

Fórum Permanente do Gás LP



Sindicato Nacional
das Empresas
Distribuidoras de
Gás Liquefeito
de Petróleo
www.sindigas.org.br

4º Encontro
Rio de Janeiro - RJ
19 de março de 2009

Visão geral do marco regulatório do Gás LP e agenda para 2009

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Fórum Permanente do Gás LP

4º Encontro | Rio de Janeiro-RJ | 19 de março de 2009

Realização

Sindigás – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo

Participações

Sergio Bandeira de Mello - Presidente do Sindigás

Claudio Akio Ishihara - Diretor do Departamento de Combustíveis e Derivados de Petróleo do Ministério de Minas e Energia

Allan Kardec Duailibe - Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Fernando Cörner da Costa - Consultor da Cia. Ultragaz S.A.

Jonathan Saul Benchimol - Presidente da Associação Ibero-Americana de Gás LP (AIGLP) e Diretor Superintendente da Fogás

Alexandre Aragão - Procurador do Estado do Rio de Janeiro e sócio do escritório Rennó, Aragão e Lopes da Costa Advogados

Edson Menezes da Silva - Superintendente de Abastecimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Ângela Flores Furtado - Diretora de Vendas a Granel da SHV Gás Brasil

Ricardo Tonietto - Diretor Jurídico do Sindigás e advogado da SHV Gás Brasil

Daniel Braga - Advogado do Sindigás

Guilherme Vinhas - Sócio do escritório Vinhas & Redenschi Advogados

Olama Guerra - Superintendente Adjunto de Fiscalização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

José Tavares de Araújo Jr. - Economista, sócio da Ecostrat e ex-secretário de Acompanhamento Econômico da Fazenda

Adriana Lourenço - Especialista em Regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis



4º Encontro do Fórum Permanente do Gás LP discute questões relevantes que têm ganhado nossa atenção atualmente. Há quatro anos, debatíamos a necessidade de criar encontros sistemáticos sobre os nossos temas. Na época, tivemos a audácia de chamar esse espaço de Fórum Permanente do Gás Liquefeito de Petróleo. Com esse nome, criamos um desafio: um Fórum Permanente que garantisse a continuidade das discussões e gerasse uma série de outros encontros. Já estamos na quarta edição, o que confirma a relevância dessa iniciativa e demonstra a importância de termos esse espaço constante de discussão do setor em toda a sua diversidade.

O setor de Gás LP é de grande complexidade. Temos uma série de deficiências a serem superadas e entre vários pontos sabemos que há muito a se investir em infraestrutura. No entanto, também somos um setor que tem muito a oferecer à sociedade. Muitas vezes, as empresas que atuam com o Gás LP são percebidas somente como se fossem grandes empresas de petróleo e energia. Mas representamos desde grandes empresas da área de energia até o menor varejo do cantinho mais remoto do Brasil. Essa realidade cria uma complexidade incrível, que passa quase que de forma despercebida aos olhos do mercado, o que prova que funciona de forma satisfatória.



“O setor de Gás LP é de grande complexidade. Temos uma série de deficiências a serem superadas”

Estamos desenvolvendo muitos negócios e usos, continuamos desenvolvendo novas tecnologias nas áreas operacionais, de logística e no uso, e precisamos de muito apoio, que vai além das nossas associadas. Nós temos a alegria de anunciar que o Ministério de Minas e Energia (MME) acaba de criar um grupo de trabalho, abrindo a possibilidade para estudo e desenvolvimento de novas oportunidades para o Gás Liquefeito de Petróleo (Gás LP), focando nas que podem ser benéficas para a sociedade brasileira. Pretendemos atuar, em um primeiro momento, principalmente no estudo do uso excessivo de eletrotermia, com a proposta de substituição de chuveiros elétricos por aquecedores a Gás LP, além de outras soluções similares. Sabemos que, nessa área, há um potencial enorme. Agradeço muito ao MME pela criação desse grupo de trabalho, um pleito do setor.

Sérgio Bandeira de Mello
Presidente do Sindigás

Visão Geral do Marco Regulatório do Gás LP e Agenda para 2009

Claudio Ishihara

Diretor do Departamento de Combustíveis e Derivados de Petróleo do Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia sempre esteve presente em todas as edições do Fórum Permanente do Gás LP e nunca se furtou a participar das discussões do Fórum.

Nosso objetivo é contribuir para a discussão sobre o Gás LP com o ponto de vista do governo federal. Nosso viés é político, mas também estamos empenhados em encontrar soluções para o setor.

Atualmente, vivemos uma conjuntura totalmente diferente do que se imaginava há uns seis ou sete meses atrás. Naquela época, falava-se que o petróleo custaria entre US\$ 100 e US\$ 150 o barril. Hoje, falamos em petróleo na faixa de US\$ 50/barril ou valores até mesmo inferiores. O reflexo da crise no preço internacional de todas as *commodities* não poderia deixar de afetar o Gás LP.

Existe, no Brasil, uma política de preços de longo prazo que é conhecida de todos. No entanto, essa política não é imutável. Tudo pode ser discutido, basta identificarmos se essas mudanças deixaram de ser conjunturais e passaram a ser estruturais.

O secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis da ANP determinou a abertura de um ambiente para discussão, e já realizamos reunião sobre o assunto. Uma conjunção de fatores e de coincidências determinou que pudéssemos anunciar a criação desse grupo de trabalho. Não se trata de um grupo formal, criado por meio de Portaria, mas de um ambiente já com orientação e determinação claras.

Para se ter uma ideia do real comprometimento, já determinamos que o primeiro item a ser discutido, no âmbito do grupo de trabalho, é a eletrotermia. Reforça-se, portanto, a nossa contribuição: abrir canal de comunicação para começar essa discussão.



“O reflexo da crise no preço internacional de todas as commodities não poderia deixar de afetar o Gás LP”

Visão Geral do Marco Regulatório do Gás LP e Agenda para 2009

Allan Kardec Duailibe

Diretor da Agência Nacional do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis

Primeiramente, gostaria de me apresentar. Sou responsável pela área de *downstream* da ANP. Decisão da diretoria da Agência fez com que o *downstream* ficasse em apenas uma diretoria da entidade. Ou seja, uma diretoria reúne abastecimento, fiscalização e qualidade.

Trago hoje algumas preocupações que gostaria de dividir com vocês. Sou professor e os professores têm uma dinâmica de trabalho diferente. Professor no Brasil, então, tem uma dinâmica bem diferente. A hierarquia é muito menos formal e a atuação é no sentido de buscar soluções, resolver os problemas.

Nos últimos quatro meses, cheguei a algumas conclusões. Gostaria de começar comentando frase do presidente do Sindigás, Sergio Bandeira de Mello, que disse que “o Gás LP tem muito a oferecer à sociedade.” De fato, desde a primeira vez que nos vimos, temos conversado sobre como dinamizar esse setor e como aproveitar ainda mais o Gás LP.

Várias ideias nos ocorrem nesse turbilhão. Algumas são em longo e outras em prazo mais imediato. Entre as medidas de curto prazo, podemos destacar os trabalhos da ANP, com a participação do Sindigás, do MME e da Petrobras, na regulamentação de saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas a Gás LP.

Foi criado um grupo de trabalho que envolvia três setores – Jurídico, Meio Ambiente e oferta e demanda. Os dois primeiros chegaram à conclusão de que é possível. Recentemente, enfrentamos um ligeiro problema em relação a uma procuradora e, como não tivemos a opinião dela por escrito, isso gerou algum atraso.

O outro entrave é a questão de oferta e demanda. Como os senhores e as senhoras sabem, a questão remonta à Guerra do Golfo, quando foi proibido o uso do Gás LP para esses fins. Sabemos que a realidade atual é completamente diferente, inclusive é inversa àquilo que acontecia na época.

O modelo econômico da época também caiu. Atualmente, temos um modelo em oscilação. Acredito que se está criando uma nova realidade internacional, um



“O Gás LP tem o compromisso de ser o mais social dos combustíveis”

novo compromisso em todos os países, aqui evidenciado pelo fato de o Brasil, um país considerado de Terceiro Mundo, estar sendo chamado para a Opep.

O setor, obviamente, tem um compromisso social. O Gás LP tem o compromisso de ser o mais social dos combustíveis. Ele está presente em cada residência de cada brasileiro.

Dentro desse compromisso, acredito que o Brasil tenha feito uma revolução. Mas, infelizmente, acredito que tenhamos parido um ovo de pato. O Mark Twain tem uma frase que diz que a galinha, quando põe um ovo, parece que pôs um asteróide, porque fica cacarejando. A pata não. Ela põe o ovo e fica ali parada. Portanto, foram feitas algumas revoluções, como por exemplo o combustível verde, mas nós ficamos parados.

Agora, o presidente Barack Obama está investindo US\$ 100 bilhões - o maior investimento em ciência e tecnologia atualmente. E 46% desse investimento destinam-se a combustíveis e energia limpa. O Gás LP também se inclui nisso.

Essa agenda não se limita a uma discussão acadêmica, teórica. Trata-se de uma pauta que está aí para ser navegada, é uma avenida que tem que ser ocupada. Acredito que o Brasil, por possuir grande diversidade em sua matriz energética, tem que participar das discussões sobre os combustíveis verdes. O país tem muito a contribuir, já que temos combustíveis verdes de várias formas, como etanol e biodiesel.

Fazer a revolução que nós fizemos em apenas três anos permitiu, no último ano, que economizássemos um R\$ 1 bilhão. Esse dinheiro pôde ser internalizado e, em vez de ser gasto lá fora, ser investido na própria economia do país. Com a realidade de crise, o Brasil precisa desenvolver novas ideias e novas tecnologias.

Dentro da ANP somos cinco diretores e estamos trabalhando juntos para aqueles que utilizam o Gás LP em suas cozinhas, desde a mais humilde até a mais rica. Além disso, trabalhamos também para ampliar o uso desse combustível para carros, saunas, piscinas.

A ANP tem um mecanismo que se chama proposta de ação. Os processos sempre se iniciam com a proposta de ação. A proposta de ação para ampliar o uso do Gás LP eu acredito que deverá sair ainda neste semestre. Esse documento deve ser encaminhado e aprovado para, posteriormente, ser discutido em audiência pública. Estamos fazendo esforços intensos para que isso ocorra ainda neste semestre, para que nós tenhamos um mercado de Gás LP mais aquecido. No cenário de crise, isso se torna muito necessário.

Gostaria de ressaltar, ainda, que nossa diretoria está com as portas abertas para receber cada um e cada uma que esteja aqui hoje e que tenha algum assunto para comentar, criticar e falar conosco.

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Fernando Cörner da Costa

Eng. Mecânico pela PUC-RJ, Eng. de Segurança pela UERJ, M.Sc. em Processos Químicos e Bioquímicos pelo Instituto Mauá de Tecnologia (área: Impactos Ambientais de Processos Térmicos), Doutorando em Energia pelo PPGE da USP (área: Substituição de Eletrotermia), Consultor da CIA.ULTRAGAZ S.A.

