



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Competitividade e Melhorias Regulatórias

Nota Técnica SEI nº 12/2019/SUREG/SEAE/SEPEC-ME

Assunto: Subsídios para a revogação da política pública de diferenciação de preços para o gás liquefeito de petróleo (GLP) acondicionado em recipientes até 13kg e destinado ao uso doméstico.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Analisam-se os efeitos sobre a concorrência da política de preços diferenciados do gás liquefeito de petróleo (GLP), que alcança o produto destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes com capacidade de até 13 kg. O foco nesse tipo de uso e recipiente objetiva privilegiar os consumidores de menor nível de renda, que possuem mais restrições orçamentárias para substituir o GLP por outras fontes de energia.
2. A política de diferenciação de preço do GLP foi instituída pela Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 4, de 2005. Em que pese o mérito da medida, comentam-se efeitos potencialmente prejudiciais à concorrência que tendem a gerar resultados opostos aos pretendidos, ocasionando perdas de bem-estar ao consumidor independentemente do nível de renda.
3. De modo mais específico, a política tende a amparar barreiras à entrada nas atividades de produção e importação de GLP, bem como no mercado atacadista do produto envasado (segmento de distribuição). O *market share* das maiores companhias atuantes nos mercados citados indica os problemas de concorrência favorecidos pela política de diferenciação de preço.
4. Outros indicativos de problemas concorrenciais e perdas de bem-estar são apresentados nesta nota técnica, que se posiciona favoravelmente à revogação da Resolução CNPE nº 4/2005. Essa revogação já havia sido proposta por órgãos do Poder Executivo, como se detalha adiante entre outras questões afetas à matéria. A título de registro, a análise desenvolvida neste documento é aderente às atribuições desta Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços – conforme art. 119 do Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

INTRODUÇÃO

5. O objeto de análise desta nota é a política de diferenciação de preços do gás liquefeito de petróleo (GLP) instituída pela Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 4, de 2005. Objetiva-se avaliar os efeitos sobre a concorrência da política, bem como os reflexos prováveis sobre o bem-estar do consumidor. Para tanto, explora-se estudo do ano de 2017 realizado pelo Poder Executivo, que já a essa época havia recomendado a revogação da resolução.
6. Além do estudo supracitado, outras considerações são apresentadas que convergem com o diagnóstico elaborado anteriormente sobre o assunto. Encerra-se o documento com a descrição do contexto recente do mercado de GLP, que aponta para a existência de condições mais favoráveis para a revogação do ato normativo em tela, comparativamente à conjuntura do ano de 2017, quando se havia proposto originalmente a revogação por órgãos diversos da administração pública federal.
7. A análise desenvolvida adiante relaciona-se sobremaneira com o papel da variável preço na economia, que é o de sinalizar escassez de um determinado bem ou serviço. A sinalização é importante para guiar decisões adequadas de produção, investimento e consumo, que permitem o fornecimento de bens e serviços de modo mais sustentável e previsível. Assim, políticas que comprometem essa sinalização favorecem a ocorrência de desequilíbrios de mercado. Por exemplo, subsídios que diminuam artificialmente o preço de um determinado bem diminuem o incentivo das firmas a produzirem esse bem, comprometendo sua oferta futura e gerando efeitos opostos aos pretendidos originalmente pela política.
8. O processo de desregulamentação de preços dos combustíveis no Brasil, inclusive GLP, a partir dos anos noventa, ampara-se na racionalidade supracitada de preservar o papel da variável preço de sinalizar escassez e, de modo consistente no tempo, equilibrar o mercado de modo mais satisfatório ao consumidor. O art. 69 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, é um marco desse processo ao estabelecer período de transição para a definição do preço dos combustíveis pelos agentes de mercado.
9. A desregulamentação de preços dos combustíveis na década de noventa pertence também a movimento mais amplo de aplicação crescente de mecanismos de mercado na regulação de bens e serviços de infraestrutura. São mecanismos, inclusive, que já haviam sido experimentados nas economias avançadas nas décadas precedentes, quando já haviam sido quebrados e desverticalizados, antes do Brasil, os monopólios estatais em setores como o de energia elétrica, telecomunicações, além da própria indústria de petróleo e gás natural.
10. A próxima seção descreve com mais detalhes a política de diferenciação de preços do GLP, que é o objeto de análise desta nota. A seção subsequente explora o estudo supracitado de órgãos do Poder Executivo sobre o tema. A quarta seção apresenta indicativos adicionais das distorções econômicas da política em termos de concorrência e bem-estar do consumidor. A quinta seção destaca as circunstâncias atuais mais favoráveis à revogação da política em relação aos anos anteriores. Por fim, a seção conclusiva encerra a nota com posicionamento de revogação da Resolução CNPE nº 4/2005 pelas razões apontadas.

