

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 2/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ

Assunto: RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 2/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ

1. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	Abastecimento, Fiscalização do Abastecimento e Qualidade de Produtos
Tema Secundário	Abastecimento de produtos
Nº e Título da Ação Regulatória	4.17 Distribuição e Revenda de GLP

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Problema Regulatório

1. Em outubro de 2018, por determinação da Diretoria Colegiada da ANP [1], foi lançada a Tomada Pública de Contribuição nº 7/2018 (TPC 7/2018) [2], visando à coleta de subsídios sobre enchimento fracionado de GLP e enchimento de outras marcas. Após análise das contribuições, a Nota Técnica nº 9/2019/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ tratou da conclusão da TPC 7/2018 e apresentou três cenários, com propostas distintas para o tratamento das questões da TPC. Em suas considerações finais, ressaltou a importância da Agência na correção das falhas de mercado identificadas, evidenciadas pelas barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP envasado, e indicou a continuação dos debates sobre os temas e a possibilidade de integrar a agenda regulatória da ANP.

2. Na Agenda Regulatória do biênio 2020-21, foi incluída a ação VI.2 - Revisão das Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016, que regulamentavam as atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo - GLP, com o objetivo de "aumentar a eficiência do mercado e garantir o abastecimento de P13". A ação regulatória VI.2 foi transferida para a Agenda Regulatória 2022-2023, atualmente em execução, como ação regulatória 4.17, que manteve o texto da ação regulatória VI.2 do biênio anterior e teve início efetivo em junho de 2023.

3. O item 4.17 da agenda regulatória 2022-2023 da ANP prevê a revisão das Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016 que, em razão de processo de consolidação regulatória, foram substituídas, respectivamente, pelas Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023. Estas resoluções tiveram vigência a partir de 10 de abril de 2024 e constituem o atual marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de GLP.

4. A inclusão da revisão desses normativos em agenda regulatória teve o intuito de avaliar a flexibilização da utilização do GLP para outras finalidades, a exemplo do uso em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras etc., bem como considerar a possibilidade de alteração regulatória relativa aos temas tratados na TPC 7/2018: enchimento de outras marcas e enchimento fracionado.

5. Além desses temas, no desenvolvimento desta AIR, foram considerados os temas rateio de produto em polos de deficitários, destroca de vasilhames transportáveis de GLP e contratos de envase entre congêneres, que foram objeto de recomendações da Controladoria Geral da União (CGU) para a ANP, no Relatório de Avaliação da ANP - Relatório e-Aud nº 836466 (CGU, 2022).

6. O problema regulatório foi identificado como "Modelo regulatório atual impõe barreiras à entrada e prejudica o dinamismo e a competição no mercado de distribuição de GLP". No processo de identificação do problema regulatório elaborou-se a árvore do problema na qual foram identificadas suas causas e consequências.

7. Constatou-se como causas primárias para o problema regulatório, a regulação restritiva e a oferta limitada, que foram desdobradas em causas secundárias apresentadas na árvore do problema. Como consequências primárias, foram observadas barreiras à entrada, prejuízos ao dinamismo do mercado e prejuízos à competição. Como consequências secundárias, verificou-se: concentração no mercado de distribuição, longa duração do processo de logística reversa, limitada inovação nas alternativas de modelos de negócio, baixa taxa de crescimento do volume comercializado e insuficientes investimentos em infraestrutura.

2.2. Grupos Afetados

8. De maneira ampla, os grupos afetados pela regulamentação do setor incluem os produtores e importadores de GLP, as empresas operadoras de dutos e terminais, as empresas autorizadas para a atividade de distribuição e revenda de GLP, fornecedores de insumos para indústria de GLP e os consumidores finais, nos quais se incluem os setores residencial, industrial, comercial, público e agropecuário, bem como diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

2.3. Fundamentação Legal

9. A fundamentação legal para o desenvolvimento desta AIR constitui-se, principalmente, pelas seguintes normas:

- Constituição Federal;
- Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo);
- Decreto 2.455/1998 (Implantação da ANP);
- Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras);
- Decreto nº 10.411/2020 (Análise de Impacto Regulatório);
- Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica);
- Decreto-Lei nº 4.657/1942 ("LINDB"); e
- Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023 (Distribuição e Revenda de GLP).

2.4. Objetivos

10. O objetivo fim desta ação regulatória é possibilitar o desenvolvimento do mercado de GLP e o acesso ao energético por diversos segmentos da sociedade, preservando níveis de segurança adequados. Para o alcance deste objetivo fim, foram estabelecidos os seguintes objetivos meios: reduzir o custo das exigências regulatórias, reduzir as barreiras à entrada para novos agentes no mercado de distribuição de GLP e permitir novos modelos de negócio.

2.5. Temas regulatórios e alternativas regulatórias

11. Para o enfrentamento do problema regulatório foram definidos seis temas, para os quais foram apresentadas as alternativas regulatórias: a) vedação aos usos de GLP; b) enchimento de outras marcas; c) enchimento remoto (total ou parcial) de recipientes transportáveis; d) rateio de produto em polos deficitários; e) contratos de envase por terceiros; e f) vinculação da revenda. A questão da destroca de vasilhames transportáveis de GLP foi abordada junto ao tema do enchimento de outras marcas.

12. Para o tema da vedação aos usos, foram propostas as seguintes alternativas: i) não ação, ii) liberação faseada de novos usos, iii) liberação imediata de todos os usos, e iv) liberação condicionada ao desenvolvimento da infraestrutura.

13. Sobre o tema enchimento de outras marcas, as alternativas foram: i) não ação, ii) distribuidor opta se sua marca permanece na população de vasilhames de uso exclusivo ou participa de população de uso comum, rastreável e com regras favoráveis para destroca, iii) permitir o enchimento de outras marcas para distribuidoras

que adotarem o rastreamento, e iv) enchimento de outras marcas liberado mediante rastreamento de toda a população.

14. Em relação ao enchimento remoto (total ou parcial) de recipientes transportáveis, foram elencadas as seguintes opções: i) não ação, ii) *sandbox* regulatório, iii) enchimento remoto permitido em instalações de distribuidores e revendedores de GLP de classe superior ou igual a IV (8.000 agentes), e iv) enchimento remoto com autorizações específicas para o exercício da atividade e para operação da instalação (Central de Distribuição de GLP).

15. Para o rateio de produto em polos deficitários, as alternativas apresentadas foram: i) não ação, ii) rateio baseado em três critérios (participações de mercado do distribuidor no polo e nacional, capacidade de armazenagem e histórico de retiradas), e iii) rateio baseado em dois critérios (capacidade de armazenagem e histórico de retiradas).

16. Quanto ao tema contrato de envase entre congêneres, definiram-se as seguintes alternativas: i) não ação, ii) publicidade de informações de envase para terceiros e comunicação ao CADE de negativas, onde houver capacidade ociosa, iii) ANP recebe os contratos de envase, que não podem ser discriminatórios e iv) enchimento para terceiros só é permitido em caso de risco ao abastecimento.

17. Por fim, para a vinculação da revenda, as alternativas propostas foram: i) não ação, ii) permitir que o revendedor independente comercialize com vinculado à marca que este optou por ostentar, e iii) regulação da ANP deixa de tratar vinculação.

2.6. Metodologia de análise e avaliação das alternativas

18. A metodologia escolhida para a análise das alternativas para cada tema foi a análise multicritério, que seguiu etapas predefinidas: i) estabelecimento de critérios relacionados ao objetivo regulatório e à previsão legal estabelecida, ii) determinação da importância de cada critério de forma a identificar em que grau cada um deles contribui para a solução do problema regulatório ou contribui para atingir o objetivo regulatório, sendo atribuído pesos que no total somam 1 (um inteiro); iii) julgamento das alternativas; e iv) resultados.

19. Os critérios definidos e os respectivos pesos foram: garantia do abastecimento (25%); ampliação da base de consumidores, inclusive por meio de novos modelos de comercialização (22%); redução de barreiras à entrada e favorecimento de novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado (22%); impacto no custo regulatório para distribuidores e revendedores (19%); e impacto nos custos regulatórios para a ANP (12%).

20. As alternativas propostas para cada tema foram julgadas, individualmente, por integrantes da equipe da Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), de acordo com cada um dos critérios. Coube a cada avaliador atribuir uma nota de 0 (zero) a 10 (dez) a cada alternativa, proporcional à sua respectiva contribuição para o alcance do objetivo regulatório ou solução do problema identificado.

21. Chegou-se às pontuações finais aplicando-se a ponderação obtida a partir da priorização dos critérios às pontuações médias das alternativas para cada critério. Assim, como resultado da análise multicritério, obteve-se a hierarquização das alternativas regulatórias consideradas. As alternativas selecionadas foram as que ocuparam a primeira posição na hierarquização para cada tema, que foram:

- Liberação imediata de todos os usos de GLP;
- Enchimento de outras marcas é permitido para distribuidor que implementar o rastreamento de vasilhames;
- Enchimento remoto de vasilhames transportáveis, total ou parcial, é permitido em Central de Distribuição de GLP (autorização específica para exercício da atividade e para a operação da instalação);
- Rateio em polos deficitários com a adoção de três critérios (participação de mercado do distribuidor, no polo e nacional, capacidade de armazenagem e histórico de retiradas);
- Contratos de envase para terceiros são enviados para a ANP, não podem ser discriminatórios e ANP divulga os locais onde cada distribuidor presta este serviço; e
- Regulação da ANP deixa de tratar a vinculação entre distribuidor e revendedor.

2.7. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

22. As estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento, foram definidas considerando cada alternativa escolhida, relativa aos respectivos temas regulatórios.

2.7.1. Liberação imediata de todos os usos de GLP

23. A estratégia de implementação inclui: avaliação das alterações regulatórias necessárias para a liberação dos diversos usos de GLP, considerando as normas técnicas, certidões e regulamentos existentes de Bombeiros, ABNT, órgãos ambientais e prefeituras; e alteração regulatória com previsão para que sejam suspensas todas as vedações ao uso de GLP atualmente previstas, a contar da data de publicação da nova resolução.

24. A estratégia de fiscalização prevê que a ANP deixará de fiscalizar a aplicação de GLP em usos atualmente vedados. Caberá à Agência direcionar esforços para os novos requisitos regulatórios.

25. A estratégia de monitoramento compreenderá o acompanhamento da oferta e demanda do produto, em seus diversos usos. Adicionalmente, deverá ser observada a evolução dos preços ao consumidor.

2.7.2. Permitir o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames.

26. A estratégia de implementação, além da mudança da norma para abranger a alternativa, deverá prever o estabelecimento de padrões para os mecanismos de rastreamento que garantam a interoperabilidade do sistema entre os distribuidores; a definição do padrão visual do recipiente rastreável, para diferenciá-lo da população de uso exclusivo; a determinação de metas de requalificação e aquisição de vasilhames, por cada distribuidor; a divulgação no sítio eletrônico da ANP de informações sobre o cumprimento dessas metas pelos agentes regulados; e dar conhecimento à sociedade das mudanças proporcionadas pela alteração regulatória.

27. A estratégia de fiscalização consiste em, inicialmente, orientar a fiscalização da ANP quanto às características da nova operação e padrões a serem observados. Além disso, visando garantir os investimentos em requalificação e aquisições de recipientes novos, a fiscalização deverá ocorrer com maior intensidade nos agentes que apresentarem menor gasto com essas atividades, em termos proporcionais ao volume comercializado.

28. Outrossim, a fiscalização deverá adotar novas tecnologias, uma vez que o rastreamento de vasilhames permite a utilização de equipamentos de leitura eletrônica. Será possível planejar a fiscalização com base em informações recebidas dos sistemas de rastreamento, por exemplo, cruzando informações de cada recipiente, pelo número de série, com as respectivas datas de requalificação.

29. Quanto à estratégia de monitoramento, a ANP deverá acompanhar a dinâmica do funcionamento dos modelos com e sem rastreamento. Por exemplo, deverá verificar se houve adesão ao novo modelo, bem como se este é efetivo para o ingresso de novos agentes e promove maior eficiência no ciclo de vasilhames. Ainda, caberá monitorar o funcionamento do sistema de rastreamento, certificando-se da qualidade das informações e da interoperabilidade das operações. Nesse contexto, a declaração de informações dos agentes será importante para o monitoramento do mercado, uma vez que as empresas serão ranqueadas de acordo com os gastos com requalificação e aquisição de vasilhames novos, de forma relativa ao volume comercializado.

2.7.3. Enchimento remoto

30. Para a alternativa escolhida, a estratégia de implementação envolve a alteração da resolução que trata da distribuição de GLP. Por meio dessa norma, a ANP estabelecerá os requisitos para a autorização do exercício da atividade de enchimento remoto, bem como para a autorização da instalação destinada a este fim. Deverão ser estabelecidos: os requisitos do vasilhame, formas de orientação ao consumidor e características das instalações (distanciamentos, áreas com acesso vedado ao consumidor, quantidade máxima de armazenamento de GLP em recipientes estacionários e quantidade de vasilhames cheios e vazios permitidos na instalação). Adicionalmente, a ANP deverá divulgar as mudanças promovidas pelas alterações regulatórias no mercado de GLP para consumidores e órgãos de governo.

31. Quanto à estratégia de fiscalização, considera-se que as instalações de enchimento remoto serão cadastradas e autorizadas de forma eletrônica. Sendo assim, a fiscalização será feita da mesma forma que é conduzida atualmente a fiscalização das instalações de revenda de combustíveis e de GLP, sendo inserida na programação da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI). Por meio do SIMP, será possível verificar o volume adquirido por cada Central Distribuidora de GLP. Também será importante verificar se os vasilhames foram adequados ao enchimento remoto, o que poderá ser verificado por meio eletrônico, em função da transmissão de informações de rastreamento de vasilhames, que será vinculado ao seu número de série. Por fim, será importante reforçar a fiscalização dos vasilhames cheios comercializados pela revenda, certificando-se da existência do lacre e rótulos, já disponíveis nos recipientes envasados em bases de distribuição.

32. Em relação à estratégia de monitoramento, a ANP acompanhará a evolução dos agentes e instalações voltados ao enchimento remoto, analisando os volumes comercializados e auditando as informações disponibilizadas pelos agentes regulados. Será importante acompanhar as mudanças no comportamento dos consumidores provocadas por esta alternativa.

2.7.4. Rateio de GLP entre os distribuidores em polos deficitários

33. A estratégia para a implementação da nova forma de rateio de GLP em polos deficitários compreende a alteração da resolução que trata da distribuição de GLP, com o estabelecimento dos critérios de rateio e a previsão de medidas que coibam problemas de retirada por parte dos distribuidores beneficiados por tais critérios. Também, será necessário orientar fornecedores e distribuidores de GLP quanto à aplicação dos novos critérios para o rateio.

34. Para a alternativa escolhida, a estratégia de fiscalização envolve verificar se o rateio está sendo realizado conforme disciplinado pela regulação. A fiscalização decorrerá de denúncia ou de avaliação das informações declaradas pelos agentes para a ANP.

35. A estratégia de monitoramento inclui o acompanhamento de retiradas dos distribuidores beneficiados pelo rateio, ocorrências no abastecimento em função da alteração do volume dos pedidos aprovados para cada distribuidor nos polos deficitários, evolução do *market share* de novos entrantes e distribuidores com menor participação no mercado e investimentos em armazenagem de GLP.

2.7.5. Contratos de envase para terceiros

36. A estratégia de implementação compreende alterar a resolução que trata da distribuição de GLP, incorporando as exigências e condições para os contratos de envase, organizar forma de recebimento dos extratos de contrato, definir critérios para avaliar se a recusa para a prestação do serviço é discriminatória e divulgar as instalações onde há prestação de serviço de envase para terceiros.

37. A estratégia de fiscalização compreende a atuação da ANP ao tomar conhecimento da recusa para a prestação do serviço de envase por um distribuidor, em uma instalação onde já ocorre o envase para terceiros.

38. Em relação à estratégia de monitoramento, a ANP divulgará em seu sítio eletrônico os locais nos quais a prestação de serviço de envase para terceiros ocorre de forma regular e acompanhará se essa medida está favorecendo o acesso a esse serviço por outros agentes.

2.7.6. Vinculação entre distribuidores e revendedores

39. Para a alternativa escolhida, a estratégia de implementação compreende a alteração da regulação de distribuição e da revenda de GLP a fim de estabelecer o fim da tutela regulatória da vinculação entre distribuidores e revendedores.

40. Quanto à estratégia de fiscalização é importante notar que, com o fim da tutela regulatória para a vinculação, a fiscalização da ANP não precisará mais verificar o cumprimento da vinculação à marca pelos agentes regulados.

41. A estratégia de monitoramento será manter o acompanhamento do volume comercializado e da quantidade de instalações dos diferentes tipos de revenda, independentes e vinculadas, para verificar a tendência do mercado. Dessa forma, será possível observar se o fim da tutela regulatória para a vinculação promoverá maior rivalidade no mercado.

2.8. Participação Social

42. Durante a elaboração desta Análise de Impacto Regulatório (AIR), a SDL promoveu o intercâmbio de informações com representantes de diferentes segmentos do mercado de GLP, bem como considerou o conhecimento acumulado e os posicionamentos de órgãos de governo, tais como a CGU, Tribunal de Contas da União (TCU), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), manifestados em seus estudos, decisões, auditorias e iniciativas, citados em referências no texto deste estudo.

43. Destacam-se os estudos elaborados pela EPE sobre o mercado de GLP, tanto sobre projeções da demanda de GLP em diferentes cenários, bem como análises sobre margens de distribuição e revenda, nos termos do acordo de cooperação técnica firmado com a ANP.

44. Em relação ao mercado, a ANP conduziu iniciativas em que buscou compreender a visão dos diversos segmentos interessados e abordar temas relevantes, dentre os quais a segurança. Foram realizadas visitas técnicas a instalações de distribuição, revenda e centro de destroca, participações em seminários e eventos, bem como reuniões com entidades representativas, fornecedores, consultores, fabricantes de vasilhames de GLP e equipamentos. Essas ações estão registradas neste processo administrativo relativo à AIR.

2.9. Experiências Internacionais

45. No âmbito desta AIR, pretendeu-se reunir conhecimento no que tange às experiências de outros países na regulação do mercado de GLP. Nesse contexto, além de leituras como a do material produzido pela Iniciativa Abastece Brasil, houve reuniões e visitas técnicas com reguladores de outros países.

46. A ANP promoveu o Workshop “Experiências Comparadas de Regulação de GLP”, para identificar alternativas regulatórias e estreitar os laços com reguladores de diversos países. Verificou-se que há problemas comuns e iniciativas distintas para o enfrentamento dessas questões.

47. Como exemplo, no Chile, uma empresa de consultoria contratada pelo governo recomendou a adoção do livre acesso às instalações de envase como medida para favorecer a competição. Portugal apresentou modelo de acompanhamento de preços, que podem sofrer intervenção governamental. No Uruguai, o enchimento fracionado corresponde a 4% do volume de GLP comercializado no país e é feito em vasilhames transportáveis de 3kg.

48. Durante o 37º Congresso da Associação Iberoamericana de Gás Liquefeito de Petróleo - AIGLP, houve contato com representante da empresa franco-sul-africana PayGas, que comercializa GLP na África do Sul, por meio do enchimento fracionado de vasilhames.

49. Algumas práticas internacionais do mercado de GLP estão descritas em trabalho resultante da Iniciativa Abastece Brasil, que estabeleceu um conjunto de ações e medidas voltadas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.

50. Pelas informações obtidas das experiências internacionais, constata-se que são adotadas inúmeras práticas não disponíveis no mercado brasileiro.

2.10. Considerações finais

51. Este Relatório de AIR deverá ser submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP e, em sendo aprovado, recomenda-se que seja dado prosseguimento ao procedimento de revisão das Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023 e demais alterações normativas pertinentes, por meio da elaboração das minutas de resolução, que serão submetidas à Consulta e Audiência Públicas.

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (PAIR)

3. ESTUDO DO PROBLEMA

52. A elaboração desta Análise de Impacto Regulatório (AIR) percorreu algumas etapas, das quais se destacam: (i) identificação das características gerais e configuração atual do mercado brasileiro de gás liquefeito de petróleo (GLP); (ii) levantamento do histórico da regulamentação em vigor para o mercado de distribuição de GLP; (iii) entendimento da lógica de formação de preços do GLP no mercado brasileiro; (iv) conhecimento de experiências internacionais de mercados de GLP; (v) entendimento da dinâmica e relação entre agentes no âmbito do suprimento primário; (vi) análise de relatórios e estudos afetos ao mercado brasileiro de GLP emitidos por entidades governamentais ; e (vii) avaliação das contribuições de diversos agentes de mercado.

3.1. Mercado Brasileiro de GLP

53. Antes de iniciar a descrição do problema regulatório e destacar as questões relevantes sobre o segmento de distribuição e revenda de GLP que serão analisadas no âmbito deste estudo, faz-se necessária uma apresentação das características gerais do mercado deste energético.

54. A Figura 1, apresenta o quantitativo de agentes econômicos que atuam no mercado brasileiro de GLP.



Fonte: Elaboração própria a partir de Painel Dinâmico/ANP; Consulta Posto WEB e SIMP. Dados referentes a abril 2024.

55. No Brasil, a produção de GLP é realizada por Refinarias, Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs) e Centrais Petroquímicas (CPQs). Além desses produtores, também compõem o suprimento primário os Contratantes de Prestação de Serviço e Agentes de Comércio Exterior (importadores).

56. O grupo de Contratantes de Prestação de Serviço reúne as empresas que utilizam a capacidade ociosa de UPGNs existentes para processar o próprio gás natural oriundo de campos de petróleo nos quais tenham participação, o que resulta na produção e comercialização de GLP por novos agentes.

57. O mercado de GLP apresenta significativa concentração no segmento de suprimento primário. Em 2023, considerando a produção nacional e a importação, a Petrobras teve participação de 87,70% no fornecimento desse combustível. Dentre os demais agentes, cobrindo os demais 12,30%, estão a Refinaria de Mataripe S.A. (6,12%), Internacional Commodities Trading Ltda (1,48%), Refinaria de Manaus (1,35%), Shell Energy do Brasil S/A. (0,78%), Braskem S.A. (0,76%), Origem Energia Alagoas S.A. (0,57%), Petrogal Brasil Comercializadora Ltda. (0,53%), Potiguar E&P S.A (0,31%), e Refinaria de Petróleo Riograndense S.A. (0,16%)^[3].

58. Ainda sobre o suprimento primário, é importante destacar que a Refinaria de Manaus adquire da Petrobrás grande parte do volume de GLP que fornece ao mercado. Segundo dados extraídos do Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP/ANP), no período entre outubro de 2022 e junho de 2024, do volume total de GLP comercializado por este agente, cerca de 86% foi comprado da Petrobrás e o restante foi proveniente de produção própria, já que não importou GLP neste período.

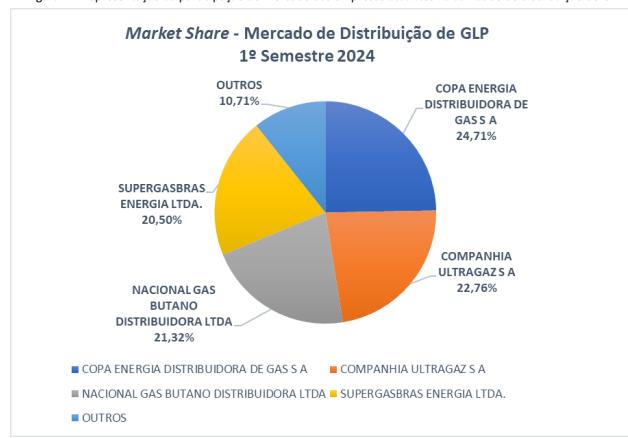
59. A demanda nacional de GLP, em 2023, foi 7,4 milhões de toneladas ^[4], de acordo com dados da Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) ^[5]. No mesmo ano, as refinarias produziram quase 4,5 milhões de toneladas de GLP. As UPGNs produziram 1,2 milhões de toneladas e as CPQs apresentaram produção de 106 mil toneladas.

60. Em 2023, as importações somaram 1,6 milhões de toneladas. A dependência externa do Brasil relativa ao produto GLP vem diminuindo ao longo dos últimos sete anos (2017 a 2023). Em 2023, o percentual foi de 21,49% do consumo nacional. ^[6]

61. Do total de GLP importado, o maior volume (1,2 milhões) ^[7] é recebido na Região Nordeste, no Porto de Suape (Pernambuco-PE), onde não há um terminal com capacidade para o recebimento de navios VLGC (Very Large Gas Carrier), normalmente utilizados neste tipo de operação. Sendo assim, no Porto de Suape, há um navio cisterna, continuamente atracado, para recebimento do GLP importado, com capacidade de cerca de 44.000 ton de GLP.

62. O segmento de distribuição de GLP se apresenta, também, como um mercado concentrado, no qual quatro grupos econômicos alcançam quase de 90% de participação de mercado (Figura 2).

Figura 2 – Representação da participação de mercado das empresas atuantes na atividade de distribuição de GLP



Fonte: Elaboração própria a partir de Painel Dinâmico ANP. Dados referentes a 1º Semestre de 2024. ^[8]

63. Conforme disposto no art. 3º da Resolução ANP nº 957/2023, a autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP pode ser concedida para modalidade granel ou para as modalidades envasado e granel. Essas autorizações são distintas, sendo maiores as exigências para um distribuidor que opere em ambas as modalidades.

64. No elo da distribuição, a comercialização ocorre em estabelecimentos de distribuição de GLP, que podem ou não possuir instalações para envasamento de recipientes transportáveis.

65. De forma resumida, os produtores e importadores entregam GLP aos 19 distribuidores autorizados os quais comercializam GLP envasado com revendedores de GLP autorizados, bem como realizam vendas a granel para outro distribuidor autorizado ou para consumidores finais que possuam centrais de GLP, conforme dispõe o art. 15 da Resolução ANP nº 957/2023.

66. Pelas normas vigentes, uma empresa autorizada a exercer a atividade de distribuição de GLP pode obter autorização para exercer a atividade de revenda de GLP. Sendo assim, uma mesma empresa que esteja autorizada pela ANP ao exercício das duas atividades, realiza entregas a granel ao consumidor como distribuidor de GLP, e comercializa GLP envasado exercendo a atividade de revendedor de GLP.

67. Cumpre esclarecer que o art. 36 da Resolução ANP nº 49/2016 e o art. 27 da Resolução ANP nº 51/2016, em suas redações originais, estabeleceram expressamente a vedação para que o distribuidor de GLP fosse autorizado a atividade de revenda. Como esta era uma prática permitida pela regulação anterior, foi fixado um período de transição de 360 dias, no qual os distribuidores deveriam constituir novas empresas para operar como revendedor. Contudo, esse período de transição foi sucessivamente ampliado e, por fim, a medida não chegou a ser efetivamente implementada, posto que a Resolução ANP nº 797/2019 revogou os artigos citados acima, suprimindo a vedação imposta.

68. Por meio de consulta ao cadastro da ANP, realizada em fevereiro de 2024, foram identificadas 57.949 autorizações vigentes para exercício da atividade de revenda de GLP. Desses, 42.527 (73%) são vinculadas a alguma marca comercial e 15.422 (27%) são revendedores independentes.

69. Do total de autorizações vigentes para revenda de GLP, 117 foram outorgadas a 10 pessoas jurídicas que estão autorizadas ao exercício da atividade de distribuição de GLP, conforme consta na Tabela 1. Neste caso, destacam-se a Supergasbras e a Fogas que contam, respectivamente, com 47 e 30 autorizações como revendedores.

Tabela 1 - Quantidade de revendas autorizadas para distribuidores

Distribuidor	Qtde de revendas autorizadas
SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA	47
SOCIEDADE FOGAS LTDA	30
NACIONAL GAS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA	14
COMPANHIA ULTRAGAZ S A	8
AMAZONGAS DISTRIB DE GAS LIQUEF DE PETROLEO LTDA	6
COPA ENERGIA DISTRIBUIDORA DE GAS SA	4
CONSIGAZ DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA.	3
BAHIANA DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA	3
MASTERGAS COM., TRANSP. E DISTRIB. DE GLP RIO CLARO LTDA.	1
SOS GÁS DISTRIBUIDORA LTDA	1
Total	117

Fonte: SIMP, consulta em 12/07/2024

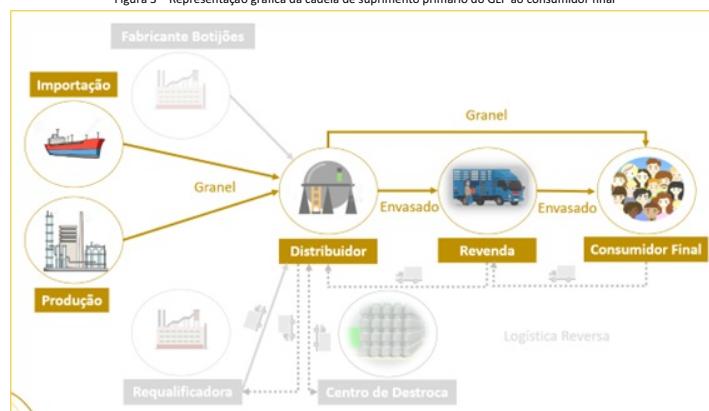
70. A Figura 3, apresentada a seguir, representa o fluxo logístico da cadeia de abastecimento de GLP, desde o suprimento primário até o consumidor final. Em geral, o agente autorizado à atividade de distribuição de GLP adquire o energético de importador ou de produtor nacional. O GLP é transportado das unidades produtoras ou terminais de armazenagem até estabelecimentos de distribuição de GLP. A partir destas instalações, o GLP é comercializado pelos distribuidores de GLP de duas formas: a granel ou envasado em recipientes transportáveis .

71. Na modalidade granel, o GLP é comercializado somente pelo distribuidor, que pode vendê-lo a outro distribuidor autorizado pela ANP ou a consumidor que possua Centrais de GLP, que contenham recipientes estacionários ou transportáveis com capacidade nominal superior a 90kg[9]. Os agentes revendedores de GLP não são autorizados a vender GLP a granel.

72. O GLP envasado é vendido pelos distribuidores, em recipientes transportáveis cheios, aos agentes revendedores de GLP, os quais comercializam o GLP, na modalidade envasado, diretamente com o consumidor final.

73. Um estabelecimento de distribuição de GLP que tenha instalação de envasamento de recipientes transportáveis pode transferir vasilhames cheios para outra instalação do distribuidor que não realize a operação de envase.

Figura 3 – Representação gráfica da cadeia de suprimento primário do GLP ao consumidor final



Fonte: Elaboração própria.

74. Na cadeia de abastecimento de GLP, destaca-se a necessidade da logística reversa de recipientes transportáveis. Conforme disposto no art. 25, inciso VII, da Resolução ANP nº 957/2023, quando do atendimento ao consumidor, os revendedores devem receber os recipientes vazios de qualquer marca de distribuidor de GLP autorizado pela ANP. Estes vasilhames devem retornar aos estabelecimentos de distribuição de GLP do distribuidor detentor de cada marca, nos quais haja instalação para envasamento de recipientes transportáveis.

75. Nesse processo de logística reversa há a figura do Centro de Destroca, que são locais destinados à destroca de recipientes transportáveis de GLP, vazios ou parcialmente utilizados. Nestes centros, distribuidores e revendedores efetuam a troca de vasilhames de variadas marcas por vasilhames da marca desejada. Dessa forma, os veículos com vasilhames vazios podem se dirigir às instalações de envase dos distribuidores apenas com recipientes da marca que será enchida no local, evitando que a troca de vasilhames ocorra na planta de envase. Nos locais em que não há Centros de Destroca, o intercâmbio de vasilhames é feito nos estabelecimentos de distribuição de GLP.

76. Quando do retorno às unidades de envase, os vasilhames vazios são inspecionados e, caso não estejam em condições de voltar ao mercado, são destinados a requalificação ou inutilização. A requalificação de botijões de GLP é realizada por empresas requalificadoras.

77. A análise da taxa de crescimento do mercado brasileiro de GLP indica quase que estabilidade na demanda anual. Durante o período de 2017 a 2023, este mercado teve uma taxa média de variação do crescimento das vendas na marca de 0,26%[10] ao ano.

78. Segundo dados contidos no Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (EPE, 2024a), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), há uma projeção de crescimento anual da demanda de GLP de 0,77% ao ano, o que representa quase o triplo da taxa alcançada no período de 2017 a 2023. Em relação à oferta deste energético, há uma estimativa de que a produção nacional de GLP aumentará em 53% entre 2023 e 2034, oriundos das UPGN. O documento da EPE projeta que o ritmo de crescimento da oferta de GLP será superior a demanda, havendo uma gradual redução das importações de forma que o Brasil poderá se tornar superavitário nos próximos anos.

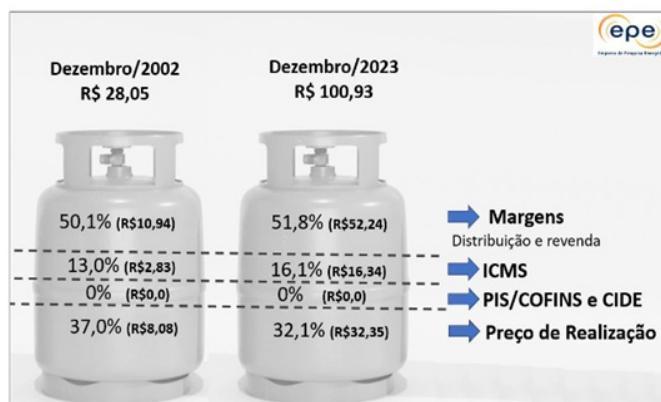
79. As vendas deste energético estão concentradas nos vasilhames com até 13 kg (P13), destinados especialmente ao uso doméstico, para cocção. Segundo a EPE, em 2020, 78,6% do GLP demandado no Brasil, foi consumido no setor residencial associado à cocção de alimentos (EPE, 2022).

80. Outro aspecto relevante é o alcance territorial e a abrangência, em número de consumidores, da distribuição do GLP envasado no país. Considerando que cerca de 70% do mercado brasileiro é atendido por vasilhames de 13 kg (P13), isso representa que cerca de 33 milhões de P13 são entregues mensalmente aos consumidores, que estão geograficamente distribuídos por todo país. Atualmente, estima-se que existam cerca de 128 milhões de botijões de 13kg em circulação no mercado[11].

81. Em razão do alcance do GLP envasado, a questão do preço e das margens praticados pelos agentes econômicos que atuam neste segmento torna-se um tema muito sensível para a sociedade. No estudo intitulado “Formação de Preço do Gás Liquefeito de Petróleo no Mercado Brasileiro”, elaborado pela EPE em 2024, constatou-se que:

A margem bruta de distribuição e revenda tem sido responsável por mais da metade do preço final do botijão P-13. Entre janeiro de 2002 e dezembro de 2023, a margem oscilou entre o vale de 35,4% (agosto de 2021) e 61,9% (abril de 2015). Destaca-se que as margens brutas não são equivalentes ao lucro dos agentes. Há custos intrínsecos à atividade econômica e os associados à forma de organização estabelecidos pelas instituições responsáveis pela regulamentação da atividade em cada país. No Brasil, o GLP possui custos logísticos (relacionados ao transporte e comercialização do gás em botijões) capazes de explicar, em parte, a elevada participação das margens brutas de distribuição e revenda. Outra parcela que compõe as margens brutas está diretamente associada ao custo e à estrutura existente no Brasil. (EPE, 2024, p.16).

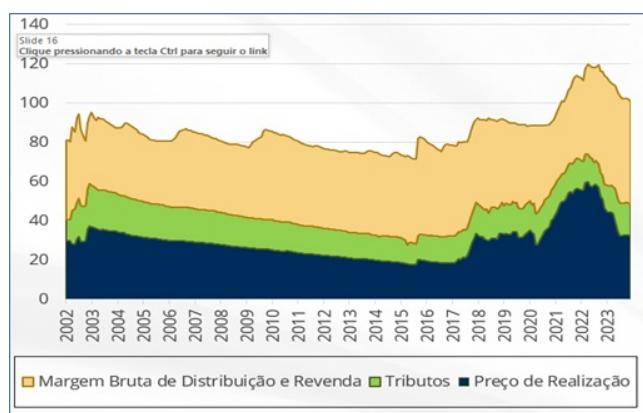
Figura 4 - Formação de preços do GLP no Brasil – Botijão de 13 kg



Fonte: (EPE, 2024, p. 17)

82. No estudo citado, em análise sobre a evolução da composição dos preços do GLP, a EPE verificou que, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2023, em termos reais, o preço final do P13 ao consumidor aumentou em 24%. Tal incremento decorreu, majoritariamente, da alta dos tributos (55%), das margens brutas de distribuição e revenda (28%), e do preço de realização (8%). (EPE, 2024)

Figura 5 - Gráfico da composição dos preços finais de GLP P-13 em valores constantes



Fonte: (EPE, 2024, p. 18)

83. As variações de preço do GLP impactam a capacidade de acesso das famílias ao produto, em especial as de baixa renda, representando maior participação das despesas com o uso desse combustível nos orçamentos familiares ou risco de migração para o consumo de fontes de energia mais poluentes e menos eficientes (EPE, 2024).

84. Além disso, ressalta-se a significativa parcela da população brasileira que nunca teve acesso ao GLP por razões de privação, dentre as quais, a baixa renda. Nestes casos, utilizam-se outras fontes para finalidade de cocção, tais como biomassa, carvão, álcool e querosene.

85. Em razão desses fatos acima descritos, esse setor preocupa outros órgãos de governo. Com frequência, aspectos do mercado de GLP são apreciados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

86. A Nota Técnica nº 29/2017/DEE/CADE (CADE, 2017) [12], relativa ao Ato de Concentração referente à proposta de aquisição, pela Ultragaz, de 100% das ações representativas do capital social da Liquigás, destacou a estabilidade do *market share* do mercado nacional de distribuição de GLP e a ausência de novos entrantes, que poderiam alterar o dinamismo do mercado. Nesta Nota Técnica, o CADE avaliou o nível de rivalidade do segmento de distribuição de GLP verificando que, no período entre 2001 e 2016, a variância de *market share* foi quase nula. O CADE afirmou, ainda, que a partir de 2009, “os agentes do mercado conseguiram manter suas posições relativas, de outro lado, todos os agentes, no mercado de envasados e de granel, aumentaram os seus preços em valores correntes” (CADE, 2017, p. 5).

87. No mesmo documento, o CADE, ao se referir ao mercado de distribuição de envasado “aumento de lucros por parte dos agentes mais relevantes do mercado, em âmbito nacional” (CADE, 2017, p. 8). Este aumento foi associado a um cenário de acomodação dos agentes dado ao grande nível de estabilidade dos *market shares*, e não a ganhos de eficiência. Com isso, o CADE concluiu que o tipo de configuração mercadológica do mercado de distribuição de GLP é característico de baixo nível de rivalidade (CADE, 2017).

88. A CGU, no Relatório e-Aud nº 836466 (CGU, 2022), ressaltou que as condições do mercado de GLP levam a um arrefecimento da rivalidade entre os agentes que atuam nesse segmento. Neste relatório, a CGU abordou a questão da vinculação entre distribuidores e revendedores, destacando o processo de redução do número de revendedores independentes, apesar do aumento da quantidade de revendas autorizadas. Neste relatório, a CGU identificou:

O quantitativo de revendedores multibandeira à época da Consulta Pública ANP nº 05/2015 era de 17.107 unidades, representando 30% do total de 56.406 revendas. Em 2020, consulta à base da ANP apontou que o número de revendedores independentes era de 15.857 unidades, ou 25,9% das 61.186 unidades registradas. Ou seja, mesmo diante do aumento de 8,5% no total de revendedores, houve queda de 7,3% no número absoluto de independentes. Com isso, as revendas vinculadas cresceram 15,3% no período, de 39.299 para 45.329 unidades. Esses movimentos no mercado de revenda de GLP, com o crescimento na vinculação e queda no quantitativo de independentes, acabam por

robustecer as barreiras de entrada já existentes, concentrando o mercado e restringindo-o para novos entrantes.(CGU, 2022, p. 85)

89. A CGU salientou, ainda, que as revendas independentes “têm muita dificuldade de operar em polos de suprimento primário que possuem demanda superior à oferta de GLP, os chamados polos deficitários” (CGU, 2022, p. 84). Segundo a CGU, nos polos sobre demandados (demanda superior à oferta), a aquisição do GLP pelos distribuidores está sujeita a regras de rateio estabelecidas com base no histórico de retiradas pelas distribuidoras. Assim, revendedores vinculados a distribuidor mais bem posicionado no critério de rateio têm maior acesso ao produto. Por outro lado, os revendedores independentes, ficam prejudicados pela dificuldade de suprimento, perdendo competitividade por falta de economia de escala nas operações (CGU, 2022).

90. O TCU, no estudo “Riscos e Oportunidades da transição para o novo Mercado de Refino” (TCU, 2022b), examinou o mercado de combustíveis visando identificar a infraestrutura e a dinâmica do setor de suprimento e movimentação de gasolina, diesel e GLP no Brasil. Em suas considerações, destacou que a infraestrutura de importação e internalização de GLP se mostra crítica. Nesse sentido, o TCU afirmou:

De 2016 a 2019, quase toda a importação de GLP foi realizada pela Petrobras pelos portos de Suape e Santos (96% do total). A limitada tanqueamento para abastecimento primário existente no País restringe a recepção de grandes navios importadores a apenas dois portos, ambos com restrições e ineficiências operacionais: Santos e Suape. A situação é agravada ainda pelo fato da movimentação de GLP competir por espaço no cais com outros combustíveis como o diesel, o que deve se acentuar ao longo dos próximos anos e tende a agravar a situação do abastecimento do produto no Sudeste. Outros terminais críticos para movimentação de GLP são Mucuripe, Paranaguá e Rio Grande/Tergasul, segundo o Sindigás. (TCU, 2022b, p. 21)

3.2. Proposta de alteração do marco regulatório

91. Em outubro de 2018, por determinação da Diretoria Colegiada da ANP [13], foi lançada a Tomada Pública de Contribuição nº 7/2018 (TPC 7/2018) [14], sendo instaurado o processo administrativo nº 48610.204586/2018-65, para colher subsídios sobre enchimento fracionado de GLP e enchimento de outras marcas. O foco das análises foi delineado para os impactos sobre a requalificação de recipientes de GLP, vantagens do enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP em relação ao cenário atual, e vantagens da comercialização de GLP em recipientes de outras marcas em relação ao cenário atual[15].

92. No processo administrativo mencionado, foi elaborada a Nota Técnica nº 9/2019/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, que tratou da conclusão da TPC 7/2018. Neste documento, foram apresentados três cenários[16].

93. O primeiro compreendeu a manutenção da situação atual com a permanência da vedação ao enchimento de recipientes de outras marcas e vedação ao enchimento fracionado.

94. O segundo cenário contemplou o fim da vedação ao enchimento de outras marcas e ao enchimento fracionado. Nesta alternativa, considerou-se a existência de falhas de mercado (elevadas barreiras à entrada e concentração de mercado), o reconhecimento de falha regulatória (modelo regulatório traz elementos que fortalecem as falhas de mercado supracitadas); e a necessidade de correção de falha Institucional (falta de um sistema eficaz de rastreabilidade dos botijões).

95. No terceiro cenário, foi tratada a criação de novos arranjos de mercado com a proposição de um novo agente econômico no setor, a central distribuidora de gás. Este agente seria autorizado “a receber GLP na modalidade granel, armazenar GLP em tanques estacionários, realizar o envase em recipientes de sua marca, e comercializá-los em recipientes cheios ou fracionados”.[17]

96. Em suas considerações finais, a Nota Técnica de conclusão da TPC 07/2018 abordou a necessidade de continuação do debate sobre o tema e a possibilidade de assunto integrar a agenda regulatória da ANP.

97. O estudo desses problemas alinha-se à missão da ANP, qual seja, criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova a concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional.

98. Na Agenda Regulatória do biênio 2020-21, foi incluída a ação VI.2 - Revisão das Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016, que regulamentam as atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo – GLP, com o objetivo de “aumentar a eficiência do mercado e garantir o abastecimento de P13”. Nesta ação, foi considerado como problema regulatório “flexibilizar a utilização do GLP para outras finalidades, como em caldeiras, saunas, aquecimento de piscinas e outros motores movidos a combustão interna, que atualmente têm seu uso vedado, bem como verificar a possibilidade de alteração regulatória com base nas conclusões da TPC 7”.

99. Cabe destacar que a ação regulatória VI.2 não foi iniciada no biênio 2020-21, sendo transferida para a Agenda Regulatória 2022-23. Nesta agenda, atualmente em execução, consta a ação regulatória 4.17, que manteve o texto da ação regulatória VI.2 do biênio anterior e teve início efetivo em junho de 2023.

3.3. Histórico da normatização para o segmento de distribuição e uso do GLP no Brasil

100. A partir da compreensão do histórico dos regramentos editados para o segmento de distribuição de GLP, identificaram-se medidas regulatórias que indicavam, especialmente, preocupações com o risco de desabastecimento deste energético, sobretudo devido ao histórico de dependência externa e à importância do GLP no uso doméstico para cocção. Neste aspecto, destacam-se as normas que limitavam os chamados outros usos de GLP. Outrossim, preocupações com segurança e manutenção da população de vasilhames pautaram o arcabouço normativo do setor.

101. A presença do GLP envasado em grande número de lares brasileiros resultou em medidas relativas à prática de preços diferenciados para o GLP comercializado em embalagens de até 13Kg.

102. A Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 04, de 24 de novembro de 2005, que vigorou até 29 de agosto de 2019, reconhecia como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso doméstico comercializado em vasilhames de até 13 kg (P13). A regulação da ANP tratou da questão no artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016.

103. Em razão dessas normas, os fornecedores comercializaram GLP para fins de envase em embalagens de até 13 Kg com preços inferiores ao preço do GLP vendido de outras formas (demais embalagens e granel). Acredita-se que essa prática pode ter causado distorções na forma de comercialização deste energético por desfavorecer a venda a granel.

104. Sobre a vedação aos usos, a primeira normativa que estabeleceu restrição ao uso do GLP no Brasil foi a Resolução Conselho Nacional do Petróleo (CNP) nº 04/1974, que definiu a proibição da utilização do GLP em veículos automotivos, exceção feita a empilhadeiras. Esta norma foi editada no contexto pós-Primeiro Choque do Petróleo, em que o país importava petróleo em grande escala e a importação líquida de GLP havia aumentado quase 50% (cinquenta por cento).

105. Após quatro anos, a proibição foi estendida a outros usos do GLP, quando foi editada a Resolução CNP nº 11/1978, a qual, além de discriminhar tipos de uso de GLP - "domiciliar, institucional, comercial, industrial, automotivo (exclusivo para empilhadeiras) e outros que forem autorizados pelo CNP", previu no seu art. 1º e parágrafo único, a seguinte proibição:

Art. 1º - A distribuição e o consumo do GLP ficam restritos aos seguintes tipos de uso:

(...)

Parágrafo único. Fica proibido o uso de GLP em motores, saunas e aquecimento de água para piscinas.

106. A vedação constante desta resolução surgiu em um contexto macroeconômico de forte restrição à importação de produtos e alta dos preços internacionais de petróleo e derivados, e foi uma forma de restringir o uso do GLP a atividades em que este fosse imprescindível, em vista do seu uso em larga escala por segmentos da população com menor renda, para atividade doméstica, bem como dos subsídios constituídos para facilitar o acesso ao produto.

