Advantage*”, **NBER Working Paper 11688**.
- Harrington, Winston, Lisa Heinzerling e Richard D. Morgenstern. 2009. **Reforming Regulatory Impact Analysis**, Resources for the Future, Washington, DC ([www.rff.org](http://www.rff.org)).
- Hummels, David. 2007. “*Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization*”, **Journal of Economic Perspectives**, vol. 21 pp. 131–154.
- Hummels, David, e Georg Schaur. 2012. “*Time as a Trade Barrier*”, **NBER Working Paper 17758**.
- Langen, Peter, e Chistiaan Heij. 2013. “*Performance Effects of the Corporatisation of Port of Rotterdam Authority*”, **Report EI 2013-06**, Econometric Institute, Erasmus University Rotterdam.
- Layard, Richard, e Stephen Glaister. 1994. **Cost-Benefit Analysis**, Second Edition, Cambridge University Press.
- Little, Ian M.D, e James A. Mirrlees. 1969. **Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries**, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Ma, Alyson, e Ari Van Assche. 2010. “*The Role of Trade Costs in Global Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 5490**, World Bank, Washington, D.C.
- McKinnon, Alexander. 2011. “*Hong Kong and Shanghai Ports: Challenges, Opportunities and Global Competitiveness*”, **Working Paper Series**, City University of Hong Kong.
- Notteboom, Theo, e Zhongzhen Yang. 2016. “*Port Governance in China Since 2004: Institutional Layering and the Growing Impact of Broader Policies*”, **Research in Transportation Business & Management**, September 2016.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 1997. **Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries**. Paris ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Pinheiro, Armando Castelar, e Claudio Frischtak (Org.). 2014. **Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes**, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Prest, A. R., e R. Turvey. 1965. “Cost-Benefit Analysis: A Survey”, **The Economic Journal**, Vol. 75, pp. 683-735.
- Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás). 2017. **Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil**, Rio de Janeiro ([www.sindigas.org.br](http://www.sindigas.org.br)).
- Verhoeven, Patrick. 2011. **European Port Governance**, European Sea Ports Organisation, Brussels.



**2017**

---

# A regulação do setor de GLP no Brasil: 2003-2016

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



“*Brevity is the soul of wit.*” (Hamlet, ato 2, cena 2)

### 1. Introdução

Em novembro de 2016, ao editar as Resoluções nº 49 e 51, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) introduziu diversas mudanças pontuais no marco regulatório do setor de gás liquefeito de petróleo (GLP) que havia sido implantado na década passada através da Portaria nº 297/03 e da Resolução nº 15/05. Sob o amparo daquele marco, o desempenho do setor de GLP foi centrado em quatro parâmetros: [i] estabilidade da demanda e da estrutura do mercado; [ii] intensa rivalidade entre as firmas distribuidoras, no âmbito de um processo de competição baseado na reputação de marcas e na logística de distribuição; [iii] redução contínua do grau de informalidade do setor de revenda; [iv] preços reais cadentes.

É útil lembrar ainda que a Resolução nº 15/05 permitiu encerrar um longo e tumultuado processo de reformas iniciado em outubro de 1990 através da Portaria nº 843 do antigo Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Durante 15 anos, o oneroso e ineficaz estilo de intervenção estatal que havia vigorado nos anos setenta e oitenta foi gradualmente substituído por um modelo de regulação mais racional, que procurava assegurar, através de normas simples, a transparência do mercado, a competição entre as firmas que ali operam e segurança das condições de manuseio e transporte do produto.

Não obstante o sucesso inequívoco daquele modelo de regulação, sobretudo quando cotejado com a desastrosa experiência das três décadas anteriores, em setembro de 2013, a Superintendência de Abastecimento (SAB) da ANP divulgou a Nota Técnica nº 247, com o objetivo de promover um debate sobre a eventual necessidade de aprimorar aquele modelo. Segundo a SAB: “*considerando-se que já se passaram cerca de 10 anos, torna-se necessário avaliar se os referidos atos normativos ainda encontram-se aderentes às melhores práticas para a regulação do mercado*” (NT nº 247/13, p. 2).

O debate promovido pela SAB gerou, nos dois anos seguintes, diversos documentos preparados por técnicos da ANP, da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, da Advocacia Geral da União (AGU), audiências públicas e declarações dos entes regulados. Ao longo desse processo, as preocupações da SAB concentraram-se numa questão básica: a de que seria necessário impedir que as empresas distribuidoras atuassem no setor de revenda (Tavares, 2015).

Porém, as preocupações da SAB não foram compartilhadas pelos demais órgãos governamentais que participaram do debate. Segundo a visão consensual, integração vertical não é um objetivo prioritário para as firmas distribuidoras, devido a restrições de caráter logístico e à ausência de economias de escala na atividade de revenda. Como a verticalização ocorre apenas em circunstâncias ocasionais, a proibição desta prática seria uma intervenção estatal indevida. Conforme apontou o parecer da SEAE de 04.08.15: *“Considerando que as restrições verticais podem produzir efeitos semelhantes aos gerados pela integração vertical, é importante atentar para a possibilidade de eventual vedação à atuação vertical das empresas não produzir o efeito desejado pela agência, carreando, por conseguinte, prejuízos desnecessários aos agentes e aos consumidores”* (§ 76).

Assim, após a audiência pública realizada pela ANP em 19 de agosto de 2015, uma expectativa difundida entre os participantes do debate era a de que a questão levantada pela SAB havia sido sanada e, portanto, não haveria necessidade de alterar as normas definidas pela Portaria nº 297/03 e a Resolução nº 15/05. Todavia, aquela expectativa revelou-se frustrada com a edição das Resoluções nº 49 e 51/16, cujas principais inovações serão examinadas nas próximas seções deste trabalho.

## **2. Principais mudanças nas normas de distribuição**

Sob a ótica do escopo do marco regulatório, as normas enunciadas nas Resoluções nº 15/05 e 49/16 são equivalentes, apesar das notáveis diferenças de estilo. A primeira tinha 44 artigos claros e concisos, cujo texto ocupava 10 páginas, evitava – no limite do possível – a criação de barreiras institucionais à entrada, e não interferia nas estratégias de comercialização das empresas. A segunda aborda as mesmas questões através de 52 artigos e 19 páginas, e restaurou um defeito típico da era em que vigorou a Resolução nº 13/76 do antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP): o de impor regras que elevam os custos operacionais das empresas – e da própria ANP – através de rotinas burocráticas supérfluas. Os exemplos comentados a seguir ilustram os contrastes entre os dois estilos de regulação.

### **2.1. Normas de habilitação e outorga**

Na Resolução nº 15/05, o processo de autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP compreendia o exame de três conjuntos de documentos relativos a: [i] qualificação jurídica e regularidade fiscal da empresa; [ii] qualificação técnico-econômica; [iii] projeto de instalações.

Na Resolução nº 49/16, ao lado de uma descrição mais prolixa dos três conjuntos de documentos, foram introduzidas novas exigências, como o requisito de capital social mínimo e a compatibilização da localização geográfica das bases de armazenamento das distribuidoras e suas respectivas áreas de comercialização. Estes dois tipos de exigência já existiram no passado, e haviam sido abolidos pela Resolução nº 15/05, devido à sua inutilidade como instrumento de regulação.

Segundo o Art. 6º, inciso V, da Resolução nº 49/16, o capital social mínimo deve ser de R\$ 2 milhões, caso a empresa pretenda distribuir GLP envasado e a granel, e de R\$ 1 milhão, se for distribuir apenas a granel. Um requisito similar a este vigorou entre 1999 e 2005, sob o amparo da Portaria ANP nº 203/99, mas com parâmetros mais elevados (R\$ 10 milhões e R\$ 5 milhões, respectivamente). Sua finalidade era, supostamente, restringir a entrada de microempresas, cuja conduta seria difícil de fiscalizar. Porém, tal preocupação era descabida, dada a complexidade da logística de distribuição de GLP, mesmo se a área de comercialização estiver restrita a um único estado da federação. Não por acaso, o patrimônio líquido das firmas estabelecidas neste ramo é da ordem de centenas de milhões de reais. Assim, a obrigação de apresentar uma Certidão Simplificada da Junta Comercial, comprovando que o capital social da empresa supera aqueles montantes mínimos, é uma formalidade inócua.

A minúcia das atuais normas sobre a logística de distribuição, descritas nos artigos 7º, 8º e 9º, é similar àquela do Art. 17 da Resolução CNP nº 13/76, que controlava a localização das bases de abastecimento, bem como as estratégias de comercialização das empresas. Como já havia alertado o parecer da SEAE em 04.08.15: *“A partir do momento em que a agência reguladora define onde as distribuidoras devem ter suas bases de distribuição, podem ser criadas barreiras à entrada, com a possibilidade de ampliação do poder de mercado dos incumbentes. Além disso, essa medida equivale a transformar a autorização para atividade de distribuição, hoje única, em autorização por áreas definidas pela ANP”* (§ 83).

## 2.2. Diferenciação de preços

Desde 1970 – quando começou a difusão acelerada do consumo de GLP no Brasil – aos dias atuais, uma preocupação permanente de todos os governos, sem distinção de linha política, tem sido a de manter a modicidade do preço do botijão de 13 kg (P-13), devido ao seu impacto nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda. Para perseguir este objetivo, foram usados, no século passado, os mais variados tipos de instrumentos: [i] tabelamento dos preços oferecidos ao consumidor final; [ii] controle das margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; [iii] subsídios cruzados entre tipos diversos de combustíveis; [iv] subsídios diretos ao consumidor final; [v] preços diferenciados cobrados pela Petrobras às empresas distribuidoras conforme a embalagem final do GLP.

Após a implantação do regime de liberdade de preços nos segmentos de distribuição e revenda no início da década passada, apenas o último instrumento da lista acima tem sido usado. Entre janeiro de 2003 e agosto de 2015, o preço do P-13 cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi mantido em cerca de R\$ 11,50 por botijão, e, desde então, tem permanecido num patamar de R\$ 13,00.

Esta conduta da Petrobras jamais foi explicitada como uma política governamental, não obstante ter sido objeto da Resolução CNPE nº 4, de 24.11.05, cujo Art. 1º reconhece “*como de interesse para a política energética nacional*” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Entretanto, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Apenas adverte, no seu Art. 2º, que “*quando a ANP tomar conhecimento de indícios de práticas anticompetitivas decorrentes da comercialização de que trata o Art. 1º desta Resolução*”, tomará as providências devidas, ou seja, comunicará o incidente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). No âmbito da intensa colaboração estabelecida entre a ANP e o CADE nos últimos 15 anos, não há registro de um único caso desta natureza, o que sugere a irrelevância daquela advertência, assim como o despropósito do Art. 1º.

A Resolução CNPE nº 4 serviu de base para o Art. 22 da Resolução ANP nº 49, que define os termos em que será praticada a diferenciação dos preços de GLP segundo o tipo de embalagem. Este artigo apenas formaliza uma distorção que tem estado presente ao longo da história do setor de GLP no Brasil, com três efeitos perversos. O primeiro é o de constituir um subsídio socialmente injusto, ao beneficiar todos os consumidores de P-13, independentemente do nível de renda. O segundo é o de fortalecer o poder monopolista da Petrobras, ao impedir que as distribuidoras importem GLP para ser comercializado em botijões de 13kg. De fato, a própria redação do Art. 22 já supõe que a diferenciação de preços será praticada apenas pela Petrobras.

O terceiro – e, talvez, o mais relevante – efeito do subsídio ao P-13 é o de motivar a manutenção de restrições ao uso GLP em diversos ramos de atividade. Tais restrições, agora listadas no Art. 33, sempre existiram, embora só tenham sido explicitadas pela primeira vez em 1990, através do Art. 12 da Portaria MINFRA nº 843.<sup>1</sup> Seu suposto objetivo é evitar que aquele subsídio seja desviado para outras finalidades. Uma norma deste tipo não resistiria a uma análise de impacto regulatório (AIR) que aplicasse as metodologias convencionais na literatura econômica (OECD, 1997). Através dos instrumentos da AIR é possível comparar os custos e benefícios de diferentes alternativas regulatórias, e identificar as mais racionais do ponto de

---

<sup>1</sup> Até 1990, os controles diretos do CNP sobre as atividades de distribuição e revenda de GLP dispensavam este tipo de norma.



vista do interesse público. Neste caso, seriam comparados os ganhos de eficiência econômica resultantes do uso de GLP nas atividades ora vetadas com os efeitos líquidos da diferenciação dos preços deste produto. Aparentemente, este exame ainda não foi realizado pela ANP.

### 2.3. Participação do distribuidor na atividade de revenda

Segundo o Art. 36: “*Fica vedado ao distribuidor de GLP autorizado pela ANP o exercício da atividade de revenda de GLP, podendo, contudo, participar do quadro de sócios de revendedor de GLP autorizado pela ANP*”. Conforme indicam as estatísticas da ANP, no segmento de vasilhames de 20kg e 45kg, que corresponde a cerca de 6% do consumo total de GLP no país, a participação das firmas distribuidoras na atividade de revenda é da ordem de 20%. Na comercialização de botijões de 13kg, que representa 90% do mercado nacional, a presença das distribuidoras na revenda é inferior a 3%. De fato, tais evidências foram definitivas para encerrar o infundado debate ocorrido entre 2013 e 2015 a respeito da verticalização no setor de GLP. Da mesma forma, são úteis para demonstrar a irrelevância do Art. 36 como instrumento de regulação.

Por outro lado, o sucesso do modelo de regulação implantado na década passada não resultou apenas da simplicidade de suas normas, mas também da eficiente atuação da ANP na promoção da transparência no mercado de GLP e no monitoramento do padrão de competição ali vigente. Estas tarefas foram cumpridas através da divulgação regular no site da agência de três bases de dados. A primeira registra a evolução mensal da estrutura de preços do P-13 em todos os estados da federação, discriminando: [i] o preço pago pelas distribuidoras à Petrobras; [ii] os impostos federais e estaduais; [iii] as margens de distribuição e revenda; [iv] o preço final ao consumidor. A segunda base mostra as parcelas de mercado das distribuidoras em cada estado, e a terceira monitora semanalmente o comportamento dos preços em 555 municípios, através de uma metodologia que permite identificar eventuais condutas anticompetitivas.

Desde a inauguração do sistema acima, não houve registro de incidentes relacionados à presença de firmas distribuidoras no segmento de revenda. Logo, tal como os requisitos de capital social mínimo definidos no Art. 6º, a restrição estabelecida no Art. 36 é uma formalidade inócua, cuja única função é elevar os custos operacionais das distribuidoras.

Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 003/2016-CDC-SAB-AssessoriaDIR, de 01.08.16, o propósito do Art. 36 seria evitar que as distribuidoras realizem vendas diretas ao consumidor final, sem a emissão de nota fiscal eletrônica (NF-e), “*o que incrementa a qualidade dos dados de movimentação de produtos enviados pelos agentes à ANP, caminhando ao encontro de um melhor monitoramento do setor por parte da Agência*” (p. 32). Ora, esta observação carece de lógica: uma NF-e apenas gera novas obrigações tributárias para a firma emissora, e não tem

qualquer relação com a qualidade dos dados enviados rotineiramente pela firma à ANP. Cerca de 60 mil revendedores operam diariamente no território nacional sem emitir nota fiscal, mas isso não impede que a ANP disponha de informações precisas sobre o volume de vendas e os preços praticados. Caso a Agência julgue necessário aprimorar os dados sobre a atuação das distribuidoras no segmento de revenda, bastaria definir um novo formato para os relatórios que são produzidos mensalmente por estas firmas. A criação de um novo CNPJ não teria qualquer utilidade no cumprimento daquela nova rotina.

A nota técnica também comenta que a nova regra criada pelo Art. 36 seria uma solução intermediária entre dois cenários opostos: manter a liberdade de ação das distribuidoras no setor de revenda, ou vetar totalmente esse tipo de atividade, conforme sugeria a SAB. Esta descrição merece dois comentários. O primeiro é o de que, substantivamente, a nova regra é idêntica à que vigorava até novembro de 2016, salvo quanto ao fato de aumentar a carga tributária das distribuidoras. Logo, sob a ótica da regulação, não constitui um cenário intermediário. O segundo comentário é o de que, ao longo do debate ocorrido entre 2013 e 2015, a SAB mudou de opinião pelo menos duas vezes a respeito da conveniência de ser permitida ou não a atuação das distribuidoras no setor de revenda (Tavares, 2015). Dado que o debate foi formalmente encerrado com a audiência pública realizada pela ANP em agosto de 2015, também sob este ângulo o Art. 36 não representa uma mediação entre duas soluções extremas, posto que a hipótese de ser proibida a verticalização das distribuidoras não estava mais em discussão.

#### **2.4. Homologação de contratos**

Segundo o Art. 15, § 3º: *“O(s) contrato(s) de cessão de espaço e o(s) contrato(s) de carregamento rodoviário firmado(s) por tempo indeterminado será(ão) homologado(s) pela ANP pelo prazo de 1 (um) ano, devendo o cessionário reapresenta-lo ou apresentar novo contrato, no prazo máximo de 30 (trinta) dias antes do fim de vigência, para fins de nova homologação”*.

Além de gerar uma burocracia cartorial a ser mantida pela ANP, a principal função deste artigo é definir que o período de validade efetiva dos contratos seja anual, embora não tenham sido enunciados os motivos que tornariam inconvenientes, do ponto de vista da regulação, contratos por tempo indeterminado. Normas deste tipo haviam sido abolidas no setor de GLP desde a edição da Portaria MINFRA nº 843, mas eram frequentes durante a vigência da Resolução CNP nº 13. Por exemplo, conforme o Art. 29 daquela Resolução, a distribuidora deveria manter rotinas contábeis e estatísticas de suas atividades organizadas de acordo com normas definidas pelo CNP, e apresentar regularmente, dentre outros relatórios, demonstrativos quadrimestrais de seus custos operacionais. Dados os recursos tecnológicos daquela época, seria impossível analisar tempestivamente aquelas informações, a fim de conferir se as condutas

impostas pelo CNP estavam sendo realmente cumpridas. Assim, tal como no caso da homologação anual de contratos recém estabelecida pela ANP, aqueles documentos serviam apenas para expandir indefinidamente os arquivos do órgão regulador.

## 2.5. Advertências desnecessárias

O Art. 39 da Resolução nº 49 determina que o distribuidor de GLP deverá enviar à ANP, até o 15º dia de cada mês, um arquivo eletrônico com o *Demonstrativo de Produção e Movimentação de Produtos* (DPMP), nos termos da Resolução ANP nº 17/04. A Resolução nº 15/05 também continha esta norma no seu Art. 36, embora enunciada ali de forma mais simples. Desde então, a pontualidade mantida pela ANP na divulgação mensal das estatísticas do setor indica que aquela norma tem sido cumprida regularmente pelas empresas.

Entretanto, o Art. 39 adiciona a seguinte advertência: “§ 3º Além das sanções previstas referente ao não cumprimento dos prazos de envio mensal do DPMP, constante da Resolução ANP nº 17, de 31 de agosto de 2004, o distribuidor de GLP que não encaminhar o DPMP à ANP, por 2 (dois) meses consecutivos, terá suas instalações e equipamentos utilizados diretamente no exercício da atividade outorgada interditados, total ou parcialmente, por meio de aplicação de medida cautelar nos termos da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, via publicação no DOU, acompanhada da devida motivação”.

O Art. 44, que fixa um conjunto de prazos relativos a diversas obrigações, contém uma advertência ainda mais forte: “§ O não atendimento aos prazos estabelecidos neste artigo, a serem contados a partir da data de publicação desta Resolução no DOU, implicará na instauração de processo administrativo de revogação da autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP da pessoa jurídica (AEA) e de revogação da autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP da(s) filial (is) (AEA-filial), nos casos em que já tiver sido outorgada a AEA-filial no termo do inciso II deste artigo; e/ou no cancelamento da homologação do(s) contrato(s) de cessão de espaço de armazenamento e/ou de carregamento rodoviário”.

Na história da regulação do setor de GLP não há registro – nem mesmo durante o regime militar – de advertências formuladas com tal nível de agressividade, por uma razão simples: a autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP é outorgada em caráter precário, podendo ser revogada a qualquer momento pelo órgão regulador se for notada alguma irregularidade grave. As duas cláusulas acima referidas são ainda mais surpreendentes à luz da evolução recente do setor, após a implantação do regime de liberdade de preços, quando a ANP exerceu eficazmente sua autoridade através de instrumentos normativos redigidos em estilo conciso, coerente e civilizado.

## 2.6. Observações finais

Além das questões comentadas nos itens anteriores desta seção, outros pontos polêmicos da Resolução ANP 49/16 são os seguintes:

- Art. 7º, inciso II. *Para fins de análise dos fluxos logísticos de suprimento, transporte e armazenagem, o distribuidor deverá informar à ANP suas fontes de suprimento de GLP, com as previsões dos respectivos intervalos de ressuprimento.* Os contratos atuais das empresas com a Petrobras não especificam o intervalo de ressuprimento, o que inviabiliza o cumprimento desta norma. Ademais, considerando-se que o consumo de GLP no Brasil se manteve estável nos últimos dez anos, em torno de 13 milhões de metros cúbicos; que estrutura do mercado no setor de distribuição também permaneceu praticamente inalterada; e que, desde a criação da ANP, essa informação jamais havia sido solicitada às empresas, é difícil encontrar uma justificativa para esta nova regra.
- Art. 23. *A aquisição de GLP pelo distribuidor somente será permitida em locais de entrega onde o distribuidor possuir estabelecimento autorizado pela ANP.* Esta norma é um indicador adicional do retrocesso já comentado anteriormente em direção ao estilo intervencionista de regulação que vigorava à época da Resolução CNP nº 13/76, e que havia sido abolido inteiramente após a criação da ANP.
- Art. 40. *O distribuidor de GLP deverá cadastrar, assim como manter atualizadas as informações cadastrais, por meio de sistema informatizado a ser disponibilizado no site da ANP, todas as Centrais de GLP constituídas por recipientes transportáveis com capacidade superior a 90 kg ou recipientes estacionários abastecidos no local da instalação, sob sua responsabilidade.* Esta norma constitui um caso raro de regulação por antecipação: o referido sistema informatizado ainda não foi implantado, seu formato não é conhecido, nem tampouco os procedimentos requeridos para acessá-lo, mas os distribuidores já estão obrigados previamente a alimentá-lo. Tal como no caso da homologação anual de contratos com prazo indeterminado, as previsões sobre os intervalos de ressuprimento, e outras rotinas burocráticas criadas pela Resolução 49, não se sabe qual seria a utilidade daquele cadastro. Os dados sobre mais de 250 mil Centrais de GLP já estão disponíveis nos municípios, bombeiros e diversos CREAs. Além disso, toda distribuidora tem um cadastro interno, cuja consulta pode ser feita pela ANP a qualquer momento. Trata-se, portanto, de uma duplicação ineficiente de fontes de dados.



### 3. As novas normas do setor de revenda

Na mesma linha das mudanças introduzidas no setor de distribuição, as novas normas do setor de revenda também são similares àquelas que vigoraram até dezembro de 2016, salvo em alguns pontos comentados adiante. Entretanto, a Portaria nº 297/03 tinha 22 artigos que ocupavam 5 páginas, enquanto que a Resolução nº 51/16 tem 40 artigos e 14 páginas. Esta expansão de linguagem foi produzida, em grande medida, pela adoção da já referida *regulação por antecipação*. Por exemplo, o Art. 5º descreve todos os passos que deverão ser seguidos pela firma ao digitalizar os documentos necessários à obtenção da autorização para o exercício da atividade de revenda de GLP, usando o sistema informatizado a ser disponibilizado no site da ANP. Mas, enquanto esse sistema ainda estiver em fase de implantação, a firma deverá seguir os procedimentos indicados no Art. 31, que repete integralmente o conteúdo do Art. 5º, agora adaptado a um padrão tecnológico mais antigo. Uma das vantagens do futuro sistema será a de permitir que a ANP verifique, em tempo real, a autenticidade dos principais documentos do requerente, como o CNPJ, a inscrição estadual, o ato constitutivo da firma, seu código CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), etc. Porém, enquanto esses avanços tecnológicos não estiverem disponíveis, a requerente deverá seguir a rotina tradicional, enviando à ANP cópias autenticadas daqueles documentos.

O exercício de futurologia acima descrito é desnecessário sob qualquer perspectiva. Se a inauguração do novo sistema informatizado vier a ocorrer em breve, a edição da Resolução 51 terá sido açodada. Bastaria aguardar alguns meses, e publicar instruções mais simples. Se a data da inauguração for mais distante, o atual Art. 5º não deveria existir, posto que o texto de uma resolução normativa não é um local apropriado para a divulgação de avanços tecnológicos a serem adotados no longo prazo.

#### 3.1. Retrocessos normativos

- Art. 25, inciso I. *Proíbe que o revendedor de GLP tente condicionar a entrega do produto à venda de outras mercadorias ou à prestação de outros serviços*. Esta norma é simétrica àquela estabelecida no Art. 101 da Resolução CNP nº 13, que vedava a oferta de brindes ou favores especiais, como serviços gratuitos ou outros, “*que possam resultar no aliciamento de consumidores*”. Num mercado atomizado de um produto homogêneo, onde operam mais de 60 mil fornecedores, a prática de venda casada é inviável. Logo, é supérfluo anunciar sua proibição, posto que qualquer tentativa do revendedor nesta direção seria prontamente recusada pelo consumidor, que mudaria de fornecedor. Por outro lado, a oferta de vantagens para atrair ou manter a fidelidade dos clientes é uma estratégia de competição legítima do revendedor, cuja fiscalização pelo órgão regulador seria impossível, dada a atonicidade do mercado. Logo, sua proibição também é inútil.

- Art. 25, inciso II. *Proíbe a venda ao consumidor final de quantidades superiores a cinco recipientes transportáveis de GLP cheios, a fim de garantir as condições de armazenamento para consumo próprio estabelecidas no item 4.2. da Norma ABNT 15514:2008.* Esta proibição não impede que o consumidor adquira, por exemplo, quatro recipientes de dois fornecedores distintos, o que também violaria a referida norma da ABNT. Além de mal formulado, este inciso é redundante, posto que apenas reitera um dispositivo legal já existente, cuja obediência só pode ser assegurada através das rotinas de fiscalização da ANP.

#### 4. Conclusão

Um ponto consensual na literatura sobre teoria da regulação econômica é o de que a qualidade e a efetividade de um marco regulador dependem, em grande medida, da clareza, da coerência conceitual, e da simplicidade com que as normas são enunciadas. De fato, o órgão regulador está sempre submetido à máxima shakespeariana de que *brevidade é a alma da razão*. Neste ponto reside o principal contraste entre as normas recém introduzidas pela ANP no setor de GLP e aquelas que vigoraram na última década. Enquanto o marco anterior foi exemplar na obediência àquele princípio, e produziu resultados positivos mensuráveis, o novo marco inaugurou a restauração de um estilo de regulação prolixo, incoerente e intervencionista, cujo fracasso está registrado na história deste setor no país, e que só foi superado após um lento e árduo processo de reforma. O bom senso recomenda uma rápida correção deste equívoco.

#### Referências

- Organisation for Economic Cooperation and Development. 1997. **Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries**. Paris ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Secretaria de Acompanhamento Econômico. 2015. “*Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 211/COGEN/COGCR/SEAE/MF*”, Ministério da Fazenda, Brasília.
- Tavares de Araujo Jr., José. 2015. “*Integração Vertical e Competição no Setor de GLP: Anatomia de um falso debate*”, Ecostrat Consultores, Rio de Janeiro ([www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net)).

**2017**

---

# O subsídio ao gás de cozinha e as restrições ao uso do GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



## O subsídio ao gás de cozinha e as restrições ao uso de GLP

José Tavares de Araujo Jr.

Abril de 2017

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, no período 2002–2003, o item “*gás doméstico*” correspondia a cerca de 3% das despesas mensais das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos. Na POF de 2008–2009, que é a última disponível no site do IBGE neste momento, os gastos com aquele item haviam caído para 2% do orçamento daquelas famílias. Para as classes de renda acima de seis salários, o consumo de gás era inferior a 1% da despesa mensal.

A despeito destas evidências, o suposto impacto do preço do gás de cozinha sobre os orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda tem sido um tema sensível a todos os governos brasileiros, sem distinção de linha política, desde 1970, quando começou a difusão acelerada do consumo de gás liquefeito de petróleo (GLP) no país. Para lidar com esse problema imaginário, foram usados, no século passado, os mais variados tipos de expedientes, como tabelamento de preços, controle das margens de comercialização nas etapas de distribuição e revenda, subsídios cruzados entre diferentes tipos de combustíveis, e auxílio direto ao consumidor final.

Após a implantação do regime de liberdade de preços nos segmentos de distribuição e revenda no início da década passada, o governo passou a manter a modicidade do preço do botijão de 13 kg (P-13) através de um complexo sistema de cotas usado pela Petrobras na venda de GLP às distribuidoras. A partir do volume de botijões comercializado pelas distribuidoras nos seis meses anteriores, a Petrobras fixa, a cada mês, a cota de cada empresa a ser faturada a um preço inferior ao da parcela restante, que, em princípio, será destinada ao GLP vendido ao consumidor final em outros tipos de embalagem.

Com base nesse sistema de preços diferenciados segundo a embalagem final do GLP, entre janeiro de 2003 e agosto de 2015, o preço do P-13 cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi mantido em cerca de R\$ 11,50 por botijão, e, desde então, tem permanecido num patamar de R\$ 13,00. Assim, dado que a inflação acumulada entre 2003 e 2015 foi de 108%, segundo o IPCA, o preço real do P-13 em 2015 foi, de fato, inferior à metade daquele vigente em 2003. Considerando-se a diferença entre o preço fixado em 2003 e o nível de paridade do produto importado, e que naquele período foram vendidos, em média, 380 milhões de botijões por ano, esta política de preços gerou, até 2015, um prejuízo acumulado à Petrobras da ordem de R\$ 30 bilhões, a preços correntes anuais. Dado que, em 2003, o preço doméstico já estava aquém da paridade importada, mesmo se Petrobras tivesse reajustado o preço do P-13 pelo IPCA ao longo desse período, ainda assim teria perdido R\$ 4,4 bilhões.



Esta conduta da Petrobras jamais foi explicitada como uma política governamental, não obstante ter sido objeto da Resolução CNPE nº 4, de 24.11.05, cujo Art. 1º reconhece “*como de interesse para a política energética nacional*” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Entretanto, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Apenas adverte, no seu Art. 2º, que “*quando a ANP tomar conhecimento de indícios de práticas anticompetitivas decorrentes da comercialização de que trata o Art. 1º desta Resolução*”, tomará as providências devidas, ou seja, comunicará o incidente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). No âmbito da intensa colaboração estabelecida entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o CADE nos últimos 15 anos, não há registro de um único caso desta natureza, o que sugere a irrelevância daquela advertência, assim como o despropósito do Art. 1º.

A Resolução CNPE nº 4 serviu de base para o Art. 22 da Resolução ANP nº 49/16, que define os termos em que será praticada a diferenciação dos preços de GLP segundo o tipo de embalagem. Além de ter constituído um auxílio irrelevante para os consumidores de baixa renda, a maior parte do subsídio gerado por esta política de preços foi apropriada pelas classes de renda mais alta, onde o peso dos gastos com botijão de gás no orçamento doméstico é ainda mais ínfimo. Este talvez seja um dos paradoxos mais curiosos da política pública no Brasil nos últimos 50 anos.

Entretanto, ao lado de sua inutilidade como instrumento de política social e dos danos impostos à Petrobras, a diferenciação dos preços de GLP tem gerado dois impactos adicionais perversos. O primeiro é o de motivar a proibição do uso de GLP em várias áreas, que vem sendo mantida pela regulação do setor há cinco décadas. Segundo o Art. nº 33 da Resolução nº 49/16, as aplicações vedadas atualmente são: motores de qualquer espécie (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas (exceto para fins medicinais). Além disso, há uma ampla lista de usos potenciais que, embora permitidos, não são explorados adequadamente nas condições atuais. Os exemplos mais relevantes incluem: diversos ramos do agronegócio (aquecimento de ambientes na avicultura, estufas de plantas e frutas, secagem de grãos, queima de pragas, beneficiamento de algodão, etc.), produção de vidro, papel, asfalto, incineradores de lixo, etc.

Por fim, a segunda distorção grave inerente ao atual regime de preços é a de fortalecer o monopólio da Petrobras na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Além de impedir que as distribuidoras importem GLP para ser comercializado em botijões de 13 kg, e de inviabilizar os investimentos privados naquela infraestrutura, o regime vigente gera o risco de um eventual estrangulamento no médio prazo, em virtude do processo de reestruturação em curso na Petrobras, onde tais investimentos não são prioritários.

2015

---

# Integração vertical e competição no setor de GLP: anatomia de um falso debate

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

# Integração Vertical e Competição no Setor de GLP: Anatomia de um falso debate

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>  
Julho de 2015

## 1. Introdução

Em setembro de 2013, a Superintendência de Abastecimento (SAB) da Agência Nacional do Petróleo (ANP) deu início a um debate sobre o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP). As normas atuais foram estabelecidas através da Portaria nº. 297/03 e da Resolução nº. 15/05, que introduziram – pela primeira vez na história deste setor no Brasil – um modelo de regulação baseado em três princípios centrais: (i) simplicidade de regras; (ii) transparência das condições de concorrência; e (iii) ausência de controles de preços.

O debate promovido pela SAB gerou diversos pareceres elaborados por técnicos da ANP, da Advocacia Geral da União (AGU), consultas públicas e manifestações dos entes regulados. Ao longo desse processo, a principal tese defendida pela SAB tem sido a de que seria necessário impedir que as empresas distribuidoras atuassem no setor de revenda. O documento mais recente contendo essa proposta foi a nota técnica nº. 151/SAB, de 18/05/15.

Este artigo procura mostrar que a proposta da SAB não tem amparo, nem na lei antitruste, nem na teoria econômica, além de ignorar os benefícios advindos do atual marco regulatório. O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 resume o debate até maio de 2015 e concentra a atenção nas inconsistências da nota técnica nº. 151/SAB. A seção 3 recorda as principais características do setor de GLP no passado recente, com base em dados disponíveis no site da ANP – embora, aparentemente, ignorados pela SAB. A seção 4 destaca os méritos do atual marco regulatório, cuja implantação demandou 15 anos de reformas parciais que visaram corrigir as graves deficiências do modelo intervencionista que vigorou nas décadas de 1970 e 1980. Por fim, a seção 5 resume as principais conclusões.

## 2. Histórico do debate

Ao dar início, através da nota técnica nº. 247, de 30/09/13, ao processo de revisão das normas atuais, a SAB justificou sua iniciativa nos seguintes termos: “*considerando-se que já*

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*. Este artigo foi solicitado pelo *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Os argumentos aqui apresentados são da exclusiva responsabilidade do autor.