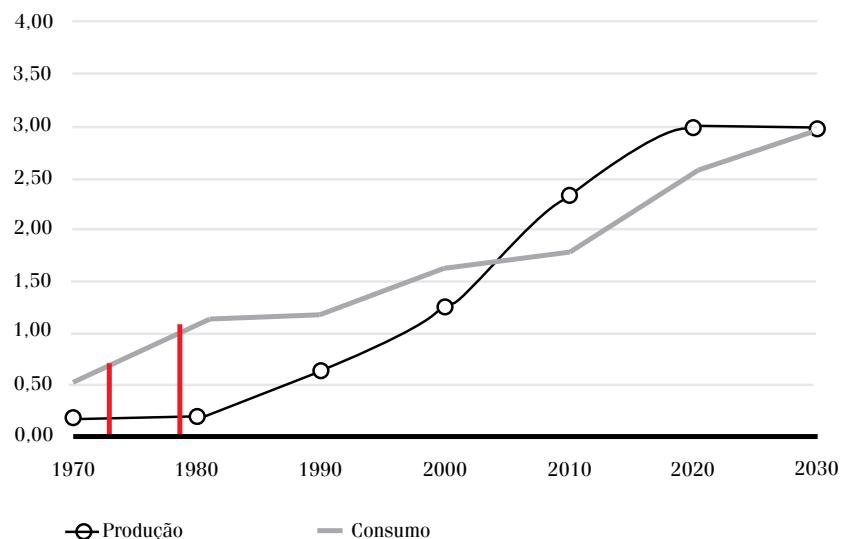


“O Gás LP pode ser encarado como o melhor parceiro do gás natural”

FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA

Na segunda crise do petróleo, em 1979, antes da Guerra do Golfo, apareceram as primeiras restrições quanto ao consumo de Gás LP, pois naquela ocasião o Brasil produzia menos de 20% do petróleo necessário para atender às suas necessidades internas. A Figura 1 destaca o aumento da dependência externa entre as duas crises do petróleo, em 1973 e 1979.

Figura 1 - Produção e consumo de petróleo no Brasil [1]



Fonte: Plano Nacional de Energia 2030, EPE, 2007

Na década de 1970 a 1980, a produção nacional de petróleo se manteve estável enquanto o consumo aumentou significativamente, tornando o Brasil muito dependente das importações desse energético.

Por outro lado, a segunda crise fez com que o valor do petróleo (corrigido para 2008) chegasse à casa dos US\$ 100/barril em 1979, agravando ainda mais a situação.

Imagine-se o problema do Brasil naquela ocasião. A balança de pagamentos deficitária, pois o país era apenas exportador de matéria-prima e não dispunha de receita em moeda forte para fazer frente à crise, considerando-se o valor do petróleo neste patamar. Sendo 80% do petróleo importados e, além disso, ainda era necessária a importação complementar de Gás LP, pode-se afirmar que praticamente todo o gás liquefeito consumido no Brasil provinha direta ou indiretamente do exterior. Outros fatos importantes a serem considerados são: o preço do Gás LP ao consumidor era tabelado; e havia uma significativa parcela do seu custo subsidiada pelo governo.

Esta motivação foi a origem de todas as restrições quanto ao uso do Gás LP, relacionadas às restrições do petróleo em si, por afetar a balança externa de pagamentos do país. Tais restrições foram estabelecidas através da Portaria CNP (Conselho Nacional do Petróleo) nº 11 de 12.09.1978, em seu artigo primeiro:

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

a) DOMICILIAR - para atendimento do consumidor, prioritariamente, na cocção de alimentos, em sua residência.

b) INSTITUCIONAL - entende-se como tal, para efeito desta Resolução, o emprego de GLP em quartéis, hospitais, internatos, estabelecimentos de ensino e repartições públicas ou estabelecimentos similares, prioritariamente para a cocção de alimentos, e em laboratórios.

c) COMERCIAL - para preparo de refeição em bares, restaurantes e estabelecimentos similares.

d) INDUSTRIAL - quando se constitua insumo essencial no processo de fabricação, ou combustível que não possa, por motivos técnicos, ser substituído por agente energético não originário do petróleo.

e) AUTOMOTIVO - exclusivamente em empilhadeiras.

f) Outros usos que forem autorizados pelo CNP.

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

Foram então credenciadas instituições para emissão dos laudos de essencialidade do uso de Gás LP para aplicações industriais, onde eram estudadas todas as alternativas energéticas não originárias do petróleo.

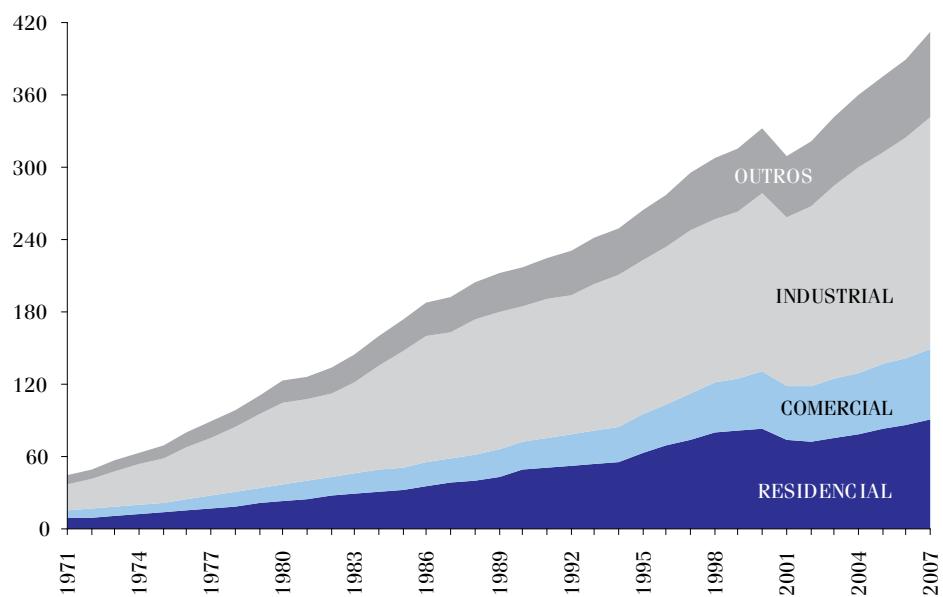
O governo fez então reformulações quanto à política energética, pois não podia pagar a alta conta internacional da segunda crise do petróleo. Vem daí a necessidade da busca por energéticos de origem nacional, o que foi feito através da intensificação da prospecção do petróleo e da construção de grandes hidrelétricas.

A utilização do carvão mineral nacional para geração termelétrica foi incentivada com a construção da Usina Termelétrica Jorge Lacerda "B" em 1979 e 1980 (Unidades V e VI), em Santa Catarina, e também como combustível na indústria cimenteira.

Com o objetivo de incentivar o uso da energia elétrica nacional em detrimento do petróleo importado, foi criado o programa conhecido como EGTD – Energia Garantida por Tempo Determinado. Passou-se a fornecer energia elétrica por um preço 30% abaixo do equivalente energético do petróleo. Isso, na ocasião, era justificável porque o petróleo era uma energia cara e importada, e o Brasil não dispunha de moeda forte para pagar.

Essa foi uma política muito acertada da época, mas deixou uma herança que perdura até hoje: a geração de uma cultura eletrotérmica no Brasil, a qual começou a pressionar a capacidade de oferta, culminando na necessidade da instituição do Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica em 1985. Posteriormente, em 1991, o Procel foi transformado em Programa de Governo, tendo sido sua abrangência e responsabilidades ampliadas. Apesar disso, não foi possível evitar a crise de abastecimento de energia elétrica em 2001, após uma estação chuvosa desfavorável (Figura 2).

Figura 2 - Consumo de eletricidade (1971-2007)



Finalmente chegou a era do gás natural. Parecia que esse combustível iria resolver todos os problemas do Brasil. Porém em 2007 começaram a surgir dúvidas quanto ao abastecimento de gás natural e, a partir daí, já se começa a pensar também em restringir suas aplicações, ainda que temporariamente, causando mais um impacto na política energética. Recentemente, no final de 2008, esta situação se inverteu devido aos reflexos da crise mundial, existindo até um excedente de gás natural. Porém, no caso de a economia brasileira voltar a crescer no curto prazo, existem ainda dúvidas quanto à disponibilidade desse energético.

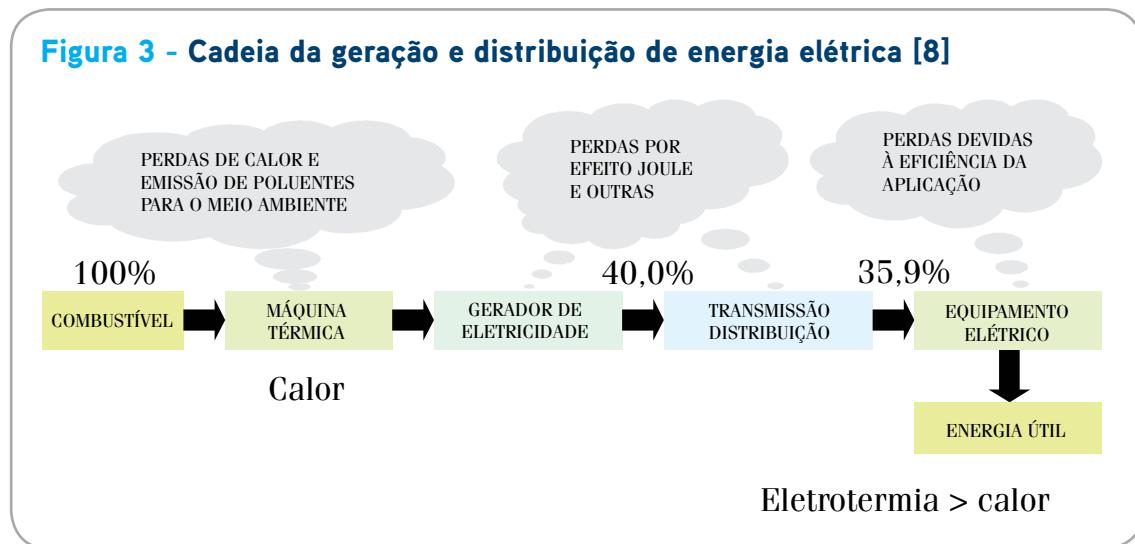
A perspectiva da disponibilidade de volumes mais significativos de gás natural, com o advento do Gasbol em 1999, foi muito benéfica inclusive para o Gás LP, porque instituiu a cultura do gás no país. O uso do Gás LP passou a ser considerado como uma antecipação do gás natural, pois facilitaria a futura conversão.

Por diversas razões, o Gás LP pode ser encarado como o melhor parceiro do gás natural. Primeiro, porque ele exacerba a cultura do gás e prepara a infraestrutura para recebê-lo. Além disso, sob a modalidade de ar propanado, o Gás LP pode servir como *backup* no caso da falta do gás natural, como aconteceu, recentemente, durante a contingência provocada pelas chuvas em Santa Catarina. Outra a opção seria o uso do ar propanado como *peak shaving* em tramos sobrecarregados.

GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

No passado, a geração de energia em hidrelétricas poderia até justificar as aplicações em eletrotermia, em virtude da importação de petróleo e da balança de comércio exterior. Transformar a energia potencial da água em trabalho mecânico e assim gerar energia elétrica é um processo eficiente. No entanto, devido às limitações da natureza, cada vez nosso potencial hidrelétrico fica mais longe dos centros de demanda, exigindo grandes redes de transmissão e investimentos. Atualmente, o sistema elétrico brasileiro necessita de complementação através da geração térmica. As termelétricas no Brasil apresentam uma eficiência térmica, na geração, da ordem de 40%. Além disso, existem as perdas nos sistemas de transmissão e distribuição, estimadas em 10,2%. A Figura 3 mostra a cadeia da geração e distribuição de energia elétrica, onde se observa a baixa eficiência deste processo.