107. No preâmbulo desta norma, estão dispostas as razões para a vedação, a exemplo do subsídio ao produto - "exclusivamente em virtude de sua relevante missão social, na cocção de alimentos com atendimento de 16 milhões de lares brasileiros".

108. A vedação a usos do GLP proposta em 1978, e que hoje ainda se mantém no art. 25 da RANP nº 957/2023, surgiu em contexto econômico adverso, e acompanhou as diretrizes gerais das políticas públicas do abastecimento nacional direcionadas à restrição do consumo de petróleo e derivados por via de intervenção pública (MME, 2019).

109. A Resolução CNP nº 11/1978 foi sucedida pela Resolução CNP nº 4/1989. Embora em um contexto macroeconômico bastante diverso do anterior, esta

norma manteve a vedação a certos usos do GLP, no parágrafo único do inciso VII, do artigo 2º, que proibia o uso de GLP em "motores, saunas e aquecimento de piscinas".

110. A Portaria MINFRA nº 843, de 31 de outubro de 1990, substituiu a Resolução CNP nº 4/1989, e as restrições de uso do GLP estavam previstas no § 3º, do artigo 12.

§ 3º É vedado o uso de GLP em:

- I - motores de qualquer espécie;
- II - fins automotivos, exceto quando em empilhadeiras no segmento industrial;
- III - sauna;
- IV - caldeiras;
- V - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais. (Redação dada pela Portaria MINFRA nº 225/1991)

111. Com a edição da Lei nº 8.176, de 08 de fevereiro de 1991, a utilização do GLP em desacordo com normas estabelecidas na forma da lei passou a constituir crime contra a ordem econômica, vide o inciso II, do artigo 1º, dess lei:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem econômica:

(...)

II - usar gás liquefeito de petróleo em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, ou para fins automotivos, **em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei.**

Penas: detenção de um a cinco anos.

112. A Portaria MINFRA nº 843/1990 foi substituída pela Portaria MME nº 69/2006 que apenas dispunha sobre a edição da RANP nº 15/2005, primeira norma da ANP a disciplinar o tema. Esta resolução tratou da vedação no art. 33, I, II, III e IV, em termos idênticos à Portaria do MINFRA.

113. A vedação foi mantida no regramento subsequente, a Resolução ANP nº 49/2016 nos incisos I, II, III e IV, artigo 33. Esta resolução foi substituída pela Resolução ANP nº 957/2023, em virtude do processo de consolidação regulatória conduzido na SDL. Hoje a vedação aos usos do GLP está prevista nos incisos I, II, III e IV do artigo 25 da nova resolução.

Art 25. É vedado o uso de GLP em:

- I - motores de qualquer espécie, inclusive com fins automotivos, exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna;
- II - saunas;
- III - caldeiras; e
- IV - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais.

114. Com relação às preocupações com a segurança e manutenção da população de vasilhames, nota-se que as normas editadas enfocaram o processo de requalificação e manutenção da qualidade da população de vasilhames. Nesse sentido, na AIR sobre a "Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para GLP" [18], conduzida na ANP no ano de 2015, foi identificado que, no decorrer da década 1990, foi sendo elaborado o programa de requalificação de recipientes e, no mês de agosto de 1996, foi assinado o "Código de Auto-Regulamentação relativo ao Envasilhamento, à Comercialização e à Distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP". Este código dispunha que a distribuidora de GLP comercializaria apenas em recipiente de marca própria. A citada AIR elaborada em 2015 discorreu sobre o histórico da requalificação de recipientes transportáveis, sendo afirmado que, à época da formulação do programa de requalificação, ficou entendido que a vedação regulatória para enchimento de botijões de outras marcas constituía um mecanismo para assegurar a responsabilidade pela manutenção de qualidade dos vasilhames em circulação (ANP, 2015).

115. Uma apresentação mais detalhada sobre o histórico da regulamentação para o mercado de distribuição e revenda de GLP consta como apêndice desta AIR.

3.4. Identificação do problema regulatório

116. O item 4.17 da agenda regulatória 2022-2023 da ANP prevê a revisão das Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016. Esclarece-se que, em razão de processo de consolidação regulatória conduzido pela SDL e concluído em 2023, as Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016 foram substituídas, respectivamente, pelas Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023, publicadas em 05 de outubro de 2023 e que, em função do período de *vacatio legis*, tiveram vigência a partir de 10 de abril de 2024. Estas resoluções são as que, hoje, constituem o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de GLP. A partir deste momento do texto, serão feitas referências a estas resoluções.

117. Inicialmente, a revisão destes normativos foi incluída em agenda regulatória com intuito de avaliar a flexibilização da utilização do GLP para outras finalidades, a exemplo do uso em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras etc. - que atualmente têm seu uso vedado - e considerar a possibilidade de alteração regulatória relativa aos temas tratados na TPC 7/2018: enchimento de outras marcas e enchimento fracionado.

118. Adicionalmente, cabe considerar outros aspectos do mercado de distribuição e revenda de GLP que, em decorrência de auditoria, foram objeto das Recomendações 006, 007 e 008 da Controladoria-Geral da União (CGU) para a ANP, por meio do Relatório de Avaliação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2022 - Relatório e-Aud nº 836466 (CGU,2022).

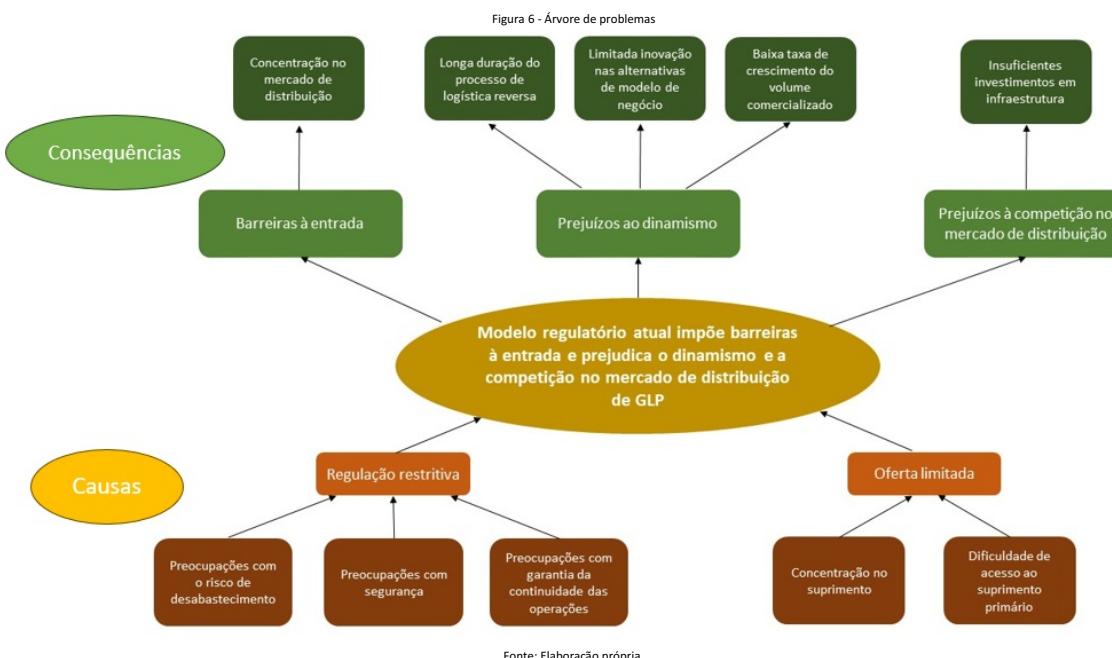
Quadro 1 - Recomendações CGU - Relatório e-Aud nº 838466

<u>Recomendação 006 - ID e-aud 1266209:</u>	Introduzir na agenda regulatória da ANP a revisão da Resolução ANP nº 49/2016 para o instituto da destroca no que diz respeito aos seguintes itens: período máximo de armazenamento de botijões, transparência na localização de botijões pelos seus proprietários, e/ou pertinência de manutenção do próprio institutos. (CGU, 2022)
<u>Recomendação 007 - ID e-aud 1266211:</u>	Estabelecer um sistema de monitoramento acerca dos contratos de envase pactuados entre as empresas distribuidoras de modo a reportar ao CADE possibilidades de infração à ordem econômica por meio de relações contratuais horizontais em um mesmo mercado relevante. (CGU, 2022)

<p><u>Recomendação 008 - ID e-aud 1266213:</u></p>	<p>Revisar a sistemática estabelecida em que o produtor estabelece a fórmula de rateio em polos deficitários de GLP, incluindo essa temática na agenda regulatória da ANP, de modo a considerar fatores como a melhoria da capacidade produtiva dos players do setor e sua consequente mobilidade no mercado. (CGU, 2022)</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria.

119. As questões destacadas pela CGU em suas recomendações estão relacionadas à eficiência do mercado e garantia de abastecimento do GLP.
120. Sendo assim, a avaliação do problema regulatório compreenderá, dentre outros aspectos, barreiras à entrada de novos agentes, rateio de produto em polos de deficitários ou sobre demandados (locais nos quais o total de pedidos dos distribuidores de GLP supera a oferta do fornecedor), rastreamento de botijões e contratos entre congêneres.
121. Como esclarecido, o atual modelo regulatório do mercado de distribuição de GLP é definido pela Resolução ANP nº 957/2023, que substituiu a Resolução ANP nº 49/2016, sem alteração de mérito. O exercício da atividade de revenda de GLP é regido pela Resolução ANP nº 958/2023, que substituiu a Resolução ANP nº 51/2016 sem alteração de mérito.
122. No processo que resultou na publicação da Resolução ANP nº 49/2016 [19], verifica-se que as medidas regulatórias então propostas visavam disciplinar o ingresso e a permanência de agentes econômicos no mercado, por meio de exigências de requisitos de capital social mínimo, tancagem mínima, posse ou propriedade de instalações de armazenamento, bem como do estabelecimento de regras relativas à manutenção, requalificação e inutilização de recipientes transportáveis de GLP.[20]
123. Algumas das razões para este conjunto de requisitos estão expostas no preâmbulo da Resolução ANP nº 49/2016 [21], no qual foi dado enfoque à garantia do abastecimento, segurança e qualidade dos vasilhames e identificação da marca comercial.
124. O marco regulatório vigente também manteve a vedação a usos de GLP para certas finalidades e a exclusividade de comercialização de botijões identificados com a marca comercial da distribuidora. Entende-se que essas exigências e vedações determinadas pela regulação afetam o desenvolvimento e o dinamismo do mercado de GLP.
125. Por sua vez, os contratos de envasilhamento de recipientes de GLP de marca de outro distribuidor, previstos no art. 17, inciso I, da Resolução ANP nº 957/2023, contribuem para o arrefecimento da rivalidade no segmento de distribuição de GLP.
126. As características gerais identificadas no mercado de abastecimento de GLP e as constatações de órgãos governamentais que se debruçaram sobre o mercado deste energético, tais como a CGU, o TCU, o CADE[22], definindo-o como um mercado de baixa rivalidade e deficiente em infraestrutura, levam a inferir que esses aspectos derivam, em parte, de um modelo de regulação restritiva que limita modelos de negócio e estabelece barreiras à entrada.
127. A Figura 6 a seguir, representa a árvore de problema, com a identificação do problema central, suas causas e consequências.



128. Como se observa na Figura 4, o problema central foi definido como “Modelo regulatório atual impõe barreiras à entrada e prejudica o dinamismo e a competição no mercado de distribuição de GLP”. Utilizando-se o método de Árvore de Problemas e explorando as relações causais para compor a explicação do problema, foram identificadas as suas causas principais. Em exercício de decomposição das origens, pôde-se chegar as origens específicas destas causas, que são as causas secundárias. Na representação da árvore, as consequências (efeitos) foram também desdobradas até o segundo nível.

3.4.1. Causas do problema

129. O problema definido apresenta duas causas principais, identificadas como causas primárias, que são a regulação restritiva e a oferta limitada.
130. Como pode ser observado na árvore do problema, as três causas secundárias que levaram a adoção de uma regulação restritiva são: (i) preocupações com risco de desabastecimento, (ii) preocupações com a segurança das operações e (iii) preocupações com a continuidade das operações dos agentes econômicos que atuam no mercado de GLP.
131. As preocupações com o risco de desabastecimento foram refletidas na regulamentação vigente sob a forma da vedação a outros usos de GLP. Na seção anterior, que traz uma abordagem ampla da vedação aos usos do GLP no Brasil, foram demonstrados os fatores que conduziram ao estabelecimento de uma regulação restritiva aos usos do GLP ao longo dos anos, dentre os quais estão um cenário político econômico adverso, balança comercial deficitária e problemas de infraestrutura.
132. Nesse sentido, foi considerado que sendo o Brasil importador do combustível e a infraestrutura para o recebimento de navios com GLP importado limitada, a restrição aos usos, além de contribuir para a segurança do abastecimento, também contribuiria positivamente na questão da balança comercial.
133. No processo de elaboração da resolução vigente[23], ocorreu a Audiência Pública ANP nº 06/2015, realizada em 19/08/2015. No evento, em meio a

discussões sobre a questão de vedação aos usos, a Petrobras se manifestou da seguinte forma:

[...]
Comentário Petrobras - Manter estes usos vedados
· Justificativas;
1.O Brasil é importador de GLP. Um aumento de demanda implicaria em déficit na balança comercial do país.
2. Atualmente, a infraestrutura opera no limite de sua capacidade.
3. O aumento de demanda implicaria em risco de desabastecimento no período de inverno.
[...]
(Processo SEI ANP nº 48610.008961/2014-14 Documento SEI nº 0397730, Volume III, folha 536.)

134. Por sua vez, ao longo da análise das contribuições apresentadas naquele processo, a ANP não acatou as sugestões que visassem atenuar ou afastar as restrições a outros usos, bem como alegou que:

[...]
Tais vedações são constantes da Lei 8176/91, sendo que, de acordo com os estudos realizados pela ANP (ofício nº 1811/2016/SAB), o Brasil ainda é um país importador de GLP e não há uma diretriz da ANP e do MME para ampliação de seu uso, que no cenário atual iria impactar na balança comercial.
[...]
(Processo SEI ANP nº 48610.008961/2014-14 Documento SEI nº 0397730, Volume III, folha 536)

135. Com isso, a vedação aos usos de GLP manteve-se prevista no artigo 25 da Resolução ANP nº 957/2023, sendo proibido o uso deste combustível em motores de qualquer espécie (exceto empiladeiras), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas (exceto para fins medicinais).

136. Em relação às preocupações com segurança, é sabido que acidentes com GLP têm alto potencial de gravidade. Na década de 1990, houve intensos esforços direcionados a medidas que viabilizassem a redução no número de acidentes provocados por má conservação dos vasilhames de 13kg comercializados pelas distribuidoras, com enfoque na requalificação. A Portaria MINFRA nº 843, de 31 de outubro de 1990, no art. 14, vedava o enchimento de botijões de outras marcas pelas distribuidoras, exceto mediante contrato prévio celebrado entre elas. Como já mencionado, o Programa de Requalificação teve como premissa que as distribuidoras só envasilhassem e comercializassem o GLP em botijões da sua própria marca (ANP, 2015). Em 1996, foi assinado o "Código de Auto-Regulamentação relativo ao Envasilhamento, à Comercialização e à Distribuição de GLP". No mesmo ano, foi editada a Portaria MME nº 334, que estipulou os prazos para requalificação do estoque de botijões.

137. A ANP, no preâmbulo da Resolução ANP nº 15/2005, considerou que "a identificação da marca comercial estampada em alto relevo no corpo do recipiente transportável de GLP contribui para a operacionalização do processo de requalificação". Entretanto, esta normativa previa exceções à vedação imposta à comercialização e envase de outras marcas, no seu art. 21, § 1º, que dispôs sobre o envase e a comercialização de recipientes de outras marcas mediante a celebração de contratos, nos quais deveria haver cláusula prevendo o responsável pela manutenção e requalificação dos recipientes.

138. Sobre a requalificação, cabe destacar que o Relatório de AIR conduzido na ANP em fevereiro de 2015, direcionado a estudar o tema "Requalificação de Recipientes Transportáveis de GLP" [24], constatou que, embora a questão da requalificação dos recipientes transportáveis de GLP tenha contado com um histórico de soluções normativas que contribuíram para melhoria da qualidade dos recipientes, o marco regulatório atual mostrou-se insuficiente para obtenção dos resultados pretendidos. Tal constatação baseou-se no fato de que, a partir de 2013, a intensificação das ações de fiscalização direcionadas ao mercado de GLP, comprovaram a circulação de vasilhames com prazo de requalificação vencido. Nesse sentido, dados da SFI/ANP indicaram a ocorrência de 25 infrações em 2013 e de 96 em 2014, relativas a problemas com requalificação (ANP, 2015).

139. A Resolução ANP nº 15/2005 foi sucedida pela Resolução ANP nº 49/2016, atualmente Resolução ANP nº 957/2023 em virtude de consolidação normativa. Assim como a regra de 2005, a norma atual, em seu art. 17, incisos I e II, prevê as exceções à vedação imposta à comercialização e envase de outras marcas, que dependem de apresentação de contratos de envasilhamento de recipientes de terceiros ou de contrato de direito de uso de marca homologado pela ANP. Além disso, o art. 28 atribui ao distribuidor de GLP a responsabilidade pela manutenção, requalificação e inutilização dos recipientes transportáveis de GLP de sua marca e de marca de terceiros (nos casos de contrato de envase e direito de uso de marca).

140. Ainda em função das preocupações com segurança, a resolução vigente apresenta dispositivos que limitam certas operações tais como o artigo 23 da Resolução ANP nº 957/2023, que estabelece que os recipientes transportáveis de GLP (com capacidade nominal igual ou inferior a 90kg), somente poderão ser envasilhados na base do distribuidor, não sendo permitido o enchimento destes vasilhames em outras instalações. Entretanto, o mesmo artigo estabelece exceção, disposta no inciso I, permitindo o envase de recipientes fora da base para uso em empiladeiras e equipamentos industriais de limpeza, em Centrais de GLP, exclusivamente para consumo próprio, nos termos da Norma ABNT NBR 13.523.

141. Além disso, o artigo 30 impõe que os vasilhames só poderão ser comercializados cheios, vedando operações de envase parcial, prática que é permitida em outros países.

142. No que tange à garantia da continuidade das operações, cabe destacar que uma das preocupações do regulador é evitar comportamentos oportunistas (o chamado "efeito carona" ou *free rider problem*). Nesse sentido, no art. 4º da Resolução ANP nº 957/2023, são definidos alguns dos requisitos que devem ser cumpridos por uma empresa que queira atuar no mercado de distribuição de GLP. Dentre eles, podem ser citados: demonstração de capital social mínimo, comprovação de capacidade de armazenagem mínima e de aquisição de quantidade mínima de vasilhames.

143. Os requisitos estabelecidos pretendem assegurar que a empresa habilitada possua capacidade para manter suas operações e enfrentar as exigências de um mercado tão capilarizado.

144. Importante destacar que a exigência de quantidade mínima de vasilhames está associada ao volume que o agente a ser autorizado pretende comercializar. Após a autorização, não há verificações pela ANP se este requisito é mantido de forma proporcional ao crescimento do volume comercializado. Considera-se que a empresa investirá o montante necessário à sua operação.

145. Por simplificação, tendo em vista que, no Brasil, são comercializadas cerca de 5 milhões de toneladas de GLP envasado por ano, com um ciclo médio de 60 dias para cada vasilhame, estima-se que um novo distribuidor que pretenda comercializar 1% deste volume, deveria dispor de cerca de 739 mil vasilhames, que correspondem a aproximadamente 129 milhões de reais. Por outro lado, um distribuidor que já está autorizado no mercado pode aumentar o volume comercializado sem exigência de qualquer comprovação de investimento em recipiente.

146. Essa diferenciação de tratamento entre novos entrantes e agentes que já operam no mercado, bem como o elevado investimento inicial em vasilhames, sinalizam que tais requisitos podem representar barreiras regulatórias à entrada de novas empresas no mercado e devem ser cautelosamente analisados e calibrados.

147. Em síntese, como pôde ser observado, as três causas anteriormente discutidas constituíram causas secundárias por conduzirem a uma regulação que se apresenta bastante restritiva, causa primária do problema regulatório definido.

148. Em outro ramo da árvore do problema, é destacado que a concentração no suprimento e a dificuldade no acesso ao suprimento primário são causas secundárias da causa principal, oferta limitada de GLP.

149. Um dos fatores mais relevantes para a limitação da oferta é a concentração do suprimento primário. A Petrobras foi responsável, no ano de 2022, por 92% da produção nacional e por 95% da importação de GLP, concentrando 93% do GLP oferecido no Brasil. Já em 2023, considerando a produção nacional e a importação, a Petrobras teve participação de 88% no fornecimento desse combustível [25].

150. Embora a produção nacional não atenda a demanda por GLP, não há evidências de limitação na disponibilidade do produto para importação. No entanto, 97% da capacidade de armazenamento de GLP dos terminais aquaviários é operada pela Transpetro e há restrições para o recebimento de navios VLGC, com GLP importado. Dessa forma, há necessidade de expansão dos investimentos em infraestrutura para suporte ao abastecimento de GLP importado (MME, 2019). Ressalta-se que, por razões diversas, os distribuidores e operadores de terminais não investiram em instalações destinadas ao recebimento de GLP importado. Isso também contribui para a concentração no suprimento primário, uma vez que a Petrobras detém a maior parcela da infraestrutura utilizada nesta fase da cadeia do GLP.

151. Ao examinar os desdobramentos do programa de desinvestimento da Petrobras, o TCU (TCU, 2022a) afirmou que, após mais de duas décadas de abertura do mercado:

[...]
o refino e a logística primária de combustíveis não atraíram investimentos privados ou estimularam a competição. A manutenção dessa infraestrutura concentrada na Petrobras

resultou em barreiras a novos entrantes no segmento, caracterizando um “monopólio de fato” que, por sua vez, provoca ineficiências econômicas típicas de mercados imperfeitos.
[...]
(TCU, 2022a, p 7).

152. A descentralização do refino foi parte da política de desinvestimento da Petrobras, formalizada pelo Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCCP), firmado entre a empresa e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em junho de 2019. Em tal ocasião foi firmado o compromisso, pela Petrobras, em alienar integralmente oito ativos até 31/12/2021 (CADE, 2019).

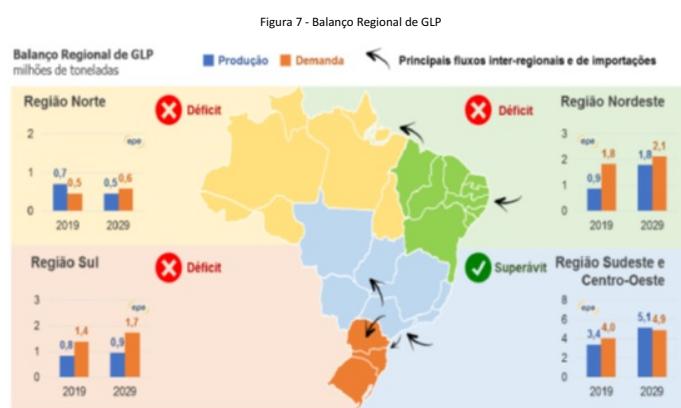
153. No entanto, até dezembro de 2023, após diversas prorrogações de prazo, foram alienados apenas três das oito refinarias elencadas no TCCP. Em decisão de maio de 2024, o CADE permitiu que a Petrobras retirasse as cinco refinarias restantes de sua carteira de desinvestimento [27].

154. Na publicação do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), Coletânea de Estudos da LCA Consultores sobre o setor de GLP | 2014 • 2022 [26], foi destacado que a “falta de clareza sobre papel da Petrobras no suprimento de GLP afastou investimentos privados” (LCA, 2022, p. 237).

155. Outro ponto a destacar foi a prática de preços diferenciados para granel e vasilhames de até 13 Kg, que tinha por consequência a formação de preços médios de aquisição distintos para os distribuidores, em função do volume comercializado por cada modalidade. Em decorrência disso, as janelas de importação poderiam ser diferentes para os distribuidores, o que dificultava a formação de carga por importadores. A partir de 1º de março de 2020, com a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, findou a prática da diferenciação de preços do produtor para o GLP envasado e granel. No entanto, desde então, o segmento de distribuição não realizou investimentos em infraestrutura para recebimento de cargas de importação de GLP.

156. Como mencionado, outra causa secundária para a oferta limitada de GLP foi a dificuldade de acesso ao suprimento primário.

157. Sobre esse aspecto, a distribuição geográfica da oferta e da demanda não é homogênea no território nacional. Pela Figura 7, verifica-se que, em 2019, apenas o complexo regional Norte foi superavitário e, em 2029, o complexo regional Sudeste/Centro-Oeste será a única área superavitária em GLP no Brasil. As demais regiões, para atender suas demandas, necessitam de produto oriundo de importações ou de outras regiões (MME, 2019).



Fonte: (MME, 2019, p. 179)

158. A aquisição de GLP pelos distribuidores juntos aos produtores é feita por contratos de fornecimento homologados pela ANP, conforme art. 11 da Resolução ANP nº 957/2023. Nestes contratos, são especificados vários aspectos da dinâmica de comercialização e entrega do produto.

159. Em reunião com o principal supridor do mercado [28], a Petrobras, foi mencionado que essa dinâmica envolve regras de rateio para polos deficitários, aprovação de pedidos relacionados ao histórico de aquisições e cronogramas detalhados para a colocação de pedidos. Nesse sentido, a relação comercial entre o principal fornecedor nacional de GLP, a Petrobras, e os distribuidores de GLP, apresenta condições, normas e práticas que evidenciam a dificuldade de acesso ao suprimento primário.

160. A Resolução ANP nº 957/2023 trata dos chamados polos deficitários, ao estabelecer no art. 11, § 15, que a ANP, quando julgar necessário, poderá definir critérios de rateio de GLP entre os distribuidores nos casos de demanda superior à oferta em polos de suprimento de GLP.

161. Os critérios de rateio utilizados pela ANP e pelo principal fornecedor sempre privilegiaram o histórico de retiradas dos distribuidores. Dessa forma, um novo entrante enfrenta dificuldades para elevar o volume de suas aquisições, notadamente, em polos deficitários.

162. Além disso, há uma outra restrição relativa à entrega de GLP aos distribuidores. Na maioria dos polos de retirada do produto, a instalação do distribuidor deve estar conectada por dutos às unidades de entrega, já que, segundo a Petrobras, apenas três de seus polos de entrega oferecem carregamento rodoviário: Barra do Rioach, Macaé e Itajaí. De acordo com dados que serão apresentados a seguir, em 2023, o volume médio entregue nestes polos foi, respectivamente, 12.585 t/mês, 9.515 t/mês e 2.812,91 t/mês. O volume retirado nestes polos representa uma pequena parcela do total de GLP entregue mensalmente, que é de cerca de 600 mil toneladas.

163. Dessa forma, os distribuidores com maior participação de mercado, que dispõem de diversas instalações conectadas por dutos ao fornecedor, possuem uma vantagem frente a empresas que operam apenas com carregamento rodoviário. Sendo assim, caberia ao novo entrante que pretenda ter acesso ao fornecimento de GLP buscar alternativas tais como a realização de elevados investimentos em novas instalações, um acordo de retirada nas instalações existentes com seus concorrentes ou a disputa por volume nos poucos locais onde há carregamento rodoviário.

164. A operação de um estabelecimento de distribuição de GLP requer um volume mínimo do produto para sua viabilidade. Em reunião com um distribuidor [29], a ANP discutiu a questão do volume mínimo de GLP necessário à operação de uma base de distribuição com instalação de envase. Esse distribuidor informou que sua menor instalação de envase opera com 1.000 t/mês de GLP. Sendo assim, considerando o volume entregue em Itajaí, 2.812,91 t/mês, um distribuidor dessa região geográfica, que não esteja conectado por duto a outra unidade de fornecimento da Petrobras, deveria ter acesso a cerca de 35% do volume deste polo, para que fosse possível atender ao volume mínimo mensal de sua unidade. Caso contrário, as alternativas seriam se deslocar para polos mais distantes, onde houvesse disponibilidade de carregamento rodoviário, ou realizar investimentos em uma instalação conectada.

165. Outra questão a ser observada é o corte de pedidos aplicado pela Petrobras às solicitações dos distribuidores. A Tabela 2 apresenta o total de pedidos dos distribuidores, os valores aprovados pela Petrobras, bem como as retiradas dos distribuidores no ano de 2023.

Tabela 2 - Relação de Pedidos dos Distribuidores x Pedidos Aprovados pela Petrobras

Pedido de Distribuidores de GLP x Aprovado Petrobras e Retiradas por Polo

Polo	2023				
	Pedido (t)	Aprovado (t)	Aprovado %	Retirado (t)	Aprovado %
Coari	120.780	120.780	100,0%	171.816	142,3%
Duque de Caxias	757.661	735.146	97,0%	718.799	97,8%
São José dos Campos	1.037.850	1.004.615	96,8%	886.196	88,2%
Belém	300.900	285.043	94,7%	276.898	97,1%
Paulínia	1.080.099	998.874	92,5%	990.982	99,2%
Ipojuca	846.774	776.371	91,7%	809.734	104,3%
Araucária	708.865	633.910	89,4%	604.953	95,4%
Mauá	643.940	566.756	88,0%	558.900	98,6%
São Luís	216.001	183.998	85,2%	176.299	95,8%
Canoas	492.390	388.247	78,8%	380.402	98,0%
Barra do Riacho	195.157	151.022	77,4%	147.050	97,4%
Betim	443.111	336.361	75,9%	333.171	99,1%
Fortaleza	325.393	227.997	70,1%	227.039	99,6%
Macaé	178.945	114.185	63,8%	102.961	90,2%
Santos	89.520	57.000	63,7%	143.422	251,6%
Itajaí	76.823	33.755	43,9%	34.509	102,2%
Guamaré	27.253	6.283	23,1%	5.737	91,3%
Total	7.541.462	6.620.343	87,8%	6.568.868	99,2%

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Petrobras (planihas para pedidos e aprovado, SIMP para retiradas)

Dados referentes a 2023 (Exceto Guamaré - janeiro a junho 2023)

166. Em relação aos pedidos, em 2023, foram aprovados 87,8% dos pedidos dos distribuidores de GLP colocados para a Petrobras. Os dados indicam que, entre os dezesseis polos de suprimento, apenas em Coari – AM, os pedidos dos distribuidores são atendidos de forma integral. Na maioria desses polos, os pedidos de distribuidoras são atendidos de forma parcial.

167. Em reunião com a ANP [30], a Petrobras manifestou entendimento de que os distribuidores colocam pedidos em níveis superiores ao retirado. De forma agregada, a retirada dos distribuidores correspondeu a 99,2% do volume aprovado pela Petrobras, montante que é menor que o volume total dos pedidos apresentados.

168. Por outro lado, em uma análise por polos, observa-se que há locais nos quais a demanda é realmente superior à oferta do produto.

169. Canoas, Fortaleza e Betim apresentaram cortes de pedidos superior a 20 % do volume solicitado. Em Macaé, Santos, Itajaí e Guamaré os cortes aplicados pela Petrobras nos pedidos dos distribuidores são percentualmente ainda maiores. Nota-se que, dentre estes quatro polos mencionados, três contam com carregamento rodoviário, modalidade importante para distribuidores com pequena infraestrutura e poucas filiais. Adicionalmente, Guamaré e Itajaí são polos de pequeno volume, o que reforça a disputa por produto nesses locais.

170. De outra forma, em Coari e Santos, as retiradas são bastante superiores ao volume aprovado. Ao contrário, em São José dos Campos, o volume retirado é inferior aos pedidos aprovados. Essas variações poderiam ser explicadas por cortes e adicionais aprovados ao longo de cada mês, bem como por alterações no local de retirada, indicadas pelo produtor, prática denominada como polo alternativo. Outra hipótese, seria a apresentação de pedidos pelos distribuidores em níveis superiores à demanda, possivelmente, para se resguardarem de problemas de entrega em outros polos.

171. As informações dos pedidos por agentes são concorrencialmente sensíveis, contudo, com base em informações que a ANP tem acesso, verificou-se que, em Betim, três distribuidores tiveram cortes superiores a 35%. Em Canoas, todos os distribuidores sofreram cortes, que variaram entre 12 e 28%. O mesmo ocorreu, em Fortaleza, onde os cortes variaram entre 20% e 51%.

172. Considerando o exposto e as penalidades previstas no contrato de fornecimento por não retirada de produto, isso pode indicar, por exemplo, que:

- a) Os distribuidores inflam os pedidos de GLP e as penalidades contratuais são insuficientes para inibir esse comportamento, ou
- b) A previsão de demanda do produtor é melhor do que a dos distribuidores; ou
- c) Há restrição na oferta e os distribuidores são obrigados a ajustar suas vendas às entregas da Petrobras. Esse ajuste pode ser feito, por exemplo, por meio de aumento de preços ou restrições na entrega aos clientes dos distribuidores.

173. No âmbito deste AIR, foi realizada consulta aos dados de preço de GLP da Petrobras para distribuidores [31], sendo verificado que há uma diferença significativa entre os polos de suprimento. Observou-se que os preços mais baixos são praticados em polos com suprimento a partir de UPGNs, a exemplo de Coari, Macaé (Cabiúnas), e São José dos Campos (Caraguatatuba).

174. Por outro lado, os polos com preços mais elevados, Fortaleza e São Luis, não contam com instalações de produção de GLP ou infraestrutura para o recebimento de navios com produto importado. Esses locais são atendidos por cabotagem, a partir de Ipojuca, e as limitações de infraestrutura contribuem para o aumento do custo do suprimento.

175. Outro ponto relevante que evidencia o impacto da limitada infraestrutura no fornecimento de GLP, refere-se a infraestrutura de importação do GLP. Em seu Relatório de Auditoria TC 003.245/2020-9-[32], o TCU constatou que: “(...) a situação do GLP é crítica. A necessária importação desse derivado se concentra na Petrobras e sua infraestrutura para internalização e armazenagem é precária, sobretudo no Nordeste e Rio Grande do Sul.” (TCU, 2020, p. 83).

3.4.2. Consequências do problema

176. Na árvore do problema, são apresentadas três consequências diretas do problema identificado, que são: barreiras à entrada, prejuízos ao dinamismo do mercado e prejuízos à competição. Estes três efeitos se desdobram em outros cinco: concentração no mercado de distribuição, longa duração do processo de logística reversa, limitadas inovações nos modelos de negócio, baixa taxa de crescimento do volume comercializado e insuficientes investimentos em infraestrutura.

177. Quanto às barreiras à entrada, embora sua definição seja objeto de diversos debates acadêmicos, de modo geral pode-se afirmar que as barreiras à entrada são condições ou comportamentos que restringem a entrada do capital no mercado, impedindo a entrada em tamanho suficiente para controlar o comportamento anticoncorrencial (Borges & Oliveira, 2018).

178. Já segundo o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE:

Barreiras à entrada podem ser definidas como qualquer fator em um mercado que coloque um potencial competidor em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos. Quanto mais elevadas as barreiras à entrada em um dado mercado, maiores são os custos financeiros e em termos de tempo que um potencial entrante deverá incorrer para que o capital investido seja adequadamente remunerado. Quanto mais elevadas são essas barreiras, menor é a probabilidade de entrada de novas empresas no

mercado relevante definido. (CADE, 2016, p. 27).

179. No mercado de distribuição de GLP, diversos fatores contribuem para a existência de barreiras à entrada, incluindo barreiras econômicas e barreiras regulatórias.

180. Segundo o CADE (CADE, 2023), as barreiras econômicas no mercado de distribuição de GLP são decorrência do elevado investimento requerido em instalações, equipamentos e logística.

181. Além disso, assim como a distribuição de combustíveis líquidos, a atividade de distribuição de GLP apresenta economia de escala e escopo, posto que é possível que as empresas de grande porte obtenham economias substanciais em relação aos custos de armazenamento e transporte na medida em que movimentam volumes muito superiores de combustíveis em relação às empresas que ingressaram em momento posterior e para atender parcelas pouco representativas do mercado. Ainda, afirma-se que as empresas, quando já estão estabelecidas no mercado, têm acesso a financiamentos para novos empreendimentos com custos financeiros bem inferiores aos das novas empresas ou as de pequeno porte, já que estas não possuem ativos para atender às garantias exigidas pelas instituições financeiras (Borges e Oliveira, 2008).

182. No exercício da atividade de distribuição de GLP, as barreiras regulatórias advêm de requisitos específicos estabelecidos pela regulação, a exemplo do capital social mínimo e de quantidade mínima de vasilhames, exigidos pelo artigo 4º da Resolução ANP nº 957/2023. Embora o capital social mínimo exigido não pareça ser uma barreira à entrada desproporcional, atenção especial deve ser dada ao requisito relativo à quantidade mínima de vasilhames [33].

183. Atualmente, o ciclo médio estimado para um botijão é de cerca de 60 dias. Esse prazo abrange etapas de enchimento, revenda, retenção pelo consumidor e a logística reversa do vasilhame – que inclui o prazo para a destroca e o retorno à base para novo enchimento.

184. Considerando-se o ciclo do vasilhame de 60 dias, o preço do vasilhame novo de R\$ 200,00 e a comercialização de 4.167 toneladas/mês (1% do mercado nacional de GLP envasado), o investimento em vasilhames para que um novo entrante que comercialize este volume é superior a R\$120 milhões. Destaca-se que tal valor é mais de quarenta vezes superior ao capital social mínimo exigido para a atividade de distribuição de GLP envasado e granel, que é de R\$ 3 milhões, conforme o artigo 4º, inciso V, a, da Resolução ANP nº 957/2023.

185. O SINERGÁS trouxe manifestação, no âmbito das contribuições recebidas na Consulta Prévia nº 03/2024, no sentido de que a exigência de número mínimo de botijões para concessão de autorização para exercício da atividade representa uma elevada barreira à entrada, não apenas devido ao vultoso investimento necessário para adquirir estes ativos, mas também devido a dois outros fatores: (a) a capacidade de produção de novos vasilhames frente à demanda do novo entrante; e (b) a sistemática da destroca de botijões. O Sindicato destaca o fato de que “a capacidade de produção de novos botijões pelos fabricantes nacionais que atenda à demanda do novo entrante é outro ponto essencial. Os atuais fabricantes de vasilhames devem ser capazes de suportar, em paralelo à demanda do entrante a demanda adicional oriunda do crescimento do mercado e da necessidade de repor os vasilhames sucateados.”

186. Além das barreiras econômicas e regulatórias, uma barreira à entrada adicional, específica do mercado brasileiro de GLP, diz respeito à dificuldade de acesso ao suprimento primário do produto, já discutido no item anterior 3.4.1.

187. As elevadas barreiras à entrada favorecem a concentração no mercado de distribuição de GLP, que foi verificada em consulta realizada ao Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de 2023 (ANP, 2023).

188. Em dezembro de 2022, a Copagaz Energia Distribuidora de Gás S/A incorporou a Liquigás Distribuidora S/A, e passou a ser a distribuidora com maior *market share*. Com isso, no ano de 2022, o índice de concentração dos quatro maiores grupos empresariais (Copagaz, Ultragaz, Supergásbras e Nacional Gás) alcançou 88,3%. Já a participação das cinco maiores empresas (incluindo o grupo Consigas, formado pela Consigaz Distribuidora de Gás Ltda. e Gasball Armazenadora e Distribuidora Ltda.) foi de 94,1%. Ambos os índices de concentração são os maiores nos últimos 10 anos (ANP, 2023).

189. Ainda em relação à concentração de mercado, são necessárias considerações sobre a condição regional. Empresas como a Fogas e Amazongás representaram, em 2022, apenas 2,05% e 0,79% do mercado nacional, respectivamente (ANP, 2023). No entanto, elas apresentam elevadíssimas concentrações de mercado no Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Concentração de mercado regional de GLP – Ano 2022

Concentração de mercado regional - 2022			
Estado	Fogas (%)	Amazongás (%)	Total das duas companhias
Acre	64,1%	35,9%	100,0%
Amazonas	63,1%	34,7%	97,8%
Rondônia	63,2%	29,4%	92,6%
Roraima	88,8%	11,2%	100,0%

Fonte: Painel Dinâmico de Movimentação Logística, consulta em 08/01/2024

190. Quanto aos prejuízos ao dinamismo, o conjunto de barreiras apresentado até aqui já é suficiente para afetar a dinâmica de mercado, uma vez que dificulta o acesso de novos agentes e contribui para a manutenção da participação de mercado pelas empresas já estabelecidas.

191. Em um mercado dinâmico, são esperados: a entrada de novos agentes, o desenvolvimento de novas tecnologias, a diferenciação de produtos e o surgimento de novas formas de distribuição. Isso não se verifica no mercado brasileiro de GLP.

192. Essas não têm sido características do mercado brasileiro de GLP no fornecimento primário e na distribuição. O mercado de GLP convive com baixas taxas de crescimento, reduzida inovação nos produtos fornecidos aos consumidores pelos distribuidores e poucas alternativas de modelos de negócio para a comercialização do produto. Assim, notam-se características de baixa rivalidade no mercado de distribuição de GLP conforme descrito pela CGU (CGU, 2022).

193. Na Audiência Pública nº 6/2015 [34], a LCA Consultoria apresentou o Parecer Econômico - Lógica Econômica e Efeitos Esperados de Distintos Arranjos para a Comercialização de GLP Envasado no Brasil, solicitado à LCA pelo Sindigás, no qual se manifestava favoravelmente à verticalização entre distribuição e revenda. Nesse documento, foi registrado que:

[...]

A pluralidade de arranjos de comercialização de GLP envasado no Brasil justifica-se (a) pelo próprio desafio de se atender a um mercado extremamente pulverizado, sem substituto próximo, e com grande relevância para a atividade econômica e para os domicílios

[...]

Restrições à comercialização podem reduzir a rivalidade entre os agentes, ao criar reserva de mercado sem nenhuma contrapartida positiva para a sociedade. Ao contrário, é possível que isto gere menor eficiência no abastecimento, com a construção de arranjos alternativos de suprimento, e restrições à competição. Os dois efeitos tendem a gerar pressão positiva sobre o preço, prejudicando o consumidor final.

[...]

(Processo SEI nº 48610.008961/2014-14, p. 633)

194. Conforme informações do Sindigás [35], o vasilhame P13 foi desenvolvido na década de 50 e desde então firmou-se como padrão nacional para a comercialização de GLP. Apesar de melhorias no processo produtivo do GLP envasado, o botijão de GLP não sofreu grandes inovações, o que pode decorrer do baixo dinamismo do mercado.

195. Cerca de 70% da demanda nacional por GLP é atendida com os vasilhames P13. A logística reversa destes recipientes envolve o transporte de cilindros vazios por longas distâncias, dada à capilaridade e a abrangência geográfica das entregas de GLP envasado.

196. Nota-se que é limitada a inovação nas alternativas de modelos de negócio. O Brasil não conta com uma série de alternativas presentes em outros países. Em visitas e eventos internacionais, foi possível verificar que, para algumas aplicações, outros países adotam cilindros distintos, com reguladores e válvulas mais seguros [36]. Adotam-se, também, outros materiais para a fabricação de cilindros, que trazem vantagens ergonômicas ou que permitem o rastreamento.

197. Na África do Sul e Estados Unidos, as normas permitem o enchimento parcial e o enchimento remoto, fora das instalações de envase de distribuidores. No Brasil o enchimento remoto é permitido, mas somente para empiladeiras e equipamentos de limpeza, abastecidos a partir de Centrais de GLP.

198. Ressalta-se, ainda, que o uso de tecnologias de identificação, tais como código de barras, QR code e identificação por rádio frequência, é comum para produtos diversos e não é aplicado na distribuição e revenda do GLP no Brasil.

199. Nesse sentido, aparentemente, a regulação e as condições dos mercados de fornecimento primário e distribuição de GLP, que se apresentam concentrados e com características de baixa rivalidade, contribuem para o baixo estímulo à busca por inovações relativas à comercialização do produto.

200. Quanto à longa duração do processo de logística reversa, é importante observar que o marco regulatório vigente prevê que o revendedor, ao atender o consumidor, deve receber recipiente transportável de GLP vazio de qualquer marca de distribuidor autorizado pela ANP^[37].

201. Por outro lado, a Resolução ANP nº 957/2023 dispõe que cabe ao distribuidor efetuar a destroca de recipientes transportáveis de GLP vazios de outra marca de distribuidor no atendimento ao revendedor de GLP^[38].

202. A mesma norma determina, ainda, que a destroca de recipientes transportáveis de GLP vazios, entre distribuidores de GLP e revendedores de GLP, poderá ser realizada no centro de destroca, nos locais em que tais instalações existirem.

203. Dessa forma, o distribuidor pode realizar a destroca em suas instalações ou indicar que a operação seja realizada em um centro de destroca.

204. Conforme dados divulgados pela ANP^[39], em 2023, pouco mais de 87 milhões foram destrocados. Esse processo gera custos logísticos para viabilizar o transporte de elevado número de botijões de uma base ou centro de destroca a outra. Além disso, o processo de logística reversa dos botijões aumenta o ciclo do botijão.

205. Nesse sentido, a CGU afirmou no Relatório e-Aud nº 836466:

[...]

Por se tratar de atividade que envolve a interação necessária entre vários atores do mercado, a integração entre vários pontos focais da cadeia (revenda, distribuição, destroca, requalificação) e a grande movimentação de botijões vazios entre bases de concorrentes e/ou bases de concorrentes e centros de destroca, a atividade necessariamente gera custos que são repassados ao consumidor final dentro do processo de comercialização do vasilhame P-13.

[...]

(CGU, 2022, p.60)

206. Em reunião com a ANP, alguns revendedores relataram^[40] que a troca de vasilhames em Centros de Destroca é um processo que eleva o custo da operação para o revendedor. Apesar de o distribuidor arcar com o custo do centro de destroca, cabe ao revendedor agendar a operação, transportar os vasilhames vazios até o centro de destroca e, só então, dirigir-se até a base de distribuição para entregar os recipientes vazios e obter os cheios.

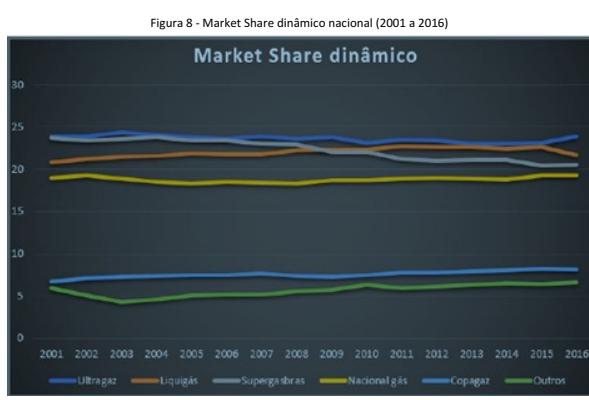
207. Como mencionado, a CGU, em recomendação constante do citado relatório de auditoria, indicou que é necessário revisar o instituto da destroca, no que tange ao período de armazenamento de botijões e sua localização, bem como avaliar a pertinência dessa operação (CGU, 2022).

208. Quanto ao crescimento do mercado de GLP, de acordo com dados estatísticos divulgados pela ANP, entre 2000 e 2023^[41], o mercado nacional de GLP cresceu a uma taxa de 0,24 % ao ano. De outra forma, a taxa de crescimento para o conjunto de outros combustíveis líquidos derivados de petróleo (gasolina C, etanol hidratado, óleo diesel, gasolina de aviação, óleo combustível, querosene de aviação), foi de 2,75% a.a., no mesmo período.