*se passaram cerca de 10 anos, torna-se necessário avaliar se os referidos atos normativos ainda encontram-se aderentes às melhores práticas para a regulação do mercado.”* (p. 2) Conforme proposto naquela nota, foi realizada, entre 14/10/13 e 02/12/13, uma consulta prévia visando colher sugestões para o aprimoramento do marco regulatório, com base numa metodologia que procurava ordenar os temas levantados segundo três critérios: gravidade, urgência e tendência. Assim, a SAB solicitou aos participantes da consulta que indicassem, numa escala crescente de 1 a 5, o grau de relevância de cada problema identificado, a urgência requerida para supera-lo, e as perspectivas de seu eventual agravamento.

A nota da SAB informava ainda que: *“após a classificação das sugestões e a identificação das medidas corretivas por meio de elaboração de parecer técnico, será elaborada a minuta de resolução que seguirá a tramitação já adotada na ANP, conforme Instrução Normativa nº. 08/2004.”* (p. 2) Entretanto, os resultados da consulta prévia nunca foram divulgados, e o referido parecer transformou-se, aparentemente, em duas notas técnicas (211 e 212, de 15/08/14) que também não foram disponibilizadas no site da ANP.

Como se pode perceber através dos textos produzidos pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência da ANP (notas CDC nº. 68, de 22.10.14, e nº. 084, de 29.12.14), a principal proposta formulada nas duas notas técnicas da SAB era a de vedar a presença de firmas distribuidoras no setor de revenda, com base nas seguintes teses:

*“embora próximas, as atividades de distribuição e de revenda não podem ser exercidas pela mesma sociedade, isso porque a definição legal da atividade pressupõe a comercialização entre agente distribuidor e o agente revendedor. Permitir àquele exercer atividade de revenda cria diversas implicações regulatórias e jurídico-fiscais: (i) criação de vantagens comparativas injustificáveis; (ii) redução da concorrência; (iii) alteração dos preços repassados aos consumidores finais em razão do salto na cadeia de recolhimento do ICMS; e (iv) confusão entre distribuidor (credor) e revendedor (devedor).”* (Nota 068/CDC, p. 13, citando a Nota 212/SAB).

Após demonstrar que as *“implicações regulatórias e jurídico-fiscais”* alegadas pela SAB eram infundadas, a CDC sintetizou seu argumento:

*“Ou seja, a partir das informações disponíveis e das análises efetuadas por esta Coordenadoria, não há elementos, sob o ponto de vista da defesa da concorrência, que justifiquem a adoção de vedação à participação das distribuidoras no mercado de revenda de GLP. A integração vertical, hoje permitida na legislação vigente, não parece representar risco ao ambiente competitivo. Ao mesmo tempo, as estratégias adotadas pelas distribuidoras de GLP indicam, aparentemente, a intenção dessas empresas de atuar apenas marginalmente na revenda direta ao consumidor final do combustível, como*



*forma de aproveitar as instalações já existentes para a atividade de distribuição de GLP.” (Nota 068/CDC, p. 19)*

As teses da SAB também foram refutadas pela AGU, conforme aponta o parecer nº. 73/2014/PF-ANP/PGF/AGU, 26/08/14:

*“Ainda que a medida restritiva de concentração vertical tenha sido fundamentada na Nota Técnica 212/SAB (fl.77), a questão foi apenas superficialmente enfrentada, carecendo de adequada fundamentação. Observa-se que não está demonstrado nos autos (i) quais são as alegadas vantagens comparativas injustificáveis que se pretende evitar, (ii) em que medida a concorrência é reduzida na atual sistemática e qual garantia que a proposta em análise não causará justamente o que se pretende evitar, (iii) quais preços são alterados e quem são os beneficiados e prejudicados com a suposta alteração, (v) se existe confusão entre distribuidor (credor) e revendedor (devedor), quem seriam os prejudicados e beneficiados com essa situação.” (p. 3)*

Diante das críticas da AGU e da CDC, a SAB reviu sua proposta, como revela a nota nº. 12/SAB de 16.01.15:

*“Foi mantida na presente minuta de resolução a permissão de verticalização do distribuidor no mercado de revenda de GLP, uma vez que, de acordo com as Notas Técnicas nº. 068 e 084/CDC/2014, elaboradas pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência – CDC, a análise realizada demonstrou que: (i) menos de 0,5% dos postos de revenda de GLP do país pertencem a agentes distribuidores; (ii) não havia indícios sob o ponto de vista concorrencial, de atuação pulverizada das distribuidoras na atividade de revenda de GLP em vasilhames e de elevação da participação das distribuidoras na revenda varejista direta; (iii) a motivação econômica para a atuação vertical dos agentes distribuidores parecia se basear no aproveitamento de infraestrutura (pátio, equipamentos, caminhões) e base de clientes já existentes para as instalações de distribuição; e (iv) na maior parte dos mercados, a atuação das empresas de distribuição no segmento de revenda não era suficiente para gerar efeito permanente e duradouro nos mercados de revenda de GLP.” (p. 6)*

Todavia, em maio de 2015, a SAB mudou novamente de opinião, e voltou a insistir na tese de que seria necessário proibir a verticalização das firmas distribuidoras. Desta vez, a Superintendência recorreu a uma interpretação peculiar da lei antitruste. Segundo a nota técnica nº. 151/SAB:

*“Dos 27 Estados brasileiros avaliados, em 17 os distribuidores apresentaram comercialização direta de recipientes transportáveis de 20kg e 45kg ao consumidor igual ou superior a 20%, conceito esse adotado como parâmetro de parcela significativa em determinado mercado relevante, definido na Lei de*

*Defesa da Concorrência (Lei nº. 12.529/2011), qual presume posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas controlarem 20% do respectivo mercado relevante.” (p. 12)*

Esta alegação da SAB carece de fundamento por quatro motivos principais. O primeiro é o de que o parâmetro de 20%, citado no Art. 36 da Lei nº. 12.529/11, diz respeito a uma empresa ou grupo de firmas **coligadas** – legitimamente ou através de cartel – e não a um conjunto de agentes que competem vigorosamente entre si, conforme atestam os indicadores disponíveis no site da ANP, comentados na próxima seção. Se o critério da SAB fosse aplicado ao setor metal-mecânico, por exemplo, seria possível arguir que as empresas siderúrgicas ameaçariam a ordem econômica na indústria automobilística, porque mais de 20% do custo de produção de veículos é formado por peças e componentes de aço. Nos 120 anos da jurisprudência antitruste internacional, não há registro de uma alegação similar a esta.

O segundo motivo é o de que o patamar de 20% é referido no capítulo de infrações à ordem econômica, como a formação de cartel, o abuso de posição dominante e outras condutas que prejudicam a livre concorrência. A lei é explícita quanto à norma de que um grau de concentração elevado do mercado não constitui, por si só, qualquer delito, conforme atesta o primeiro parágrafo do Art. 36: **“A conquista do mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.”** Assim, mencionar o grau de concentração sem descrever as condições de concorrência vigentes no mercado – tal como procede a SAB – é um recurso insuficiente sob a ótica antitruste, que também não faz sentido à luz da teoria econômica. Como veículo de linguagem, representa uma oração incompleta, porque falta o predicado.

O terceiro fato que desqualifica a alegação da SAB é o de que a oferta de vasilhames de 20kg e 45kg corresponde a cerca de 6% do consumo total de GLP no país. No entanto, a nota técnica nº.151 sugere que a proibição vigore em todos os segmentos, incluindo, portanto, a comercialização de botijões de 13kg (P-13), que representa 90% do mercado e onde a participação das distribuidoras na revenda é inferior a 3%.

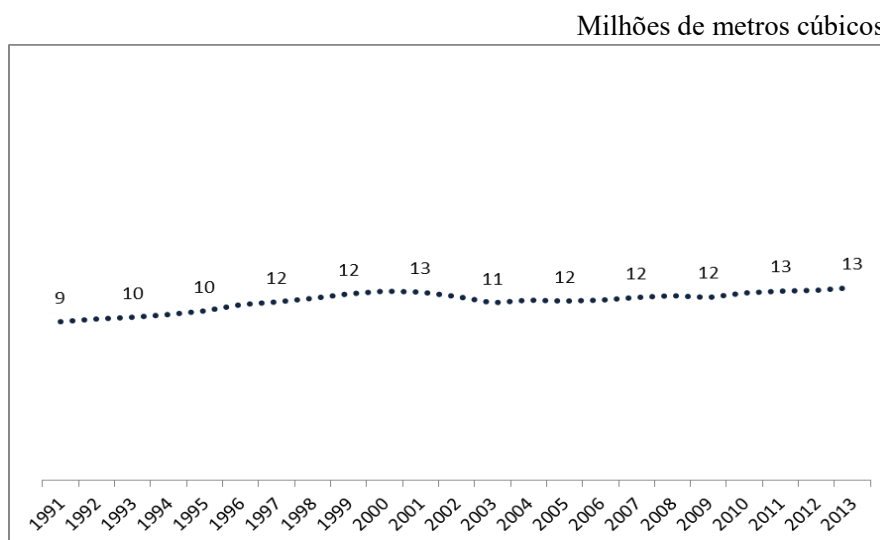
Por fim, integração vertical não é um objetivo prioritário para as firmas distribuidoras, devido a restrições de logística e à ausência de economias de escala na atividade de revenda. A verticalização ocorre apenas em circunstâncias ocasionais, como apontou a CDC e foi reconhecido pela SAB na nota nº. 12/2015. Portanto, uma eventual proibição desta prática seria uma intervenção estatal indevida porque geraria ineficiência econômica e prejudicaria os interesses do consumidor final. Um ponto estabelecido na literatura econômica, e ratificado pela jurisprudência internacional, é o de que a integração vertical só constitui uma questão antitruste quando um monopolista nacional vende seu produto a empresas não integradas

verticalmente num mercado a jusante, onde aquele monopolista também opera. Neste caso, o monopolista é estimulado a abusar de sua posição dominante, a fim de prejudicar e/ou eliminar seus concorrentes no mercado a jusante (Economides, 1998; Beard e outros, 2001; Rey e Tirole, 2006). Ora, esta situação não se aplica, nem remotamente, ao setor de GLP, como veremos a seguir.

### 3. Logística de distribuição e padrões de competição no setor de GLP

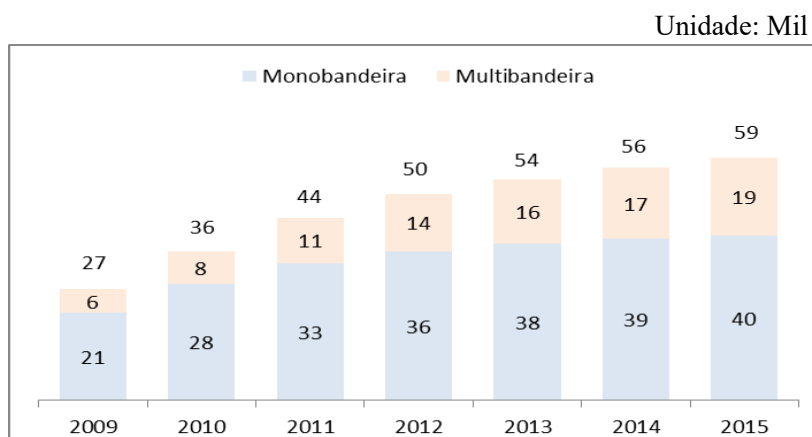
Após uma difusão acelerada nas décadas de 1970 e 1980, quando o consumo anual de GLP no Brasil saltou de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos, o mercado doméstico atingiu um patamar estável nos últimos 20 anos, em torno de 13 milhões de metros cúbicos anuais (Gráfico 1). Esta estabilidade tem sido acompanhada por pressões competitivas crescentes no setor de revenda, como indica o Gráfico 2. Entre 2009 e maio de 2015, o número de revendedores autorizados pela ANP subiu de 27 mil para 59 mil, sendo que a parcela dos multibandeira triplicou de tamanho (6 mil para 19 mil), e a dos monobandeira cresceu 90% (21 mil para 40 mil).

**Gráfico 1**  
**Consumo de GLP no Brasil: 1991–2013**



Fonte: ANP

## Gráfico 2 Número de Revendedores de GLP: 2009–2015



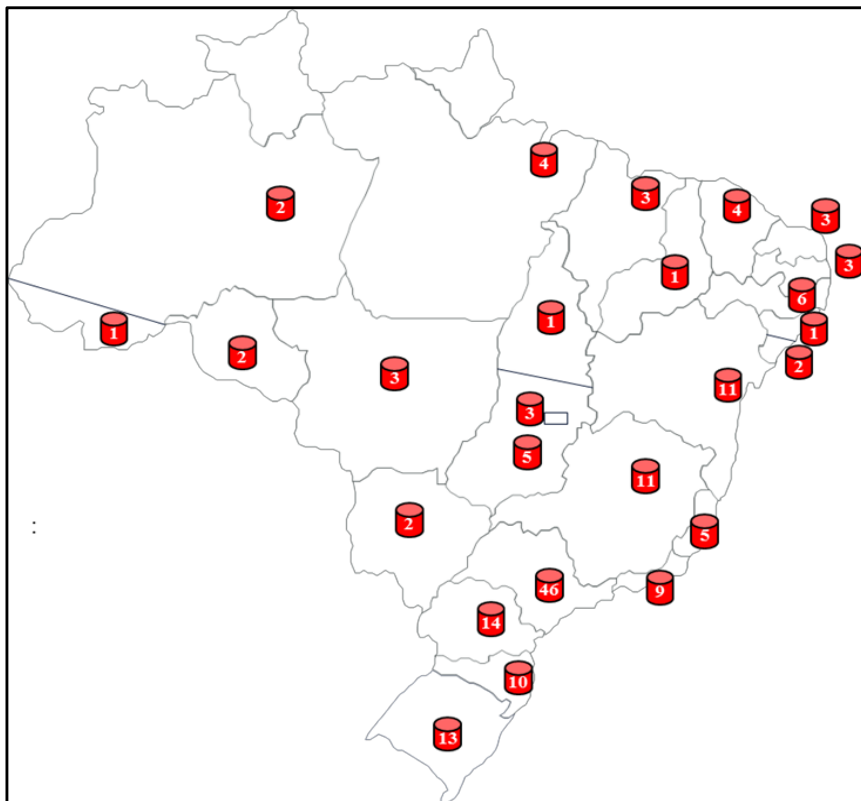
Fonte: SINDIGÁS

Assim, além de estimular a competição, o marco regulatório atual foi eficaz na redução da informalidade, posto que a expansão registrada no Gráfico 2 não corresponde, de fato, à entrada de novas firmas no mercado, mas ao registro de revendedores que antes operavam clandestinamente. Entretanto, este desafio ainda está longe de ser vencido. Desde a década de 1990, o GLP passou a ser consumido nos 5.560 municípios do país, e a sua logística de entrega ao consumidor final depende da geografia de cada região, podendo requerer os mais variados tipos de veículos, como caminhões, utilitários, embarcações, motocicletas, bicicletas e carroças. Como mostra a Figura 1, atualmente existem no Brasil apenas 165 bases de armazenagem e distribuição para atender a todo o território nacional.

Em contraste com as transformações do setor de revenda, a estrutura do setor de distribuição permaneceu virtualmente inalterada nos últimos dez anos. Em 2013, as quatro maiores firmas (*Ultragaz*, *Liquigás*, *Supergasbras* e *Nacional Gás*) foram responsáveis por 86% das vendas nacionais (Gráfico 3). Este elevado grau de concentração resulta das economias de escala inerentes à logística de distribuição de GLP no território nacional. Mas, a concorrência ocorre, de fato, em âmbito estadual, e o instrumento primordial de competição é a promoção da marca. Embora tais firmas estejam presentes em quase todos os estados da Federação, o desempenho local depende de dois fatores: a infraestrutura de distribuição da empresa na região, e a notoriedade da marca junto aos consumidores ali residentes. Assim, a menor distribuidora deste grupo, a *Nacional Gás*, é líder de mercado em dez estados, enquanto que as duas maiores, *Ultragaz* e *Liquigás*, detêm a liderança em apenas dois e quatro estados, respectivamente. A quinta colocada em âmbito nacional, *Copagaz*, com uma participação de 8%, lidera dois estados e está presente em 17 outros. Na região amazônica, os consumidores são atendidos por duas empresas que não têm expressão nacional, *Fogás* e *Amazongás*, mas cuja competitividade naquela região é superior às demais distribuidoras.

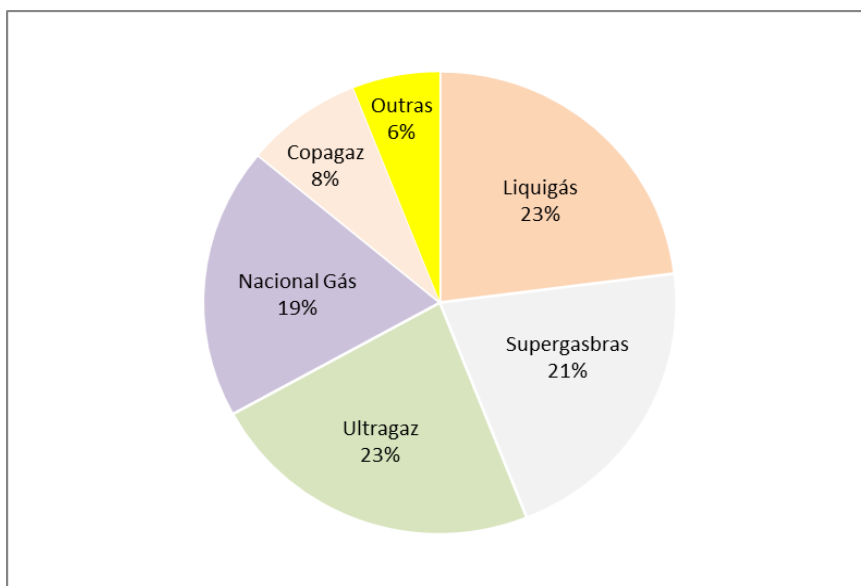


**Figura 1**  
**Bases de Armazenagem e Distribuição**



Fonte: ANP

**Gráfico 3**  
**Estrutura do Setor de Distribuição em 2013**

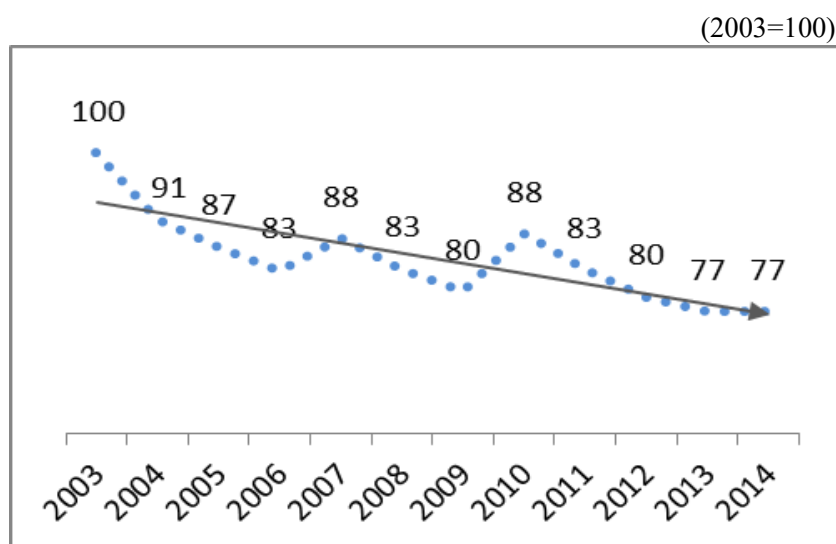


Fonte: ANP

Outro aspecto relevante do desempenho recente do setor de GLP é a tendência declinante do preço real do P-13 no mercado doméstico, que se observa desde 2003. Como mostra o Gráfico 4, em 2014, o valor nacional médio cobrado ao consumidor final pelo botijão de gás foi 23% inferior àquele vigente em 2003. Este fato foi produzido pela combinação de dois fatores: [a] o preço cobrado pela Petrobras às distribuidoras, que foi mantido – a preços correntes – em cerca de R\$ 11,50 por botijão ao longo de todo o período; [b] a intensidade da competição nos setores de distribuição e revenda.

Desta maneira, este arranjo revelou-se mais eficaz que os controles governamentais usados no século passado para garantir a modicidade do preço do gás de cozinha às famílias de baixa renda. Apesar desta vantagem, o regime atual pode ser criticado sob dois aspectos. O primeiro é o de que o subsídio implícito no preço cobrado pela Petrobras não discrimina os consumidores segundo os níveis de renda e, portanto, é socialmente injusto, como já apontaram os técnicos da ANP (Esteves e outros, 2009). O segundo é o de que, considerando-se que a inflação brasileira entre janeiro de 2003 e janeiro de 2014 foi de quase 90%, o preço cobrado pela Petrobras às distribuidoras sofreu uma redução real de 47% neste período. Logo, uma parcela da ordem de 25% deste subsídio tem sido usada para mitigar a elevação dos custos de transporte e de mão de obra nas atividades de distribuição e revenda de GLP, introduzindo, assim, distorções desnecessárias nos preços relativos da economia.

**Gráfico 4**  
**Evolução do Preço Real do P-13**



Fonte: ANP (Deflator: IPCA).

Em suma, as características da evolução recente do setor de GLP resultaram, essencialmente, das normas estabelecidas pelo marco regulatório implantado entre 2003 e 2005. Como veremos na próxima seção, o principal mérito deste marco é o de conferir prioridade ao bem estar do consumidor, e não à defesa dos interesses das firmas que operam nos segmentos de distribuição e revenda deste produto. Embora a fonte de todos os dados aqui citados seja a ANP, eles têm sido aparentemente ignorados pela SAB ao longo do debate em curso sobre a reforma do modelo atual.

#### 4. Os méritos do atual marco regulatório

Entre 1955 – quando o GLP começou a ser produzido nas refinarias da Petrobras – e os dias atuais, as ações das autoridades governamentais em relação a este setor têm sido pautadas por dois tipos de preocupações: [a] a volatilidade dos preços deste produto no mercado internacional e seu impacto nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda; [b] os riscos de segurança envolvidos no manuseio, armazenagem e transporte de GLP.

Para enfrentar o primeiro problema, foram usados, durante a segunda metade do século passado, os mais variados tipos de instrumentos, tais como: [a] tabelamento dos preços oferecidos ao consumidor final; [b] controle das margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; [c] subsídios cruzados entre tipos diversos de combustíveis; [d] subsídios diretos ao consumidor final; [e] preços diferenciados cobrados pela Petrobras às empresas distribuidoras conforme a embalagem final do GLP (Tavares, 2007).

O marco regulatório atual manteve apenas o último tipo de instrumento da lista acima, e aboliu os demais. Desde 2003, o regime de liberdade de preços tem vigorado sem restrições nos setores de distribuição e revenda. Além disso, a ANP tem assegurado a transparência do mercado através da divulgação na internet de três conjuntos de dados. O primeiro informa a evolução mensal da estrutura dos preços do botijão P-13 em todos os estados da federação, discriminando: [a] o preço pago pelas distribuidoras à Petrobras; [b] os impostos federais e estaduais; [c] as margens de distribuição e revenda; [d] o preço final ao consumidor. O segundo conjunto registra as parcelas de mercado das distribuidoras em cada estado, e o terceiro monitora semanalmente o comportamento dos preços em 555 municípios, com base numa metodologia que será descrita adiante.

Para enfrentar o segundo problema, uma das prioridades permanentes tem sido o combate ao comércio informal. Nas décadas de setenta e oitenta, o governo procurava coibir a clandestinidade através de um amplo aparato burocrático comandado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), cujas normas determinavam os procedimentos a serem obedecidos em todas as etapas do processo de abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional. Não existem registros sobre a efetividade daqueles controles, nem tampouco sobre

os custos de sua administração, mas, em princípio, não haveria espaço para o comércio informal naquelas condições. Uma característica importante do sistema comandado pelo CNP era a de que o foco principal da fiscalização residia nas empresas distribuidoras, que eram obrigadas a operar com uma rede de revendedores exclusivos. Dado que os preços e as quantidades eram supostamente monitorados pelo governo, qualquer anomalia observada no mercado deveria ser corrigida através de medidas tomadas junto às distribuidoras, que eram responsáveis pela preservação da qualidade dos botijões até o momento de sua entrega ao consumidor final.

Sob o amparo do regime vigente de liberdade de preços e transparência do mercado, os esforços para inibir a clandestinidade passaram a ser baseados em três instrumentos: [a] normas de segurança claras e precisas; [b] procedimentos simples para o registro dos agentes econômicos na ANP, que não geram barreiras institucionais à entrada, não interferem nas estratégias de comercialização das empresas e, desta forma, facilitam a legalização daqueles que atuam na informalidade; [c] ações contínuas de fiscalização e repressão de práticas ilícitas.

#### **4.1. O combate a práticas ilícitas**

Desde 2001, a ANP analisa regularmente o comportamento dos preços de GLP em 555 municípios, com o objetivo de identificar eventuais condutas concertadas. A metodologia usada consiste em calcular, a cada semana, os coeficientes de variação dos preços nos municípios da amostra.<sup>2</sup> Se o coeficiente de um determinado município estiver abaixo de 0,010 por um período significativo, de pelo menos 24 semanas, isto revelará um alinhamento de preços. Entretanto, já a partir das primeiras semanas em que aquele patamar for notado, a CDC registrará o fato em seu relatório mensal. Assim, qualquer tentativa de formação de cartel será descoberta imediatamente. Todavia, desde a implantação desta rotina, não houve registro de algum alinhamento de preços que tenha sido consolidado. Cabe notar ainda que o monitoramento da ANP não inclui condutas unilaterais por razões óbvias: as condições de concorrência comentadas na seção anterior tornam inviáveis estratégias baseadas em abuso de posição dominante, como elevação dos custos de rivais e preços predatórios. No setor de revenda, tais condutas inexistem por definição, porque a oferta é atomizada. Na distribuição, a rivalidade entre as firmas líderes é intensa, nenhuma delas detém posição dominante em qualquer estado da Federação, e os dados divulgados continuamente pela ANP asseguram a transparência do mercado.

---

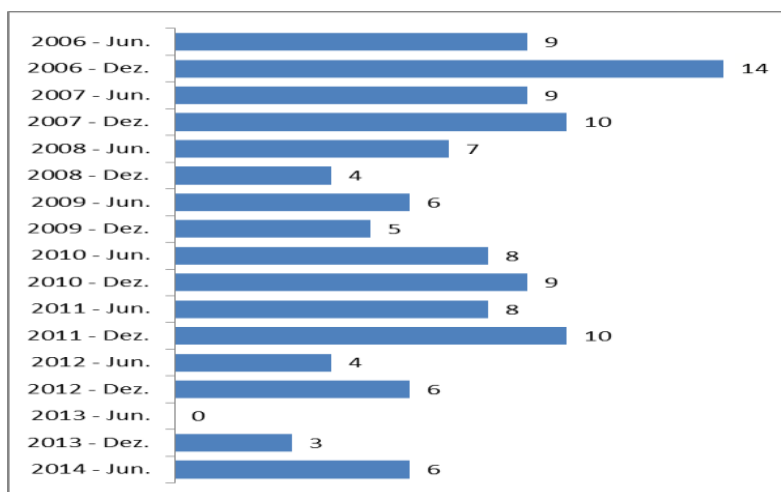
<sup>2</sup> O coeficiente de variação de uma série é uma medida de dispersão que é obtida dividindo-se o desvio-padrão pela média.



O Gráfico 5 aponta os resultados encontrados em 17 relatórios mensais da CDC entre junho de 2006 e junho de 2014. Nesta amostra, o número de municípios com coeficientes de variação de preços abaixo de 0,010 foi, quase sempre, inferior a dez, com exceção de um único caso em dezembro de 2006, quando foram encontrados 14 municípios nesta situação. Ou seja, mesmo neste caso extremo, as localidades com baixa dispersão de preços representaram apenas 2,5% do total da amostra. O Gráfico 6 mostra a distribuição regional dessas estatísticas, onde se nota que cerca de 60% dos casos ocorreram nas regiões centro oeste e sudeste. Como são eventos ocasionais, que não configuram condutas concertadas, isto só indica que, nestas duas regiões, a revenda de GLP opera, aparentemente, em condições similares àquela situação descrita na teoria econômica como *concorrência perfeita*, quando o produto é homogêneo, a oferta atomizada, e o preço é uniforme. Tais condições também se manifestam nas demais regiões do país, embora de forma menos nítida.

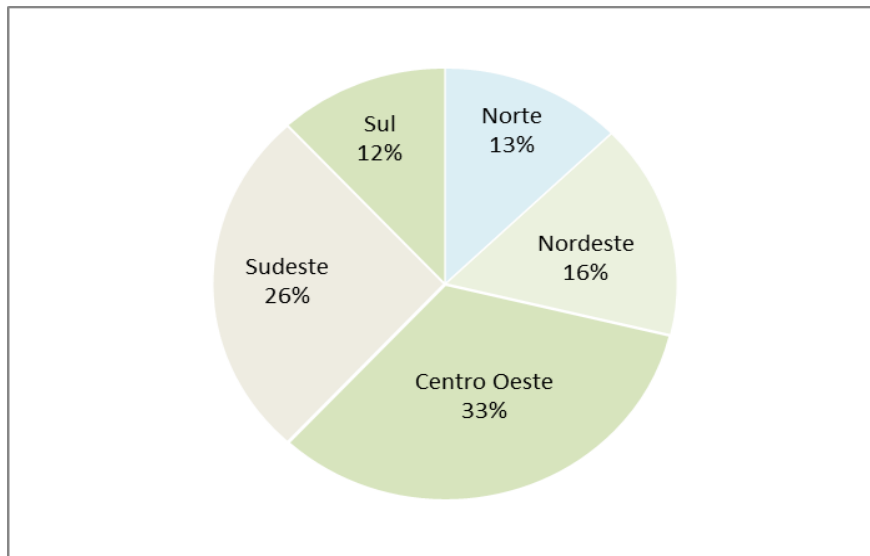
Quanto ao combate ao comércio informal, a ANP vem dedicando esforços crescentes nos últimos anos, através de medidas repressivas e de campanhas de esclarecimento sobre os danos causados à sociedade por este tipo de prática.<sup>3</sup> Participam desta iniciativa outros órgãos, como o Ministério Público, Procon, polícias civil e militar, corpo de bombeiros, secretarias de fazenda, e entidades privadas como o SINDIGÁS, associações de revendedores, e empresas distribuidoras de GLP. Em 2010, as ações passaram a integrar o *Programa Gás Legal*, gerido por um comitê nacional sediado na cidade do Rio de Janeiro e por sete comitês regionais distribuídos pelo território nacional.

**Gráfico 5**  
**Municípios com baixa dispersão de preços**



<sup>3</sup> Tais campanhas procuram mostrar que, por se tratar de um de um produto cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra e cujo manuseio inadequado pode provocar acidentes sérios, a presença de agentes não qualificados no mercado de GLP constitui um risco permanente à segurança pública. Ademais, tal como em qualquer ramo de atividade, o comércio informal implica evasão de impostos, distorce as condições de concorrência e prejudica as empresas legalmente estabelecidas.

**Gráfico 6**  
**Distribuição regional dos casos de baixa dispersão de preços**



## 5. Conclusão

Em síntese – ao invés das intervenções sugeridas pela SAB – as evidências discutidas nas seções anteriores não indicam qualquer necessidade de mudanças nas normas definidas pela Portaria n.º. 297/03 e a Resolução n.º. 15/05. Como vimos, o aprimoramento do atual marco regulatório depende, essencialmente, de dois tipos de providências: [a] a continuidade dos esforços da ANP no combate à clandestinidade – que certamente continuarão na agenda de prioridades no futuro previsível – porque a superação deste desafio não comporta expedientes imediatistas, mas depende de uma ampla gama de fatores que abrange não apenas a modernização da infraestrutura de transportes do país, mas também a mudança de hábitos culturais da população; [b] a eventual mudança na política de preços do GLP praticada pela Petrobras, cujas distorções poderiam ser sanadas através da introdução de um subsídio direto aos consumidores de baixa renda.

Segundo os padrões contemporâneos, a regulação das atividades de distribuição e revenda de GLP é necessária – exclusivamente – por dois motivos: [i] o manuseio impróprio deste produto pode gerar riscos à segurança pública; e [ii] sua qualidade não é visível ao consumidor final no ato da compra. Se essas duas características não existissem, o poder público poderia tratar este setor de forma similar à de outras indústrias que fabricam bens envasilhados, como bebidas, cosméticos e detergentes. Portanto, uma eventual adoção das medidas propostas na nota técnica n.º. 151/2015 da SAB implicariam um retrocesso aos padrões ineficientes de regulação que vigoraram neste setor no século passado, cujos defeitos foram finalmente corrigidos – após um difícil período de transição na década de 1990 – pelas normas atuais da ANP.

Um desafio enfrentado recorrentemente por agências reguladoras em diversos países é o de lidar com as tentativas de captura por entes regulados (Baumol e Ordover, 1985; Laffont e Tirole, 1993). Um dos expedientes usuais é o de solicitar a reserva de nichos de mercado para determinadas empresas, com base em alegações variadas, como geração de economias de escala, segurança no abastecimento, melhores condições para atender ao consumidor, etc. Outra demanda é a de impor restrições à atuação de grandes firmas, a fim de proteger os competidores mais frágeis. Em geral, as autoridades respondem a tais tentativas de captura com o lema rotineiro: *o objetivo da lei antitruste e das normas de regulação econômica é proteger a competição, não os competidores*. No atual debate sobre o setor de GLP, este lema é – uma vez mais – pertinente.

## Referências

- Baumol, William, e Janusz Ordover. 1985. “*The use of Antitrust to Subvert Competition*”, **Journal of Law & Economics**, Vol. XXVIII, maio.
- Beard, T. Randolph, David Kaserman, e John Mayo. 2001. “*Regulation, Vertical Integration and Sabotage*”, **Journal of Industrial Economics**, Vol. XLIX, pp. 319-333.
- Economides, Nicholas. 1998. “*The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*”, **International Journal of Industrial Organization**, Vol. 16, pp. 271-284.
- Esteves, Heloisa Borges Bastos, Lúcia Maria Navegantes de Oliveira Bicalho e Maria Tereza Alves de Oliveira Filha. 2009. *A Diferenciação de Preços na Comercialização de GLP: Um Problema Regulatório ou de Política Pública?*, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Rio de Janeiro ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)).
- Laffont, Jean-Jacques, e Jean Tirole. 1993. **A Theory of Incentives in Procurement and Regulation**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rey, Patrick, e Jean Tirole. 2006. “*A Primer on Foreclosure*”, **Working Paper**, University of Toulouse.
- Tavares de Araujo Jr., José. 2007. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.