Figura 3 - Cadeia da geração e distribuição de energia elétrica [8]



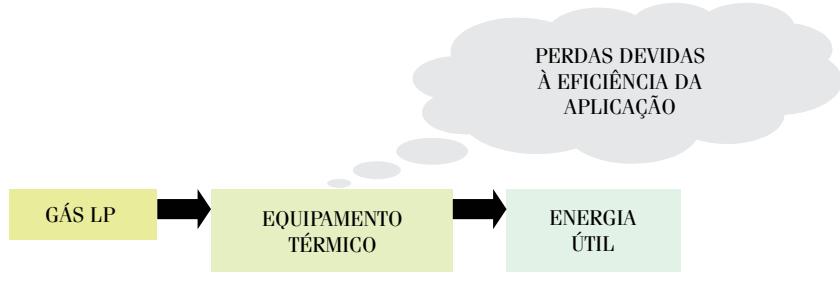
A Figura 3 mostra também uma incoerência. Partindo-se de ciclo termodinâmico, através de uma máquina térmica como turbina a gás ou a vapor, o calor produz trabalho mecânico para alimentar um gerador de eletricidade, a qual é transportada até a entrada do consumidor com elevadas perdas em relação à energia primária aplicada no processo. Portanto, caso a aplicação da energia elétrica como fonte de calor (eletrotermia) possa ser realizada pela queima de um combustível, surge a incoerência filosófica: partir de calor para gerar energia e voltar ao calor, com elevadas perdas de eficiência ao longo dessa cadeia.

A eletricidade é uma forma nobre de energia organizada, onde cargas elétricas se deslocam sob padrões estabelecidos, e por esta razão deve ser utilizada em aplicações como motores, iluminação, processamento de dados, telefonia e processos eletroquímicos. Já o calor, onde moléculas vibram caoticamente, é uma forma desorganizada de energia. Utilizar energia elétrica para uma simples geração de calor pode ser considerado, filosoficamente, desorganização da energia.

GÁS LP COMO FONTE DE CALOR

Por outro lado, uma simples análise da alternativa ao uso direto do Gás LP para geração de calor, em processos de baixa temperatura, como aquecimento de água, proporciona elevadas eficiências. A Figura 4 mostra a simplicidade da cadeia da utilização do Gás LP diretamente no processo térmico.

Figura 4 - Cadeia de utilização direta do Gás LP no processo [8]



As Figuras 5 e 6 mostram a comparação de processos de baixa temperatura, caldeira a vapor, sauna e piscinas respectivamente, onde a energia, as eficiências e as emissões do Gás LP são comparadas com os respectivos parâmetros da energia elétrica oriunda de base térmica.

Os exemplos de caldeira a vapor, da Figura 5, e de sauna e aquecimento de piscinas, da Figura 6, foram colocados juntos porque apresentam uma eficiência muito parecida. As emissões relativas de CO₂ seriam expressas pelo valor indicativo de 100 unidades para o Gás LP, enquanto os valores relativos das emissões para a situação da eletrotermia (caldeira, sauna e aquecimento de piscinas) a partir de termelétricas são significativamente mais elevados, estando na faixa de duas a três vezes

Figura 5 - Comparação – caldeiras a vapor

CALDEIRA A VAPOR	ENERGIA	CALOR NO VAPOR	EFICIÊNCIA DA CALDEIRA	ENERGIA FORNECIDA	EFICIÊNCIA NA GERAÇÃO	ENERGIA TOTAL CONSUMIDA	EMISSÃO REL. CO ₂	EMISSÃO MP, SO ₂
ELÉTRICA	Eletricidade gerada a OC 1A	100 UE	96,5 %	103,6 UE	35,9 %	288,6 UE	307,7	Sim
ELÉTRICA	Eletricidade gerada a GN	100 UE	96,5 %	103,6 UE	35,9 %	288,6 UE	221,4	Não
Gás LP	Queima direta	100 UE	87,9 %	113,8 UE	-	113,8 UE	100,0	Não

Figura 6 - Comparação – saunas e piscinas

SAUNA E PISCINAS	ENERGIA	CALOR NO VAPOR	EFICIÊNCIA SAUNA E PISCINA	ENERGIA FORNECIDA	EFICIÊNCIA NA GERAÇÃO	ENERGIA TOTAL CONSUMIDA	EMISSÃO REL. CO ₂	EMISSÃO MP, SO ₂
ELÉTRICA	Eletricidade gerada a OC 1A	100 UE	98 %	103,6 UE	35,9 %	284 UE	310,4	Sim
ELÉTRICA	Eletricidade gerada a GN	100 UE	98 %	103,6 UE	35,9 %	284 UE	223,4	Não
Gás LP	Queima direta	100 UE	90 %	113,8 UE	-	111 UE	100,0	Não

os valores correspondentes ao Gás LP. Além disso, a queima de óleo combustível gera significativas emissões de SO₂, gerando chuva ácida, além de material particulado (MP).

Embora haja um pouco mais de eficiência no uso final da energia elétrica, a energia primária consumida no processo termelétrico significa uma quantidade brutal.

CONCLUSÕES

A proposição deste trabalho técnico é mostrar a fundamentação histórica e a importância do fim das restrições ao uso do Gás LP, através das incoerências existentes entre as aceitações e as proibições do uso de energéticos no Brasil, considerando fatos como eficiência energética e emissões para o meio ambiente ao longo de toda a cadeia. Foi proposta também a quebra de paradigmas, como a substituição de eletrotermia para queima direta de gás nos processos onde seja possível, possibilitando significativas reduções do consumo de energia primária nas termelétricas e consequente redução das emissões. Além disso, essa substituição poderia colaborar para a redução da demanda do sistema elétrico nas horas-pico. Há muito tempo deixou de ser lógico o fato de ser permitida a utilização de energia elétrica para tais aplicações, sendo proibido o uso do Gás LP.

Um dos questionamentos frequentes a respeito da liberação de alguns usos do Gás LP, como caldeiras, saunas e piscinas, é se haveria uma corrida desenfreada para conversão. Certamente não haverá. Para o suprimento industrial, o custo do Gás LP é significativamente mais elevado do que outras opções como gás natural e óleos combustíveis residuais. Por esta razão, o Gás LP nunca será utilizado em um processo no qual seja termicamente ineficiente, a menos que existam severas e justificáveis exigências do órgão regulador do meio ambiente.

Como processos eficientes podem ser citados: a geração de energia elétrica com cogeração, os processos de força motriz com recuperação de calor e a substituição dos processos de troca de calor indireto a óleo por processos diretos a Gás LP. Isso geraria economias de energia primária da ordem de 30%.

Além disso, a redução das emissões dos gases de efeito estufa possibilita a venda de crédito de carbono para os países desenvolvidos e signatários do Protocolo de Kyoto. O uso do Gás LP também permite a redução da emissão de outros poluentes como CO, CO₂, NO_x, SO_x e material particulado.

O argumento de que uma pequena parcela do Gás LP seja importada também não justifica as restrições ao uso, pois outros derivados como o gás natural apresentam importações muito mais significativas.

Portanto, a opção quanto ao uso do Gás LP deve ser feita livremente pelos consumidores, com base na competitividade técnica, econômica e ambiental, como ocorre na grande maioria dos países em todo o mundo.

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Jonathan Saul Benchimol

Presidente da Associação Ibero-Americana de Gás LP e Diretor Superintendente da Fogás

O Gás LP é um combustível de excepcional qualidade, com muitas aplicações, para muitos segmentos da sociedade. Sua versatilidade permite usos variados e, de fato, ele é usado assim em diversos países. Sua utilização mais comum no Brasil é a cocção de alimentos. No entanto, ele pode ser utilizado em diversas aplicações automotivas, de combustão, entre outras.

Um exemplo excepcional é a Argentina, que criou um projeto de gás natural sintético com capacidade para transformar 1.000 toneladas/dia de Gás LP em gás natural sintético. O objetivo é atender aos picos de demanda de GN no mercado argentino, quando essa unidade poderá entrar em funcionamento e converter o Gás LP em energia correspondente.

No mercado peruano de Gás LP, temos muitas outras aplicações novas, como a motocicleta movida a Gás LP. A China fabricou, no ano de 2007, 300 mil motocicletas movidas a Gás LP. O Japão, nos últimos 30 anos, vem pesquisando ostensivamente a utilização do Gás LP em ar condicionado. Os Estados Unidos também têm trabalhado muito ativamente, junto com a Europa, no uso desse combustível em geradores, sejam eles com motores ou com turbinas.

O Gás LP pode ser considerado um combustível limpo, entre os demais combustíveis fósseis. Suas emissões de poluentes são consideravelmente menores que as dos demais derivados do petróleo. Ele também é facilmente transportável e muito seguro. Portanto, ele é um combustível moderno.

Não se trata de um combustível ecológico. Utilizamos o Gás LP em uma versão ecológica porque ele tem emissões muito similares às do gás natural. Ele tem uma elevação na emissão de CO₂, mas entre os outros combustíveis fósseis, ele pode ser considerado o menos poluente.

Além disso, o Gás LP é versátil. Ele tem aplicações nas indústrias, na agricultura, na questão de tratamento de solos, secagem e tratamento de pragas, além dos espantalhos movidos a Gás LP, que disparam alarmes e ruídos de forma a espantar os pássaros das plantações. Existem utilizações inclusive



"O Gás LP pode ser considerado um combustível limpo, entre os demais combustíveis fósseis"

em aeroportos. Na Europa, utiliza-se Gás LP para disparar canhões, para que pássaros não entrem nas turbinas.

Por mais remota que a localidade seja, o Gás LP está lá. Dos aproximadamente seis mil municípios brasileiros, o Gás LP está presente em todos, enquanto outros combustíveis e outras formas de energia não chegam. Energia elétrica não chega a regiões remotas, bem como outros serviços públicos, como água encanada e coleta de lixo.

Em 1976, o Governo Federal deu ao consumidor o direito de possuir um botijão Fogás e comprar o gás, na transação seguinte, de qualquer outra distribuidora, sendo o ônus da destroca de vasilhames da empresa. Ou seja: foi criada uma portabilidade comercial. O cliente foi o grande vencedor, de todas as formas, porque a distribuidora foi forçada a entender que a qualidade da prestação do serviço é que garantiria a fidelidade do consumidor.

Outro marco importante são as restrições impostas pela lei durante a Guerra do Golfo. Na ocasião, decisões de governo foram tomadas devido à alta importação de Gás LP, estimada em aproximadamente 60% do consumo nacional na época. Também devido às questões de precificação do produto, foram criadas restrições ao uso do Gás LP, inclusive chegando-se a colocar 10kg em um vasilhame de gás.

As restrições foram baseadas em uma realidade que não existe mais. Vou utilizar palavras do Dr. Allan Kardec: "A realidade mudou, deve mudar também o modelo. No entanto, a realidade mudou e as restrições persistem".

Todas as restrições que existiam na época, em todos os outros produtos, já caíram. A única exceção é o Gás LP, indústria que, depois de 20 anos, é a única que ainda mantém restrições datadas para outra realidade.

Durante os últimos 20 anos, uma das metas do Sindigás tem sido obter a liberação das aplicações do Gás LP. Pode custar mais 20 anos, o que eu espero que não aconteça, mas nós, da indústria do Gás LP, não vamos desistir. Nossa objetivo é transformar esse combustível em uma indústria moderna, competitiva, dinâmica. Não podemos considerá-la uma indústria cuja fase passou, que não vai mais prosperar.

Um dos dois argumentos contrários à liberação das aplicações do Gás LP tem sido em relação ao preço. Gostaria de mostrar o cenário atual, quando se fala muito em paridade de importação, paridade de exportação.

Podemos fazer um breve cenário: no mercado interno, o Gás LP é adquirido por R\$ 1.258/tonelada no segmento granel. E, na paridade de importação, custa, atualmente, cerca de R\$ 1.037/tonelada. Ou seja: atualmente, o Gás LP a granel, que é o que as distribuidoras adquirem, supera a paridade de importação.

O preço no segmento doméstico está abaixo da paridade de importação, mas está acima da paridade de exportação. O preço praticado para o P13 está em um modelo mediano.

Ressalto que o consumidor do P13 não necessita de subsídio. O Sindigás é contra o subsídio do Gás LP aplicado diretamente ao preço. Quem deve receber subsídio é a população de baixa renda. Não se faz necessário subsidiar produto. Além disso, o consumidor de baixa renda já possui um subsídio no Bolsa-Família que representa R\$ 15, a cada bimestre. Um vasilhame de 13 kg dura aproximadamente 45 dias. Portanto o consumidor tem um subsídio aproximado de R\$ 7,50 por mês.

