

O Atual Marco Regulatório do Setor de GLP: Uma Avaliação

José Tavares de Araujo Jr.¹

Novembro de 2014

1. Introdução

Através da Nota Técnica nº. 247/SAB, de 30/09/13, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) deu início a um debate sobre o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP). As normas atuais foram estabelecidas através da Portaria nº. 297, de 18/11/03, que regulamentou o setor de revenda, e da Resolução nº. 15, de 18/05/05, sobre o setor de distribuição. Como registra a nota técnica da Superintendência de Abastecimento (SAB), *“considerando-se que já se passaram cerca de 10 anos, torna-se necessário avaliar se os referidos atos normativos ainda encontram-se aderentes às melhores práticas para a regulação do mercado.”* (p. 2)

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

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

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

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

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

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

2. Os parâmetros da regulação atual

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

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

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

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

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

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

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

3. O desempenho recente

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

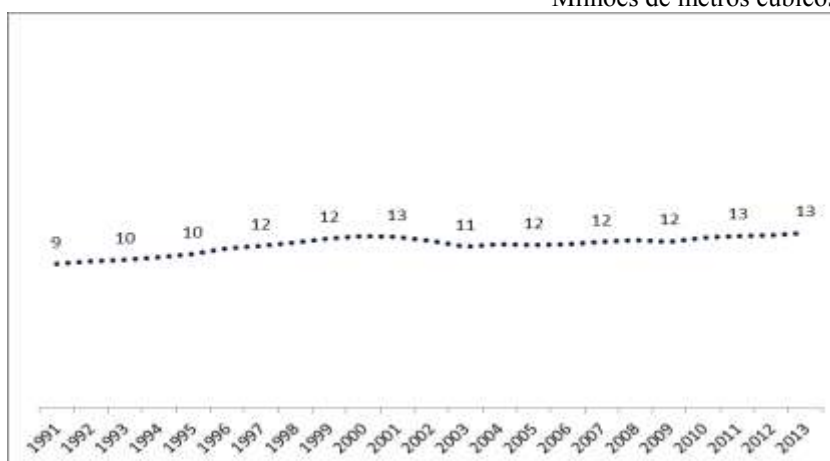
Assim, além de estimular a competição, o marco regulatório inaugurado em 2003 revelou-se eficaz na redução da informalidade, posto que grande parte da expansão registrada no Gráfico 2 não corresponde, de fato, à entrada de novas firmas no mercado, mas ao registro de revendedores que antes operavam clandestinamente.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