2014

---

# O atual marco regulatório do setor de GLP: uma avaliação

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO



# O Atual Marco Regulatório do Setor de GLP: Uma Avaliação

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>

Novembro de 2014

## 1. Introdução

Através da Nota Técnica n.º. 247/SAB, de 30/09/13, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) deu início a um debate sobre o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP). As normas atuais foram estabelecidas através da Portaria n.º. 297, de 18/11/03, que regulamentou o setor de revenda, e da Resolução n.º. 15, de 18/05/05, sobre o setor de distribuição. Como registra a nota técnica da Superintendência de Abastecimento (SAB), *“considerando-se que já se passaram cerca de 10 anos, torna-se necessário avaliar se os referidos atos normativos ainda encontram-se aderentes às melhores práticas para a regulação do mercado.”* (p. 2)

Entre 14/10/13 e 02/12/13, a ANP realizou uma Consulta Prévia visando colher sugestões para o aprimoramento do marco regulatório, com base numa metodologia que procura ordenar os temas levantados segundo três critérios: gravidade, urgência e tendência. Assim, a Agência solicitou aos participantes da consulta que indicassem, numa escala crescente de 1 a 5, o grau de relevância de cada problema identificado, a urgência requerida para superá-lo, e as perspectivas de seu eventual agravamento. Neste momento, as contribuições recebidas estão sendo analisadas pela SAB.

Após a Consulta Prévia, o Superintendente da SAB enviou, em 15/07/14, um e-mail aos principais representantes dos setores de distribuição e revenda de GLP anunciando a intenção de criar uma regra para restringir a comercialização entre revendedores, a fim de coibir a venda de recipientes transportáveis de GLP a clandestinos. A mensagem solicitou ainda a

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*. Este artigo foi solicitado pelo *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Os argumentos aqui apresentados são da exclusiva responsabilidade do autor.

formulação de propostas para discriminar as classes de armazenamento (Norma ABNT 15.514) que teriam permissão para comerciar com outros revendedores. Este anúncio gerou, entre os agentes do setor, a expectativa de que a SAB também estaria cogitando introduzir outras mudanças no marco regulatório, como a de proibir que as empresas distribuidoras realizassem vendas diretas de GLP envasado aos consumidores finais, conforme revela a carta encaminhada pelo Presidente do SINDIGÁS ao Procurador Geral da ANP em 21/08/14.

Este trabalho procura contribuir ao presente debate através de uma análise do desempenho do setor de GLP durante a vigência do atual marco regulatório. Como apontou o parecer da Secretária de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, de 14/05/13, a propósito da Consulta Pública nº. 08/2013 da ANP, sobre a revenda de combustíveis automotivos, propostas de novas regras de regulação econômica devem atender a dois critérios básicos: *[a] a identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação; [b] a intervenção pretendida responde adequadamente ao problema identificado em termos de sua natureza, dos custos e benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicáveis à sua solução.* Estes dois critérios orientam o argumento elaborado a seguir.

A seção 2 comenta os três parâmetros principais que marcaram a evolução do setor de GLP nos últimos 10 anos: [a] simplicidade das normas, com foco nas questões de segurança e qualificação técnica dos agentes econômicos; [b] transparência, que é mantida pela ANP através da divulgação regular de dados sobre os níveis de preços e demais indicadores sobre as condições do mercado; [c] ausência de controles sobre os preços praticados nos setores de distribuição e revenda. A seção 3 discute a natureza do processo de competição nestes dois setores. A seção 4 relata a atuação da ANP no combate à formação de cartéis e ao comércio clandestino. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do texto.

## **2. Os parâmetros da regulação atual**

Entre 1955 – quando o GLP começou a ser produzido nas refinarias da Petrobras – e os dias atuais, as ações das autoridades governamentais em relação a este setor têm sido

pautadas por dois tipos de preocupações: [a] a volatilidade dos preços deste produto no mercado internacional e seu impacto nos orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda; [b] os riscos de segurança envolvidos no manuseio, armazenagem e transporte de GLP.

Para enfrentar o primeiro problema, foram usados, durante a segunda metade do século passado, os mais variados tipos de instrumentos, tais como: [a] tabelamento dos preços oferecidos ao consumidor final; [b] controle das margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; [c] subsídios cruzados entre tipos diversos de combustíveis; [d] subsídios diretos ao consumidor final; [e] preços diferenciados cobrados pela Petrobras às empresas distribuidoras conforme a embalagem final do GLP (Tavares, 2007).

O marco regulatório atual manteve apenas o último tipo de instrumento da lista acima, e aboliu os demais. Desde 2003, o regime de liberdade de preços tem vigorado sem restrições nos setores de distribuição e revenda. Além disso, a ANP tem assegurado a transparência do mercado através da divulgação na internet de três conjuntos de dados. O primeiro informa a evolução mensal da estrutura dos preços do botijão de gás de 13 kg (P-13) em todos os estados da federação, discriminando: [a] o preço pago pelas distribuidoras à Petrobras; [b] os impostos federais e estaduais; [c] as margens de distribuição e revenda; [d] o preço final ao consumidor. O segundo conjunto registra as parcelas de mercado das distribuidoras em cada estado, e o terceiro monitora semanalmente o comportamento dos preços em 555 municípios, com base numa metodologia que será descrita na seção 4.

Para enfrentar o segundo problema, uma das prioridades permanentes tem sido o combate ao comércio informal. Nas décadas de setenta e oitenta, o governo procurava coibir a clandestinidade através de um amplo aparato burocrático comandado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), cujas normas determinavam os procedimentos a serem obedecidos em todas as etapas do processo de abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional. Não existem registros sobre a efetividade daqueles controles, nem tampouco sobre os custos de sua administração, mas, em princípio, não haveria espaço para o comércio informal naquelas condições. Uma característica importante do sistema comandado

pelo CNP era a de que o foco principal da fiscalização residia nas empresas distribuidoras, que eram obrigadas a operar com uma rede de revendedores exclusivos. Dado que os preços e as quantidades eram supostamente monitorados pelo governo, qualquer anomalia observada no mercado deveria ser corrigida através de medidas tomadas junto às distribuidoras, que eram responsáveis pela preservação da qualidade dos botijões até o momento de sua entrega ao consumidor final.

Sob o amparo do regime vigente de liberdade de preços e transparência do mercado, os esforços para inibir a clandestinidade passaram a ser baseados em três instrumentos: [a] normas de segurança claras e precisas; [b] procedimentos simples para o registro dos agentes econômicos na ANP, que não geram barreiras institucionais à entrada, não interferem nas estratégias de comercialização das empresas e, desta forma, facilitam a legalização daqueles que atuam na informalidade; [c] ações contínuas de fiscalização e repressão de práticas ilícitas, que serão comentadas na seção 4.

### **3. O desempenho recente**

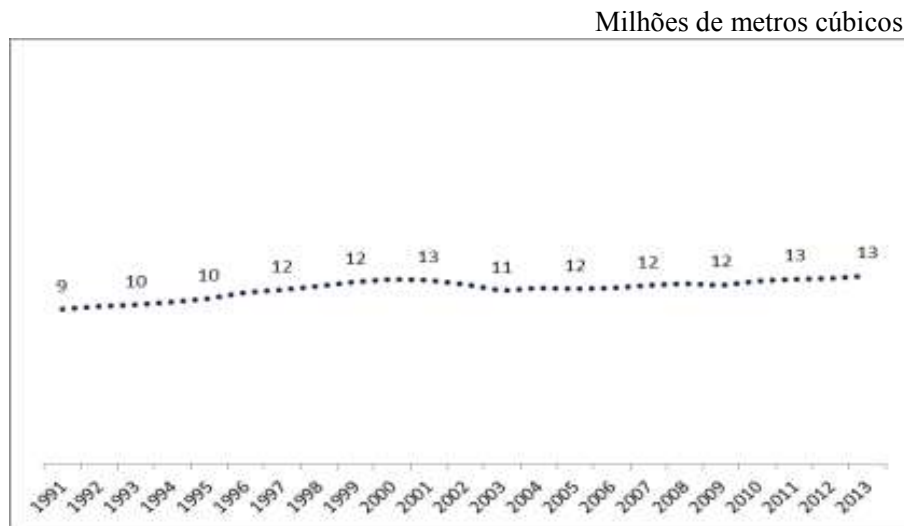
Após uma difusão acelerada nas décadas de 1970 e 1980, quando o consumo anual de GLP no Brasil saltou de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos, o mercado doméstico atingiu um patamar estável nos últimos 20 anos, em torno de 13 milhões de metros cúbicos anuais (Gráfico 1). Esta estabilidade tem sido acompanhada por pressões competitivas crescentes no setor de revenda, como indica o Gráfico 2. Entre 2009 e 2014, o número de revendedores autorizados pela ANP subiu de 27 mil para 56 mil, sendo que a parcela dos multibandeira praticamente triplicou de tamanho (6 mil para 17 mil), e a dos monobandeira cresceu 90% (21 mil para 39 mil).

Assim, além de estimular a competição, o marco regulatório inaugurado em 2003 revelou-se eficaz na redução da informalidade, posto que grande parte da expansão registrada no Gráfico 2 não corresponde, de fato, à entrada de novas firmas no mercado, mas ao registro de revendedores que antes operavam clandestinamente. Entretanto, este desafio ainda está longe de ser vencido. Desde a década de 1990, o GLP passou a ser consumido nos 5.560



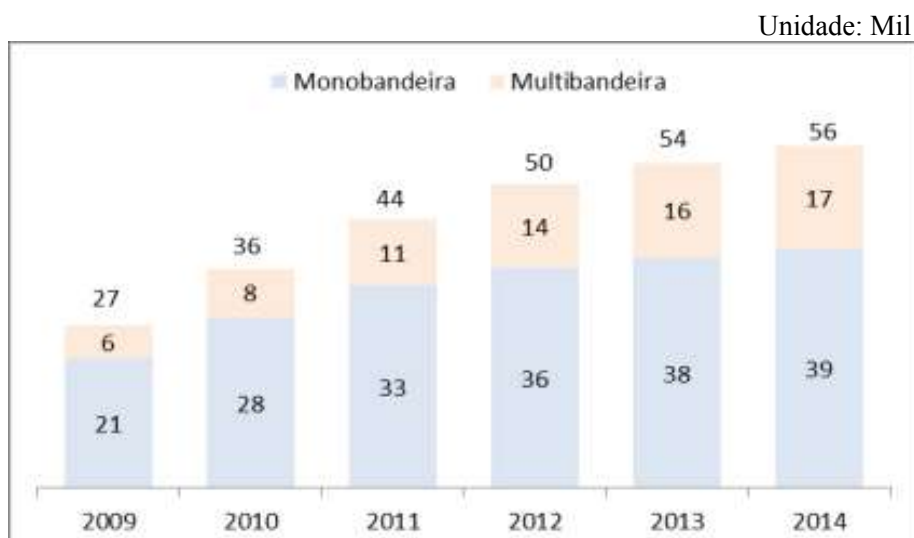
municípios do país, e a sua logística de entrega ao consumidor final depende da geografia de cada região, podendo requerer os mais variados tipos de veículos, como caminhões, utilitários, embarcações, motocicletas, bicicletas e carroças. Tais condições favorecem, evidentemente, o comércio ilegal.

**Gráfico 1**  
**Consumo de GLP no Brasil: 1991–2013**



Fonte: ANP

**Gráfico 2**  
**Número de Revendedores de GLP: 2009–2014**

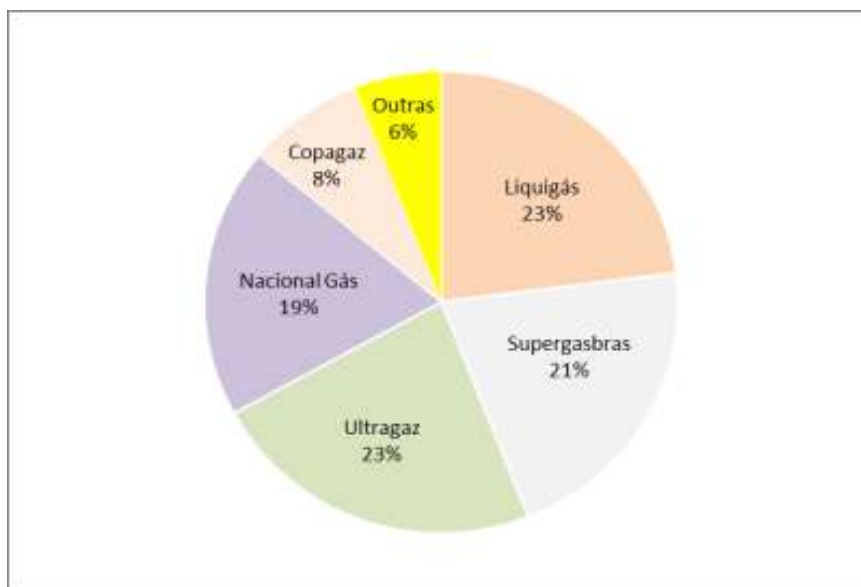


Fonte: SINDIGÁS

Em contraste com as transformações do setor de revenda, a estrutura do setor de distribuição permaneceu virtualmente inalterada nos últimos dez anos. Em 2013, as quatro maiores firmas (*Ultragaz*, *Liquigás*, *Supergasbras* e *Nacional Gás*) foram responsáveis por 86% das vendas nacionais (Gráfico 3). Este elevado grau de concentração resulta das economias de escala inerentes à logística de distribuição de GLP no território nacional. Mas, a concorrência ocorre, de fato, em âmbito estadual, e o instrumento primordial de competição é a promoção da marca. Embora tais firmas estejam presentes em quase todos os estados da Federação, o desempenho local depende de dois fatores: a infraestrutura de distribuição da empresa na região, e a notoriedade da marca junto aos consumidores ali residentes. Assim, a menor distribuidora deste grupo, a *Nacional Gás*, é líder de mercado em dez estados, enquanto que as duas maiores, *Ultragaz* e *Liquigás*, detêm a liderança em apenas dois e quatro estados, respectivamente. A quinta colocada em âmbito nacional, *Copagaz*, com uma participação de 8%, lidera dois estados e está presente em 17 outros. Na região amazônica, os consumidores são atendidos por duas empresas que não têm expressão nacional, *Fogás* e *Amazongás*, mas cuja competitividade naquela região é superior às demais distribuidoras.

**Gráfico 3**

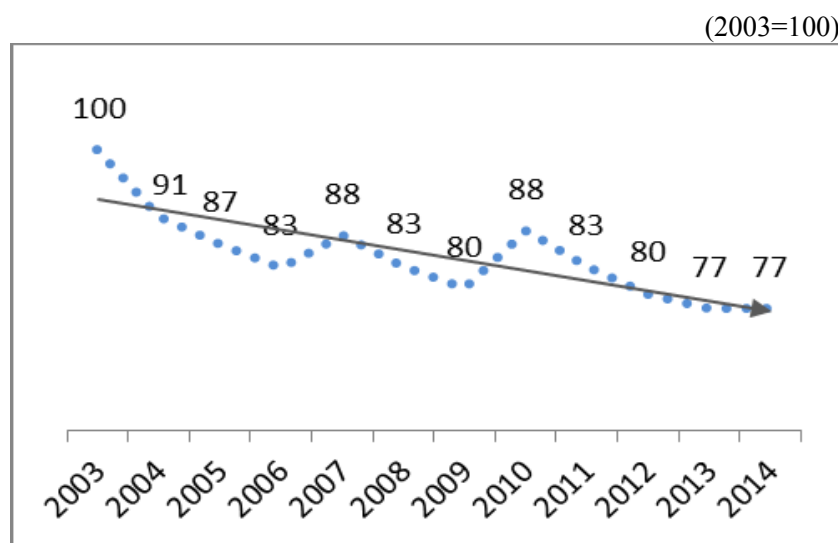
***Estrutura do Setor de Distribuição em 2013***



Fonte: ANP

Outro aspecto relevante do desempenho recente do setor de GLP é a tendência declinante do preço real do P-13 no mercado doméstico, que se observa desde 2003. Como mostra o Gráfico 4, em 2014, o valor nacional médio cobrado ao consumidor final pelo botijão de gás foi 23% inferior àquele vigente em 2003. Este fato foi produzido pela combinação de dois fatores: [a] o preço cobrado pela Petrobras às distribuidoras, que foi mantido – a preços correntes – em cerca de R\$ 11,50 por botijão ao longo de todo o período; [b] a intensidade da competição nos setores de distribuição e revenda.

**Gráfico 4**  
**Evolução do Preço Real do P-13**



Fonte: ANP (Deflator: IPCA).

Desta maneira, este arranjo revelou-se mais eficaz que os controles governamentais usados no século passado para garantir a modicidade do preço do gás de cozinha às famílias de baixa renda. Apesar desta vantagem, o regime atual pode ser criticado sob dois aspectos. O primeiro é o de que o subsídio implícito no preço cobrado pela Petrobras não discrimina os consumidores segundo os níveis de renda e, portanto, é socialmente injusto, como já apontaram os técnicos da ANP (Esteves e outros, 2009). O segundo é o de que, considerando-se que a inflação brasileira entre janeiro de 2003 e janeiro de 2014 foi de quase 90%, o preço cobrado pela Petrobras às distribuidoras sofreu uma redução real de 47% neste período. Logo, uma parcela da ordem de 25% deste subsídio tem sido usada para mitigar a elevação

dos custos de transporte e de mão de obra nas atividades de distribuição e revenda de GLP, introduzindo, assim, distorções desnecessárias nos preços relativos da economia.

#### 4. O combate a práticas ilícitas

Desde 2001, a ANP analisa regularmente o comportamento dos preços de GLP em 555 municípios, com o objetivo de identificar eventuais condutas concertadas. A metodologia usada consiste em calcular, a cada semana, os coeficientes de variação dos preços nos municípios da amostra.<sup>2</sup> Se o coeficiente de um determinado município estiver abaixo de 0,010 por um período significativo, de pelo menos 24 semanas, isto revelará um alinhamento de preços. Entretanto, já a partir das primeiras semanas em que aquele patamar for notado, a Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) da ANP registrará o fato em seu relatório mensal. Assim, qualquer tentativa de formação de cartel será descoberta imediatamente. Todavia, desde a implantação desta rotina, não houve registro de algum alinhamento de preços que tenha sido consolidado. Cabe notar ainda que o monitoramento da ANP não inclui condutas unilaterais por razões óbvias: as condições de concorrência comentadas na seção anterior tornam inviáveis estratégias baseadas em abuso de posição dominante, como elevação dos custos de rivais e preços predatórios. No setor de revenda, tais condutas inexistem por definição, porque a oferta é atomizada. Na distribuição, a rivalidade entre as firmas líderes é intensa, nenhuma delas detém posição dominante em qualquer estado da Federação, e os dados divulgados continuamente pela ANP asseguram a transparência do mercado.

O Gráfico 5 aponta os resultados encontrados em 17 relatórios mensais da CDC entre junho de 2006 e junho de 2014. Nesta amostra, o número de municípios com coeficientes de variação de preços abaixo de 0,010 foi, quase sempre, inferior a dez, com exceção de um único caso em dezembro de 2006, quando foram encontrados 14 municípios nesta situação. Ou seja, mesmo neste caso extremo, as localidades com baixa dispersão de preços

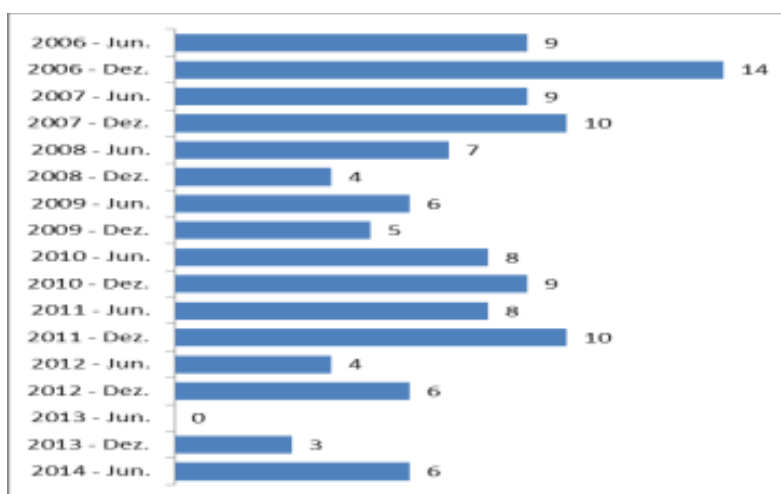
---

<sup>2</sup> O coeficiente de variação de uma série é uma medida de dispersão que é obtida dividindo-se o desvio-padrão pela média.

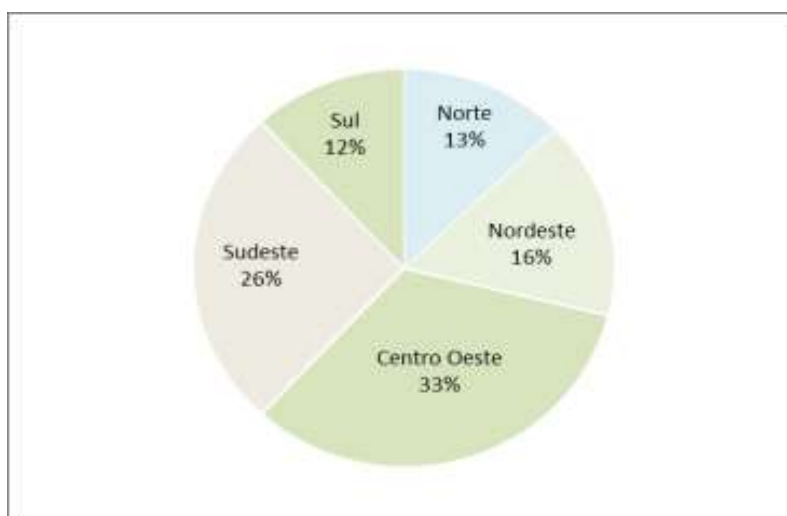


representaram apenas 2,5% do total da amostra. O Gráfico 6 mostra a distribuição regional dessas estatísticas, onde se nota que cerca de 60% dos casos ocorreram nas regiões centro oeste e sudeste. Como são eventos ocasionais, que não configuram condutas concertadas, isto só indica que, nestas duas regiões, a revenda de GLP opera, aparentemente, em condições similares àquela situação descrita na teoria econômica como *concorrência perfeita*, quando o produto é homogêneo, a oferta atomizada, e o preço é uniforme. Tais condições também se manifestam nas demais regiões do país, embora de forma menos nítida.

**Gráfico 5**  
**Municípios com baixa dispersão de preços**



**Gráfico 6**  
**Distribuição regional dos casos de baixa dispersão de preços**



Quanto ao combate ao comércio informal, a ANP vem dedicando esforços crescentes nos últimos anos, através de medidas repressivas e de campanhas de esclarecimento sobre os danos causados à sociedade por este tipo de prática.<sup>3</sup> Participam desta iniciativa outros órgãos, como o Ministério Público, Procon, polícias civil e militar, corpo de bombeiros, secretarias de fazenda, e entidades privadas como o SINDIGÁS, associações de revendedores, e empresas distribuidoras de GLP. Em 2010, as ações passaram a integrar o *Programa Gás Legal*, gerido por um comitê nacional sediado na cidade do Rio de Janeiro e por sete comitês regionais distribuídos pelo território nacional.

Segundo informações disponíveis no site da Agência em 13/10/14, entre janeiro e julho deste ano, foram realizadas 21 forças-tarefas em 12 estados brasileiros, que permitiram fiscalizar 1.002 agentes regulados, entre postos revendedores de combustíveis, vendas de GLP, distribuidores de líquidos e caminhões-tanque. O planejamento destas ações tem sido feito a partir de vetores de inteligência, com destaque para as denúncias recebidas pelo Centro de Relações com o Consumidor (CRC), as informações fornecidas por outros órgãos públicos, e aquelas advindas de parcerias com a sociedade civil, como o *Programa Gás Legal*.

## 5. Conclusão

Em síntese, as evidências discutidas nas seções anteriores não indicam a necessidade de mudanças nas normas definidas pela Portaria n°. 297/03 e a Resolução n°. 15/05. Como vimos, o aprimoramento do atual marco regulatório depende, essencialmente, de dois tipos de providências: [a] a continuidade dos esforços da ANP no combate à clandestinidade – que certamente continuarão na agenda de prioridades no futuro previsível – porque a superação deste desafio não comporta expedientes imediatistas, mas depende de uma ampla gama de fatores que abrange não apenas a modernização da infraestrutura de transportes do país, mas

---

<sup>3</sup> Tais campanhas procuram mostrar que, por se tratar de um de um produto cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra e cujo manuseio inadequado pode provocar acidentes sérios, a presença de agentes não qualificados no mercado de GLP constitui um risco permanente à segurança pública. Ademais, tal como em qualquer ramo de atividade, o comércio informal implica evasão de impostos, distorce as condições de concorrência e prejudica as empresas legalmente estabelecidas.

também a mudança de hábitos culturais da população; [b] a eventual mudança na política de preços do GLP praticada pela Petrobras, cujas distorções poderiam ser sanadas através da introdução de um subsídio direto aos consumidores de baixa renda.

De fato, a criação de restrições às transações entre revendedores ou à verticalização das distribuidoras seria conflitante com os dois critérios de racionalidade econômica referidos na introdução deste trabalho. A rigor, tais restrições apenas gerariam uma regra adicional a ser fiscalizada pela ANP, sem produzir qualquer consequência mensurável sobre a atuação dos agentes clandestinos. Além disso, implicariam um retrocesso aos padrões ineficientes de regulação que vigoraram neste setor no século passado, cujos defeitos foram finalmente corrigidos – após um difícil período de transição na década de 1990 – pelas normais atuais da ANP.

Segundo os padrões contemporâneos, a regulação das atividades de distribuição e revenda de GLP é necessária – exclusivamente – por dois motivos: [i] o manuseio impróprio deste produto pode gerar riscos à segurança pública; e [ii] sua qualidade não é visível ao consumidor final no ato da compra. Se essas duas características não existissem, o poder público poderia tratar este setor de forma similar à de outras indústrias que fabricam bens envasilhados, como bebidas, cosméticos e detergentes.

Um ponto estabelecido na literatura econômica, e ratificado em mais de um século de jurisprudência internacional, é o de que a integração vertical só constitui uma questão antitruste quando um monopolista nacional vende seu produto a empresas não integradas verticalmente num mercado a jusante, onde aquele monopolista também opera. Neste caso, o monopolista é estimulado a abusar de sua posição dominante, a fim de prejudicar e/ou eliminar seus concorrentes no mercado a jusante (Economides, 1998; Beard e outros, 2001; Rey e Tirole, 2006). Ora, esta situação não se aplica, nem remotamente, ao setor de GLP. Por um lado, a competição é intensa entre as distribuidoras, e nenhuma delas teria poder para impor unilateralmente condutas oportunistas no setor de revenda, onde atuam cerca de 60 mil firmas. Por outro lado, devido à complexidade da logística de distribuição – onde o produto é engarrafado em 52 localidades e vendido em 5.560 municípios – seria antieconômico integrar

verticalmente as atividades de distribuição e revenda numa única empresa. Assim, a estratégia empresarial mais conveniente para uma distribuidora é a de estabelecer uma rede nacional de revendedores. Entretanto, em circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, em locais próximos às unidades de engarrafamento, a venda direta ao consumidor final pode ser mais eficiente. Isto não significa, obviamente, que o mercado de revenda seja um foco relevante para estas empresas. Atualmente, tais operações representam menos de 5% do consumo de GLP no país. Vedar esta prática seria irracional.

Um desafio enfrentado recorrentemente por agências reguladoras em diversos países é o de lidar com as tentativas de captura por entes regulados (Baumol e Ordover, 1985; Laffont e Tirole, 1993). Um dos expedientes usuais é o de solicitar a reserva de nichos de mercado para determinadas empresas, com base em alegações variadas, como geração de economias de escala, segurança no abastecimento, melhores condições para atender ao consumidor, etc. Outra demanda é a de impor restrições à atuação de grandes firmas, a fim de proteger os competidores mais frágeis. Em geral, as autoridades respondem a tais tentativas de captura com o lema rotineiro: *o objetivo da lei antitruste e das normas de regulação econômica é proteger a competição, não os competidores*. No atual debate sobre o setor de GLP, este lema é – uma vez mais – pertinente.

É útil recordar que, em dezembro de 1976, a pretexto de assegurar a modicidade dos preços e a segurança no abastecimento, o CNP editou um conjunto de normas que foi denominado de “*Sistema de Distribuição de GLP*” (Resolução nº. 13, de 24.12.76). Além de intervir arbitrariamente em diversos aspectos da gestão das empresas do setor, como as rotinas contábeis, o controle de estoques, os vínculos compulsórios de exclusividade entre distribuidoras e revendedores, a localização dos estabelecimentos, etc., aquele sistema tornou-se notável por ditar regras cuja fiscalização era impossível. Um dos exemplos extremos eram as condições de entrega do botijão de gás ao consumidor final, que incluíam:

- i. a periodicidade da entrega regular (superior, no mínimo, a 22 dias);
- ii. o tipo e a quantidade de recipientes desejados pelo consumidor (limitada a duas unidades por domicílio);



- iii. os prazos para a entrega eventual (máximo de 24 horas após a solicitação do consumidor, “desde que o domicílio seja acessível por viatura automotiva”);
- iv. *a forma* (sic) do pedido eventual, que poderia ser feito por escrito, por telefone ou pessoalmente, e deveria constar o nome e endereço do consumidor;
- v. as razões da eventual interrupção da entrega domiciliar.

Aquele estilo de regulação não era, evidentemente, a solução mais adequada para o setor, mas refletia a mentalidade da época e a natureza dos instrumentos de intervenção do Estado então disponíveis no país. Entretanto, se as preocupações com os custos sociais da regulação tivessem disciplinado as ações do CNP, teria sido possível buscar um conjunto alternativo de normas que visasse preservar – tal como ocorre hoje em dia – a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição e revenda de GLP.

### Referências

- Baumol, William, e Janusz Ordover. 1985. “*The use of Antitrust to Subvert Competition*”, **Journal of Law & Economics**, Vol. XXVIII, maio.
- Beard, T. Randolph, David Kaserman, e John Mayo. 2001. “*Regulation, Vertical Integration and Sabotage*”, **Journal of Industrial Economics**, Vol. XLIX, pp. 319-333.
- Economides, Nicholas. 1998. “*The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*”, **International Journal of Industrial Organization**, Vol. 16, pp. 271-284.
- Esteves, Heloisa Borges Bastos, Lúcia Maria Navegantes de Oliveira Bicalho e Maria Tereza Alves de Oliveira Filha. 2009. *A Diferenciação de Preços na Comercialização de GLP: Um Problema Regulatório ou de Política Pública?*, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Rio de Janeiro ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)).
- Laffont, Jean-Jacques, e Jean Tirole. 1993. **A Theory of Incentives in Procurement and Regulation**, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rey, Patrick, e Jean Tirole. 2006. “*A Primer on Foreclosure*”, **Working Paper**, University of Toulouse.
- Tavares de Araujo Jr., José. 2007. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.

**2011**

---

# Antitruste e regulação no setor de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

## 1. Introdução<sup>2</sup>

Após uma série de medidas graduais tomadas ao longo de seis anos, os preços ao consumidor de gás liquefeito de petróleo (GLP) foram finalmente liberados no Brasil em novembro de 2002, encerrando uma experiência de quase meio século de controles governamentais. Os anos seguintes registraram o início de um novo padrão de competição no setor de distribuição deste produto. Entre 2003 e 2011, os preços reais caíram 15% e os índices de segurança no abastecimento foram muito superiores àqueles observados na década anterior.<sup>3</sup> Apesar destes evidentes sinais de sucesso, o regime de liberdade de preços também foi marcado por várias anomalias, como denúncias de cartel, crescimento do comércio informal, decisões questionáveis do judiciário e legislações estaduais conflitantes com as normas da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Este artigo discute as irregularidades acima e os instrumentos que poderão corrigi-las. A seção 2 descreve um dos casos de cartel que estão sendo investigados pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça<sup>4</sup> e aponta o caráter paradoxal destes casos.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.

<sup>2</sup> Agradeço a ajuda de Felipe Maya, do *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (Cindes), e Daniel Braga, do *Sindigás*, no levantamento e elaboração dos dados discutidos neste trabalho.

<sup>3</sup> Conforme mostram os dados disponíveis no site da ANP ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)), entre janeiro de 2003 e janeiro de 2011, a média nacional dos preços nominais do botijão de 13 kg (P-13) subiu de R\$ 29,35 para R\$ 38,34, ou seja, 30%, enquanto que a inflação medida pelo IPCA neste período foi de 54% ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)).

<sup>4</sup> A SDE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda integram o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), cujo órgão central é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

para combatê-lo. A seção 4 mostra alguns exemplos de situações que afrontam a autoridade da ANP e distorcem as condições de concorrência. A seção 5 analisa a função da marca neste mercado e critica os procedimentos usados pela ANP no credenciamento de revendedores. A seção 6 conclui.

## 2. O caso de Recife

Em 01/06/2011, a SDE instaurou o Processo Administrativo 08012.007196/2009-82 para averiguar a prática de cartel na cidade de Recife por parte do Sindicato dos Revendedores de GLP do Estado de Pernambuco (Sinregás), que supostamente havia fixado o preço do P-13 em R\$ 38,00. Entre maio e setembro de 2009, o preço médio ao consumidor desse produto naquela cidade havia subido de R\$ 30,70 para R\$ 38,18. Em 05/08/2009, o programa *Ronda Geral*, da TV Tribuna de Recife, divulgou uma nota do Sinregás admitindo a coordenação dos preços, bem como uma entrevista com um revendedor sobre a formação do cartel. Além disso, a SDE levantou outras evidências, como atas de assembleias do sindicato, notas fiscais e depoimentos de revendedores.

Conforme mostra o gráfico 1, os coeficientes de variação dos preços declinaram acentuadamente a partir de maio, estiveram abaixo de 0,010 entre novembro de 2009 e janeiro de 2010, e retornaram a níveis normais nos meses seguintes.<sup>5</sup> Segundo a metodologia usada pela ANP para monitorar o mercado de combustíveis, o patamar de 0,010 revela um alinhamento de preços quando se mantém por um período significativo, de pelo menos 24 semanas (ANP, 2010). Assim, aparentemente, o Sinregás tentou formar um cartel, mas não conseguiu sustentá-lo.