Quando nós, da indústria do Gás LP, citamos esse número, as pessoas argumentam: "Ah, mas vocês estão olhando uma realidade atual. Se retroagirmos em oito meses, a realidade era outra. Quem garante que a realidade não vai voltar e que os preços não vão ficar, novamente, deficitários no futuro?" A resposta do Sindigás sempre tem sido de que os preços devem flutuar de acordo com a oferta e com a demanda. Se os preços voltarem a subir, devem subir também no mercado interno.

O segundo argumento utilizado por pessoas que alegam que o Gás LP não pode ser liberado é a questão da autossuficiência. Esse é um argumento extremamente restrito. Os Estados Unidos não são autossuficientes em praticamente nenhum energético, bem como a Europa Ocidental, a China, o Japão e a Índia. Mesmo assim, todos esses países têm as aplicações do Gás LP liberados.

O que posso dizer é que o Brasil é praticamente autossuficiente. Os números da Petrobras do ano passado vão fechar com um déficit de, aproximadamente, 8%. Ora, isso é insignificante.

O Gás LP, no mercado brasileiro, é crescentemente oferecido através da produção de gás natural. Temos um Gás LP de excepcional qualidade. O organismo regulador, desde 1999, indica que vai ser liberada a aplicação do Gás LP. Há 10 anos estamos aguardando. Fala-se, inclusive, em liberação para o segmento de automotores, apenas com algumas restrições.

Eu sou pró-mercado. O mercado deve ser livre. Em alguns países, como o Peru, existem carros movidos a Gás LP e existem carros movidos a gás natural. A Argentina, neste exato momento, tem 168 veículos rodando a Gás LP em modelagem de teste e tem também uma frota em gás natural.

Outra questão importante é que as restrições estimulam o uso da lenha. Vou além: a manutenção das restrições impõe ao Brasil uma visão eterna de Terceiro Mundo. Nossas universidades sequer possuem Gás LP disponível para começar estudos sobre aplicação do produto, já que a legislação brasileira não o permite.

Pelos estudos do Sindigás, a liberação das aplicações fará com que a demanda por Gás LP suba somente 170 mil ton/ano. A liberação das restrições, portanto, em nada vai afetar a oferta e a demanda. Caso afete, será muito pouco.

Atualmente, as restrições impostas são restrições para o consumidor. A visão do Sindigás, a visão da AIGLP, é que é um direito do consumidor escolher o combustível que ele vai usar. Trata-se da portabilidade energética. O Sindigás e a AIGLP desejam a portabilidade energética porque esta beneficia o consumidor. Eu, como consumidor, não desejo que determinem qual combustível devo usar.

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Alexandre Aragão

Procurador do Estado do Rio de Janeiro e sócio do Escritório Rennó, Aragão e Lopes da Costa Advogados

Justificar as restrições ao uso do Gás LP é uma missão cada vez mais difícil. Pretendo fazer uma abordagem jurídica à questão, sem repetir os aspectos técnicos e econômicos expostos anteriormente, que considero como pressupostos. Pretendo enquadrar essas questões dentro da perspectiva jurídica demonstrando, assim, a ilegitimidade das restrições do uso do Gás LP no Direito brasileiro.



“As restrições violam a livre iniciativa, que é um valor constitucional tanto do produtor quanto do consumidor”

As causas da vedação são históricas e, portanto, datadas. Em Direito Administrativo, temos uma doutrina chamada Teoria dos Motivos Determinantes. Um ato, uma decisão, uma restrição pública pode ser emitida por várias razões. A partir do momento que se expressa essa decisão se define uma razão específica, entre as várias possíveis, para sua existência, que passa a ser vinculante.

No caso das restrições ao uso do Gás LP, parece bastante claro que esse ato perdeu seu esteio, pois as razões técnicas e econômicas invocadas para as vedações, não mais vigem, como relatado pelos palestrantes que me antecederam. O ato é ilegítimo não só em razão da Teoria dos Motivos Determinantes, mas também por não fazer mais sentido, agredindo várias outras normas e princípios jurídicos.

Um desses princípios jurídicos feridos pelas restrições é o da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade, na verdade, é mais filosófico. A primeira vez que ele foi trabalhado foi por Aristóteles. Portanto, ele não é só do Direito. Trata-se quase de um princípio do bom senso.

Esse princípio se divide em três elementos, que facilitam a sua compreensão. O primeiro é o elemento da adequação, isto é, qualquer restrição de liberdade tem que ser um meio adequado para se atender determinado objetivo, que tem que ser legítimo.

O segundo elemento é o da necessidade: entre os possíveis meios adequados para se atingir um objetivo, deve ser adotado aquele que gerar menos restri-

ções à liberdade. Qualquer restrição deve ser estritamente necessária, ou seja, não se deve restringir nada desnecessariamente se existe outro meio para obtenção do mesmo objetivo.

O terceiro elemento da teoria da proporcionalidade, chamado razoabilidade *strictu sensu*, é uma relação de custo benefício. Ou seja, ainda que a restrição seja adequada e, entre as adequadas, seja a menos restritiva, ela deve guardar um custo benefício razoável com objetivo a ser atingido.

Aplicando essa razoabilidade às restrições ao Gás LP, percebemos que elas violam esses três elementos. Primeiro, as restrições violam o elemento da adequação, por todas as razões técnicas e econômicas aqui expostas e que tomo como pressupostos. Elas não são mais o meio adequado para nada e, ainda que visassem, por exemplo, a manutenção no mercado de alguns níveis de preço menores, elas não seriam, dentre os vários meios adequados, o menos restritivo para alcançar esse objetivo. Já foi citada, por exemplo, a questão de auxílio direto às pessoas que necessitem do P13.

Finalmente, ainda que as restrições fossem o meio mais adequado e menos restritivo, elas não manteriam uma relação de custo benefício razoável diante de todos os prejuízos econômicos, das restrições à livre escolha e da reserva de mercado. Portanto, não só em razão da teoria dos motivos determinantes, como também em razão do princípio da proporcionalidade, me parece que essas vedações hoje são ilegais e inconstitucionais. A meu ver, elas violam a Lei do Petróleo.

No caso das restrições ao Gás LP, elas não só não têm esteio na lei como contrariam os possíveis esteios que hoje a ANP pode fazer. Só a busca de valores como livre concorrência e proteção do consumidor legitimaria vedações. Desse ponto de vista, também é ilegal violar a livre iniciativa privada não só de empresas como também dos consumidores. A liberdade econômica não é só de produzir, mas também de consumir.

As restrições violam a livre iniciativa, que é um valor constitucional tanto do produtor quanto do consumidor. Violam flagrantemente, também, o princípio da concorrência que, junto com a iniciativa privada, não é apenas um princípio da ordem constitucional econômica (art. 170), mas também um dos fundamentos da República (art. 1º). O número do artigo já diz: é o artigo primeiro da Constituição.

Essas restrições estabelecem uma reserva de mercado. Penso, inclusive, que é possível analisá-las sob o ponto de vista do direito antitruste, ou seja, da legitimidade da regra setorial que impede a entrada de agentes de mercado para atender a determinadas necessidades econômicas. Isso é importante porque estabelece uma reserva de mercado e o princípio da moralidade.

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Edson Menezes da Silva

Superintendente de Abastecimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

As apresentações anteriores discutiram o tema das motivações para as restrições ao uso do Gás LP *versus* os ganhos que a não restrição pode vir a ter para a sociedade de um modo geral: consumidor, produtor, meio ambiente.

De fato, as disposições nos colocam diante de uma situação que flagra a contradição entre o momento atual e o ambiente econômico que determinou as restrições; estas, por sua vez, repercutiram no arcabouço jurídico da produção e comercialização do Gás LP no Brasil. Se as restrições de natureza econômica não mais existem, resta questionar por que o Gás LP continua mantendo um arcabouço jurídico que restringe, inclusive as normas da ANP, a maior comercialização de um maior volume com a diversificação dos usos do Gás LP.



“As restrições do uso do Gás LP podem explicar o fraco desempenho do consumo de Gás LP no Brasil”

Parece-me que as restrições expressas no arcabouço jurídico, inclusive nas normas da ANP, (Resolução 15), podem explicar o fraco desempenho do consumo de Gás LP no Brasil. Segundo acompanhamento da ANP, o consumo de combustíveis no Brasil cresceu, em média, 8,4%, no ano passado. Entre estes, o Gás LP foi isoladamente o que teve o menor desempenho: a gasolina cresceu 2,2%, o diesel quase 8%, mais precisamente 7,7%. O etanol hidratado, que os consumidores encontra nas bombas dos postos de combustíveis, teve um espantoso crescimento de 42% e o Gás LP ficou em apenas 2,1%.

Isso ocorre, justamente, num momento em que o nível de renda médio da população cresceu como expandiu também o consumo de um modo geral e, especificamente, o consumo de energia elétrica. Como explicar, nesse contexto, que o Gás LP tenha tido o menor crescimento?

Creio que esse menor crescimento deva estar relacionado à camisa de força que o Gás LP tem no mercado brasileiro. O diretor Allan Kardec tomou conhecimento dos problemas que temos no abastecimento e os desafios trazidos pelo mercado e se mostrou interessado em entender se há entraves regulatórios que limitam a expansão de cada produto, inclusive do Gás LP.

Foram três anos de trabalho e aguardávamos uma oportunidade de levar adiante o que o grupo de trabalho recomendou. Há três anos havíamos concluído e encaminhado para apreciação da diretoria a sugestão de que o artigo 30 da Resolução 15 da ANP fosse alterado de forma a ampliar o uso do Gás LP. Isso permitiria que esse combustível fosse normatizado também para o consumo em saunas e piscinas, entre outras aplicações.

O diretor Allan Kardec teve a sensibilidade de perceber a importância do que estava sendo apresentado e disse: "Nós temos que averiguar a possibilidade de transformar isso em uma proposta!" Assim o fizemos e a proposta, hoje, está tramitando na procuradoria da Agência para posterior apreciação da Diretoria Colegiada da ANP. Evidentemente, uma audiência pública também deverá ser convocada.

A importância do fim das restrições do uso do Gás LP

Ângela Flores Furtado

Diretora de vendas a granel da SHV Gás Brasil

Em nosso Fórum temos considerado nos debates dois grupos: o governo e a indústria. O grupo do governo tem como premissa atender às necessidades da população e suas demandas econômicas e socioambientais. Já a indústria, tem o objetivo de atender a necessidade dos seus clientes. Coincidentemente, neste caso, os públicos de ambos são os mesmos: cliente/população.

Por isso, também deve ser introduzido no debate, sem restrição, o nosso consumidor, o nosso cliente, que nada mais é do que a população deste país, uma vez que nossa atividade atinge 95% da mesma. Afinal ele é o foco desses dois grupos. É ele que deve ser defendido. A população não conhece o uso efetivo do Gás LP. Ele conhece o Gás LP, pura e simplesmente, como gás de cozinha. A própria indústria tem dificuldade de entender a utilização desse combustível no seu processo industrial.

Nós, enquanto indústria, temos feito um esforço grande para o desenvolvimento de novas aplicações. Por outro lado, quando se fala de sauna e piscina, também parece muito restritivo. Precisamos parar com essas restrições de dizer que “precisamos colocar Gás LP na sauna, na piscina e na caldeira.” Penso que o convite, neste momento, é para garantir que, sem restrição nenhuma, possamos proporcionar pesquisa e desenvolvimento para a geração de novas aplicações do nosso combustível.

Dentro das premissas do nosso produto, imagino que a primeira grande característica, que atende plenamente à necessidade do nosso cliente, é o fato de o Gás LP não ter validade. Ele é um combustível fóssil e, por isso, pode ser estocado por prazo indeterminado. Não existe aquele prazo da embalagem que determina por quanto tempo vale o produto.