209. Se adotarmos o ano de 2016, ano da publicação do atual marco regulatório do setor, verifica-se que, entre 2016 e 2023, as taxas de crescimento foram, respectivamente, de 0,03% a.a., para o mercado de GLP, e 1,56% a.a., para o mercado de combustíveis líquidos. Observa-se que o mercado nacional de combustíveis cresce a taxas bastante superiores ao de GLP.

210. O atual modelo regulatório também parece afetar a competição no mercado de distribuição de GLP, o que desfavorece investimentos no setor. Como mencionado, a CGU identificou características de baixa rivalidade neste segmento (CGU, 2022).

211. O CADE, em sua Nota Técnica nº 29/2017/DEE/CADE, relativa ao Ato de Concentração referente à proposta de aquisição de 100% das ações representativas do capital social da Liquigás pela Companhia Ultragaz, registrou o seguinte: “No âmbito nacional, o market share de distribuição de GLP é estável por longo período de tempo, não se verificando o aparecimento de um agente que tenha modificado a dinâmica do mercado” (CADE, 2017, p. 4). A estabilidade do market share pode ser observada na Figura 8.



Fonte: (CADE, 2017, p. 5)^[42]

212. De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE, em mercados com elevado grau de rivalidade, a efetividade da competição entre as empresas pode tornar pouco provável o exercício do poder de mercado de empresas que possuem elevado market share. (CADE, 2016)

213. Diversos aspectos discutidos anteriormente indicam que o mercado de distribuição de GLP não possui características típicas de um mercado de elevada rivalidade. Nesse sentido, destacam-se: a elevada concentração ($CR4 > 0,80$); a baixa variância de market shares (alterados expressivamente apenas por fusões e operações semelhantes); o baixo crescimento do volume comercializado; a necessidade de ativos produtivos e a prática de contratos entre congêneres (principalmente entre as empresas de elevado market share); a dificuldade de acesso ao suprimento, sobretudo para novos entrantes e empresas de pequena representatividade no mercado; o elevado e crescente percentual de revendas vinculadas, com contratos de exclusividade; e a existência de economias de escala e de escopo típicas do mercado de GLP.

214. Quando a rivalidade não é suficientemente elevada, as empresas atuantes no mercado podem incorporar elevadas margens de lucro.

215. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em estudo elaborado em abril de 2024, intitulado “Formação de Preço do Gás Liquefeito de Petróleo no Mercado Brasileiro”, fez uma análise da evolução da composição dos preços do GLP de uso residencial comercializado em botijões de 13 kg. Neste estudo, foram definidos os componentes do preço do GLP P-13 ao consumidor final: preço de realização do produtor, tributos federais (PIS/COFINS e CIDE), tributo estadual (ICMS), margem bruta de distribuição, e margem bruta de revenda (EPE, 2024).

216. A EPE destacou que a formação dos preços do GLP no mercado brasileiro é influenciada de forma direta pelas mudanças regulatórias setoriais e pelas transformações na estrutura do mercado e aspectos da concorrência (EPE, 2024).

217. Com relação às margens brutas da distribuição e revenda, ressalta-se que o estudo da EPE, ao analisar a formação de preços do GLP P13 no período de janeiro de 2002 a janeiro de 2023, verificou que a parcela correspondente ao fornecimento primário do combustível foi inferior ao montante agregado das margens de distribuição e revenda de GLP em quase toda a série histórica, com exceção dos anos de 2004, 2021 e 2022 (EPE, 2024).

218. Além disso, notou-se que o preço do botijão P-13 em 2023, em termos reais, superou o preço praticado em 2019 em um total de R\$ 9,40, dos quais 90%

decorreram do aumento nas margens de distribuição e revenda, conforme Figura 9. Adicionalmente, constatou-se que, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2023 houve aumentos de preços ao consumidor no patamar de 362%, que se deveram, na maior parte, pela alta de 378% nas margens brutas de distribuição e revenda e pelos tributos, que cresceram 477% (EPE,2024).



Fonte: (EPE,2024)

219. Em conclusão da análise efetuada sobre a evolução dos preços de GLP para o consumidor, a EPE afirmou [43]:

[...]

Entre os diversos componentes que, somados, formam o preço final do botijão de 13 kg de GLP, a tributação foi responsável por 30% do aumento real do preço final ocorrido entre 2002 e 2023 no Brasil. Outros componentes do preço, como as margens de distribuição e revenda, contribuíram de maneira mais intensa (59%) para o aumento real do preço final ocorrido no período.

[...]

(EPE, 2024, p.32)

220. Também no âmbito do Acordo de Cooperação Técnico-operacional firmado entre a ANP e a EPE, esta empresa apresentou em outubro de 2024, após a conclusão do Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2 Preliminar (4331359), o estudo intitulado "Margem Bruta e Líquida de Distribuição de GLP", em que apresentou a composição das Margens Bruta e Líquida de Distribuição de GLP, bem como fez um levantamento qualitativo e quantitativo da evolução recente destas margens, tendo por base dados das demonstrações financeiras das distribuidoras de GLP solicitados aos agentes pela ANP, conforme processo SEI 48610.209821/2024-33. Inicialmente, a Agência solicitou informações financeiras para um período de 10 anos (2014-2023). Contudo, a pedido dos distribuidores, este período foi reduzido para cinco anos (2019-2023), dada às alegações de dificuldades encontradas para levantamento das informações.

221. Foi indicado como limitação do estudo que os dados analisados se referem a aproximadamente 60% das empresas que atuam no mercado nacional de distribuição de GLP e que o cálculo das margens bruta e líquida realizado abrange uma parcela do que, ao menos em teoria, representa a margem de revenda, em função da participação das distribuidoras de GLP na venda direta, especialmente no mercado a granel (EPE, 2024b).

222. Este estudo afirma que, no período de 2020-2023, houve crescimento dos custos e despesas para distribuição, em média, no mesmo ritmo da inflação, já a Margem Líquida das Distribuidoras apresentou crescimento acelerado, em patamar muito superior à inflação do período, medida pelo IGP-M. A análise demonstrou que houve aumento da parcela atribuída à Margem Líquida que, em 2019, representava aproximadamente 28% da margem bruta e, em 2023, passa a representar 44%. O conjunto de distribuidoras de GLP analisadas também apresentou uma sólida posição de caixa. Foi apontado que, com a elevação verificada nas margens líquidas nos últimos anos, as distribuidoras nacionais apresentaram, em 2023, valores de margem líquida 34% acima da média das empresas internacionais (EPE, 2024b).

223. Ao analisar a questão das margens brutas de distribuição e revenda de GLP, José Tavares de Araújo Júnior verifica um elevado aumento dessas margens no ano de 2022[44], justificando este aumento com base em três preços, que compõem a estrutura de custo de uma distribuidora: "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." (Araújo Jr., 2023, p. 1).

224. Em sua conclusão, Tavares afirma que:

[...]

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.

[...]

(Araújo Jr., 2023, p.12)

225. Nesse sentido, cabe observar que a infraestrutura disponível no Brasil obriga os distribuidores ao uso predominante do modo rodoviário.

226. O modelo de distribuição de GLP, refletido em sua regulação, requer o uso intensivo de óleo diesel, veículos pesados e vasilhames, como apresentado no estudo de Araújo Jr., dada à lógica de exclusividade da marca, o sistema de destroca e a vedação do envase remoto.

227. Além disso, conforme já foi observado anteriormente, de acordo com as normas vigentes, cada distribuidor tem que construir uma população de vasilhames P13 suficiente para enfrentar um ciclo longo (60 dias), que inclui desde a logística reversa e o processo de destroca até o retorno à base para novo enchimento.

228. No que tange aos baixos investimentos em infraestrutura, é importante observar a associação entre rivalidade, capacidade ociosa e investimentos de competidores apresentada pelo CADE, em seu documento Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal:

[...]

Do ponto de vista da efetividade da rivalidade, um fator crucial a ser avaliado é a disponibilidade de capacidade ociosa e de expansão por parte dos concorrentes instalados. Trata-se de uma condição necessária para a constatação de rivalidade, já que, em não possuindo capacidade ociosa disponível em suas fábricas já instaladas ou capacidade de expansão, as concorrentes das requerentes simplesmente não serão capazes de atender os consumidores que desejem desviar suas compras no caso de um aumento de preços por parte da firma fusionada.

[...]

(CADE, 2016, p. 36)

229. O ambiente pouco competitivo, tanto no suprimento primário quanto no segmento de distribuição, faz com que os investimentos em infraestrutura não sejam utilizados como uma forma de diferenciação competitiva.

230. Em relação ao suprimento primário, nos últimos anos, os investimentos do principal fornecedor, a Petrobras, têm sido majoritariamente direcionados à exploração e produção de petróleo, segmento mais rentável da indústria[45]. Com isso, menos recursos são direcionados a investimentos em logística e refino, cuja infraestrutura para o produto GLP já apresenta restrições.

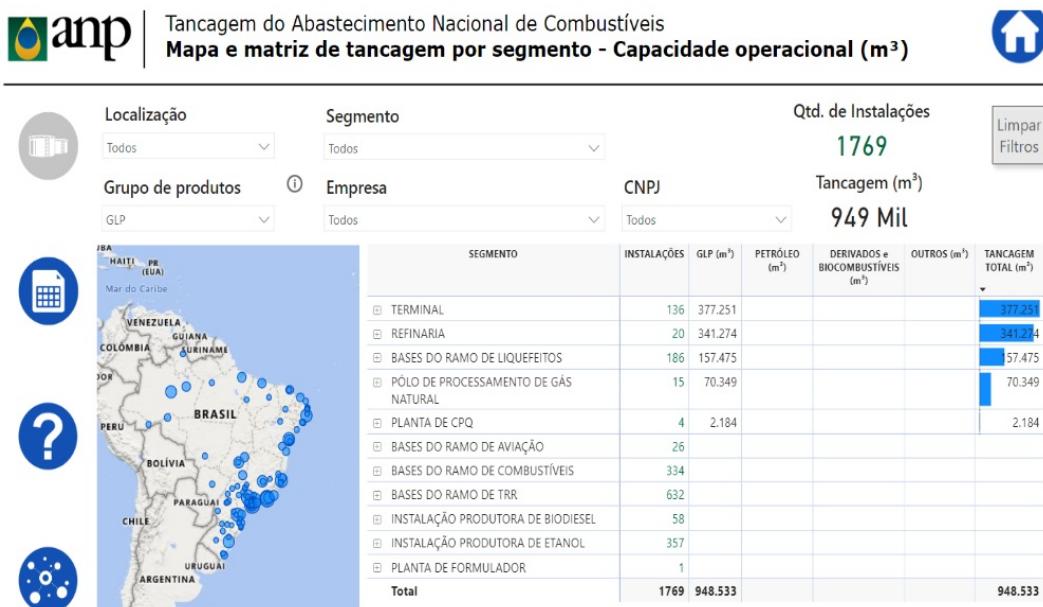
231. Como pode ser observado na Figura 10, a infraestrutura de armazenagem de GLP ainda é concentrada em terminais e refinarias: 718 mil m³, correspondentes a 76% do total. Mais especificamente, a Petrobras e a Transpetro, sua subsidiária, detêm conjuntamente 700 mil m³ de capacidade de armazenagem de

GLP, o que equivale a cerca de 74% do total. A participação dos distribuidores na armazenagem é pequena, já que as bases de distribuição contam com 157 mil m³, que corresponde a cerca de 17% da capacidade de armazenagem.

232. Considerando um mercado de 7,4 milhões de toneladas, em 2023, o país possuía capacidade de armazenagem equivalente a 23 dias de demanda de GLP, sendo que o segmento de distribuição contava com capacidade para armazenar apenas cerca de 4 dias de sua demanda, o que é insuficiente para o atendimento às exigências da Resolução ANP nº 05, de 19 de janeiro de 2015.

233. A Resolução ANP nº 05/2015 regulamentou a formação de estoques semanais médios de GLP por produtores e distribuidores. Para atender esta norma, o segmento de distribuição teria que ampliar sua capacidade de armazenagem. Contudo, a resolução foi objeto de Mandado de Segurança (nº 10001998-78.2015.4.01.3400 - 7ª Vara Federal da SJ/DF), impetrado pelo Sindicás. Em razão de decisão no âmbito deste processo, a ANP ficou impedida de aplicar penalidades previstas nesta normativa para os casos de descumprimento de suas determinações.

Figura 10 - Painel representativo da capacidade de armazenagem de GLP no Brasil



Fonte: ANP - Painel Dinâmico da Tancagem do Abastecimento Nacional de Combustíveis – consulta em 12/09/24.

234. A Petrobras, no processo administrativo SEI nº 48610.008961/2014-14, em que foi elaborado o atual marco regulatório, tratando sobre a vedação a outros usos de GLP, afirmou que já considerava que a infraestrutura operava no limite da capacidade.

235. A EPE também manifestou preocupação quanto ao tema ao afirmar que: “um rápido crescimento da demanda poderia trazer complicações às operações de movimentação na infraestrutura” (EPE, 2022, p. 48).

236. Por sua vez, o TCU (TCU, 2022b), em seu trabalho “Riscos e Oportunidades da transição para o novo Mercado de Refino”, considerou que havia boas perspectivas para o desenvolvimento da infraestrutura destinada à movimentação de combustíveis, mas fez uma ressalva para o caso específico do GLP:

[...]
Todavia, o mesmo cenário de baixo risco à garantia do abastecimento não se verifica para o GLP, combustível para o qual a **infraestrutura de importação e internalização se mostra crítica**. De 2016 a 2019, quase toda a importação de GLP foi realizada pela Petrobras pelos portos de Suape e Santos (96% do total). A limitada tancagem para abastecimento primário existente no País restringe a recepção de grandes navios importadores a apenas dois portos, ambos com restrições e ineficiências operacionais: Santos e Suape. A situação é agravada ainda pelo fato da movimentação de GLP competir por espaço no cais com outros combustíveis como o diesel, o que deve se acentuar ao longo dos próximos anos e tende a agravar a situação do abastecimento do produto no Sudeste. Outros terminais críticos para movimentação de GLP são Mucuripe, Paranaguá e Rio Grande/Tergasul, segundo o SINDIGAS.

[...]
(TCU, 2022b, p. 21)

237. Ainda quanto à infraestrutura, o Sindicás publicou o documento “Coletânea de Estudos da LCA Consultores sobre o setor de GLP | 2014 • 2022” [46], no qual é afirmado que:

[...]
Infraestrutura de importação é limitada
▪ Risco: reduz possibilidade do mercado doméstico aumentar a importação em momentos de preços mais baixos, de forma a melhor gerenciar o preço doméstico.
[...]
Infraestrutura para importação de GLP no Brasil é limitada:
▪ Portos saturados e/ou com restrições técnicas (assoreamento, calado, entre outros)
▪ Baixa capacidade de armazenamento
▪ Limitação da infraestrutura de transporte para bases de distribuição
Falta de clareza sobre papel da Petrobras no suprimento de GLP afastou investimentos privados
Evolução da exploração do Pré-Sal deve direcionar investimentos em capacidade de armazenagem nas bases de distribuição vinculadas às rotas do pré-sal, localizadas em Duque de Caxias (RJ) e em São José dos Campos (SP)
Importação de GLP ocorre através de Porto de Suape (PE), Porto de Santos (SP), Paranaguá (PR) e Rio de Janeiro (RJ).
[...]
(LCA, 2022, p.236 e 237)

238. Atualmente, dentre os 18 polos de entrega da Petrobras, apenas em Cabiúnas/RJ, Barra do Riacho/ES e Itajaí/SC, a empresa disponibiliza o carregamento rodoviário, o que ocorre em polos ligados a UPGNs e em um terminal ligado a um duto [47].

239. Sendo assim, as empresas que desejarem acesso ao produto em refinarias devem se conectar às unidades de produção, o que pode ser uma dificuldade, pois nem sempre há áreas disponíveis próximas às refinarias e os custos de conexão são elevados.

240. Já no mercado de óleo diesel e gasolina há terminais privados independentes, que atendem os distribuidores com menor participação de mercado, favorecendo sua operação. Esses terminais independentes também destravam a oferta, ao permitir a importação direta pelos distribuidores. Isso não acontece no mercado de GLP.

241. Embora existam limitações de infraestrutura que restringem a oferta primária de GLP, ao invés de ampliar as instalações existentes, é fato que alguns distribuidores buscam otimizar a utilização de suas unidades por meio de contratos de envase entre congêneres e da formação de consórcios. Nesse sentido, em 16/08/2023, o CADE aprovou a proposta de celebração dos contratos dos consórcios Azul e Superdourado entre Ultragaz, Bahiana Distribuidora, Supergasbras e Minasgás. Tais contratos tem a finalidade de compartilhamento de estruturas existentes [48].

242. Considerando o cenário descrito, a alternância no comportamento do principal supridor nacional, no que tange a precificação e investimentos, pode trazer incerteza aos investimentos privados.

3.5. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

243. Após a descrição e compreensão do problema regulatório, identificam-se quais agentes ou grupos de agentes são por ele afetados.

244. De maneira ampla, os grupos afetados pela regulamentação do setor incluem os produtores e importadores de GLP, as empresas operadoras de dutos e terminais, as empresas autorizadas para a atividade de distribuição e revenda de GLP, fornecedores de insumos para indústria de GLP e os consumidores finais, nos quais se incluem os setores residencial, industrial, comercial, público e agropecuário.

245. Do problema regulatório central resulta que os agentes mais diretamente afetados serão os distribuidores e revendedores de GLP, por terem seus marcos regulatórios alterados.

246. Os produtores nacionais de GLP serão afetados por eventuais mudanças na regulação vigente, haja vista a possibilidade de intervenção nas regras de fornecimento do produto.

247. Os consumidores finais e potenciais novos entrantes serão impactados na medida em que poderá haver permissão regulatória para novos modelos de negócio e para usos do GLP que hoje são vedados.

248. Os agentes que atuam em segmentos de fornecimento de vasilhames de GLP, serviços de requalificação, dispositivos de segurança, tecnologias de rastreamento de ativos, infraestrutura de tanqueamento poderão ser afetados pelo estabelecimento de novos padrões de operação na cadeia de abastecimento do GLP e pelo potencial crescimento de mercado.

249. Considerando à transversalidade do tema, podem ser percebidos como grupos de interesse: o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Ministério de Minas e Energia.

250. Além destes, conhecerão os reflexos das alterações regulatórias sob análise entes governamentais, tais como CGU, CADE, TCU, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), dentre outros.

251. Por fim, a regulação sobre os elos de distribuição e revenda de GLP gera impactos em outras UORGs da ANP, tais como a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI), a Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC), a Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) e a Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade (SBQ).

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

252. A atuação da ANP na regulação do mercado de GLP encontra respaldo legal na Constituição Federal de 1988 (CRFB), na Lei nº 9.478/97 e no Decreto 2.455/1998.

253. A função de estado-regulador está prevista no art. 174 da CF e atribui ao Estado a competência de regular e normatizar a atividade econômica, na forma da lei, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Especialmente no artigo 117, § 2º, inciso III da CRFB está prevista a atuação do órgão regulador no âmbito das atividades da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados.

254. A Lei nº 9.478/97, de 6.8.1997 (Lei do Petróleo), que instituiu a ANP, estabeleceu, em seu artigo 8º, I, a reserva de regulação desta agência e dispõe que cabe à ANP:

[...]

implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (grifo nosso).

[...]

255. Além disso, compete à ANP, na forma do artigo 8º, XV da Lei 9.478/1997 regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

256. Na mesma linha, o Decreto 2.455/1998, que implantou a ANP, estabelece que:

[...]

Art. 14. A ANP regulará as atividades da indústria do petróleo e a distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível, no sentido de preservar o interesse nacional, estimular a livre concorrência e a apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade, pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo. (grifo nosso)

[...]

257. Com isso, considerando o disposto no texto constitucional e nos normativos infralegais, compete à ANP, dentre outras funções, a regulação da atividade econômica com vistas à garantia do suprimento de derivados de petróleo, bem como à proteção dos interesses do consumidor no que diz respeito ao preço, oferta e qualidade. Cabe à ANP, também, agir quando da identificação de eventuais falhas no desenho regulatório vigente, com objetivo de estimular a livre concorrência da indústria do petróleo e seus derivados.

258. Esclarecidas as competências legais da Agência, elucidam-se os instrumentos legais que direcionam a sua atuação no cumprimento da atribuição de elaboração ou revisão de atos normativos, e legitimam seu processo decisório, quais sejam: a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências Reguladoras) e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

259. A Lei das Agências Reguladoras versa sobre a gestão, a organização, e os processos decisórios nestas autarquias, vinculando-as às suas disposições e estabelecendo critérios e métodos a serem observados visando a clareza, eficácia e previsibilidade na ação estatal. Em seu artigo 5º dispõe que a "agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos".

260. Esta lei também estabelece a obrigatoriedade de elaboração da Agenda Regulatória, que integra o plano de gestão anual das agências reguladoras, e de elaboração de AIR, previamente à alteração dos atos normativos, nos termos do seu art. 6º:

[...]

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

[...]

261. O Decreto nº 10.411/2020 regulamenta a AIR e dispõe sobre seu conteúdo, objetivos e as hipóteses em que será obrigatória e em que poderá ser dispensada.

262. Internamente, a ANP trata o tema no Manual de Boas Práticas Regulatórias (ANP, 2020), que foi seguido para elaboração deste estudo e para participação social, inclusive quanto ao conteúdo, metodologia e atividades realizadas para a AIR.

263. Já a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) menciona, em seu art. 4º:

[...]

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

[...]

264. A mesma Lei ainda estabelece em seu art. 5º:

[...]

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

[...]

265. A seu turno, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (“LINDB”), prevê:

[...]

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[...]

266. Como já mencionado, as Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023, são o marco regulatório setorial do GLP em vigor, e normatizam o exercício da atividade de distribuição e revenda de GLP, sendo as normas cuja revisão é o escopo desta AIR. Esta revisão consta do item 4.17 da Agenda Regulatória Biênio 2022-2023 da ANP.

267. A competência da SDL para condução deste processo de revisão regulatória está prevista no artigo 118, inciso I da Portaria ANP nº 265, de 10 de setembro de 2020, que estabelece, como uma das competências da SDL, a proposição da regulamentação das atividades relacionadas com o abastecimento nacional de derivados de petróleo e de biocombustíveis.

268. Além disso, como o presente estudo de impacto regulatório tem como uma das finalidades avaliar a opção regulatória de não serem mais impostas restrições aos usos do GLP, cabe especificamente falar sobre a competência da ANP para delimitação dos usos deste energético.

269. Importante ressaltar a vigência da Lei nº 8.176/91, que em seu artigo 1º, inciso II estabelece que constitui crime contra a ordem econômica: “II - usar gás liquefeito de petróleo em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, ou para fins automotivos, em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei.”.

270. Em processos de *sandbox regulatório*, conduzidos no âmbito da SDL [49], nos quais foram concedidas autorizações excepcionais para uso de GLP, na forma experimental, em modalidades vedadas (bombas de irrigação elétrica, caldeiras a vapor, geradores de energia elétrica, piscicultura), a ANP submeteu previamente à apreciação da Procuradoria Federal (PFANP) a competência da agência autorizar o uso do GLP para finalidades atualmente vedadas, haja vista a existência da lei mencionada, que tipifica algumas formas de uso deste energético.

271. Nesses processos, nos pareceres exarados pela PFANP sobre o assunto, o Parecer 00094/2021/PFANP/PGF/AGU, da Procuradora Maria Laura Nahid, Despacho nº 790/2021/PFANP/PGF/AGU, do Subprocurador-Geral Arthur Watt Neto, e Despacho nº 00828/2021/PFANP/PGF/AGU, do Procurador-Geral Evandro Pereira Caldas [50], foi exposto entendimento no sentido de que, na forma da Lei nº 9.478/97, a ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis e, dentro de suas atribuições, editou a Resolução ANP nº 49/2016 (hoje a Resolução ANP nº 957/2023), que disciplina as hipóteses de vedação dos usos do GLP, em consonância com os ditames da Lei 8.176/91. A PFANP corroborou, de acordo com as leis mencionadas, que a norma infralegal editada pela ANP deve ser o instrumento jurídico adequado para disciplinar e especificar o uso do GLP.

272. O Despacho nº 00828/2021/PFANP/PGF/AGU [51], exarado pelo Procurador-Geral Evandro Pereira Caldas, trouxe o seguinte entendimento da leitura do art. 1º, da Lei 8.176/91: a expressão “em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei” pode-se inferir que não há crime se houver alguma norma permitindo este uso.

273. O entendimento da SDL sobre a competência da ANP para condução de revisão regulatória que intente autorizar o uso do GLP em modalidades atualmente vedadas pela regulação, haja vista a vigência da 8.176/91, considerando também as manifestações anteriores do órgão jurídico-consultivo, é de que a Lei 8.176/91 é uma norma penal em branco heterogênea, cujo complemento normativo não emana do legislador, mas sim de fonte normativa diversa. As normas penais em branco são as de conteúdo incompleto, exigindo complementação por outra norma jurídica (lei, decreto, regulamento, portaria) para que sejam aplicadas ao fato concreto. Afirma-se, portanto, que é uma lei que estabelece um preceito genérico que irá se concretizar com elemento futuro, a norma regulamentadora. Assim, sendo esta lei uma norma penal em branco, requer complemento à sua execução por meio de regramento adequado, qual seja, normativa editada pelo ente competente, *in casu*, a ANP, de acordo com a Lei do Petróleo.

274. Assim, entende-se que, na hipótese de a ANP revisar a resolução vigente, no sentido de liberar e regular os usos vedados no artigo 25 da Resolução ANP nº 957/2023, não há conflito com os ditames da Lei nº 8.176/91.

5. OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

275. Na definição do problema, conclui-se que o modelo regulatório restritivo impõe barreiras à entrada, prejudica a competição no mercado de distribuição e afeta o dinamismo do mercado de GLP, o qual apresenta baixas taxas de crescimento.

276. A EPE desenvolveu estudos que apontam para um cenário de redução da dependência externa do GLP, uma vez que a entrada do Polo GASLUB acrescentará um volume substancial à oferta nacional do produto (EPE, 2022). No mesmo estudo, o órgão estima um pequeno incremento da demanda, caso todos os usos vedados sejam liberados, o que sinaliza um contexto favorável ao fim dessas vedações, que não afetariam de forma impactante o abastecimento e a balança comercial.

277. Destaca-se que já foram conduzidos testes com uso experimental de GLP, dentre outros, em geradores e caldeiras. Os resultados técnicos foram favoráveis.

278. De outra forma, há experiências práticas que apontam para formas de comercialização de GLP que favorecem o acesso ao produto por consumidores de baixa renda, como as observadas no Uruguai e na África do Sul, que serão apresentadas no item 9 deste estudo.

279. Esses modelos também estariam alinhados à preocupação governamental em possibilitar a substituição da lenha por outro energético, como o GLP. Em trabalho publicado em 2022 [52], a EPE afirma que:

[...]

O GLP é uma solução mais eficiente, limpa, disponível, de fácil acesso e que melhora em muito as condições de saúde de seus usuários, uma vez que a fumaça, a fuligem e os materiais particulados, além do monôxido de carbono, metano, óxidos nitrogenados e sulfúricos emitidos na queima das biomassas tradicionais, principalmente em fogões mais rudimentares, podem causar doenças respiratórias graves. Além disso, a procura da lenha em áreas de matas e florestas próximas aos domicílios, principalmente pelas famílias de menor renda, contribui para o aumento do desmatamento, para a erosão dos solos e para o assoreamento dos rios, entre outras diversas consequências prejudiciais ao meio ambiente.

[...]

(EPE, 2022, p. 28)

280. Dada à capilaridade de sua distribuição, o GLP poderia cumprir essa função.

281. Para ilustrar a relevância dos gastos com GLP para as famílias de menor renda, a EPE elaborou o gráfico apresentado na Figura 11, no qual pode ser observada a parcela que o preço do botijão P13 representa no rendimento médio per capita das diferentes faixas de rendimento, ano base 2022 [53].

Figura 11 - Gráfico do Rendimento Domiciliar per capita e peso do botijão P13 na renda mensal média - Brasil - 2022

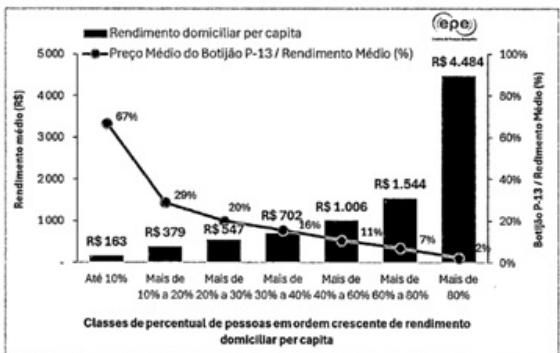


Gráfico 7: Rendimento domiciliar per capita e peso do botijão P-13 na renda mensal média - Brasil - 2022

Fonte: Elaboração própria a partir IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022
(acumulado de quintas visitas) e ANP (2023).
Referência do Preço Médio do Botijão P-13 R\$109,18 (Dez/22)

Fonte: (EPE, 2024)

282. Por isso, mesmo com as políticas sociais adotadas, como o Auxílio Gás [54] e o Bolsa Família, a lenha continua com uma participação expressiva nos segmentos da sociedade menos favorecidos.

283. Em outra publicação [55], a EPE destacou as consequências do uso da lenha por parcelas da população de menor renda, bem como a importância da substituição da lenha por fontes mais modernas e limpas:

[...]

No Brasil, 14 milhões de domicílios de baixa renda ainda utilizam fogões rudimentares alimentados por biomassas tradicionais, como lenha, causando problemas de saúde e morte, principalmente para mulheres e crianças. A substituição desses combustíveis por fontes modernas e mais limpas, como GLP, contribui para redução da pobreza energética, alinhado com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 7 da ONU.

[...]

284. No estudo “Diretrizes para Redução do Uso de Lenha para Coccão” [56], foi constatado que, apesar de o Brasil ter um percentual significativo de acesso a combustíveis limpos, especialmente GLP, no período de 2016 a 2022, houve um aumento do uso da lenha e carvão para coccão no patamar de 1,2%, já que, em 2016, 10,7 milhões de lares usavam lenha ou carvão para coccão e, em 2022, essa quantitativa subiu para 12,7 milhões de domicílios. O estudo aponta para relevância de que seja expandido o uso de tecnologias limpas, dentre as quais o GLP.

285. Sendo assim, iniciativas que tenham por efeito possibilitar o acesso ao GLP por novos consumidores, incluindo os de menor renda, vão ao encontro desta preocupação com o bem-estar da sociedade.

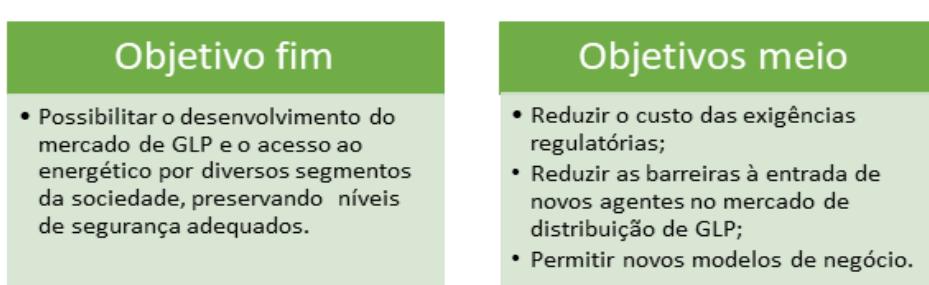
286. Nesse sentido, considerando-se que o objetivo fim representa aonde se quer chegar, deseja-se possibilitar o desenvolvimento do mercado de GLP, bem como o acesso a esse energético por diversos segmentos, tais como a população de baixa renda e a indústria, sem descuidar da segurança.

287. Isso significa que, na etapa de comparação de alternativas, somente serão avaliadas propostas que apresentem um nível de segurança considerado adequado. Caso uma alternativa traga preocupações quanto ao seu nível de segurança, será conduzida uma análise pela área técnica da ANP, a qual poderá indicar sua rejeição ou propor a implementação de medidas que mitiguem os riscos associados à sua adoção.

288. Os objetivos-meio definem como se buscará alcançar o cenário desejado. Por tudo isso, entende-se que o objetivo fim será buscado por meio das seguintes ações: i) redução dos custos provocados pelas exigências regulatórias; ii) redução de barreiras à entrada; e iii) permissão de novos modelos de negócio.

289. Assim, os objetivos estão definidos da seguinte forma:

Figura 12 - Objetivos a serem alcançados



Fonte: Elaboração própria

290. Cabe observar que esses objetivos alinham-se com resultados perquiridos pela ANP, definidos em seu Planejamento Estratégico, conforme Mapa Estratégico 2021-2024 [57], destacando-se: contribuir para melhoria do ambiente de negócios por meio de uma regulação menos onerosa, eliminando barreiras de entradas em todos os setores regulados; promover ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios e na produção de regulação baseada na avaliação dos impactos; e implementar ações regulatórias que visem à segurança e ao desenvolvimento sustentável dos mercados regulados.

6. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

291. Conforme o documento “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de AIR”, elaborado pela Casa Civil (Presidência da República, 2018) [58], uma vez alcançada adequada compreensão do problema regulatório e delineados os objetivos almejados, deverão ser descritas e avaliadas as alternativas de ação para tratamento do problema regulatório, por meio de método definido.

292. Nesse sentido, nesta seção, primeiramente, serão apresentados os diferentes temas para os quais serão propostas as alternativas regulatórias (item 6.1). Em seguida, será descrita a metodologia para comparação de alternativas, definidos os critérios e seus respectivos pesos (item 6.2). No item 6.3, serão apresentadas as alternativas regulatórias propostas para cada tema. Por fim, o item 6.4 abordará a avaliação das alternativas e resultados.

6.1. Temas das opções regulatórias

293. O item 4.17 da agenda regulatória da ANP prevê que sejam abordadas as questões de **vendação aos usos, enchimento de outras marcas** e enchimento fracionado, que é abrangido pelo **enchimento remoto**, ou seja, fora das bases de distribuição.

294. Além disso, no Relatório de Avaliação CGU e-Aud nº 836466 (SEI 2434130), a CGU (CGU, 2022) recomendou que a ANP tratasse os seguintes temas:

- (i) **destroca**: período máximo de armazenamento de botijões, transparência na localização dos botijões pelos seus proprietários, e/ou pertinência de manutenção do próprio instituto.
- (ii) sistema de monitoramento acerca dos **contratos de envase** pactuados entre as empresas distribuidoras (congêneres).
- (iii) Revisar a sistemática estabelecida em que o produtor estabelece a fórmula de **rateio em polos deficitários** de GLP.

295. Outro assunto muito discutido é o rastreamento de vasilhames. A SDL/ANP entende que o uso de algum sistema voltado a essa finalidade pode viabilizar a adoção de modelos de negócio atualmente proibidos, como o enchimento de outras marcas e o enchimento fracionado. Como o rastreamento de vasilhames pode vir a ser uma condicionante para a adoção de algumas alternativas, uma discussão inicial quanto à padronização das informações e da tecnologia, será apresentada no item 11.1 deste estudo.

296. Outrossim, em reuniões com revendedores de GLP [59], a Agência sempre é questionada quanto à necessidade de tratamento regulatório para a vinculação entre distribuidores e revendedores, por entenderem que esta é uma questão puramente comercial. Além disso, alegam que a norma não é isonômica, uma vez que a Resolução ANP nº 957/2023, no art. 13, não permite a venda de GLP por revendedores independentes a revendedores vinculados. Os independentes argumentam que seria possível realizar entregas apenas com vasilhames da marca à qual o revendedor é vinculado[60]. Dessa forma, cabe avaliar nesta AIR se a Agência deve permitir que os agentes regulados tratem a questão, livremente, na esfera comercial.

297. Sendo assim, no âmbito desta AIR, serão analisadas alternativas que englobem as três questões inicialmente propostas para o estudo (vendação aos usos, enchimento de outras marcas e enchimento remoto), as questões indicadas pela CGU (destroca, contratos de envase entre congêneres e rateio de produtos), bem como a vinculação entre distribuidores e revendedores.

298. O tema da destroca será tratado conjuntamente ao enchimento de outras marcas, pois a continuidade do atual modelo de logística reversa dependerá da alternativa escolhida para a questão do enchimento de outras marcas.

299. Destaca-se que, durante a elaboração desta análise, foram identificadas outras questões importantes para o mercado de GLP. Dentre esses desafios, que deverão ser enfrentados futuramente, estão o uso pela revenda de aplicativos de distribuidores e a especificação de qualidade do GLP.

6.2. Metodologia para comparação das alternativas

300. Conforme disposto no artigo 7º e §1º do Decreto nº 10.411/2020, com vistas a estimar a razoabilidade do impacto econômico de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), deverá optar-se, de forma justificada, por uma das seguintes metodologias: análise multicritério; análise de custo-benefício; análise de custo-efetividade; análise de custo (custo-padrão); análise de risco; ou análise de risco-risco.

301. A análise multicritério foi definida como a metodologia mais adequada para este estudo, pelo fato de contemplar critérios e opções ponderadas relativamente, expressas por meio de matrizes de escolhas.

302. Outra razão para escolha deste método foi a diversidade de temas a serem analisados dentro do mercado de GLP que compõem o escopo deste estudo, bem como a dificuldade ou até mesmo impossibilidade de ser realizada precisa quantificação e monetização de todos os possíveis impactos identificados para as alternativas regulatórias propostas [61].

303. O objetivo fim desta AIR estabelece que qualquer mudança regulatória deve preservar níveis de segurança adequados. Assim, na etapa de avaliação de alternativas, serão analisadas somente aquelas que se apresentem adequadas, o que pode requerer avaliação de riscos conduzida pela área técnica da SDL/ANP e eventuais propostas de ações mitigadoras (vide item 6.2.1).

304. Esse direcionamento está em consonância com o documento "Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de AIR" (Presidência da República, 2018) que dispõe que algumas alternativas poderão ser consideradas "inviáveis" e com isso eliminadas.

305. Esclarecida a questão da segurança, a aplicação do método deu-se nas seguintes etapas:

1. Primeiramente, foram estabelecidos os critérios mais relacionados ao objetivo regulatório e com a previsão legal estabelecida (item 6.2.2).
2. Em seguida, foi determinada a importância de cada critério de forma a identificar em que grau cada um deles contribui para a solução do problema regulatório (ou contribui para atingir o objetivo regulatório), por meio de priorização e atribuição de pesos a cada um deles, que no total somam 1 (um inteiro) (item 6.2.3).
3. Na etapa seguinte, alternativas propostas no item 6.3 foram julgadas de acordo com cada um dos critérios definidos, atribuindo-se uma nota de 0 (zero) a 10 (dez), proporcional à respectiva contribuição.
4. Por último, aplicando-se a ponderação obtida a partir da priorização dos critérios às pontuações das alternativas para cada critério, resultaram as pontuações finais e a consequente priorização final das alternativas regulatórias consideradas (item 6.4).

6.2.1. Segurança como requisito para aceitação de alternativas antes da análise multicritério

306. Conforme acima esclarecido, a segurança será utilizada como critério para a aceitação das alternativas propostas, de forma que o nível de segurança operacional será um pré-requisito. Assim, apenas as alternativas com nível de risco adequado serão submetidas à avaliação multicritério.

307. Em primeira análise, com exceção do enchimento remoto, as alternativas que serão propostas não suscitarão questionamentos em relação ao nível de segurança.

308. Quanto à liberação de usos atualmente vedados para o GLP, verifica-se que a ANP autorizou usos experimentais, compreendendo a geração de energia e o uso em caldeiras, que se mostraram bem-sucedidos. Outrossim, há experiências e normas internacionais que referendam diversas aplicações que passariam a ser permitidas. Além disso, na prática, verificam-se vários anúncios oferecendo serviços e equipamentos de usos vedados, cuja fiscalização é muito custosa para a Agência, que pode canalizar seus recursos para aspectos mais importantes para a sociedade.

309. Sobre o enchimento de vasilhames de marcas de terceiros, essa operação já é prevista pela regulação vigente, na hipótese de contrato de envase por terceiros (artigo 17, inciso I da Resolução ANP nº 957/2023). Segundo dados declarados ao SIMP, essa prática compreende cerca de 12% dos vasilhames envasados no Brasil e, até o momento, não foram constatados fatores que comprometam a segurança, desde que seguidos os procedimentos e padrões aplicáveis.

310. Quanto aos aspectos de segurança associados ao estado da população de vasilhames, que envolve a requalificação e manutenção destes recipientes, considera-se satisfatório o estabelecimento de metas de requalificação e aquisição, definidas pela regulação, a serem cumpridas pelos agentes econômicos.

311. Para o enchimento remoto, foi realizada uma visita ao Uruguai com vistas à obtenção de informações sobre esse tipo de operação. Além disso, houve reunião com uma empresa que presta este serviço na África do Sul. Verificou-se, também, que esta operação é realizada em países como EUA, Canadá e, até mesmo, no Brasil, onde ocorre o enchimento fracionado de vasilhames utilizados em empilhadeiras, a partir de centrais de GLP, instaladas em unidades dos consumidores.

312. Mesmo assim, para o caso do enchimento remoto de vasilhames transportáveis, total ou parcial, a ANP optou por realizar uma avaliação de riscos, analisando o enchimento em bases de distribuição e o enchimento fracionado de vasilhames.

313. Com este fim, instaurou-se o processo SEI nº 48610.214985/2024-82, em 07/06/2024, por meio do qual a ANP notificou os seis distribuidores com maior participação de mercado a apresentarem as respectivas análises de risco para as seguintes situações:

- a) enchimento de botijão P13 de marca própria;
- b) enchimento de botijão P13 de outras marcas, realizado em função de contratos de envase de terceiros; e
- c) abastecimento de empilhadeiras (botijão P20) em instalações de terceiros, diretamente a partir de Centrais de GLP, o que afasta a necessidade de troca do vasilhame.

314. As informações trazidas pelos distribuidores subsidiaram a análise de risco realizada pela área técnica da SDL/ANP, que é exposta no documento Relatório Análise Risco Enchimento Fracionado (SEI nº 4330862).

315. O relatório indica que a operação de enchimento fracionado de vasilhames fora de instalação de envase do distribuidor apresenta nível de risco similar ao do envase de recipientes em base de distribuição e conclui que a implementação do modelo de enchimento fracionado não aumenta o risco no enchimento de vasilhames de GLP P13 em comparação ao modelo de distribuição atual.

316. O documento indica uma série de cuidados que podem ser adotados para tornar o enchimento fracionado ainda mais seguro. Um desses cuidados seria a adoção de válvula OPD (*overfilling protection device*), não disponível nos vasilhames P13 utilizados no Brasil, o que reduziria substancialmente os riscos de sobre enchimento na etapa de envase.

317. A partir das informações contidas no referido relatório, depreende-se que, para as instalações de enchimento fracionado, devem ser recomendados os cuidados usuais, relativos à supervisão de procedimentos, afastamentos necessários e restrição ao acesso de clientes.

318. No mesmo sentido, ainda que a análise técnica tenha indicado que o nível de risco do enchimento fracionado seja similar ao das operações atualmente permitidas, podem ser adotadas medidas adicionais que reforcem a segurança de toda a operação, tais como o abastecimento a granel e o uso de tanques estacionários.

319. Dessa forma, tendo em vista o estudo realizado, verificado o nível de risco da operação de enchimento fracionado remotamente às bases de distribuição, que se apresentou ligeiramente mais segura que as operações hoje permitidas pela regulação, infere-se que esta operação atende um nível de risco adequado, podendo ser considerada uma alternativa válida. Adicionalmente, poderão ainda ser adotadas medidas de mitigação do risco que diminuirão ainda mais o risco verificado desta operação, caso venha ser permitida.

320. O exemplo apresentado da análise de riscos do enchimento fracionado, com base na metodologia Análise de Árvore de Falhas (FTA), indica como a ANP pode tratar qualquer alternativa para operações com GLP. Para os casos em que o nível de risco não for considerado adequado, é possível desenvolver estudos que resultem em recomendações e normas que tornem a operação mais segura.

321. Sendo assim, entende-se que as medidas complementares de mitigação de riscos podem ser tratadas no subsequente processo de elaboração da resolução, quando poderão ser indicadas normas técnicas e exigidos procedimentos para qualquer novo modelo de negócio ou novos usos de GLP. Nestes casos, além das normas brasileiras, também poderão ser consideradas as normas e experiências internacionais existentes.[\[62\]](#)

6.2.2. Critérios para a comparação das alternativas

322. Para proceder à avaliação das alternativas que serão propostas a seguir, foram determinados critérios, que estão intrinsecamente ligados aos objetivos definidos previamente para a intervenção regulatória.

323. As alternativas regulatórias bem como os critérios para comparação entre elas e seus pesos relativos foram estabelecidos por meio reuniões internas da SDL/ANP, nas quais foram discutidos pela equipe técnica, tendo por base o problema regulatório identificado e os objetivos almejados visando a sua solução. A intenção é que os critérios estejam parametrizados visando ao atendimento dos objetivos regulatórios e solução do problema e, também, alinhados a objetivos estratégicos da ANP.

a) Ampliação da base de consumidores e novos modelos de negócio

Definição: aumento da quantidade de consumidores que utilizam o GLP, inclusive aquele causado pela adoção de novos modelos de negócio, em razão da alternativa proposta.

A permissão de novos modelos de negócio, bem como alterações regulatórias que levem ao fim ou a redução de usos vedados de GLP, devem atrair potenciais consumidores, a exemplo da população de menor renda e indústrias, que atualmente não utilizam esse combustível.

Com relação a este critério, será considerada positiva a alternativa que favorecer o ingresso de novos consumidores no mercado de GLP.

b) Impacto no custo regulatório para os distribuidores e revendedores de GLP

Definição: variação de custos regulatórios impostos aos distribuidores e revendedores de GLP em função da opção por determinada alternativa.

Entende-se por custos regulatórios todos os custos, diretos e indiretos, aos quais empresas, consumidores, governo e outros grupos estarão submetidos em razão da opção por determinado requisito regulatório[\[63\]](#).

De acordo com o Mapa Estratégico da ANP [\[64\]](#), um dos resultados a serem perseguidos é a promoção de ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios.

Nesse sentido, alternativas que tragam aumento de custos regulatórios para o mercado devem ser avaliadas negativamente quanto a este critério, se comparadas àquelas que reduzam os custos para as empresas.

c) Impacto de custos regulatórios para ANP

Definição: custos para a ANP concernentes à adoção de determinado dispositivo regulatório.

Os custos regulatórios para ANP são entendidos como os custos incorridos para implementar, monitorar e fiscalizar o cumprimento das alterações regulatórias por parte dos agentes econômicos.

Devido às restrições orçamentárias, aumentos de custos regulatórios para a Agência devem ser analisados de forma criteriosa. Neste sentido, alternativas que demandem maior emprego de recursos por parte da Agência serão avaliadas negativamente. Ao contrário, alternativas que reduzam o emprego de recursos da ANP serão avaliadas positivamente.

d) Redução de barreiras à entrada e favorecimento a novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado

Definição: avalia se as condições impostas pela alternativa favorecem a entrada de capital no mercado e a atuação de empresas com menor participação de mercado.

Como discutido ao longo do texto da AIR, o mercado de GLP apresenta características de baixa rivalidade e com pouca frequência se observa o ingresso de novos agentes. Além disso, as participações de mercado tendem a variar muito pouco.

O Mapa Estratégico da ANP [\[65\]](#) prevê como um dos resultados a eliminação de barreiras à entrada em todos os setores regulados.