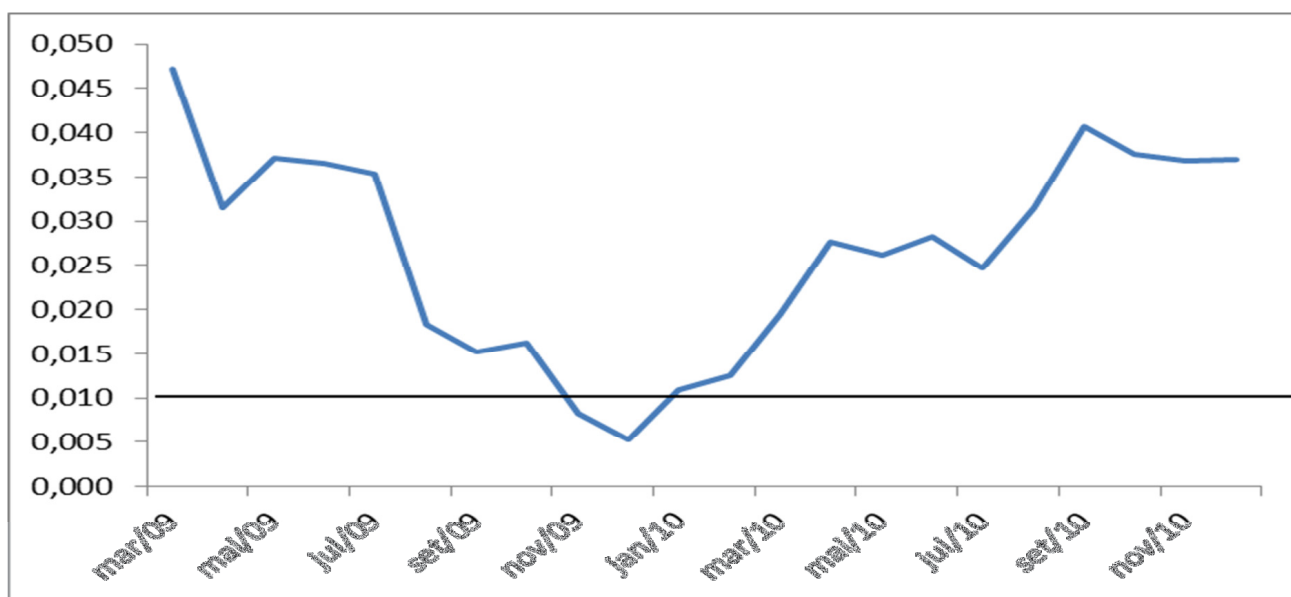
---

<sup>5</sup> O coeficiente de variação de uma série é uma medida de dispersão que é obtida dividindo-se o desvio-padrão pela média.



**Gráfico 1**

***Coefficiente de Variação dos Preços de GLP em Recife***



Fonte: ANP

Devido à intensidade do processo de competição no estado de Pernambuco, onde operam atualmente seis empresas distribuidoras e cerca de 1500 revendedores, os preços de GLP em Recife normalmente são inferiores à média nacional, como indica o gráfico 2. Além disso, cabe notar que os preços foram crescentes no país inteiro ao longo do ano de 2009 e se tornaram estáveis no ano seguinte. Tal evolução pode ser explicada, em grande medida, pela pressão dos custos de transporte, que haviam subido quase 15% entre 2007 e 2009 (Tavares, 2009). Em Recife, a elevação dos preços foi superior à média nacional durante segundo semestre de 2009, talvez devido à ação do SINREGÁS, mas declinaram rapidamente a partir de janeiro de 2010. Em suma, ainda que a tentativa de formar um cartel não tivesse ocorrido, os preços iriam registrar algum crescimento naquela cidade em 2009.

Segundo a SDE, em 2009, existiam 129 revendedores de GLP autorizados a operar em Recife,<sup>6</sup> que é uma das 555 cidades do país cujos preços são monitorados semanalmente e divulgados no site da ANP. Cartéis são, obviamente, inviáveis em mercados com estes níveis

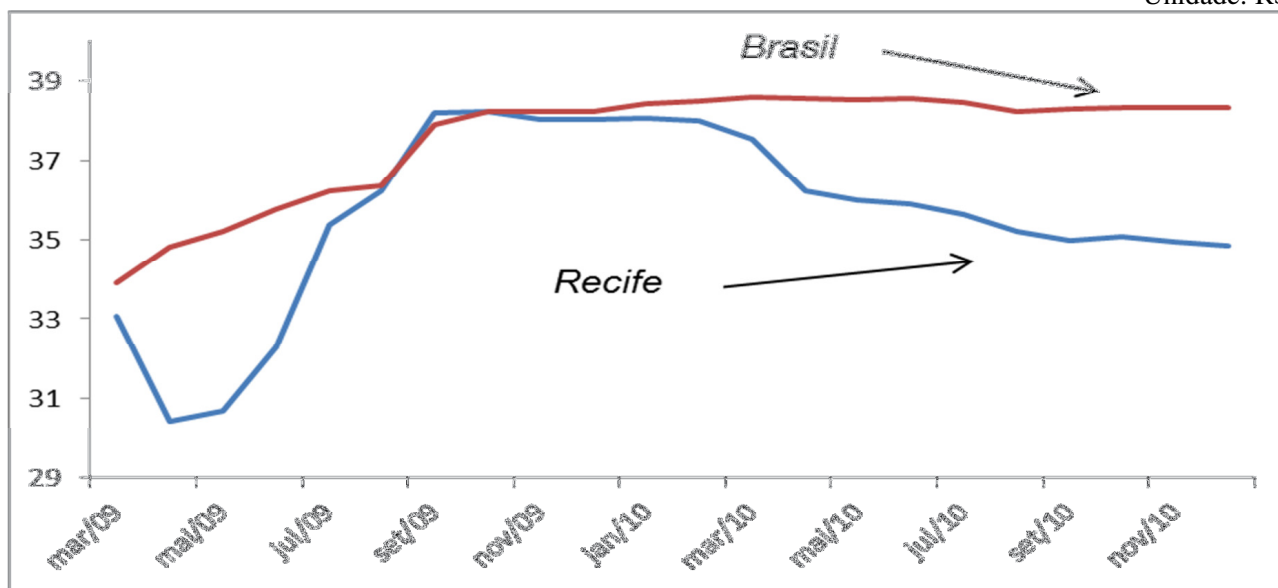
<sup>6</sup> Este número pode estar subestimado, porque, segundo o Sindigás, existiriam 172 revendedores credenciados nesta cidade em junho de 2011.

de atomicidade e transparência. Qualquer alinhamento de preços será rapidamente percebido pela Agência, e coibido pela autoridade antitruste se for persistente. Além disso, a colusão de preços só é sustentável quando o número de firmas é pequeno e as barreiras à entrada no mercado são elevadas. Nenhuma destas condições se aplica à revenda de GLP.

**Gráfico 2**

**Evolução do Preço Final do P-13: Março de 2009 – Dezembro de 2010**

Unidade: R\$



Fonte: ANP

A despeito de sua insensatez, a conduta do Sinregás não foi o primeiro incidente deste gênero ocorrido no setor de GLP desde a implantação do atual regime de liberdade de preços.<sup>7</sup> Logo, é pertinente discutir a origem destas anomalias. Como veremos adiante, o funcionamento deste mercado no passado recente tem sido prejudicado por três fatores importantes: o comércio informal, as intervenções indevidas de outros órgãos nas condições de concorrência e a violação dos direitos de propriedade das empresas distribuidoras de GLP.

<sup>7</sup> Entre os casos anteriores, alguns foram arquivados por falta de provas e outros ainda estão em andamento. Até o presente, o único processo que resultou em condenação foi o do Triângulo Mineiro (08012.006019/2002-11), julgado pelo CADE em 10.07.08. As representadas foram punidas com a pena mínima de 1% do faturamento em 2001, ano em que teria ocorrido a tentativa de formar um cartel que, tal como nos demais casos, não chegou a produzir efeitos. Entretanto, a pena foi aplicada porque, no entendimento do CADE, o conluio foi comprovado.

### 3. O comércio informal

Desde meados da década de 1950, quando o consumo de GLP começou a se difundir no Brasil, o comércio informal tem sido objeto de preocupação das autoridades governamentais. Por se tratar de um produto cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra e cujo manuseio inadequado pode provocar acidentes sérios, a presença de agentes não qualificados neste mercado constitui um risco permanente à segurança pública. Ademais, tal como em qualquer ramo de atividade, o comércio informal implica evasão de impostos, distorce as condições de concorrência e prejudica as empresas legalmente estabelecidas.

Nas décadas de setenta e oitenta, o governo procurava coibir o comércio informal através de um amplo aparato burocrático comandado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), cujas normas determinavam os procedimentos a serem obedecidos em todas as etapas do processo de abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional. Em 24.12.76, estas normas foram consolidadas na Resolução n.º. 13 do CNP, que criou o “*Sistema de Distribuição de GLP*”. Além de fixar as metas anuais de produção e importação de GLP a serem realizadas pela Petrobras, o CNP controlava: os preços e as margens de comercialização das distribuidoras e dos revendedores; os requisitos de segurança para manuseio, armazenagem e transporte; as transferências efetuadas pelas distribuidoras aos revendedores; e as condições de entrega do produto ao consumidor final (Tavares, 2007).

Não existem registros sobre a efetividade daqueles controles, nem tampouco sobre os custos de sua administração, mas, em princípio, não haveria espaço para o comércio informal naquelas condições. Uma característica importante do sistema comandado pelo CNP era a de que o foco principal da fiscalização residia nas empresas distribuidoras, que eram obrigadas a operar com uma rede de revendedores exclusivos. Dado que os preços e as quantidades eram supostamente monitorados pelo governo, qualquer anomalia observada no mercado deveria ser corrigida através de medidas tomadas junto às distribuidoras, que eram responsáveis pela preservação da qualidade dos botijões até o momento de sua entrega ao consumidor final.

A maioria das normas contidas na Resolução nº. 13 foi alterada no governo Collor, que extinguiu o CNP em 1990 e, em outubro daquele ano, redefiniu o marco regulador do setor de GLP através da Portaria nº. 843, do antigo Ministério da Infraestrutura (MINFRA). Foram mantidos, entretanto, o controle de preços, a obrigação de exclusividade nos vínculos entre distribuidoras e revendedores, e as restrições quantitativas no suprimento de GLP por parte da Petrobras, embora sob novo formato. A partir de então, a Petrobras continuou a fixar as quantidades ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora passou a ter acesso a uma quota alocada de acordo com três parâmetros: o volume de vendas da empresa no período anterior, sua capacidade de armazenamento e a quantidade de botijões de sua propriedade. Este sistema durou até 2005, quando foi eliminado através da Resolução nº 15 da ANP.

Os objetivos da Portaria MINFRA nº 843 eram os de reduzir o dispêndio de recursos públicos que o regime anterior acarretava, e preservar, através de normas mais flexíveis, a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de GLP. Contudo, a realização destes objetivos iria depender de outras reformas mais amplas que foram implantadas gradualmente no Brasil durante a década de 1990. Tais reformas incluíram a restauração do padrão monetário nacional através do Plano Real, a Lei nº 8884/94, que transformou o CADE em autoridade antitruste efetiva, e a Lei nº 9478/97, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP.

Assim, o período compreendido entre a extinção do CNP e a criação da ANP foi marcado pelas distorções típicas em situações de vácuo institucional, quando os controles da fase anterior já foram parcialmente abolidos e as regras do novo marco regulador ainda estão por ser definidas. Naquele momento, a combinação de três fatores estimulava o surgimento de condutas oportunistas no mercado de GLP: a fragilidade das normas então vigentes, a falta de um órgão técnico capaz de fiscalizar os requisitos de segurança, e a manutenção dos controles governamentais sobre as margens de comercialização. Para manter a rentabilidade nestas condições, algumas firmas passaram a adotar expedientes temerários, que incluíam sonegação de impostos, desrespeito às normas de segurança, uso de botijões de outras empresas e montagem de redes informais de revenda. O resultado foi a rápida elevação do número de acidentes e a deterioração dos padrões de qualidade do setor.



Nos últimos dez anos, a ANP vem dedicando esforços crescentes para combater o comércio informal, através de medidas repressivas e de campanhas de esclarecimento sobre os danos causados à sociedade por este tipo de prática. Participam desta iniciativa outros órgãos, como o Ministério Público, Procon, polícias civil e militar, corpo de bombeiros, secretarias de fazenda, e entidades privadas como o Sindigás, associações de revendedores, e empresas distribuidoras de GLP. Em 2010, as ações passaram a integrar o *Programa Gás Legal*, gerido por um comitê nacional sediado na cidade do Rio de Janeiro e por sete comitês regionais distribuídos pelo território nacional. Não obstante os resultados já alcançados por este programa, para erradicar o comércio informal é necessário que a ANP também enfrente dois outros problemas que serão discutidos nas próximas seções: as intervenções indevidas de outros órgãos no mercado de GLP e as falhas da atual rotina adotada pela Agência para autorizar novos revendedores.

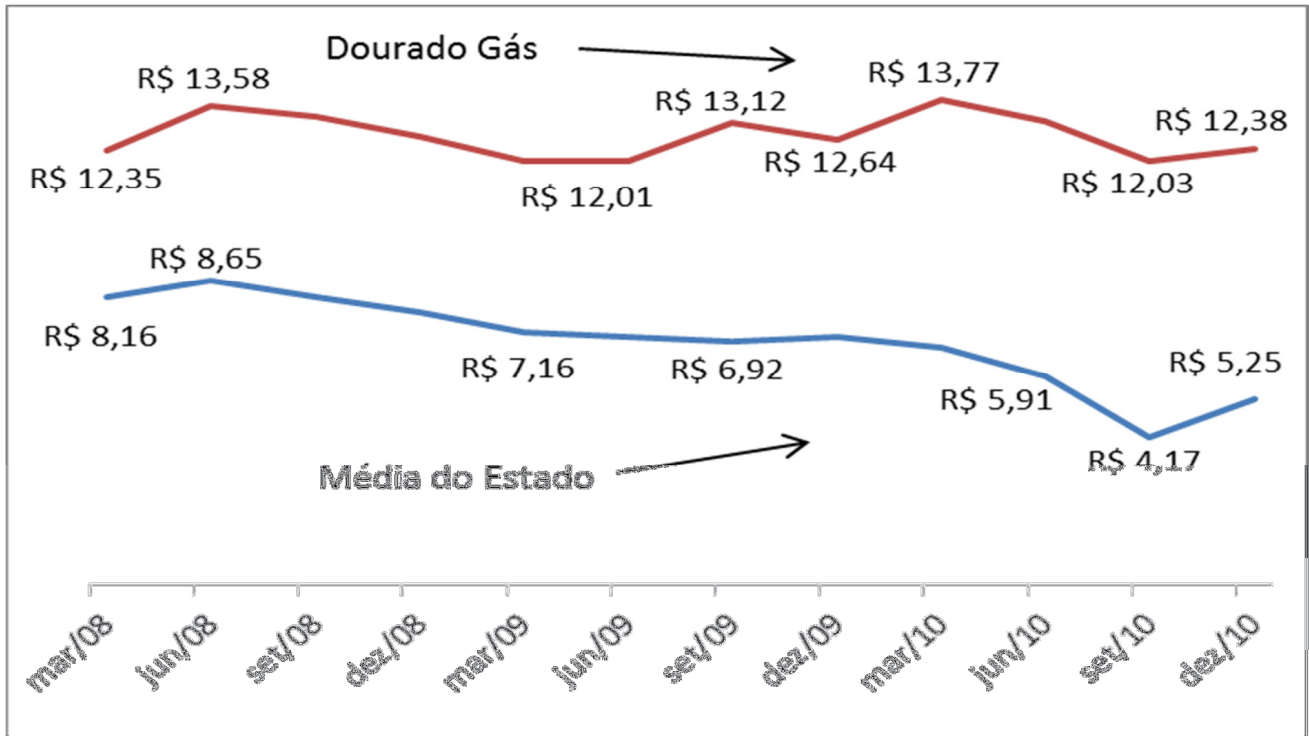
#### **4. Intervenções indevidas no mercado de GLP**

Em janeiro de 2008, o Juiz da 5ª Vara Cível da Comarca de Teresina decidiu fixar em R\$ 23,40 o preço do P-13 vendido pela SHV Gás Brasil Ltda. à Dourado Gás Ltda., sob o argumento de que aquela distribuidora havia sido incapaz de “*explicar as constantes majorações dos preços do gás em discussão*”. Tal decisão foi precedida por uma liminar que, em 05/09/06, intimou a SHV a manter o fornecimento de GLP à Dourado Gás enquanto durar o litígio iniciado em 2005 entre as duas empresas.

Atualmente, operam no Piauí quatro empresas distribuidoras (Liquigás, Nacional Gás Butano, SHV e Ultragaz) e 480 revendedores de GLP. Em janeiro de 2008, o preço médio de distribuição no estado foi de R\$ 28,23, a margem bruta de revenda foi de R\$ 7,34, gerando um preço final ao consumidor de R\$ 35,57, segundo os dados disponíveis no site da ANP. Assim, naquele mês, as medidas acima referidas asseguraram à Dourado Gás um lucro extraordinário de R\$ 4,83 em cada botijão de gás revendido pela empresa. Este lucro advém da diferença entre o preço médio vigente no estado e o valor fixado pelo judiciário. Dada a evolução posterior do mercado de GLP, o benefício foi crescente nos dois anos seguintes, tendo chegado a R\$ 7,86 em setembro de 2010, conforme mostra o gráfico 3. Em média, a

renda adicional auferida pela Dourado Gás, entre janeiro de 2008 e dezembro de 2010, foi de R\$ 6,00 por botijão.

**Gráfico 3**  
**Margens Brutas de Revenda de P-13 no Piauí**

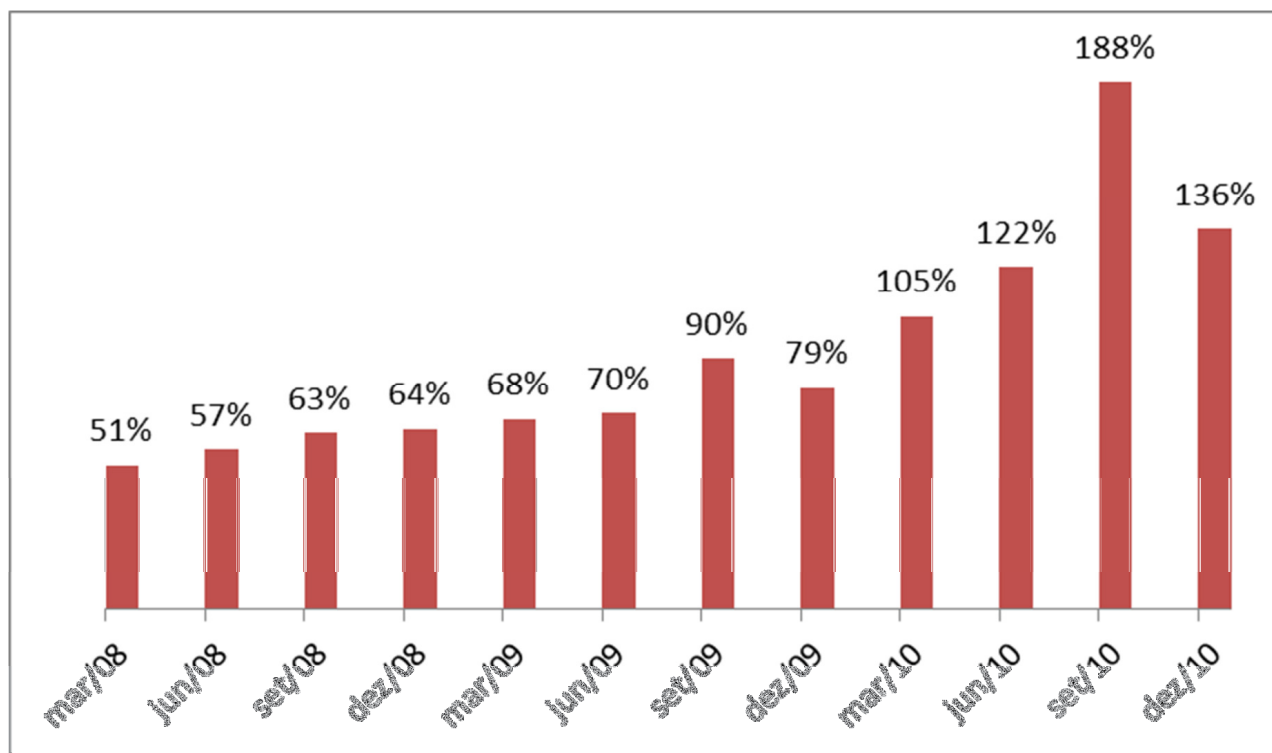


Fonte: ANP

O gráfico 3 descreve dois tipos de desequilíbrios nas condições de concorrência. Por um lado, no segmento de revenda de GLP, a Dourado Gás tornou-se o agente mais rentável do estado, ao dispor – graças a uma decisão equivocada do poder judiciário – de um privilégio inacessível aos seus concorrentes. Por outro lado, no segmento de distribuição, a SHV perdeu competitividade em relação às demais firmas, ao ser obrigada a conceder um subsídio permanente àquele revendedor, enquanto que as outras distribuidoras continuaram a praticar os preços de mercado. O gráfico 4 indica a magnitude relativa destas anomalias. Desde março de 2008, a Dourado Gás vem acumulando ganhos extraordinários que, em setembro de 2010, chegaram a 188%.

## Gráfico 4

### Rentabilidade Adicional da Dourado Gás



Fonte: ANP

Ao fixar o preço de apenas um dos 480 contratos de revenda de GLP vigentes no Piauí, ignorando que os demais agentes continuariam a praticar as cotações de mercado, o poder judiciário estabeleceu uma situação que implica três tipos de danos à ordem econômica. Em primeiro lugar, viola o princípio constitucional da livre contratação. Em segundo, distorce as condições de concorrência nos segmentos de distribuição e revenda de GLP, ao confiscar receitas da SHV e elevar artificialmente a lucratividade da Dourado Gás. Em terceiro lugar, legitima uma conduta oportunista que é tratada na teoria econômica como o problema da extorsão (*the hold-up problem*).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> O problema da extorsão tem sido fonte inspiradora de uma ampla literatura que atualmente abrange diversas áreas, como organização industrial (Klein, 1996; Holmstrom e Roberts, 1998; Acemoglu e outros, 2002), comércio internacional (Beaudry e Collard, 2004), comércio eletrônico (Tavares, 2002) e teoria dos contratos (Schmitz, 2001).

O caso de Teresina é apenas uma ilustração de uma série de situações que afrontam a autoridade da ANP. Outro exemplo recente é a lei 9427, sancionada pelo governador da Paraíba em 12.07.11, que estabeleceu um marco regulador estadual sobre a comercialização e condições de armazenagem de GLP, criando normas superpostas e conflitantes com as da ANP, como a de permitir que as empresas distribuidoras envasem botijões de outras marcas. No Espírito Santo, este tipo de conflito existe desde 1998, quando foi editada a lei 5652, que também autoriza o envasamento de outras marcas. Lamentavelmente, esta lei foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 27.09.06, ao julgar a ADI 2359.

No Congresso Nacional, estão em andamento alguns projetos de lei que pretendem instituir regras absurdas, como a de obrigar o revendedor a pesar o vasilhame diante do consumidor no momento de sua troca e devolver o valor da massa residual de GLP que eventualmente ainda exista no vasilhame. Outra proposta é a de introduzir botijões menores do que o P-13, com cinco ou oito quilos, para, supostamente, ampliar o leque de escolhas para o consumidor de baixa renda. Na mesma linha, um dos projetos propõe que os postos de combustíveis automotivos sejam autorizados a recarregar vasilhames de GLP.

Os problemas comentados nesta seção não ameaçam apenas a credibilidade da ANP, mas também a do CADE, porque falseiam as condições de concorrência na economia. Assim, é imprescindível uma atuação conjunta dos dois órgãos visando convencer as demais autoridades de que tais irregularidades prejudicam o interesse público. O exercício da advocacia da concorrência é um dos papéis importantes do CADE, previsto no art. 7 da lei 8884/94, segundo o qual cabe a este Conselho: *“requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta lei.”*

## **5. A questão da marca**

Desde a abolição dos controles de preços em 2002, o desempenho do setor de GLP tem sido amparado por dois processos simultâneos: o fortalecimento da ANP como agência reguladora e o amadurecimento do SBDC na aplicação da lei antitruste. Apesar das distorções



comentadas nas seções anteriores, são inequívocos os avanços alcançados na formação de um sistema eficiente de distribuição e revenda, capaz de operar com preços reais declinantes e índices crescentes de segurança no abastecimento deste produto. Por um lado, através das resoluções 297/03 e 15/05, a ANP implantou um marco regulador que não gera barreiras artificiais à entrada no setor e não interfere na gestão das empresas, em contraste com o modelo intervencionista que vigorou nas décadas de 70 e 80 do século passado. Por outro lado, a diligência dos órgãos do SBDC tem contribuído para mudar a cultura empresarial de um setor que durante quase 50 anos estivera acostumado a funcionar com preços fixados pelo governo.

Além de simplificar as normas de distribuição e revenda, outra função da ANP tem sido a de assegurar a transparência do mercado através da divulgação na internet de três conjuntos de dados. O primeiro informa a evolução mensal da estrutura dos preços do P-13 em todos os estados da federação, discriminando: (a) o preço pago pelas distribuidoras à Petrobras; (b) os impostos federais e estaduais; (d) as margens de distribuição e revenda; (e) o preço final ao consumidor. O segundo conjunto registra as parcelas de mercado das distribuidoras em cada estado, e o terceiro monitora semanalmente o comportamento dos preços em 555 municípios, com base na metodologia já referida na seção 2.

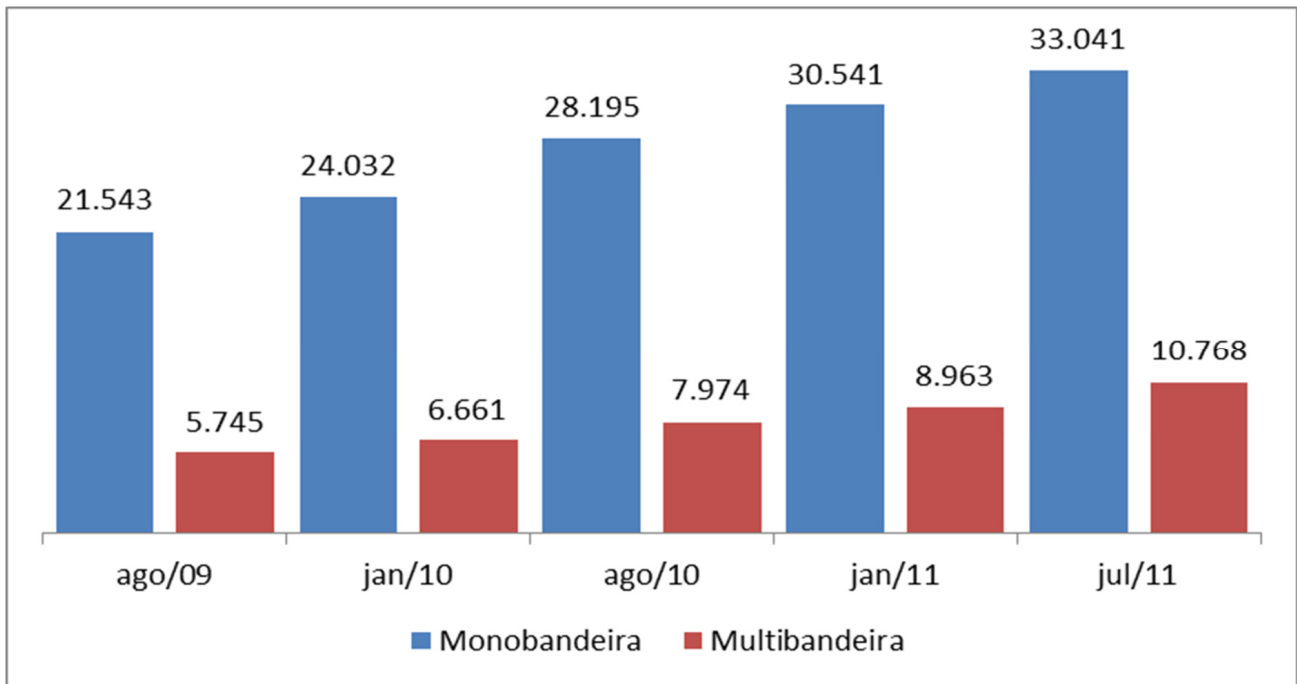
Entretanto, na contramão destas medidas, a partir de 2003 a ANP passou a adotar uma rotina de credenciamento de revendedores que é incompatível com o propósito de promover a competição no setor de GLP. Ao solicitar seu registro, o peticionário preenche uma ficha onde são listadas as marcas que ele pretende comercializar, mas a Agência não averigua se os proprietários daquelas marcas concordam em transacionar com aquele agente. O resultado dessa rotina foi o de promover a proliferação dos chamados revendedores multibandeiras, que atualmente já representam 25% do total de revendedores, como mostra o gráfico 5.

Dado que GLP é um produto homogêneo cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra, uma empresa distribuidora só é capaz de se distinguir de seus concorrentes através da qualidade dos serviços que presta ao consumidor. Para fidelizar seus clientes, a distribuidora precisa investir em publicidade e dispor de instrumentos para monitorar os

níveis de eficiência em todas as etapas da cadeia de distribuição: do momento em que o produto é engarrafado até a entrega do vasilhame na residência do consumidor. Qualquer falha ocorrida ao longo deste processo poderá afetar a reputação da marca da distribuidora. Além disso, se a logística de distribuição não estiver sob o comando da distribuidora, os investimentos em publicidade serão inúteis.

**Gráfico 5**

**Número de Revendedores de GLP Credenciados na ANP**



Fonte: Sindigás

Devido à complexidade da logística de distribuição, seria antieconômico integrar verticalmente as atividades de distribuição e revenda numa única empresa, com unidades de engarrafamento localizadas em algumas cidades e pontos de venda espalhados pelo território nacional. Assim, a estratégia de competição mais conveniente para uma distribuidora é de estabelecer uma rede de revendedores exclusivos. Esta opção constitui uma solução intermediária entre a integração vertical e a simples terceirização de atividades. Por um lado, os acordos de exclusividade com os revendedores permitem que a distribuidora mantenha um grau de comando sobre a cadeia produtiva que é equivalente ao da integração vertical, sem os custos associados à imobilização de capital. Por outro lado, tais acordos oferecem a

flexibilidade da terceirização, sem o principal risco inerente a esta opção, que é o de provocar a queda de qualidade dos serviços oferecidos ao consumidor e, portanto, prejudicar a marca e outros ativos que promovem a reputação da distribuidora.

Até 2003, os vínculos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores eram compulsórios. Esta regra era um dos poucos instrumentos remanescentes do modelo de intervenção estatal que vigorou no setor de GLP nas décadas de 1970 e 1980. Tal como outros atributos daquele modelo, os vínculos compulsórios implicavam um controle burocrático supérfluo, porque os contratos de exclusividade constituem uma característica natural do setor, já devidamente protegida pela legislação de propriedade industrial e pela jurisprudência antitruste internacional (Tavares, 2010). Sob este aspecto, a Portaria 297 significou um avanço, ao simplificar as normas do marco regulador. Entretanto, a partir daí a ANP continuou a interferir indevidamente nas relações entre distribuidoras e revendedores, mas, desta vez, na direção oposta: ao invés de impor um controle inútil, passou a adotar uma rotina ilegal.<sup>9</sup>

Sob a ótica do processo de competição, o desrespeito às marcas das distribuidoras constitui uma irregularidade tão séria quanto o comércio informal, as intervenções descabidas do judiciário, e as leis estaduais que afrontam a autoridade da ANP. Todas essas anomalias prejudicam o principal mecanismo de mercado que protege o consumidor de GLP, que é o interesse das distribuidoras em promover a reputação de suas respectivas marcas. Entretanto, ao contrário das demais distorções, cuja superação é complexa, os problemas criados pela rotina de credenciamento da ANP podem ser resolvidos rapidamente. Basta que a Agência obedeça à lei 9279/96 quando receber a petição de um novo revendedor de GLP, perguntando às distribuidoras ali citadas se elas pretendem operar com aquele agente.

---

<sup>9</sup> A propriedade da marca, bem como o direito de zelar por sua reputação e integridade material, são protegidos por tratados internacionais desde a Convenção de Paris de 1883, que instituiu a União da Propriedade Industrial. No Brasil, tais princípios foram incorporados à Constituição de 1946, mantidos em seu Artigo 5 na reforma de 1988, e regulamentados através da Lei nº 9279/96.

## 6. Conclusão

Algumas das imperfeições ainda existentes no mercado de GLP, como as tentativas de formar cartéis e o comércio informal, são heranças do ambiente de incertezas que vigorou no setor durante a década de 1990. É provável, contudo, que esses problemas desapareçam no médio prazo, devido a um conjunto de fatores institucionais consolidados nos últimos anos, como a transparência do mercado assegurada pela ANP, a atuação do SBDC no combate a condutas anticompetitivas, os manuais de conformidade antitruste editados pelas principais empresas distribuidoras e pelo Sindigás, e o Programa Gás Legal. Mas a superação de outras distorções – como as intervenções indevidas do judiciário no mercado de GLP e as leis estaduais ou federais que ignoram as normas da ANP – requerem iniciativas que deveriam ser tomadas pela Agência em articulação com o CADE, posto que os eventos comentados na seção 4 também podem ser descritos como violações da lei antitruste estimuladas por órgãos públicos e, portanto, são passíveis de enquadramento no art. 7 da lei 8884/94. Por fim, como vimos na seção 5, dentre as falhas atuais do mercado de GLP, a única que já poderia ter sido eliminada pela ANP é aquela advinda da proliferação de revendedores multibandeiras.

## Referências

- Acemoglu, D., Aghion, P., e Zilibotti, F. 2002. “*Vertical Integration and Distance to the Frontier*”, **NBER Working Paper no. 9191**.
- Agência Nacional do Petróleo. 2010. “*Metodologia Adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para Detecção de Cartéis*”, **Nota Técnica no. 025/CDC**, Coordenadoria de Defesa da Concorrência, Rio de Janeiro.
- Beaudry, P., e Collard, F. 2004. “*Globalization, Returns to Accumulation and the World Distribution of Output*”, **NBER Working Paper no. 10565**.
- Holmstrom, B., e Roberts, J. 1998. “*The Boundaries of the Firm Revisited*”, **Journal of Economic Perspectives**, vol. 12, no. 4, pp.73-94.
- Klein, B. 1996. “*Why Holdups Occur: The Self-Enforcing Range of Contractual Relationships*”, **Economic Inquiry**, Vol. 34, pp. 444-63.



- Schmitz, P. 2001. “*The Hold-up Problem and Incomplete Contracts: A Survey of Recent Topics in Contract Theory*”, **Bulletin of Economic Research**, vol. 53, no. 1.
- Tavares de Araujo, J. 2002. “*Trade and Competition in B2B Markets*”, em P. Giordano (Org.) **An Integrated Approach to the European Union – Mercosur Association**, Chaire Mercosur de Sciences PO, Paris.
- Tavares de Araujo, J. 2007. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.
- Tavares de Araujo, J. 2009. “*A Evolução Recente dos Preços de GLP*”, **Ecostrat Consultores**, Rio de Janeiro ([www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net)).
- Tavares de Araujo, J. 2010. “*O Papel da Marca no Setor de GLP*”, **Ecostrat Consultores**, Rio de Janeiro ([www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net)).