O segundo ponto está muito ligado à portabilidade, mas eu gosto mais da palavra mobilidade. Nossa indústria desenvolveu uma logística de tamanha capilaridade que conseguimos atender a 100% por m². Mas também entendo a portabilidade como a possibilidade de opção entre o uso de Gás LP, óleo e, até mesmo, formas combinadas de energia. Temos que pensar no Gás LP



“O Gás LP pode ser combinado com milhões de outras fontes de energia”

combinado com energia solar, com energia eólica, com gás natural e até lenha.

Fica muito clara a necessidade recente de *backup* para atender as indústrias no caso do rompimento de um duto de gás natural ou em situações semelhantes. Também fica clara a indisponibilidade do gás natural uma vez que o Brasil não tem, em todo seu território nacional, esse produto na demanda da indústria. Por isso, ressalto que o Gás LP pode ser combinado com milhões de outras fontes de energia.

Deve ser mencionado também que o produto agrícola realmente terá um “selo verde”. A secagem de grãos, por exemplo, quando feita com (se for dissecado ou trabalhado com) Gás LP não altera as características naturais do produto. E o Brasil, como grande celeiro do mundo, como grande produtor agrícola, não pode esquecer isso.

Temos a questão ecológica que está também a nosso favor. Não que nós tenhamos o produto perfeito, mas esse produto é inclusive benéfico à população como um todo pela questão ambiental, menos geração de monóxido de carbono, preservação de matas e florestas entre outras.

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Ricardo Tonietto

Diretor Jurídico do Sindigás e advogado da SHV Gás Brasil

O debate sempre enriquece e aprimora as normas que visam privilegiar o consumidor com base nos pleitos dos diferentes agentes de mercado. Em todos os eventos que fizemos, a ANP sempre esteve aberta a discutir. A Agência participa dos eventos de todos os agentes de mercado que ela regula e debate, de forma democrática, por meio de audiências públicas nas quais consumidores, Ministério Público e demais pessoas que quiserem participar e defender suas bandeiras podem fazê-lo.



*“À ANP
compete regular
o mercado”*

À ANP compete regular o mercado. O motivo pelo qual estamos aqui é discutir a Portaria 297, de 2003, e o amadurecimento do mercado do Gás LP. O objetivo é mostrar que, desde 2003, o mercado evoluiu. Daí a importância de aperfeiçoar essa norma e garantir que esse mercado fique mais saudável.

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Daniel Braga

Advogado do Sindigás

Nossa regulamentação hoje em termos de revenda é a Portaria 297 e a Resolução 5, que adota a NBR, sobre questões de segurança, revogando a antiga Portaria 27 do DNC. A Portaria 843 previa um vínculo muito maior entre a distribuidora e o revendedor, que praticamente não existia sem a distribuidora. Com a alteração, foi gerada uma perspectiva de profissionalização nesse mercado, tanto na distribuição como na revenda. A independência geraria a otimização desses agentes.

Uma preocupação do Sindigás foi a possibilidade de o revendedor poder comercializar mais de uma marca e, principalmente, dessa decisão partir do próprio revendedor, com a inexistência de um vínculo real com aquela marca. Isso gerou distorções a exemplo dos postos de combustíveis líquidos clonados. O objetivo é capturar o cliente por meio da notoriedade de marcas que se estabeleceram ao longo dos anos.

O que se observa com a implementação desse agente multimarcas é que começa a haver clonagem ou falsificação das marcas mais conhecidas. Temos exemplo de um posto revendedor de gás que está autorizado como multibandeira, mas utiliza apenas uma marca em sua comunicação visual.

As marcas de Gás LP se estabeleceram geograficamente com uma notoriedade muito forte. Muitas vezes, elas lutam para entrar em outras áreas geográficas. Por isso, um revendedor que está em uma praça onde determinada distribuidora tem uma representatividade muito forte pode se identificar para aquele público como representante daquela marca conhecida e, no entanto, comercializar outras bandeiras. Quando o consumidor se direciona para aquele estabelecimento, pensa em comprar uma marca, mas adquire outra.



“Com a implementação do agente multimarcas é que começa a haver clonagem”

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Guilherme Vinhas

Sócio do escritório Vinhas & Redenschi Advogados

A Portaria 297 extinguiu a obrigatoriedade do vínculo entre o revendedor e o distribuidor e criou a multibandeira. Para virar multibandeira, o revendedor simplesmente preenche uma ficha cadastral e entrega à ANP, informando quais marcas comercializa. A partir daí, ele tem a obrigação de mostrar, em um quadro, o nome e telefone da assistência dos fornecedores e armazenar os botijões de forma segregada por marca.



“Revendedores vêm usando as marcas das distribuidoras para capturar clientes ilegalmente”

O problema é que revendedores vêm usando as marcas das distribuidoras para capturar clientes ilegalmente. Para isso, expõem marcas de qualidade reconhecida, mas não têm, necessariamente, relação comercial com essas marcas.

Já tivemos uma discussão com a ANP em relação aos combustíveis automotivos. Certamente, não foi aquela realidade que o regulador quis quando fez a regulamentação. A ideia era, provavelmente, promover a concorrência. Acredito que a multibandeira de Gás LP é ainda pior do que o posto clonado porque, no posto, o consumidor que preste um mínimo de atenção percebe a falsificação. Na multibandeira não. Aparentemente, ela vende marcas de qualidade. No entanto, quando chega à revenda, o cliente pode não encontrar nenhuma dessas marcas. A discussão é o uso indevido da marca e nosso principal objetivo é defender o consumidor.

A ANP tomou uma medida importante com a publicação da Resolução 33/2008 e criou um paradigma para nossa discussão. Essa Resolução, que trata de combustíveis automotivos, obriga o revendedor que mudar de bandeira ou se tornar bandeira branca a tirar todas as referências visuais do distribuidor anterior. Ela também obriga o revendedor vinculado a alguma marca a expor essa marca corretamente. Por fim, obriga o revendedor que optou por não exibir a marca comercial do distribuidor a exibir uma marca própria. A Resolução resguarda os direitos do consumidor, não deixando que ele seja enganado, e coloca os agentes regulados no caminho da lei.

O mesmo conceito que a ANP utiliza para a revenda de combustíveis automo-

tivos deveria ser aplicada ao Gás LP. Na medida em que o revendedor de má-fé utiliza ilegalmente a marca, ele comete vários atos ilícitos, violando o Código do Consumidor, a Lei de Propriedade Industrial e, finalmente, a Lei do Petróleo.

No que diz respeito ao Código do Consumidor, o artigo sexto é absolutamente claro. Ele trata da proteção contra a publicidade enganosa. Na medida em que o consumidor é atraído por uma marca que não existe, está sendo enganado. Ele acaba levando outro produto que já está lá. A Lei determina que tal prática é crime.

Da mesma forma, o Art. 189 da Lei de Propriedade Industrial determina que é crime contra o registro de marcas usar a marca de terceiros sem autorização. O Art. 195 diz que é crime de concorrência desleal quem usa indevidamente um nome comercial. A Lei de Propriedade Industrial também é violada nesses postos revendedores multimarcas.

Alguém poderia dizer que essa é uma relação privada. As empresas que se sentirem prejudicadas podem recorrer ao Poder Judiciário. Mas como trata-se de um mercado regulado, é função da ANP fazer com que as leis sejam cumpridas. A própria Lei do Petróleo, no Art. 1º, determina que é parte da política nacional proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, assim como promover a livre concorrência.

Para revendedores e distribuidoras de boa fé que sofrem concorrência desleal há, certamente, um desestímulo. Na medida em que existe a possibilidade de uso indevido, é razoável imaginar que haverá menos investimento nas marcas e na qualidade do serviço.

Parece-me imperativo que a ANP reveja a Portaria 297. Creio que o paradigma é o posto revendedor de combustíveis automotivos clonado, problema que já foi resolvido pela Resolução 33 antes mencionada. Penso, portanto, que o posto de revenda multibandeiras de Gás LP não deveria existir.

Caso a ANP ainda julgue que há alguma condição de fomento à concorrência, argumento com o qual eu não concordo, deve, pelo menos, ter o cuidado de verificar se realmente existe algum vínculo entre o revendedor e o distribuidor. A Portaria 297 relaciona uma série de documentos que o revendedor precisa entregar para a ANP para obter a autorização. Deveria haver, nesse rol, declaração do distribuidor constatando que, de fato, existe vínculo comercial com aquele revendedor. De qualquer forma, insisto que o caminho correto seria extinguir o revendedor multibandeira.

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Oiana Guerra

Superintendente Adjunto de Fiscalização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Há cerca de 30 anos, lembro-me, como consumidor, da fase da portabilidade do gás, quando íamos ao interior e éramos obrigados a adquirir o gás somente daquela marca.

Lembro-me também, já no CNP, do mercado do regime militar. Os preços eram fixados e o gás não podia ser comercializado a um centavo a menos ou a mais. Isso acontecia com outros produtos também. Vi, em alguns momentos, o mercado bem sereno e pouco competitivo. Havia algumas situações em que o órgão, na época o CNP, o DNC, junto com outros segmentos, conseguiram sucesso.

Vez por outra, alguma questão muda. Não sei se apenas o viés econômico possui influência, mas atualmente, acreditamos em um trabalho de normatização. Espero bons momentos para o consumidor e para os demais agentes. O recadastramento também é um momento para trazer mais ordem para o mercado.

Podemos, através da comunicação, estimular o fim da informalidade nesse comércio. É importante fazer esses empresários entenderem que, assim como nas grandes empresas, eles podem ser sólidos e crescer atendendo à comunidade e suprindo um produto de tanta necessidade como é o Gás LP.

Quando se fala de problemas, não podemos deixar de citar o comércio informal, que não é registrado. Os agentes envolvidos nesse mercado encontram uma brecha, seja através do distribuidor ou do próprio revendedor autorizado. Isso permite que o Gás LP vá para o mercado paralelo, que não tem nenhuma segurança. Essa realidade é chocante. Nossa trabalho de fiscalização é enfadonho, mas busca preservar o concorrente, o segmento distribuidor, o próprio consumidor e o revendedor que está sendo lesado por uma concorrência desleal.

Resta destacar a exposição do Dr. Vinhas sobre a intenção do legislador. Em relação às multibandeiras, acredito que realmente a intenção foi das melhores



“Podemos, através da comunicação, estimular o fim da informalidade”

mas, realmente, não se aplicou conforme se aplica aos combustíveis automotivos, por diversas razões. Agentes econômicos, aproveitando essa brecha, cadastram-se na ANP com todas as bandeiras existentes. Ora, ele não está pensando em realizar o comércio dele normalmente. Como é que um cidadão pode estar cadastrado aqui, na Região Sudeste, na firma do Dr. Jonathan, em Manaus? Como esse gás vai chegar aqui para ser comercializado? Ele está aproveitando a brecha na lei para fazer alguma coisa também acobertada pela lei. Amanhã, se houver algum problema contra ele, ele está acobertado. Foi dada a ele permissão para fazer isso.

A intenção do legislador foi das melhores, pensando na concorrência e respeitando as regras concorrentiais. A Resolução 33 não pode ser tomada como espelho, mas há ali referências que podem ser aproveitadas para alterações na norma.

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

José Tavares de Araujo Jr.

Economista e sócio da Ecostrat Consultores

As normas atuais sobre distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (Gás LP) foram estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) através da Portaria 297, de 18.11.03, e da Resolução 15, de 18.05.05. Estas medidas marcaram o encerramento de um longo período de mudanças na regulação do setor, que havia sido iniciado em outubro de 1990, com a Portaria 843, do antigo Ministério da Infraestrutura (MInfra). As reformas visavam substituir o modelo de intervenção estatal que vigorou nas décadas de 1970 e 1980, no qual o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e a Petrobras eram os órgãos centrais de um sistema que controlava todos os detalhes do funcionamento do setor de Gás LP.