Sendo assim, medidas que favoreçam o ingresso de novas empresas e privilegiem agentes econômicos com menor participação de mercado serão consideradas como positivas de acordo com este critério.

e) Garantia do abastecimento

Conforme dispõe a Lei nº 9.478/97, em seu artigo 8º, compete à ANP, no exercício de suas atribuições, atuar para garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, em consonância com a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Dessa forma, alternativas que favoreçam a garantia do abastecimento de GLP serão avaliadas positivamente neste quesito.

Nesse sentido, alternativas que promovam o aumento da competição e investimentos em infraestrutura favorecem o abastecimento. Por outro lado, opções que promovam rápido crescimento da demanda ou alterem substancialmente a área de influência de instalações envolvidas no abastecimento podem impactá-lo de forma negativa.

6.2.3. Peso atribuído a cada critério

324. A metodologia de análise multicritério prescinde da determinação de graus de importância para os critérios estabelecidos.

325. Inicialmente, foi atribuída maior importância, com um peso de 25%, à garantia do abastecimento, que é uma atribuição legal da ANP.

326. Em seguida, foi dado o peso de 22% aos critérios diretamente relacionados aos objetivos da AIR: ampliação da base de consumidores e novos modelos de negócio, e redução de barreiras à entrada e favorecimento a novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado.

327. A ampliação da base de consumidores é diretamente relacionada ao objetivo fim, uma vez que reflete o acesso ao energético por maior parcela da sociedade e contribui para o desenvolvimento do mercado de GLP. No mesmo sentido, a adoção de novos modelos de negócio é um dos objetivos-meio que contribui para o alcance do objetivo fim desta análise.

328. De acordo com a Nota Técnica nº 9/2019/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, que concluiu a TPC 07/2018, as elevadas barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP prejudicam a competição no setor e o modelo regulatório vigente fortalece essas barreiras. A redução das barreiras à entrada é outro objetivo meio desta AIR. Por sua vez, medidas que favoreçam a entrada de novos agentes e os distribuidores com menor poder de mercado estão associadas ao aumento da competição neste segmento.

329. Em relação aos dois outros critérios, que avaliam os impactos nos custos regulatórios para distribuidores, revendedores e para a ANP, considerou-se um peso maior, 19%, aos custos para os agentes regulados, e relativamente à Agência, foi atribuído um peso menor, de 12%.

330. Avalia-se que qualquer aumento de custos para os agentes regulados deve ser tratado com cautela, pois pode representar prejuízo à saúde financeira das empresas ou aumento de preços para os consumidores.

331. Devido às restrições orçamentárias, não há muito espaço para aumento de custos para a Agência. Mesmo assim, optou-se por atribuir um menor peso a este critério, haja vista a necessidade das alterações regulatórias propostas.

332. Na Tabela 4, são apresentados os critérios e os respectivos pesos.

Tabela 4 - Critérios para avaliação das alternativas e respectivos pesos.

	Critério	Pesos
I	Ampliação da base de consumidores e novos modelos de comercialização	22%
II	Impacto no custo regulatório para distribuidores e revendedores	19%
III	Impacto nos custos regulatórios para a ANP	12%
IV	Redução de barreiras à entrada e favorecimento de novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado	22%
V	Garantia do abastecimento	25%
	Total	100%

Fonte: Elaboração Própria

6.3. Apresentação das alternativas

333. As alternativas representam caminhos para enfrentar questões que conduzam à solução do problema identificado nesta AIR.

334. Cumpre esclarecer que cada tema será avaliado separadamente. Portanto, o desenho regulatório definido a partir da avaliação das alternativas apresentadas será uma composição das alternativas selecionadas para cada tema, por meio da avaliação multicritério.

6.3.1. Alternativas para o tema vedações aos usos do GLP

335. No Brasil, o GLP é utilizado principalmente para a cocção. Em outros países, como se verá em seção que abordará as experiências internacionais, outros usos são permitidos.

336. Como esclarecido no item 4, as alternativas que defendem o fim da vedação a usos de GLP estão pautadas no entendimento exposto de que a Lei nº 8.176/1991, embora estabeleça a tipificação de certos usos do GLP, remete a questão às normas vigentes, de competência da ANP de acordo com a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo). Cabe observar que a ANP já autorizou, em caráter temporário e experimental, alguns projetos com usos não permitidos pela regulação, tais como uso em caldeiras e geradores.

337. Destaca-se que o consumo deste energético para novas finalidades deve atender as diretrizes da política energética nacional para os combustíveis definidas pelo governo.

338. A liberação de novos usos para o GLP poderá exigir a edição de normas específicas por parte de outros órgãos e entidades tais como Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Bombeiros ou órgãos de controle ambiental.

339. Conforme estudo desenvolvido pela EPE (EPE, 2022), a demanda por GLP não cresceu substancialmente nos últimos anos e há previsão de aumento da produção nacional com a entrada em operação de novas UPGNs, como o polo GASLUB Itaboraí (antigo COMPERJ). O Polo GASLUB recebeu autorização de operação da ANP no mês de setembro de 2024 (Autorização ANP nº 839, de 06/09/2024, DOU de 09/09/2024). Segundo informações da Petrobras, deve iniciar sua operação em outubro de 2024. O aumento da produção irá reduzir ou até mesmo eliminar a dependência externa de GLP e pode resultar em efeito favorável no preço para o consumidor.

340. Dessa forma, considerando que a balança comercial será favorecida pelo início da operação do GASLUB, que atenuará qualquer incremento da demanda por este energético, resta como preocupação principal a infraestrutura de movimentação existente, que pode se tornar um gargalo caso a demanda aumente rapidamente.

341. Sobre este aspecto, de acordo com contribuição apresentada pelo SINDIGÁS no âmbito da Consulta Prévia nº 03/2024, cabe acrescentar, no que tange à melhoria de infraestrutura operacional, a existência de projetos que trazem projeções positivas para o médio prazo. Podem ser citados: a) projeto do novo Terminal de Tancagem do Porto de Suape (parceria entre Copa Energia, Queiroz Participações e Oiltanking), com capacidade de armazenamento de 120 mil m³ e investimento estimado de R\$ 1,5 bilhão; b) projeto de Terminal de Tancagem no Porto de Pecém, investimento estimado de R\$ 1,2 bilhão, da Ultragaz e Supergasbras, que se encontra em análise pelo CADE. Ambos os projetos representam possibilidade de ampliação da capacidade produtiva e criação de alternativas à atual dependência de navio-cisterna da Petrobras para a estocagem.

342. Na hipótese de liberação para novos usos, há que se considerar que os agentes de mercado podem optar por privilegiar a demanda desses outros usos em detrimento do abastecimento do mercado de cocção.

343. Além disso, é importante ressaltar que a liberação regulatória para outros usos do GLP, hoje vedados, pode não surtir efeitos imediatos, em razão, por exemplo, do tempo necessário ao desenvolvimento das suas aplicações ou para a elaboração de eventuais normas.

344. Nesse contexto, com relação à avaliação da permissão de outros usos do GLP, devem ser avaliadas as seguintes alternativas:

a) Não ação

Considerando que o problema regulatório está inserido na Resolução ANP nº 957/2023, a alternativa de não ação é, portanto, não realizar qualquer alteração no artigo 25 desta resolução.

Vantagens:

- Não haverá pressão adicional sobre a infraestrutura, uma vez que o mercado de GLP tende a continuar apresentando pequenas oscilações.

Desvantagens:

- A regulação mantém-se restritiva;
- Prejuízos ao dinamismo do mercado e a inovações no setor;
- Desestímulo ao aumento da oferta, a entrada de novos agentes e investimentos; e
- Limitação das alternativas para os consumidores.

b) Liberação faseada de novos usos

Como há restrições na infraestrutura de suprimento de GLP aos distribuidores, a liberação faseada proporcionaria previsibilidade e incentivaria novos investimentos em face das oportunidades trazidas pelo aumento da demanda.

Neste caso, os usos seriam liberados em três etapas consecutivas, da seguinte forma:

- i) Na data da publicação da resolução: liberado o uso em caldeiras e para o aquecimento de piscinas e saunas;
- ii) 12 meses após a publicação da resolução: liberado o uso em motores de qualquer espécie, exceto os de veículos automotores; e
- iii) 24 meses após a publicação: sem restrições ao uso.

Vantagens:

- Viabiliza que os investimentos em infraestrutura acompanhem o crescimento da demanda;
- Permite um melhor acompanhamento e adaptação, tanto pela ANP como pelo mercado, dos efeitos e desdobramentos dos novos usos, inclusive dos movimentos de preço; e
- A eventual pressão sobre a infraestrutura será gradual.

Desvantagens:

- A regulação se mantém restritiva por um período mais longo do que na alternativa de liberação imediata; e
- A liberação gradual posterga benefícios que se busca alcançar, tais como aumento do dinamismo do mercado e atração de investimentos e inovações para o setor.

c) Liberação imediata de todos os usos

Essa alternativa propõe a eliminação de qualquer vedação ao uso do GLP na data de publicação da resolução, considerando:

- i) A projeção da EPE, de um aumento da demanda decorrente da flexibilização de usos de GLP de apenas 0,3% a.a., até 2031 (EPE, 2022), e
- ii) O desenvolvimento do mercado de GLP para os novos usos ocorreria de forma gradual.

Vantagens:

- Crescimento mais rápido do mercado de GLP, em relação às demais alternativas;
- Atração imediata de investimentos para o setor;
- Regulação menos restritiva; e
- Imediata disponibilidade de alternativas para os consumidores.

Desvantagens:

- Maior risco de desabastecimento em caso de aumento rápido da demanda;
- Risco de haver uma sobrecarga na infraestrutura de movimentação e armazenagem de GLP; e
- Risco de aumento de preços.

d) Liberação condicionada ao desenvolvimento da infraestrutura

Esta alternativa considera que qualquer aumento da demanda elevará os riscos de desabastecimento, uma vez que a infraestrutura de GLP é limitada, principalmente no que se refere à estrutura destinada ao recebimento e interiorização de importações, bem como a capacidade de armazenagem do segmento de distribuição.

Nesse caso, os outros usos seriam liberados assim que fosse iniciada a operação das seguintes infraestruturas:

- i) Um terminal de liquefeitos na Região Nordeste com capacidade para o recebimento de navios VLGC (40.000 t), que substituisse o navio cisterna que opera atualmente em Ipojuca; e
- ii) Um terminal de liquefeitos na Região Sul com capacidade para o recebimento de navios com até 10.000 t de GLP, a ser usado para a internalização de GLP abastecido por via marítima, a partir de outras regiões do Brasil ou por meio de importações.

Vantagens:

- Estímulo direcionado para investimentos no setor;
- Permite um melhor acompanhamento e adaptação, tanto pela ANP como pelo mercado, ao novo cenário;
- A infraestrutura de movimentação e armazenagem de GLP estaria mais preparada para absorver o aumento da demanda; e
- Regulação menos restritiva, condicionada à realização de investimentos.

Desvantagens:

- A regulação se mantém restritiva por um período maior; e
- Postergação de benefícios, tais como aumento do dinamismo do mercado e inovações para o setor.

6.3.2. **Alternativa para o tema enchimento de outras marcas**

345. A vedação ao enchimento de outras marcas, associada à falta de regras para a destroca, gera uma importante barreira à entrada, uma vez que o novo entrante deve adquirir uma quantidade de vasilhames que contemple, além das etapas de envase, comercialização e logística reversa, um período de cerca de 45 dias no qual o vasilhame permanece em uso pelo consumidor. Estima-se que o prazo para cumprimento desse ciclo seja de aproximadamente 60 dias.

346. Tal vedação é associada ao argumento de que a marca se apresenta como único instrumento efetivo para assegurar o compromisso com a manutenção dos vasilhames. Esse argumento desconsidera as regras vigentes de requalificação e manutenção de botijões, que proíbem o envase de recipientes em condições inadequadas, seja de marca própria ou de terceiros.

347. A exclusividade do uso da marca favorece a estabilidade do *market share* dos distribuidores e dificulta o ingresso de novos agentes no mercado em razão da exigência de população mínima de vasilhames de marca própria.

348. Outro aspecto importante é o fato de que o distribuidor não é proprietário de todos os vasilhames que estampam sua marca comercial. Grande parte da população de vasilhames pertence a revendedores e consumidores que adquiriram os recipientes que utilizam [66].

349. Cabe ressaltar, ainda, que por meio de contratos de envase entre congêneres, os distribuidores com maior participação de mercado prestam serviço de enchimento de outras marcas e contratam o serviço de envase de recipientes de suas marcas por concorrentes. Nesse sentido, salienta-se que o artigo 28 da Resolução ANP nº 957/2023 dispõe que a requalificação e manutenção de recipientes transportáveis são de responsabilidade do distribuidor de GLP, tanto da sua marca quanto da marca de terceiros, nos casos de contratos de envase por terceiros.

350. Dessa forma, as alternativas propostas para tratar a vedação ao enchimento de outras marcas seriam:

a) Não ação

Considerando que o tema está inserido na Resolução ANP nº 957/2023, a alternativa de não ação é, portanto, não realizar qualquer alteração no artigo 17, desta resolução, bem como em outros artigos associados a essa questão.

Vantagens:

- Não há custos regulatórios para a ANP;

Desvantagens:

- Manutenção de barreira à entrada para novos agentes;
- Manutenção do atual sistema de destroca que impõe custos logísticos e aumenta o ciclo do botijão; e
- Manutenção de uma regulação restritiva.

b) Distribuidor opta se sua marca permanece na população de vasilhames de uso exclusivo ou participa de população de uso comum, rastreável e com regras favoráveis para destroca.

Para a adoção dessa sistemática, as seguintes medidas seriam adotadas:

- Os distribuidores poderão optar entre operar com vasilhames de marcas exclusivas ou com população de uso comum;
- O modelo escolhido pelo agente regulado (marca exclusiva ou população de uso comum) terá que ser reportado à ANP;
- As distribuidoras que optarem por operar com vasilhames de uso comum, compartilharão o uso de vasilhames de suas marcas;
- O sistema de rastreamento será exigido para população de uso comum. O sistema adotado por cada distribuidor deverá ser previamente aprovado pela ANP e apresentar características de interoperabilidade. Uma vez que o mecanismo seja implantado em um vasilhame, sua utilização deverá ser possível aos demais distribuidores que optarem pela população comum de vasilhames;
- Os vasilhames de uso comum serão **rastreáveis** e terão uma forma de identificação visual (cor, faixa, informações pintadas) que indique claramente tratar-se de um recipiente de uso comum, como forma de esclarecimento ao consumidor e para favorecer a fiscalização;
- A destroca entre distribuidores de marcas exclusivas e distribuidores de população de uso comum não poderá exceder o prazo de sete dias corridos. Findo este prazo, caso o distribuidor detentor da marca exclusiva não disponha de vasilhames para destroca, terá que adquirir os vasilhames de sua marca do distribuidor que optou por operar com marca comum pelo valor de um vasilhame novo;
- O distribuidor que optar por operar com marcas exclusivas e tiver o direito de uso de mais de uma marca poderá destinar uma ou mais de suas marcas para constituir a população de uso comum, de forma que estes vasilhames possam ser usados para a destroca. Esses vasilhames serão adaptados pelos distribuidores de uso comum para se tornarem rastreáveis;
- As marcas destinadas ao uso comum não poderão ser comercializadas por distribuidores de marcas exclusivas;
- Para cada instalação do distribuidor que opere com marca comum, os distribuidores de marca exclusiva deverão indicar pelo menos um local, o mais próximo possível, para realização da destroca;
- Os distribuidores terão que comprovar, anualmente, o cumprimento de meta mínima de requalificação. A meta para a requalificação será estabelecida pela ANP considerando a idade da população de uso comum, histórico de avarias e danos aos vasilhames e gastos do mercado com requalificação;
- Os distribuidores terão que comprovar, anualmente, o cumprimento de meta mínima de aquisição. A meta de aquisição será compatível com o padrão de mercado, acompanhado pela ANP, por meio do SIMP.
- As metas de requalificação e aquisição serão proporcionais ao volume comercializado por cada distribuidor, no ano anterior;

- O não cumprimento de meta mínima de aquisição e requalificação implicará em restrições à operação do agente regulado (por exemplo, limitar importação, venda a congêneres e retirada em produtores);
- A ANP divulgará os gastos com requalificação, inutilização e aquisição de vasilhames, realizado por cada distribuidor autorizado, em termos absolutos e, também, em termos relativos ao volume comercializado, e estabelecerá um *ranking* de forma a permitir maior transparência do comportamento dos agentes;
- Deixa de existir o limite mínimo de aquisição de vasilhames para os distribuidores para fins de obtenção de autorização de distribuidor de GLP envasado;
- Requalificadoras e fabricantes de vasilhames divulgarão dados de vasilhames rastreáveis requalificados: nº de série, ano de fabricação e data de requalificação;
- A fiscalização da ANP será realizada com maior frequência em distribuidores com os menores índices de requalificação e aquisição.

Vantagens:

- Regulação menos restritiva com possibilidade de escolha do modelo pelo agente regulado;
- Para distribuidores que operem com a população comum, haverá regras para destroca de vasilhames, o que favorece o ingresso de novos agentes;
- Incentivo à adoção do rastreamento de forma voluntária;
- Adoção do rastreamento é opcional e associada a vantagem no sistema de destroca. Caberá aos agentes a avaliação dos custos e benefícios dessa medida;
- Rastreamento torna possível um melhor controle da operação em relação aos requisitos aplicáveis às condições do vasilhame e, também, quanto à identificação da instalação que envasou o produto;
- Redução de barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP, devido ao fim da exigência de população mínima de vasilhame para os novos agentes;
- Maior publicidade das informações de cuidados com botijões;
- A ANP atuará de forma mais direcionada na fiscalização;
- Adoção de medidas com características de regulação responsiva; e
- Atuação da ANP no acompanhamento dos dados da requalificação.

Desvantagens

- Aumento de custos regulatórios para ANP que:
 - i. Atuará em função do prazo da destroca e das informações de requalificação;
 - ii. Validará e acompanhará o rastreamento de vasilhames; e
 - iii. Orientará consumidores e órgãos de estado envolvidos no controle da comercialização de GLP quanto ao novo modelo de negócio.
- Eventuais ganhos de eficiência podem ficar restritos ao modelo escolhido pelo agente regulado.

c) Permitir o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames

Nesta opção, as condições seriam:

- . O distribuidor que adotar o rastreamento em todos os recipientes que comercializar, poderá envasar os recipientes de outras marcas, desde que os torne **rastreáveis**;
- . O sistema de rastreamento de cada distribuidor deverá ser previamente aprovado pela ANP e apresentar características de interoperabilidade. Uma vez que o mecanismo seja implantado em um vasilhame, sua utilização deverá ser possível aos demais distribuidores que adotarem o rastreamento;
- . Os vasilhames tornados rastreáveis poderão ser enchidos por todos os distribuidores que adotarem o rastreamento. Estes recipientes serão identificados e pintados, de acordo com regras definidas pela ANP, de forma a trazer informação ao consumidor e a fiscalização da ANP;
- . Quando ocorrer o envase de recipiente de outra marca tornado rastreável, deverá ser dado destaque à marca do distribuidor que envasar o vasilhame, de forma a tornar clara a informação sobre a origem do produto para consumidores e fiscalização da ANP;
- . Vasilhames novos adquiridos por distribuidores que adotaram o rastreamento deverão ter o mecanismo de rastreamento implantado pelo fabricante e conter número de série e identificação do fabricante;
- . O atual sistema de destroca de vasilhames permanece para quem não adotar o rastreamento;
- . Não haverá limite mínimo de aquisição de vasilhames para a obtenção de autorização para a atividade de distribuição de GLP;
- . Todos os distribuidores terão que comprovar, anualmente, o cumprimento de:
 - Meta mínima de requalificação. A meta para a requalificação será estabelecida pela ANP considerando a idade da população de vasilhames, histórico de avarias e danos aos vasilhames e gastos do mercado com requalificação; e
 - Meta mínima de aquisição. A meta de aquisição será compatível com o padrão de mercado, acompanhado pela ANP, por meio do SIMP.
- . Ambas as metas serão calculadas de acordo com o volume comercializado por cada distribuidor, no ano anterior;
- . O não cumprimento de meta mínima de aquisição e requalificação implicará em restrições à operação do agente regulado (por exemplo, limitar importação, venda a congêneres e retirada em produtores);
- . A ANP divulgará os gastos com requalificação, inutilização e aquisição de vasilhames, realizado por cada distribuidor autorizado, em termos absolutos e em termos relativos ao volume comercializado, de forma a ser possível estabelecer um *ranking* para esses gastos, bem como permitir maior conhecimento do comportamento dos agentes;
- . A fiscalização da ANP será realizada com maior frequência em distribuidores com os menores índices de requalificação e aquisição;
- . Quando da adaptação de um vasilhame, com a introdução do mecanismo para o rastreamento, caso a placa com a data da requalificação esteja sobre o número de série do vasilhame, a adaptação deverá ser feita por empresa requalificadora, a quem caberá reposicionar a placa, implantar o mecanismo e divulgar dados de vasilhames que se tornaram rastreáveis: nº de série e data de requalificação;
- . O requalificador poderá conceder um nº de série para vasilhames que não tenham essa informação estampada. A numeração conterá símbolo alfabético ou numérico que permita identificar a empresa requalificadora que numerou o vasilhame.

Vantagens:

- Incentivo à adoção do rastreamento de forma voluntária;
- Adoção do rastreamento é opcional e caberá aos agentes a avaliação dos custos e benefícios dessa medida;
- Rastreamento torna possível um melhor controle da operação em relação aos requisitos aplicáveis às condições do vasilhame e, também, quanto à instalação que envasou o produto;
- Redução de barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP, devido ao fim da exigência de população mínima de vasilhames;
- A permissão para o enchimento de outras marcas favorece novos entrantes, o que impacta positivamente às revendas não vinculadas;

- O fim do processo de destroca para distribuidores com rastreamento reduz custos e o ciclo dos vasilhames, devido à simplificação do processo de logística reversa;
- Maior publicidade das informações de cuidados com botijões;
- Adoção de medidas com características de regulação responsável; e
- A ANP atuará de forma mais direcionada na fiscalização e no acompanhamento dos dados da requalificação.

Desvantagens

- Aumento de custos regulatórios para ANP que:
 - i. Atuará em função das informações de requalificação;
 - ii. Validará e acompanhará o rastreamento de vasilhames; e
 - iii. Orientará consumidores e órgãos de estado envolvidos no controle da comercialização de GLP quanto ao novo modelo de negócio.

d) Enchimento de outras marcas liberado, mediante rastreamento de toda população de vasilhames.

Nesta opção, as condições seriam:

- . Todos os vasilhames transportáveis de GLP deverão ser rastreáveis a partir de uma determinada data;
- . Será estabelecido um cronograma para transição do modelo atual para o novo modelo;
- . O sistema de rastreamento adotado por cada distribuidor deverá ser previamente aprovado pela ANP e apresentar características de interoperabilidade. Uma vez que o mecanismo seja implantado em um vasilhame, sua utilização deverá ser possível aos demais distribuidores;
- . Fim do sistema de destroca de vasilhames;
- . Não haverá limite mínimo de aquisição de vasilhames para a obtenção de autorização de distribuidor de GLP envasado.
- . Todos os distribuidores terão que comprovar, anualmente, o cumprimento de:
 - Meta mínima de requalificação. A meta para a requalificação será estabelecida pela ANP considerando a idade da população de vasilhames, histórico de avarias e danos aos vasilhames e gastos do mercado com requalificação; e
 - Meta mínima de aquisição. A meta de aquisição será compatível com o padrão de mercado, acompanhado pela ANP, por meio do SIMP.
- . Ambas as metas serão calculadas de acordo com o volume comercializado por cada distribuidor, no ano anterior.
- . O não cumprimento de meta mínima de aquisição e requalificação implicará em restrições à operação do agente regulado (por exemplo, limitar importação, venda a congêneres e retirada em produtores).
- . A fiscalização da ANP será realizada com maior frequência em distribuidores com os menores índices de requalificação e aquisição.
- . A ANP divulgará os gastos com requalificação, inutilização e aquisição de vasilhames, realizado por cada distribuidor autorizado, em termos absolutos e em termos relativos ao volume comercializado, de forma a ser possível estabelecer um ranking para esses gastos, bem como permitir maior conhecimento do comportamento dos agentes.
- . Ao ser implantado o mecanismo para o rastreamento, se a placa com a data da requalificação estiver sobre o número de série do vasilhame, essa operação deverá ser feita por empresa requalificadora, a quem caberá reposicionar a placa, implantar o mecanismo e divulgar dados de vasilhames que se tornaram rastreáveis: nº de série e data de requalificação.
- . O requalificador poderá conceder um nº de série para vasilhames que não tenham essa informação estampada. A numeração conterá símbolo alfabético ou numérico que permita identificar a empresa requalificadora que numerou o vasilhame.
- . Vasilhames novos adquiridos por distribuidores deverão ter o mecanismo de rastreamento implantado pelo fabricante e conter número de série e identificação do fabricante.

Vantagens:

- Redução de barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP, devido ao fim da exigência de população mínima de vasilhames;
- A permissão para o enchimento de outras marcas favorece novos entrantes, o que impacta positivamente às revendas não vinculadas;
- O fim do processo de destroca reduz custos e o ciclo dos vasilhames, devido à simplificação do processo de logística reversa;
- A adoção do rastreamento viabiliza um melhor controle da operação, em relação à requalificação e identificação da instalação que envasou o produto. Essas informações poderão ser acessadas por revendedores, consumidores e fiscalização;
- Maior publicidade das informações de cuidados com botijões reflete a adoção de medidas com características de regulação responsável; e
- A ANP atuará de forma mais direcionada na fiscalização e no acompanhamento dos dados da requalificação.

Desvantagens

- Aumento de custos regulatórios para ANP que:
 - i. Atuará em função das informações de requalificação;
 - ii. Validará e acompanhará o rastreamento de vasilhames; e
 - iii. Orientará consumidores e órgãos de estado envolvidos no controle da comercialização de GLP quanto ao novo modelo de negócio.
- Implementação dependerá do cronograma de adaptação de toda a população de vasilhames; e
- Adoção compulsória do rastreamento não considera a hipótese de que potenciais benefícios contabilizados pelos agentes regulados não superem os custos impostos para a adoção da tecnologia.

6.3.3. Alternativas para o tema e nchimento remoto de vasilhames transportáveis de GLP

351. Como já destacado, o enchimento remoto é aquele realizado fora de bases de distribuição que realizam o envase de recipientes transportáveis. Esta operação é uma realidade em outros países, tais como África do Sul, EUA, Uruguai, nos quais o enchimento remoto é permitido, com base em distintos padrões e normas de segurança.

352. No Brasil, é permitida a operação de transvase a partir de caminhão granel para o abastecimento de recipientes instalados em centrais de gás liquefeito de petróleo (GLP), de diversas capacidades. Essas centrais podem estar localizadas em instalações comerciais, residenciais e industriais, e devem respeitar a norma ABNT NBR 13523:2019.

353. De acordo com a norma mencionada, também é permitido o enchimento remoto, total ou parcial, a partir de centrais de GLP, de vasilhames transportáveis do tipo P20, utilizados em empilhadeiras.

354. Em alguns países, o consumidor pode levar seu vasilhame transportável a uma instalação na qual o recipiente é abastecido com a quantidade que o consumidor deseja ou pela qual pode pagar. Em visita realizada ao Uruguai, onde o enchimento fracionado é regulado, bem como em reunião com a empresa Paygas[67], que possui experiência com esse modelo de negócio na África do Sul, a equipe técnica da ANP pôde observar que há demanda por essa alternativa de serviço. Entretanto, a regulação brasileira só permite a comercialização de vasilhames transportáveis de GLP cheios e envasados em instalação de distribuição, conforme dispõe o artigo 30 da Resolução ANP nº 957/2023.

355. A eventual permissão regulatória para implementação do enchimento remoto fracionado no Brasil oportunizará ao consumidor residencial optar por esse serviço. Durante o desenvolvimento da AIR, algumas empresas e agentes regulados manifestaram o interesse em atuar nesse mercado.

356. Mais uma vez, ressalta-se que novas alternativas devem apresentar níveis de segurança adequados. Por isso, não serão apresentadas alternativas que utilizem recipientes transportáveis de maior capacidade no transvase de GLP para recipientes transportáveis de menor capacidade. Essa operação é permitida no Uruguai, onde, a partir de recipientes do tipo P45, os revendedores transvasam GLP para recipientes de 3 kg. Nessa situação, interessa ao revendedor esgotar todo o conteúdo do vasilhame maior, posto que pagou por toda a quantidade de GLP contida nesse recipiente. Essa condição pode levar a operações com maior nível de risco, tal como a inclinação do vasilhame maior na operação de transvase.

357. Dessa forma, por razões de segurança, além da não ação, serão consideradas apenas alternativas de enchimento remoto a partir de tanques estacionários, abastecidos por caminhões granel.

358. Sendo assim, para o enchimento remoto são propostas as seguintes alternativas:

a) Não ação

O artigo 30 da Resolução ANP nº 957/2023 estabelece como obrigação do distribuidor comercializar os vasilhames transportáveis, com até 90 kg, cheios.

O transvase continuaria proibido, à exceção das situações nas quais já é permitido pela regulação atual, como no caso das empiladeiras e no abastecimento de centrais de GLP. O enchimento remoto para a cocção continuaria vedado.

Vantagens:

- A ANP não terá que regulamentar e fiscalizar novas operações.

Desvantagens:

- O desenho regulatório se mantém restritivo e afasta a adoção de alternativas que podem ser viáveis, mesmo que apenas para alguns nichos de consumidores;
- Mantém-se afastada a possibilidade de novos modelos de negócio que não incluem o atual modelo de logística reversa de vasilhames nos mercados de distribuição e revenda de GLP; e
- Considerando que há uma demanda reprimida por novos serviços, restringe o crescimento do mercado e limita a ampliação da base de consumidores.

b) Realizar *sandbox* regulatório

Nesse caso, a ANP promoveria a captação de projetos experimentais para esse tipo de operação. Como os investimentos são consideráveis, o prazo da autorização deveria ser suficiente para sua amortização. A ANP estabeleceria regras para os projetos, dentre as quais:

- . Enchimento remoto de cilindros com capacidade para até 13 kg;
- . Instalação com enchimento a partir de recipiente(s) estacionário(s), abastecido(s) a granel por distribuidor, produtor ou importador;
- . Sistema de enchimento com detector de vazamento, balança e controle do limite de enchimento;
- . O vasilhame destinado ao enchimento remoto terá válvula OPD e características visuais que o diferenciem dos recipientes destinados ao envase em bases de distribuição (por exemplo, cor diferente);
- . Vasilhame destinado ao enchimento remoto será rastreável;
- . Será vedado pela regulação o enchimento remoto de vasilhames que não disponham da válvula OPD;
- . O sistema de rastreamento deverá permitir o controle eletrônico de diversas informações, tais como: nº de série do vasilhame, tara, data de fabricação, data da última requalificação do vasilhame, agente envasador, data e local do envase;
- . As informações do sistema da empresa estarão disponíveis para acesso pela ANP a qualquer momento;
- . Se viável, o vasilhame poderá ser adaptado a partir da população existente;
- . Como os vasilhames serão rastreáveis, é permitido o enchimento de outras marcas;
- . No caso de consumidores que queiram aderir à operação de enchimento remoto e sejam detentores de vasilhames não adaptados ao enchimento remoto, o agente envasador será responsável pela adequação desses vasilhames;
- . Propriedade do vasilhame pode ser do consumidor ou do responsável pelo enchimento remoto, que pode cedê-lo em comodato;
- . Envasador é responsável por verificar as condições do vasilhame, submetendo-se às normas técnicas de inspeção de recipientes, devendo recusar-se a encher vasilhames inadequados. Deverão ser atendidos os requisitos da ABNT NBR 8866 de 09/2019 - Recipientes transportáveis para gás liquefeito de petróleo (GLP) - Seleção visual das condições de uso - Requisitos;
- . Atendimento a padrões técnicos e de segurança, definidos pela ANP, a partir de normas voltadas para operações semelhantes, tais como a norma relativa às Centrais de GLP; e
- . O fornecedor do GLP a granel poderá ser um produtor, importador ou um distribuidor de GLP e será responsável pela operação de abastecimento dos recipientes estacionários, cabendo-lhe verificar as condições desses recipientes e a segurança dessa operação. É proibida a descarga em recipientes estacionários que não atendam aos requisitos de segurança ou que tenham sido instalados de forma inadequada.

Vantagens:

- Ambiente controlado de teste permite ajustes nas exigências normativas.

Desvantagens:

- O desenho regulatório se mantém restritivo;
- A adoção de alternativas que podem ser viáveis, mesmo que apenas para alguns nichos de consumidores, dependem de autorização excepcional da ANP;
- Restrição à adoção de modelo de negócio que afaste os custos associados à logística reversa de vasilhames nos mercados de distribuição e revenda de GLP;
- Considerando que há uma demanda reprimida por novos serviços, restringe o crescimento do mercado e limita a ampliação da base de consumidores; e
- Distribuidores com maior poder de mercado que já se manifestaram contra a alternativa podem não cooperar para a concretização do *sandbox*, por exemplo, não suprindo o GLP a granel para empresas interessadas na operação.

c) Permitir o enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis de até 13 Kg, apenas em instalações de distribuidores de GLP e de revendedores de classes IV, V, VI, VII e especial, com autorização específica para esta operação.

Nesta opção, a operação de enchimento remoto seria permitida apenas aos agentes autorizados à atividade de distribuição de GLP a granel e/ou envasado (20 agentes) e à atividade de revenda de GLP Classe IV, V, VI, VII e Especial (8.154 agentes).

Seria permitido a esses agentes oferecer a alternativa do serviço de enchimento de vasilhames, total ou parcial, em suas instalações após devidamente autorizadas.

Nesta alternativa, uma autorização de operação da instalação de enchimento remoto seria outorgada aos agentes regulados especificados que a desejarem.

Os requisitos para a operação seriam semelhantes aos da alternativa "b".

Vantagens:

- Os agentes especificados já contam com experiência com operações de GLP;
- As instalações dos agentes especificados atendem a requisitos de segurança aplicáveis à movimentação de GLP;
- Regulação menos restritiva;
- Possibilidade de ampliar base de consumidores; e
- Perspectiva de crescimento do mercado.

Desvantagens

- Distribuidores com maior participação no mercado de GLP envasado já se manifestaram contrariamente a este tipo de operação;
- Operação fica restrita a agentes específicos, o que pode ser entendido como reserva de mercado;
- O crescimento do mercado e a ampliação da base de consumidores ficarão restritos ao interesse de investimentos por esse grupo de agentes; e
- Aumento do custo regulatório da ANP para cadastro, autorização e fiscalização deste tipo de instalação.

d) Autorizar um novo agente econômico (Central Distribuidora de Gás) ao exercício da atividade de enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis de até 13 Kg, em instalações com autorização específica para esta operação.

Esta alternativa prevê a concessão de autorizações para que um novo agente exerça a atividade de enchimento remoto, em instalações autorizadas para este fim. Estas instalações iriam receber GLP na modalidade granel, armazenar GLP em tanques estacionários, realizar o envase em recipientes e comercializá-los total ou parcialmente cheios.

Nesta alternativa, serão outorgadas duas autorizações: uma ao agente para o exercício da atividade e outra para a operação da instalação.

A autorização poderá ser concedida para instalações já existentes ou em novas unidades estabelecidas para esta finalidade específica.

As autorizações para a operação dessas instalações seriam concedidas a agentes econômicos que cumprissem requisitos regulatórios exigíveis.

A autorização seria concedida em locais com área adequada aos afastamentos necessários, bem como condições técnicas e de segurança para o atendimento aos requisitos de instalações deste tipo, que serão definidos pela ANP.

O abastecimento dessas instalações poderá ser realizado por distribuidores, produtores ou importadores de GLP.

Os requisitos para a operação seriam semelhantes aos da alternativa "b".

Vantagens:

- Operação não fica restrita a agentes regulados específicos, o que estimula a competição e afasta a hipótese de um novo entrante ter que, por exemplo, construir uma instalação de revenda, para poder realizar o enchimento remoto;
- Regulação menos restritiva;
- Possibilidade de ampliar base de consumidores; e
- Perspectiva de crescimento do mercado.

Desvantagens

- Distribuidores com maior participação no mercado de GLP envasado já se manifestaram contrariamente a este tipo de operação, o que pode dificultar a aquisição de GLP por empresas que queiram investir na operação; e
- Aumento do custo regulatório da ANP para cadastro, autorização e fiscalização deste tipo de instalação.

6.3.4. Alternativas para o tema rateio de GLP em polos de suprimento deficitários

359. O artigo 11 da Resolução ANP nº 957/2023 prevê que a aquisição de GLP será realizada por meio de contratos. O § 15 estabelece que:

[...]

§ 15 Em caso de demanda superior à oferta em polos de suprimento de GLP, a ANP, quando julgar necessário, definirá critérios de rateio de GLP, para aquisição, por distribuidor.

[...]

360. Desde 2020, embora mantida a previsão regulatória que permite atuação da ANP, a Agência deixou de intervir no rateio de produtos em polos deficitários. Com isso, os produtores passaram a definir os volumes aprovados para cada distribuidor, via de regra, com base no histórico de aquisição.

361. Em polos com demanda superior à oferta, os polos deficitários, o rateio pelo histórico de aquisições dificulta o ingresso de novos agentes e o crescimento do volume comercializado por distribuidores com menor poder de mercado.

362. O enfrentamento desse tema visa, também, ao atendimento à recomendação da CGU de revisão da sistemática de rateio atual, de forma a favorecer investimentos em infraestrutura.

363. Os critérios de rateio propostos serão aplicáveis a todos os polos de entrega e fornecedores, excetuados os volumes importados por distribuidores ou importadores que não contem com unidade de produção de GLP no Brasil.

364. Sendo assim, por exemplo, em uma UPGN, onde o detentor da unidade preste serviço de processamento de gás natural para terceiros, que realizam entregas de GLP, todos os fornecedores de GLP estão sujeitos a mesma regra.

365. Nesta proposta, será definido como distribuidor com menor poder de mercado aquele que atenda as seguintes condições:

- Tenha participação nas retiradas inferior à 10% do volume das entregas do polo, nos 12 meses anteriores, cujas informações estejam disponíveis; e
- Tenha participação no mercado nacional de GLP inferior a 10% nos 12 meses anteriores, cujas informações estejam disponíveis.

366. Dessa forma, para a questão do rateio de produtos, são propostas as seguintes alternativas:

a) Não ação

Fica mantido o texto vigente do artigo 11 da Resolução ANP nº 957/2023, que já considera a possibilidade de intervenção da ANP.

Vantagens:

- Não traz custos regulatório para a ANP.

Desvantagens:

- Favorece a estabilidade das participações de mercado atuais;
- Mantém dificuldade para o ingresso de novos entrantes e para a atuação de distribuidores autorizados em novos polos, pela falta de histórico; e
- Desestimula novos investimentos.

b) Adoção de três critérios para rateio em polos deficitários:percentual do volume aos distribuidores com menor poder de mercado, de acordo com a capacidade de armazenagem na Unidade Federativa (UF) do polo, e um critério associado ao histórico de retiradas.

Essa alternativa visa favorecer, em polos deficitários, a atuação de novos entrantes e de distribuidores de GLP com pequena participação de mercado, bem como favorecer os investimentos em capacidade de armazenagem.

Além disso, para distribuidores com menor participação de mercado, que geralmente não possuem muitas filiais, esta opção mitigaria o problema provocado pela indicação de polo alternativo pelo fornecedor. Proporcionalmente, as empresas menores teriam maior volume no local de seu interesse.

Sendo assim, em polos de suprimento com restrição de entrega (deficitário), nos quais os pedidos dos distribuidores superem, mensalmente, a oferta do fornecedor, o rateio seria realizado da seguinte forma:

1ª etapa

Em cada polo deficitário, mensalmente, havendo pedidos, será destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, a seguinte parcela do volume disponível para entrega:

- i) 20 %, em polos que não disponibilizem carregamento rodoviário; e
- ii) 30 %, em polos que disponibilizem carregamento rodoviário.

O distribuidor de GLP que, individualmente, ou em conjunto com empresa coligada ou com a qual mantenha alguma relação de controle, detenha participação superior ou igual à 10 % do mercado nacional não poderá ser beneficiado.

O distribuidor beneficiado por esse critério só poderá realizar vendas de GLP a congêneres para distribuidores com menor poder de mercado.

2ª etapa

O saldo do volume do polo deficitário disponível para a 2ª etapa será igual à diferença entre o total ofertado no polo e o volume aprovado na 1ª etapa, quando houver beneficiados. Este saldo será rateado entre os distribuidores não beneficiados na 1ª etapa, da seguinte forma:

- 75%, conforme histórico de retiradas; e
- 25% conforme a capacidade de armazenagem de GLP do distribuidor na Unidade Federativa (UF) em que estiver localizado o polo. Na UF em que houver mais de um polo, este critério será aplicado em cada polo da UF.

O volume correspondente a esta parcela de 25% deverá ser rateado de forma proporcional à capacidade de armazenagem do detentor das instalações, em cada UF. Não serão considerados contratos de cessão de espaço.

Por exemplo, um distribuidor que possuir 20% da capacidade de armazenagem total do segmento de distribuição de GLP na UF, terá direito a 20% dessa parcela em todos os polos da UF. A capacidade de armazenagem de cada distribuidor é divulgada no site da ANP^[68].

Observações Gerais:

- 1- Para os distribuidores privilegiados na primeira etapa, a ANP incluirá em sua regulação medidas para coibir a não retirada do volume pedido.
- 2- Cada distribuidor participa de apenas uma etapa do rateio, em cada polo. O distribuidor elegível a participar da 1ª etapa do rateio, que não queira exercer esta opção, poderá optar por participar da 2ª etapa do rateio, cabendo-lhe informar sua opção ao produtor.
- 3- A ANP continuará a poder intervir nos critérios de rateio, como previsto na regulação vigente.

Vantagens:

- Favorece a desconcentração do mercado;
- Cria condições para o ingresso de novos entrantes e para o crescimento de distribuidores com menor participação no mercado nacional;
- Para os novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado, mitiga o problema provocado pela indicação de polo alternativo;
- Ao impor um critério de rateio vinculado à capacidade de armazenagem, favorece investimentos, inclusive o realizado por novos entrantes e por distribuidores que, historicamente, não atuam no polo.

Desvantagens:

- Traz custos regulatórios para a ANP, que precisará que acompanhar o cumprimento dos requisitos propostos; e
- Pode trazer algumas dificuldades no início de sua aplicação pois, caso altere o volume retirado por cada distribuidor, pode modificar a área de influência das instalações que já atendem o mercado.

c) Adoção de dois critérios de rateio em polos deficitários: uma parcela de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e outra associada ao histórico de retiradas.

Esta alternativa difere da anterior por não conter a 1ª etapa, a qual favorece os distribuidores com menor poder de mercado. O rateio seria feito de acordo apenas com os critérios relativos à capacidade de armazenagem na UF e ao histórico de retiradas.

O volume disponível para entrega no polo deficitário seria rateado da seguinte forma:

- 75%, conforme histórico de retiradas; e
- 25% conforme a capacidade de armazenagem de GLP do distribuidor na Unidade Federativa (UF) em que estiver localizado o polo. Na UF em que houver mais de um polo, este critério será aplicado em cada polo da UF.

O volume correspondente a esta parcela de 25% deverá ser rateado de forma proporcional à capacidade de armazenagem do detentor das instalações, em cada UF. Não serão considerados contratos de cessão de espaço.

Por exemplo, um distribuidor que possuir 20% da capacidade de armazenagem total do segmento de distribuição na UF, terá direito a 20% dessa parcela em todos os polos da UF. A capacidade de armazenagem de cada distribuidor será divulgada no site da ANP^[69].

Vantagens:

- Ao impor um critério de rateio vinculado à capacidade de armazenagem, favorece investimentos, inclusive o realizado por novos entrantes e por distribuidores que, historicamente, não atuam no polo.

Desvantagens:

- Traz custos regulatórios para a ANP, que precisará acompanhar o cumprimento dos requisitos propostos;
- Não favorece distribuidores com menor poder de mercado; e
- Pode trazer algumas dificuldades no início de sua aplicação pois, caso altere o volume retirado por cada distribuidor, pode modificar a área de influência das instalações que já atendem o mercado.

6.3.5. Alternativas para o tema contratos de envase entre congêneres

367. Em relação aos contratos de envase, a CGU (CGU, 2022) recomendou que a ANP estabeleça um sistema de monitoramento acerca dos contratos pactuados entre as empresas distribuidoras de modo a reportar ao CADE possibilidades de infração à ordem econômica por meio de relações contratuais horizontais em um mesmo mercado relevante.

368. Estes contratos, permitem aos distribuidores atuar em uma região por meio da instalação de outro distribuidor. Geralmente, essa relação se dá por meio de benefícios mútuos, situação na qual dois distribuidores trocam capacidade de envase, em regiões distintas.

369. Para esta situação, serão propostas as seguintes alternativas:

a) Não ação

Neste caso, a recomendação da CGU não será tratada e será mantido o texto do artigo 17, inciso I, da Resolução ANP nº 957/2023, o qual prevê que um distribuidor pode envasilar recipientes transportáveis de GLP de marca de terceiros, desde que possua contrato celebrado com outro agente regulado que contenha cláusulas de envasilhamento de recipientes transportáveis de GLP de marca de outro distribuidor.

Vantagens:

- Não traz custo regulatório adicional para a ANP; e
- Não traz custo regulatório adicional para os agentes.

Desvantagens:

- Dificulta o ingresso de novos entrantes e o crescimento de pequenos distribuidores, uma vez que os contratos de envase de vasilhames de terceiros são firmados a critério do proprietário da instalação, em termos de benefícios mútuos;
- Não estimula investimentos, pois distribuidores preferem trocar capacidade ociosa entre si a realizar novos investimentos em áreas onde não possuem filiais; e
- Não estimula a rivalidade.

b) ANP passa a receber extratos de contratos de envase para terceiros e dar publicidade à questão

ANP estabelece em resolução as seguintes condições para a prestação de serviço de envase:

- i) Distribuidor que preste o serviço encaminha à ANP todos os contratos de prestação de serviço de envase a terceiros, ou os extratos de contratos, quando houver sistema da ANP destinado ao registro desses documentos;
- ii) Para dar publicidade à questão, inclusive ao CADE, com base nas informações do SIMP, a ANP publica em seu site os locais onde há prestação de serviço de envase, identificando a distribuidora prestadora de serviço; e
- iii) Caso a ANP tome ciência de negativa de prestação de serviço de envase a terceiros, analisará o caso e, quando cabível, reportará ao CADE.

Vantagens:

- Publicidade dos locais onde há prestação regular de serviço de envase para terceiros; e
- ANP terá conhecimento de casos de recusa de prestação de serviço.

Desvantagens:

- Não estimula investimentos pois, em acordos mútuos, distribuidores preferem trocar capacidade ociosa entre si a realizar novos investimentos em áreas onde não possuem filiais;
- Ação sobre o problema dependerá da atuação do CADE.

c) ANP passa a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios

ANP estabelece em resolução as seguintes condições para a prestação de serviço de envase:

- i. Distribuidor que presta o serviço encaminha à ANP todos os contratos de prestação de serviço de envase para terceiros, ou os extratos de contratos, quando houver sistema da ANP destinado ao registro desses documentos;
- ii. Para dar publicidade à questão, inclusive ao CADE, com base nas informações do SIMP, a ANP publica em seu site os locais onde há prestação de serviço de envase, identificando a distribuidora prestadora de serviço; e
- iii. Em bases nas quais o distribuidor preste serviço regular de envase a outro distribuidor e haja capacidade ociosa, fica obrigado a prestar o mesmo serviço a qualquer outro interessado.