2010

---

# O papel da marca no setor de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

### 1. Introdução

A partir da Revolução Industrial do final do século XVIII, a marca passou a desempenhar um papel central nas transações econômicas do mundo contemporâneo, que é o de identificar a origem dos bens e serviços oferecidos no mercado. Do lado da demanda, a marca reduz assimetrias de informação no ato da compra, e constitui uma referência para as decisões do consumidor, que poderá rever sua escala de preferências a cada transação. Do lado da oferta, ela funciona como um instrumento de competição entre firmas que procuram preservar suas posições de mercado através de investimentos em reputação e na fidelização de clientes.

Diversos conceitos atuais da teoria da organização industrial, como os de *assimetria de informação* e *reputação*, foram desenvolvidos a partir do esforço de explicar o papel da marca no processo de competição. Um exemplo mais antigo é a noção de *diferenciação de produtos*, que ganhou notoriedade na década de 1930 através dos trabalhos de Edward Chamberlin (1933) e Joan Robinson (1933), que foram pioneiros na análise da heterogeneidade de preços de bens manufaturados. Estes autores aprimoraram os instrumentos analíticos para tratar uma questão que havia sido levantada originalmente por Adam Smith (1776), que diz respeito ao fato de que a intensidade da competição não depende do número de firmas estabelecidas no mercado, mas do grau de rivalidade entre elas.

No plano jurídico, a propriedade da marca, bem como o direito de zelar por sua reputação e integridade material, são protegidos por tratados internacionais desde a Convenção de Paris de 1883, que instituiu a União da Propriedade Industrial. No Brasil, tais princípios foram incorporados à Constituição de 1946, mantidos em seu Artigo 5 na reforma de 1988, e regulamentados através da Lei nº 9279/96.

A despeito dos fundamentos econômicos e jurídicos acima referidos, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) vem ignorando os direitos de propriedade das empresas distribuidoras de gás liquefeito de petróleo (GLP) desde 2003, ao estimular, através da Portaria nº 297/03, a proliferação de revendedores independentes, os chamados *multibandeiras*. O objetivo deste artigo é demonstrar que o regime de liberdade de preços que atualmente vigora neste setor só será sustentável no médio prazo se esta anomalia for corrigida. Em qualquer ramo de atividade, a ausência de marcas pode gerar dois tipos alternativos de organização de mercados. No primeiro, fornecedores anônimos competem exclusivamente via preços, sem qualquer preocupação com a qualidade do produto, devido às razões apontadas por Akerlof (1970), Economides (1988), Rashid (1988) e outros autores. No segundo, a demanda é atendida por um provedor estatal, que se estabelece no mercado após o desaparecimento das marcas que antes competiam ali. Esta configuração é mais provável nos setores cujos custos fixos operacionais são elevados, como é o caso da distribuição de GLP.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.



O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 contém uma breve resenha da literatura econômica sobre o papel da marca na organização dos mercados contemporâneos, e revela que é falsa a tese de que os revendedores multibandeiras teriam a função de estimular a concorrência no setor de GLP. Esta tese é enfatizada no preâmbulo da Portaria 297/03: “(...) a comercialização pelo revendedor de recipientes transportáveis de marca de mais de um distribuidor intensifica a competição no mercado, com o conseqüente aumento de opção de compra do consumidor.” A seção 3 examina o funcionamento do setor de GLP à luz dos argumentos econômicos comentados na seção 2 e aponta as falhas a serem corrigidas. A seção 4 resume as conclusões do trabalho.

## 2. Marca, assimetria de informação e concorrência

Ao introduzir o conceito de diferenciação de produto em sua teoria sobre a concorrência monopolista, Chamberlin (1933) chamou a atenção para o fato de que tal conceito não está baseado apenas nas características intrínsecas do produto, como desenho, cor, durabilidade, etc., mas também leva em conta as condições que envolvem a venda da mercadoria, sobretudo aquelas relacionadas com a qualidade do atendimento ao consumidor e a reputação do fornecedor: “*In retail trade, to take only one instance, these conditions include such factors as the convenience of the seller’s location, the general tone or character of his establishment, his way of doing business, his reputation for fair dealing, courtesy, efficiency, and all the personal links which attach his customers either to himself or to those employed by him. In so far as these and other intangible factors vary from seller to seller, the ‘product’ in each case is different, for buyers take them into account, more or less, and may be regarded as purchasing them along with the commodity itself.*” (p. 56)

A reputação do provedor tornou-se, mais tarde, um tema permanente de estudos nas áreas de organização industrial e teoria da informação. Segundo Stigler (1961), *reputação* denota persistência de qualidade e reduz o grau de imperfeição do sistema de informação vigente no mercado. Akerlof (1970) formulou o mesmo ponto ao mostrar que provedores desonestos impõem um duplo custo ao consumidor. Além dos danos diretos causados pela conduta desleal, o consumidor também é prejudicado indiretamente, através da eliminação dos concorrentes honestos.<sup>2</sup>

Na mesma linha, Holmstrom e Tirole (1989) argumentam que reputação é um ativo intangível da firma que torna possível o funcionamento de mercados submetidos a contingências imprevisíveis. “*Reputation offers an implicit promise for a fair or reasonable adjudication process when events occur that are uncovered by contract. The more faith the firm’s trading partners have in the firm’s ability and willingness to fill in contractual voids in a reasonable (efficient) manner, the lower the costs of transacting. Thus, establishing and nurturing a good reputation is of much strategic significance.*” (p. 76) Por este motivo, Stiglitz (1989) enfatiza que as pressões competitivas costumam ser mais intensas em oligopólios do que em indústrias onde há um grande número de firmas.

Em síntese, um ponto estabelecido na teoria da organização industrial é o de que a qualidade dos bens tende a deteriorar em mercados formados por um grande número de

<sup>2</sup> “*The cost of dishonesty lies not only in the amount by which the purchaser is cheated; the cost also must include the loss incurred from driving legitimate business out of existence.*” (Akerlof, 1970, p. 495)



provedores anônimos onde, portanto, não existem barreiras à entrada. Uma demonstração convincente deste ponto foi feita por Salim Rashid (1988) através de uma pesquisa histórica que incluiu exemplos selecionados em vários países ao longo dos últimos séculos. Alguns dos casos escolhidos foram os da indústria inglesa do algodão na fase anterior à Revolução Industrial, a produção de seda na China no século XIX e a de leite em três países (Dinamarca, Índia e Estados Unidos). Rashid mostrou que o problema da qualidade só é resolvido a partir do momento em que surgem condições institucionais que tornam atraentes os investimentos em reputação.

Uma empresa só investe em reputação quando sua marca é protegida por lei. Este é um requisito consensual na literatura sobre o papel da marca no processo de concorrência (Economides, 1986; Landes e Posner, 1987, 2003; McClure, 1996; Ramello, 2006; Ramello e Silva, 2006; Levin, 2001). Conforme observaram Landes e Posner (1987), na ausência de proteção legal, condutas oportunistas tenderão a destruir o capital cognitivo incorporado numa marca, e a perspectiva de proliferação de tais condutas no mercado é motivo suficiente para eliminar os incentivos para o desenvolvimento de novas marcas.<sup>3</sup>

Além dos instrumentos legais de proteção à marca, os investimentos em reputação compreendem a mobilização de um amplo conjunto de mecanismos destinados a manter a fidelidade dos clientes da firma, como gastos em publicidade, atualização tecnológica, serviços de assistência ao consumidor e logística de distribuição. Naquelas indústrias onde tais estratégias são bem sucedidas, a marca se transforma numa barreira à entrada de novos competidores, conforme Chamberlin havia previsto. Entretanto, apesar de seus esforços em demonstrar que este padrão de competição promove bem estar, alguns autores, como McClure (1996) e Economides (1988), por exemplo, insistem em interpretar a obra de Chamberlin como uma crítica à existência de marcas.<sup>4</sup>

Conforme observou Bellante (2004), Chamberlin passou os anos finais de sua vida tentando esclarecer este equívoco. Na última edição de seu livro, ele acrescentou um apêndice que discute os argumentos a favor do desrespeito à marca, e que não deixa qualquer dúvida nesta matéria (Chamberlin, 1962). O mérito deste apêndice é o de definir com rigor a interação entre os atributos econômicos e jurídicos da marca. Do ponto de vista econômico, a função primordial da marca é a de permitir o estabelecimento de um vínculo de fidelidade entre o consumidor e determinado fornecedor. Daí resultam outras funções complementares, como as de elevar o grau de transparência do mercado, reduzir custos de transação, e estimular investimentos em métodos produtivos mais eficientes e em reputação. Do ponto de vista jurídico, a função da proteção legal é a de assegurar apenas a veracidade da informação a respeito da identidade do proprietário da marca.

---

<sup>3</sup> “If the law does not prevent it, free riding will eventually destroy the information capital embodied in a trademark, and a prospect of free riding may therefore eliminate the incentive to develop a valuable trademark in the first place.” (Landes e Posner, 1987, p. 270)

<sup>4</sup> “Trademarks have been criticized as creators of monopolies which are legally protected indefinitely, and thus limit competition. This thesis was proposed by Chamberlin who finds no useful purpose for trademarks.” (Economides, 1988, p. 532)

Assim, nenhuma empresa tem o direito de impedir que seus concorrentes tentem imitar suas estratégias de comercialização, ou mesmo fabricar produtos idênticos aos seus. A única proteção que a lei lhe confere é a de proibir a falsidade ideológica, isto é, que alguém se aproprie de sua identidade ou se passe por seu representante legítimo. Como frisou Chamberlin (1962): “*The fundamental rule of law is that no one has the right to pass off his goods as the goods of a rival trader. [...] A producer has no right to exclude others from manufacturing and selling the same product, even the **identical** product. He can claim protection only against anyone forging his name, and it seems to be the **theory** of the law that he be protected only in this respect.*” (Grifos no original) (pp. 270-2)

Com base nos conceitos referidos nos parágrafos anteriores, a próxima seção apresenta um breve histórico do processo de competição no setor de GLP no Brasil. O principal ponto a ser destacado é o de que, do ponto de vista do consumidor, a competição que interessa é aquela que ocorre entre firmas distribuidoras e não entre revendedores. Logo, o esforço da ANP em promover a proliferação dos multibandeiras não apenas agride a teoria econômica como também eleva desnecessariamente os custos de regulação do setor.

É importante lembrar que a tentativa de abolir a marca como instrumento de competição não tem precedente na jurisprudência internacional. O único evento conhecido deste tipo foi o processo movido em 1974 pela Comissão Federal de Comércio (FTC) dos Estados Unidos contra um fabricante de suco de limão engarrafado (Schmalensee, 1979; Krouse, 1984; McClure, 1996). Este caso tornou-se notável por ter sido um dos maiores equívocos já cometidos na história da FTC.

A marca *Realemon* foi lançada no mercado americano em meados da década de 1940 por *Puritan*, uma pequena empresa familiar. Em poucos anos, *Realemon* tornou-se uma marca conhecida nacionalmente, e suas vendas no segmento de suco de limão engarrafado alcançaram o patamar de 90%. Contudo, tal liderança não implicava poder de mercado, dada a multiplicidade de substitutos próximos na oferta de bebidas. De fato, a parcela efetiva de mercado da *Puritan* no início dos anos sessenta era da ordem de 10% do valor total das vendas nacionais de limões frescos e suco engarrafado (Schmalensee, 1979). Em 1962, *Puritan* foi adquirida por *Borden*, uma empresa diversificada que operava na indústria de alimentos. Através de sua estrutura de distribuição e de investimentos em publicidade, *Borden* consolidou a posição de liderança de *Realemon* ao longo daquela década. Em 1974, *Golden Crown Citrus Co.* apresentou à FTC uma queixa contra *Borden*, alegando esta empresa estaria praticando preços predatórios com o objetivo de monopolizar o mercado de suco de limão engarrafado. Além de aceitar a acusação, a FTC concluiu que a melhor solução para o caso seria a de permitir que os concorrentes de *Borden* pudessem usar a marca *Realemon*. A medida não foi, entretanto, executada porque mais tarde a FTC mudou de opinião e encerrou o processo contra *Borden*.

### 3. Peculiaridades do processo de competição no setor de GLP

Para analisar as condições de concorrência na distribuição de GLP é necessário considerar três aspectos fundamentais: a natureza do produto, a logística de distribuição e as características do marco regulatório do setor. GLP é um produto homogêneo cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra. Por este motivo, uma empresa distribuidora só é capaz de se distinguir de seus concorrentes através da qualidade dos serviços que presta ao consumidor. Para fidelizar seus clientes, a distribuidora precisa investir em publicidade e dispor

de instrumentos para monitorar os níveis de eficiência em todas as etapas da cadeia de distribuição: do momento em que o produto é engarrafado até a entrega do vasilhame na residência do consumidor. Qualquer falha ocorrida ao longo deste processo poderá afetar a reputação da marca da distribuidora. Além disso, se a logística de distribuição não estiver sob o comando da distribuidora, os investimentos em publicidade serão inúteis.

Atualmente, existem no Brasil 124 unidades de engarrafamento pertencentes às 17 empresas distribuidoras autorizadas pela ANP a atuar neste ramo. Como mostra a figura 1, estas unidades estão localizadas em 52 cidades. Após o engarrafamento, os vasilhames de GLP são repassados a uma rede de cerca de 35 mil revendedores que irão entregar o produto aos consumidores nos 5.560 municípios do país. Dependendo da distância entre a unidade de engarrafamento e a residência do consumidor, e da geografia de cada região, a logística de distribuição poderá requerer os mais variados tipos de veículos, como caminhões, utilitários, embarcações fluviais, motocicletas, bicicletas e carroças.

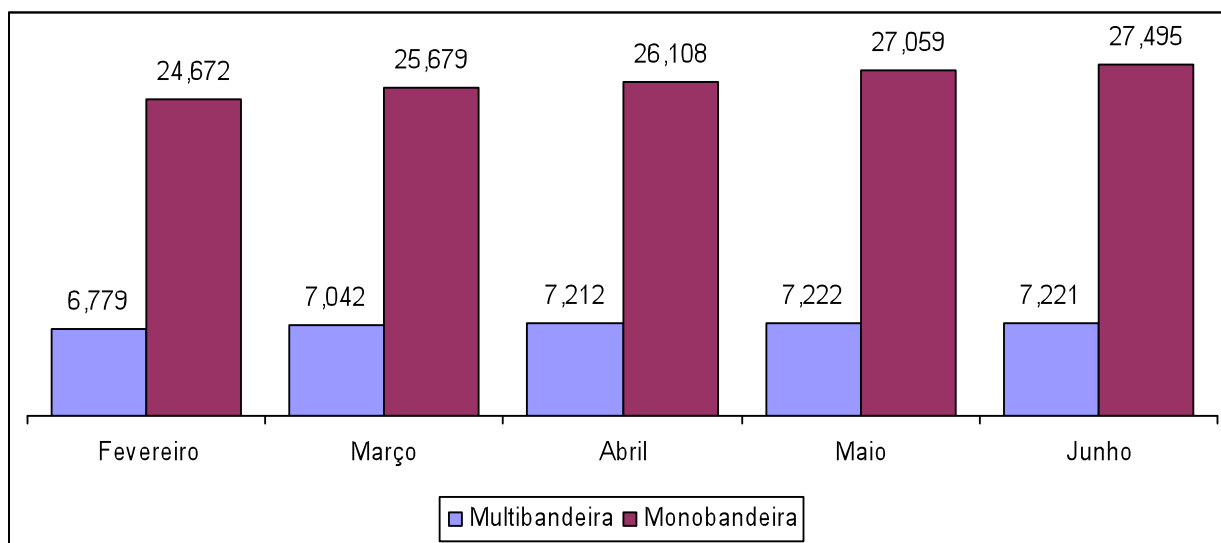
**Figura 1**  
**Unidades de Engarrafamento de GLP**



Devido à complexidade da logística de distribuição, seria anti-econômico integrar verticalmente as atividades de distribuição e revenda numa única empresa, com unidades de engarrafamento localizadas em algumas cidades e pontos de venda espalhados pelo território nacional. Assim, a estratégia de competição mais conveniente para uma distribuidora é de estabelecer uma rede de revendedores exclusivos. Esta opção constitui uma solução intermediária entre a integração vertical e a simples terceirização de atividades. Por um lado, os acordos de exclusividade com os revendedores permitem que a distribuidora mantenha um grau de comando sobre a cadeia produtiva que é equivalente ao da integração vertical, sem os custos associados à imobilização de capital. Por outro lado, tais acordos oferecem a flexibilidade da terceirização, sem o principal risco inerente a esta opção, que é o de provocar a queda de qualidade dos serviços oferecidos ao consumidor e, portanto, prejudicar a marca e outros ativos que promovem a reputação da distribuidora.

Além de constituírem uma solução racional do ponto de vista econômico, os acordos de exclusividade no setor de GLP visam assegurar um direito legítimo das distribuidoras que é o de proteger a integridade de suas marcas, conforme discutimos nas seções anteriores deste artigo. Entretanto, após a edição da Portaria nº 297/03, este direito tem sido desrespeitado pela ANP. Embora não existam estatísticas consolidadas sobre a evolução do número de revendedores multibandeiras cadastrados desde 2003, o gráfico 1 revela que a parcela atual deste tipo de agente já se tornou bastante expressiva.

**Gráfico 1**  
**Número de Revendedores de GLP Cadastrados na ANP em 2010**



Fonte: Sindigás

É importante notar que a proliferação dos multibandeiras não decorre das normas estabelecidas pela Portaria 297, mas do método usado pela ANP para cadastrar revendedores. Ao solicitar seu registro, o peticionário preenche uma ficha onde são listadas marcas que ele pretende comercializar, mas a Agência não averigua se os proprietários daquelas marcas concordam em transacionar com aquele agente. Apesar de violar explicitamente o artigo 130 da



Lei nº 9279/96, que protege a integridade da marca, esta rotina tem sido mantida pela ANP desde 2003.

Até 2003, os vínculos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores eram compulsórios. Esta regra era um dos poucos instrumentos remanescentes do modelo de intervenção estatal que vigorou no setor de GLP nas décadas de 1970 e 1980. Tal como outros atributos daquele modelo, os vínculos compulsórios implicavam um controle burocrático supérfluo, porque os contratos de exclusividade constituem uma característica natural do setor, já devidamente protegida pela legislação de propriedade industrial e pela jurisprudência antitruste internacional (Frasco, 1991; Jacobson, 2002; Tavares, 2009). Sob este aspecto, a Portaria 297 significou um avanço, ao simplificar as normas do marco regulatório. Entretanto, a partir daí, a ANP continuou a interferir indevidamente nas relações entre distribuidoras e revendedores, mas, desta vez, na direção oposta: ao invés de impor um controle inútil, passou a adotar uma rotina ilegal.

Se a ANP não mudar sua rotina de credenciamento de revendedores, as principais consequências de longo prazo serão o desaparecimento da marca como instrumento de competição no setor de GLP e a eventual estatização do segmento de distribuição. Devido aos custos fixos nas atividades de engarrafamento e logística, o grau de concentração deste segmento é inevitavelmente elevado. Atualmente, as quatro maiores distribuidoras (Ultragaz, SHV, Liquegás e Nacional Gás) controlam cerca de 85% das vendas nacionais, embora enfrentem uma competição acirrada de empresas menores em vários estados. A Copagaz, por exemplo, detém apenas 7,5% do mercado nacional, mas é líder de vendas em 2 estados e tem presença significativa em outros 17. Na região amazônica, os consumidores são atendidos basicamente por duas empresas que não têm expressão nacional, *Fogás* e *Amazongás*, mas cuja competitividade naquela região é superior às demais distribuidoras (Tavares, 2009).

Contudo, os custos fixos das distribuidoras, e suas consequentes economias de escala, embora elevados, não alcançam o patamar que tornaria factível a constituição de um monopólio privado em âmbito nacional, conforme atesta a intensidade da competição que atualmente ocorre nas diversas regiões do país. Se a configuração monopolista fosse viável neste segmento, ela teria sido, provavelmente, adotada pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1976, quando foi instituído o marco regulatório que iria vigorar até 1990, conforme veremos adiante. Portanto, à medida em que as marcas das distribuidoras forem se tornando irrelevantes, devido à proliferação de revendedores multibandeiras, estarão sendo construídas as condições para o advento de um provedor estatal, dado que um monopólio privado não seria rentável. A contrapartida desse processo no segmento de revenda seria a de gerar uma situação similar àquela descrita por Rashid (1988), onde alguns milhares de firmas anônimas disputariam o mercado através de estratégias que combinam a concorrência de preços com a adulteração do produto.

Além destas distorções no longo prazo, a conduta da ANP já está provocando efeitos adversos no presente, como o de dificultar o aprimoramento do regime de liberdade de preços em vigor no setor de GLP desde novembro de 2002. A discussão deste ponto será feita a seguir.

### **3.1. Antecedentes e perspectivas do atual regime de liberdade de preços**

Entre 1955, quando o GLP começou a ser produzido nas refinarias da Petrobras, e novembro de 2002, o preço deste produto sempre esteve submetido a algum tipo de controle governamental. Nos primeiros 21 anos, os controles foram exercidos por três órgãos distintos, que se sucederam nesta atribuição: a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), até 1962, a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), entre 1962 e 1968, e o Conselho Interministerial de Preços (CIP), até 1976.

Em dezembro de 1976, a intervenção estatal no setor tornou-se mais ampla, através da Resolução nº 13/76 do CNP, que estabeleceu o marco regulatório que iria vigorar até 1990, e que conferia poderes àquele Conselho para controlar, dentre outros, os seguintes aspectos do setor de GLP: (a) os montantes anuais de produção e importação; (b) os preços e as margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; (c) o número de empresas distribuidoras em operação no país, bem como sua localização e volumes processados; (d) as normas técnicas sobre as condições de fabricação e os requisitos de segurança para os equipamentos de armazenagem, manuseio e transporte de GLP; (e) as condições de entrega do produto ao consumidor final.

Apesar dos elevados custos burocráticos, aquele modelo teve três méritos. O primeiro foi de difundir o consumo do gás de cozinha entre as camadas sociais de baixa renda, ao mesmo tempo em que impunha critérios rígidos de segurança e qualidade no atendimento ao consumidor. O segundo foi o de haver estabelecido as bases da atual configuração do setor de GLP, onde operam firmas de grande porte no segmento de distribuição, e suas respectivas redes de agentes no segmento de revenda. O terceiro foi o de ter preservado a identidade das distribuidoras e de suas marcas durante um longo período em que o mercado crescia aceleradamente.

Após a extinção do CNP em 1990, as normas do setor de GLP passaram por um longo e atribulado período de reformas que só foi concluído em 2005, com a Resolução nº 15 da ANP, que regulamentou as atividades das distribuidoras. Tais características do processo de mudança foram devidas, em grande medida, a fatores exógenos. De fato, a implantação de um marco regulatório apto a conciliar eficiência econômica, livre iniciativa e interesse público dependeria de condições que foram construídas gradualmente no país durante os anos noventa. Dentre estas condições, cabe lembrar o Plano Real, que restabeleceu o padrão monetário nacional, a Lei nº 9478/97, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP, e a Lei nº 8884/94, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autoridade antitruste independente.

Assim, a Portaria nº 297/03 foi editada durante o primeiro ano de vigência do regime de liberdade de preços num setor que havia estado sob intervenção estatal durante meio século, cujo produto afeta o orçamento dos consumidores de baixa renda e que, portanto, constitui objeto de preocupação permanente do governo. Este contexto talvez explique a tese enunciada no preâmbulo daquela portaria a respeito do suposto papel pró-competitivo dos multibandeiras, e que deu origem à atual rotina de credenciamento de revendedores, que desrespeita as marcas das distribuidoras. Na verdade, até 2003, concorrência no setor de GLP era apenas um conceito teórico à espera de evidência empírica.

Entretanto, entre janeiro de 2003 e abril de 2010, o preço do botijão de 13kg (P-13) registrou uma queda de 13% em termos reais, em virtude de três fatores: (a) o valor cobrado pela

Petrobras às distribuidoras, que foi mantido em cerca de R\$11,50 por botijão; (b) a carga tributária, que também permaneceu inalterada; (c) o padrão de competição do setor descrito nas páginas anteriores. Desta maneira, este arranjo revelou-se mais eficaz do que os controles governamentais usados no século passado para garantir a modicidade do preço do gás de cozinha às famílias de baixa renda. Apesar desta vantagem, o regime atual pode ser criticado sob dois aspectos. O primeiro é o de que o subsídio implícito no preço cobrado pela Petrobras não discrimina os consumidores segundo os níveis de renda e, portanto, é socialmente injusto. O segundo é o de que a trajetória de queda dos preços reais pode ser eventualmente interrompida devido a choques externos, como a elevação dos custos de transporte. Desde 2003, este tipo de problema já ocorreu duas vezes: em 2006 e 2009 (Tavares, 2009a).

Em suma, o regime de liberdade de preços já demonstrou seus méritos, mas o tipo de subsídio que está sendo usado pelo governo precisa ser revisto. Este é, sem dúvida, o principal desafio de política pública a ser enfrentado neste setor nos dias atuais. Todavia, esta questão foi relegada a um plano secundário, porque o foco do debate tem sido ocupado pelas distorções advindas da rotina de credenciamento de revendedores.

#### 4. Conclusão

Como vimos neste artigo, a marca é protegida por lei porque cumpre uma função indispensável ao bom funcionamento de uma economia de mercado. Ao desrespeitar as marcas das distribuidoras de GLP, a ANP não apenas adota uma conduta incompatível com as responsabilidades de uma agência reguladora, mas também eleva inutilmente os custos de fiscalizar as normas de segurança quanto ao manuseio, armazenagem, transporte e entrega do produto ao consumidor. Quando as redes de revenda são exclusivas, o principal agente interessado em fiscalizar estas normas é a distribuidora, pelas razões aqui apontadas. Mas, quando o revendedor é independente, somente o órgão regulador tem instrumentos para fiscalizá-lo. Ademais, a partir do momento em que a presença deste tipo de agente se difundir no território nacional, a fiscalização de sua conduta se tornará inviável.

Não obstante a gravidade deste problema, sua solução é bastante simples, e nem mesmo requer qualquer alteração do marco regulatório vigente. Basta que a ANP passe a obedecer à Lei nº 9279/96 ao credenciar um revendedor de GLP, perguntando às distribuidoras citadas na ficha de cadastramento se elas pretendem operar com aquele agente.

#### Referências

- Abbott, A., e Wright, J. 2008. “*Antitrust Law and Economics*”, **Research Paper Series** 08-37, George Mason University.
- Akerlof, G. 1970. “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, pp. 488-500
- Bellante, D. 2004. “*Edward Chamberlin: Monopolistic Competition and Pareto Optimality*”, **Journal of Business & Economic Research**, Vol. 2, No. 4.
- Chamberlin, E. 1933. **The Theory of Monopolistic Competition**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- Chamberlin, E. 1962. “*Some Arguments in Favor of Trade-mark Infringement and Unfair Trading*”, **The Theory of Monopolistic Competition**, 8a Edição, Apêndice E, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Economides, N. 1988. “*The Economics of Trademarks*”, **Trademark Reporter**, Vol. 78, pp. 523-539.
- Frasco, G. 1991. **Exclusive Dealing: A Comprehensive Case Study**, New York: University Press of America.
- Holmstrom, B., e Tirole, J. 1989. “*The Theory of the Firm*”, in Richard Schmalensee e Robert Willig (eds.) **Handbook of Industrial Organization**, Vol. I, North-Holland.
- Jacobson, J. 2002. “*Exclusive Dealing, ‘Foreclosure,’ and Consumer Harm*”, **Antitrust Law Journal**, Vol. 70, pp. 311-369.
- Krouse, C. 1984. “*Brand Name as a Barrier to Entry: The ReaLemon Case*”, **Southern Economic Journal**, Vol. 51, No. 2.
- Landes, W., e Posner, R. 1987. “*Trademark Law: An Economic Perspective*”, **Journal of Law and Economics**, Vol. 30, No. 2.
- Landes, W., e Posner, R. 2003. **The Economic Structure of Intellectual Property Law**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Levin, J. 2001. “*Information and the Market for Lemons*”, **RAND Journal of Economics**, Vol. 32, No. 4.
- McClure, D. 1996. “*Trademarks and Competition: The Recent History*”, **Law and Contemporary Problems**, Vol. 59, Spring Issue.
- Ramello, G. 2006. “*What’s in a Sign? Trademark Law and Economic Theory*”, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 20, pp. 547-565.
- Ramello, G., e Silva, F. 2006. “*Appropriating Signs and Meaning: The Elusive Economics of Trademark*”, **Working Paper no. 70**, Department of Public Policies and Public Choice, Università del Piemonte Orientale.
- Rashid, S. 1988. “*Quality in Contestable Markets: A Historical Problem?*”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 103, No. 1.
- Robinson, J. 1933. **The Economics of Imperfect Competition**, Macmillan Press, Londres.
- Schmalensee, R. 1979. “*On the Use of Economic Models in Antitrust: The Realemon Case*”, **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 127, No. 4.
- Smith, A. 1776. **The Wealth of Nations**, The University of Chicago Press, Edição de 1976.
- Stigler, G. 1961. “*The Economics of Information*”, **Journal of Political Economy**, Vol. 69, No. 3.
- Stiglitz, J. 1989. “*Imperfect Information in the Product Market*”, in Richard Schmalensee e Robert Willig (eds.) **Handbook of Industrial Organization**, Vol. I, North-Holland.



Tavares de Araujo, J. 2009. “*Vínculos de Exclusividade na Revenda de GLP*”, **Ecostrat Consultores**, Rio de Janeiro ([www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net)).

Tavares de Araujo, J. 2009a. “*A Evolução Recente dos Preços de GLP*”, **Ecostrat Consultores**, Rio de Janeiro ([www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net)).

2009

---

# A evolução recente dos preços de GLP

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

# A Evolução Recente dos Preços de GLP

José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>

Novembro de 2009

## 1. Introdução

O comportamento dos preços de gás liquefeito de petróleo (GLP) no mercado doméstico tem sido objeto de preocupação permanente do governo brasileiro nas últimas quatro décadas, por se tratar de um item que afeta o orçamento dos consumidores de baixa renda, e cuja cotação no mercado internacional é muito volátil. Para lidar com este problema, as autoridades econômicas usaram, ao longo deste período, inúmeros instrumentos, tais como: (a) tabelamento dos preços oferecidos ao consumidor final; (b) controle das margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva; (c) subsídios cruzados entre tipos diversos de combustíveis; (d) subsídios diretos ao consumidor final; (e) preços diferenciados cobrados pela Petrobras às empresas distribuidoras conforme a embalagem final do GLP (Tavares, 2007).

Após um longo processo de reforma do marco regulatório do setor, os preços de GLP foram finalmente liberalizados em novembro de 2002. Desde então, o preço real do botijão de gás de 13 kg (P-13) tem registrado uma tendência declinante, em virtude da combinação de três fatores que serão discutidos adiante neste artigo: a carga tributária, o subsídio concedido pela Petrobras, e as pressões competitivas que vigoram nos segmentos de distribuição e revenda de GLP. Embora esta seja a primeira vez em que a modicidade dos preços domésticos tenha sido obtida sem o auxílio de tabelamentos e outros controles burocráticos, o arranjo vigente nesta década pode ser criticado sob dois aspectos. O primeiro

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.

é o de que o subsídio atual não discrimina os consumidores segundo os níveis de renda e, portanto, é socialmente injusto. O segundo é o de que a trajetória de queda dos preços reais pode ser eventualmente interrompida devido a fatores que independem do marco regulatório do setor de GLP, como a elevação dos custos de transporte.

Este artigo analisa o processo de formação do preço de GLP e sua evolução nesta década, com o objetivo de identificar as alternativas disponíveis pelo governo para conter eventuais elevações de preços, como aquela ocorrida entre fevereiro e outubro de 2009. A seção 2 descreve os principais aspectos da cadeia de produção, distribuição e revenda de GLP, e destaca o papel dos custos de transporte na determinação dos preços finais deste produto nos distintos estados da federação. Devido à precariedade da infraestrutura de transporte em várias regiões do país, o preço pago pelo consumidor final é uma função direta da distância entre o município de sua residência e a base mais próxima de suprimento de GLP. Apesar de ser óbvio, este fato é frequentemente omitido nas análises governamentais sobre o funcionamento deste mercado.

A seção 3 aprofunda o exame das peculiaridades da geografia econômica da cadeia produtiva do GLP. Nesta década, a trajetória de declínio dos preços reais de GLP foi interrompida duas vezes, em 2006 e 2009. Em ambas as ocasiões, a ruptura foi precedida por elevações significativas dos custos de transporte. Tais evidências indicam que o governo dispõe de três instrumentos complementares para proteger os consumidores de baixa renda: investimentos em infraestrutura, redução de impostos, e mudança no sistema de subsídios.

Por fim, a seção 4 discute os custos e benefícios das distintas políticas de subsídios ao consumo de GLP.