“A proliferação de revendedores independentes compromete a qualidade do produto”

Entre outros poderes, aquele sistema dispunha de instrumentos para: (a) definir as metas anuais de produção e importação de Gás LP; (b) fixar os preços de distribuição e revenda; (c) autorizar a entrada de empresas no setor e fiscalizar suas rotinas contábeis; (d) supervisionar as normas de segurança quanto ao manuseio, armazenagem e transporte de Gás LP; (e) controlar a entrega do produto ao consumidor final.

Os objetivos da Portaria Minfra 843 eram os de reduzir o dispêndio de recursos públicos que aquele regime acarretava, e preservar, através de normas mais flexíveis, a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de Gás LP. Contudo, a realização destes objetivos iria depender de outras reformas mais amplas que foram implantadas gradualmente no Brasil durante a década de 1990. Tais reformas incluíram a abertura da economia, o Plano Real, a Lei nº 8884/94, que conferiu poderes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para exercer as funções de autoridade antitruste, e a Lei nº 9478/97, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP.

Assim, as condições econômicas e institucionais que permitiriam concluir a reforma iniciada em 1990 estavam disponíveis em janeiro de 1998. Mas, o processo de mudança durou ainda mais sete anos, por outro motivo. Desde o final da década de 1960, quando o consumo de Gás LP começou a ser difundido no Brasil, aos dias atuais, uma preocupação que tem sido permanente no gover-

no é assegurar a modicidade do preço deste produto no mercado doméstico, por se tratar de um item que afeta o orçamento dos consumidores de baixa renda, e cuja cotação no mercado internacional é muito volátil. Por esta razão, uma expectativa que, até 2002, acompanhou a execução da reforma das normas deste setor era a de que os preços domésticos iriam subir após a liberalização, porque, além de pressões externas, as empresas distribuidoras provavelmente elevariam suas margens.

Tal expectativa gerou duas consequências. A primeira foi a lentidão do processo de liberação dos preços, que foi implantado gradualmente entre agosto de 1996 e novembro de 2002. A segunda foi a de difundir, entre os técnicos do governo, a crença de que uma forma de promover a concorrência na distribuição de Gás LP seria através do rompimento dos vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda. Esta crença foi transformada em norma pela Portaria 297/03, conforme atesta o seu preâmbulo: “(...) a comercialização pelo revendedor de recipientes transportáveis de marca de mais de um distribuidor intensifica a competição no mercado, com o consequente aumento de opção de compra do consumidor.”

Este artigo mostra que, ao estimular a proliferação de revendedores independentes, os chamados multibandeiras, a ANP compromete a principal razão da regulação do setor de Gás LP, que é a de assegurar a qualidade do produto oferecido ao consumidor final. A seção 2 apresenta uma breve resenha da jurisprudência internacional sobre acordos de exclusividade e destaca alguns pontos da literatura econômica sobre restrições verticais no sistema industrial contemporâneo. As evidências ali discutidas são inequívocas quanto ao caráter pró-competitivo de acordos que visam promover a reputação das firmas contratantes, que é o caso daqueles vigentes no setor de Gás LP. A seção 3 descreve a evolução do setor nos últimos seis anos e aponta os fatores responsáveis pelo declínio dos preços reais no mercado doméstico, demonstrando que eram infundadas as expectativas que retardaram a implantação do atual marco regulatório. Por fim, a seção 4 resume as conclusões do trabalho.

JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL

Acordo de exclusividade é uma forma particular de terceirizar atividades que teve origem em meados do século XIX com os sistemas de franquias. Um dos exemplos pioneiros foi o das máquinas de costura Singer. Para difundir esta inovação no mercado norte-americano, a Singer estabeleceu, em 1863, a primeira rede nacional de serviços autorizados de venda e assistência técnica. Em virtude de seu sucesso imediato, esta iniciativa foi rapidamente copiada por empresas de outros setores, como bebidas, máquinas agrícolas, utensílios domésticos e drogarias.

Nas primeiras décadas do século XX, os acordos de exclusividade ganharam uma nova dimensão com o desenvolvimento da indústria automobilística. A partir do momento em que a linha de montagem tornou-se o princípio ordenador da produção de automóveis, as montadoras passaram a estabelecer vínculos de exclusividade em todas as etapas da cadeia produtiva: do suprimento de autopeças aos serviços de distribuição, venda, manutenção e reparação de veículos. O rigor dos compromissos exigidos pelas montadoras nos contratos firmados com seus fornecedores e prestadores de serviços estabeleceu um novo padrão para os vínculos de exclusividade, que posteriormente foram adotados por outros ramos, como hotelaria, material fotográfico, vestuário, alimentos, lanchonetes e restaurantes.

Do ponto de vista da empresa contratante, o acordo de exclusividade constitui uma solução inter-

mediária entre a integração vertical e a simples terceirização de atividades. Por um lado, aquele instrumento permite manter um grau de comando sobre o processo produtivo que é equivalente ao da integração vertical, sem os custos associados à imobilização de capital. Por outro lado, oferece a flexibilidade da terceirização, sem o principal risco inerente a esta opção, que é o de provocar a queda de qualidade dos bens e serviços oferecidos ao consumidor final e, portanto, prejudicar a marca e outros ativos que promovem a reputação da empresa contratante.

Embora seja um arranjo vantajoso para ambas as partes, o acordo de exclusividade implica, necessariamente, a obediência da firma contratada à estratégia empresarial definida pela contratante. Eventualmente, a contratada pode ter alguma autonomia para implementar as metas estabelecidas, mas, na maioria dos casos, sua conduta é rigorosamente restrita aos termos do acordo. Na indústria automobilística, por exemplo, o fabricante de autopeças dispõe de certa liberdade para desenvolver um novo componente a partir das especificações fornecidas pela montadora. Entretanto, no ramo de lanchonetes, o dono de uma loja da rede MacDonald's não tem poder para alterar qualquer aspecto do estabelecimento, nem mesmo detalhes como a decoração da loja e o uniforme dos funcionários. De fato, este caso fornece uma ilustração eloquente da subordinação requerida pelos acordos de exclusividade: o cardápio, os ingredientes usados nos alimentos, o método de preparação, o lançamento de novos produtos, as embalagens, as campanhas publicitárias, os eventos promocionais e todos os demais aspectos do negócio são controlados pela MacDonald's.

Durante o século XX, inúmeras marcas tornaram-se conhecidas mundialmente em curtos intervalos de tempo devido, em grande medida, à eficácia dos acordos de exclusividade. Em contrapartida, logo após a edição do Sherman Act em 1890, esses acordos passaram a ser objeto frequente de litígios submetidos às autoridades antitruste nos Estados Unidos. Em geral, as alegações de condutas anticompetitivas eram formuladas por concorrentes efetivos ou potenciais de alguma marca famosa, por firmas licenciadas daquela marca, em virtude de conflitos surgidos na gestão de contratos de licenciamento, ou por empresas que não conseguiram obter licença para representar a marca numa determinada região, e arguiam que haviam sido excluídas injustamente do mercado, causando danos aos consumidores da região. Entre 1891 e 2001, 19 casos deste tipo foram julgados pela Suprema Corte, e dezenas de outros tramitaram nas demais instâncias do sistema judiciário norte-americano.

Desde o surgimento dos primeiros casos, as autoridades antitruste reconheceram que este tipo de acordo é, em princípio, pró-competitivo, porque visa preservar direitos de propriedade, reduzir custos de comercialização, assegurar a qualidade do produto, e impedir expedientes oportunistas por parte de firmas licenciadas e/ou competidores do proprietário da marca. O único tema polêmico era o de identificar as situações nas quais um acordo de exclusividade poderia servir de instrumento para ampliar o poder de mercado da firma contratante, através de condutas baseadas na elevação dos custos dos rivais, de cláusulas eventualmente abusivas, como a venda casada, ou da criação de barreiras à entrada artificiais. Conforme observou Frasco: "Exclusive dealing is sometimes needed to ensure that the benefits generated by a capital investment in a particular brand of a product accrue to the party making that investment. In the absence of exclusive dealing, competing brands can free-ride on certain types of capital investments and thereby reduce or destroy the incentive to make such investments. Both consumer welfare and competitive processes can thereby be harmed."

Na mesma linha, Jacobson lembra que: "Exclusive dealing can serve important business purposes, and is often a preferred means for waging legitimate competition. Exclusive dealing arrangements generally promote more effective distribution by increasing dedication and loyalty; and they can minimize free-riding, improve product quality, and ensure customers and suppliers of a reliable source of supply. Exclusive arrangements are only rarely the source of serious antitrust concern. But when exclusive dealing does harm consumers, the harm can be severe."

A recorrência de litígios antitruste originados por acordos de exclusividade estimulou o desenvolvimento de métodos analíticos para identificar acordos anticompetitivos e distingui-los daqueles geradores de bem-estar. Após um século de jurisprudência, as autoridades norte-americanas usam atualmente dois critérios simples. O primeiro é o de reconhecer que contratos de exclusividade bem-sucedidos costumam elevar a rentabilidade e as parcelas de mercado da contratante e, portanto, geram consequências adversas para os competidores, podendo, inclusive, provocar a falência de alguns deles. Além disso, ao definir a política de preços para os bens e serviços que estão sendo terceirizados, a contratante dispõe de instrumentos para ampliar seus lucros, limitando a remuneração da contratada.

DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Contudo, da perspectiva antitruste, não são estes os fatos que importam, mas os impactos sobre o bem-estar do consumidor final a curto e longo prazo. Para avaliar estes impactos, a autoridade aplicará um segundo critério, que é o de definir o mercado relevante da operação, sob a ótica do produto e da dimensão geográfica, e examinar se a contratante terá capacidade para implementar quatro tipos de condutas unilaterais naquele mercado: (a) elevar os preços substancialmente, sem provocar a entrada de novos competidores; (b) impedir a difusão de tecnologias alternativas àquelas usadas pela contratante; (c) reduzir a qualidade dos bens e serviços oferecidos naquele mercado; (d) limitar as opções do consumidor. Em síntese, ao analisar estes acordos, a autoridade antitruste aplica os mesmos princípios usados no julgamento de fusões e aquisições.

É importante notar que os acordos que estão sendo discutidos aqui são fundamentalmente distintos daqueles expedientes que ocorrem com frequência nas indústrias de bebidas e cigarros, onde as empresas líderes procuram impedir o acesso dos competidores aos canais de distribuição. Em primeiro lugar, porque os vínculos de exclusividade que estas empresas procuram criar com os estabelecimentos que operam pontos de vendas não são voluntários, mas impostos através do poder de barganha advindo do fato de que aquelas empresas são proprietárias de marcas preferidas pelos consumidores. Em segundo lugar, tais vínculos não costumam ser amparados por contratos formais, mas mantidos através da ameaça de suspensão do fornecimento. Tal ameaça tem um elevado poder de coerção, porque nenhum comerciante tem interesse em deixar de vender produtos favoritos da clientela. Em terceiro lugar, porque a relação de exclusividade não visa proteger a marca ou assegurar a qualidade do atendimento ao consumidor, mas apenas criar uma barreira à entrada artificial e restringir as opções de consumo.