Vantagens:

- Publicidade dos locais onde há prestação regular de serviço de contratos de envase;
- ANP terá conhecimento de casos de recusa de prestação de serviço;
- ANP atua diretamente nos casos de recusa de prestação do serviço; e

- Pode favorecer o ingresso de novos entrantes e o crescimento de pequenos distribuidores, uma vez que o enchimento de vasilhames de terceiros não pode ser um serviço discriminatório.

Desvantagens:

- Não estimula investimentos, pois distribuidores preferem trocar capacidade ociosa entre si, a realizar novos investimentos em áreas onde não possuem filiais.

d) ANP veda a prestação de serviço de envase a terceiros, com exceção para situações de risco ao abastecimento

Após um período de transição, o enchimento para terceiros só será permitido pela ANP em caso de risco ao abastecimento.

Vantagens:

- Estimula investimentos; e
- Desfavorece comportamentos colusivos.

Desvantagens:

- Implica em reorganização da área de influência das bases que atendem os diferentes mercados regionais; e
- Essa alternativa pode conflitar com a decisão do CADE favorável à formação de consórcio entre distribuidores de GLP.

6.3.6. Alternativas para o tema vinculação entre distribuidores e revendedores

370. Como destacado nos parágrafos 86 e 87 desta AIR, a CGU, no Relatório e-Aud nº 836466 (CGU, 2022), identificou redução do número de revendedores independentes, apesar do aumento da quantidade de revendas autorizadas.

371. No mesmo relatório, a CGU destacou a dificuldade para a operação de revendas independentes em polos com dificuldade de oferta de GLP.

372. De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE [70], em mercados com elevada rivalidade, há poucos contratos de exclusividade e de fidelidade entre o ponto de venda e o ofertante.

373. Na regulação da ANP, a questão da vinculação entre distribuidores e revendedores é tutelada pelas resoluções que estabelecem o marco regulatório do setor. Por exemplo, o artigo 16 da Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP, veda a comercialização por distribuidor autorizado de recipientes transportáveis de GLP cheios com revenda de GLP que seja vinculada a outro distribuidor de GLP.

374. Da mesma forma, os artigos 9º e 10, da Resolução ANP nº 958/2023, que versa sobre a atividade de revenda de GLP, não permitem a aquisição por revendedor vinculado de recipientes cheios comercializados por revendedor independente. No mesmo sentido, os artigos 12 e 13 vedam a venda por revendedor independente para revendedor vinculado. Todavia, a venda por um revendedor vinculado a um revendedor independente é permitida. Essas regras favorecem a vinculação.

375. Os revendedores alegam que a vinculação de uma revenda à marca comercial de um distribuidor poderia ser tratada no âmbito privado, por meio de contrato entre as partes. Alegam, ainda, que as exigências regulatórias não seriam isonômicas para revendedores vinculados e independentes.

376. Para tratar a questão, são propostas as seguintes alternativas:

a) Não ação

Considerando que a questão regulatória envolve o artigo 16, da Resolução ANP nº 957/2023, bem como os artigos 9º, 10, 12 e 13 da Resolução ANP nº 958/2023, a alternativa de não ação é, portanto, não realizar qualquer alteração nesses artigos.

Vantagens:

- Não haverá alteração nos custos regulatórios para os agentes regulados e para a ANP.

Desvantagens:

- A regulação mantém-se restritiva;
- A ANP continua a fiscalizar uma questão que pode ser resolvida no âmbito privado;
- A regulação vigente pode contribuir para a baixa rivalidade nos mercados de distribuição e revenda; e
- Condições de mercado desfavoráveis aos revendedores independentes.

b) Permitir que o revendedor independente comercialize com o vinculado os recipientes da marca pela qual o revendedor vinculado optou.

Esta alternativa teria como objetivo permitir que os revendedores independentes possam vender GLP para o revendedor vinculado, desde que os vasilhames sejam da marca pela qual o vinculado tenha optado.

Vantagens:

- Reduz restrições impostas ao distribuidor independente.

Desvantagens:

- A regulação se mantém restritiva; e
- A ANP continua a fiscalizar uma questão que pode ser resolvida no âmbito comercial;

c) Regulação da ANP deixa de tratar a questão da vinculação

Caso esta alternativa seja escolhida, a regulação da ANP deixaria de tutelar a vinculação no mercado de revenda de GLP, que continuaria sujeita a outros normativos vigentes no ordenamento jurídico, bem como às condições comerciais estabelecidas entre as partes.

Vantagens:

- Redução de exigências regulatórias;
- Pode contribuir para aumento da rivalidade no mercado de GLP; e
- Redução dos custos de fiscalização para a ANP.

Desvantagens:

· Pode haver aumento de custos para os distribuidores, quando necessitarem fazer cumprir a vinculação, no âmbito privado.

6.4. Avaliação das alternativas

377. As opções regulatórias foram comparadas por meio da análise multicritério, que contempla critérios ponderados relativamente.
378. Nove servidores da ANP, com conhecimento do mercado de GLP e envolvidos com esta AIR, foram selecionados para participar da avaliação.
379. As alternativas apresentadas para os seis temas, vedação aos usos, enchimento de outras marcas, enchimento remoto, rateio de produtos, contratos de envase e vinculação entre distribuidores e revendedores foram avaliadas de acordo com os cinco critérios apresentados no item 6.2.2, os quais refletem as obrigações legais e o planejamento estratégico da ANP, bem como os objetivos regulatórios estabelecidos.
380. Os servidores foram orientados sobre como realizar a avaliação das alternativas e tiveram a oportunidade de esclarecer dúvidas relativas às alternativas propostas e ao procedimento de avaliação.
381. Nesse sentido, as notas deveriam ser atribuídas considerando os parâmetros a seguir:

Figura 13 - Parâmetros para avaliação das alternativas segundo os critérios.

Critério		Forma de avaliação
I	Ampliação da base de consumidores e novos modelos de comercialização	Aumento da quantidade de consumidores de GLP, inclusive mediante novos modelos de negócio, em função do desenvolvimento do mercado. Para não ação ou efeito neutro a nota é 5. Se houver aumento da base de clientes, a avaliação é favorável, com nota >= 6. Redução da base de clientes, a nota é <=4.
II	Impacto no custo regulatório para distribuidores e revendedores	Variação de custos impostos aos distribuidores e revendedores de GLP, em função da adoção de determinada alternativa. Não ação ou efeito neutro, a nota é 5. Redução de custos regulatórios é favorável e a nota é >=6. Aumento de custos, a nota é <=4.
III	Impacto nos custos regulatórios para a ANP	Custos identificados concernentes à implementação dos dispositivos regulatórios para ANP. Não ação é 5. Redução de custos >=6. Aumento de custos <=4.
IV	Redução de barreiras à entrada e favorecimento de novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado	Não ação ou efeito neutro a nota é 5. Se reduz barreiras à entrada para os distribuidores ou favorece novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado é positivo e a nota é >=6. Aumento de barreiras ou não favorece novos entrantes, a nota é <=4.
V	Garantia do abastecimento	Entende-se que a ampliação da competição e de investimentos em infraestrutura contribuem para a melhoria do abastecimento. Alterações na área de influência das instalações podem trazer impactos ao abastecimento. Não ação ou efeito neutro, a nota é 5. Se efeitos são positivos, a nota é >= 6. Efeitos negativos, a nota é <= 4.
Total		

Fonte: Elaboração própria

382. Cada servidor avaliou as alternativas individualmente (Tabela 5). Em seguida, os resultados foram compilados e houve novas reuniões nas quais o grupo teve ciência do resultado compilado e foram discutidas as notas mais discrepantes da média. Por fim, foi concedido um prazo adicional para eventuais revisões de notas, em razão de algum problema no entendimento das questões apresentadas. Findo este prazo, os resultados foram consolidados.

Tabela 5 - Exemplo de avaliação individual das alternativas

		Dê notas de 0 a 10 para cada alternativa regulatória, de acordo com cada critério, sendo zero a avaliação menos favorável e 10 a mais favorável. Nas críticas relativos a custos, a nota 0 [zero] representará o maior custo possível e a nota 10 [dez] o menor custo possível.					
		Ampliação da base de consumidores e novos modelos de comercialização	Impacto no custo regulatório para distribuidores e revendedores	Impacto nos custos regulatórios para a ANP	Redução de barreiras à entrada e favorecimento de novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado	Garantia do abastecimento	
1 - Vedação aos usos	1.a (Não ação) - manter o art. 25 da RAMP/957 como está	5	5	5	5	5	
	1.b Liberação fasseada de novos usos	7	6	6	6	4	
	1.c Liberação imediata de todos os usos	8	10	10	7	3	
	1.d Liberação condicionada ao desenvolvimento da infraestrutura	6	4	9	6	8	
2 - Enrichimento de outras marcas	2.a (Não ação) - manter o art. 17 (e relacionado) da RAMP/957 como está	5	5	5	5	5	
	2.b Distribuidor cobra de sua marca permanece na população de vasilhames de uso exclusivo ou participa de população de uso comum, razoável e com negros favoráveis para destrócos.	6	4	3	6	6	
	2.c Permitido o enriquecimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames	9	7	4	9	9	
	2.d Enrichimento de outras marcas liberado, mediante rastreamento de toda população de vasilhames	8	7	4	8	8	
3 - Enrichimento remoto	3.a (Não ação) - manter o art. 30 da RAMP/957 como está	5	5	5	5	5	
	3.b Realizar sandbox regulatório	6	4	4	6	5	
	3.c Permitir o enriquecimento remoto de vasilhames transportáveis total ou parcialmente cheios apenas em instalações de distribuidores de GLP e revendedores de GLP de algumas empresas	6	7	3	6	6	
	3.d Permitir o enriquecimento remoto de total de vasilhames transportáveis mediante autorizações específicas para o exercício da atividade e de operação da instalação (Centro de Distribuição de GLP)	9	8	3	8	7	
4 - Rateio de envase e distribuição entre os polos de distribuição	4.a (Não ação) - manter o art. 11 da RAMP/957 como está	5	5	5	5	5	
	4.b Três critérios de rateio em polos de distribuição: percentual do volume destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, outro de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e um terceiro associado ao histórico de retiradas	9	7	4	8	6	
	4.c Dois critérios de rateio em polos de distribuição: uma parcela de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e outra associada ao histórico de retiradas	6	6	4	7	6	
	4.d (Não ação) - manter o inciso I do artigo 17 da RAMP/957 como está	5	5	5	5	5	
5 - Contrato de envase e distribuição e previsão de retorno	5.a ANP passa a receber extratos de contratos de envase e comunicar ao Cade	6	5	4	6	5	
	5.b ANP passa a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios	6	5	3	7	5	
	5.c ANP vedava a prestação de serviço de envase a terceiros, com exceção para situações de risco ao abastecimento	7	6	4	5	4	
	5.d (Não ação) - manter o artigo 18 da Resolução ANP nº 957/2003 e os artigos 3º, 10, 12 e 13 da RAMP/958 como estão	5	5	5	5	5	
6 - Vinculação entre os revendedores	6.a Permitir que o revendedor independente comercialize com o vinculado os recipientes da marca pela qual o revendedor vinculado optou	6	6	6	6	6	
	6.b Regulação da ANP deve de tratar a questão da vinculação	8	8	10	8	8	

Fonte: Elaboração Própria

383. No resultado, a posição de cada alternativa foi hierarquizada de duas formas: pela média aparada (Tabela 6), na qual são descartadas as notas extremas; e pela média simples (Tabela 7), que considera todas as notas.

6.4.1. Comparação das alternativas

384. Como pode ser observado nas Tabelas 6 e 7, a comparação das alternativas pelos dois métodos, média aparada e média simples, hierarquizou de forma semelhante as alternativas e apresentou a mesma a alternativa vencedora para cada tema.

Tabela 6 - Hierarquização das Alternativas pela Média Aparada

		Consolidação			1
		Média Aparada (1)	Média Simples (2)	Média Adotada	Posição
1.a	[Não ação] - manter o art. 25 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
1.b	Liberação faseada de novos usos	6.09	6.08	6.09	2
1.c	Liberação imediata de todos os usos	6.49	6.49	6.49	1
1.d	Liberação condicionada ao desenvolvimento da infraestrutura	5.90	5.87	5.90	3
2.a	[Não ação] - manter o art. 17 (e relacionados) da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
2.b	Distribuidor opta se sua marca permanece na população de vasilhames de uso exclusivo ou participa de população de uso comum, rastreável e com regras favoráveis para destroca.	5.72	5.75	5.72	3
2.c	Permitido o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames	6.40	6.38	6.40	1
2.d	Enchimento de outras marcas liberado, mediante rastreamento de toda população de vasilhames	5.92	5.91	5.92	2
3.a	[Não ação] - manter o art. 30 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
3.b	Realizar sandbox regulatório	5.38	5.40	5.38	3
3.c	Permitir o enchimento remoto de vasilhames transportáveis total ou parcialmente cheios apenas em instalações de distribuidores de GLP e revendedores de GLP de algumas classes	5.84	5.88	5.84	2
3.d	Permitir o enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis mediante autorizações específicas para o exercício da atividade e de operação da instalação (Central de Distribuição de GLP)	6.19	6.19	6.19	1
4.a	[Não ação] - manter o art. 11 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	3
4.b	Três critérios de rateio em polos deficitários: percentual do volume destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, outro de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e um terceiro associado ao histórico de retiradas	6.24	6.19	6.24	1
4.c	Dois critérios de rateio em polos deficitários: uma parcela de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e outra associada ao histórico de retiradas	5.68	5.72	5.68	2
5.a	[Não ação] - manter o inciso I do artigo 17 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	3
5.b	ANP passa a receber extratos de contratos de envase e comunicar ao CADE	5.12	5.15	5.12	2
5.c	ANP passa a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios	5.49	5.57	5.49	1
5.d	A ANP veda a prestação de serviço de envase a terceiros, com exceção para situações de risco ao abastecimento	3.79	3.79	3.79	4
6.a	[Não ação] - manter o artigo 16 da Resolução ANP nº 957/2023 e os artigos 9º, 10, 12 e 13 da RANP 958 como estão	5.00	5.00	5.00	3
6.b	Permitir que o revendedor independente comercialize com o vinculado os recipientes da marca pela qual o revendedor vinculado optou	6.33	6.37	6.33	2
6.c	Regulação da ANP deixa de tratar a questão da vinculação	7.46	7.46	7.46	1

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 7 - Hierarquização das Alternativas pela Média Simples

		Consolidação			2
		Média Aparada (1)	Média Simples (2)	Média Adotada	Posição
1.a	[Não ação] - manter o art. 25 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
1.b	Liberação faseada de novos usos	6.09	6.08	6.08	2
1.c	Liberação imediata de todos os usos	6.49	6.49	6.49	1
1.d	Liberação condicionada ao desenvolvimento da infraestrutura	5.90	5.87	5.87	3
2.a	[Não ação] - manter o art. 17 (e relacionados) da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
2.b	Distribuidor opta se sua marca permanece na população de vasilhames de uso exclusivo ou participa de população de uso comum, rastreável e com regras favoráveis para destroca.	5.72	5.75	5.75	3
2.c	Permitido o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames	6.40	6.38	6.38	1
2.d	Enchimento de outras marcas liberado, mediante rastreamento de toda população de vasilhames	5.92	5.91	5.91	2
3.a	[Não ação] - manter o art. 30 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	4
3.b	Realizar sandbox regulatório	5.38	5.40	5.40	3
3.c	Permitir o enchimento remoto de vasilhames transportáveis total ou parcialmente cheios apenas em instalações de distribuidores de GLP e revendedores de GLP de algumas classes	5.84	5.88	5.88	2
3.d	Permitir o enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis mediante autorizações específicas para o exercício da atividade e de operação da instalação (Central de Distribuição de GLP)	6.19	6.19	6.19	1
4.a	[Não ação] - manter o art. 11 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	3
4.b	Três critérios de rateio em polos deficitários: percentual do volume destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, outro de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e um terceiro associado ao histórico de retiradas	6.24	6.19	6.19	1
4.c	Dois critérios de rateio em polos deficitários: uma parcela de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e outra associada ao histórico de retiradas	5.68	5.72	5.72	2
5.a	[Não ação] - manter o inciso I do artigo 17 da RANP 957 como está	5.00	5.00	5.00	3
5.b	ANP passa a receber extratos de contratos de envase e comunicar ao CADE	5.12	5.15	5.15	2
5.c	ANP passa a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios	5.49	5.57	5.57	1
5.d	A ANP veda a prestação de serviço de envase a terceiros, com exceção para situações de risco ao abastecimento	3.79	3.79	3.79	4
6.a	[Não ação] - manter o artigo 16 da Resolução ANP nº 957/2023 e os artigos 9º, 10, 12 e 13 da RANP 958 como estão	5.00	5.00	5.00	3
6.b	Permitir que o revendedor independente comercialize com o vinculado os recipientes da marca pela qual o revendedor vinculado optou	6.33	6.37	6.37	2
6.c	Regulação da ANP deixa de tratar a questão da vinculação	7.46	7.46	7.46	1

Fonte: Elaboração Própria

385. Para o tema relativo à vedação aos usos, a alternativa escolhida, liberação imediata de todos os usos, foi muito bem avaliada quanto ao aumento da base de consumidores. Em relação aos custos para distribuidores e revendedores, a avaliação foi de que a medida trará um efeito positivo, com redução de custos regulatórios para os agentes econômicos. Quanto ao aumento de custos para a ANP, a avaliação foi ligeiramente positiva, uma vez que, apesar da Agência deixar de acompanhar a destinação do produto, há preocupações quanto à necessidade de regulação de novos usos, bem como com o monitoramento da demanda de GLP. Em relação à garantia do abastecimento, a alternativa apresentou avaliação desfavorável, uma vez que há preocupações em relação a pressões decorrentes do crescimento da demanda.

386. Em relação ao tema enchimento de outras marcas, a alternativa escolhida foi a de permitir o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames. Essa alternativa foi muito bem avaliada em relação aos critérios de ampliação da base de consumidores e novos modelos de negócio e pela redução de barreiras à entrada. Também houve uma avaliação favorável em relação à garantia do abastecimento, pois foi considerado que haverá um aumento da competição, o que favorece este critério. Quanto ao aumento de custos para distribuidores e revendedores, houve a avaliação de que o efeito seria neutro. Embora a adoção do rastreamento seja opcional e provoque redução de custos com a logística da destroca, avaliou-se que a implementação do rastreamento trará custos para os agentes. Finalmente, em relação aos custos para a ANP, houve a avaliação de que a medida terá impactos desfavoráveis, uma vez que a Agência terá que estabelecer e acompanhar o cumprimento de metas de requalificação e aquisição, bem como tratar da implementação dos sistemas de rastreamento.

387. Quanto ao enchimento remoto, a alternativa escolhida foi a de permitir o enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis até 13 Kg, mediante autorizações específicas para o exercício da atividade e de operação da instalação (Central de Distribuição de GLP). Como esperado, essa alternativa foi avaliada como muito favorável à ampliação da base de consumidores e a adoção de novos modelos de negócio, bem como quanto à redução de barreiras à entrada. Em relação ao aumento de custos para os distribuidores e revendedores, a avaliação foi de que a medida terá efeitos praticamente neutros, mesmo sabendo que essa alternativa trará a adoção de operações mais eficientes, sem a logística reversa e o transporte de vasilhames vazios em longas distâncias. Em contraposição, avaliou-se que o sistema atual é bem estabelecido. De qualquer forma, entende-se que essa não deva ser uma preocupação da Agência, uma vez que esse novo modelo não representa uma imposição regulatória, cabendo sua adoção a uma decisão empresarial. Na média, os efeitos sobre o abastecimento foram considerados neutros. Foi entendido que haverá aumento da demanda, que pode pressionar o abastecimento. Porém, houve avaliações de que o abastecimento será beneficiado pelo aumento da competição. Por fim, em relação aos custos para a ANP, houve consenso de que o impacto será desfavorável, uma vez que a ANP terá que autorizar, cadastrar e fiscalizar um novo agente e novas instalações.

388. A avaliação de alternativas para o rateio de GLP em polos de suprimento deficitários, indicou como melhor opção a adoção de três critérios de rateio: um percentual do volume destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, outro de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e um terceiro associado ao histórico de retiradas. Mais uma vez, essa alternativa foi considerada bastante favorável pelo critério relativo ao aumento da base de consumidores e novos modelos de negócio, bem como pelo que trata da redução de barreiras à entrada, pois entendeu-se que essa alternativa, por favorecer novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado, pode aumentar o dinamismo neste segmento. Em relação aos custos para os agentes regulados o efeito foi considerado praticamente neutro. Houve manifestações no sentido de que o aumento nos custos de distribuição dos maiores distribuidores será compensado pela redução de custos alcançada pelos menores distribuidores. Dada sua maior infraestrutura, com mais filiais, os maiores distribuidores poderão reorganizar a área de influência de cada instalação, o que amortecerá esse impacto. Quanto ao abastecimento, ponderou-se que o aumento da competição terá efeitos benéficos, enquanto a reorganização do volume destinado a cada distribuidor nestes polos requererá um período de adaptação, o que levou a uma avaliação tendendo à neutralidade. Outra vez, considerou-se que haverá aumento de custos para a ANP, a quem caberá regular e acompanhar a nova forma de rateio.

389. O contrato de envase entre congêneres foi o tema no qual houve maior proximidade entre as notas de avaliação das alternativas. A alternativa selecionada, segundo a qual a ANP passará a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios, teve avaliação próxima à da alternativa que obteve 2ª maior nota, pela qual caberia à ANP receber extratos de contratos de envase e comunicar ao CADE os casos nos quais julgasse haver a possibilidade de algum problema

concorrencial. Considerou-se que a alternativa escolhida trará efeitos muito positivos para a redução de barreira à entrada e beneficiará novos entrantes e distribuidores com menor poder de mercado. Atualmente, os menores distribuidores têm maior dificuldade para firmar este tipo de contrato, uma vez que o envase para terceiros é uma prática que envolve benefícios mútuos, com troca de capacidade ociosa de envase entre distribuidores de diferentes regiões. Segundo a avaliação interna, a medida também terá efeitos positivos para a ampliação da base de consumidores e adoção de novos modelos de negócio em razão da perspectiva da participação de novos agentes no mercado de GLP. Por outro lado, há a expectativa de que a alternativa tenha efeito praticamente neutro em relação ao abastecimento, mesmo considerada a maior competição. O efeito neutro também foi previsto em relação ao custo regulatório para distribuidores e revendedores, apesar de se depreender que quanto maior for a prestação de serviço por uma instalação, menores serão seus custos. Novamente, foi considerado um aumento de custos para a ANP, devido à necessidade de maior intervenção e acompanhamento por parte da Agência para a garantia do cumprimento dessa medida regulatória.

390. Dentre todos os temas avaliados, a alternativa escolhida para a questão da vinculação entre distribuidores e revendedores foi a que contou com maior aprovação. Nesse sentido, a opção selecionada de que a regulação da ANP deixe de tratar a questão da vinculação obteve avaliação favorável em relação a todos os critérios. O fim da tutela regulatória sobre a vinculação, possibilitará a adoção de novos modelos de negócio, ao conceder maior liberdade de atuação ao revendedor independente. De acordo com a avaliação, haverá redução de custo regulatório para os revendedores e para a ANP, que deixa de ter que regular e fiscalizar a questão. Ao flexibilizar a atuação dos revendedores, é possível que seja revertida a tendência de aumento da vinculação, o que favorece os distribuidores com menor poder de mercado e a participação de novos entrantes na distribuição e na revenda. Novamente, entende-se que uma maior competição favorecerá o abastecimento.

7. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

391. A seguir, para cada um dos temas tratados nesta AIR, serão descritas as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento considerando a alternativa escolhida.

7.1. Tema: Vedação aos usos

7.1.1. **Alternativa escolhida:** liberação imediata de todos os usos.

7.1.2. **Estratégia de implementação**

Alterar a Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP. Na data de publicação da nova resolução, serão suspensas todas as vedações ao uso de GLP atualmente previstas em resolução.

Durante o processo de elaboração da nova norma serão avaliadas as alterações regulatórias necessárias para a liberação dos diversos usos de GLP. Ressalta-se que, no consumo desse energético devem ser consideradas as normas técnicas e regulamentos existentes, tais como Bombeiros, ABNT, órgãos ambientais e prefeituras.

A partir da vigência da resolução, respeitadas tais normas, o GLP poderá ser comercializado para qualquer fim desejado pelo consumidor.

7.1.3. **Estratégia de fiscalização**

A ANP deixará de fiscalizar a aplicação de GLP em usos atualmente vedados, cabendo atentar para os novos requisitos regulatórios.

7.1.4. **Estratégia de monitoramento**

Com o fim das vedações, deve ocorrer um aumento da demanda. Sendo assim, será importante monitorar a oferta e a demanda do produto, em seus diversos usos. Especial atenção deverá ser direcionada à evolução dos preços ao consumidor.

7.2. Tema: Enchimento de outras marcas

7.2.1. **Alternativa escolhida:** Permitir o enchimento de outras marcas por distribuidores que adotarem o rastreamento de vasilhames.

7.2.2. **Estratégia de implementação**

Alterar a Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP. Além disso, a Agência, junto com o mercado, deverá estabelecer padrões que garantam a interoperabilidade do sistema de rastreamento entre os distribuidores. Isso inclui as formas de tratamento e armazenagem de dados, bem como o acesso público às informações dos vasilhames rastreáveis.

Caberá à Agência definir o padrão visual do recipiente rastreável, para diferenciá-lo da população de uso exclusivo.

Em razão de contribuição da empresa RIGETEC SOLUÇÕES TÉCNICAS E EMPRESARIAIS LTDA, recebida no âmbito da Consulta Prévia nº 03/2024, compete esclarecer os seguintes pontos:

- O vasilhame que for tornado rastreável terá uma cor diferenciada que o distinga e poderá ser envasado por empresas que adotarem o rastreamento;
- A ANP manterá banco de dados com informações de vasilhames rastreáveis com base no número de série;
- A adoção do rastreamento será feita por instalação de envase, de forma que os agentes poderão ter filiais operando com marca exclusiva e outras com rastreamento (cada filial adotará um único procedimento);
- O vasilhame rastreável que retornar para instalação de envase que opere no sistema de marca exclusiva deverá ser readequado a esta operação, cabendo ao distribuidor registrar no banco de dados da ANP o seu número de série, de forma a informar que o vasilhame deixou de operar no sistema de outras marcas;
- A instalação de distribuidor que operar no sistema de marca exclusiva não será obrigada a dispor de equipamentos para a leitura dos dispositivos de rastreamento;
- Vasilhames rastreáveis sem dispositivo de rastreamento (Chip, TAG, QRCode) poderão ter a posição recomposta, com a instalação de um novo dispositivo, uma vez que as informações do vasilhame estarão disponíveis em sistemas e banco de dados da ANP.

A Agência também deverá estabelecer metas de requalificação e aquisição por cada distribuidor e divulgar em seu sítio eletrônico, periodicamente, informações sobre o acompanhamento do cumprimento dessas metas pelos agentes regulados, para maior publicidade das informações.

Além disso, caberá à ANP levar ao conhecimento da sociedade as mudanças proporcionadas pela alteração regulatória, tais como:

- a) Esclarecer que a adoção do rastreamento pelo distribuidor possibilita o enchimento de outras marcas e conta com condições de segurança adequadas;
- b) Formas de identificação do distribuidor que envasou o recipiente de GLP; e
- c) Ranqueamento dos distribuidores de GLP de acordo com os gastos com requalificação e aquisições de recipientes novos, de forma proporcional ao volume comercializado

7.2.3. **Estratégia de fiscalização**

A fiscalização deverá ser orientada de acordo com as informações sobre os cuidados com vasilhames de cada distribuidor. A Agência deverá buscar garantir que os distribuidores mantenham os investimentos em requalificação e aquisições de recipientes novos, fiscalizando com maior intensidade os que apresentarem menor gasto proporcional com essas atividades.

Também, será importante utilizar novas tecnologias na fiscalização, uma vez que o rastreamento de vasilhames permite a utilização de equipamentos de leitura eletrônica.

Outra questão relevante será estabelecer rotina de fiscalização com base em informações recebidas dos sistemas de rastreamento. Por exemplo, seria possível cruzar informações de cada recipiente, pelo número de série, com as respectivas datas de requalificação.

7.2.4. Estratégia de monitoramento

A ANP deve acompanhar a dinâmica do funcionamento dos modelos com e sem rastreamento. Verificar se houve adesão ao novo modelo e se este é efetivo para o ingresso de novos agentes, e para promover maior eficiência no ciclo de vasilhames. Além disso, caberá à Agência monitorar o funcionamento do sistema de rastreamento, certificando-se da qualidade das informações e da interoperabilidade das operações.

Nesse contexto, as informações declaradas pelos agentes serão muito importantes para o monitoramento do mercado. Por meio eletrônico, a ANP poderá consolidar e divulgar informações, como forma de envolver a sociedade no acompanhamento das alterações regulatórias. As empresas serão ranqueadas de acordo com os gastos com requalificação e aquisição de vasilhames novos.

7.3. Tema: Enchimento remoto

7.3.1. Alternativa escolhida: Enchimento remoto, total ou parcial, de vasilhames transportáveis de até 13Kg, mediante autorizações específicas para o exercício da atividade e de operação da instalação (Central de Distribuição de GLP)

7.3.2. Estratégia de implementação

Alterar a Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP.

A ANP deverá estabelecer os requisitos para a autorização do exercício da atividade de enchimento remoto, bem como para a autorização da instalação.

As normas devem abranger regras como requisitos do vasilhame, divulgação de informações ao consumidor, distanciamento necessário, áreas com acesso vedado ao consumidor, quantidade máxima de armazenamento de GLP em recipientes estacionários e quantidade de vasilhames cheios e vazios permitidos na instalação.

Caberá à ANP comunicar as mudanças no mercado decorrentes das alterações regulatórias, orientando o consumidor e órgãos de governo sobre o novo modelo de comercialização do GLP.

Em razão de contribuição da empresa PAYGAS recebida no âmbito da Consulta Prévia nº 03/2024, caberá aos fabricantes e requalificadores de vasilhames promover as adaptações necessárias nos recipientes destinados ao enchimento remoto.

7.3.3. Estratégia de fiscalização

As instalações serão cadastradas e autorizadas de forma eletrônica, assim como já ocorre para postos revendedores de combustíveis líquidos e de GLP. A fiscalização será feita da mesma forma como é conduzida atualmente a fiscalização das instalações de revenda de combustíveis, entrando na programação da SFI.

Por meio do SIMP será possível verificar o volume adquirido por cada Central Distribuidora de GLP e buscar identificar desvios.

A fiscalização da ANP reforçará a verificação dos vasilhames cheios comercializados pela revenda, certificando-se da existência do lacre nos recipientes envasados em bases de distribuição.

Também será importante verificar se os vasilhames foram adequados ao enchimento remoto.

7.3.4. Estratégia de monitoramento

A ANP deve acompanhar a evolução desses agentes e instalações, analisando os volumes comercializados e auditando as informações disponibilizadas pelos agentes regulados. Essas informações terão por base o nº de série do vasilhame e permitirão, por exemplo, verificar a ampliação da base de consumidores deste modelo.

A Agência acompanhará o mercado de enchimento fracionado, que obteve sucesso em outros países, visando identificar as mudanças no comportamento dos consumidores provocadas por esta alternativa.

7.4. Tema: Rateio de GLP em polos de suprimento deficitários

7.4.1. Alternativa escolhida: Adoção de três critérios de rateio: percentual do volume destinado aos distribuidores com menor poder de mercado, outro de acordo com a capacidade de armazenagem na UF do polo e um terceiro associado ao histórico de retiradas

7.4.2. Estratégia de implementação

Alterar a Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP.

Estabelecer em norma os novos critérios de rateio, bem como prever medidas para coibir problemas de retirada insuficiente pelos distribuidores beneficiados por tais critérios.

A ANP verificará o cumprimento de obrigações relativas à venda entre congêneres quando da aplicação das regras de rateio.

Quanto à determinação de quais polos serão classificados como deficitários e a publicidade da informação, considerando as contribuições da Petrobras S.A. e da Ultragaz à Consulta Prévia nº 03/2024, decidiu-se que o produtor será responsável pela indicação de quais polos são deficitários, cabendo-lhe divulgar por polo, mensalmente, o volume agregado de pedidos apresentados e aprovados, bem como a oferta de GLP no local.

Esclarecer aos distribuidores e fornecedores de GLP como aplicar os critérios para o rateio de GLP em polos deficitários.

7.4.3. Estratégia de fiscalização

Verificar se o rateio está sendo realizado conforme disciplinado pela regulação. A fiscalização decorrerá de denúncia ou de avaliação por amostragem realizada pela ANP.

7.4.4. Estratégia de monitoramento

Acompanhar se os distribuidores beneficiados pelo rateio estão realizando as retiradas de forma adequada.

Verificar a ocorrência de impactos no abastecimento em função da alteração do volume dos pedidos aprovados para cada distribuidor nos polos deficitários.

Observar se as medidas serão efetivas para atrair investimentos em armazenagem de GLP, bem como favorecer novos entrantes e distribuidores com menor participação no mercado.

7.5. Tema: Contratos de envase entre congêneres

7.5.1. **Alternativa escolhida:** ANP passa a receber extratos de contratos de envase, que não poderão ser discriminatórios.

7.5.2. **Estratégia de implementação**

Alterar a Resolução ANP nº 957/2023, que trata da distribuição de GLP, incorporando as exigências e condições para os contratos de envase.

Agência deverá receber os extratos de contratos com a informação relativa ao valor cobrado pela prestação do serviço. Além disso, definirá critérios para avaliar se a recusa para a prestação do serviço é discriminatória.

ANP desenvolverá sistema para registro de contratos de envase para terceiros.

A partir da declaração de movimentação, serão identificados e divulgados os locais em que cada distribuidor presta serviço de envase para terceiros.

Caso qualquer dessas unidades se recuse a prestar este serviço para outro distribuidor, a ANP avaliará o caso e poderá intervir, por exemplo, proibindo a prestação de serviço no local.

7.5.3. **Estratégia de fiscalização**

A ANP atuará após ser comunicada quanto à recusa para a prestação do serviço de envase por um distribuidor, em um dado local.

7.5.4. **Estratégia de monitoramento**

A ANP divulgará em seu sítio eletrônico os locais nos quais a prestação de serviço de envase para terceiros ocorre de forma regular.

A Agência acompanhará se essa medida está favorecendo o acesso a esse serviço por outros agentes.

7.6. Vinculação entre distribuidores e revendedores

7.6.1. **Alternativa escolhida:** Regulação da ANP deixa de tratar a questão da vinculação

7.6.2. **Estratégia de implementação**

Alterar Resolução ANP nº 957/2023 e Resolução ANP nº 958/2023, que tratam da distribuição e da revenda de GLP, que deixarão de regular a vinculação entre distribuidores e revendedores.

7.6.3. **Estratégia de fiscalização**

Com esta medida, a fiscalização da ANP deixa de ter que verificar o cumprimento da vinculação à marca por parte dos revendedores de GLP.

7.6.4. **Estratégia de monitoramento**

A ANP acompanhará a evolução do volume comercializado e quantidade de instalações das revendas independentes e vinculadas, para verificar a tendência do mercado.

A Agência avaliará se o fim da tutela regulatória para a vinculação promoverá maior rivalidade no mercado.

8. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

392. Em 2023, a participação social na elaboração desta AIR foi intensificada, dada à importância da troca de informações sobre o setor regulado ao longo do desenvolvimento do estudo.

393. Nesse sentido, foram realizadas visitas técnicas, reuniões e participações em seminários, nas quais buscou-se compreender a visão dos diversos segmentos interessados. É importante notar que o tema da segurança esteve presente na maioria dos eventos.

394. O processo de participação social contou com uma visita à Supergasbras, em Duque de Caxias, realizada em 21/06/2023 [71], para conhecer a unidade de envase, bem como a requalificadora do grupo. Nessa visita, foi possível observar as operações de uma das instalações mais modernas do Brasil, que pertence a um dos maiores distribuidores nacionais, bem como ouvir as opiniões da direção da empresa sobre o mercado de GLP.

395. Posteriormente, em 05/07/2023, foi realizada uma videoconferência com um dos menores distribuidores de GLP envasado autorizado à época, a empresa Tankgás [72]. Nessa reunião foi importante entender quais são as principais barreiras à entrada de um novo agente, no segmento de distribuição.

396. No dia 25/07/2023, foi realizada uma reunião híbrida com a participação presencial do Diretor Daniel Maia, do Superintendente de Distribuição e Logística Diogo Valério, do presidente do Sindigás e de representantes de diversos distribuidores, na qual foram discutidos aspectos do sistema de destroca e de requalificação.

397. Em 01/08/2023, foi realizada uma reunião com a Consigás [73], distribuidor de GLP cujo grupo empresarial teve início a partir de uma empresa atacadista de GLP, que expandiu gradualmente suas operações. No encontro foram discutidas questões relativas à destroca de vasilhames, bem como sobre a oferta de produto em polos sobre demandados. O grupo conta com uma fábrica de vasilhames.

398. Posteriormente, em 04/08/23, houve nova visita a um grande distribuidor nacional de GLP envasado. Uma equipe da SDL visitou duas bases da Ultragaz na Grande São Paulo, nas quais foi observado o processo de envase do distribuidor e conhecidas estratégias da empresa [74].

399. Para ouvir o segmento da revenda, em 16/08/2023, houve uma reunião com o SERGÁS/SP (Sindicato das Empresas Representantes de GLP da capital e dos Municípios da Grande São Paulo) [75], na qual foram abordadas questões relativas à vinculação e às dificuldades dos revendedores independentes.

400. No dia 05/09/2023, houve reunião virtual com um dos mais tradicionais fabricantes nacionais de vasilhames de GLP, a Mangels [76], ocasião em que foram discutidas as características e peculiaridades dos vasilhames nacionais, bem como rastreamento e sistemas de segurança dos recipientes de diferentes capacidades.

401. Para compreender aspectos da produção e oferta primária do GLP, em 04/10/2023, houve uma reunião com a Petrobras [77], maior fornecedor nacional, com mais de 90% do suprimento do produto, sendo possível entender as regras de comercialização, criticidade regional do abastecimento de GLP e previsões de produção. No encontro, a empresa deu destaque à entrada em operação do Polo GASLUB, em Itaboraí, prevista para 2024, que favorecerá o abastecimento nacional.

402. Outra reunião produtiva foi realizada no dia 11/10/23, com o Diretor da Escola do Gás [78], empresa que presta consultoria e realiza treinamento para empresas dos segmentos de distribuição e revenda de GLP. No encontro, foram debatidas características técnicas dos vasilhames, índice de acidentes, modelos de negócio alternativos e estrutura do mercado.

403. Nos dias 18 e 19/10/23, a ANP promoveu o seminário Experiências Comparadas de Regulação de GLP com a participação de reguladores de diversos países da América do Sul, México, Portugal e Angola, no qual foram debatidos temas como estrutura de mercado, vedações ao uso, regulação de preços, barreiras à entrada, locais de envase de vasilhame, requalificação e regras de segurança.

404. Para compreender os interesses de revendedores e distribuidores com menor participação de mercado, no dia 19/01/2024, foi realizada uma reunião com o diretor de entidade representativa de revendedores, a Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de Gás LP - ABRAGÁS [79], e com o diretor de um distribuidor de GLP a granel. O representante de revendedores afirmou que seria interessante permitir o enchimento de vasilhames por revendedores de classes maiores,

enquanto o diretor da distribuidora destacou as dificuldades de acesso ao produto e o problema de polos alternativos para distribuidores que não possuem muitas filiais. Além disso, foi discutida a questão da propriedade dos vasilhames, que não pertencem em sua totalidade aos distribuidores (parte pertence aos revendedores e parte aos consumidores) que, entretanto, mantém a exclusividade de seu uso.

405. Entre 13 e 15/03/24, ocorreu o 37º Congresso da Associação Iberoamericana de Gás Liquefeito de Petróleo - AIGLP, onde os distribuidores puderam destacar as vantagens do mercado brasileiro de GLP. No evento, consultores defenderam que o setor de distribuição de GLP tende a apresentar uma estrutura concentrada, devido aos ganhos de escala característicos do segmento. Além disso, foi muito enfatizada a questão da segurança. Nessa ocasião, a EPE realizou uma apresentação destacando o tema da pobreza energética, bem como a importância da criação de alternativas para a expansão do mercado de GLP, como uma das formas para atender essa demanda. Na AIGLP, a ANP manteve contato com empresas internacionais que promovem o rastreamento de vasilhames, tais como Trovan e Trackabout, e conheceu a diretora de uma empresa franco-sul-africana (Paygas) que realiza operações de enchimento fracionado na África do Sul.

406. A ANP solicitou à EPE [81], o desenvolvimento de análises que compreendessem a evolução da margem bruta da distribuição e revenda de GLP. Em 01/04/2024, a EPE encaminhou a análise solicitada à Agência, por meio da Nota Técnica nº 02/2024/EPE-DPG-SDBNT-EPE-DPG (3907302), na qual identificou um aumento da participação da margem desses segmentos na formação do preço de GLP, notadamente, durante e após o período da pandemia.

407. Para melhor compreensão do tema das margens da distribuição e revenda, a ANP encaminhou ofício a todos os distribuidores solicitando informações financeiras das empresas. O recebimento dessas informações e o desenvolvimento de novas análises encontram-se em andamento.

408. Em outra iniciativa, visando conhecer alternativas para novos modelos de comercialização de GLP, uma equipe da SDL visitou o Uruguai, entre 8 e 11 de abril de 2024[82]. Nesta ocasião, observou o enchimento fracionado do vasilhame de 3kg e a utilização de vasilhames de uso compartilhado entre os distribuidores, que são utilizados em paralelo com vasilhames de marca própria e, por isso, agilizam a destroca. Também foi verificada a utilização de cilindros de material composto, cujo peso é bastante inferior aos de cilindros de aço, o que traz economia no transporte e vantagens ergonômicas.

409. No dia 19/04/2024, técnicos da ANP se reuniram com o representante da empresa Acmo Track, que atua em parceria com a empresa TrackAbout [83], e oferece soluções para rastreamento ("tracking") e gerenciamento de ativos, principalmente de cilindros de gás.

410. Durante a elaboração de alternativas para o tratamento do problema regulatório, foi identificada a necessidade de maior conhecimento do grau de risco de algumas operações. Nesse sentido, no mês de junho de 2024, a Agência encaminhou ofício aos distribuidores de GLP autorizados solicitando o envio de suas análises de risco para três operações de envase previstas atualmente na regulção: enchimento de botijão P13 de marca própria, enchimento de botijão P13 de outras marcas, realizado em função de contratos de envase de terceiros e abastecimento de empilhadeiras (botijão P20) em instalações de terceiros, diretamente a partir de Centrais de GLP[84]. Em 21/06/2024, foi conduzida reunião com a participação de representantes do Sindigás, Escola do Gás e de distribuidores de GLP sobre a solicitação da ANP e as análises de riscos das operações de enchimento[88].

411. Para melhor compreender as regras para rateio de produto em polos deficitários, foi realizada nova reunião com a Petrobras no dia 10/06/2024 [85]. Nesse encontro, a Agência solicitou sugestões deste produtor de GLP para novas formas de rateio que possam promover investimentos e maior dinamismo no mercado.

412. No dia 20/06/2024, foi feito contato com a empresa Nova Fase Requalificadora, que havia realizado testes com a instalação de tags magnéticos em vasilhames de GLP[86]. Após este contato, a requalificadora encaminhou para ANP o relatório Anexo Nova Fase - Avaliação Técnica Transponders RFID (SEI 4152583), que descreveu pesquisas com relação a utilização de Transponders RFID em cilindros GLP [87].

413. No dia 25/06/2024, a ANP foi convidada a participar de encontro de associados da ABRAGÁS com intuito de debater o futuro da revenda de GLP no Brasil[89]. Neste evento foram abordadas mudanças regulatórias entendidas pelos associados como necessárias ao setor.

414. Em 26/06 e 09/07/2024 a equipe técnica da ANP reuniu-se com representantes da Petrobrás para tratar de aspectos do fornecimento de GLP e regras de rateio em polos deficitários, dando prosseguimento às discussões conduzidas nas reuniões anteriores [90].

415. Em contribuição no âmbito da Consulta Prévua nº 03/2024, a empresa PAYGÁS manifestou posição contrária à exigência de válvula OPD para o enchimento remoto. A empresa afirma que realiza o enchimento remoto na África do Sul e que sua operação segue estritamente os mesmos protocolos aplicados nas bases tradicionais de enchimento, incluindo verificação do estado dos botijões, verificação da elegibilidade à requalificação, uso de bombas calibradas. Ainda, adota sistema de rastreamento e registro de vasilhames que possibilitaria a fiscalização efetiva pela ANP e demais autoridades competentes. A ANP mantém a alternativa proposta com a exigência da válvula OPD para operação de enchimento remoto como um requisito adicional de segurança.

416. No documento Formulário Contribuições Escola do Gás (4654450), recebido no âmbito da Consulta Prévua nº 03/2024, a Escola do Gás questionou a efetividade da exigência de bocal diferenciado para a operação de enchimento remoto. Em vista disso, a ANP decidiu retirar esta exigência por entender que não seria uma medida efetiva para evitar o enchimento remoto de vasilhames sem a válvula OPD.

417. Em razão de contribuição da empresa RIGETEC SOLUÇÕES TÉCNICAS E EMPRESARIAIS LTDA, recebida no âmbito da Consulta Prévua nº 03/2024, depreende-se que o processo de pintura em cores diferentes para quem optar para o envase de OM, pode acarretar a ocultação de corrosão e dificuldades para utilização do vasilhame pelo detentor da marca estampada no recipiente. Neste Relatório foi mantida a previsão de cor que diferencie o vasilhame rastreável destinado ao enchimento de outras marcas, considerando a importância da informação para o consumidor de forma clara e inequívoca.

418. Considerando as informações apresentadas pela requalificadora Nova Fase quanto à escala, necessidade de decantação, desgaseificação e retirada de válvulas, o fornecedor da instalação de enchimento remoto será responsável por providenciar a requalificação dos vasilhames reprovados nas operações das Centrais de Distribuição de GLP, devendo dispor de instalações para realizar as operações de decantação, desgaseificação e retirada de válvulas.

419. Em vista da contribuição da associação Movimento Brasil Competitivo à Consulta Prévua nº 03/2024, no que se refere à operação de enchimento remoto, inclui-se a previsão para que o fornecedor de GLP a granel, ao verificar não conformidades ou inadequações nas condições da instalação de recebimento de GLP na Central Distribuidora de GLP, suspenda o fornecimento e comunique o fato à ANP.

9. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

420. No âmbito desta AIR, foram conduzidas diversas iniciativas para reunir conhecimento no que tange às experiências de outros países na regulação do mercado de GLP. Nesse contexto, além de leituras, foram realizadas reuniões com representantes de outros países e visita técnica ao Uruguai[91].

421. A ANP promoveu o Workshop "Experiências Comparadas de Regulação de GLP", nos dias 18 e 19/10/23, para identificar alternativas regulatórias e estreitar os laços com outros reguladores. Os representantes dos países participantes expuseram de forma ampla as características do mercado e da regulação do setor, bem como seus principais desafios regulatórios.