## **2. A cadeia produtiva do GLP**

A figura 1 descreve as quatro etapas da cadeia produtiva do GLP. Na primeira etapa, dois derivados de petróleo (butano e propano) são misturados para produzir GLP. No Brasil, esta atividade é realizada em 23 centros de produção (refinarias ou centrais petroquímicas)

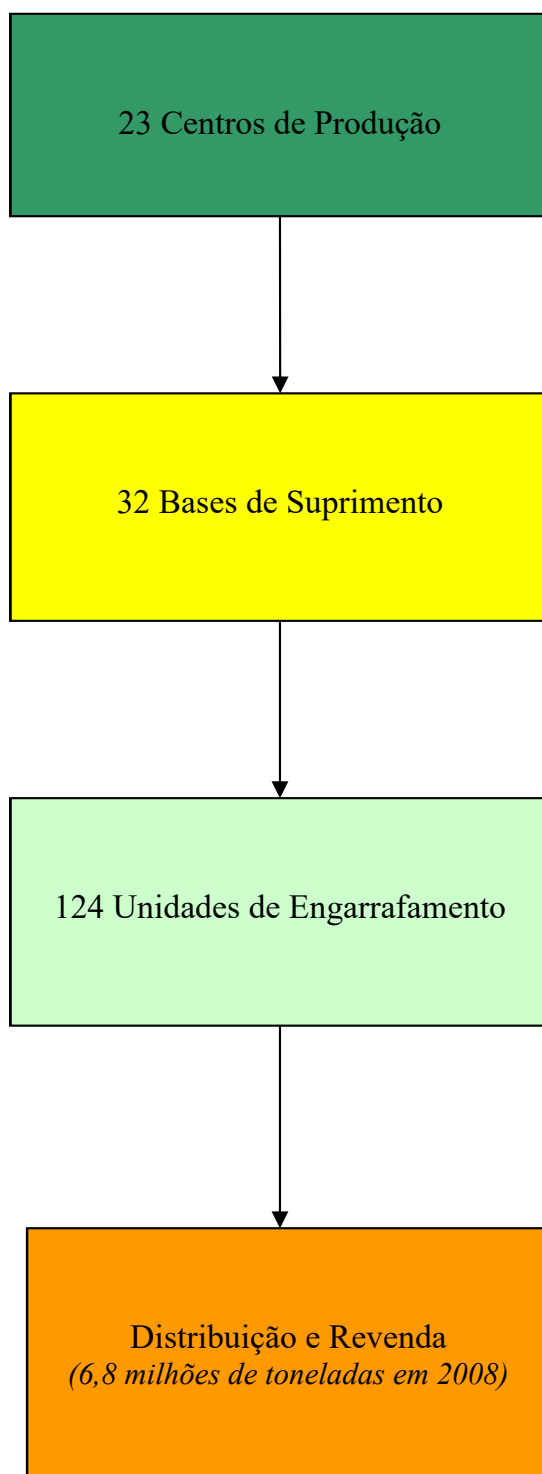


que estão distribuídos no território nacional da seguinte forma: dez na região sudeste, seis no nordeste, cinco no sul, e dois no estado do Amazonas. Na segunda etapa, o GLP é transferido a 32 bases de suprimento localizadas, quase sempre, em áreas próximas aos centros de produção. A figura 2 mostra a distribuição geográfica destas bases. Salvo raras exceções, como Belém, Brasília, Senador Canedo, Ribeirão Preto e Uberlândia, o transporte de GLP nesta etapa é feito através de gasodutos. No caso de Belém, a base de suprimento é atendida por via fluvial, a partir da refinaria de Urucu, situada no estado do Amazonas. As outras quatro bases são abastecidas por meio de carretas, a partir de refinarias da região sudeste.

Na terceira etapa, o GLP é encaminhado a 124 unidades de engarrafamento pertencentes às empresas distribuidoras, localizadas nas 52 cidades indicadas na figura 3. Cerca de 70% do volume movimentado nesta etapa é feito por gasodutos, e corresponde, grosso modo, ao mercado das regiões sul e sudeste. A parcela restante, além de ser feita por carretas, nem sempre é fornecida a partir da base de suprimento mais próxima. Por exemplo, o GLP engarrafado em Cuiabá e Gurupi vem de São Paulo. Outro aspecto importante registrado na figura 3 é o de que os estados do Acre, Amapá e Roraima não possuem engarrafadoras. Os botijões de gás consumidos nestes estados são engarrafados em Belém, Santarém, Manaus e Porto Velho. Não por acaso, nestes três estados, assim como em Mato Grosso e Tocantins, os preços finais de P-13 são os mais altos do país, como veremos na próxima seção.

Finalmente, na quarta etapa, as 17 empresas distribuidoras autorizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) a atuar neste ramo repassam os botijões de gás a uma rede de cerca de 60 mil revendedores que irão entregar o produto aos consumidores nos 5.560 municípios do país. Nesta etapa, o GLP é transportado através dos mais variados tipos de veículos, como caminhões, utilitários, embarcações fluviais, motocicletas, bicicletas e carroças. Tal como nas duas etapas anteriores, a logística de transporte é um determinante fundamental da estrutura de custos desta atividade.

**Figura 1**  
**Cadeia de Distribuição de GLP**



**Figura 2**  
**Bases de Suprimento**



**Figura 3**  
**Unidades de Engarrafamento**



### 3. O processo de formação de preços

A logística de transporte descrita na seção anterior exerce, portanto, uma influência decisiva na formação do preço final do botijão de gás e nas condições de concorrência que vigoram no setor de distribuição de GLP. Conforme mostra a tabela 1, há uma razoável dispersão dos preços de distribuição e revenda de P-13, tanto em âmbito nacional quanto no interior de cada estado. Os principais fatores responsáveis por esta dispersão são a distância entre a base de suprimento de GLP e a residência do consumidor, e os meios de transporte usados para percorrer tal distância nas diferentes etapas da cadeia produtiva.

Uma ilustração deste ponto é o desnível entre os preços praticados no estado do Amazonas e aqueles vigentes em estados vizinhos, como Acre, Mato Grosso e Roraima. Enquanto os preços nestes estados são os mais altos do país, pelos motivos já apontados aqui, no Amazonas, a modicidade de preços decorre, basicamente, de dois fatores: (a) carga fiscal reduzida; (b) configuração eficiente da cadeia produtiva. Ali operam apenas duas firmas, Amazongás e Fogás, cujas engarrafadoras recebem o GLP produzido na refinaria de Urucu (ver figura 2), e que atendem o consumidor através de redes exclusivas de revendedores. Além disso, a geografia da região obriga que estas empresas usem sistemas logísticos de baixo custo, que combinam transporte fluvial e postos locais de atendimento ao consumidor, seguindo rotinas atentas às questões ambientais.

Outra evidência do papel exercido pelos custos de transporte está registrada nos gráficos 1 e 2. O primeiro gráfico mostra a evolução do preço nacional médio do P-13, em termos reais, entre 2003 e 2009. Esta foi a primeira vez em que o mercado final de GLP operou sem intervenções diretas do governo, após três décadas nas quais o preço do botijão de gás havia sido controlado através de mecanismos variados, aplicados ao longo da cadeia produtiva. As razões da queda de preços observada nos últimos seis anos serão comentadas a seguir. Mas, é preciso notar antes que, nas duas vezes em que a trajetória declinante foi interrompida, em 2006 e em 2009, os custos de transporte haviam subido significativamente nos anos anteriores, como indica o gráfico 2, que descreve as mudanças nos custos de combustíveis e de manutenção de veículos de carga no território nacional.



**Tabela 1****Preços de Distribuição e Revenda de GLP em 2008**

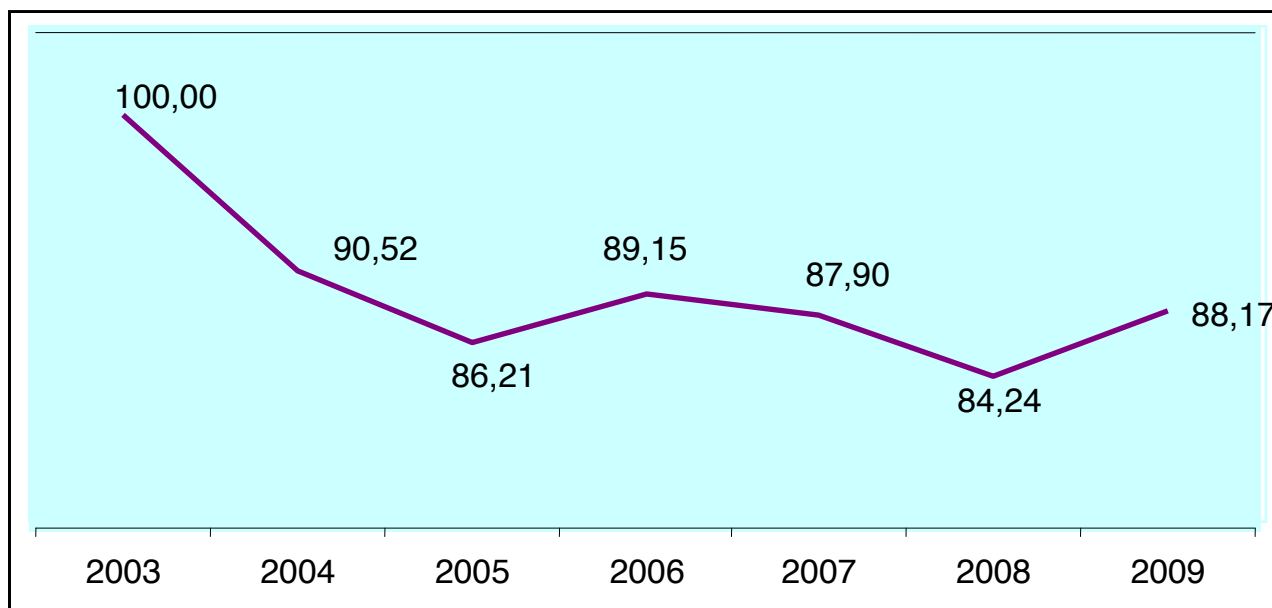
Estado	Preço de Revenda		Preço de Distribuição	
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
Acre	38,90	1,55	35,84	0,85
Alagoas	32,02	0,72	25,22	0,62
Amapá	37,02	3,28	31,66	1,85
Amazonas	28,27	1,84	24,59	0,49
Bahia	32,10	2,36	24,59	1,76
Ceará	36,65	1,81	28,83	1,82
Distrito Federal	35,85	2,40	26,17	2,32
Espírito Santo	33,83	1,42	25,30	2,69
Goiás	31,54	2,29	25,94	2,14
Maranhão	35,63	2,76	29,22	1,47
Mato Grosso	40,50	1,30	34,78	2,48
Mato Grosso do Sul	34,74	2,92	28,87	2,63
Minas Gerais	34,66	1,76	27,24	2,41
Paraná	32,45	2,23	26,19	2,24
Paraíba	33,49	1,39	27,29	1,75
Pará	32,90	2,61	26,22	2,09
Pernambuco	32,50	1,56	28,81	1,80
Piauí	35,73	1,52	28,09	3,23
Rio de Janeiro	31,53	2,12	25,26	2,49
Rio Grande do Norte	31,93	1,38	26,94	1,14
Rio Grande do Sul	35,02	2,65	28,08	2,69
Rondônia	35,31	2,61	31,78	1,19
Roraima	38,56	1,22	34,29	0,74
Santa Catarina	37,23	2,00	31,90	3,67
Sergipe	32,63	1,18	25,17	1,64
São Paulo	31,30	2,14	25,59	3,11
Tocantins	36,83	1,28	31,83	1,46

Fonte: ANP

**Gráfico 1**

**Preço Real do P-13: janeiro 2003 – setembro 2009**

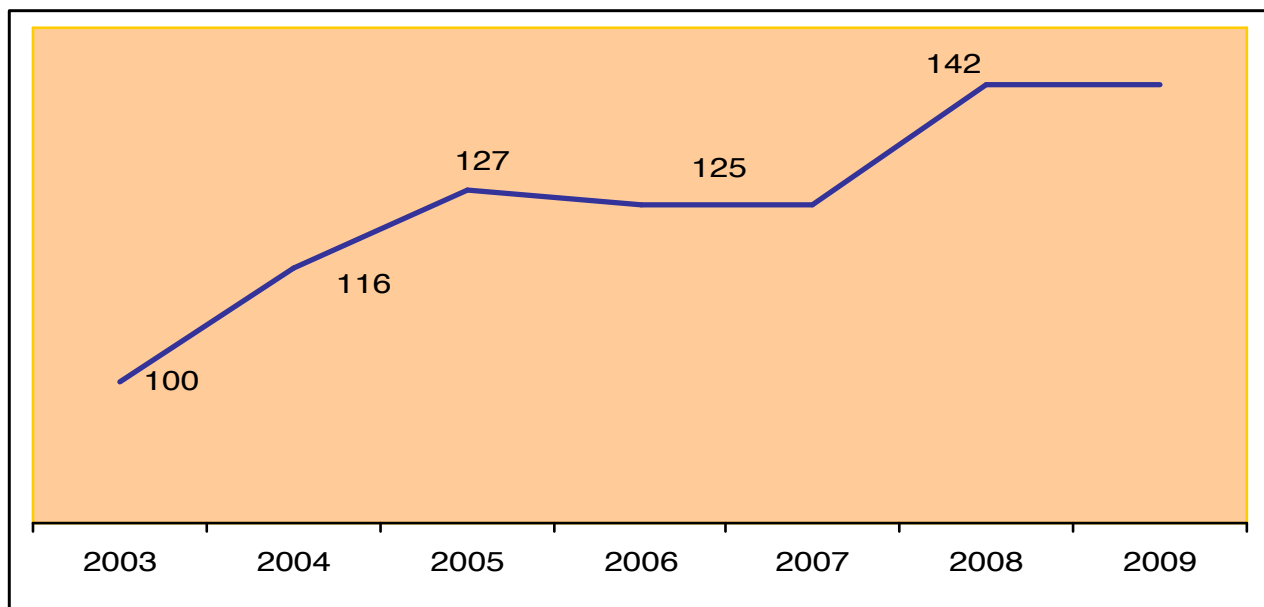
Deflator: IPCA



Fonte: ANP

**Gráfico 2**

**Índice Nacional dos Custos Variáveis de Transporte: outubro de 2003 – maio 2009**



Fonte: FIPE

A tabela 2 informa a composição do preço corrente do P-13 vigente desde 2003. Neste período, o valor cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi mantido em cerca de R\$11,50, independentemente da intensa volatilidade do preço do barril de petróleo no mercado internacional, que subiu de 30 para 140 dólares entre 2003 e 2008, e depois caiu para 40 dólares em 2009. Além disso, a carga tributária também permaneceu estável, em torno de R\$6,50 por botijão. A parcela relativa às atividades de distribuição subiu de R\$6,79 para R\$10,14, enquanto que a margem de revenda passou de R\$4,61 para R\$9,74.

**Tabela 2**  
**Estrutura do Preço do P-13: janeiro 2003 – setembro 2009**

Valores Correntes (R\$)

<u>Mês/Ano</u>	<u>Tributos</u>	<u>Distribuição</u>	<u>Revenda</u>	<u>Petrobras</u>	<u>Preço Final</u>
Jan/2003	6,53	6,79	4,61	11,42	29,35
Jul/2003	6,47	7,39	4,06	11,42	29,34
Jan/2004	6,45	7,00	4,17	11,42	29,04
Jul/2004	6,42	7,42	5,07	11,53	30,44
Jan/2005	6,47	6,61	5,29	11,53	29,90
Jul/2005	6,49	6,20	5,40	11,53	29,62
Jul/2006	6,52	8,72	5,92	11,32	32,52
Jan/2007	6,61	8,79	6,33	11,31	33,04
Jul/2007	6,63	9,02	6,06	11,33	33,04
Jan/2008	6,68	8,40	6,40	11,34	32,82
Jul/2008	6,70	8,49	6,72	11,33	33,24
Jan/2009	6,62	8,57	6,88	11,33	33,40
Set/2009	6,69	10,14	9,74	11,31	37,88

Fonte: ANP

Apesar da elevação nominal das margens de distribuição e revenda, os dados acima revelam a inexistência de poder de mercado nestes segmentos. Na revenda, as pressões competitivas são evidentes, posto que a oferta é pulverizada, tornando impraticável uma elevação coordenada de preços num mercado onde operam cerca de 60 mil empresas de pequeno porte. Mas, mesmo assim, o crescimento relativo das margens de revenda foi muito superior ao das margens de distribuição, onde a oferta é concentrada. A principal razão desta disparidade já foi apontada na seção 2, e reside na geografia econômica da cadeia produtiva

do GLP. Em virtude da distribuição regional das bases de suprimento e das unidades de engarrafamento descrita nas figuras 2 e 3, alterações nos custos de transporte tendem a afetar mais intensamente as atividades de revenda do que as de distribuição.

Portanto, a única explicação possível para o crescimento dos preços correntes do botijão de gás é a variação dos custos de distribuição e revenda.<sup>2</sup> Cabe notar ainda que os fatores que influem nos custos de transporte de GLP não são apenas aqueles computados no índice descrito no gráfico 2, mas incluem também mudanças de logística. Por exemplo, recentemente, as refinarias de Araucária, Paulínia e São José dos Campos reduziram a produção de GLP, porque passaram a usar butano e propano para outras finalidades. Assim, as bases de suprimento que dependiam daquelas refinarias passaram a adquirir o produto em localidades mais distantes.

#### **4. Conclusão**

A solução introduzida pelo governo em 2003 para promover a modicidade dos preços do gás de cozinha foi, sem dúvida, bem sucedida. Após quase sete anos de vigência do regime atual, o preço real pago pelo consumidor em setembro de 2009 era cerca de 12% inferior ao de janeiro de 2003 (ver gráfico 1). Ademais, nos dois momentos em que os preços se desviaram da tendência de longo prazo, a interrupção foi devida a fatos normais numa economia de mercado. Como vimos anteriormente, em ambas as ocasiões, o comportamento dos preços resultou de variáveis que escapam ao controle das firmas que atuam nos segmentos de distribuição e revenda de GLP. Na verdade, não fora a sensibilidade política do preço do gás de cozinha, tais eventos não teriam despertado a atenção do governo.

Entretanto, qualquer encarecimento deste produto, ainda que justificado, pode desgastar a popularidade dos governantes e, portanto, demanda a avaliação das normas vigentes. No caso do regime atual, as autoridades econômicas dispõem de três providências

---

<sup>2</sup> Em 2009, além dos custos de transporte, outros fatores podem ter contribuído para a subida de preços, como reajustes salariais e aumento do preço do aço, que eleva o custo de renovação dos estoques de botijões, conforme registrou o boletim Energia em Foco (CBIE, 2009).



para lidar com esta questão. A primeira é diminuir impostos, como fez o governo do estado do Amazonas no final do ano passado, isentando a aplicação do ICMS. Em virtude desta medida, os preços de GLP naquele estado caíram em 2009, ao contrário do que aconteceu com a média nacional, como informa o site da ANP ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)). A segunda providência é melhorar a infraestrutura de transportes do país, mas esta solução só produz resultados no longo prazo, e não resolve o problema político no futuro imediato. A terceira providência é mudar o sistema de subsídios, aprimorando, por exemplo, o programa *Vale Gás*, que foi adotado no governo Fernando Henrique Cardoso. Todavia, subsídios diretos ao consumidor final não têm, em geral, as duas principais vantagens do sistema em vigor desde 2003, que são a simplicidade e o baixo custo de administração, não obstante seu principal defeito, que é o de não atender ao critério da equidade, posto que beneficia todos os consumidores de P-13, independentemente de seus níveis de renda. Além destas três opções, restaria ao governo retornar às políticas de tabelamento de preços usadas no passado, cujos malefícios já foram demonstrados pela história.

### *Referências*

Centro Brasileiro de Infra Estrutura (2009), **Energia em Foco**, Nº 78, Rio de Janeiro, ([www.cbie.com.br](http://www.cbie.com.br)).

Tavares de Araujo, José (2007), “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.

2006

---

# A regulação do setor de GLP no Brasil

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

# A Regulação do Setor de GLP no Brasil<sup>1</sup>

José Tavares de Araujo Jr.

*“... a history of absence of entry in an industry and a high concentration index may be signs of virtue, not of vice.”* William Baumol (1982)

## 1. Introdução

Tal como ocorreu com outros serviços de utilidade pública, o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP) foi completamente redefinido nos últimos 15 anos. Mas, ao contrário de setores como telecomunicações, energia elétrica, portos e ferrovias, a reforma do setor de GLP não envolveu privatizações, mas apenas a substituição dos instrumentos de regulação. O processo de mudança foi particularmente longo, tendo sido iniciado em outubro de 1990, com a Portaria nº 843, do antigo Ministério da Infra-estrutura (MINFRA), e concluído somente em maio de 2005, quando foi editada a Resolução nº 15 da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Embora o resultado final do empreendimento tenha sido positivo, o período de transição entre os dois modelos de regulação gerou, em distintos momentos, conseqüências adversas, como queda de qualidade dos serviços, retração de consumo e incerteza jurídica para as empresas do setor.

Este trabalho aborda os principais aspectos dessa experiência. A seção 2 descreve os antecedentes, comentando as normas que vigoravam no setor de GLP nos anos 70 e 80, bem como as mudanças introduzidas pela Portaria MINFRA nº 843. A seção 3 examina o processo de liberação dos preços na década de 90, e discute os mecanismos usados pelo governo para manter os preços do GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda. A seção 4 aponta os efeitos díspares que foram produzidos na fase inicial da transição, quando algumas distribuidoras de pequeno porte entraram no setor. Embora a competição

---

<sup>1</sup> Este artigo foi preparado para o seminário *“Do Modelo Estatal ao Livre Mercado: Estudo do Caso GLP”*, organizado pelo **Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS**. Brasília, 3 de agosto de 2006.

tenha sido estimulada em alguns estados da Federação, em outros, a consequência principal foi a queda de qualidade dos serviços e a elevação do número de acidentes. A seção 5 analisa a estrutura do setor de distribuição, e indica as pressões competitivas ali vigentes, a despeito dos altos índices de concentração do mercado. A seção 6 indica os principais traços do marco regulatório atual, dedicando atenção especial à Portaria ANP nº . 297, de 18.11.03, que regulamentou a atividade de revenda de GLP, e à Resolução nº. 15/05, relativa ao setor de distribuição. Por fim, a seção 7 resume as conclusões do texto.

## 2. O Modelo Soviético

A tabela 1 mostra a evolução do consumo de GLP no Brasil durante os últimos 35 anos e fornece o pano de fundo para a análise das mudanças introduzidas no marco regulatório do setor a partir de 1990. Três aspectos desse período merecem destaque. O primeiro foi o excepcional crescimento dos níveis de consumo nas décadas de 70 e 80, cujo patamar quadruplicou naqueles 20 anos, tendo passado de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos anuais entre 1970 e 1990. O segundo aspecto foi a relativa independência entre os níveis de consumo de GLP e o ritmo de crescimento da economia nos anos 80 e 90. Enquanto que na década de 70 o desempenho das duas variáveis havia sido similar, nas duas décadas seguintes as taxas anuais médias de crescimento do consumo de GLP foram cerca de duas vezes superiores às da expansão do PIB naquele período.<sup>2</sup> O terceiro aspecto foi a retração das vendas daquele produto entre 2000 e 2004, fato inédito na história do setor até aquele momento.

Através da Resolução nº 13, de 24.12.76, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) consolidou as normas sobre abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional, que até então estavam dispersas em vários atos, e estabeleceu o marco regulatório que iria vigorar até 1990. De acordo com aquela Resolução, o CNP cumpria o papel de órgão central do chamado “*Sistema de Distribuição de GLP*”, com poderes para planejar, coordenar e controlar as atividades do setor. Tais atribuições compreendiam:

---

<sup>2</sup> Nas décadas de 70, 80 e 90, as taxas anuais médias de crescimento do PIB brasileiro foram, respectivamente, de 8,8%, 3,0% e 1,8%.



**Tabela 1**  
**Consumo de GLP no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>10<sup>6</sup> m<sup>3</sup></b>	<b>Taxa de Crescimento</b>	<b>Ano</b>	<b>10<sup>6</sup> m<sup>3</sup></b>	<b>Taxa de Crescimento</b>
1970	2,2	–	1990	9,2	4,6
1971	2,4	7,9	1991	9,2	–0,7
1972	2,7	10,6	1992	9,7	5,6
1973	2,9	10,9	1993	9,7	0,6
1974	3,1	6,6	1994	9,9	2,0
1975	3,3	4,6	1995	10,5	5,9
1976	3,6	9,6	1996	11,1	5,5
1977	3,8	5,3	1997	11,5	4,0
1978	4,2	10,8	1998	12,0	3,6
1979	4,6	10,4	1999	12,5	4,4
<b>1970/79</b>	–	<b>8,5</b>	<b>1990/99</b>	–	<b>3,6</b>
1980	5,0	6,8	2000	12,8	2,7
1981	5,3	6,0	2001	12,7	–1,1
1982	5,9	12,1	2002	12,1	–4,4
1983	6,2	4,7	2003	11,5	–5,6
1984	6,1	–1,0	2004	11,8	2,7
1985	6,6	8,6	<b>2000/04</b>	–	<b>–1,2</b>
1986	7,2	8,5	Fonte: Ministério de Minas e Energia, Balanço Energético Nacional.		
1987	7,9	9,6			
1988	8,4	6,5			
1989	8,8	5,2			
<b>1980/89</b>	–	<b>6,7</b>			

- (a) Projetar, a partir dos níveis esperados de consumo doméstico, as metas anuais de produção e importação de GLP a serem realizadas pela Petrobras.
- (b) Fixar os preços e as margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva.
- (c) Definir o número desejável de empresas distribuidoras em operação no país, bem como sua localização, volumes processados e rotinas contábeis.
- (d) Aprovar antecipadamente os planos anuais de operação das distribuidoras.
- (e) Fiscalizar, em bases trimestrais, o comportamento dos custos, as quantidades de GLP recebidas das refinarias da Petrobras, as transferências efetuadas aos revendedores, as perdas no processo e os estoques disponíveis nas distribuidoras.
- (f) Expedir normas técnicas sobre as condições de fabricação e os requisitos de segurança para os equipamentos de armazenagem, manuseio e transporte de GLP.
- (g) Estabelecer as condições de entrega do produto ao consumidor final, que incluíam a periodicidade da entrega regular (superior, no mínimo, a 22 dias); o tipo e a quantidade de recipientes desejados pelo consumidor (limitada a duas unidades por domicílio); os prazos para a entrega eventual (máximo de 24 horas após a solicitação do consumidor, “desde que o domicílio seja acessível por viatura automotiva”); a *forma* (sic) do pedido eventual, que poderia ser feito por escrito, por telefone ou pessoalmente, e deveria constar o nome e endereço do consumidor; e as razões da eventual interrupção da entrega domiciliar.

Assim, o marco regulatório vigente nas décadas de 70 e 80 usava métodos de intervenção na economia – para controlar preços, volumes de transações, condições de entrada no mercado, distribuição espacial da produção, e até a conduta do consumidor final – cujo rigor e minúcia só eram comparáveis aos da antiga União Soviética. Apesar dos

elevados custos burocráticos que aquele conjunto de normas implicava, os dados da tabela 1 atestam que a Resolução nº 13 do CNP cumpriu seu principal objetivo de longo prazo, que era difundir o consumo do gás de cozinha entre as camadas sociais de baixa renda. Do ponto de vista dos interesses das empresas distribuidoras, aquele modelo de regulação eliminava a liberdade de iniciativa e impunha níveis de remuneração medíocres e eventualmente negativos; mas oferecia pelo menos duas vantagens atraentes: as barreiras à entrada de novos competidores e a exploração de um mercado em crescimento acelerado.

Aquele estilo soviético de regulação não era, evidentemente, a solução mais adequada para o setor, mas refletia a mentalidade da época e a natureza dos instrumentos de intervenção do Estado então disponíveis no país. De fato, a distribuição e revenda de GLP são serviços de utilidade pública cuja regulação é necessária devido à combinação de quatro fatores: (a) o GLP é uma *commodity* cujos preços no mercado internacional são altamente voláteis; (b) os níveis de preços domésticos afetam significativamente a qualidade de vida dos consumidores de baixa renda; (c) as estruturas de custos do sistema de distribuição implicam graus elevados de concentração neste setor; (d) a manipulação do produto envolve riscos de segurança para o usuário. Entretanto, se as preocupações com os custos sociais da regulação tivessem disciplinado as ações do CNP, teria sido possível buscar um conjunto alternativo de normas que visasse preservar a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de GLP.

O modelo soviético começou a ser desmontado em 1990, com a extinção do CNP, cujas funções foram parcialmente transferidas ao Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), e a edição da Portaria MINFRA nº 843, de 31.10.90, que flexibilizou a maioria das regras da Resolução nº 13 e aboliu outras. Foram mantidos, entretanto, o controle de preços e as restrições quantitativas no suprimento de GLP por parte da Petrobras, embora sob novo formato. A partir de então, a Petrobras continuou a definir as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora passou a ter acesso a uma quota, alocada de acordo com três parâmetros: o volume de vendas da empresa no período anterior, sua capacidade de armazenamento e a quantidade de botijões de sua propriedade. Este sistema durou até 2005, quando foi eliminado através da Resolução nº 15 da ANP.

A Portaria MINFRA nº 843 promoveu diversas mudanças importantes. Os requisitos para o estabelecimento de novas distribuidoras foram simplificados. As regras de localização foram abolidas, e as empresas passaram a ter liberdade para operar em qualquer região do país. Desapareceram também as normas sobre condições de entrega de GLP ao consumidor final, e cada distribuidora tornou-se responsável pelos critérios usados no seu sistema de entrega a domicílio.

Todavia, outros avanços mais ousados – na direção de um marco regulatório apto a conciliar eficiência econômica, livre iniciativa, e interesse público – dependeriam de quatro condições que só surgiram no Brasil alguns anos mais tarde: estabilidade macroeconômica, liberdade para importar GLP, uma agência reguladora capaz de fixar as regras do jogo e fiscalizá-las, e uma autoridade antitruste independente. A primeira condição começou a ser alcançada em 1994, após o lançamento do Plano Real. A segunda e a terceira foram introduzidas em 1997 através da lei 9478, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP. E a quarta condição foi estabelecida pela lei 8884/94, que conferiu ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) poderes efetivos para combater condutas anticompetitivas no país. Ademais, como era inevitável, estas condições amadureceram gradualmente, tornando o processo de reforma do marco regulatório do setor de GLP particularmente longo, com várias consequências adversas, conforme mostram as próximas seções deste trabalho.

### **3. A Política de Preços**

Independentemente do estado do marco regulatório, a manutenção dos preços de GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda tem sido uma preocupação constante do governo brasileiro durante todo o período analisado neste trabalho. Nos últimos 15 anos, inúmeros instrumentos foram usados para alcançar este objetivo, como o controle dos preços ao longo da cadeia produtiva, subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis e a diferenciação dos preços de GLP segundo classes de consumidores. Contudo, duas soluções de comprovada eficácia não foram consideradas até o presente. A primeira seria estabelecer



um fundo de estabilização dos preços domésticos dos derivados de petróleo, ao estilo daquele aplicado no Chile desde 1991.<sup>3</sup> O fundo seria operado através de um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados, cuja alíquota *advalorem* seria positiva quando os preços internacionais estivessem abaixo de um determinado nível de referência fixado pelo governo, e se tornaria negativa sempre que aquele nível de referência fosse ultrapassado. A segunda solução seria reduzir a carga fiscal e, ao mesmo tempo, simplificar o complexo sistema de impostos e taxas que incidem sobre o consumo de GLP.

Atualmente, a carga fiscal sobre o botijão de gás de 13kg (P-13) é de cerca de 22%. Esta parcela inclui cinco tipos de tributos: ICMS, PIS/PASEP, COFINS, CPMF e CIDE.<sup>4</sup> Dada a variedade de alíquotas – que, no caso do ICMS, são distintas em cada estado – fatos geradores e rotinas de arrecadação, este sistema tributário implica, para as empresas distribuidoras, um custo administrativo similar aos dos controles de preços e quantidades que vigoravam à época da Resolução nº 13 do CNP. De fato, os gastos com funcionários, bases de dados, computadores e rotinas contábeis necessários ao cumprimento destas obrigações fiscais costumam gerar constrangimentos aos dirigentes de subsidiárias brasileiras de grupos multinacionais, devido à dificuldade de explicar aos acionistas no resto do mundo o tamanho aparentemente excessivo do departamento de contabilidade no Brasil.

Conforme mostra o Quadro I, os preços domésticos de GLP foram liberados gradualmente entre agosto de 1996 e novembro de 2002, através de um processo que combinava a suspensão de controles diretos com a instituição de subsídios explícitos ou implícitos ao consumo final do gás de cozinha. Em 1996, as margens de distribuição e revenda foram liberadas, e continuaram controlados apenas os preços na refinaria e ao consumidor final. Em março de 1998, os controles sobre estes dois preços foram liberados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Logo em seguida, em julho daquele ano, o

---

<sup>3</sup> Para uma análise da experiência chilena, ver Marquez (2000).

<sup>4</sup> Estas siglas significam: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE).

## Quadro I

### Etapas do Processo de Liberação dos Preços de GLP

Data	Evento
01.08.1996	<i>Portaria MF/MME N° 195</i> : Liberação das margens de distribuição e revenda.
06.08.1997	<i>Lei N° 9.478</i> : Flexibilização do monopólio da Petrobras, criação do CNPE e da ANP, extinção do DNC.
14.01.1998	<i>Decreto N° 2.455</i> : Implantação da ANP.
16.03.1998	<i>Portaria MF/MME N° 54</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.
27.07.1998	<i>Portaria Interministerial N° 3</i> : Estabelecimento do sistema de subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis através da Parcela de Preço Específica (PPE).
30.11.1998	<i>Portaria MF/MME N° 332</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos demais estados das regiões sul e sudeste.
03.05.2001	<i>Portaria MF/MME N° 125</i> : Liberação dos preços ao consumidor no resto do país.
11.12.2001	<i>Lei N° 10.336</i> : Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e extinção da PPE.
28.12.2001	<i>Medida Provisória N° 18</i> : Criação do Auxílio Gás, no valor de R\$ 7,50 por mes, às famílias com renda mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (ratificado pela Lei N° 10.453, de 13.05.02).
06.08.2002	<i>Despacho ANP N° 524</i> : Instituição de preços diferenciados a serem cobrados pelas refinarias da Petrobras segundo a embalagem final do GLP.
04.11.2002	<i>Despacho ANP N° 861</i> : Extinção formal do sistema de preços diferenciados, que, entretanto, continuou a ser praticado pela Petrobras.

**Tabela 2****Estrutura do preço de GLP: 2003–2005**

(Valores Correntes)

<u>Mês/Ano</u>	<u>Tributos</u>	<u>Distribuição</u>	<u>Revenda</u>	<u>Petrobras</u>	<u>Preço Final</u>
Jan/2003	6,53	6,79	4,61	11,42	29,35
Fev/2003	6,48	6,92	4,11	11,42	28,93
Mar/2003	6,47	6,78	4,21	11,42	28,88
Abr/2003	6,42	7,44	4,37	11,42	29,65
Mai/2003	6,45	7,50	4,28	11,42	29,65
Jun/2003	6,47	7,45	4,19	11,42	29,53
Jul/2003	6,47	7,39	4,06	11,42	29,34
Ago/2003	6,46	7,23	4,04	11,42	29,15
Set/2003	6,46	7,27	4,08	11,42	29,23
Out/2003	6,46	7,01	4,15	11,42	29,04
Nov/2003	6,47	6,88	4,10	11,42	28,87
Dez/2003	6,46	6,77	4,15	11,42	28,80
Jan/2004	6,45	7,00	4,17	11,42	29,04
Fev/2004	6,47	7,05	4,27	11,42	29,21
Mar/2004	6,47	7,19	4,36	11,42	29,44
Abr/2004	6,48	7,68	4,60	11,42	30,18
Mai/2004	6,38	7,49	5,04	11,53	30,44
Jun/2004	6,40	7,49	5,01	11,53	30,43
Jul/2004	6,42	7,42	5,07	11,53	30,44
Ago/2004	6,43	7,32	5,06	11,53	30,34
Set/2004	6,43	7,21	5,05	11,53	30,22
Out/2004	6,41	7,18	5,05	11,53	30,17
Nov/2004	6,41	7,10	4,85	11,53	29,88
Dez/2004	6,47	6,72	5,25	11,53	29,97
Jan/2005	6,47	6,61	5,29	11,53	29,90
Fev/2005	6,47	6,43	5,33	11,53	29,76
Mar/2005	6,47	6,43	5,38	11,53	29,81
Abr/2005	6,48	6,30	5,42	11,53	29,73
Mai/2005	6,48	6,21	5,41	11,53	29,63
Jun/2005	6,49	6,28	5,36	11,53	29,66
Jul/2005	6,49	6,20	5,40	11,53	29,62

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

governo criou um mecanismo chamado de Parcela de Preço Específica (PPE), que implicava um subsídio cruzado entre os preços de gasolina e de GLP. No resto do país, a liberalização ocorreu em duas etapas: primeiro nas regiões sul e sudeste, em novembro de 1998, e depois nas demais regiões, em maio de 2001.