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

Gráfico 1

Consumo de GLP no Brasil: 1991–2013

Milhões de metros cúbicos

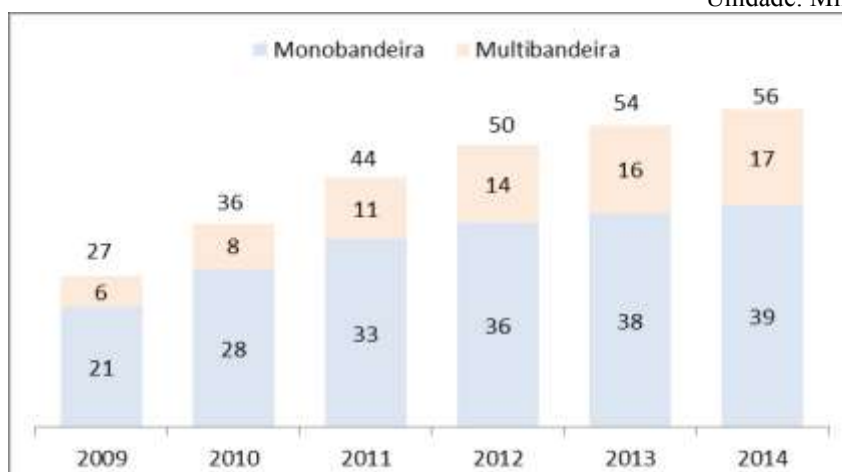


Fonte: ANP

Gráfico 2

Número de Revendedores de GLP: 2009–2014

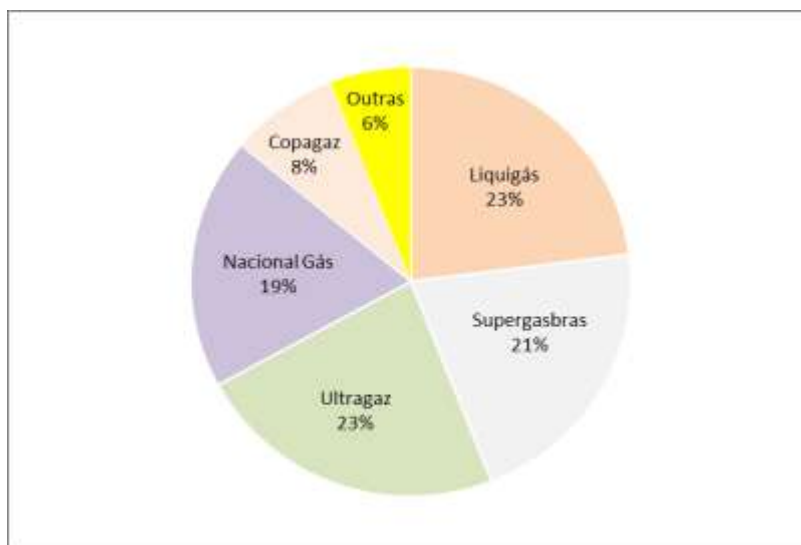
Unidade: Mil



Fonte: SINDIGÁS

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

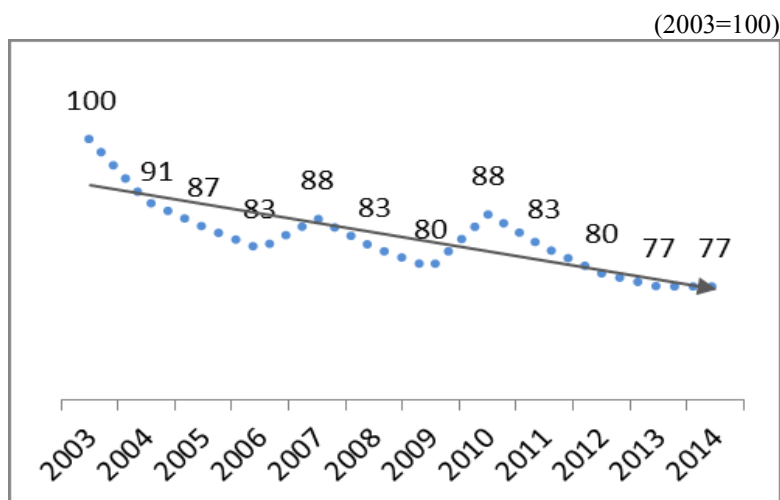
Gráfico 3
Estrutura do Setor de Distribuição em 2013



Fonte: ANP

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

Gráfico 4
Evolução do Preço Real do P-13



Fonte: ANP (Deflator: IPCA).

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

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

4. O combate a práticas ilícitas

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

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

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

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

Gráfico 5
Municípios com baixa dispersão de preços

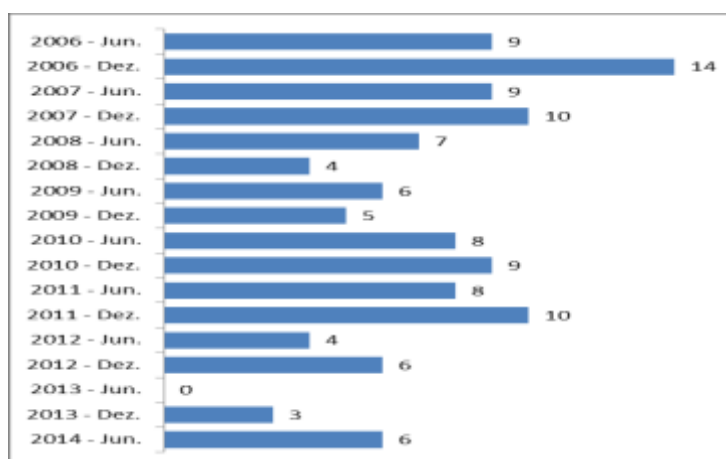
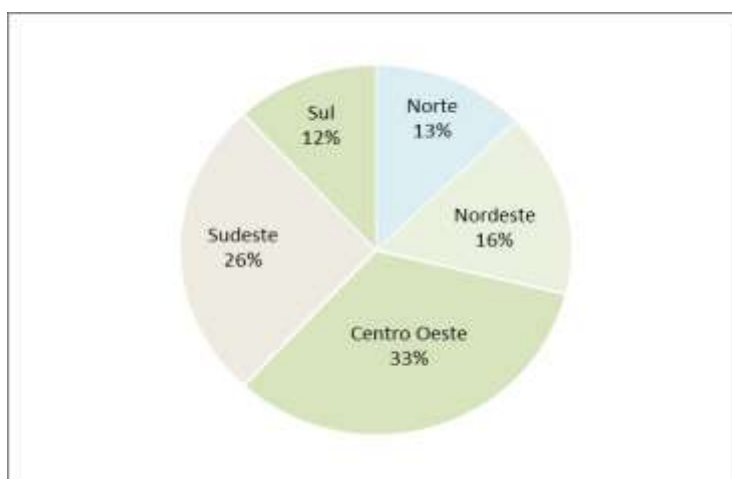


Gráfico 6
Distribuição regional dos casos de baixa dispersão de preços



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

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

5. Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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