422. Em relação a restrições ao uso do GLP, a maioria dos países não apresenta vedações. Em países como Chile, México e Peru, é permitido o uso automotivo do GLP.

423. Sobre os modelos de negócio, no México e no Peru há uma participação importante da comercialização a granel sobre o total comercializado, com percentuais de 70% e 48%, respectivamente.

424. Outro tema bastante debatido foi o envase fora da base de enchimento. Nesse sentido, observou-se que essa prática é permitida, de diferentes formas, no México, Angola e Uruguai.

425. Já a destroca, em muitos países ocorrem reclamações sobre agentes que escondem vasilhames de concorrentes. Na quase totalidade dos países, a destroca é realizada entre os distribuidores. O Brasil diferencia-se por contar com a experiência dos centros de destroca, enquanto o Uruguai destaca-se por contar com a população de uso comum, que é utilizada para a destroca quando o distribuidor não dispõe de recipientes da marca que se deseja trocar.

426. Durante a visita ao Uruguai, representantes da ANP puderam observar o funcionamento da população comum de vasilhames que coexiste com os vasilhames de cada distribuidor, de forma a facilitar a destroca.

427. Sobre o envase de recipientes de terceiros, Brasil, Peru e Angola permitem que essa operação ocorra, desde que suportada por contratos entre os distribuidores. Diferentemente, Portugal conta com regras para o livre acesso às instalações de enchimento. Por sua vez, no Chile, uma empresa de consultoria contratada pelo governo daquele país recomendou a adoção do livre acesso às instalações de envase como medida para favorecer a competição.

428. Por fim, foi também observado que diversos países tratam de alguma forma a questão de preços e margens praticados. O representante de Portugal apresentou um modelo no qual os preços são constantemente acompanhados e comparados ao mercado internacional. Há uma sistemática que define os limites

esperados para o preço. Caso os preços apresentem um aumento inesperado ou não seja possível identificar uma dada diferenciação entre os concorrentes, há uma intervenção governamental.

429. Sobre as operações de enchimento fracionado de recipientes transportáveis, foi verificado que é permitido no Uruguai para vasilhames de 3kg. Este modelo de negócio é responsável por 4% do volume comercializado de GLP neste país. Durante a visita ao país, os técnicos da ANP estiveram em uma revenda de GLP autorizada a realizar a operação com o transvase do produto a partir de botijões de 45kg[92].

430. Para consolidar as informações do referido Workshop, foi elaborado um quadro geral apresentado na Figura 14.

Figura 14 - Consolidação das experiências internacionais apresentadas no Workshop

Distribuição Concentrada	✓		✓				✓	✓	✓
Proibições regulatórias ao uso	✓								
Regulação de preços/margens		✓		✓		✓	✓	✓	✓
Regras de Envasilhamento	Plantas das Envasadoras proprietárias da marca	Plantas das Envasadoras, Distribuidoras detêm as marcas	Plantas das Envasadoras proprietárias da marca	Plantas das Envasadoras e Estações de Serviço	Plantas das Envasadoras e Gasocentros		Plantas das Envasadoras proprietárias da marca	Plantas das Envasadoras, Centros de Recarga	
Barreiras de Entrada	Regulação restritiva Infraestrutura	Apenas quanto a segurança		Insegurança e Parque de cilindros	Requisitos Normativos e de Segurança		Requisitos Normativos para as instalações		
Sistemas de Requalificação	✓		✓		✓		✓		✓
Responsabilização pela manutenção e segurança	Envasadoras	Envasadoras	Envasadoras	Envasadoras		Envasadoras	Envasadoras	Antes: Consumidor Hoje: Envasador	Envasadoras
Permissão legal para verticalização	✓		✓	✓	✓		✓		

Fonte: Apresentação final do Workshop Experiências Comparadas de Regulação de GLP, realizado na ANP.

431. Entre os dias 06 e 08 de novembro de 2023, a SDL/ANP recebeu uma delegação de reguladores chilenos, que visitou instalações de agentes regulados e conduziu reuniões com técnicos da ANP para discussões dos modelos regulatórios dos dois países[93]. Foi abordado o tema da destroca e o rastreamento de vasilhames transportáveis. Os representantes chilenos informaram estar em tramitação no Chile um projeto de lei que, dentre outras questões, trata da rastreabilidade de vasilhames, que é visto com uma solução para obtenção de informações confiáveis sobre a localização e quantidade de cilindros em poder de diversos agentes, favorecendo o funcionamento do segmento de distribuição, especialmente os agentes com menor participação de mercado, por evitar a acumulação de vasilhames e facilitar a destroca. Foi disponibilizado o texto do projeto de lei para a equipe da ANP, Projeto de Lei do Governo do Chile (SEI nº 43555823).

432. Em decorrência do contato feito na AIGLP, no dia 18/03/2024, houve uma reunião com a empresa franco-sul-africana Paygas com representantes da ANP, EPE e do MME[80], na qual foi detalhado o modelo utilizado na África do Sul, conforme o Registro Reunião com PayGas 18-03-24 (3859949).

433. Em sua operação, as instalações da PayGas são abastecidas por caminhão com GLP a granel descarregado para recipientes estacionários de 190Kg. Nessas instalações, os consumidores adquirem a quantidade de produto que desejarem. A empresa dispõe de um sistema para registro de dados dos vasilhames, por meio de código de barras, que permite o controle de informações relativas à tara, data de requalificação, capacidade, cliente, dentre outras[94]. A empresa afirma que suas operações atendem a padrões técnicos e de segurança estabelecidos pelas autoridades sul-africanas, com base em normas inglesas.

434. As práticas internacionais também foram descritas em trabalho resultante da Iniciativa Abastece Brasil, quando foi formado um grupo de trabalho composto pelo MME, ANP, EPE, com a finalidade de estabelecer um conjunto de ações e medidas voltadas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.

435. Como resultado, foi elaborado o relatório final intitulado “Estudos do Art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019”, no qual foram relacionadas diversas experiências internacionais na distribuição e comercialização de GLP.

436. Nesse documento (MME, 2019), nota-se a diversidade de práticas e modelos alternativos para identificação da marca, propriedade dos vasilhames, responsabilidade pela manutenção e canais de venda. A seguir, destacam-se trechos do texto do relatório para diferentes países ou regiões:

- Estados Unidos e Canadá:

[...]

Os consumidores dos Estados Unidos e Canadá podem comprar cilindros vazios em diversos estabelecimentos, se tornando responsáveis pela sua manutenção e inspeção periódica. Nesse caso, a aquisição do propano pode ser realizada por enchimento fracionado ou por enchimento completo do cilindro, ou pela troca de um recipiente vazio por um cheio, sendo as duas últimas as práticas mais comuns (CANADA, 2014, 2019; PROPANE 101, 2019). No caso dos Estados Unidos, a requalificação de cilindros deve ser realizada 12 anos após a fabricação do recipiente, e de 5 em 5 anos após este período. Além disso, os revendedores devem se recusar a realizar o serviço de enchimento caso o cilindro seja reprovado na inspeção visual (PROPANE 101, 2019). (MME, 2019, p. 230)

- México:

[...]

A atividade de enchimento fracionado de cilindros é comum no país, sendo realizada principalmente em postos de abastecimento específicos de GLP,... (MME, 2019, p. 231)

- Europa:

[...]

No mercado europeu, os cilindros respondem por cerca de 40% da comercialização de GLP e estão disponíveis para venda em diversos estabelecimentos, incluindo postos de combustível, supermercados e lojas de material de construção. Na França, por exemplo, os supermercados respondem por metade da comercialização de GLP e possuem marcas próprias (BEE, 2011).

O modelo europeu de distribuição de cilindros de GLP é baseado no regime de depósito reembolsável. O consumidor paga um depósito reembolsável para obter acesso a um cilindro de GLP que permanece como propriedade da empresa. As empresas de marca de GLP enchem os recipientes em locais centrais, os distribuem cheios por meio de uma rede de pequenos distribuidores, revendedores e pontos de venda, e os cilindros vazios retornam aos centros de enchimento. Logo, neste modelo, as empresas distribuidoras são responsáveis por toda a segurança e manutenção do recipiente ao longo da cadeia de distribuição e também pelo processo de requalificação. Além disso, o enchimento dos cilindros é restrito a essas empresas, ou seja, um determinado distribuidor não pode realizar o enchimento de um cilindro de outra marca. Além disso, não é permitida a portabilidade, ou seja, a troca de um cilindro vazio de uma marca por um cilindro cheio de outra marca (BEE, 2011; WLPGA, 2013). (MME, 2019, p. 231)

- Colômbia:

[...]

Nos últimos anos, a Colômbia revisou a sua política de distribuição, comercialização e consumo de GLP. Em 2008, o país aprovou a transição de um modelo de cilindros sem marca para um modelo de cilindros com marca, com as empresas distribuidoras assumindo as responsabilidades de manutenção e de segurança ao longo da cadeia. Além disso, a revisão da política permitiu a comercialização de GLP em pontos de venda localizados em postos de combustível, supermercados e lojas de material de construção. Em 2015, o governo colombiano autorizou também o uso de GLP como combustível em veículos a combustão interna (URIBE, 2015; UPME, 2017). (MME, 2019, p. 231)

- Paraguai:

[...]

O enchimento parcial ou total de GLP em cilindros e veículos automotores é permitido em postos de combustível habilitados pelo Governo do Paraguai (PARAGUAI, 2005). A Lei nº 2.639/2005 estabelece que os postos não devem realizar o serviço de enchimento nos recipientes que estejam em mal estado de conservação ou com habilitação vencida. Nesse caso, a regulamentação define que os cilindros devem ser substituídos por outros habilitados, retirados de circulação e enviados às empresas verificadoras para reparo, requalificação ou descarte (PARAGUAI, 2005). Nessa questão, ressalta-se que a Resolução nº 1.478/2013 do Ministério da Indústria e Comércio estabelece que todos os cilindros de GLP devem constar no Registro Nacional de Garrafas e devem ser habilitados para o primeiro uso e reabilitados a cada cinco anos. Ademais, a inspeção dos cilindros é realizada pelo Organismo Nacional de Inspección (INTN, 2019). Em abril de 2017, a estatal paraguaia Petropar iniciou o programa Ñande Gas Móvil, buscando ampliar a penetração do GLP no país. A iniciativa consiste no enchimento parcial ou total de cilindros de 10 kg e 13 kg diretamente em caminhões-tanque (MME, 2019, p. 234).

437. Por fim, o relatório citado apresentou uma tabela comparativa com a consolidação das experiências internacionais, considerando o modelo de distribuição de cilindros e a operação de enchimento fracionado, conforme Figura 15, abaixo:

Figura 15 - Consolidação das experiências internacionais na distribuição e comercialização de GLP

País / Região	Modelo de Distribuição de Cilindros		Enchimento Fracionado
	Cilindros com marca dos distribuidores	Cilindros sem marca dos distribuidores	
Estados Unidos	✓	✓	✓
Canadá	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓
Europa	✓		
Argentina	✓		
Colômbia	✓		
Paraguai	✓	✓	✓
África do Sul	✓	✓	

Fonte: Relatório Abastece Brasil (MME, 2017, p. 236)

438. No quadro Consolidação das experiências internacionais (Figura 14), verifica-se que o Brasil adota uma regulação restritiva quanto aos usos de GLP, sendo o único país, dos países observados, a manter vedações ao uso.

439. Com relação às permissões para enchimento de outras marcas, nota-se a preocupação com a responsabilização pela manutenção e propriedade do vasilhame. Por exemplo, nos Estados Unidos o consumidor é proprietário do vasilhame, sendo também responsável pela sua manutenção, cabendo ao revendedor não encher vasilhames inadequados.

440. Quanto ao enchimento remoto, total ou parcial, observou-se, em visita ao Uruguai, a relevância da demanda pelo serviço por consumidores de menor renda. Tal fato também foi descrito pela empresa sul-africana PayGas que afirma que essa operação permite o uso de GLP a novos consumidores que não têm acesso ao produto por restrições de renda, o que favorece a substituição da lenha.

441. Cabe ressaltar que os aspectos de segurança operacional apresentam níveis distintos entre os países pesquisados, que vão de padrões inadequados até mecanismos que oferecem níveis de segurança satisfatórios. Isto corrobora com a importância de estabelecer requisitos de segurança adequados e capazes de garantir a mitigação de riscos necessária às operações que, eventualmente, venham a ser permitidas pela regulação.

442. Na publicação “Formação do preço do Gás Liquefeito de Petróleo no mercado Brasileiro” de 2024, a EPE analisa a formação de preços de GLP em países selecionados da América Latina. Os países selecionados para comparação com o caso brasileiro foram Chile, Peru, México e Colômbia. Chile e Brasil registraram as maiores margens absolutas de distribuição e revenda de GLP, além de um peso proporcionalmente mais elevado desse componente na composição do preço final ao consumidor, em comparação aos demais países considerados.

443. Pelas informações obtidas das diferentes experiências e diversas práticas internacionais, constata-se que são adotadas alternativas não experimentadas no mercado brasileiro. Avalia-se que as diferentes alternativas devem ser avaliadas no âmbito regulatório, considerando a possibilidade de sua implementação no mercado nacional.

10. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

444. A Resolução ANP nº 839/2021, que estabelece os níveis de risco associados ao exercício de atividades econômicas no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, em seu artigo 8º, nos incisos XXIII, XXVII e LVI, estabelece o nível de risco III, para as seguintes atividades que envolvem o GLP:

- Autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de GLP;
- Homologação de contratos de aquisição de GLP por distribuidores; e
- Autorização para o exercício de atividade de distribuição de GLP.

445. Em relação ao fim da vedaçāo aos usos de GLP, considerando que a ANP regula a destinação do combustível, mas não normatiza seu consumo, não é esperada alteração da classe de risco em função deste tema. Caso o GLP venha a ter uso automotivo, deverá ser promovida uma alteração na resolução de revenda varejista de combustíveis automotivos, que já pode comercializar GNV, e já conta com nível de risco III estabelecido na Resolução ANP nº 839/2021.

446. O enchimento de outras marcas não elevará o nível de risco da atividade de distribuição de GLP, que também conta com nível de risco III estabelecido na citada resolução.

447. A alteração regulatória decorrente da alternativa proposta para o enchimento remoto prevê autorizações de uma nova atividade e de nova instalação. Sendo assim, é **necessária a classificação do nível de risco de tais autorizações**, que provavelmente seguirá o nível de risco da autorização para o exercício das atividades de revenda e de distribuição de GLP, classificados como nível III.

448. Avalia-se que, a questão do rateio em polos deficitários não requererá classificação de risco, uma vez que se trata da regulação de uma regra a ser cumprida por fornecedores e distribuidores de GLP.

449. Os contratos de envase entre congêneres (distribuidores) não requererão homologação pela ANP e sendo assim não se vislumbra a necessidade de classificação de risco para este tema.

450. Por último, com a proposta do fim da tutela regulatória sobre a vinculação entre distribuidores e revendedores, entende-se que não será necessária qualquer alteração de classificação de risco, uma vez que a ANP deixará de regular a vinculação, que se refere à autorização para a atividade de revenda de GLP, já classificada com nível de risco III. Entende-se que a mudança não refletirá no nível de risco atual.

11.1. Rastreamento de recipientes transportáveis de GLP

451. Na forma do disposto no inciso XVII, do art. 8º da Lei 9478/97, uma das atribuições da ANP é exigir dos agentes regulados informações relativas as suas operações. De fato, a obtenção destas informações do mercado é de grande relevância para que a ANP possa atuar no sentido da garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

452. Como já foi dito, o mercado de GLP envasado compreende a movimentação em todo território nacional de elevado número de botijões que, hoje, ultrapassa 125 milhões de unidades. Como já foi dito, e constou da Nota Técnica conclusiva da TPC nº 07/2018, a falta de informações mais precisas sobre a movimentação e condições de uso destes ativos é considerada, atualmente, um entrave para que a ANP promova melhorias na sua atuação junto ao mercado de distribuição e revenda do GLP envasado.

453. O monitoramento da ANP sobre esta população de vasilhames de GLP no que tange a sua localização, prazo de requalificação, envases, traria benefícios diretos na construção de um ambiente regulatório mais efetivo em assegurar o cumprimento de normativos por parte dos agentes regulados, favorecendo, inclusive, a manutenção de um parque de botijões de melhor qualidade e elevado padrão de segurança.

454. Há algum tempo, o rastreamento de vasilhames vem sendo cogitado como uma medida que trará benefícios ao mercado de GLP. O tema já foi abordado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório que tratou da “Requalificação de recipientes transportáveis de aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)” (ANP, 2015), no qual se concluiu que a inserção de tecnologia para a identificação eletrônica dos recipientes, com prazo para requalificação vencido, foi considerada a mais efetiva para solução do problema, embora não se mostrasse viável à época do estudo. O relatório também afirmou que essas (ferramentas) tecnologias representam um importante avanço para esse mercado, recomendando a continuidade dos estudos visando à adoção dessa tecnologia.

455. Em 2017, um servidor da ANP, Fabrício Badalotti Brandão, elaborou dissertação de mestrado com o tema “Proposta de Modelo de Gestão para a Distribuição do GLP no Brasil” (Brandão, F. B., 2017), (SEI nº 4329309), na qual foram avaliadas questões relativas ao uso do rastreamento em operações de enchimento de GLP. Neste trabalho, são apresentados os requisitos necessários para a estruturação de um sistema de rastreabilidade e possíveis tecnologias.

456. Ao longo do desenvolvimento desta AIR, houve a identificação de um caso prático de utilização do rastreamento de vasilhames de GLP, em um projeto de enchimento remoto, na África do Sul. Outrossim, resgatou-se um o processo do ano de 2020, Processo SEI nº 48610.210874/2020-73, no qual foi apresentada proposta de projeto experimental para enchimento fracionado de botijões, que apresentava a hipótese de rastreamento destes vasilhames, expondo a tecnologia a ser utilizada.

457. A ANP, em levantamento de informações para este estudo, tomou conhecimento da realização de testes por uma empresa requalificadora [95] para implantar o rastreamento em vasilhames pela utilização de Transponders RFID em cilindros GLP. Estes dispositivos se mostraram seguros contra remoção e resistentes ao processo de requalificação. Segundo esta empresa, os benefícios da tecnologia testada são difusos e alcançam distribuidores de GLP, requalificadoras, centros de destroca, agências reguladoras e envolvem controle preciso da rotatividade dos vasilhames, controle simples e rigoroso da requalificação, inutilização, confiabilidade das informações e controle efetivo da validade dos vasilhames que estão sendo engarrafados.

458. Destaca-se, no modelo regulatório atual, a adoção de rótulos facilmente removíveis para identificação de diversas informações ao consumidor sobre o produto GLP envasado e orientações de segurança (artigo 30 da Resolução ANP nº 957/2023). Os rótulos demonstram ser uma ferramenta frágil para uma finalidade tão importante que é a comunicação de informações indispensáveis ao consumidor. Em contraponto, em diversos segmentos da indústria já são utilizadas tecnologias mais eficazes, como o uso de QR code na indústria de alimentos e de produtos de higiene.

459. Pela perspectiva dos direitos dos consumidores à informação, nota-se que a rastreabilidade e o fornecimento de informações por meio de dispositivos supririam com mais efetividade a necessidade de informar consumidores quanto ao uso do GLP envasado, já que são menos sujeitos a violações de qualquer tipo. Destaca-se o artigo 8º da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC) que dispõe:

[...]

Art. 8. Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

§ 1º Em se tratando de produto industrial, ao fabricante cabe prestar as informações a que se refere este artigo, através de impressos apropriados que devam acompanhar o produto. (Redação dada pela Lei nº 13.846/2017)

[...]

460. Fica bastante claro que a implementação de uma tecnologia que permita o rastreamento de vasilhames de GLP e possa aumentar o nível de informação ao consumidor se apresenta como uma inovação que, embora possa representar custos iniciais de implementação, traduz-se em benefícios no médio e longo prazo, gerando externalidades positivas para o mercado de GLP.

461. Considerando estes aspectos, como visto na seção da descrição das alternativas, para algumas das alternativas apresentadas foi colocada a condição da rastreabilidade dos vasilhames. Sendo assim, a adoção de algumas das alternativas propostas dependeria da viabilidade do uso dessa tecnologia.

462. Há aspectos importantes para a operacionalização de mecanismos de rastreabilidade, tais como o nível de interoperabilidade dos sistemas adotados pelo mercado e o grau de intervenção da ANP para a definição do padrão a ser adotado nos casos em que o rastreamento seja exigido.

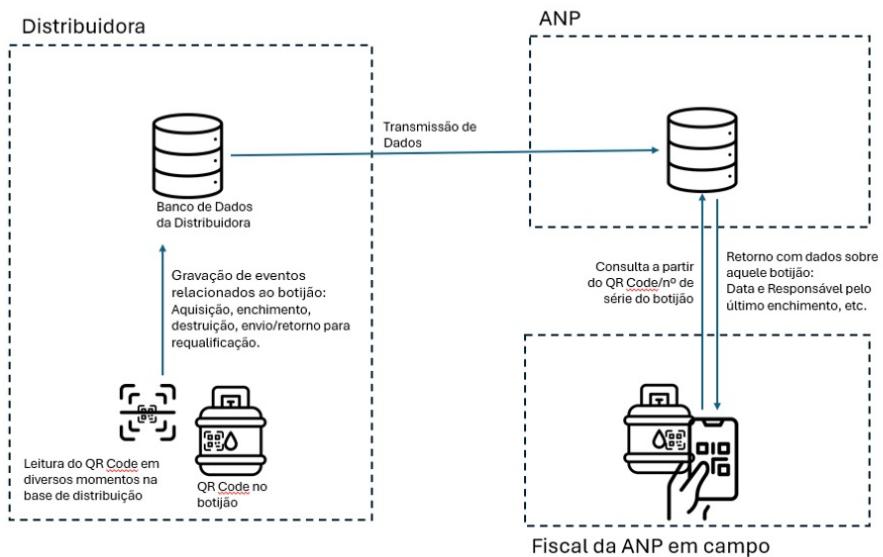
463. Dessa forma, é proposto que seja criado um fórum com a participação de distribuidores, requalificadoras, fabricantes de equipamentos, dentre outros, em que sejam discutidas as especificações necessárias. Então, a ANP, durante o processo de edição da Resolução, definirá os requisitos e padrões mínimos desse sistema de rastreamento.

464. Para que o recipiente seja considerado rastreável, entende-se que as informações mínimas seriam: tara, número de série do vasilhame, fabricante, ano de fabricação, data da última requalificação, local e data do último envase, e o agente que envasou (CNPJ).

465. Nessa situação, além das informações mínimas, poderão ser definidos, por exemplo, o tamanho de cada campo da tecnologia de captura das informações, de forma a garantir a interoperabilidade. O sistema de identificação de cada vasilhame seria comum a todas as empresas que atuam no mercado de distribuição e revenda de GLP, que tivessem que ter operações rastreáveis. Isso permitiria que o vasilhame, uma vez identificado de forma padronizada, fosse rastreável em instalações de empresas distintas, dotadas dos equipamentos necessários.

466. Como demonstrado na Figura 16, o sistema deveria ser organizado de forma que o vasilhame contivesse algum dispositivo com suas informações, que permitisse a gravação de eventos no sistema do distribuidor, que enviaria informações para a ANP. Dessa forma, essas informações poderiam ser consultadas, por exemplo, durante uma operação de fiscalização.

Figura 16 - Funcionamento do sistema de rastreamento de vasilhames



Fonte: Elaboração própria SDL/ANP

467. Importa esclarecer que uma parcela significativa da população dos vasilhames P13 conta com a informação do número de série gravado em baixo relevo, sobre o flange do vasilhame, uma vez que desde 2005 esta informação foi tornada obrigatória pela regulação. A identificação do vasilhame é composta pelo fabricante, ano de fabricação e número de série.

468. Pretende-se identificar uma forma para numerar os vasilhames que não contenham a informação do número de série, para que seja possível a adoção do rastreamento com base nesse número em toda a população de recipientes P13.

469. Além disso, a etiqueta de requalificação é soldada sobre o flange do vasilhame. Sendo assim, em alguns vasilhames requalificados, será necessária a remoção da placa de requalificação para a identificação do número de série.

470. Dentro desse contexto, caberá à ANP definir os agentes que poderão implantar os dispositivos necessários ao rastreamento nos vasilhames, considerando as diferentes tecnologias (código de barras, QR code, tag magnético, etc). Por exemplo, a remoção da placa de requalificação deverá ser feita por requalificadoras, que junto aos fabricantes, poderão implantar tais dispositivos e cadastrar os recipientes rastreáveis com base em seu número de série.

471. No âmbito da Consulta Prévia nº 03/2024, foi recebida contribuição da empresa PAYGAS no sentido de que os requalificadores e fabricantes sejam responsáveis por adaptar os vasilhames à operação do enchimento remoto. Estes agentes deverão enviar à Agência informações relativas aos vasilhames adequados ao enchimento remoto, incluindo seu número de série.

472. Adicionalmente, caberá aos agentes regulados e à ANP promover a adequação de questões disciplinadas por outros órgãos e entidades, a exemplo da ABNT, cujas normas podem necessitar de ajustes para que a adoção do rastreamento seja possível.

11.2. Cuidados com a população de vasilhames

473. É imperativo que toda a cadeia do GLP assegure o cumprimento de normas técnicas e de segurança visando mitigar os efeitos nocivos de eventos decorrentes de fatores como deterioração ou vícios de fabricação de recipientes, como por exemplo os vazamentos do gás.

474. Para que sejam enchidos e usados em segurança, os vasilhames devem estar disponíveis e em bom estado de conservação. Para tanto, é necessária a aquisição de vasilhames novos, a requalificação e a manutenção dos existentes, além da inutilização dos que não reúnem condições de uso.

475. O capítulo VII da Resolução ANP nº 957/2023 trata da manutenção, inutilização e requalificação de recipientes transportáveis de GLP. De acordo com esta norma, cabe ao agente, sempre que realizar o envase, verificar a condição dos vasilhames, por meio de inspeções de segurança detalhadas, previstas em normas técnicas, em especial a ABNT NBR 8866/2019, que incluem a verificação do estado do vasilhame, de vazamentos e controle de peso para prevenir sobreenchimento. Essas inspeções são obrigatórias no processo de enchimento de qualquer vasilhame independente da marca que o identifica, com vistas a garantir a segurança e a qualidade do recipiente.

476. A Resolução ANP nº 957/2023, no seu artigo 21, determina que os distribuidores só poderão adquirir recipientes transportáveis de GLP novos que contenham numeração sequencial de cada fabricante marcada no flange, além de outras marcações previstas em normas da ABNT.

477. É importante diferenciar a manutenção da requalificação de vasilhames. A manutenção refere-se a reparos menores, como troca de anéis de vedação por exemplo. A requalificação é um processo mais complexo, que deverá atender a norma técnica ABNT NBR 8865, e que pode incluir a substituição de partes do vasilhame e testes hidrostáticos. Segundo esta norma técnica, a requalificação é "o processo periódico de avaliação, recuperação e validação de um recipiente transportável de GLP, determinando sua continuidade em serviço".

478. A requalificação ocorre em decorrência da elegibilidade (data de validade) ou da inspeção visual do botijão. Segundo a norma mencionada, a primeira requalificação de um vasilhame por elegibilidade é feita após 15 anos da sua fabricação. Após esse prazo, a cada 10 anos. Vasilhames que não estejam em bom estado podem ter o prazo de requalificação reduzido. Se um vasilhame não pode ser requalificado, ele deve ser inutilizado.

479. Essas operações são acompanhadas pela ANP com base nas declarações dos distribuidores feitas através do SIMP, desde 2016.

480. Conforme informações declaradas à ANP, entre 2018 e 2022, em relação à população total estimada de vasilhames, a cada ano, em média, 9,0% da população foi requalificada, 0,4% foi inutilizada e houve a aquisição de vasilhames novos em quantidade correspondente a 2,0% da população total de vasilhames.

481. Nas Tabelas 8, 9 e 10 a seguir, é apresentada a quantidade de vasilhames submetida a essas operações, entre os anos 2018 e 2022.

Tabela 8 - Dados sobre requalificação (2018 a 2022)

Requalificação

Mês	2018	2019	2020	2021	2022
Janeiro	1.141.780	963.034	1.071.894	1.020.767	1.132.716
Fevereiro	942.595	1.101.551	1.145.818	912.509	1.312.404
Março	1.021.317	981.726	1.156.807	1.125.111	1.398.953
Abril	884.269	944.696	1.100.472	990.807	1.138.683
Maio	777.099	1.001.029	915.985	840.370	1.129.231
Junho	902.425	865.589	913.452	774.363	1.021.080
Julho	821.212	959.200	1.014.574	930.534	1.052.647
Agosto	812.089	866.924	993.819	735.069	1.088.406
Setembro	679.026	752.251	960.304	849.254	1.010.656
Outubro	724.381	797.701	870.643	890.967	770.514
Novembro	735.426	688.606	759.169	871.927	757.811
Dezembro	665.281	699.996	704.610	766.626	763.712
Total	10.106.900	10.622.303	11.607.547	10.708.304	12.576.813
Universo P13	118.806.044	120.992.578	123.963.005	125.241.643	126.408.179
% Requalificado	8,5%	8,8%	9,4%	8,6%	9,9%

Tabela 9 - Dados sobre inutilização (2018 a 2022)

Inutilização

Mês	2018	2019	2020	2021	2022
Janeiro	46.020	41.963	37.012	31.213	19.124
Fevereiro	40.106	41.373	31.456	31.240	32.971
Março	42.092	44.134	43.548	27.657	29.499
Abril	50.458	42.872	35.711	46.336	17.674
Maio	44.358	34.676	48.217	42.389	47.286
Junho	41.622	42.197	32.174	43.193	40.020
Julho	38.683	37.433	49.016	43.265	25.497
Agosto	44.996	40.282	53.425	30.963	30.160
Setembro	36.586	55.577	41.906	51.462	29.169
Outubro	38.102	45.694	50.191	41.772	52.524
Novembro	31.120	48.810	52.586	35.165	13.716
Dezembro	37.631	45.734	38.442	36.253	38.088
Total	491.774	520.745	513.684	460.908	375.728
Universo P13	118.806.044	120.992.578	123.963.005	125.241.643	126.408.179
% Inutilizado	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%

Tabela 10 - Dados sobre aquisição (2018 a 2022)

Aquisição

Mês	2018	2019	2020	2021	2022
Janeiro	189.126	254.493	251.489	241.111	56.900
Fevereiro	226.885	260.387	233.275	284.662	70.804
Março	288.432	288.910	250.661	341.538	98.570
Abril	226.650	266.513	296.369	161.535	94.749
Maio	210.607	248.771	268.126	21.408	91.882
Junho	223.288	212.223	293.320	100.861	53.689
Julho	229.928	238.722	427.384	42.374	554.749
Agosto	206.860	175.738	305.396	115.899	94.892
Setembro	234.505	153.782	263.020	131.431	83.894
Outubro	238.940	251.405	310.597	76.285	92.946
Novembro	285.934	221.473	289.074	194.549	104.881
Dezembro	255.987	134.862	295.400	27.893	144.308
Total	2.817.142	2.707.279	3.484.111	1.739.546	1.542.264
Universo P13	118.806.044	120.992.578	123.963.005	125.241.643	126.408.179
% Aquisição	2,4%	2,2%	2,8%	1,4%	1,2%

Fonte: Elaboração própria SDL/APN, com base em informações do SIMP/APN

482. Conforme demonstrado na Tabela 11, considerando o ano de 2022, estimou-se o valor pago por operação (requalificação, inutilização e aquisição), de forma a calcular o gasto anual aproximado dos distribuidores de GLP.

Tabela 11 - Estimativa de gastos com cuidados com a população de vasilhames

Ano 2022			
	Custo por Unidade(R\$)	Quantidade	Despesa (R\$)
Aquisição	R\$ 175,00	1.542.264	R\$ 269.896.200,00
Requalificação	R\$ 24,00	12.576.813	R\$ 301.843.512,00
Inutilização	R\$ 5,00	375.728	R\$ 1.878.640,00
TOTAL			R\$ 573.618.352,00

Fonte: Elaboração própria SDL/APN, com estimativa de custos e dados obtidos no Site da ANP

483. Em termos médios, considerando que a comercialização anual de 5 milhões de toneladas de GLP envasado fosse totalmente realizada em vasilhames de 13 kg, o que equivale a pouco mais de 384,6 milhões de vasilhames comercializados por ano, esse dispêndio equivaleria a cerca de R\$ 1,50 por vasilhame comercializado.

484. Dessa forma, é possível comparar a ordem de grandeza dos gastos com a manutenção da população de vasilhames com o preço médio de comercialização do vasilhame P13, que foi de aproximadamente, R\$ 110,00 em dezembro de 2022.

485. No modelo atual, que estabelece a exclusividade de envase de vasilhames da própria marca, a responsabilidade pela manutenção da população de vasilhames está associada à marca comercial. Este desenho foi visto, até hoje, como a melhor forma de assegurar os cuidados necessários com os vasilhames.

486. Contudo, vislumbra-se outras formas de tratar esta questão, que devem ser avaliadas. O custo estimado em cerca de R\$ 1,50 por botijão comercializado, para manter o nível de cuidado com vasilhames verificado em 2022, foi incorrido pelos distribuidores, mas provavelmente foi repassado ao longo da cadeia, embutido nos preços, até o consumidor. Em outros países, a responsabilidade por esta despesa é do consumidor.

487. Como já dito, a regulação vigente para o mercado de GLP não permite que haja o enchimento do vasilhame por empresa que não seja “detentora” da marca nele estampada ou tenha o direito de uso da marca. Esta vedação está prevista no artigo 17 da Resolução ANP nº 957/2023. Há uma exceção a esta vedação, prevista no inciso I do mencionado artigo, que permite que haja contratos de envase entre as distribuidoras autorizadas. Para tornar viável este modelo, é necessária a destroca de botijões entre as “empresas revendedoras/distribuidoras”

488. O instituto da destroca, atualmente, não sofre intervenção regulatória da ANP, mas é fato que impacta diretamente na dinâmica deste mercado e implica em um longo processo de logística reversa, o que já foi observado pela CGU na Recomendação nº 006 - ID e-aud 1266209.

489. A Figura 17, demonstra o fluxo de um vasilhame até o consumidor, bem como sua logística reversa.

Figura 17 - Logística reversa do vasilhames transportáveis de GLP



Fonte: Elaboração própria SDL/ANP

490. A Resolução ANP nº 957/2023, no artigo 4º, inciso VII, estabelece que a outorga de autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP dependerá da comprovação de aquisição de recipientes transportáveis, identificados com a marca comercial, em quantidade compatível com a comercialização projetada e o tempo médio de consumo do GLP.

491. Em termos médios, é estimado que cada vasilhame cumpra um ciclo de cerca de 60 dias até um novo enchimento. Assim, considerando-se 26 dias úteis por mês, para outorga de uma nova autorização a um agente que intente alcançar um *market share* de 1%, que corresponde a uma comercialização de aproximadamente 4.167 t/mês, deverá comprovar a aquisição de 739.704 botijões P13, de forma a constituir uma população que permita a destroca de sua marca em meio a grande quantidade de vasilhames de outras marcas. Este número corresponde a um investimento de mais de R\$ 129 milhões, conforme demonstra a Tabela 12.

Tabela 12 - Estimativa de investimentos em vasilhames

Comercialização (t/mês)	Vasilhames por dia (unidades)	Ciclo do vasilhame (dias)	Qtde de vasilhames (unidades)	Custo do Vasilhame (R\$/unidade)	Investimento em vasilhames (R\$)
4.167	12.328	60	739.704	175,00	129.448.225

Fonte: Elaboração própria SDL/ANP, com base em informações do SIMP/ANP

492. Atualmente, a aquisição de vasilhames é uma exigência bastante superior ao capital social mínimo exigido, de R\$ 3 milhões, para distribuidores de granel e envasado.

493. Além disso, o investimento em vasilhames é bastante significativo quando comparado ao investimento para a comprovação da posse ou da propriedade de pelo menos uma instalação de armazenamento e de distribuição de GLP ou de fração ideal em base compartilhada, com pelo menos 120 m³.

494. Em 2016, a Escola do Gás estimou o custo para a construção de uma base com 120 m³ de armazenagem e capacidade comercialização de 252 t/mês, em R\$ 11 milhões [96]. Com a correção pela inflação [97], ocorrida entre junho de 2016 e maio de 2024, esse valor atualizado seria de cerca de R\$ 16 milhões. Com base nas mesmas premissas da Tabela 12, para a comercialização de 252 t/mês, hoje, seria necessário um investimento de cerca de R\$ 8 milhões em vasilhames.

495. Sendo assim, iniciativas que promovam a redução deste ciclo e a eliminação da exigência regulatória relativa à aquisição de vasilhames, diminuirão as barreiras à entrada de um novo agente no mercado. Por exemplo, caso a população existente de vasilhames pudesse ser utilizada por novos entrantes, os investimentos iniciais seriam bastante reduzidos.

496. Outro ponto a se considerar, é que o requisito de quantidade mínima de botijões se aplica apenas aos novos entrantes. Uma vez no mercado, não se verifica se a quantidade de vasilhames da marca de cada distribuidor é compatível com o volume comercializado.

11.4. Enchimento remoto (fora da instalação de distribuição) de vasilhames transportáveis, total ou parcial

497. Ao tratar do enchimento de recipientes transportáveis, o artigo 23, da Resolução ANP nº 957/2023, estabelece que os botijões de até 90 kg somente podem ser envasilhados em base de distribuição de GLP, salvo exceções previstas:

[...]

Art. 23. Os recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal de até 90kg de GLP, inclusive, somente poderão ser envasilhados na base do distribuidor.

§ 1º O disposto no caput não se aplica aos recipientes transportáveis de GLP para utilização em empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna, que poderão também ser envasilhados em instalação de consumidor que possua central de GLP dotada de sistema de transferência de GLP líquido, exclusivamente para consumo próprio, nos termos da Norma ABNT NBR 13523.

[...]

498. O artigo 30, inciso II, da resolução prevê que os distribuidores de GLP somente poderão comercializar o GLP em recipientes transportáveis cheios.

499. A combinação dos artigos mencionados veda a adoção de novos modelos de negócio, permitidos em outros países, tais como o envase fora da base de enchimento e o enchimento fracionado.

500. No Brasil, existe uma exceção prevista para o enchimento fora da base, aplicada ao vasilhame P20 para uso em empilhadeira e equipamentos industriais de limpeza movidos a combustão interna, os quais podem ser abastecidos pelo consumidor em Centrais de GLP, na forma da norma ABNT NBR 13523. Esta norma estabelece os requisitos mínimos para projeto, montagem, alteração, localização e segurança das centrais de GLP, para instalações comerciais, residenciais, industriais e de

abastecimento de empilhadeiras ou equipamentos industriais de limpeza.

501. Essa exceção evidencia a viabilidade técnica para a realização de operações de enchimento fora das bases de distribuição, atendidos certos requisitos.

502. No caso do abastecimento de empilhadeiras, os distribuidores suprem seus clientes por meio de caminhões com GLP à granel, que descarregam o combustível em tanques de GLP instalados nas empresas que operam empilhadeiras. Esses tanques contam com mangueiras que permitem o abastecimento de vasilhames que ficam acoplados às empilhadeiras. Isso comprova que o enchimento remoto e fracionado é uma realidade no Brasil.

Figura 18 - Centrais para transferência de GLP para recipientes montados empilhadeiras



Fonte: <http://aeamc.com.br/wp-content/uploads/2018/05/9Gases-Combustíveis-em-Instalações.pdf>

503. De acordo com reunião realizada com um fabricante de vasilhames (Registro de Reunião SEI nº 3429724), o cilindro P20 utilizado nessa operação conta com alguns componentes para a segurança que não são adotados no vasilhame P13 utilizado no Brasil.

504. Em 2017, a empresa BGL Gás Logística propôs um projeto experimental denominado “Sistema BGL de distribuição fracionada de GLP a granel em recipientes de pequeno porte”. No ano de 2020, por meio do processo SEI nº 48610.210874/2020-73, a empresa voltou a apresentar o projeto, em busca de autorização da ANP para a realização dos investimentos necessários. Segundo a empresa, o projeto teria, dentre outras, as seguintes características:

[...]

Acoplado à atual Válvula padrão ABNT NBR 11708, as inovações tecnológicas do OPD (Overfilling Prevention Device) evita, através de bóia de nível com sistema shutoff, o sobre enchimento do recipiente e proporciona máxima segurança ao procedimento de envasagem, com isso será possível efetuar-se o abastecimento de GLP em recipientes transportáveis de pequeno porte externamente às atuais Bases de Distribuição com a adoção de uma válvula OPD.

[...]

A utilização da tecnologia de Válvulas com OPD tornou-se obrigatória nos Estados Unidos no ano de 1998, na Nova Zelândia em 2002 e no Canadá, em 2007, com a finalidade precípua de evitar acidentes ocasionados por sobre enchimento de recipientes transportáveis.

[...]

(Processo SEI nº 48610.210874/2020-73, Documento SEI nº 0829338, p. 6 e 7)

Figura 19 - Vasilhames P13 com Válvula OPD (Overfilling Prevention Device)



Fonte: Processo SEI nº 48610.210874/2020-73, Documento SEI nº 0829338, p.3

505. A Associação Brasileira das Entidades de Classe das Revendas de GLP (Aragás), em contribuição para a Tomada Pública de Contribuição nº 7/2018 (TPC nº 7/2018)[98], em relação ao enchimento fracionado, registrou:

[...]

Recipientes, dotados de válvulas que inibem o sobre enchimento, poderão ser envasados, tanto na modalidade atual em bases fixas, nas distribuidoras, como também em veículos abastecedores, de forma total ou parcial (pequeno granel).

Essa tecnologia, conta com válvula que inibe o sobre enchimento, Tags magnéticos na válvula e no recipiente, que identificam o consumidor, o fabricante, a numeração física do recipiente, tara e data de validade do processo de requalificação do recipiente.

A tecnologia de informação, permitirá que, todo enchimento que o recipiente receber, fique memorizado no Tag do recipiente, com a quantidade envasada, data, hora, veículo abastecedor e número do cupom fiscal entregue ao consumidor além de outros dados que o órgão regulador achar necessário.

Para dar total rastreabilidade na operação, o cupom fiscal será impresso com o número do recipiente envasado e sua identificação de Tag, dados esses que poderão ser remetidos ao Fisco e a ANP se necessário.[...]

Implantação de pequenas e micros distribuidoras com foco principal no pequeno granel (enchimento fracionado), será a chave para a desconcentração de mercado do GLP [...] (Processo SEI nº 48610.204586/2018-65, p. 255)

[...]

506. Na mesma TPC, alguns distribuidores de GLP manifestaram argumentos contrários a permissão do enchimento fora da base de distribuição, por considerar que essa operação não teria viabilidade econômica e traria aumento aos níveis de risco da atividade.

507. Nesse sentido, a Ultragaz apresentou a seguinte contribuição:

[...]

qualquer que seja o enchimento remoto de GLP, dificilmente as bases menores (postos de combustíveis ou mesmo caminhões tanque) teriam escala para serem competitivos em custo e, ao mesmo tempo, implementar todos os investimentos de segurança necessários para tornar a atividade segura, o que inclui não apenas o consumidor que leva o seu

vasilhame para enchimento, mas também os funcionários e demais envolvidos no processo de envase remoto, sem esquecer da identificação dos botijões que precisam ser requalificados ou descartados, caso em que o consumidor não sairá da base remota com o produto. O resultado prático dessa medida regulatória se refletiria em mini plantas ou postos de enchimento fracionado pouco competitivas, caso sejam cumpridos todos os requisitos de segurança.

(Processo SEI nº 48610.204586/2018-65, p. 200)

[...]

508. A princípio, observando os requisitos necessários, a operação de envase fora da base de enchimento, de fração ou todo volume, é viável e, já acontece no Brasil em alguns nichos (empiladeiras e equipamentos de limpeza).

509. Eventual inviabilidade econômica, a ser constatada pelos potenciais empreendedores, não justificaria uma vedação regulatória a priori. Mesmo supondo que esse sistema não venha a ser largamente usado, podem ocorrer situações específicas nas quais o enchimento fora da base seja viável, cabendo aos investidores a análise de viabilidade do modelo de negócio que desejam implantar.

510. Dessa forma, considerando as informações reunidas sobre o tema, avalia-se que o enchimento de cilindros fora base poderia ser permitido pela regulação, após o estabelecimento de requisitos para operação, especialmente de segurança. Além disso, entende-se que a sua permissão possibilitará a introdução de novas formas de comercialização do GLP no mercado nacional.

11.5. Contrato de envase entre congêneres e comercialização de outras marcas

511. A Resolução ANP nº 957/2023, no artigo 17, determina que o distribuidor somente pode envasar e comercializar recipientes transportáveis de GLP de sua própria marca, sendo permitido o envase e comercialização de marca de terceiros conforme exceções previstas nos incisos I e II deste artigo.

512. A exceção prevista no inciso I para o envase de outras marcas compreende os contratos de prestação de serviço para envase de recipientes transportáveis da marca de outro distribuidor de GLP (contratos de envase entre congêneres), o que não abarca a comercialização dos recipientes envasados de marca de terceiros .

513. Já o inciso II, dispõe que a comercialização de GLP em recipientes de outras marcas só é permitida quando houver contrato de direito de uso de marca de terceiro homologado pela ANP.

514. O art. 17 da resolução apresenta o seguinte texto:

[...]

Art. 17. O distribuidor de GLP somente poderá:

I - envasilar recipientes transportáveis de GLP de sua marca, ou de marca de terceiros, desde que possua contrato celebrado com outro agente regulado que contenha cláusulas de envasilhamento de recipientes transportáveis de GLP de marca de outro distribuidor; ou

II - comercializar GLP em recipientes transportáveis de GLP ou para abastecimento de recipientes estacionários de GLP, de sua própria marca ou de terceiros, desde que possua contrato de direito de uso da marca homologado pela ANP.

§ 1º Para a homologação do contrato de direito de uso da marca, o distribuidor de GLP deverá encaminhar, com no mínimo trinta dias de antecedência ao início da operação, cópia do contrato de direito de uso da marca, que deverá conter cláusula que defina o responsável pela manutenção e requalificação dos recipientes transportáveis de GLP.

§ 2º Todo instrumento jurídico de transmissão de direitos sobre o uso da marca de distribuidor de GLP, para fins de comercialização de recipientes transportáveis de GLP, será homologado pela ANP, ficando as distribuidoras contratantes responsáveis solidariamente pela requalificação dos recipientes transportáveis de GLP da marca objeto do contrato.

[...]

§ 4º A ANP poderá estipular outra forma de identificação do distribuidor que realizará o envasilhamento ou a comercialização, nos casos previstos nos incisos I e II, adicionalmente à estabelecida no art. 30, inciso III, alínea a.

§ 5º Nos casos previstos nos incisos I e II, a responsabilidade em caso de sinistro será solidária entre o distribuidor de GLP que realizou o envasilhamento ou comercialização do recipiente de GLP e o distribuidor de GLP detentor da marca comercial do recipiente.

[...]

515. Sobre as informações ao consumidor, o artigo 30, inciso III, "a", da Resolução ANP nº 957/2023 enumera as informações que devem constar no rótulo de um vasilhame de GLP e prevê que será identificado o agente que realizou o envase. E, para as exceções previstas nos incisos I e II, do artigo 17, o § 4º deste artigo prevê que a ANP poderá determinar outras formas para a identificação do distribuidor responsável pelo envase.