A PPE durou pouco, tendo sido abolida em dezembro de 2001, ao ser criada a CIDE, que recai sobre a importação e comercialização de combustíveis.<sup>5</sup> Embora os recursos desta nova fonte pudessem, em princípio, ser aplicados em subsídios ao consumo de GLP, tal opção não foi adotada até o presente. Esta nova orientação do governo provocou consequências dramáticas. Com o fim do subsídio, os preços de GLP na refinaria se ajustaram rapidamente aos níveis internacionais, provocando uma elevação de cerca de 40% no preço do gás de cozinha no primeiro semestre de 2002, e – pela primeira vez na história do setor – uma retração de 4,4% nas quantidades consumidas naquele ano.

Diante deste quadro, a ANP tomou uma decisão tecnicamente correta,<sup>6</sup> mas que causou grande polêmica, ao determinar, em 06.08.02, um regime de preços diferenciados para as vendas de GLP pela Petrobras, impondo uma redução de 12,4% no preço do produto destinado aos vasilhames de 13kg.<sup>7</sup> A decisão foi revogada formalmente em novembro, mas a Petrobras continuou a adotar aquela prática desde então, dado que não havia qualquer

---

<sup>5</sup> Para compensar parcialmente a eliminação da PPE, o governo instituiu um auxílio direto de R\$ 7,50 às famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. No entanto, esta medida só começou a ser implantada efetivamente no segundo semestre de 2002, após a aprovação da Lei Nº 10.453, de 13.05.02, e não foi suficiente para reverter a queda do consumo em 2002 e 2003. Além disso, o Auxílio Gás foi incorporado ao programa Bolsa Família em 2003, e, daí em diante, deixou de afetar diretamente o consumo de GLP.

<sup>6</sup> Desde o artigo clássico de Frank Ramsey (1927), um ponto estabelecido na literatura econômica é o de que, quando um monopolista vende um produto homogêneo a dois grupos de consumidores com necessidades distintas, a prática de preços discriminados maximiza o bem estar da sociedade, dado que, em cada segmento do mercado, a margem de lucro sobre o custo marginal será inversamente proporcional à elasticidade da demanda exercida por aquele grupo de consumidores. Este é, precisamente, o caso do GLP, onde a elasticidade da demanda pelo vasilhame P-13 é bem superior à de outras embalagens.

<sup>7</sup> De fato, o art. 73 da lei 9.478/97 determina que subsídios incidentes sobre os preços de derivados de petróleo sejam instituídos através de projetos de lei encaminhados ao Congresso pelo CNPE. Assim, os fundamentos jurídicos da medida da ANP eram vulneráveis, como apontaram Moura Rocha e Prates Tavares (2003). Entretanto, a decisão da Petrobras de manter o regime de preços diferenciados é perfeitamente legítima, já que a mesma lei também assegura que aquela empresa exercerá suas atividades “em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado” (art. 61, § 1º), e, portanto, adotará a estratégia de preços que for mais conveniente aos seus interesses.



impedimento legal neste sentido. Os resultados desta escolha da empresa estão indicados na tabela 2. Entre janeiro de 2003 e julho de 2005, a média nacional dos preços do P-13 ao consumidor final permaneceu estável, em torno de R\$ 30,00, registrando, de fato, um declínio real de cerca de 20%, quando deflacionada pelo IPCA. Os dois principais fatores explicativos deste comportamento foram a conduta da Petrobras, que manteve inalterado o valor do P-13 vendido aos distribuidores, e a carga tributária, que também continuou estável, em torno de R\$ 6,50 por botijão. Estas duas componentes são responsáveis por 60% do preço final do GLP. As únicas mudanças ocorridas no período foram as oscilações das margens de distribuição e revenda. As primeiras registraram uma ligeira tendência ao crescimento numa fase inicial, até abril de 2004, e depois declinaram, enquanto que as margens de revenda seguiram o caminho inverso, tendo crescido de forma instável a partir de agosto de 2003.

Uma consequência colateral desta conduta da Petrobras foi a de transformar em formalidade jurídica a abertura comercial instaurada em 1998, já que, nas condições atuais, nenhuma empresa privada seria capaz de importar GLP a preços competitivos no mercado brasileiro. Se o governo criasse um imposto de importação compensatório para estabilizar os preços domésticos, os parâmetros da política de suprimento da Petrobras seriam alterados, e provavelmente a discriminação de preços deixaria de interessar à empresa. Resta saber, no entanto, se a relação benefício/custo desta alternativa superaria à da situação vigente. Este cálculo não foi feito ainda.

#### **4. O Problema da Qualidade**

A reforma parcial do marco regulatório efetuada pela Portaria MINFRA nº 843 produziu efeitos díspares na primeira metade dos anos 90, ao permitir a entrada de firmas pequenas no setor de distribuição de GLP. Do lado positivo, o evento mais notável foi o surgimento da Amazongás em 1992, que entrou no mercado com um objetivo claramente definido: disputar a liderança da Fogás nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Fundada em 1956, a Fogás havia introduzido o consumo de GLP naquela região, e nas décadas seguintes mantivera uma estratégia de expansão baseada em quatro elementos principais: (a) operações concentradas exclusivamente na região amazônica; (b) logística de

baixo custo e atenta às questões ambientais, combinando transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor; (c) atualização tecnológica dos serviços prestados pela empresa; (d) investimentos na formação de uma rede de revendedores exclusivos.

A Amazongás adotou uma estratégia idêntica à da Fogás, e foi bem sucedida. Dez anos mais tarde, embora a Fogás tenha mantido sua liderança, ocupando cerca de 70% do mercado regional, a Amazongás estava estabelecida naqueles quatro estados, com parcelas que variavam entre 15 e 35%. Um indicador da eficiência destas duas empresas é a ausência naqueles estados das grandes distribuidoras de GLP que atuam no resto do país. Na década de 90, com a suspensão das restrições de localização, essas empresas diversificaram suas áreas de operação, e passaram a competir entre si em vários estados. Mas, até hoje, nenhuma delas resolveu disputar o nicho de mercado controlado por Fogás e Amazongás.

Entretanto, em outras regiões do país, devido à fragilidade das normas instauradas pela Portaria MINFRA nº 843, e a falta de um órgão técnico capaz de fiscalizar os requisitos de segurança, surgiram distribuidoras com condutas opostas à da Amazongás. Ao invés de tentar explorar nichos de mercado de forma eficiente, essas firmas procuraram reduzir seus custos operacionais através de expedientes temerários, que incluíam sonegação de impostos, desobediência das normas de segurança para o manuseio do produto, uso de botijões de outras empresas e montagem de redes informais de revenda. O resultado foi a rápida elevação do número de acidentes e a deterioração dos padrões de qualidade do setor.

Para enfrentar este problema, duas iniciativas foram implantadas em 1996: o código de auto-regulação do setor, que ratificava a proibição de usar botijões de outras empresas e fortalecia os vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda; e o programa nacional de requalificação e destroca de botijões, que visava assegurar a qualidade e melhorar a logística de devolução destes recipientes aos seus respectivos proprietários. Estas iniciativas envolveram a participação do Sindigás e os ministérios de Minas e Energia, Fazenda, Justiça e Indústria e Comércio, e trouxeram benefícios importantes para os consumidores. Entretanto, as deficiências de fiscalização das normas de segurança não foram superadas completamente até a presente data.

## 5. As Pressões Competitivas

A tabela 3 mostra a estrutura do mercado brasileiro de GLP em 2005, onde as cinco maiores empresas controlam 95% das vendas. Com exceção da Petrobras e SHV, que entraram recentemente via fusões e aquisições, as três outras distribuidoras atuam no país há mais de 50 anos. Embora a estrutura deste mercado tenha permanecido estável desde a década de 80, o grau de concentração elevou-se moderadamente nos últimos anos, em virtude da entrada e saída de firmas. A Shell Gás, por exemplo, que havia entrado em 1997 e detinha 4,3% do mercado, foi vendida à Ultragaz em 2003. Após haver adquirido 50% das ações da Minasgás e 49% da Supergasbrás em 1995, a SHV completou a incorporação das duas firmas em 1998 e 2004, respectivamente, passando a ocupar a segunda posição no mercado. Já a saída da Agip, que estava no Brasil desde 1953, não afetou a estrutura do setor, porque seu patrimônio foi transferido a uma firma entrante, a Petrobras.

**Tabela 3**  
**Estrutura do Mercado Brasileiro de GLP em 2005**

<b>Empresa</b>	<b>Parcela de Mercado</b>
Ultragaz	24,0
SHV Gas Brasil	23,3
Petrobras	21,8
Nacional Gás Butano	18,3
Copagaz	7,5
Outras (10)	5,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Embora as cinco maiores empresas operem nacionalmente, o processo de competição ocorre, de fato, em âmbito estadual. Copagaz, por exemplo, com 7,5% do mercado nacional, é a principal distribuidora nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de ter uma presença expressiva em Goiás e São Paulo. Fogás e Amazongás que, como vimos na

seção anterior, formam um duopólio em quatro estados da região amazônica, representam apenas 2,2% do mercado nacional. Assim, no plano estadual, o grau de concentração do setor é ainda mais elevado, como indica a tabela 4, que descreve os índices durante o período 2000–2004, utilizando três medidas diferentes: a parcela de mercado das quatro maiores firmas (C4), o índice de Herfindahl–Hirschman (HHI) e o seu inverso (CE), que revela o número de competidores efetivos no mercado.<sup>8</sup>

A despeito desses elevados índices de concentração, o poder das distribuidoras para fixar os preços do GLP é virtualmente nulo, devido às pressões competitivas que vigoram naquele mercado. Um indicador de tais pressões já foi registrado na tabela 2, que mostrou a queda dos preços reais do P-13 entre janeiro de 2003 e julho de 2005, conforme vimos na seção 3. Aquele período é particularmente revelador porque foi a primeira vez, nos últimos 40 anos, em que as empresas do setor puderam definir livremente seus preços. Um segundo indicador está na tabela 5, que lista os preços de referência aplicados pelos governos estaduais em outubro de 2005 ao recolher o ICMS das distribuidoras, com base nos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). No país inteiro, os valores praticados pelas distribuidoras foram bem inferiores aos preços de referência. De fato, estas defasagens asseguraram o cumprimento dos objetivos do CONFAZ, já que, embora o ICMS seja cobrado dos distribuidores, suas alíquotas estão referidas aos preços que, em princípio, serão pagos pelo consumidor final. Conforme mostra a última coluna à direita da tabela, apenas em cinco estados o preço final do P-13 foi ligeiramente superior ao preço de referência. Dado que o recolhimento do ICMS é feito no instante em que a empresa recebe o suprimento da Petrobras, se a distribuidora tivesse algum poder de mercado, ela teria repassado, pelo menos parcialmente, aquele custo ao revendedor, e, por conseguinte, os preços de referência e de distribuição resultariam similares. Tal fato não ocorre em nenhum estado da Federação.

---

<sup>8</sup> O HHI mede a soma dos quadrados das parcelas de mercado das firmas do setor, dividida por 10.000. Seus valores variam, portanto, entre 0 (concorrência perfeita) e 1 (monopólio). Embora seja um indicador mais preciso do grau de concentração do que o índice C4, os valores intermediários do HHI são pouco intuitivos, posto que acima de 0,18 o índice já é considerado alto. Assim, é mais fácil interpretar o HHI através do seu inverso, o índice CE. Por exemplo, quando o HHI é 0,18, isto significa que existem apenas 5 competidores efetivos no mercado.



Tabela 4

## Índices de Concentração na Distribuição de GLP: 2000–2004

Índice Estado	C4			HHI			CE		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
AC	100	100	100	0,56	0,63	0,65	1,78	1,60	1,53
AL	94	93	93	0,28	0,29	0,30	3,61	3,49	3,33
AP	100	100	100	0,52	0,53	0,64	1,92	1,88	1,57
AM	100	100	100	0,58	0,54	0,60	1,72	1,84	1,66
BA	94	92	99	0,30	0,26	0,30	3,31	3,85	3,33
CE	100	100	99	0,54	0,38	0,37	1,84	2,60	2,71
DF	79	92	94	0,19	0,37	0,27	5,19	2,70	3,77
ES	83	92	92	0,20	0,29	0,24	5,00	3,49	4,16
GO	68	86	78	0,15	0,23	0,20	6,67	4,33	5,02
MA	100	100	96	0,41	0,47	0,32	2,44	2,11	3,10
MT	90	95	92	0,24	0,24	0,26	4,19	4,12	3,89
MS	87	92	89	0,29	0,29	0,26	3,48	3,46	3,85
MG	76	86	78	0,17	0,24	0,18	5,79	4,21	5,54
PA	100	100	99	0,46	0,41	0,39	2,18	2,44	2,58
PB	93	95	96	0,39	0,42	0,35	2,56	2,36	2,82
PR	80	87	78	0,19	0,22	0,18	5,27	4,62	5,59
PE	90	92	92	0,26	0,26	0,25	3,83	3,83	3,93
PI	100	100	100	0,41	0,37	0,36	2,45	2,74	2,78
RJ	88	90	87	0,24	0,33	0,21	4,09	3,01	4,67
RN	99	98	98	0,45	0,37	0,34	2,24	2,67	2,97
RS	87	89	83	0,26	0,28	0,24	3,86	3,62	4,13
RO	100	100	100	0,56	0,56	0,50	1,79	1,77	2,01
RR	100	100	100	0,71	0,75	0,79	1,41	1,34	1,26
SC	85	89	80	0,29	0,23	0,20	3,50	4,40	4,91
SP	70	76	81	0,18	0,18	0,23	5,42	5,51	4,28
SE	97	93	97	0,36	0,29	0,34	2,75	3,50	2,97
TO	89	95	89	0,28	0,30	0,28	3,54	3,28	3,60
<b>Média</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>92</b>	<b>0,35</b>	<b>0,36</b>	<b>0,34</b>	<b>2,85</b>	<b>2,77</b>	<b>2,92</b>

Fonte: ANP

**Tabela 5****Preços de Referência de GLP para fins de Tributação do ICMS**

Outubro de 2005

<b>Estado</b>	<b>Preço de Referência (1)</b>	<b>Preço de Distribuição (2)</b>	<b>Preço Final (3)</b>	<b>Diferença (2) - (1)</b>	<b>Diferença (3) - (1)</b>
AL	30,34	24,37	30,29	- 5,97	- 0,05
AP	34,16	28,52	33,83	- 5,64	- 0,33
BA	31,27	23,48	28,58	- 7,79	- 2,69
DF	33,88	28,33	33,91	- 5,55	0,03
CE	31,59	27,39	30,73	- 4,20	- 0,86
ES	29,09	23,51	29,23	- 5,58	0,14
GO	31,00	24,55	29,29	- 6,45	- 1,71
MA	32,26	27,01	31,34	- 5,25	- 0,92
MT	38,47	33,16	38,67	- 5,31	0,20
MS	34,90	28,46	33,37	- 6,44	- 1,53
MG	29,50	24,25	30,45	- 5,25	0,95
PA	30,22	24,17	28,69	- 6,05	- 1,53
PB	33,07	27,20	33,27	- 5,87	0,20
PR	30,71	24,31	29,47	- 6,40	- 1,24
PE	31,31	24,50	28,97	- 6,81	- 2,34
PI	35,21	29,87	34,81	- 5,34	- 0,40
RJ	29,23	23,68	29,06	- 5,55	- 0,17
RN	30,04	25,68	29,81	- 4,36	- 0,23
RS	32,37	26,44	31,61	- 5,93	- 0,76
SP	28,50	24,11	27,94	- 4,39	- 0,56
SE	31,64	24,10	31,28	- 7,54	- 0,36
TO	33,05	28,63	33,83	- 4,42	0,78

Fontes: ANP e Conselho Nacional de Política Fazendária

**Tabela 6**

**Margens de Lucro das Distribuidoras de GLP (\*)**

<b>Empresa</b> <b>Ano</b>	<b>Minasgás</b>	<b>Supergasbrás</b>	<b>Ultragaz</b>
1976	1,1	1,6	2,2
1977	0,6	0,8	2,1
1978	1,5	0,3	1,7
1979	0,5	-0,2	1,6
1983	2,1	-3,9	1,9
1984	1,6	-3,9	0,9
1985	1,6	-0,3	0,8
1986	-0,1	-1,2	-0,3
1987	0,2	2,7	-0,4
2000	-0,9	3,9	1,9
2001	0,8	2,6	-0,3
2002	2,6	2,6	1,2
2003	-1,2	0,7	0,5
2004	0,1	0,0	1,0

Fontes: *Quem é Quem na Economia Brasileira* (1976 a 1987), Revista Visão.  
*Valor 1000* (2000 a 2004), Jornal Valor Econômico.

(\*) Lucro Líquido/Receita Operacional Líquida

Um terceiro indicador são as margens de lucro das distribuidoras, que têm sido reduzidas há várias décadas, a despeito da conjuntura econômica e das normas vigentes em cada época. A tabela 6 mostra o desempenho de três empresas – Minasgás, Supergasbrás e Ultragaz<sup>9</sup> – em três fases distintas. Na década de 1970, a economia crescia aceleradamente, a inflação era alta, mas sob relativo controle, e o CNP ditava as normas de funcionamento do setor. Nos anos oitenta, a economia estava em crise, sob o impacto de sucessivos programas de estabilização mal sucedidos, enquanto o marco regulatório da década anterior permanecia inalterado. No período 2000–2004, a economia cresceu pouco, as ameaças de hiperinflação foram superadas, e as condições de concorrência no setor de GLP foram liberalizadas. Em suma, os três momentos foram díspares sob vários aspectos, a não ser quanto às margens de lucro das distribuidoras, que se mantiveram reduzidas, e eventualmente negativas.

## 6. O Estado Atual do Marco Regulatório

Após a edição da Portaria no. 297/03 e da Resolução no. 15/05, as normas da ANP sobre distribuição e revenda de GLP passaram a cuidar exclusivamente de dois temas, a segurança dos recipientes transportáveis de GLP e o combate à informalidade no setor de revenda. Através daquelas medidas foram removidas três falhas ainda existentes na regulamentação do setor: o montante de capital social mínimo para os distribuidores, o sistema de quotas alocadas pela Petrobras e os vínculos compulsórios entre revendedores e distribuidores. Assim, além da liberdade de preços e da ausência de restrições à entrada, o atual marco regulatório também assegura autonomia aos demais aspectos das estratégias empresariais, como os critérios de localização, planos de integração vertical, e rotinas de comercialização.

A exigência de capital social mínimo de R\$ 10 milhões para os distribuidores de GLP envasado e a granel, e de R\$ 5 milhões para aqueles limitados à distribuição a granel, foi introduzida pela Portaria ANP no. 203/99, ao reformular as normas do setor que haviam sido estabelecidas pela Portaria MINFRA no. 843/90. Cabe notar que, neste aspecto, aquela

---

<sup>9</sup> O critério de escolha destas empresas foi o de disponibilidade de dados para os três períodos, nas duas fontes consultadas, além de não terem mudado a razão social.



portaria da ANP implicou um retrocesso no marco regulatório então vigente, que não estipulava o tamanho mínimo para as empresas entrantes.<sup>10</sup> Além disso, a restrição era, de fato, inócua, já que o patrimônio líquido das empresas estabelecidas neste ramo é muito superior àqueles limites. Por exemplo, em 2004, segundo a revista *Valor 1000*, os montantes do passível não exigível dessas empresas variaram entre R\$ 90 milhões e R\$ 1 bilhão.

Outra norma que restringia seriamente as estratégias de comercialização dos distribuidores era o sistema de quotas de suprimento de GLP que havia sido definido pela Portaria MINFRA no. 843/90. Naquele sistema, a Petrobras definia as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora tinha acesso a uma quota, conforme notamos na seção 2. O sistema continuou em vigor mesmo após a liberação das importações de petróleo e derivados em 1997, já que, como vimos na seção 3, a Petrobras tem mantido constantes os preços domésticos, isolando, portanto, a volatilidade do mercado internacional, e desestimulando o surgimento de outros fornecedores de GLP no mercado brasileiro. A Resolução ANP no. 15/05 não alterou este quadro, mas, pelo menos, aboliu o sistema de quotas, e passou a permitir que os distribuidores negociem diretamente com a Petrobras as quantidades que desejam adquirir.

A terceira falha do marco regulatório foi eliminada pela Portaria no. 297/03, ao permitir que um revendedor possa operar com mais de um distribuidor. Os vínculos compulsórios estabelecidos pela legislação anterior eram desnecessários porque eles constituem uma característica natural deste setor, que tende a ser preservada pelos distribuidores, a não ser em conjunturas excepcionais, como a da primeira metade dos anos 90. Embora alguns revendedores possam preferir trabalhar com várias marcas, o interesse primordial do distribuidor é proteger a reputação de sua marca através de uma rede de revendedores exclusivos. Esta prática, além de legítima, reduz custos e beneficia o consumidor final. De fato, a literatura econômica e a jurisprudência internacional são inequívocas quanto ao caráter pró-competitivo dos acordos de exclusividade que visam

---

<sup>10</sup> De fato, os requisitos de capital social mínimo visavam restringir a entrada de microempresas, cuja conduta é difícil de fiscalizar. Contudo, os montantes fixados pela Portaria ANP nº 203/99 revelaram-se insuficientes para coibir a burla das normas de segurança por parte de pequenas empresas.

preservar os direitos de propriedade dos signatários, reduzir custos de comercialização, assegurar a qualidade do produto, e impedir expedientes oportunistas por parte de clientes e/ou competidores. É fácil distinguir este tipo de acordo daqueles que visam apenas elevar os custos dos concorrentes ou servir de instrumentos para práticas colusivas.

O estudo mais abrangente sobre este tema é o de Frasco (1991), que levantou os casos conhecidos de contratos de exclusividade firmados nos Estados Unidos durante o século XX. Além de examinar as razões de cada contrato, ele procurou avaliar os resultados obtidos pelos signatários, bem como sua legitimidade sob a ótica antitruste. Com base nestas evidências, Frasco notou que: *“Exclusive dealing is sometimes needed to ensure that the benefits generated by a capital investment in a particular brand of a product accrue to the party making that investment. In the absence of exclusive dealing, competing brands can free-ride on certain types of capital investments and thereby reduce or destroy the incentive to make such investments. Both consumer welfare and competitive processes can thereby be harmed.”* (p. 4) Esta é, precisamente, a situação das distribuidoras de GLP.

## 7. Conclusão

A experiência do setor de GLP nos últimos 15 anos é uma ilustração contundente dos dois principais problemas que os governos enfrentam durante o processo de reforma de marcos regulatórios: (a) estabelecer uma seqüência lógica para as mudanças a serem introduzidas; (b) manter a coerência entre incentivos e instrumentos vigentes em cada etapa do período de transição. Como vimos nas seções anteriores, ambos os problemas foram mal resolvidos no caso do GLP. Por exemplo, se a reforma tivesse sido iniciada após a edição da Lei do Petróleo e da implantação da ANP, o período de transição teria sido mais curto e, provavelmente, alguns retrocessos não teriam ocorrido, como a deterioração dos padrões de qualidade na primeira metade dos anos 90. Da mesma forma, se as normas atuais da ANP sobre distribuição e revenda tivessem sido editadas em 1998, o ambiente de incerteza que marcou a evolução do setor até 2003 teria sido amenizado.

Todavia, os danos advindos de providências parciais revelaram-se mais graves do que aqueles associados à cronologia da reforma. Os dois casos mais notáveis foram a Portaria MINFRA nº 843 e a abolição da PPE. Dada a ausência de uma agência reguladora à época daquela portaria, seria imprescindível ter conferido um mandato específico aos órgãos de fiscalização existentes naquele momento para monitorar a conduta das firmas que iriam entrar no setor de distribuição após a remoção das barreiras administrativas. No caso da PPE, a elevação dos preços domésticos e a queda do consumo poderiam ter sido evitadas se a suspensão daquele subsídio fora simultânea à instituição de preços diferenciados na refinaria, ou um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados.

Não obstante os méritos do marco regulatório atual, o principal desafio a superar continua sendo o da efetiva aplicação das normas vigentes. Embora a ANP tenha montado um sistema eficiente para acompanhar o comportamento dos preços de GLP em todas as regiões do país, os instrumentos para fiscalizar as normas de segurança ainda estão em fase de implantação. Por exemplo, segundo informações disponíveis no site da agência em 25.04.06, o processo de cadastramento dos revendedores só será concluído em fevereiro de 2007. Além disso, para monitorar este setor, onde operam cerca de 75 mil firmas, a ANP dispõe atualmente de apenas 49 fiscais! Conforme reconhece o último relatório de gestão do órgão, “é ainda insuficiente o número de servidores que compõem a equipe, assim como as condições materiais para que haja uma competente prestação de suporte administrativo, apoio logístico e agilidade no tratamento dos processos administrativos até a sua conclusão, embora algum progresso já tenha verificado.” (ANP, 2004, p. 96)

## Referências

- Agência Nacional do Petróleo. 2004. **Relatório de Gestão**. ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)).
- Baumol, W. 1982. “*Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure*”, **American Economic Review**, Vol. 72, no. 1, pp. 1-15.
- Frasco, G. 1991. **Exclusive Dealing: A Comprehensive Case Study**, University Press of America.
- Marquez, M. 2000. “*El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo y el mercado de los derivados en Chile*”, **Serie Recursos Naturales y Infraestructura**, no. 15, CEPAL, Santiago.
- Moura Rocha, B. e Prates Tavares, M. 2003. “*Políticas Públicas Para o GLP: Proposta de Agenda*”, in B. Moura Rocha (org.) **A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil: Balanço e Propostas**, São Paulo: IOB – Thompson, Levy & Salomão Advogados.
- Ramsey, F. 1927. “*A Contribution to the Theory of Taxation*”, **Economic Journal**, Vol. 37, no. 1, pp. 47-61.



2006

---

# A regulação do setor de GLP no Brasil - artigo para a Revista Doutrina

---

José Tavares de Araujo Jr.

(Obs: conteúdo reproduzido como fac-símile)

VOLTAR AO  
SUMÁRIO

# A REGULAÇÃO DO SETOR DE GLP NO BRASIL <sup>1</sup>

Nota:

1 Este artigo foi preparado para o seminário “Do Modelo Estatal ao Livre Mercado: Estudo do Caso GLP”, organizado pelo Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS. Brasília, 3 de agosto de 2006.



**José Tavares de Araujo Jr.**

*Doutor em economia pela Universidade de Londres, ex-Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ex-Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira – CPA (1985-1988) e da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX (1995), e ex-Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (2003-04), é autor de mais de 80 trabalhos, publicados em cerca de dez países, nas áreas de comércio internacional, política de concorrência e organização industrial.*

Introdução; 1. O Modelo Soviético; 2. A Política de Preços; 3. O Problema da Qualidade; 4. As Pressões Competitivas; 5. O Estado Atual do Marco Regulatório; Conclusão; Referências Bibliográficas.

“... a history of absence of entry in an industry and a high concentration index may be signs of virtue, not of vice.” William Baumol (1982)

## INTRODUÇÃO

Tal como ocorreu com outros serviços de utilidade pública, o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP) foi completamente redefinido nos últimos 15 anos. Ao contrário de setores como telecomunicações, energia elétrica, portos e ferrovias, a reforma do setor de GLP não envolveu privatizações, mas apenas a substituição dos instrumentos de regulação. O processo de mudança foi particularmente longo, tendo sido iniciado em outubro de 1990, com a Portaria nº 843, do antigo Ministério da Infra-estrutura (MINFRA), e concluído somente em maio de 2005, quando foi editada a Resolução nº 15 da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Embora o resultado final do empreendimento tenha sido positivo, o período de transição entre os dois modelos de regulação gerou, em distintos momentos, conseqüências adversas, como queda de qualidade dos serviços, retração de consumo e incerteza jurídica para as empresas do setor.

Este trabalho aborda os principais aspectos dessa experiência. A seção 1 descreve os antecedentes, comentando as normas que vigoravam no setor de GLP nos anos 70 e 80, bem como as mudanças introduzidas pela Portaria MINFRA nº 843. A seção 2 examina o processo de liberação dos preços na década de 90 e discute os mecanismos usados pelo governo para manter os preços do GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda. A seção 3 aponta os efeitos díspares que foram produzidos na fase inicial da transição, quando algumas distribuidoras de pequeno porte entraram no setor. Embora a competição tenha sido estimulada em alguns estados da Federação, em outros, a conseqüência principal foi a queda de qualidade dos serviços e a elevação do número de acidentes. A seção 4 analisa a estrutura do setor de distribuição e indica as pressões competitivas ali vigentes, a despeito dos altos índices de concentração do mercado. A seção 5 indica os principais traços do marco regulatório atual, dedicando atenção especial à Portaria ANP nº 297, de 18.11.2003, que regulamentou a atividade de revenda de GLP, e à Resolução nº 15/2005, relativa ao setor de distribuição. Por fim, resumem-se as conclusões do texto.

## 2. O MODELO SOVIÉTICO

A Tabela 1 mostra a evolução do consumo de GLP no Brasil durante os últimos 35 anos e fornece o pano de fundo para a análise das mudanças introduzidas no marco regulatório do setor a partir de 1990. Três aspectos desse período merecem destaque. O primeiro foi o excepcional crescimento dos níveis de consumo nas décadas de 70 e 80, cujo patamar quadruplicou naqueles 20 anos, tendo passado de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos anuais entre 1970 e 1990. O segundo aspecto foi a relativa independência entre os níveis de consumo de GLP e o ritmo de crescimento da economia nos anos 80 e 90. Enquanto que na década de 70 o desempenho das duas variáveis havia sido similar, nas duas décadas seguintes as taxas anuais médias de crescimento do consumo de GLP foram cerca de duas vezes superiores às da expansão do PIB naquele período <sup>2</sup>. O terceiro aspecto foi a retração das vendas daquele produto entre 2000 e 2004. fato inédito na

história do setor até aquele momento.

Nota:

2 Nas décadas de 70, 80 e 90, as taxas anuais médias de crescimento do PIB brasileiro foram, respectivamente, de 8,8%, 3,0% e 1,8%.

Através da Resolução nº 13, de 24.12.1976, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) consolidou as normas sobre abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional, que até então estavam dispersas em vários atos, e estabeleceu o marco regulatório que iria vigorar até 1990. De acordo com aquela Resolução, o CNP cumpria o papel de órgão central do chamado “Sistema de Distribuição de GLP”, com poderes para planejar, coordenar e controlar as atividades do setor. Tais atribuições compreendiam:

Ano	106 m3	Taxa de	Ano	106 m3	Taxa de Crescimento			Crescimento
1970	2,2	–	1990	9,2	4,6			
1971	2,4	7,9	1991	9,2	-0,7			
1972	2,7	10,6	1992	9,7	5,6			
1973	2,9	10,9	1993	9,7	0,6			
1974	3,1	6,6	1994	9,9	2			
1975	3,3	4,6	1995	10,5	5,9			
1976	3,6	9,6	1996	11,1	5,5			
1977	3,8	5,3	1997	11,5	4			
1978	4,2	10,8	1998	12	3,6			
1979	4,6	10,4	1999	12,5	4,4			
1970/79	–	8,5	1990/99	–	3,6			
1980	5	6,8	2000	12,8	2,7			
1981	5,3	6	2001	12,7	-1,1			
1982	5,9	12,1	2002	12,1	-4,4			
1983	6,2	4,7	2003	11,5	-5,6			
1984	6,1	-1,0	2004	11,8	2,7			
1985	6,6	8,6	–	–	–			
1986	7,2	8,5	–	–	–			
1987	7,9	9,6	–	–	–			
1988	8,4	6,5	–	–	–			
1989	8,8	5,2	–	–	–			
1980/89	–	6,7	2000/04	–	-1,2			

Fonte: Ministério de Minas e Energia, Balanço Energético Nacional.

- Projetar, a partir dos níveis esperados de consumo doméstico, as metas anuais de produção e importação de GLP a serem realizadas pela Petrobras.
- Fixar os preços e as margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva.
- Definir o número desejável de empresas distribuidoras em operação no país, bem como sua localização, volumes processados e rotinas contábeis.
- Aprovar antecipadamente os planos anuais de operação das distribuidoras.
- Fiscalizar, em bases trimestrais, o comportamento dos custos, as quantidades de GLP recebidas das refinarias da Petrobras, as transferências efetuadas aos revendedores, as perdas no processo e os estoques disponíveis nas distribuidoras.
- Expedir normas técnicas sobre as condições de fabricação e os requisitos de segurança para os equipamentos de armazenagem, manuseio e transporte de GLP.
- Estabelecer as condições de entrega do produto ao consumidor final, que incluíam a periodicidade da entrega regular (superior, no mínimo, a 22 dias); o tipo e a quantidade de recipientes desejados pelo consumidor (limitada a duas unidades por domicílio); os prazos para a entrega eventual (máximo de 24 horas após a solicitação do consumidor, “desde que o domicílio seja acessível por viatura automotiva”); a forma (sic) do pedido eventual, que poderia ser feito por escrito, por telefone ou pessoalmente e deveria constar o nome e endereço do consumidor; e as razões da eventual interrupção da entrega domiciliar.

Assim, o marco regulatório vigente nas décadas de 70 e 80 usava métodos de intervenção na economia – para controlar preços, volumes de transações, condições de entrada no mercado, distribuição espacial da produção e até a conduta do consumidor final – cujo rigor e minúcia só eram comparáveis aos da antiga União Soviética. Apesar dos elevados custos burocráticos que aquele conjunto de normas implicava, os dados da Tabela 1 atestam que a Resolução nº 13 do CNP cumpriu seu principal objetivo de longo prazo, que era difundir o consumo do gás de cozinha entre as camadas sociais de



baixa renda. Do ponto de vista dos interesses das empresas distribuidoras, aquele modelo de regulação eliminava a liberdade de iniciativa e impunha níveis de remuneração medíocres e eventualmente negativos, mas oferecia pelo menos duas vantagens atraentes: as barreiras à entrada de novos competidores e a exploração de um mercado em crescimento acelerado.