Uma experiência similar à dos Estados Unidos ocorreu na Europa nas décadas de 1980 e 1990, quando a política de defesa da concorrência passou a desempenhar um papel central na formação do mercado comum. Uma das prioridades da Comissão Europeia naquele momento era evitar que as bar-

reiras comerciais e regulatórias que estavam sendo eliminadas através da integração regional fossem substituídas por barreiras privadas, e os acordos de exclusividade poderiam servir de instrumentos para a criação de tais barreiras. Conforme notaram Cini e McGowan (1998):

"Since the mid-1980s, the Commission's policy on vertical restraints has become much more contentious than its policy on horizontal agreements. While a balance is required in determining the merits and demerits of all restrictive agreements, an assessment of vertical restraints is complicated by the fact that these arrangements often have pro- rather than anti-competitive effects." (pp. 70-71)

Naquela época, uma das críticas que o setor privado fazia à Comissão era a de que o objetivo de consolidar o mercado comum poderia, de fato, ser prejudicado se as empresas europeias fossem impedidas de implementar acordos pró-competitivos. Para responder a estas críticas, a Comissão publicou, em 1997, o seu Green Paper on Vertical Restraints, e demonstrou que sua visão sobre o tema era, a rigor, idêntica àquela adotada pelos órgãos antitruste dos Estados Unidos:

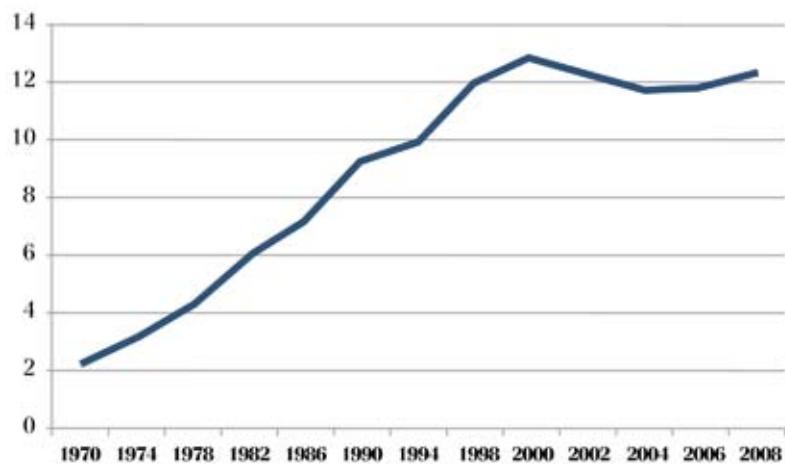
"Current economic thinking stresses the importance of market structure in determining the impact of vertical restraints on competition. The fiercer is interbrand competition the more likely are the pro-competitive and efficiency effects to outweigh any anti-competitive effects of vertical restraints. The inverse is true when interbrand competition is weak and there are significant barriers to entry." (1997, p. 17)

No Brasil, o Cade tem acompanhado a jurisprudência internacional ao julgar casos que envolvem acordos de exclusividade. Em julho de 2008, por exemplo, o Conselho determinou o arquivamento do Processo Administrativo nº 53500.000502/2001, que havia sido instaurado para investigar os contratos firmados pela operadora Celular CRT com grandes empresas do setor de varejo visando criar redes exclusivas de vendas de celulares no estado do Rio Grande do Sul. O Cade considerou que a conduta da CRT era pró-competitiva pelos seguintes motivos: (a) os contratos não fecharam o mercado de telefonia celular no estado, posto que, após o início da estratégia de fidelização, as vendas dos concorrentes cresceram mais do que as da CRT; (b) não houve indícios de que a representada teria implementado qualquer conduta visando elevar os custos dos rivais; (c) as opções do consumidor não foram afetadas, conforme atesta o crescimento das parcelas de mercado das firmas concorrentes.

Em síntese, à luz da jurisprudência internacional e da teoria econômica sobre restrições verticais, é inquestionável que a análise da concorrência no setor de Gás LP no Brasil deva focalizar dois aspectos principais: 1) do ponto de vista do consumidor, a competição que interessa é aquela que ocorre entre as firmas distribuidoras e não entre revendedores; 2) como Gás LP é um bem homogêneo, cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra, a manutenção de uma rede exclusiva de revendedores é o único instrumento que a distribuidora dispõe para preservar sua marca e assegurar a qualidade do atendimento ao consumidor.

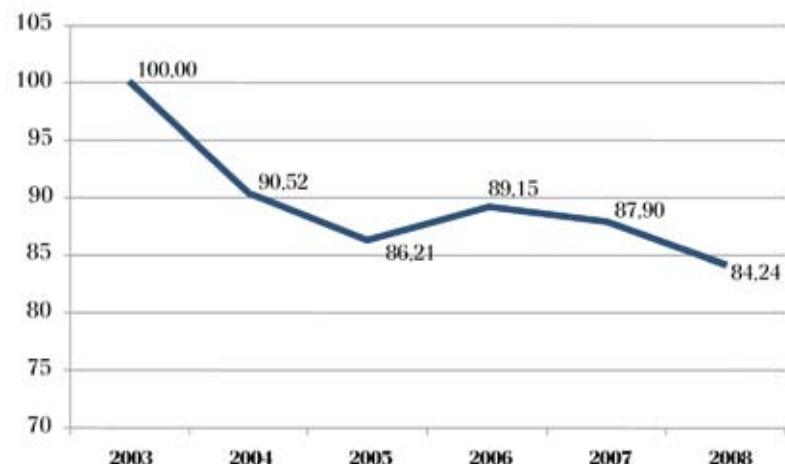
Para analisar o comportamento do setor de Gás LP nos últimos seis anos, é preciso lembrar, inicialmente, dois aspectos que estão descritos nos gráficos 1 e 2. O primeiro diz respeito ao contraste entre a relativa estagnação da demanda na presente década e o dinamismo observado nas três décadas anteriores. Conforme indica o gráfico 1, entre 1970 e 1998, o consumo de Gás LP no Brasil cresceu a taxas elevadas, frequentemente superiores às do crescimento da economia. Neste período, o mercado doméstico saltou de um patamar inicial de 2,2 milhões de metros cúbicos anuais para cerca de

Gráfico 1 - Consumo de Gás LP no Brasil: 1970 - 2008
Milhões de metros cúbicos



Fonte: ANP

Gráfico 2 - Preço Real de Gás LP: 2003 - 2008
Deflator: IPCA



Fonte: ANP

12 milhões no final da década de 1990. Entretanto, apesar do crescimento ainda registrado até 2001, quando o consumo nacional atingiu 12,7 milhões de metros cúbicos, desde 1998, a demanda tem oscilado em torno do patamar alcançado naquele ano.

O segundo aspecto refere-se à evolução dos preços de Gás LP no mercado doméstico após a eliminação definitiva dos controles governamentais em novembro de 2002. O gráfico 2 revela que, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2008, o preço real do botijão de gás de 13kg (P-13) sofreu uma redução

Tabela 1 - Estrutura do Preço de Gás LP: 2003–2008
Valores Correntes (R\$)

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

Fonte: ANP

Tabela 2 - Estrutura do Mercado Brasileiro de Gás LP (%)

Empresa	Parcela de mercado	
	2004	2008
Ultragaz	24,1	23,3
SHV Gas Brasil	23,8	23,0
Liquigás	21,8	22,3
Nacional Gás	18,5	18,3
Copagaz	7,4	7,4
Outras (10)	4,4	5,7
Total	100,0	100,0

Fonte: ANP

da ordem de 15%. Os fatores explicativos deste declínio serão discutidos a seguir, mas, antes disso, cabe notar este comportamento dos preços atesta a intensidade da competição no setor de Gás LP e, portanto, desmente a tese de que as distribuidoras teriam poder de mercado. Como vimos na introdução deste trabalho, esta crença foi responsável não só pela lentidão do processo de reforma do marco regulatório, mas também pela iniciativa de estimular o rompimento dos vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda. Tal iniciativa não encontra amparo na jurisprudência internacional nem tampouco na teoria econômica, conforme mostrou a seção 2.

Após a suspensão dos controles de preços, o governo passou a usar dois instrumentos para assegurar a modicidade do preço do gás de cozinha no país: a estabilidade da carga tributária e o congelamento do preço do botijão de 13kg cobrado pela Petrobras às distribuidoras. Como indica a tabela 1, entre janeiro de 2003 e julho de 2008, valor dos impostos permaneceu relativamente fixo, em cerca de R\$ 6,50 por botijão, e o preço da Petrobras foi mantido em torno de R\$ 11,50. Cabe lembrar que,

Tabela 3 - Atuação Estadual das Distribuidoras de Gás LP em Dezembro de 2008

Empresa	Liderança	Total	Presença	Total
Nacional Gás	AP, AL, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, SE	10	BA, DF, ES, GO, MG, MS, MT, PR, RJ, RS, SC, SP, TO	15
SHV Gas Brasil	DF, ES, MG, PR, RJ	5	AL, BA, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RN, RS, SC, SE, SP, TO	16
Liquigás	GO, RS, SC, TO	4	AL, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, SE, SP	20
Fogás	AC, AM, RO, RR	4	PA, SP	2
Ultragaz	BA, SP	2	AL, CE, DF, ES, GO, MA, ME, MT, MS, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, TO	20
Copagaz	MS, MT	2	AL, CE, DF, ES, GO, MG, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP, TO	17
Amazongás	-	-	AC, AM, PA, RO, RR	5

Fonte: ANP

neste período, o preço internacional do barril de petróleo subiu de US\$ 30 para US\$ 140. Assim, a abertura comercial deste setor, instaurada em 1998, tornou-se uma formalidade jurídica porque, nestas condições, nenhuma empresa privada seria capaz de importar Gás LP a preços competitivos aos praticados pela Petrobras no mercado doméstico. Por outro lado, se as distribuidoras detivessem algum poder de mercado, elas teriam retido pelo menos uma parcela do subsídio advindo da diferença entre os preços domésticos e internacionais.

A tabela 2 mostra a origem da crença sobre o poder de mercado das distribuidoras, que decorre do elevado e estável grau de concentração do segmento de distribuição, onde as cinco maiores firmas controlam 95% das vendas nacionais. Entretanto, os dados das tabelas 3 e 4 comprovam que a concorrência ocorre, de fato, em âmbito estadual, e que o instrumento básico de competição reside na promoção da marca. Embora as quatro maiores, Ultragaz, SHV, Liquigás e Nacional Gás, estejam presentes em quase todos os estados da Federação, o desempenho em cada estado depende do prestígio da marca com os consumidores ali residentes. Assim, a menor distribuidora deste grupo, a Nacional Gás, é líder de mercado em dez estados, enquanto que as duas maiores, SHV e Ultragaz, detêm a liderança em apenas quatro e dois estados, respectivamente. A quinta colocada em âmbito nacional, Copagaz, com uma participação de 7,4%, lidera dois estados e está presente em 17 outros. Na Região Amazônica, os consumidores são atendidos basicamente por duas empresas que não têm expressão nacional, Fogás e Amazongás, mas cuja competitividade naquela região é superior às demais distribuidoras.