516. Conforme § 5º do artigo 17, nos casos de envase e comercialização de marca de terceiros, fica definido que a responsabilidade junto ao consumidor, em caso de sinistro, é solidária entre o distribuidor detentor da marca comercial e o distribuidor que realizou o envase ou comercialização.

517. A resolução vigente também estabelece, no artigo 28, que é do distribuidor de GLP a responsabilidade pela inspeção visual, a requalificação, as manutenções preventiva e corretiva e a inutilização de recipientes transportáveis de GLP de sua marca e, também, de marca de terceiros, quando se tratar de contrato de direito de uso da marca ou contrato de envase celebrado com outro agente regulado pela ANP.

518. Destas disposições regulatórias depreende-se que, a responsabilização junto ao consumidor relativa à segurança do produto é atribuída ao distribuidor detentor da marca e ao distribuidor que envasa e comercializa os vasilhames, de forma que ambos respondem solidariamente. Assim como, a regulação também impõe a responsabilidade pela manutenção e requalificação dos vasilhames ao distribuidor dono da marca e àquele que realizou o envase, quando do envase de marca de terceiro.

519. Dessa forma, quando do não cumprimento das regras de manutenção e requalificação de recipientes transportáveis há dispositivos normativos que atribuem esta responsabilidade não apenas ao detentor da marca, mas de igual forma ao distribuidor que envasou. Ou seja, sendo identificado um distribuidor que envasou recipiente de marca de terceiro, ele responde igualmente pela manutenção e requalificação deste recipiente.

520. Em análise das contribuições recebidas na TPC 7/2018 [99], observou-se que a prática do mercado no que tange à responsabilização civil e pela manutenção e requalificação de recipientes considera que somente o detentor da marca comercial é o responsável por manter a qualidade dos botijões e, também, é quem responde civilmente por acidentes junto ao consumidor. Mas não este entendimento não corresponde integralmente ao que é estabelecido na regulação.

521. Sobre os contratos de envase entre congêneres, são acordos firmados em condições de benefícios mútuos, por meio dos quais os distribuidores envolvidos passam a atingir mercados em locais onde não dispõem, ou enfrentam restrições, de capacidade de envase. Dessa forma, os distribuidores com reduzida participação de mercado podem não ter acesso a esse tipo de contrato.

522. De acordo com o histórico da regulação no setor, não eram permitidos até 2005. Com a vigência da Resolução ANP nº 15/2005, passaram a ser permitidos, cabendo aos distribuidores encaminharem os contratos para homologação da ANP. Porém, a exigência da homologação foi posteriormente abandonada e, atualmente, tais contratos não são controlados pela ANP e dependem apenas de vontade das partes.

523. Mesmo sem a homologação dos instrumentos contratuais, a ANP dispõe de informações sobre o volume de GLP envasado por terceiros. Esta informação é extraída do SIMP/ANP, por meio das operações “devolução de produto armazenado” e “remessa de produto de terceiro após processamento”, que são declaradas pelos agentes regulados. As duas operações totalizaram 633 mil toneladas em 2023, o que equivale a 12,4% de todo volume comercializado em vasilhames de até 13Kg neste ano. Nos cinco primeiros meses de 2024, este percentual alcançou 19,4%, uma vez que a quantidade envasada por terceiros foi de 407 mil toneladas.

524. Há alguns casos interessantes em que mais de uma distribuidora compartilharam botijões de mesma marca com suas concorrentes. O registro da CMOV/SDL (SEI nº 4329292), indica a relação de marcas que cada distribuidor pode encher e apresenta uma relação de casos de uso de outras marcas. Pode ser observado que diversos distribuidores compartilham ou já compartilharam marcas. Esse compartilhamento ocorre, por exemplo, entre empresas coligadas (ex: Consigás-Gasball), incorporadas (ex: Supergásbras-Minasgas), ou que deixaram de operar (ex: Onogás). O compartilhamento também pode envolver a divisão por regiões geográficas, por meio da qual cada distribuidor utiliza uma dada marca em uma área.

525. Isso ocorreu no processo de aquisição da Liquigás pela Copagaz. Por determinação do CADE, a fim de diluir o poder de mercado que poderia resultar dessa aquisição, o grupo foi obrigado a se desfazer de algumas filiais. Essas instalações da antiga Liquigás, bem como os seus botijões e o direito de envasá-los, foram adquiridos por dois outros distribuidores, Fogás e Nacional Gás. Em razão dessa situação, os três distribuidores, Copagaz, Nacional Gás e Fogás, compartilharam o uso dos vasilhames de diversas marcas que pertenciam à Liquigás (Liquigás, Tropigás, Novogás, e Heliogás, por exemplo). Estes compartilhamentos tiveram início no ano de 2021, sendo que ocorreram, ou ainda ocorrem, por períodos diferenciados, tendo em vista os diferentes contratos firmados, com durações distintas. Desde o início da vigência destes acordos, a ANP não teve conhecimento de qualquer problema relativo a tal compartilhamento.

526. Por sua vez, entre 2002 e 2019, ou seja, durante 17 anos, Ultragaz e Copagaz compartilharam o uso dos vasilhames de uma empresa que deixou o mercado, a Onogás. Da mesma forma, tal compartilhamento parece ter funcionado a contento.

527. Dessa forma, apesar da importância atribuída ao modelo de uso de marca para a garantia da segurança, constata-se que o envase e a comercialização de outras marcas já ocorrem ou ocorreram no mercado brasileiro de distribuição de GLP.

528. Considerando os contratos mencionados e a experiência de compartilhamento de vasilhames, bem como a obrigatoriedade do cumprimento das normas técnicas que regulamentam a inspeção de botijões, NBR ABNT 8866/2019, conclui-se que os procedimentos já realizados nos processos de envase de recipientes transportáveis de GLP são suficientemente adequados para assegurar a manutenção dos padrões de segurança e qualidade e independem da marca comercial estampada nos botijões.

11.6. O direito de uso da marca e a propriedade do vasilhame

529. No mercado de GLP, importante distinguir o direito de uso da marca da propriedade do vasilhame. Apesar de a introdução de botijões novos no mercado acontecer a partir da aquisição de um vasilhame por um distribuidor junto a um fabricante, o distribuidor comercializa os recipientes de suas marcas com revendedores e consumidores, notadamente os de 13 kg, que são os mais comuns.

530. Na configuração atual do mercado, um revendedor necessita de uma quantidade de vasilhame para iniciar ou expandir sua atividade. Da mesma forma, o consumidor deve possuir um vasilhame para trocar com o revendedor no ato da compra do GLP envasado. O consumidor pode trocar seu vasilhame de determinada marca por outro de qualquer marca. Como as trocas são sempre feitas na mesma quantidade de vasilhames ("um por um"), nessas interações, distribuidores, revendedores e consumidores permanecem com a mesma quantidade de botijões que adquiriram inicialmente.

531. Sendo assim, apesar de deter o direito de uso da marca, o distribuidor não é o proprietário de todos os vasilhames que estampam a sua marca. Parte significativa do universo de botijões é de propriedade dos revendedores e dos consumidores, já que o proprietário é quem detém o vasilhame, seja ele o distribuidor, o revendedor ou o consumidor. Este entendimento relativo à propriedade do vasilhame de GLP já foi exposto em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Direta de Inconstitucionalidade 2818/RJ e 2359/ES^[100].

532. Quando da destroca entre distribuidores, caso um não disponha de vasilhames da marca da empresa com quem pretende realizar a destroca, ele pode adquirir os recipientes de sua marca que estejam com o outro distribuidor, funcionando como uma recompra. Com isso, configura-se um mercado próprio para a comercialização de vasilhames vazios de qualquer marca. Todavia, a comercialização de vasilhames cheios só pode ser feita pelo detentor da marca ou de seu direito de uso, conforme estabelece a regulação.

533. Ao final de 2023, a população de vasilhames P13 era estimada em cerca de 126 milhões de recipientes. Supondo que para cada vasilhame do distribuidor haja outro do revendedor e um outro do consumidor, dois terços dos vasilhames não pertenceriam aos distribuidores. Nesse contexto, revendedores e consumidores teriam arcado com aquisição de 83,2 milhões de vasilhames, cuja exclusividade de comercialização é dos distribuidores detentores das marcas comerciais.

534. Considerando-se que o valor da aquisição de um vasilhame novo seja de R\$ 200,00, a formação dessa população, que não pertence ao distribuidor, envolveu valores próximos a R\$ 17 bilhões.

535. Com as regras atuais, um novo entrante no mercado de distribuição de GLP não pode usufruir dessa enorme população de vasilhames constituída ao longo do tempo, com a contribuição de revendedores e consumidores.

536. Importante ressaltar que, apesar do número de vasilhames da população atual de botijões atender regularmente os consumidores existentes, a regulação vigente exige que um novo entrante comprove a aquisição de uma quantidade mínima de botijões proporcional ao mercado que almeja alcançar. Sendo assim, essa quantidade representaria um aumento desnecessário de custos para o setor.

11.7. Enchimento de Outras Marcas

537. O atual desenho regulatório assegura a exclusividade de enchimento ao detentor da marca comercial estampada nos botijões, salvo exceções já mencionadas. A manutenção deste modelo de exclusividade vem sendo, ao longo dos anos, associada à promoção da segurança e da garantia de direitos básicos do consumidor.

538. Na década de 1990, fruto do trabalho do Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, foi estabelecido o Programa de Requalificação de Recipientes Transportáveis de GLP, com intuito principal e urgente de reduzir o número de acidentes causados por má conservação dos botijões comercializados. No contexto do Programa, houve um entendimento de que só seria alcançado êxito se as distribuidoras não pudessem envasilar e comercializar GLP em recipientes de terceiros ("outras marcas") (ANP, 2015).

539. Durante o processo de revisão regulatória que resultou na edição da Resolução ANP nº 49/2016 (hoje Resolução ANP nº 957/2023), os debates que envolveram a permanência da exclusividade de enchimento de vasilhames da própria marca se debruçaram sobre as preocupações com os cuidados necessários com a população de vasilhames (requalificação, inspeção, inutilização), e direitos do consumidor (identificação do responsável civil perante o consumidor).

540. Assim, a sistematica de marcas gravadas no corpo do botijão busca, dentre outros aspectos, atribuir responsabilização ao distribuidor detentor da marca, o qual tem obrigações quanto à manutenção e requalificação dos recipientes transportáveis de GLP de sua marca, bem como perante o consumidor.

541. Contudo, como pôde ser constatado na seção anterior, o enchimento e a comercialização de outras marcas são práticas já estabelecidas no segmento de distribuição. Nesse sentido, apesar de, hoje, a marca ser considerada pelo mercado como um elemento fundamental para a garantia da segurança, qualquer agente autorizado pode contratar o envase de botijões de sua marca com um terceiro. Nesses casos, pela regulação em vigor, não só ao detentor da marca cabe a responsabilidade pela manutenção e requalificação dos vasilhames e a responsabilidade em caso de sinistros. A resolução vigente atribui esta responsabilidade também ao distribuidor que envasou o vasilhame para o terceiro.

542. Como destacado na seção anterior, em 2023 a parcela de vasilhames enchidos por terceiros foi de 12,4%, enquanto nos primeiros meses de 2024 alcançou mais de 19%. A dificuldade dessa prática é garantir a identificação do agente que envasou pela última vez aquele vasilhame, posto que, atualmente esta informação é colocada em rótulo (artigo 30, III, "a", da Resolução ANP nº 957/2023). Dada à fragilidade deste mecanismo (rótulo facilmente removível), a informação quanto ao envase pode ser perdida, sendo muitas vezes, desconhecida.

543. Sendo assim, na dinâmica e prática atual do mercado, vigora uma associação direta entre a marca estampada no botijão e a responsabilidade do proprietário da marca pela manutenção da segurança e dos mecanismos de requalificação dos botijões da sua marca, bem como a responsabilidade civil em caso de acidentes. Porém, a Resolução ANP nº 957/2023 também atribui responsabilidade ao agente que envasa o GLP.

544. Ao se conjecturar um cenário em que possa existir um parque comum de botijões e no qual seja permitido o enchimento de outras marcas, é necessário definir quem assumiria a manutenção dessa população de vasilhames e os meios de atribuição de responsabilidade pelo produto. Como alternativa, ao invés da responsabilidade (em caso de sinistro ou pela requalificação) atribuída pela marca estampada, poderia ser concebido um mecanismo de identificação dos recipientes, com base em seu número de série, por meio de dispositivos como tags magnéticos e sistemas de dados capazes de realizar o rastreamento do vasilhame, que permitiriam tornar conhecidas informações relevantes sobre o produto, inclusive, de qual agente realizou o seu último enchimento.

545. Em sua contribuição para a TPC nº 7/2018, a ABRAGÁS propõe um sistema amplo de compartilhamento da infraestrutura e do parque de botijões existentes:

[...]

Criar meios para que os recipientes transportáveis de GLP sejam usados de forma responsável por todas as distribuidoras. Os modelos existentes em outros setores a exemplo de empresas de energia elétrica e de telefonia, onde todas partilham da mesma estrutura física, dividindo custos operacionais ou até locando seus ativos ao seu concorrente.

Implantar um modelo de requalificação com divisão de custos na mesma proporção da participação histórica de mercado de cada distribuidora.

Implantar tags magnéticos nos recipientes, permitirá as seguintes informações: identificação do proprietário do recipiente, fabricante, numeração física do recipiente, numeração do tag magnético, tara e data de validade do processo de requalificação.

[...]

546. Na medida em que propõe o compartilhamento de botijões e de estrutura física, o modelo indicado pela ABAGÁS visa diminuir custos com investimento em infraestrutura de armazenamento e enchimento nas bases de distribuição, bem como reduzir o investimento na aquisição de botijões novos por entrantes nesse mercado.

547. Por meio de contribuição m TPC nº 07/2018, o Sindigás apresentou a seguinte manifestação:

[...]

Ressalte-se que vultosos investimentos são imprescindíveis ao perfeito funcionamento do atual sistema. O investimento em botijões é o mais dispendioso e relevante das distribuidoras de GLP. Em contraponto, cada distribuidora de gás é a única responsável pela requalificação dos botijões que levam a sua marca, o que é realizado periodicamente. Ao se admitir que uma empresa utilize botijões de outras marcas, resta impossível à ANP fiscalizar se todos esses procedimentos foram observados, o que compromete gravemente a segurança do consumidor.

Por fim, a distribuidora que utiliza botijões de outras empresas não teria incentivos para realizar a devida manutenção, uma vez que a nova estrutura regulatória traria vantagem em vender o vasilhame da forma mais rápida possível, visto que aquele botijão, por não ter vínculo algum com a empresa, não retornará à fornecedora e não representará potencial de dano à empresa - mas somente ao consumidor e à empresa que tem sua marca forjada em alto-relevo.

Em síntese, a manutenção da regulação atual com a proibição de comercialização em vasilhames alheios representa, por um lado, a garantia de comprometimento das distribuidoras com a qualidade e segurança do produto fornecido e, de outro lado, a efetiva proteção ao consumidor que é capaz de identificar e responsabilizar por conta própria ou por meio da proteção desta E. ANP, Ministério Público e outros órgãos da Administração Pública os efetivos fornecedores em caso de falha ou acidente.

(Processo SEI nº 48610.204586/2018-65, p. 607 e 608)

[...]

548. Citando a professora Cláudia Lima Marques, em relação aos direitos do consumidor, o Sindigás também trouxe o entendimento de que:

"[...] Na perspectiva do consumidor, justifica-se plenamente a limitação a que a possibilidade de enchimento dos botijões de GLP se dá apenas pelos distribuidores em relação aos botijões que ostentem sua marca gravada em relevo, e por cuja qualidade eles próprios respondem. Ou ainda, como prevê a norma regulamentar em vigor (Res. nº 49/2016, da ANP), admitindo que o enchimento se dê por distribuidor com o qual o titular da marca - que responde diretamente pela qualidade do recipiente - tenha convencionado a autorização para seu uso. Solução diferente desta, que permita a dissociação entre os responsáveis pela qualidade dos botijões e quem providencie o envase de GLP, permitindo que qualquer distribuidor possa fazê-lo, compromete a identificação daqueles de quem se deva exigir o atendimento do dever de qualidade. Porém, mais ainda, na hipótese de acidente de consumo em razão de defeito do produto, fica irremediavelmente comprometida a própria identificação do causador do dano para efeito de sua responsabilização, uma vez que não se terá mais a convergência entre aquele que responde pela qualidade do botijão em si (o distribuidor cuja marca está gravada em relevo), e o que responde pela qualidade do enchimento, transporte e instalação na residência do consumidor. O que se traduz em expressivo obstáculo ao resarcimento dos danos às vítimas de eventual acidente de consumo." (vide parágrafo 73 do parecer Anexo V) (Processo SEI nº 48610.204586/2018-65, p. 1069)

549. Sobre este assunto, o artigo 3º da Lei 8.078/99 (CDC), define o fornecedor como "toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços". Sendo assim, no âmbito do Direito do Consumerista, o distribuidor que envasa um recipiente transportável de GLP ocupa a posição do fornecedor na cadeia de consumo do GLP envasado.

550. O artigo 12 do CDC estabelece que o fornecedor responde objetivamente, por defeitos decorrentes do produto bem como por informações insuficientes ou inadequadas quanto à sua utilização e riscos, sendo o defeito considerado quando o produto não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, considerada certas circunstâncias.

551. Com isso, é fato que, no caso de acidentes de consumo, a imputação da responsabilidade civil e a garantia dos direitos do consumidor poderá ocorrer de outras maneiras, que não sejam por meio da marca, desde que seja possível identificar o seu fornecedor. Certo é que, sendo possíveis o rastreamento do produto fornecido e a identificação do agente econômico que procedeu o enchimento do vasilhame, por mecanismos de rastreabilidade eficiente, o consumidor estaria munido das informações necessárias.

552. Assim, considerando-se que se resolva a questão da responsabilização civil em caso de acidente de consumo com a devida rastreabilidade do vasilhame, sendo minimamente possível identificar quem foi o responsável pelo fornecimento, será possível responsabilizar adequadamente os agentes responsáveis por colocar aquele produto no mercado para consumo, competindo a estes a garantia de requisitos técnicos e de qualidade para seu uso.

553. Outra opção seria a nota fiscal de venda ao consumidor conter o número de série do vasilhame comercializado, permitindo identificar o agente responsável pela comercialização.

554. Sobre a requalificação, foi também apontado pelo Sindigás, ao mencionar o estudo "Análise dos Impactos da Comercialização de GLP em Recipientes de GLP de Outras Marcas" (Processo SEI nº 48610.204586/2018-65, p. 840 a 859), que há "correlação negativa entre investimento em requalificação e acidentes com GLP. Ou seja, quando o volume de botijões requalificados sobe, o número de ocorrências cai com intensidade". O Sindicato afirmou que com a permissão do enchimento de outras marcas, do ponto de vista econômico, inexistiria estímulo para investimento em requalificação.

555. No que tange a essa afirmação que estabelece relação entre a restrição de enchimento de botijões de outras marcas e a sustentação do sistema de requalificação de botijões, vislumbra-se que existem outros mecanismos que podem ser efetivos em assegurar os investimentos necessários em requalificação para que se alcance a finalidade de manter um parque de vasilhames em condições adequadas de qualidade e segurança. Um exemplo é o estabelecimento, pela regulação, de metas de requalificação atreladas aos volumes comercializados pelos distribuidores, que ficariam sob gestão da Agência, sendo adotadas as medidas cabíveis quando do não cumprimento das metas pelos agentes regulados.

556. Nesse aspecto, entende-se ser possível determinar com clareza o volume de requalificação necessário para a manutenção da qualidade dos botijões em circulação, de maneira que a vedação ao enchimento de outras marcas, que exige um longo ciclo de logística reversa e destroca, poderia ser substituído pela obrigatoriedade de requalificação de determinada quantidade de botijões, proporcionalmente ao volume comercializado.

557. Além da questão da preocupação com a manutenção da qualidade dos botijões, que pode ser promovida por mecanismos a exemplo do acima mencionado, há também a responsabilização junto ao consumidor. Conforme também já foi esclarecido, cabe ao fornecedor do GLP envasado responder junto ao consumidor em caso de acidente ou defeito, podendo ser identificado por meio da rastreabilidade do botijão.

558. Há algumas afirmativas em defesa da marca estampada no corpo do botijão como única garantia de segurança no sentido de que dispositivos de rastreamento estariam sujeitos a ser removidos e que não são indestrutíveis, além de não suportarem altas temperaturas e que, assim, os consumidores seriam prejudicados ao não se identificar a origem do produto.

559. Quanto a isto, cabe observar que são concretos os benefícios oferecidos por uma tecnologia capaz de ampliar o nível de informação e dar mais transparência às operações no mercado de abastecimento de GLP, além de ser potencialmente efetiva na identificação de etapas e localização do produto. Além disso, o número de acidentes em que ocorre a perda total do vasilhame é bastante pequena em comparação com toda movimentação e consumo do GLP envasado no mercado brasileiro. Ainda, deve-se supor que a informação da origem do produto envasado seja suprida por meio dos sistemas de informações, em que os dados do vasilhame ficarão armazenados. Com isso, em um cotejamento de impactos, entende-se que os pontos positivos de um mecanismo de rastreamento superam os negativos.

560. De todos o exposto, entende-se que, com o amadurecimento do mercado e o desenvolvimento tecnológico, novos dispositivos surgem como alternativas para registro de informações e verificação dos cuidados com segurança no mercado de GLP. Dessa forma, seria possível alterar a exigência de população mínima de vasilhames e simplificar a logística reversa, o que favoreceria o dinamismo e possibilitaria ganhos de eficiência neste mercado.

11.8. Rateio de produtos em polos com limitação de oferta

561. Os polos sobre demandados ou deficitários são os locais de entrega de GLP nos quais o conjunto de pedidos dos distribuidores supera o volume disponível para entrega pelo fornecedor, em um dado mês. Dessa forma, é necessário adotar algum critério para ratear o volume disponível para entrega frente aos pedidos dos distribuidores.

562. Até 2014, era uma prática da ANP realizar esse rateio, com base no histórico de aquisições. Posteriormente, o rateio passou a ser conduzido pelos produtores, com base em critérios semelhantes.

563. Segundo informações obtidas em reunião com o principal fornecedor do mercado [\[101\]](#), em 2023, o total dos pedidos dos distribuidores foi de 7,54 milhões

de toneladas, enquanto o volume aprovado pelo produtor foi de 6,62 milhões de toneladas e a retirada foi de 6,43 milhões de toneladas.

564. Sendo assim, parece que os distribuidores supridos pela Petrobras sofrem uma considerável restrição na oferta, mas também não são capazes de retirar o total dos pedidos, uma vez que a retirada total é inferior ao volume aprovado por este fornecedor.

565. Entende-se que, em polos sobre demandados, os critérios baseados em histórico de aquisições desestimulam a participação de novos distribuidores, bem como não favorecem a realização de investimentos por agentes com pequena participação no mercado, uma vez que estes terão dificuldade de acesso ao produto.

566. Além de não estimular novos investimentos, a sistemática de rateio por histórico de retiradas afeta de forma distinta o custo logístico dos distribuidores.

567. Há diversos locais de entrega de GLP. A Petrobras, maior ofertante no mercado brasileiro, controla diversas unidades produtoras (refinarias e UPGNs) e também realiza entregas de GLP em portos das Regiões Norte e Nordeste, bem como em terminais ligados a dutos, como nos casos de Jequié e Itabuna, na Bahia, e Itajaí, em Santa Catarina.

568. Quando esse supridor tem dificuldades em atender a demanda dos distribuidores em determinado ponto de entrega, oferece o produto em outros pontos de entrega, conhecidos como polos alternativos. Como exemplo, um distribuidor poderia apresentar um pedido para Araucária/PR e ser orientado pelo produtor a retirar parte do volume desejado em Macaé/RJ.

569. Essa realocação de volumes afeta de maneira desigual os distribuidores, que têm estruturas logísticas distintas. Um distribuidor com participação significativa de mercado e que atue em vários polos poderia se adaptar mais facilmente às alterações estabelecidas pelo produtor. Além de ser beneficiado pelo critério de rateio em função do significativo histórico de aquisições, sua atuação abrangente, com filiais espalhadas em diversos estados do país, favorece a adaptação às realocações propostas pelo produtor.

570. Desse modo, um distribuidor com atuação geográfica mais abrangente, pode adequar a **zona de influência** de cada uma de suas filiais, adaptando-a ao polo de entrega de entrega proposto.

571. Por outro lado, para distribuidores com atuação localizada e regional, esse processo é mais complicado e, em alguns casos, chega a envolver a necessidade de abertura de nova filial em outro estado, sem qualquer garantia da perenidade do fluxo.

572. A CGU abordou a questão do rateio no Relatório de Avaliação CGU e-Aud nº 836466 (CGU, 2022), tendo afirmado que as regras de rateio em polos deficitários desestimulam novos empreendimentos de distribuição nesses locais. O órgão destacou:

[...]

Dessa forma a transferência de responsabilidade da ANP para o produtor não tem se apresentado como conduta que seja considerada benéfica ao mercado, uma vez que o produtor adotou metodologia que gera os mesmos efeitos que a fórmula aplicada até 2014, que promove a completa imobilidade entre empresas face à simplificação do cálculo adotado. Assim, um novo empreendimento em polo deficitário, por mais robusto e inovador que seja, não encontrará incentivos econômicos necessários na fração regulatória destinada aos rateios em polos deficitários. (CGU, 2022, p. 76)

[...]

573. No Relatório de Auditoria mencionado, a CGU recomendou à ANP proceder a revisão dos critérios de rateio. Cabe notar que qualquer intervenção nos critérios de rateio de GLP tem efeitos distintos para os agentes regulados e sempre é objeto de intenso debate.

574. Por exemplo, se for adotado o critério do investimento em instalações para ter acesso ao produto, os distribuidores poderão investir em instalações em um local com reduzida oferta de GLP, o que resultaria em maior capacidade ociosa.

575. Por outro lado, a manutenção de critérios que privilegiam o histórico de retiradas desestimula investimentos e novos entrantes.

576. Ressalta-se que, sob a ótica do fornecedor, é importante que o distribuidor tenha condições para realizar a retirada do volume do pedido aceito.

577. Dessa forma, avalia-se que, considerando o problema regulatório identificado, "Modelo regulatório atual impõe barreiras à entrada e prejudica o dinamismo e a competição no mercado de distribuição de GLP", o critério de rateio deve favorecer novos entrantes, o dinamismo e a competição.

11.9. A vinculação entre revendedores e distribuidores

578. A CGU analisou a vinculação entre revendedores e distribuidores de GLP e identificou que entre 2015 e 2020, "mesmo diante do aumento de 8,5% no total de revendedores, houve queda de 7,3% no número absoluto de independentes" (CGU, 2022, p. 85), com crescimento das revendas vinculadas de 15,3% no período.

579. O órgão considerou esse fato preocupante porque "na modalidade independente, o revendedor tem maior liberdade de atuação", já que podem, "nos mercados com disponibilidade de produto, pesquisar e barganhar por melhores preços na aquisição"; enquanto "os revendedores vinculados ficam submetidos à política de preços da distribuidora" (CGU, 2022, p. 84).

580. A CGU ainda destacou a dificuldade que os revendedores independentes têm de operar em polos de suprimento primário deficitários, nos quais os distribuidores privilegiam o suprimento das revendas vinculadas a eles, prejudicando a operação das revendas independentes (CGU, 2022).

581. Outrossim, em reunião com ABRAGÁS, associação representante dos revendedores de GLP [102], a SDL/ANP foi informada que os distribuidores de GLP envasado com maior participação de mercado privilegiam as revendas vinculadas. Dessa forma, os revendedores independentes seriam supridos por revendedores "atacadistas" vinculados. Na mesma reunião, o representante dos revendedores solicitou que a ANP deixe de regular a questão da vinculação da revenda, o que faria com que essa questão fosse tratada no âmbito comercial. Por outro lado, manifestou sua estranheza com o fato de um revendedor independente não poder vender para um revendedor vinculado vasilhames da marca que este representa. Dessa forma, somente o vinculado pode vender para o independente, e o contrário é vedado.

11.10. Vedações aos outros usos do GLP e projetos experimentais

582. A primeira vedação ao uso de GLP foi estabelecida pela Resolução nº 04, do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), de 17 de setembro de 1974, quando foi vedado o uso em veículos automotivos, exceto empiladeiras. A proibição do uso de GLP em motores, caldeiras, saunas e aquecimento de piscinas estabeleceu-se com a edição da Resolução nº 11, do Conselho Nacional de Petróleo, de 12 de setembro de 1978.

583. Em seu art. 1º, a norma, além de discriminar tipos de uso de GLP - "domiciliar, institucional, comercial, industrial, automotivo (exclusivo para empiladeiras) e outros que forem autorizados pelo CNP" – também continha, em seu parágrafo único, a seguinte proibição:

[...]

"Fica proibido o uso de GLP em motores, saunas e aquecimento de água para piscinas"

[...]

584. No preâmbulo do texto, estão dispostas as razões para a edição da norma e, por conseguinte, para a vedações, a exemplo do subsídio ao produto - "exclusivamente em virtude de sua relevante missão social, na cocção de alimentos com atendimento de 16 milhões de lares brasileiros".

585. Tal norma remetia-se, ainda, à "Política de Racionalização do Uso de Derivados do Petróleo", que foi apresentada como Programa Nacional de Racionalização de Combustíveis, em reunião ministerial de 13 de janeiro de 1977[103].

586. A motivação à restrição, a seguir reproduzida, era exposta na continuação do preâmbulo da Portaria:

[...]

"O CNP tem procurado restringir o uso do GLP na indústria áquelas situações em que o mencionado gás se constitua insumo essencial no processo da fabricação, ou combustível para o qual não haja possibilidade técnica de substituição por outro agente energético que não tenha origem no petróleo; (grifo nosso)

[...]

587. A Resolução foi promulgada meses antes que o País fosse atingido pelo segundo Choque do Petróleo, em 1979, e 5 anos após a primeira crise de oferta, período que o preço em dólares do produto passou de US\$ 3,29 a US\$ 30,03.[104]

588. O aumento dos preços do petróleo, tudo mais constante, implicaria um aumento da necessidade de financiamento das exportações, ainda que as demais

compras externas se mantivessem em patamares constantes.

589. No cenário macroeconômico após a crise em 1973, a necessidade de manutenção de patamares da demanda pelo produto implicava um quadro de restrição externa. O País, até 1978, mantinha taxas de crescimento elevadas, o que pressionava a balança comercial pela necessidade de aumento de importações que permitissem a contínua expansão da economia. No período de 1964 a 1980, as importações brasileiras cresceram 1.913%, o que implica uma taxa média anual de 125% ao ano.[\[105\]](#).

590. As importações também refletiam o aumento do consumo de petróleo no País. Entre 1973 e 1979, período entre os dois choques do petróleo, a fatia das importações correspondente ao produto passou de 80,9% a 85,7%[\[106\]](#). O produto correspondia, em valor, à maior parte das importações brasileiras. Estas dependiam diretamente da capacidade de pagamento em dólares do País.

591. O contexto internacional de aumento acelerado dos preços, associado à limitada estrutura de produção nacional existente, motivou a proposição de uma política de restrições a usos não definidos como prioritários e à priorização de certas utilizações nas políticas públicas, a exemplo do preâmbulo da Portaria CNP nº 11, de 1978.

592. Embora a produção de Petróleo no País aumentasse, saindo de cerca de 5 milhões de m³ em 1964 para 10,5 milhões de m³ em 1980, as importações aumentaram a taxa muito maior, saindo, no mesmo período, de cerca de 12,5 milhões de m³ para 50,5 milhões de metros cúbicos. Em termos simples, enquanto a produção nacional dobrou em 16 anos, a importação de petróleo quadruplicou em igual período.[\[107\]](#)

593. Como resultado, houve um claro direcionamento das políticas públicas no sentido de redução das necessidades de importação de petróleo, sobretudo com a alta internacional dos preços após o choque inicial em 1973 e a contínua elevação de preços até o início dos anos 80.

594. A vedação a usos do GLP, proposta em 1978, surgiu nesse contexto econômico adverso. Sua motivação inicial consta do preâmbulo da RCNP nº 11/78 e acompanha as diretrizes gerais das políticas públicas do abastecimento nacional, como se constata da leitura do folheto produzido pela Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República, em 1978, "Economizar combustíveis: Por que? Quanto? Como?".[\[108\]](#)

[...]

"O consumo de petróleo no Brasil e as condições de segurança no abastecimento interno exigiram a importação em 1973 de 257 milhões de barris (...) Se fossem mantidos os mesmos padrões de consumo de 1970 a 1973, a perspectiva seria (...) durante o ano 1976 poderíamos ter despendido 44% da receita de exportações com a importação do petróleo (...) o Brasil impedido de importar máquinas, fertilizantes, cobre, alumínio..."

[...]

595. Embora o documento se destinasse ao público leigo, apresentava o desenho geral da política de restrição do consumo de petróleo e derivados por via de intervenção pública: o aumento dos preços da gasolina e aumento, "no menor nível possível", dos preços do óleo diesel e do gás de cozinha.

596. Em 1989, em contexto macroeconômico bastante diverso, a Resolução CNP nº 11/1978 foi revogada pela Resolução CNP nº 4. Esta, no entanto, manteve a vedação e, em seu preâmbulo, motivava: "dado o alcance social do uso do GLP no Brasil, faz-se imperioso adaptar as medidas vigentes à realidade nacional...". À semelhança com a norma de 1978, a Resolução de 1989 também trouxe um parágrafo único, desta vez no art. 2º, que proibia o uso de GLP em "motores, saunas e aquecimento de piscinas".

597. A Portaria MINFRA nº 884/1990 foi o próximo normativo a manter a vedação em seu art. 12, §3º. Esta portaria foi substituída pela Portaria MME nº 69/2006, que apenas dispunha sobre a edição da RANP nº 15/2005, primeira norma da ANP a disciplinar o tema.

598. A Resolução ANP nº 15/2005, que tratou da vedação no art. 33, I, II, III e IV, em termos idênticos à Portaria do MINFRA, foi revogada pela Resolução ANP nº 49/2016, que, por sua vez, foi substituída pela Resolução ANP nº 957/2023 em decorrência da consolidação normativa na SDL. Esta norma versa sobre as vedações ao uso em seu artigo 25.

599. A Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, que define crimes contra a ordem econômica, estabelece em seu artigo 1º, inciso II que:

[...]

"Art. 1º Constitui crime contra a ordem econômica:

II - usar gás liquefeito de petróleo em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, ou para fins automotivos, em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei. "

[...]

600. Ocorre que as sucessivas manutenções da vedação aos usos de GLP não refletiram o desenvolvimento da produção nacional de petróleo, nem o desenvolvimento da capacidade de produzir GLP que foi construída no País entre a primeira vigência da proibição e a atual, nem o aumento da oferta internacional do derivado. Mas refletiram a necessidade de controle das contas internacionais tendo em vista o cenário macroeconômico no País a partir do fim da década de 70.

601. A respeito da capacidade de produção, em 2019, de acordo com o Painel Dinâmico da ANP, foram produzidas internamente cerca de 7.950.000 toneladas de GLP[\[109\]](#). O consumo aparente do produto também cresceu. Em 1978, foi de 4.196.000 m³, em 2015, atingiu 13.515.880 m³. As importações, sobretudo entre os anos de 2000 e 2019 aumentaram. Em 2019, corresponderam a 3.555.341 m³, de acordo com os dados disponíveis. Ou seja, as importações de GLP correspondem a 26,3% do consumo aparente do produto nesse mesmo ano.

602. As importações de petróleo, por outro lado, como total do consumo interno, caíram, o que indica que a maior parte do crescimento do consumo do petróleo foi atendido por produção interna, como se demonstra abaixo. Ou seja, as condições adversas observadas em 1978 e em parte da década de 80 foram minoradas pelo aumento da oferta total de produto, o que conduziu a preços mais acessíveis mesmo a países com restrições nas contas externas, a exemplo do Brasil até meados da década de 90.

603. A partir do início dos anos 90, a produção nacional ultrapassa a importação (para o petróleo). Em particular, no contexto que interessava este estudo, até 1978 a importação de petróleo cresce rapidamente, como já demonstrado, e a produção é quase constante até o início dos anos 80. As medidas que visavam a restrição do consumo de derivados de petróleo, como o GLP, parecem ter reduzido as necessidades de importação a partir de 1978. Quadro que se tornou menos adverso com a produção avançando a partir de 1980.

604. Feito esse breve resumo das motivações que determinaram o atual desenho regulatório do GLP, ressalta-se, como já foi dito anteriormente, que a SDL já teve a oportunidade de analisar pleitos de projetos pilotos apresentados por sociedades empresárias visando a utilização do GLP em modalidades vedadas pelo regramento vigente, os quais serão apresentados a seguir.

605. A título de exemplo de projeto piloto, destaca-se o processo nº 48610.201047/2020-99, instaurado em decorrência de pedido de Copagaz Distribuidora de Gás S.A., para aplicação do GLP objetivando a geração de energia secundária para funcionamento de geradores e outros motores em um Hospital de Campanha, anexo ao Hospital Universitário da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

606. Como resultado do projeto piloto, a Copagaz apresentou relatório técnico com as seguintes conclusões:

[...]

6. Conclusão

De forma conclusiva, destaca-se que além da finalidade principal que foi dotar o Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian de melhores condições para enfrentamento da pandemia da Covid-19, o projeto também oportunizou a análise do GLP sob um enfoque de uso inovador no Brasil, que é a geração de energia elétrica.

Destaca-se que o GLP, Gás Natural e Diesel podem substituir energia elétrica no horário de ponta, como alternativas econômicas, existindo, entretanto, vedação por conta de lei da ANP para aplicação do GLP no acionamento de motores a combustão.

Uma eventual liberação da aplicação do GLP para esses usos finais, adiciona ao portfólio de energéticos disponíveis, mais uma alternativa que pode resultar em maior economia, melhores condições ambientais e de segurança, sendo mais uma opção ao consumidor para escolha.

Por todas as condições de desempenho observadas, assegura-se que há uma série de novas oportunidades de exploração técnico-científica sobre o uso do GLP como alternativa energética no Brasil.

Sua flexibilidade somada a uma infraestrutura e expertise na distribuição já consolidadas no território nacional, devido ao histórico uso massivo na cocção, o posicionam como uma relevante opção dentro os energéticos disponíveis.

Setores como a Indústria e o Agronegócio podem ser beneficiados com a introdução de mais possibilidades na escolha de seus insumos operacionais, contribuindo para a melhoria de seus desempenhos e competitividade.

[...]

607. Outro exemplo é o pedido apresentado pela Supergasbras Energia Ltda. (processo n.º 48610.202815/2022-93), visando a obtenção de autorização de projeto piloto para execução de testes na operação de geradores com o uso de GLP.

608. No dia 01 de março de 2024, por meio da Carta inserta no SEI 3813969, a Supergasbras Energia Ltda protocolizou os resultados do projeto piloto autorizado pela Portaria ANP n.º 175, de 14 de abril de 2023, nos seguintes termos:

[...]

Em complemento à nossa reunião ocorrida no dia 28 do corrente quando tivemos a oportunidade de apresentar os resultados do projeto piloto autorizado pela Portaria 175 de 14/04/23, vimos pela presente, prestar os esclarecimentos abaixo.

Os testes foram realizados em nossa Unidade de Mauá-SP ao longo do mês de junho de 23 e contaram com uma equipe multidisciplinar como pode se constatar do relatório anexo.

O consumo de GLP foi de 289 quilos de GLP ao longo dos testes.

Os resultados realizados demonstram a eficiência (econômica e técnica) de um gerador movido a GLP frente a um similar movido a diesel.

Indiscutivelmente um gerador movido a GLP tem baixas emissões de ruído e, ambientalmente é menos poluente do que um movido a diesel.

O equipamento funcionou adequadamente com o GLP sendo que, como esclarecido, é muito comum que esse tipo de equipamento seja fabricado para uso de propano.

Aproveitamos a oportunidade para anexar o relatório técnico ao qual requeremos seja tratado com confidencialidade e a apresentação sumária que fizemos no dia 28 de fevereiro.

Destacamos que os testes ratificam que, tecnicamente, não existem impedimentos para que essa Agência revogue as restrições atualmente existentes, aproveitando, também, para anexar informações do Sindigas já compartilhadas com essa Superintendência, onde resta claro que o eventual crescimento da demanda, quando liberada as restrições, será de 3,79 %, ou seja, sem qualquer impacto maior em suprimento considerando-se ainda que isto demandará anos para ocorrer.

[...]

609. Ao analisar a documentação apresentada pela Supergasbras Energia Ltda (SEI nº 3813970, 3813971 e 3813972), a SDL constatou que o escopo do projeto piloto foi alcançado, tendo o agente regulado cumprido o que restou pactuado com esta Agência Reguladora no Termo de Compromisso firmado (SEI 2316562), notadamente no que tange aos prazo de duração do projeto (12 meses), quantidade de GLP utilizado nos testes (menos de 11.000 kg de GLP) e o atendimento das normas de segurança de manuseio do GLP utilizado nos experimentos.

610. Também foram analisados pela SDL pedidos de projetos pilotos apresentados pela Companhia Ultragaz S.A. (48610.201436/2020-14), objetivando a realização de testes laboratoriais com GLP em bombas de irrigação agrícola, em geradores de energia elétrica e em caldeiras geradoras de vapor; e pela Copagaz Distribuidora de Gás S.A. (processo n.º 48610.202789/2023-84), com o fito de obter autorização excepcional para realização de testes na aplicação do GLP como recurso energético na produção de peixes.

611. Ambos os projetos se encontram em curso, contando com relatórios preliminares apontando o êxito na realização dos experimentos, nos seguintes termos:

- Processo n.º 48610.201436/2020-14:

A COMPANHIA ULTRAGAZ S.A informou o seguinte acerca dos resultados da fase I do projeto piloto (SEI 3669633):

[...]

“No que tange ao pedido de esclarecimento acerca da quantidade de GLP utilizado na fase I do projeto piloto - ensaios controlados nas dependências do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT, localizados na Universidade de São Paulo - USP.

A Ultragaz informa que os testes foram realizados durante o ano de 2022, sendo todo o GLP disponibilizado através de quatro (04) processos de abastecimento da central de GLP instalada. Foram utilizados 2.605 kg - dois mil, seiscentos e cinco quilogramas de GLP, sendo 30,33% do GLP A, o qual apresenta alta concentração do componente propano, e 69,66% do GLP B que apresenta maior equilíbrio na sua composição entre os componentes propanos e butanos, tanto parafínicos e olefinicos.

A natureza da operação escolhida foi a REMESSA PARA DOAÇÃO, com destinação ao IPT - CNPJ 60.633.674/0001-55, localizado na Avenida Professor Almeida Prado, 532 – Butantã – São Paulo / SP. As notas fiscais que representam as operações estão no anexo 1 e são nomeadas a seguir:

- Nº 003.115.968 série 99 – 29/04/2022 – 611 kg de GLP
- Nº 003.131.231 série 99 – 16/05/2022 – 790 kg de GLP
- Nº 003.135.143 série 99 – 19/05/2022 – 420 kg de GLP
- Nº 003.173.291 série 99 – 23/06/2022 – 784 kg de GLP

Em se tratando do questionamento b), vale destacar que os equipamentos (motores) selecionados para os ensaios foram construídos para operar com GLP com a presença de propano acima de 90% (GLP A) e nas condições especificadas na EPA - Environmental Protection Agency. Nesse cenário, tanto o gerador como a motobomba apresentaram resultados dentro das especificações, apresentando resultados para os quesitos elétricos, torque e dentro dos limites de emissões para o CO e NOx + THC.

No momento não existem limites estabelecidos especificamente para este tipo de equipamento e aplicação no Brasil, sendo assim, apenas como base de comparação foram utilizados o decreto municipal nº 60.233, Maio/2021 da cidade de São Paulo - limites de emissões de grupos geradores ciclo Otto e Diesel e a resolução nº 433, Julho/2011 do CONAMA - limites de emissões para motores de máquinas agrícolas e rodoviárias ciclo Diesel.

Quando os equipamentos foram submetidos a um GLP com mais presença de butano, ou seja, diferente do GLP especificado pelo fabricante, os resultados tiveram pequenas alterações. No caso do gerador, as grandezas elétricas não apresentaram diferença significativa (desvio < 0,1%), as emissões de CO permaneceram dentro dos limites, entretanto o NOx + THC ultrapassou aproximadamente 2,9% pela EPA.

Analisando o gerador pela ótica do decreto de São Paulo, notamos que o limite de NOx + THC é mais restritivo do que a EPA, sendo 4,0 g/kWhe contra 13,41 g/kWhe da norma americana, sendo assim os resultados do gerador ficam acima dos requisitos do decreto municipal.

Vale ressaltar que a EPA tem uma diversidade de classificação mais ampla que o decreto em questão, assim para aplicações de gerador de emergência as tolerâncias da EPA são mais elevadas, permitindo que os equipamentos trabalhem com uma mistura mais rica em relação ao combustível, com objetivo de favorecer o desempenho final do equipamento para o uso estabelecido.

Na motobomba, o GLP B utilizado tinha uma presença ainda maior de butano (~ 66% C3). Nesse caso, foi registrado alta incidência de detonação quando o motor foi testado na potência máxima, entretanto os limites de emissões da EPA foram respeitados. Utilizando como referência, o decreto de São Paulo e a resolução do CONAMA para avaliar a motobomba, notamos que apenas as emissões no quesito de CO com o GLP B fica levemente acima dos limites.

Considerando as diferenças do GLP B em relação ao GLP especificado, consideramos que um ajuste no motor para utilizar o GLP com maior presença de butano apresenta ser uma solução simples para mitigar a presença da alta detonação como também respeitar os limites das emissões de gases exigidos.

No caso dos geradores de energia elétrica, baseados no conceito de utilização de mistura rica, a opção da instalação de catalizadores na exaustão dos equipamentos, podem apresentar uma forma de redução das emissões sem alterar as características construtivas dos equipamentos.

Os próximos ensaios permitirão avaliar os ajustes no motor para utilizar GLP com as características mais comuns do Brasil (maior índice de butano), nas condições reais de operação. A análise dos resultados contribuirá também com a modernização e criação de normas e leis para melhor regulamentar o uso dessas aplicações no Brasil.”

[...]

- processo n.º 48610.202789/2023-84:

A Copagaz Distribuidora de Gás S.A. informou o seguinte acerca dos resultados do projeto piloto (SEI 3882203):

[...]

5. Considerações Finais

Especialmente no agronegócio, vislumbra-se relevantes oportunidades para o uso do Gás Liquefeito de Petróleo – GLP no setor de produção de peixes, pois os investimentos na área de produção da piscicultura têm crescido nos últimos anos e há significativo potencial econômico a explorar, seja de grande escala para exportação como também, para o mercado interno, num processo que resulta em complemento da renda familiar de pequenos produtores.

Considerando a produção de peixes em sistemas de BFT, é importante destacar que alternativas como o Gás Liquefeito de Petróleo – GLP como fonte energética para funcionamento de sopradores podem ser bastante inovadoras na forma de se produzir peixes no Brasil. Se por um lado a tecnologia de BFT além de poder maximizar a produção de peixes, melhorar o aproveitamento da água e tornar possível diminuir os custos de alimentação, por outro, a segurança energética para este sistema de produção é crucial, tendo em consideração a importância do suprimento de oxigênio de forma ininterrupta ao sistema de BFT para uma consequente manutenção da qualidade de vida dos peixes. Ou seja, falhas no funcionamento do soprador podem levar a perda do sistema em minutos, dependendo da biomassa de peixes por metro cúbico.