Aquele estilo soviético de regulação não era, evidentemente, a solução mais adequada para o setor, mas refletia a mentalidade da época e a natureza dos instrumentos de intervenção do Estado então disponíveis no país. De fato, a distribuição e revenda de GLP são serviços de utilidade pública cuja regulação é necessária devido à combinação de quatro fatores: (a) o GLP é uma *commodity* cujos preços no mercado internacional são altamente voláteis; (b) os níveis de preços domésticos afetam significativamente a qualidade de vida dos consumidores de baixa renda; (c) as estruturas de custos do sistema de distribuição implicam graus elevados de concentração neste setor; (d) a manipulação do produto envolve riscos de segurança para o usuário. Entretanto, se as preocupações com os custos sociais da regulação tivessem disciplinado as ações do CNP, teria sido possível buscar um conjunto alternativo de normas que visasse preservar a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de GLP.

O modelo soviético começou a ser desmontado em 1990, com a extinção do CNP, cujas funções foram parcialmente transferidas ao Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), e a edição da Portaria MINFRA nº 843, de 31.10.1990, que flexibilizou a maioria das regras da Resolução nº 13 e aboliu outras. Foram mantidos, entretanto, o controle de preços e as restrições quantitativas no suprimento de GLP por parte da Petrobras, embora sob novo formato. A partir de então, a Petrobras continuou a definir as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora passou a ter acesso a uma quota, alocada de acordo com três parâmetros: o volume de vendas da empresa no período anterior, sua capacidade de armazenamento e a quantidade de botijões de sua propriedade. Este sistema durou até 2005, quando foi eliminado através da Resolução nº 15 da ANP.

A Portaria MINFRA nº 843 promoveu diversas mudanças importantes. Os requisitos para o estabelecimento de novas distribuidoras foram simplificados. As regras de localização foram abolidas, e as empresas passaram a ter liberdade para operar em qualquer região do país. Desapareceram, também, as normas sobre condições de entrega de GLP ao consumidor final, e cada distribuidora tornou-se responsável pelos critérios usados no seu sistema de entrega a domicílio.

Todavia, outros avanços mais ousados – na direção de um marco regulatório apto a conciliar eficiência econômica, livre iniciativa e interesse público – dependeriam de quatro condições que só surgiram no Brasil alguns anos mais tarde: estabilidade macroeconômica, liberdade para importar GLP, uma agência reguladora capaz de fixar as regras do jogo e fiscalizá-las e uma autoridade antitruste independente. A primeira condição começou a ser alcançada em 1994, após o lançamento do Plano Real. A segunda e a terceira foram introduzidas em 1997 através da Lei nº 9.478, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP. A quarta condição foi estabelecida pela Lei nº 8.884/1994, que conferiu ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) poderes efetivos para combater condutas anticompetitivas no país. Ademais, como era inevitável, estas condições amadureceram gradualmente, tornando o processo de reforma do marco regulatório do setor de GLP particularmente longo, com várias conseqüências adversas, conforme mostram as próximas seções deste trabalho.

## 2. A POLÍTICA DE PREÇOS

Independentemente do estado do marco regulatório, a manutenção dos preços de GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda tem sido uma preocupação constante do governo brasileiro durante todo o período analisado neste trabalho. Nos últimos 15 anos, inúmeros instrumentos foram usados para alcançar este objetivo, como o controle dos preços ao longo da cadeia produtiva, subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis e a diferenciação dos preços de GLP segundo classes de consumidores. Contudo, duas soluções de comprovada eficácia não foram consideradas até o presente. A primeira seria estabelecer um fundo de estabilização dos preços domésticos dos derivados de petróleo, ao estilo daquele aplicado no Chile desde 1991<sup>3</sup>. O fundo seria operado através de um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados, cuja alíquota *advalorem* seria positiva quando os preços internacionais estivessem abaixo de um determinado nível de referência fixado pelo governo e se tornaria negativa sempre que aquele nível de referência fosse ultrapassado. A segunda solução seria reduzir a carga fiscal e, ao mesmo tempo, simplificar o complexo sistema de impostos e taxas que incidem sobre o consumo de GLP.

Nota:

3 Para uma análise da experiência chilena, ver MARQUEZ (2000).

Atualmente, a carga fiscal sobre o botijão de gás de 13kg (P-13) é de cerca de 22%. Esta parcela inclui cinco tipos de tributos: ICMS, PIS/PASEP, COFINS, CPMF e CIDE<sup>4</sup>. Dada a variedade de alíquotas – que, no caso do ICMS, são distintas em cada estado –, fatos geradores e rotinas de arrecadação, este sistema tributário implica, para as empresas distribuidoras, um custo administrativo similar aos dos controles de preços e quantidades que vigoravam à época da Resolução nº 13 do CNP. De fato, os gastos com funcionários, bases de dados, computadores e rotinas contábeis necessários ao cumprimento destas obrigações fiscais costumam gerar constrangimentos aos dirigentes de subsidiárias brasileiras de grupos multinacionais, devido à dificuldade de explicar aos acionistas no resto do mundo o tamanho aparentemente excessivo do departamento de contabilidade no Brasil.



Nota:

4 Estas siglas significam: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE).

Conforme mostra o Quadro I, os preços domésticos de GLP foram liberados gradualmente entre agosto de 1996 e novembro de 2002, através de um processo que combinava a suspensão de controles diretos com a instituição de subsídios explícitos ou implícitos ao consumo final do gás de cozinha. Em 1996, as margens de distribuição e revenda foram liberadas, e continuaram controlados apenas os preços na refinaria e ao consumidor final. Em março de 1998, os controles sobre estes dois preços foram liberados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Logo em seguida, em julho daquele ano, o governo criou um mecanismo chamado de Parcela de Preço Específica (PPE), que implicava um subsídio cruzado entre os preços de gasolina e de GLP. No resto do país, a liberalização ocorreu em duas etapas: primeiro nas regiões sul e sudeste, em novembro de 1998, e depois nas demais regiões, em maio de 2001.

### Quadro I Etapas do Processo de Liberação dos Preços de GLP

Data	Evento
01.08.1996	Portaria MF/MME nº 195: Liberação das margens de distribuição e revenda.
06.08.1997	Lei nº 9.478: Flexibilização do monopólio da Petrobras, criação do CNPE e da ANP, extinção do DNC.
14.01.1998	Decreto nº 2.455: Implantação da ANP.
16.03.1998	Portaria MF/MME nº 54: Liberação dos preços ao consumidor nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.
27.07.1998	Portaria Interministerial nº 3: Estabelecimento do sistema de subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis através da Parcela de Preço Específica (PPE).
30.11.1998	Portaria MF/MME nº 332: Liberação dos preços ao consumidor nos demais estados das regiões sul e sudeste.
03.05.2001	Portaria MF/MME nº 125: Liberação dos preços ao consumidor no resto do país.
11.12.2001	Lei nº 10.336: Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e extinção da PPE.
28.12.2001	Medida Provisória nº 18: Criação do Auxílio Gás, no valor de R\$ 7,50 por mês, às famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo (ratificado pela Lei nº 10.453, de 13.05.2002).
06.08.2002	Despacho ANP nº 524: Instituição de preços diferenciados a serem cobrados pelas refinarias da Petrobras segundo a embalagem final do GLP.
04.11.2002	Despacho ANP nº 861: Extinção formal do sistema de preços diferenciados, que, entretanto, continuou a ser praticado pela Petrobras.

### Tabela 2 Estrutura do Preço de GLP: 2003–200 (Valores Correntes)

Mês/Ano	Tributos	Distribuição	Revenda	Petrobras	Preço Final
Jan/2003	6,53	6,79	4,61	11,42	29,35
Fev/2003	6,48	6,92	4,11	11,42	28,93
Mar/2003	6,47	6,78	4,21	11,42	28,88
Abr/2003	6,42	7,44	4,37	11,42	29,65
Mai/2003	6,45	7,50	4,28	11,42	29,65
Jun/2003	6,47	7,45	4,19	11,42	29,53
Jul/2003	6,47	7,39	4,06	11,42	29,34
Ago/2003	6,46	7,23	4,04	11,42	29,15
Set/2003	6,46	7,27	4,08	11,42	29,23

Out/2003	6,46	7,01	4,15	11,42	29,04
Nov/2003	6,47	6,88	4,10	11,42	28,87
Dez/2003	6,46	6,77	4,15	11,42	28,80
Jan/2004	6,45	7,00	4,17	11,42	29,04
Fev/2004	6,47	7,05	4,27	11,42	29,21
Mar/2004	6,47	7,19	4,36	11,42	29,44
Abr/2004	6,48	7,68	4,60	11,42	30,18
Mai/2004	6,38	7,49	5,04	11,53	30,44
Jun/2004	6,40	7,49	5,01	11,53	30,43
Jul/2004	6,42	7,42	5,07	11,53	30,44
Ago/2004	6,43	7,32	5,06	11,53	30,34
Set/2004	6,43	7,21	5,05	11,53	30,22
Out/2004	6,41	7,18	5,05	11,53	30,17
Nov/2004	6,41	7,10	4,85	11,53	29,88
Dez/2004	6,47	6,72	5,25	11,53	29,97
Jan/2005	6,47	6,61	5,29	11,53	29,90
Fev/2005	6,47	6,43	5,33	11,53	29,76
Mar/2005	6,47	6,43	5,38	11,53	29,81
Abr/2005	6,48	6,30	5,42	11,53	29,73
Mai/2005	6,48	6,21	5,41	11,53	29,63
Jun/2005	6,49	6,28	5,36	11,53	29,66
Jul/2005	6,49	6,20	5,40	11,53	29,62

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

A PPE durou pouco, tendo sido abolida em dezembro de 2001, ao ser criada a CIDE, que recai sobre a importação e comercialização de combustíveis <sup>5</sup>. Embora os recursos desta nova fonte pudessem, em princípio, ser aplicados em subsídios ao consumo de GLP, tal opção não foi adotada até o presente. Esta nova orientação do governo provocou consequências dramáticas. Com o fim do subsídio, os preços de GLP na refinaria se ajustaram rapidamente aos níveis internacionais, provocando uma elevação de cerca de 40% no preço do gás de cozinha no primeiro semestre de 2002 e – pela primeira vez na história do setor – uma retração de 4,4% nas quantidades consumidas naquele ano.

Nota:

5 Para compensar parcialmente a eliminação da PPE, o governo instituiu um auxílio direto de R\$ 7,50 às famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo. No entanto, esta medida só começou a ser implantada efetivamente no segundo semestre de 2002, após a aprovação da Lei nº 10.453, de 13.05.2002, e não foi suficiente para reverter a queda do consumo em 2002 e 2003. Além disso, o Auxílio Gás foi incorporado ao programa Bolsa Família em 2003 e, daí em diante, deixou de afetar diretamente o consumo de GLP.

Diante deste quadro, a ANP tomou uma decisão tecnicamente correta <sup>6</sup>, mas que causou grande polêmica, ao determinar, em 06.08.2002, um regime de preços diferenciados para as vendas de GLP pela Petrobras, impondo uma redução de 12,4% no preço do produto destinado aos vasilhames de 13kg <sup>7</sup>. A decisão foi revogada formalmente em novembro, mas a Petrobras continuou a adotar aquela prática desde então, dado que não havia qualquer impedimento legal neste sentido. Os resultados desta escolha da empresa estão indicados na Tabela 2. Entre janeiro de 2003 e julho de 2005, a média nacional dos preços do P-13 ao consumidor final permaneceu estável, em torno de R\$ 30,00, registrando, de fato, um declínio real de cerca de 20%, quando deflacionada pelo IPCA. Os dois principais fatores explicativos deste comportamento foram a conduta da Petrobras, que manteve inalterado o valor do P-13 vendido aos distribuidores, e a carga tributária, que também continuou estável, em torno de R\$ 6,50 por botijão. Estas duas componentes são responsáveis por 60% do preço final do GLP. As únicas mudanças ocorridas no período foram as oscilações das margens de distribuição e revenda. As primeiras registraram uma ligeira tendência ao crescimento numa fase inicial, até abril de 2004, e depois declinaram, enquanto que as margens de revenda seguiram o caminho inverso, tendo crescido de forma instável a partir de agosto de 2003.

Nota:

6 Desde o artigo clássico de Frank Ramsey (1927), um ponto estabelecido na literatura econômica é o de que, quando um monopolista vende um produto homogêneo a dois grupos de consumidores com necessidades distintas, a prática de preços discriminados maximiza o bem-estar da

sociedade, dado que, em cada segmento do mercado, a margem de lucro sobre o custo marginal será inversamente proporcional à elasticidade da demanda exercida por aquele grupo de consumidores. Este é, precisamente, o caso do GLP, no qual a elasticidade da demanda pelo vasilhame P-13 é bem superior à de outras embalagens.

7 De fato, o art. 73 da Lei nº 9.478/1997 determina que subsídios incidentes sobre os preços de derivados de petróleo sejam instituídos através de projetos de lei encaminhados ao Congresso pelo CNPE. Assim, os fundamentos jurídicos da medida da ANP eram vulneráveis, como apontaram Moura Rocha e Prates Tavares (2003). Entretanto, a decisão da Petrobras de manter o regime de preços diferenciados é perfeitamente legítima, já que a mesma lei também assegura que aquela empresa exercerá suas atividades “em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado” (art. 61, § 1º), e, portanto, adotará a estratégia de preços que for mais conveniente aos seus interesses.

Uma consequência colateral desta conduta da Petrobras foi a de transformar em formalidade jurídica a abertura comercial instaurada em 1998, já que, nas condições atuais, nenhuma empresa privada seria capaz de importar GLP a preços competitivos no mercado brasileiro. Se o governo criasse um imposto de importação compensatório para estabilizar os preços domésticos, os parâmetros da política de suprimento da Petrobras seriam alterados, e, provavelmente, a discriminação de preços deixaria de interessar à empresa. Resta saber, no entanto, se a relação benefício/custo desta alternativa superaria a da situação vigente. Este cálculo não foi feito ainda.

### 3. O PROBLEMA DA QUALIDADE

A reforma parcial do marco regulatório efetuada pela Portaria MINFRA nº 843 produziu efeitos díspares na primeira metade dos anos 90, ao permitir a entrada de firmas pequenas no setor de distribuição de GLP. Do lado positivo, o evento mais notável foi o surgimento da Amazongás em 1992, que entrou no mercado com um objetivo claramente definido: disputar a liderança da Fogás nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Fundada em 1956, a Fogás havia introduzido o consumo de GLP naquela região e, nas décadas seguintes, mantivera uma estratégia de expansão baseada em quatro elementos principais: (a) operações concentradas exclusivamente na região amazônica; (b) logística de baixo custo e atenta às questões ambientais, combinando transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor; (c) atualização tecnológica dos serviços prestados pela empresa; (d) investimentos na formação de uma rede de revendedores exclusivos.

A Amazongás adotou uma estratégia idêntica à da Fogás e foi bem sucedida. Dez anos mais tarde, embora a Fogás tenha mantido sua liderança, ocupando cerca de 70% do mercado regional, a Amazongás estava estabelecida naqueles quatro estados, com parcelas que variavam entre 15 e 35%. Um indicador da eficiência destas duas empresas é a ausência, naqueles estados, das grandes distribuidoras de GLP que atuam no resto do país. Na década de 90, com a suspensão das restrições de localização, essas empresas diversificaram suas áreas de operação e passaram a competir entre si em vários estados. Mas, até hoje, nenhuma delas resolveu disputar o nicho de mercado controlado por Fogás e Amazongás.

Entretanto, em outras regiões do país, devido à fragilidade das normas instauradas pela Portaria MINFRA nº 843 e à falta de um órgão técnico capaz de fiscalizar os requisitos de segurança, surgiram distribuidoras com condutas opostas à da Amazongás. Ao invés de tentar explorar nichos de mercado de forma eficiente, essas firmas procuraram reduzir seus custos operacionais através de expedientes temerários, que incluíam sonegação de impostos, desobediência das normas de segurança para o manuseio do produto, uso de botijões de outras empresas e montagem de redes informais de revenda. O resultado foi a rápida elevação do número de acidentes e a deterioração dos padrões de qualidade do setor.

Para enfrentar este problema, duas iniciativas foram implantadas em 1996: o código de auto-regulação do setor, que ratificava a proibição de usar botijões de outras empresas e fortalecia os vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda, e o programa nacional de requalificação e destroca de botijões, que visava assegurar a qualidade e melhorar a logística de devolução destes recipientes aos seus respectivos proprietários. Estas iniciativas envolveram a participação do Sindigás e os ministérios de Minas e Energia, Fazenda, Justiça e Indústria e Comércio e trouxeram benefícios importantes para os consumidores. Entretanto, as deficiências de fiscalização das normas de segurança não foram superadas completamente até a presente data.

### 4. AS PRESSÕES COMPETITIVAS

A Tabela 3 mostra a estrutura do mercado brasileiro de GLP em 2005, onde as cinco maiores empresas controlam 95% das vendas. Com exceção da Petrobras e SHV, que entraram recentemente via fusões e aquisições, as três outras distribuidoras atuam no país há mais de 50 anos. Embora a estrutura deste mercado tenha permanecido estável desde a década de 80, o grau de concentração elevou-se moderadamente nos últimos anos, em virtude da entrada e saída de firmas. A Shell Gás, por exemplo, que havia entrado em 1997 e detinha 4,3% do mercado, foi vendida à Ultragas em 2003. Após haver adquirido 50% das ações da Minasgás e 49% da Supergasbrás em 1995, a SHV completou a incorporação das duas firmas em 1998 e 2004, respectivamente, passando a ocupar a segunda posição no mercado. Já a saída da Agip, que estava no Brasil desde 1953, não afetou a estrutura do setor, porque seu patrimônio foi transferido a uma firma entrante, a Petrobras.

**Tabela 3**  
**Estrutura do Mercado Brasileiro de GLP em 2005**

Empresa	Parcela de Mercado
Ultragaz	24,0
SHV Gas Brasil	23,3
Petrobras	21,8
Nacional Gás Butano	18,3
Copagaz	7,5
Outras (10)	5,1
Total	100,0

Embora as cinco maiores empresas operem nacionalmente, o processo de competição ocorre, de fato, em âmbito estadual. Copagaz, por exemplo, com 7,5% do mercado nacional, é a principal distribuidora nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de ter uma presença expressiva em Goiás e São Paulo. Fogás e Amazongás que, como vimos na seção anterior, formam um duopólio em quatro estados da região amazônica, representam apenas 2,2% do mercado nacional. Assim, no plano estadual, o grau de concentração do setor é ainda mais elevado, como indica a Tabela 4, que descreve os índices durante o período 2000-2004, utilizando três medidas diferentes: a parcela de mercado das quatro maiores firmas (C4), o índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) e o seu inverso (CE), que revela o número de competidores efetivos no mercado<sup>8</sup>.

Nota:

8 O HHI mede a soma dos quadrados das parcelas de mercado das firmas do setor, dividida por 10.000. Seus valores variam, portanto, entre 0 (concorrência perfeita) e 1 (monopólio). Embora seja um indicador mais preciso do grau de concentração do que o índice C4, os valores intermediários do HHI são pouco intuitivos, posto que acima de 0,18 o índice já é considerado alto. Assim, é mais fácil interpretar o HHI através do seu inverso, o índice CE. Por exemplo, quando o HHI é 0,18, isto significa que existem apenas 5 competidores efetivos no mercado.

A despeito desses elevados índices de concentração, o poder das distribuidoras para fixar os preços do GLP é virtualmente nulo, devido às pressões competitivas que vigoram naquele mercado. Um indicador de tais pressões já foi registrado na Tabela 2, que mostrou a queda dos preços reais do P-13 entre janeiro de 2003 e julho de 2005, conforme vimos na seção 3. Aquele período é particularmente revelador porque foi a primeira vez, nos últimos 40 anos, que as empresas do setor puderam definir livremente seus preços. Um segundo indicador está na Tabela 5, que lista os preços de referência aplicados pelos governos estaduais em outubro de 2005 ao recolher o ICMS das distribuidoras, com base nos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). No país inteiro, os valores praticados pelas distribuidoras foram bem inferiores aos preços de referência. De fato, estas defasagens asseguraram o cumprimento dos objetivos do CONFAZ, já que, embora o ICMS seja cobrado dos distribuidores, suas alíquotas estão referidas aos preços que, em princípio, serão pagos pelo consumidor final. Conforme mostra a última coluna à direita da tabela, apenas em cinco estados o preço final do P-13 foi ligeiramente superior ao preço de referência. Dado que o recolhimento do ICMS é feito no instante em que a empresa recebe o suprimento da Petrobras, se a distribuidora tivesse algum poder de mercado, ela teria repassado, pelo menos parcialmente, aquele custo ao revendedor, e, por conseguinte, os preços de referência e de distribuição resultariam similares. Tal fato não ocorre em *nenhum* estado da Federação.

**Tabela 4**  
**Índices de Concentração na Distribuição de GLP: 2000–2004**

Estado/ Índice	C4			HHI			CE		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
AC	100	100	100	0,56	0,63	0,65	1,78	1,60	1,53
AL	94	93	93	0,28	0,29	0,30	3,61	3,49	3,33
AP	100	100	100	0,52	0,53	0,64	1,92	1,88	1,57
AM	100	100	100	0,58	0,54	0,60	1,72	1,84	1,66
BA	94	92	99	0,30	0,26	0,30	3,31	3,85	3,33
CE	100	100	99	0,54	0,38	0,37	1,84	2,60	2,71
DF	79	92	94	0,19	0,37	0,27	5,19	2,70	3,77
ES	83	92	92	0,20	0,29	0,24	5,00	3,49	4,16
GO	68	86	78	0,15	0,23	0,20	6,67	4,33	5,02
MA	100	100	96	0,41	0,47	0,32	2,44	2,11	3,10
MT	90	95	92	0,24	0,24	0,26	4,19	4,12	3,89
MS	87	92	89	0,29	0,29	0,26	3,48	3,46	3,85
MG	76	86	78	0,17	0,24	0,18	5,79	4,21	5,54
PA	100	100	99	0,46	0,41	0,39	2,18	2,44	2,58



PB	93	95	96	0,39	0,42	0,35	2,56	2,36	2,82
PR	80	87	78	0,19	0,22	0,18	5,27	4,62	5,59
PE	90	92	92	0,26	0,26	0,25	3,83	3,83	3,93
PI	100	100	100	0,41	0,37	0,36	2,45	2,74	2,78
RJ	88	90	87	0,24	0,33	0,21	4,09	3,01	4,67
RN	99	98	98	0,45	0,37	0,34	2,24	2,67	2,97
RS	87	89	83	0,26	0,28	0,24	3,86	3,62	4,13
RO	100	100	100	0,56	0,56	0,50	1,79	1,77	2,01
RR	100	100	100	0,71	0,75	0,79	1,41	1,34	1,26
SC	85	89	80	0,29	0,23	0,20	3,50	4,40	4,91
SP	70	76	81	0,18	0,18	0,23	5,42	5,51	4,28
SE	97	93	97	0,36	0,29	0,34	2,75	3,50	2,97
TO	89	95	89	0,28	0,30	0,28	3,54	3,28	3,60
Média	91	94	92	0,35	0,36	0,34	2,85	2,77	2,92

Fonte: ANP

**Tabela 5**  
**Preços de Referência de GLP para Fins de Tributação do ICMS\***

Estado	Preço de Referência	Preço de Distribuição	Preço Final	Diferença	Diferença
	(1)	(2)	(3)	(2)-(1)	(3)-(1)
AL	30,34	24,37	30,29	-5,97	-0,05
AP	34,16	28,52	33,83	-5,64	-0,33
BA	31,27	23,48	28,58	-7,79	-2,69
DF	33,88	28,33	33,91	-5,55	0,03
CE	31,59	27,39	30,73	-4,20	-0,86
ES	29,09	23,51	29,23	-5,58	0,14
GO	31,00	24,55	29,29	-6,45	-1,71
MA	32,26	27,01	31,34	-5,25	-0,92
MT	38,47	33,16	38,67	-5,31	0,20
MS	34,90	28,46	33,37	-6,44	-1,53
MG	29,50	24,25	30,45	-5,25	0,95
PA	30,22	24,17	28,69	-6,05	-1,53
PB	33,07	27,20	33,27	-5,87	0,20
PR	30,71	24,31	29,47	-6,40	-1,24
PE	31,31	24,50	28,97	-6,81	-2,34
PI	35,21	29,87	34,81	-5,34	-0,40
RJ	29,23	23,68	29,06	-5,55	-0,17
RN	30,04	25,68	29,81	-4,36	-0,23
RS	32,37	26,44	31,61	-5,93	-0,76
SP	28,50	24,11	27,94	-4,39	-0,56
SE	31,64	24,10	31,28	-7,54	-0,36
TO	33,05	28,63	33,83	-4,42	0,78

(\*) Outubro de 2005

Fontes: ANP e Conselho Nacional de Política Fazendária

**Tabela 6**  
**Margens de Lucro das Distribuidoras de GLP <sup>(\*)</sup>**

Ano / Empresa	Minasgás	Supergasbrás	Ultragaz
1976	1,1	1,6	2,2
1977	0,6	0,8	2,1
1978	1,5	0,3	1,7
1979	0,5	-0,2	1,6
1983	2,1	-3,9	1,9
1984	1,6	-3,9	0,9
1985	1,6	-0,3	0,8
1986	-0,1	-1,2	-0,3
1987	0,2	2,7	-0,4
2000	-0,9	3,9	1,9
2001	0,8	2,6	-0,3
2002	2,6	2,6	1,2
2003	-1,2	0,7	0,5

Fontes: *Quem é Quem na Economia Brasileira* (1976 a 1987), Revista Visão. *Valor 1000* (2000 a 2004), Jornal Valor Econômico.

(\*) Lucro Líquido/Receita Operacional Líquida

Um terceiro indicador são as margens de lucro das distribuidoras, que têm sido reduzidas há várias décadas, a despeito da conjuntura econômica e das normas vigentes em cada época. A Tabela 6 mostra o desempenho de três empresas – Minasgás, Supergasbrás e Ultragas<sup>9</sup> – em três fases distintas. Na década de 1970, a economia crescia aceleradamente, a inflação era alta, mas sob relativo controle, e o CNP ditava as normas de funcionamento do setor. Nos anos 80, a economia estava em crise, sob o impacto de sucessivos programas de estabilização mal sucedidos, enquanto o marco regulatório da década anterior permanecia inalterado. No período 2000-2004, a economia cresceu pouco, as ameaças de hiperinflação foram superadas e as condições de concorrência no setor de GLP foram liberalizadas. Em suma, os três momentos foram díspares sob vários aspectos, a não ser quanto às margens de lucro das distribuidoras, que se mantiveram reduzidas e, eventualmente, negativas.

Nota:

9 O critério de escolha destas empresas foi o de disponibilidade de dados para os três períodos, nas duas fontes consultadas, além de não terem mudado a razão social.

## 5. O ESTADO ATUAL DO MARCO REGULATÓRIO

Após a edição da Portaria nº 297/2003 e da Resolução nº 15/2005, as normas da ANP sobre distribuição e revenda de GLP passaram a cuidar exclusivamente de dois temas, a segurança dos recipientes transportáveis de GLP e o combate à informalidade no setor de revenda. Através daquelas medidas foram removidas três falhas ainda existentes na regulamentação do setor: o montante de capital social mínimo para os distribuidores, o sistema de quotas alocadas pela Petrobras e os vínculos compulsórios entre revendedores e distribuidores. Assim, além da liberdade de preços e da ausência de restrições à entrada, o atual marco regulatório também assegura autonomia aos demais aspectos das estratégias empresariais, como os critérios de localização, planos de integração vertical e rotinas de comercialização.

A exigência de capital social mínimo de R\$ 10 milhões para os distribuidores de GLP envasado e a granel e de R\$ 5 milhões para aqueles limitados à distribuição a granel foi introduzida pela Portaria ANP nº 203/1999, ao reformular as normas do setor que haviam sido estabelecidas pela Portaria MINFRA nº 843/1990. Cabe notar que, neste aspecto, aquela portaria da ANP implicou um retrocesso no marco regulatório então vigente, que não estipulava o tamanho mínimo para as empresas entrantes<sup>10</sup>. Além disso, a restrição era, de fato, inócua, já que o patrimônio líquido das empresas estabelecidas neste ramo é muito superior àqueles limites. Por exemplo, em 2004, segundo a revista *Valor 1000*, os montantes do passível não exigível dessas empresas variaram entre R\$ 90 milhões e R\$ 1 bilhão.

Nota:

10 De fato, os requisitos de capital social mínimo visavam restringir a entrada de microempresas, cuja conduta é difícil de fiscalizar. Contudo, os montantes fixados pela Portaria ANP nº 203/1999 revelaram-se insuficientes para coibir a burla das normas de segurança por parte de pequenas empresas.

Outra norma que restringia seriamente as estratégias de comercialização dos distribuidores era o sistema de quotas de suprimento de GLP que havia sido definido pela Portaria MINFRA nº 843/1990. Naquele sistema, a Petrobras definia as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora tinha acesso a uma quota, conforme notamos na seção 1. O sistema continuou em vigor mesmo após a liberação das importações de petróleo e derivados em 1997, já que, como vimos na seção 2, a Petrobras tem mantido constantes os preços domésticos, isolando, portanto, a volatilidade do mercado internacional e desestimulando o surgimento de outros fornecedores de GLP no mercado brasileiro. A Resolução ANP nº 15/2005 não alterou este quadro, mas, pelo menos, aboliu o sistema de quotas e passou a permitir que os distribuidores negociem diretamente com a Petrobras as quantidades que desejam adquirir.

A terceira falha do marco regulatório foi eliminada pela Portaria nº 297/2003, ao permitir que um revendedor possa operar com mais de um distribuidor. Os vínculos compulsórios estabelecidos pela legislação anterior eram desnecessários porque eles constituem uma característica natural deste setor, que tende a ser preservada pelos distribuidores, a não ser em conjunturas excepcionais, como a da primeira metade dos anos 90. Embora alguns revendedores possam preferir trabalhar com várias marcas, o interesse primordial do distribuidor é proteger a reputação de sua marca através de uma rede de revendedores exclusivos. Esta prática, além de legítima, reduz custos e beneficia o consumidor final. De fato, a literatura

econômica e a jurisprudência internacional são inequívocas quanto ao caráter pró-competitivo dos acordos de exclusividade que visam preservar os direitos de propriedade dos signatários, reduzir custos de comercialização, assegurar a qualidade do produto e impedir expedientes oportunistas por parte de clientes e/ou competidores. É fácil distinguir este tipo de acordo daqueles que visam apenas elevar os custos dos concorrentes ou servir de instrumentos para práticas colusivas.

O estudo mais abrangente sobre este tema é o de Frasco (1991), que levantou os casos conhecidos de contratos de exclusividade firmados nos Estados Unidos durante o século XX. Além de examinar as razões de cada contrato, ele procurou avaliar os resultados obtidos pelos signatários, bem como sua legitimidade sob a ótica antitruste. Com base nestas evidências, Frasco (1991, p. 4) notou que: “ *Exclusive dealing is sometimes needed to ensure that the benefits generated by a capital investment in a particular brand of a product accrue to the party making that investment. In the absence of exclusive dealing, competing brands can free-ride on certain types of capital investments and thereby reduce or destroy the incentive to make such investments. Both consumer welfare and competitive processes can thereby be harmed* ” (p. 4). Esta é, precisamente, a situação das distribuidoras de GLP.

## CONCLUSÃO

A experiência do setor de GLP nos últimos 15 anos é uma ilustração contundente dos dois principais problemas que os governos enfrentam durante o processo de reforma de marcos regulatórios: (a) estabelecer uma seqüência lógica para as mudanças a serem introduzidas; (b) manter a coerência entre incentivos e instrumentos vigentes em cada etapa do período de transição. Como vimos nas seções anteriores, ambos os problemas foram mal resolvidos no caso do GLP. Por exemplo, se a reforma tivesse sido iniciada após a edição da Lei do Petróleo e da implantação da ANP, o período de transição teria sido mais curto, e, provavelmente, alguns retrocessos não teriam ocorrido, como a deterioração dos padrões de qualidade na primeira metade dos anos 90. Da mesma forma, se as normas atuais da ANP sobre distribuição e revenda tivessem sido editadas em 1998, o ambiente de incerteza que marcou a evolução do setor até 2003 teria sido amenizado.

Todavia, os danos advindos de providências parciais revelaram-se mais graves do que aqueles associados à cronologia da reforma. Os dois casos mais notáveis foram a Portaria MINFRA nº 843 e a abolição da PPE. Dada a ausência de uma agência reguladora à época daquela portaria, seria imprescindível ter conferido um mandato específico aos órgãos de fiscalização existentes naquele momento para monitorar a conduta das firmas que iriam entrar no setor de distribuição após a remoção das barreiras administrativas. No caso da PPE, a elevação dos preços domésticos e a queda do consumo poderiam ter sido evitadas se a suspensão daquele subsídio fora simultânea à instituição de preços diferenciados na refinaria, ou um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados.

Não obstante os méritos do marco regulatório atual, o principal desafio a superar continua sendo o da efetiva aplicação das normas vigentes. Embora a ANP tenha montado um sistema eficiente para acompanhar o comportamento dos preços de GLP em todas as regiões do país, os instrumentos para fiscalizar as normas de segurança ainda estão em fase de implantação. Por exemplo, segundo informações disponíveis no *site* da agência em 25.04.2006, o processo de cadastramento dos revendedores só será concluído em fevereiro de 2007. Além disso, para monitorar este setor, no qual operam cerca de 75 mil firmas, a ANP dispõe atualmente de apenas 49 fiscais! Conforme reconhece o último relatório de gestão do órgão, “é ainda insuficiente o número de servidores que compõem a equipe, assim como as condições materiais para que haja uma competente prestação de suporte administrativo, apoio logístico e agilidade no tratamento dos processos administrativos até a sua conclusão, embora algum progresso já tenha verificado” (ANP, 2004, p. 96).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA Nacional do Petróleo. Relatório de Gestão, 2004. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br).
- BAUMOL, W. Contestable markets: an uprising in the Theory of Industry Structure. *American Economic Review*, v. 72, n. 1, p. 1-15, 1982.
- FRASCO, G. *Exclusive dealing: a comprehensive case study*. University Press of America, 1991.
- MARQUEZ, M. *El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo y el mercado de los derivados en Chile*. Santiago: CEPAL, 2000. ( *Serie Recursos Naturales y Infraestructura*, n. 15)
- MOURA ROCHA, B.; PRATES TAVARES, M. Políticas públicas para o GLP: proposta de agenda. In: MOURA ROCHA, B. (Org.). *A regulação da infra-estrutura no Brasil : balanço e propostas*. São Paulo : IOB – Thompson, Levy & Salomão Advogados.
- RAMSEY, F. A contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, v. 37, n. 1, p. 47-61.



Associado à

---



Empresas Associadas

---







[www.sindigas.org.br](http://www.sindigas.org.br)