Conforme registra a tabela 4, há uma razoável dispersão dos preços de distribuição e revenda de Gás LP no território nacional, que não está relacionada com o número de distribuidoras estabelecidas em cada estado, mas decorre de aspectos inerentes à geografia e aos custos de logística e transporte. Em

Tabela 4 - Preços de Distribuição e Revenda de Gás LP em 2008
Valores Correntes (R\$)

Estado	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
Acre	38,9	1,55	35,84	0,85
Alagoas	32,02	0,72	25,22	0,62
Amapá	37,02	3,28	31,66	1,85
Amazonas	28,27	1,84	24,59	0,49
Bahia	32,1	2,36	24,59	1,76
Ceará	36,65	1,81	28,83	1,82
Distrito Federal	35,85	2,4	26,17	2,32
Espírito Santo	33,83	1,42	25,3	2,69
Goiás	31,54	2,29	25,94	2,14
Maranhão	35,63	2,76	29,22	1,47
Mato Grosso	40,5	1,3	34,78	2,48
Mato Grosso do Sul	34,74	2,92	28,87	2,63
Minas Gerais	34,66	1,76	27,24	2,41
Paraná	32,45	2,23	26,19	2,24
Paraíba	33,49	1,39	27,29	1,75
Pará	32,9	2,61	26,22	2,09
Pernambuco	32,5	1,56	28,81	1,8
Piauí	35,73	1,52	28,09	3,23
Rio de Janeiro	31,53	2,12	25,26	2,49
Rio Grande do Norte	31,93	1,38	26,94	1,14
Rio Grande do Sul	35,02	2,65	28,08	2,69
Rondônia	35,31	2,61	31,78	1,19
Roraima	38,56	1,22	34,29	0,74
Santa Catarina	37,23	2	31,9	3,67
Sergipe	32,63	1,18	25,17	1,64
São Paulo	31,3	2,14	25,59	3,11
Tocantins	36,83	1,28	31,83	1,46

Fonte: ANP

2008, a média dos preços ao consumidor variou entre R\$ 28,27 (Amazonas) e R\$ 40,50 (Mato Grosso). No estado do Amazonas, atuam apenas duas distribuidoras, e todos os revendedores são ligados às redes exclusivas da Amazongás ou da Fogás. Em Mato Grosso, operam cinco distribuidoras, e é, justamente, um dos estados onde o número de revendedores independentes é elevado. No Distrito Federal, onde a proliferação dos multibandeiras tem sido crescente, a diferença entre os preços médios de distribuição e revenda foi de R\$ 9,68 em 2008, a maior do País. Em São Paulo, estão presentes 13 das 20 distribuidoras registradas na ANP, mas o preço final lá é virtualmente idêntico ao do Rio Grande do Norte, onde atuam apenas as cinco maiores distribuidoras.

As informações das tabelas 3 e 4 são úteis para esclarecer o equívoco subjacente à tese sobre o poder de mercado das distribuidoras, que consiste em supor que concentração elevada seja sinônimo de ausência de competição. O indicador relevante para medir a intensidade da concorrência em

qualquer mercado não é o número de firmas ali estabelecidas, mas o grau de contestabilidade daquele mercado, que resulta da rivalidade entre aquelas firmas e, sobretudo, das pressões exercidas pelos concorrentes potenciais. Um bom exemplo disso é a situação do estado do Amazonas, onde o grau de concentração no segmento de distribuição é o mais alto do país, e os preços finais de Gás LP são os mais baixos, devido a três motivos básicos. O primeiro é a eficiência dos sistemas logísticos usados por Amazongás e Fogás, que combinam transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor, seguindo rotinas atentas às questões ambientais. O segundo é a profunda rivalidade que existe entre estas firmas desde 1992, quando a Amazongás entrou no mercado com o objetivo explícito de disputar a liderança da Fogás nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Fundada em 1956, a Fogás havia introduzido o consumo de Gás LP naquela região, e nas décadas seguintes mantivera uma estratégia de expansão cujos níveis de excelência desestimulava a entrada de outros competidores. O terceiro e mais importante motivo pelo qual os preços são baixos no estado do Amazonas é porque nenhuma das duas empresas está interessada em elevá-los. Se alguma delas decidisse subir o preço unilateralmente, perderia mercado para a outra; se a decisão fosse coordenada, ambas poderiam auferir lucros extraordinários durante algum tempo, mas também iriam incentivar a entrada de outras distribuidoras no mercado.

Em resumo, na presente década, a atividade de distribuir Gás LP esteve submetida a três parâmetros: (a) mercado nacional relativamente estagnado; (b) rivalidade intensa em âmbito estadual, baseada na promoção das marcas usadas pelas distribuidoras; (c) dependência em relação a uma única fonte de suprimento de Gás LP, a Petrobras, que também compete na distribuição. Nestas condições, a proliferação de revendedores multibandeiras constitui uma fonte adicional de incerteza para as distribuidoras, um risco para o consumidor, porque tende a elevar o preço e deteriorar a qualidade do produto final, e um ônus desnecessário para a ANP, que é responsável pela fiscalização destes agentes. Não existem dados exatos sobre a quantidade atual deste tipo de revendedor. Segundo estimativas do Sindigás, numa população da ordem de 65 mil revendedores em todo o país, a parcela dos multibandeiras foi, em dezembro 2008, de aproximadamente 16%.

Até a edição da Portaria 297/03, os vínculos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores eram compulsórios. Esta regra era um dos poucos instrumentos remanescentes do modelo de intervenção estatal que vigorou no setor de Gás LP nas décadas de 1970 e 1980, e tinha duas peculiaridades. Por um lado era, a rigor, supérflua, porque a manutenção de redes exclusivas de revenda é um dos objetivos prioritários das distribuidoras, e, portanto, constitui uma característica natural do setor, que dispensa uma imposição legal.

Por outro lado, aquela regra tinha um mérito que justificou a sua longa vigência, que era o de facilitar a fiscalização das normas de segurança quanto ao manuseio, armazenagem e transporte de Gás LP. Quando as redes de revenda são exclusivas, o principal agente interessado em fiscalizar estas normas é a distribuidora. Mas, quando o revendedor é independente, somente o órgão regulador tem instrumentos para fiscalizá-lo. Assim, ao tornar obrigatórios os vínculos de exclusividade, a autoridade reduz os custos da regulação, porque deixa de ser necessário supervisionar uma atividade que é exercida por milhares de firmas em âmbito nacional.

Portaria 297/03 da ANP e o amadurecimento do mercado de Gás LP

Adriana Lourenço

Especialista em Regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis



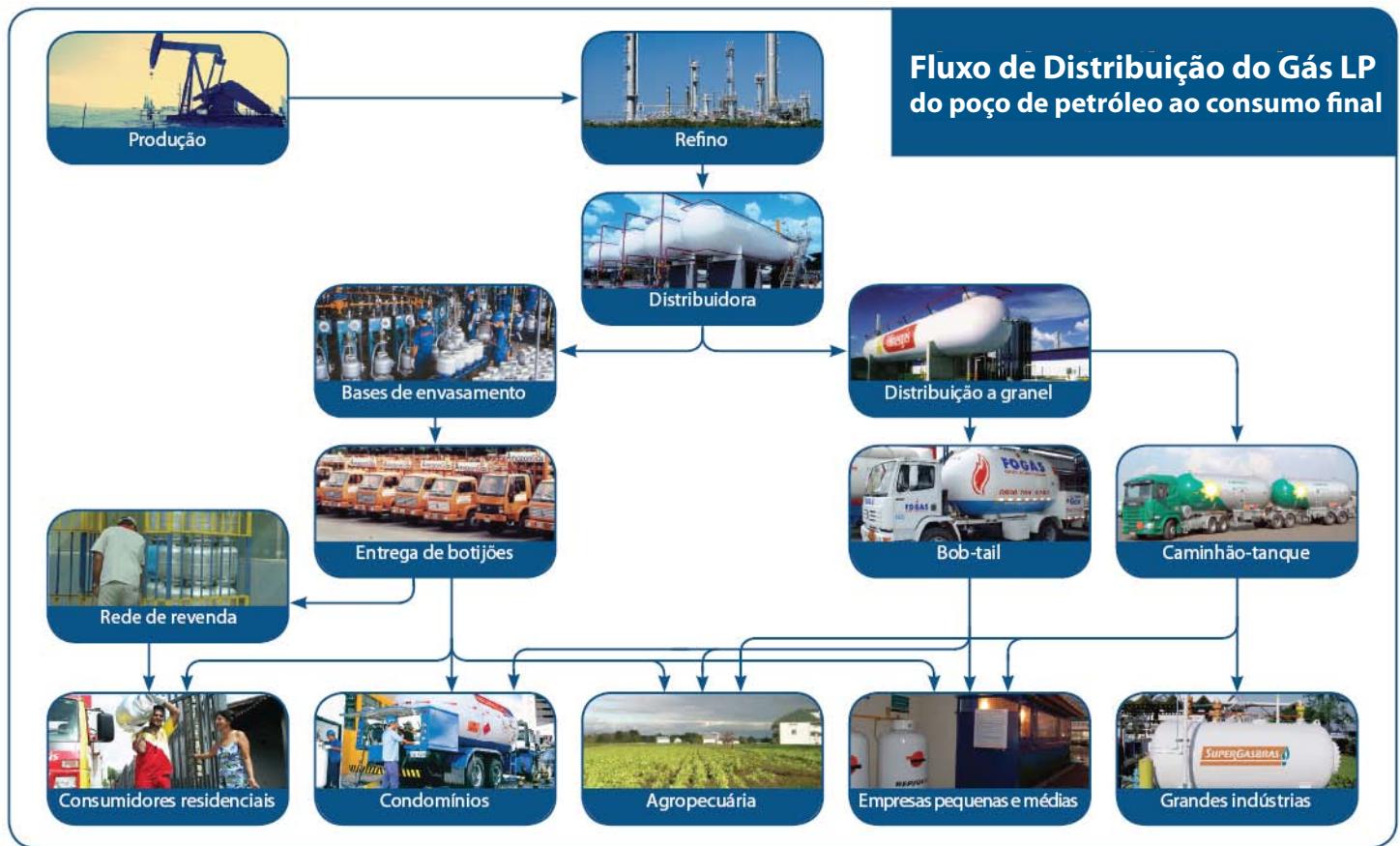
“O processo de cadastramento é para os revendedores credenciados e para os novos”

Ainda há pouca informação no mercado sobre a diferença entre o revendedor autorizado e o credenciado. Entretanto, cabe destacar que o revendedor autorizado deve comprovar para a ANP que atende a regulamentação vigente mediante apresentação de documentos, exigência que não existia para os revendedores antigos quando estes foram credenciados na base de dados da ANP. O revendedor autorizado é aquele que tem a sua autorização publicada no Diário Oficial da União. O credenciado é aquele que já funcionava à época da publicação da Portaria 297/03. O processo de cadastramento é para os revendedores credenciados e para os novos, que quando atendidas todas as exigências previstas na Portaria ANP 297/03, tem a sua autorização publicada no DOU.

Durante o prazo concedido para cadastramento, somente os revendedores credenciados por distribuidor que estavam em operação na data de publicação da Portaria ANP 297/03, e que permaneceram credenciados até a data de início do cadastramento, estarão amparados pela Portaria MINFRA 843/90 e poderão funcionar normalmente. Entretanto deverão obter a autorização da ANP até a data de término do processo de cadastramento no seu respectivo estado. Os novos revendedores só poderão funcionar após a publicação da autorização da ANP no DOU.

O recadastramento teve início em 2005 e já foi realizado no Rio Grande do Sul, São Paulo, exceto capital, Pará, Maranhão, Piauí e Distrito Federal. Em 6 de abril de 2009 foi iniciado o cadastramento dos revendedores de Gás LP localizados nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo (Capital), Mato Grosso do Sul, Paraíba e Pernambuco, com prazo de 10 (dez) meses para atendimento aos requisitos necessários à obtenção da autorização para o exercício da atividade de revenda de Gás LP. O cadastramento dos revendedores de Gás LP localizados nos Estados do Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Paraná, Rondônia e Sergipe, foi iniciado em 18 de outubro de 2008. Da mesma forma, estes revendedores têm prazo de 10 (dez) meses para atendimento ao cadastramento.

O prazo para o cadastramento nos Estados do Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Paraná, Rondônia e Sergipe expirará em 18/08/2009. Esses revendedores deverão encaminhar a documentação, objetivando atender a regulamentação vigente, para a empresa G & P Projetos e Sistemas Ltda., no endereço Avenida Rio Branco, 99 – 12º andar – Centro – CEP 20040-004 - Rio de Janeiro/ RJ, contratada como entidade cadastradora, conforme previsto na Portaria ANP 297/03. Fendo esse prazo e não cumpridas as exigências do cadastramento, o revendedor estará irregular perante à ANP e, NÃO poderá continuar a operar, obrigando-se, assim, a interromper sua atividade.



Distribuidoras associadas ao Sindigás





Sindicato Nacional
das Empresas
Distribuidoras de
Gás Liquefeito
de Petróleo
www.sindigas.org.br