A dinâmica do nível de oxigênio dissolvido associada a concentração de fitoplâncton nos tanques demonstrou que, mesmo no início do experimento (biomassa inicial de 1,6 kg de

peixe/m²), apenas algumas horas noturnas sem acionamento dos aeradores poderia levar a mortalidade de peixes do tanque.

Finalmente, a análise comparativa de utilização do Gá s Liquefeito de Petróleo – GLP frente a energia elétrica demonstrou ser mais onerosa. Entretanto, os dois experimentos avaliados, reforçam a importância de uma fonte energética segura, pois comumente a falta de energia elétrica devida a algum problema na rede elétrica da concessionária pode demorar para ser restabelecido, podendo levar a uma grande mortalidade de peixes. Consequentemente, o uso do GLP como fonte complementar agrupa valor ao setor de piscicultura, pois permite uma maior segurança energética e uma minimização dos riscos associados à maximização da produção de peixes. Neste contexto, verifica-se que os resultados desta pesquisa fornecem informações importantes tanto para os atuais piscicultores, como aos pesquisadores, pois esta tecnologia é recente na piscicultura nacional para peixes nativos, o que acaba sendo um grande “gargalo” na produção destas espécies. Tais informações, ao serem consideradas nos respectivos processos produtivos, agregarão valor a todos os atores envolvidos no âmbito da piscicultura nacional.

[...]

612. Dentro de uma nova perspectiva, em novembro de 2022, a EPE divulgou a Nota Técnica - Estudos Prospectivos sobre Oferta, Demanda, Investimentos e o Abastecimento de GLP no Brasil, na qual confirma a preocupação com a questão do abastecimento, apresenta a opção de liberação estagiada de usos atualmente proibidos de GLP e estima um crescimento na demanda de 0,3% a.a., com a adoção dessa medida:

[...]

A importação de GLP atual no País é inferior ao volume importado no ano 2000, e tem se mantido relativamente estável ao longo da última década, conforme mostrado na Figura 20. Destaca-se, contudo, que ao longo desse período histórico a demanda de GLP apresentou crescimento tímido (média de 0,3% a.a.). Um rápido crescimento da demanda poderia trazer complicações às operações de movimentação na infraestrutura, existente.[...] (EPE, 2022, p. 48)

O GLP não apresentou, aos preços aplicados nos últimos anos, vantagens competitivas que justificassem um incremento significativo na maior parte dos setores analisados, sendo essencialmente competitivo no setor de transportes, em condições específicas de rodagem e de dificuldades de acesso à infraestrutura de GNV...Com isso, a projeção de demanda incremental com a liberação de outros usos pode atingir 1,7 mil m³/d, crescimento equivalente a 0,3% a.a. (EPE, 2022, p. 59)

[...]

.... a possibilidade de se realizar a liberação estagiada de usos atualmente proibidos de GLP é uma opção a ser considerada pelos órgãos competentes, preferencialmente sinalizando o cronograma para apoio as possíveis ações de investimento e políticas públicas, mantendo atenção à segurança do abastecimento nacional. (Grifos nossos) (EPE, 2022, p. 61)

[...]

613. Sendo assim, a EPE considera que a demanda não aumentará substancialmente e até se mostra favorável a uma liberação estagiada de outros usos.

614. Como a infraestrutura para a oferta do produto aos distribuidores é limitada, apesar do estudo da EPE indicar que, com a liberação de outros usos a demanda não aumentaria substancialmente, há a preocupação quanto à garantia do suprimento do GLP para a cocção.

615. A previsão da entrada em operação do polo GASLUB, em Itaboraí – RJ, contribuirá para atenuar as questões inerentes à importação de GLP, cujo volume deve manter tendência de queda. A autorização da ANP para operação do polo GASLUB foi publicada em 09/09/2024 e a previsão de início da operação é para o mês de outubro de 2024, segundo a Petrobrás.

616. Por meio do processo SEI ANP nº 48610.221783/2024-97, a Copagás encaminhou à ANP estudos relativos à vedação a outros usos desenvolvidos pela empresa Tendências Consultoria (“Tendências”). Esta empresa, contratada pela Copagás, elaborou Parecer Econômico Sobre os Impactos Esperados do Fim das Restrições ao Uso do GLP, datado de dezembro de 2022 (SEI nº 4301885), no qual considerou que diversos impactos positivos dos pontos de vista econômico, social e ambiental podem ser alcançados caso as proibições ao uso do GLP sejam suspensas.

617. No mesmo processo foi apresentada a Nota Técnica - Impacto no Preço do GLP na Cocção em um Cenário de Flexibilização do Uso (SEI nº 4275661), elaborada pela Tendências no mês de agosto de 2024. Este estudo concluiu que não é esperado que fatores internos do país, como aumento do consumo, influenciem de forma significativa os preços domésticos.

618. A possibilidade do fim das restrições aos usos de GLP baseia-se no entendimento de que a Lei nº 8.176/1991 remete a questão às normas vigentes que poderiam ser alteradas pela ANP, no exercícios de suas atribuições establecidas na Lei do Petróleo.

619. Nota-se que os fatores que motivaram a norma limitadora dos usos do GLP, tais como a escassez da oferta, a alta dependência do mercado externo, a necessidade de contenção do consumo do GLP e a necessidade de garantir o suprimento à finalidade de cocção modificaram-se no decorrer dos anos e precisam ser reavaliados.

620. Dessa forma, tendo em vista o atual cenário mercadológico do GLP no Brasil, impõe-se que sejam revisitadas as restrições impostas aos usos nas últimas quatro décadas.

12. TEMAS NÃO ABORDADOS NESTE ESTUDO

621. Na elaboração desta AIR, a SDL/ANP observou temas importantes que podem ser objeto de futuros estudos com vistas a possíveis alterações regulatórias.

622. Destaca-se a venda de GLP por aplicativo, que tende a trazer mudanças nas relações comerciais entre os distribuidores e revendedores. Diversos distribuidores de GLP disponibilizam aplicativos para os consumidores finais pesquisarem o revendedor mais próximo, pedirem entrega de gás e até fazer o pagamento online. Os modelos de funcionamento desses aplicativos variam entre si, e nem sempre fica claro qual critério o distribuidor usa para escolha do revendedor que irá fazer a entrega ou como acontece a divisão de margem entre esses dois atores, distribuidor e revendedor.

623. Outra questão importante é o aspecto qualidade do GLP nacional. A Resolução ANP nº 825, de 31 de agosto de 2020, dispõe sobre a especificação e o controle da qualidade dos gases liquefeitos de petróleo - GLP, comercializados pelos agentes econômicos no território nacional. De acordo com essa norma, o GLP classifica-se em:

Art. 3º Para efeitos desta Resolução, o GLP classifica-se em:

- I - propano comercial: mistura de hidrocarbonetos contendo em maior proporção propano e/ou propeno;
- II - butano comercial: mistura de hidrocarbonetos contendo em maior proporção butano e/ou buteno;
- III - propano/butano: mistura de hidrocarbonetos contendo em maior proporção, em percentuais variáveis, propano e/ou propeno e butano e/ou buteno; e
- IV - propano especial: mistura de hidrocarbonetos contendo, no mínimo, 90% de propano em volume e, no máximo, 5% de propeno em volume.

624. Em outros países, como os Estados Unidos, o gás é comercializado com uma especificação mais estrita, como propano. A especificação nacional mais aberta favorece o abastecimento uma vez que permite o enquadramento como GLP de uma maior diversidade de misturas de gases.

625. Entretanto, para o consumidor, essa prática pode levar a aquisição de gases com diferentes níveis de poder calorífico sem qualquer diferenciação de preços ou informação.

626. Por fim, no aspecto relativo à transição energética, o BioGLP já é uma realidade em outros países, havendo diversas rotas de produção. Uma das possíveis estratégias comerciais para a utilização do BioGLP seria seu uso por clientes industriais, dispostos a pagar um valor maior pelo produto, uma vez que podem ser motivados pela redução de emissões.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

627. A condução do presente estudo de Análise de Impacto Regulatório (AIR) teve origem em esforços da ANP para a compreensão e enfrentamento de questões pertinentes ao mercado de distribuição e revenda de GLP, com o objetivo de aumentar a eficiência do mercado e garantir o abastecimento de GLP, conforme previsto na Agenda Regulatória 2022-2023, na ação regulatória 4.17. Esta ação tem como escopo a revisão das Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016, substituídas, respectivamente, pelas Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023 que constituem o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de GLP.

628. Constituiu etapa deste estudo de AIR o procedimento de participação social por meio da submissão do relatório preliminar, Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2 Preliminar (4331359) à Consulta Pública nº 03/2024, pelo período de 75 (setenta e cinco dias), entre 05/11/2024 a 19/01/2025, que possibilitou que o conteúdo do relatório tivesse seu mérito analisado por todos os interessados e fossem recebidas contribuições ao texto, na forma do previsto na Resolução ANP nº

846/2021, dando publicidade, transparéncia e legitimidade à presente ação regulatória.

629. A área técnica da ANP analisou todas as contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública nº 03/2024 e manifestou seu posicionamento final, conforme Relatório Tabela de Acatamentos pós Consulta Pública (5020794). As contribuições acatadas neste relatório foram incorporadas ao presente Relatório de AIR, ora em sua versão final.

630. A AIR é regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, e está definida no artigo 2º, inciso I desta norma como " *procedimento, a partir da definição do problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*". No âmbito da Ação Regulatória 4.17 prevista na Agenda Regulatória 2022-2023 da ANP, este Relatório de AIR consiste no encerramento de procedimento de elaboração de AIR conforme definido no artigo 2º, inciso V, do Decreto nº 10.411/2020.

631. Em cumprimento ao Decreto nº 10.411/2020, constituiram etapas deste estudo, consubstanciadas no presente Relatório e neste processo SEI nº 48610.222380/2023-84: (i) o estudo do problema (contextualização e identificação do problema regulatório, bem como das suas causas e consequências); (ii) identificação dos grupos afetados pelo problema; (iii) identificação da base legal para atuação da ANP quanto ao problema regulatório identificado; (iv) definição dos objetivos a serem alcançados; (v) descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório; (vi) exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas; (vi) consideração e avaliação das manifestações e informações recebidas para a AIR, que ocorreu em dois momentos: ao longo da elaboração do Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2 Preliminar (4331359), bem como no âmbito da Consulta Pública nº 03/2024 a este relatório preliminar, pelo período de 75 dias, consolidando a participação social no âmbito desta ação regulatória; (vii) mapeamento da experiência internacional; (viii) comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório, acompanhada de análise contendo a metodologia escolhida para o caso concreto; e (ix) descrição da estratégia para implementação, fiscalização e monitoramento das alternativas propostas.

632. De acordo com este estudo de AIR, as características gerais do mercado brasileiro de distribuição e revenda de GLP e as constatações de órgãos governamentais que se debruçaram sobre o mercado deste energético, tais como a CGU, o TCU, o CADE, definindo-o como um mercado com características de baixa rivalidade e deficiente em infraestrutura, levaram a inferir que esses aspectos derivam, em parte, de um modelo de regulação restritiva que limita modelos de negócio e estabelece barreiras à entrada.

633. Definiu-se o problema regulatório como "Modelo regulatório atual impõe barreiras à entrada e prejudica o dinamismo e a competição no mercado de distribuição de GLP", sendo apontadas como causas principais a regulação restritiva e a oferta limitada. As consequências diretas identificadas foram barreiras à entrada, prejuízo ao dinamismo do mercado e prejuízos à competição.

634. Com vistas ao enfrentamento do problema regulatório, após a avaliação das alternativas propostas nesta AIR, foram selecionadas as seguintes medidas regulatórias: (i) fim imediato das vedações aos usos de GLP; (ii) enchimento de outras marcas sujeito à implementação do rastreamento de vasilhames pelo distribuidor que se interessar; (iii) enchimento remoto em Central de Distribuição de GLP; (iv) rateio em polos deficitários com a adoção de três critérios (participação de mercado do distribuidor, no polo e nacional, capacidade de armazenagem e histórico de retiradas); (v) contratos de envase para terceiros não discriminatórios, com divulgação de locais onde é praticado; e (vi) regulação da ANP não trata vinculação entre distribuidor e revendedor.

635. Este Relatório de AIR deverá ser submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP e, em sendo aprovado, recomenda-se que seja dado prosseguimento ao procedimento de revisão das Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023 e demais alterações normativas pertinentes, por meio da elaboração das minutas de resolução, que serão submetidas à Consulta e Audiência Públicas.

Elaborado por:

ANTONELLA BRUNA DA SILVA MELO RORIZ

Agente de Planejamento e Gestão

AURÉLIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS

Analista Superior II - Procurador

RAQUEL WAYLAND SOARES

Coordenadora de Regulação de Biocombustíveis

TATIANA PETRICORENA

Coordenadora de Análise de Impacto Regulatório

JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA

Coordenador Geral de Regulação

Revisado por:

BRUNO VALLE DE MOURA

Superintendente Adjunto de Distribuição e Logística

Aprovado por:

DIOGO VALERIO

Superintendente de Distribuição e Logística

Notas de Referência

[1] Reunião de Diretoria 948^a, realizada dia 27 de setembro de 2018.

[2] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/tomada-publica-de-contribuicoes/2018/tomada-publica-de-contribuicoes-no-7-2018>

[3] Painel Dinâmico da ANP. Disponível em: Dados referentes a 2023. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWlzNdg3YzUtMGFIMC00MzdmLTg0WQtZThkOWExNTU2NjBliwidC16ljQ0OTImNGZmLT0YTtNGl0M1i1N2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>. Dados referentes a 2023.

[4] Painel Dinâmico da ANP. Disponível em: Dados referentes a 2023. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWlzNdg3YzUtMGFIMC00MzdmLTg0WQtZThkOWExNTU2NjBliwidC16ljQ0OTImNGZmLT0YTtNGl0M1i1N2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>. Dados referentes a 2023.

[5] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMz4MmM2NzgtMmU1Mi00YmRjLWE2YjQtzjQ3MTQyN2U1MmZlwidC16ljQ0OTImNGZmLT0YTtNGl0M1i1N2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

[6] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWlzNdg3YzUtMGFIMC00MzdmLTg0WQtZThkOWExNTU2NjBliwidC16ljQ0OTImNGZmLT0YTtNGl0M1i1N2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

- [1] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [8] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [9] Segundo o art. 2º, incisos XIII e XIV, da Resolução ANP nº 957/2023, definem-se recipientes estacionários e transportáveis de GLP: "XIII - recipiente estacionário: recipiente fixo com capacidade nominal superior a 250kg de GLP para ser abastecido no local da instalação"; "XIV - recipiente transportável: recipiente com capacidade nominal de até 250kg de GLP, regulamentado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), para ser abastecido em base de engarrafamento ou no local da instalação, através de dispositivos apropriados para este fim."
- [10] Painel dinâmico da ANP. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [11] Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-revenda/distribuidor/distri-rid/regualificacao/2023-regualificacao.pdf>. Acesso em 12/07/2024
- [12] NOTA TÉCNICA Nº 29/2017/DEF/CADE. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-contendo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2017/nota-tecnica-n29-2017-ato-de-concentracao-08700002155201751.pdf>.
- [13] Reunião de Diretoria 948*, realizada dia 27 de setembro de 2018.
- [14] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/tomada-publica-de-contribuicoes/2018/tomada-publica-de-contribuicoes-no-7-2018>
- [15] 48610.204586/2018-65
- [16] Nota Técnica de conclusão da Tomada Pública de Contribuições ANP nº97/2018 - Documento SEI nº (0525627)
- [17] Nota Técnica de conclusão da Tomada Pública de Contribuições ANP nº97/2018 - Documento SEI nº (0525627), Item 4.3.p.35).
- [18] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air/arquivos/0449431-regualificacao-de-recipientes-transportaveis-de-aco-para-gas-liquefeito-de-petroleo-glp.pdf>
- [19] Processo SEI nº 48610.008961/2014-14
- [20] https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2015/arquivos-consultas-e-audiencias-publicas-2015/cap_06-2015/nt-012-sab-2015.pdf
- [21] https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2015/arquivos-consultas-e-audiencias-publicas-2015/cap_06-2015/resolucao-anp-49-2016.pdf
- [22] (TCU, 2022b), (CADE, 2017), (CGU, 2022)
- [23] Processo SEI ANP nº 48610.008961/2014-14
- [24] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air/arquivos/0449431-regualificacao-de-recipientes-transportaveis-de-aco-para-gas-liquefeito-de-petroleo-glp.pdf>
- [25] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [26] Disponível em: https://www.sindigas.org.br/Download/PUBLICACOES_SINDIGAS/2022%202004%2025%20coletanea_LCA.pdf. Acesso em 03 de julho de 2023.
- [27] <https://agencia.petrobras.com.br/w/negocio/petrobras-informa-sobre-cessacao-do-refino-no-cade>. Acesso em 20 de junho de 2019.
- [28] Registro de Reunião Documento SEI nº 3579591
- [29] Registro de Reunião Documento SEI nº 3339207
- [30] Registro reunião com Petrobras 26-06-24 - Documento SEI nº 4235589
- [31] Fonte: Sítio eletrônico da Petrobras. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/documents/1295200/0/x01-07-23%20Tabelas%20de%20Precos%20-%20GLP.pdf/fc4193bf-d27f-4880-5e11-0e4912648fba>. Acesso em 19/01/2024.
- [32] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*UMEROSAMENTENUMEROS%253A3425%2020%2520/DTAUTUACOORDENACAO%2520desc%252C%2525%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/
- [33] Resolução ANP nº 957/2023, artigo 4º, inciso VII: "comprovação da aquisição de recipientes transportáveis ou estacionários de GLP, conforme a modalidade de comercialização de GLP pretendida, identificados com sua marca comercial, em quantidade compatível com a comercialização projetada e o tempo médio de consumo de GLP em recipientes transportáveis.
- [34] Processo SEI nº 48610.008961/2014-14
- [35] Histórico - Sindigas (sindigas.org.br)
- [36] Relatório de Visita ao Uruguai, Experiências Internacionais do Relatório Abastece Brasil, Encontro de Experiências comparadas da ANP – Documento SEI nº 4140585
- [37] Art. 25, inciso VII, da Resolução ANP nº 958/2023.
- [38] Art. 20 da Resolução ANP nº 957/2023.
- [39] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/distribuidor/distri-destroca/2023-programa-nacional-destroca.pdf>
- [40] Reunião com a SERGÁS/SP (Sindicato das Empresas Representantes de GLP da Capital e dos Municípios da Grande São Paulo) - Documento SEI nº (3345993)
- [41] Fonte ANP. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-contendo/dados-estatisticos>. Acesso em 07 de junho de 2024.
- [42] Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-contendo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2017/nota-tecnica-n29-2017-ato-de-concentracao-08700002155201751.pdf>. Acesso em 02 de julho de 2024.
- [43] Nota Técnica nº 02/2024/EPE-DPG-SDBNT-EPE-DPG Formação de Preço do Gás Liquefeito de Petróleo no Mercado Brasileiro - Abril 2024 (SEI nº 3907302)
- [44] 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. (Araújo Jr., 2023, p. 4)
- [45] Disponível em: <https://www.petrobras.com.br/quem-somos/estrategia>. Acesso em 03 de julho de 2024.
- [46] Disponível em: https://www.sindigas.org.br/Download/PUBLICACOES_SINDIGAS/2022%202004%2025%20coletanea_LCA.pdf. Acesso em 03 de julho de 2023.
- [47] Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/documents/d/precos-dos-combustiveis/x01-07-23-tabelas-de-precos-glp-1-pdf>. Acesso em 03 de julho de 2024.
- [48] Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-aprova-com-restricoes-formacao-de-consorcios-para-compartilhamento-de-estruturas-operacionais-de-glp>. Acesso em 03 de julho de 2024.
- [49] 48610.201436/2020-14 (COMPANHIA ULTRAGAZ), 48610.202815/2022-93 (SUPERSGAS ENERGIA LTDA), 48610.206608/2021-27 (COPA ENERGIA DISTRIBUIDORA DE GAS S A)
- [50] Processo SEI nº 48610.201436/2020 - (Documento SEI nº 1309436), (Documento SEI nº 1309478).
- [51] Processo SEI nº 48610.201436/2020 - (Documento SEI nº 1309478).
- [52] https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-702/NT-EPE-DPG-DEA-2022-01_Investimentos%20GLP%20e%20Outros%20Usos.pdf
- [53] Nota Técnica nº 02/2024/EPE-DPG-SDBNT-EPE-DPG (Documento SEI nº 3907302), (Documento SEI nº 1309478).
- [54] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/receber-o-auxilio-gas>, consulta em 24/06/2024
- [55] <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-753/F5-EPE-DPG-SDB-2023-01-GLP.pdf>
- [56] Disponível em: https://www.sindigas.org.br/Download/PUBLICACOES_SINDIGAS/Relatorio_de_Pesquisa_Programas_de_Reduzao_de_Pobreza_Energetica_22jan.pdf. Acesso 24 de julho de 2024.
- [57] Mapa Estratégico_2021_detalhado_A4_final (www.gov.br)
- [58] Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR – Casa Civil (www.gov.br)
- [59] Apresentação Abraga reunião de 25-06-24 (4136187); Registro de Reunião com ABRAGÁS 19-01-24 (3746867).
- [60] Apresentação Abraga reunião de 25-06-24 (4136187); Registro de Reunião com ABRAGÁS 19-01-24 (3746867).
- [61] Segundo o documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Impacto Regulatório – AIR – Casa Civil: "Embora recomendada, a monetização ou mesmo a quantificação dos benefícios e custos nem sempre é possível, seja pela própria natureza desses fatores, seja pela carência de dados ou fontes de informação fidedignas. Em outros casos, ainda que possível, essa quantificação demanda custos e tempo desproporcionais. Para esses casos, pode-se optar por métodos e técnicas que permitam a comparação entre alternativas a partir de critérios qualitativos".(Presidência da República, 2018, p 53)
- [62] Experiências internacionais - 9º destas Análises de Impacto Regulatório.
- [63] Decreto nº 10.411/2020, art. 29, inciso IV: custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;
- [64] Mapa Estratégico_2021_detalhado_A4_final (www.gov.br)
- [65] Mapa Estratégico_2021_detalhado_A4_final (www.gov.br)
- [66] Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 2818/RJ. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/24806698/inteiro-teor-112280352>. Acesso em 13 de junho de 2024.
- [67] Relatório visita da ANP ao Uruguai - 19-01-24 (3746867); Registro de Reunião com ABRAGÁS 19-01-24 (3746867).
- [68] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [69] Painel dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizWlZtNd3YzUtMgFIMC00MzdmLtzQWQtZThkOWExNTU2NiBliwidC16jQ0OTlmNGZmLTIOYTtNGI0Mi1n2VmLTevNGFmY2FkYzkxMyJ9>
- [70] <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-contendo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em 10/05/24
- [71] Registro Vista à Supergásbras em 21-06-2023 (324832)
- [72] Registro Reunião com a TankGas 05-07-23 (3281458)
- [73] Relatório 3 Reunião com Consigás 01-08-23 (3339207)
- [74] Relatório 2 Visitas Ultrágás 04-08-23 (3306397)
- [75] Relatório 4 Sergás - SP 16-08-23 (3345993)
- [76] Registro de Reunião Mangels 05-09-23 (3429724)
- [77] Registro de Reunião Petrobras 04-10-23 (3579591)
- [78] Registro de Reunião Escola do Gás 11-10-23 (3657559)
- [79] Registro de Reunião com ABRAGÁS 19-01-24 (3746867)
- [80] Registro Reunião com Paygas 18-03-24 (3859949)
- [81] Ofício 9 Pedido de análise à EPE 15-01-24 (3696148)
- [82] Relatório visita da ANP ao Uruguai - 08-04-24 (4140585)
- [83] Documento SEI - Relatório visita da ANP ao Uruguai - 08-04-24 (4140585)
- [84] Processo SEI nº 48610.214985/2024-82
- [85] Registro reunião com Petrobras 10-06-24 (4110522)
- [86] E-mail Contato com Nova Fase Requalificadora 20-06-23 (4152575)
- [87] Anexo Nova Fase - Avaliação Técnica Transponders RFID (4152583)
- [88] Registro Reunião Sindigás - aspectos segurança- 20-06-24 (4165331)
- [89] Apresentação Abraga reunião de 25-06-24 (4136187)
- [90] Registro reunião com Petrobras 26-06-24 (4235589) e Registro de Reunião com Petrobras 09-07-24 (4183784)
- [91] Documento SEI nº (4140585). Relatório visita da ANP ao Uruguai - 08-04-24.
- [92] Documento SEI nº (4140585). Relatório visita da ANP ao Uruguai - 08-04-24.
- [93] Documento SEI nº (3580096) - Relatório Visita da delegação chilena 6, 7 e 8-11-23.
- [94] Documento SEI nº (4142348) - Apresentação Paygas
- [95] Empresa Nova Fase Requalificadora de Recipientes de Gás LTDA. Disponível em: <https://www.gasescombustiveis.com.br/premioglp/?p=542>. Acesso em 21/06/2024.
- [96] Registro de Reunião Escola Gás 11-10-23 (3657559)
- [97] Cálculo segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), pela calculadora do cidadão Banco Central do Brasil
- [98] Processo SEI nº 48610.204586/2018-65
- [99] Contribuições recebidas na Tomada Pública de Contribuição nº 07/2018, no Processo Administrativo SEI nº 48610.204586/2018-65
- [100] Disponível em: [Supremo Tribunal Federal STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade: Adi 2818 RJ | Jurisprudência | jusbrasil.com.br](https://www.supremo-tribunal-federal.stf.br/Acao-Direta-de-Inconstitucionalidade/Adi-2818-RJ-Jurisprudencia/jusbrasil.com.br) Acesso em 08/0/2024.
- [101] Registro reunião com Petrobras 10-06-24 (4110522) e Registro reunião com Petrobras 26-06-24 (4235589)
- [102] Apresentação Abraga reunião de 25-06-24 (4136187)
- [103] "Economizar Combustíveis: Porque? Como? Quanto?", publicação da Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República, fevereiro de 1977, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/economizarcombustiveis-por-que-quantomodo-1977>
- [104] Tabela 4.1, consumo e preços de petróleo para o Brasil, em Economia Brasileira Contemporânea, 2ª Ed., Cap. 4 (Fabio Giambiagi, Lavinia Castro, Jennifer Hermann) ed. Elsevier.
- [105] Cálculo próprio a partir de tabela IPEADATA.
- [106] Disponível em [http://cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo1A/petroleonobrasil.html#:~:text=Alcan%C3%A7aram%2Dse%20bons%20resultados%2C%20em%20Sergipe%20\(campo%20de%20Guaricema\)](http://cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo1A/petroleonobrasil.html#:~:text=Alcan%C3%A7aram%2Dse%20bons%20resultados%2C%20em%20Sergipe%20(campo%20de%20Guaricema)) e IPEADATA.
- [107] Cálculo próprio a partir de tabela IPEADATA.
- [108] "Economizar Combustíveis: Porque? Como? Quanto?", publicação da Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República, fevereiro de 1977, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/economizarcombustiveis-por-que-quantomodo-1977>
- [109] Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-de-derivados-de-petroleo-e-processamento-de-gasnatural/painel-dinamico-dos-produtos-de-derivados-de-petroleo>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (2015). Relatório de Análise de Impacto Regulatório que tratou da “Requalificação de recipientes transportáveis de aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)”. Disponível em [0449431 - Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo \(GLP\).pdf — Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-revenda/distribuidor/distri-rid/regualificacao/2023-regualificacao.pdf). Acesso em 06 de setembro de 2024. (ANP, 2015)
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (2020). Manual de Boas Práticas Regulatórias. Rio de Janeiro. Disponível em [Qualidade Regulatória — Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-revenda/distribuidor/distri-rid/regualificacao/2023-regualificacao.pdf). Acesso em 17 de maio de 2024. (ANP, 2020)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (2023). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2023*. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2023>. Acesso em 07 de maio de 2024. (ANP, 2023)

Araujo Jr., J. T. 2023. "Evolução recente das margens de distribuição e revenda de GLP". Disponível em: <https://ecostrat.net/wp-content/uploads/2023/06/Evolucao-recente-das-margens-de-distribuicao-de-GLP-JTA.pdf>. Acesso em 07 de junho de 2024. (Araujo Jr., 2023).

Borges , H., & Oliveira, L. N. (2008). *BARREIRAS À ENTRADA NA DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL*. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/estudos-tecnicos/arquivos/2008/barreiras-distribuicao-combustivel-brasil-2008.pdf>. Acesso em 05/06/2024. (Borges e Oliveira, 2008)

Brasil. Tribunal de Contas da União. Fiscalização do desinvestimento em refino pela Petrobras: Alienação da Refinaria Landulpho Alves / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; Apresentação, Alexandre Carlos Leite de Figueiredo. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), 2022. 21 p. – (Sumário Executivo) .Disponível em: [Alienacao_RLAM_SE.pdf \(tcu.gov.br\)](https://portal.tcu.gov.br/data/files/7E/05/86/4B/694B0810B4FE0F7E18818A8/Novo_Mercado do Refino SE_web (1).pdf). [https://portal.tcu.gov.br/data/files/7E/05/86/4B/694B0810B4FE0F7E18818A8/Novo_Mercado do Refino SE_web \(1\).pdf \(tcu.gov.br\)](https://portal.tcu.gov.br/data/files/7E/05/86/4B/694B0810B4FE0F7E18818A8/Novo_Mercado do Refino SE_web (1).pdf). Acesso em 29 de maio de 2024. (TCU, 2022a)

Brasil. Tribunal de Contas da União. Riscos e oportunidades da transição para o novo mercado de refino / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetroleo), 2022. 26 p. – (Sumário Executivo). Disponível em: [Novo Mercado do Refino SE_web \(1\).pdf \(tcu.gov.br\)](https://portal.tcu.gov.br/data/files/7E/05/86/4B/694B0810B4FE0F7E18818A8/Novo_Mercado do Refino SE_web (1).pdf). Acesso em 29 de maio de 2024. (TCU, 2022b)

Casa Civil da Presidência da República – 2018 Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. –Brasília: Presidência da República, 2018. 108p. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 11 de junho de 2024. (Presidência da República, 2018)

Controladoria-Geral da União - CGU (2022). RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2022, Relatório e-Aud nº 836466. Disponível em:<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPag=10> Acesso em 29 de maio de 2024. (CGU, 2022)

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. (2017) - NOTA TÉCNICA Nº 29/2017/DEE/CADE. Ato de Concentração referente à proposta de aquisição, pela Ultragaz, de 100% das ações representativas do capital social da Liquigás, atualmente detidas pela Petrobras S.A. ("Petrobras"). Análise de efeitos unilaterais por meio de simulações: PCAIDS, Cournot, UPP e GPP. Análise de efeitos coordenados. Permanência de preocupações concorrentiais após análise dos argumentos apresentados pelas requerentes. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2017/nota-tecnica-n29-2017-ato-de-concentracao-08700002155201751.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2024. (CADE, 2017).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. (2016). *GUIA PARA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO HORIZONTAL*. Brasília. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2023. (CADE, 2016).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. (11 de 06 de 2019). TERMO DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO DE PRÁTICA (VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO). Brasília, DF, Brasil. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEfHt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOfbx5eD8vU7hfNPDC1HQ8Mo2wUJl_pMBwmHa9QywQVDVjnlUCKbu0aQsg2fy2ggM6fjABy7XMTQWl3Q5i7Qbj. Acesso em 04 de dezembro de 2023. (CADE, 2019)

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. (2023). *NOTA TÉCNICA Nº 17/2023/DEE/CADE*. Brasília. Disponível em https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2023/Nota%20tecnica%2017%20-%20SEI_CADE%20-%20201268669%20-%20008700046872019-95.pdf. Acesso em 05 de dezembro de 2023. (CADE, 2023)

Ministério das Minas e Energia – MME. Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2022. Nota Técnica Estudos prospectivos sobre oferta, demanda, investimentos e o abastecimento de GLP no Brasil. Disponível em https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-702/NT-EPE-DPG-DEA-2022-01_Investimentos%20GLP%20e%20Outros%20Usos.pdf. Acesso em 05 de março de 2024. (EPE, 2022)

Ministério das Minas e Energia – MME. Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2024. Nota Técnica Formação de Preço do Gás Liquefeito de Petróleo no Mercado Brasileiro. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-712/NT-EPE-DPG-SDB-2024-02_GLP_2024.05.13.pdf. Acesso em 08 de julho de 2024. (EPE, 2024)

Ministério das Minas e Energia – MME. Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2024. Plano Decenal de Expansão de Energia 2034. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2034>. Acesso em 24 de abril de 2025. (EPE, 2024a)

Ministério das Minas e Energia – MME. Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2024. Nota Técnica Margem Bruta e Líquida de Distribuição de GLP. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-728/NT-EPE-DPG_SDB-2024-04_Margem%20Bruta%20e%20L%C3%A3o%20Diquida%20de%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20GLP.pdf. Acesso em 25 de abril de 2025. (EPE, 2024b)

Ministério de Minas e Energia - MME. (2019). *Estudos atinentes ao art. 2º da Resolução CNPE nº 12, de 4 de junho de 2019*. Brasília. Disponível em: <https://antigo.mme.gov.br/documents/36220/895361/Relat%C3%A7%C3%A3o+RCNPE+12-2019+v12.pdf/641a1bf0-b53d-3d36-c273-ae773b53557e>. Acesso em 09 de setembro de 2024. (MME, 2019)

APÊNDICE

1. Histórico da normatização das atividades de distribuição de GLP no Brasil

No Brasil, o início do regramento do exercício da atividade de distribuição do GLP para fins domésticos e industriais ocorreu com a edição da Resolução CNP nº 5/1953. Nesta norma foi estabelecido que o preço de venda era fixado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e foi vedada a cobrança de quaisquer taxas acessórias, fosse a título de instalação de vasilhame, de inspeção de aparelhos ou a outros títulos. Era permitido exigir do consumidor um depósito de garantia, no valor máximo do custo do vasilhame e acessórios da instalação, mediante prévia aprovação. Com a edição da Resolução CNP nº 3/1956, que coexistiu junto com a Resolução CNP nº 5/1953, ficou vedado que as distribuidoras cobrassem do consumidor, como depósito ou a outro título, o valor do vasilhame e acessórios incorporados aos seus patrimônios.

A Resolução CNP nº 1/1961, editada em 02 de março de 1961, substituiu a Resolução CNP nº 3/1956 e trouxe definições para a "instalação doméstica", "instalação centralizada", "instalação industrial" e "instalação especial". A "instalação doméstica", eram aquelas cujos recipientes tinham capacidade de carga individual superior a 45kg, e destinadas a atender o consumo mensal até 200kg, e na qual deveria ser usado um "conjunto técnico" composto de dois recipientes com carga até 45kg cada um (botijões ou cilindros), 2 reguladores cone de borboleta, tubulação de borracha ou de cobre ou outros acessórios usuais". Nesta norma, foi atribuída às distribuidoras a responsabilidade de assegurar a manutenção, em perfeitas condições de segurança, do conjunto técnico empregado nas instalações domésticas (art. 10), bem como das demais instalações, havendo possibilidade de ajuste para que o consumidor execute serviços de manutenção, quando caberá a distribuidora realizar a fiscalização necessária (art. 9º).

A Resolução CNP nº 1/1961 previa, em seu art. 21, a vinculação dos consumidores às distribuidoras por meio de uma "Ficha de Registro de Consumidor". Este vínculo poderia ser alterado por iniciativa do consumidor (art. 32). O artigo 31 desta resolução estabeleceu as obrigações da distribuidora de GLP, dentre as quais a de somente realizar enchimento em vasilhames destinados a consumidores a ela vinculado, salvo mediante ajuste entre distribuidoras, e a de garantir serviço de assistência técnica permanente, assegurando adequado funcionamento do conjunto técnico. Além disso, a alínea "h" do artigo 31 vedava o enchimento de vasilhame sem marca.

As Resoluções CNP nº 5/1953 e nº 1/1961 foram revogadas pela Resolução CNP nº 13/1976, que alterou significativamente a relação das distribuidoras com os consumidores, não prevendo mais o vínculo entre distribuidor e consumidor, podendo este abastecer em revendedores autorizado de sua escolha. Com a nova norma, continuou expressamente vedada a comercialização de outras marcas, pois em seu artigo 34 dispôs que "A Distribuidora, Representantes e Postos de Revenda operando

sob a mesma bandeira, só poderão comercializar GLP em recipientes com a marca da mesma Distribuidora.”

O texto da Resolução CNP nº 13/1976 manteve sob responsabilidade das distribuidoras a manutenção e assistência técnica do consumidor, o que passou também a ser incumbência do Representante mais próximo (art. 47). O artigo 48 desta resolução previu que: “A manutenção dos recipientes é da responsabilidade das Distribuidoras, devendo elas, antes do envasilhamento, submetê-los a exame prévio para controle do estado dos mesmos(...).” No artigo 49, foi definida fórmula de cálculo do número mínimo de botijões P13 que deveriam ser mantidos pela distribuidora. Esta resolução também abordou, nos artigos 50 a 53, o tema das destrocas de recipientes de outras marcas entre os congêneres.

A Resolução CNP nº 4, de 19 de junho de 1989, substituiu a Resolução CNP nº 13/1976, inovando quanto à exigência do lacre e da cor nos recipientes para identificar a distribuidora proprietária da marca. Foram mantidas as vedações ao enchimento de recipiente sem marca ou de outras marcas, exceto mediante autorização expressa do CNP para envasilar para congênere (art. 30 e art. 31).

A Portaria MINFRA nº 843, de 31 de outubro de 1990, sucedeu a Resolução CNP nº 4/1989 e, conforme o artigo 14, permitiu o enchimento de botijões de outras marcas pelas distribuidoras, somente mediante contrato prévio celebrado entre elas.

Em 1996, foi gerado o Código de Autorregulamentação, dispendo sobre as normas e procedimentos aplicados aos integrantes do sistema de distribuição, comercialização e de uso de GLP acondicionados em botijões de aço. O código determinou a implantação dos Centros de Destroca, que seriam de participação compulsória. Coube às distribuidoras a assinatura de um Termo Individual de Compromisso, que fixava metas anuais e cronograma de requalificação dos recipientes transportáveis de 13 kg de capacidade, o chamado “P13”, de sua marca comercial.

No mesmo ano, foi editada a Portaria MME nº 334/1996 que fixou prazos de destroca e requalificação de vasilhames. O artigo 3º desta norma determinou que as distribuidoras só poderiam comercializar o produto em botijões da sua marca e com o rótulo contendo instruções ao consumidor e o lacre de inviolabilidade da válvula de fluxo, ambos contendo seu nome.

Na ANP, o primeiro ato normativo a regular a atividade de distribuição de GLP foi a Portaria ANP nº 203/1999, que revogou em parte a Portaria MINFRA nº 843/1990, modificando os dispositivos que estabelecia os requisitos essenciais para o exercício da atividade. As duas normas conviveram até o ano de 2005.

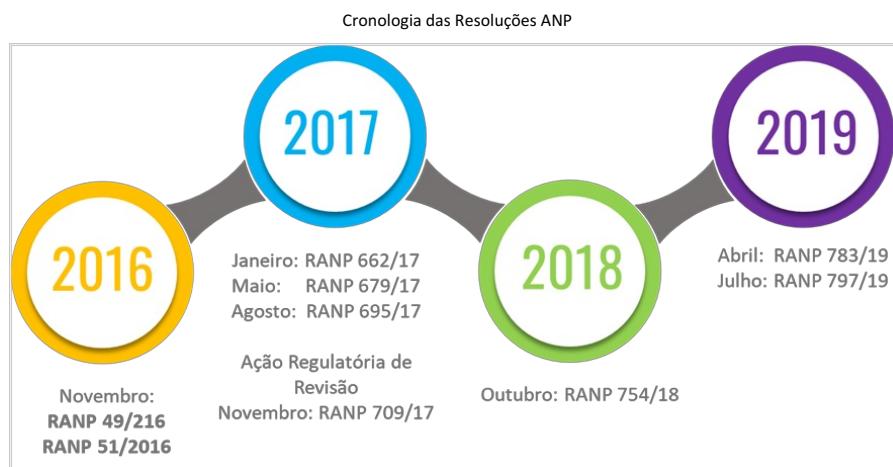
Em 18 de maio de 2005, foi editada a Resolução ANP nº 15/2005, que revogou as normas anteriores. Este normativo manteve a vedação de enchimento de vasilhames de outras marcas, exceto mediante contrato específico pactuado com outro distribuidor (art. 21); a exigência de comprovação de recipientes com marca própria para realização de envase (art. 36, I); a responsabilização pela manutenção e requalificação pela distribuidora (art. 31) e permissão de comercialização apenas de recipientes de GLP cheios (art. 36, XVII).

A norma subsequente foi a Resolução ANP nº 49/2016, que manteve o impedimento ao enchimento de recipientes de GLP de outras marcas pelas distribuidoras e ao enchimento fracionado de GLP, estabelecendo que os recipientes transportáveis de GLP só poderiam ser comercializados cheios.

Até 10/04/2024, as atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP) eram regulamentadas, respectivamente, pelas Resoluções ANP nº 49/2016; e nº 51/2016.

Nessa data, em função do processo de consolidação regulatória conduzido pela SDL, essas normas foram substituídas pela Resoluções ANP nº 957/2023 e nº 958/2023. Os novos regramentos não apresentam qualquer alteração de mérito. Sua publicação buscou apenas ajustes textuais, melhorias legísticas, algumas simplificações e a supressão de atos que deixaram de vigorar.

Antes dessa consolidação regulatória, as Resoluções ANP nº 49/2016 e 51/2016 foram alteradas sucessivamente por diversas resoluções posteriores, como ilustra a figura abaixo.



Apenas alguns meses após a publicação das RANP 49/2016 e 51/2016, as Resolução ANP 662, de 12/01/2017; Resolução ANP 679, de 25/05/2017; e Resolução 695, de 28/08/2017 sucessivamente ampliaram os prazos para cumprimento de diversos requisitos, como: o envio à ANP dos contratos de cessão de espaço ou carregamento rodoviário; o envio de contratos de direito de uso de marca para homologação pela ANP; o cadastro na ANP das Centrais de GLP com ART; a obrigatoriedade de exibir marca para revendedores que passaram a ser vinculados; e a retirada de marcações visuais de revendedores que passaram a ser independentes.

Alterações mais significativas foram promovidas, menos de um ano após a publicação das Resoluções 49/2016 e 51/2016, com a inclusão na Agenda Regulatória 2017-18 da ação regulatória 1.5: Marco Regulatório do GLP, com o objetivo de “revisar as Resoluções de distribuição e revenda de GLP visando simplificar os procedimentos de outorga de autorização e identificar burocracias desnecessárias ou com baixa ou nenhuma função regulatória, eliminando-as”. As atividades tiveram início em janeiro de 2017 e a ação regulatória foi concluída com a publicação da Resolução ANP 709, de 14 de novembro de 2017.

Tal normativo promoveu alteração em alguns itens relacionados aos requisitos cujo prazo para cumprimento já havia sido ampliado pelas resoluções anteriores. Constam entre as principais alterações promovidas pela RANP 709/2017: a unificação das fases de habilitação e outorga de autorização para obtenção de Autorização para o Exercício da Atividade; a eliminação da homologação pela ANP de contratos de cessão de espaço e de carregamento rodoviário, substituída pelo envio à ANP de contrato celebrado entre os agentes; a ampliação dos contratos de direito de uso de marca homologados pela ANP para os casos em que não há cessação de atividades do cedente; e a eliminação da obrigatoriedade de ART, de cadastro na ANP e de livre acesso aos agentes de fiscalização para Centrais de GLP, dotadas ou não de sistema de transferência de GLP líquido. Além disso, foi concedido o prazo de 360 dias para cumprimento do requisito de vedação aos distribuidores para atuar como revendedor.

Por fim, foram promovidas novas mudanças relacionadas à vedação aos distribuidores de atuar como revendedor: a Resolução 754, de 25/10/2018 e a Resolução 783, de 25/04/2019 ampliaram ainda mais o prazo para o cumprimento da vedação. Finalmente, a Resolução 797, de 19/07/2019 revogou a vedação, passando a ser permitido que distribuidores constituam revendas de GLP.

1.2 Principais disposições da regulamentação em vigor

A Resolução ANP 957/2023 estabelece que a atividade de distribuição pode ser autorizada pela ANP em duas modalidades: (i) envasado e a granel; ou (ii) a granel.

Como pré-requisito à autorização, o distribuidor deve comprovar: capacidade mínima de armazenamento; capital social integralizado mínimo; e comprovação de aquisição de recipientes transportáveis em quantidade compatível com a operação.

Distribuidores podem adquirir GLP de produtor de GLP; importador de GLP autorizado pela ANP; diretamente do mercado externo; ou de outro distribuidor de GLP. Em caso de demanda superior à oferta em polos de suprimento de GLP, a ANP, quando julgar necessário, definirá critérios de rateio de GLP, para aquisição por distribuidor.

Adicionalmente, os distribuidores podem comercializar GLP na modalidade envasado com revendedores vinculados ou independentes; na modalidade a granel com outro distribuidor de GLP ou com consumidor que possua central de GLP.

Além disso, os distribuidores podem realizar o enchimento de recipientes de outras marcas, bem como sua comercialização, apenas quando houver contratos celebrados com outro agente regulado estabelecendo, respectivamente, o enchimento de recipientes de outra marca e o direito de uso da marca.

De acordo com a Resolução ANP 958/2023 a empresa interessada na atividade de revenda de GLP pode ser autorizada como revendedor vinculado ou revendedor independente. Os revendedores vinculados somente podem adquirir e comercializar recipientes de GLP da marca do distribuidor ao qual se vinculam, adquiridos diretamente do distribuidor ou de outro revendedor vinculado; e devem exibir a marca comercial do distribuidor. Já os revendedores independentes podem adquirir e comercializar recipientes de um ou mais distribuidores, adquiridos diretamente dos distribuidores, de outros revendedores vinculados ou independentes; e não podem exibir marca comercial de nenhum distribuidor.

Além disso, os revendedores, independentes ou vinculados, podem comercializar apenas recipientes cheios; sendo-lhes vedados o envasilhamento e transferência de GLP, o abastecimento de recipiente estacionário a granel e a venda de recipientes com capacidade superior a 90 quilos. Essas atividades são exclusivas dos distribuidores.

Por fim, é vedado o uso de GLP em motores de qualquer espécie (exceto empiladeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras, aquecimento de piscinas (exceto para fins medicinais).



Documento assinado eletronicamente por **ANTONELLA BRUNA DA SILVA MELO RORIZ**, Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura, em 12/06/2025, às 16:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA**, Especialista em Regulação, em 12/06/2025, às 16:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **AURELIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS**, Analista Superior II - Procurador, em 12/06/2025, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **TATIANA PETRICORENA**, Coordenadora de Análise do Impacto Regulatório, em 12/06/2025, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAQUEL WAYAND SOARES**, Coordenadora de Regulação de Biocombustíveis, em 12/06/2025, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DIOGO VALERIO**, Superintendente de Distribuição e Logística, em 17/06/2025, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO VALLE DE MOURA**, Superintendente Adjunto de Distribuição e Logística, em 17/06/2025, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4916800** e o código CRC **874807AE**.