ANÁLISE**1. Política de Preços Diferenciados do GLP**

11. A política foi implementada por intermédio da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 4, de 2005. O objeto da medida é o GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes (botijão) até 13 kg. A resolução ampara discriminação de preço favorável ao GLP comercializado com essas características. Não se obriga que os agentes de mercado adotem preços inferiores sempre que o GLP for vendido para uso doméstico em botijão de até 13 kg (P-13), uma vez que os preços são livremente determinados pelo mercado a partir do processo de desregulamentação comentado.
12. O que a Resolução CNPE nº 4/2005 faz é indicar que praticar preços inferiores para o P-13 atende ao interesse público. Então, faculta-se ao agente discriminar preços cobrando valores inferiores ao P-13 por ser de interesse para a política energética nacional. Adiante, a transcrição da resolução com os comandos em tela:

“Art. 1º Reconhecer, nos termos do inciso III, do art. 1º da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, como de interesse para a política energética nacional a comercialização, por produtor ou importador, de gás liquefeito de petróleo - GLP, destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades”.

13. Embora não seja compulsória, a política de diferenciação de preço amparada pela Resolução CNPE nº 4/2005 tem sido implementada pelo agente dominante do mercado de GLP, que é a Petrobras. A implementação seguiu primeiramente os ditames da Resolução nº 15, de 2005, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Posteriormente, a norma foi revogada pela Resolução ANP nº 49/2016, que passou a regulamentar a aplicação da política de diferenciação de preço.
14. A Resolução ANP nº 49/2016 estabelece regras para companhias distribuidoras que comercializam o produto tanto no atacado, para os revendedores varejistas, como para o consumidor final – ainda que temporariamente nesse último caso, de acordo com os arts. 36 e 44 da própria resolução. Há um problema de *moral hazard* na implementação da política: a vendedora de GLP não é capaz de supervisionar plenamente qual GLP será direcionado ao uso industrial e qual irá para uso residencial. Assim, a definição de qual parcela de GLP será vendido para cada companhia distribuidora para o mercado residencial (e, portanto, a preços menores) e para o mercado industrial é realizada *ex-ante*. Para tal exercício foram definidas regras de inferência sobre o que será direcionado para o mercado residencial com base em:

- i. histórico de vendas de P-13 dos últimos seis meses; e
- ii. estoque de botijões desse tipo.

15. Ou seja, a inferência é baseada em variáveis de fluxo passadas (vendas) e de estoque presentes (botijões).
16. Já no caso de companhias distribuidoras entrantes no mercado, como não há histórico de comercialização, considera-se a projeção de vendas dos próximos três meses. A seguir, a transcrição do art. 22 da Resolução ANP nº 49/2016:

“Art. 22. A comercialização, por produtor ou importador de GLP com distribuidor de GLP, da quantidade de GLP destinada exclusivamente à venda para uso doméstico e acondicionada em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP poderá, nos termos da Resolução CNPE nº 4, de 24 de novembro de 2005, ou outra que venha substituí-la, ser efetuada a preços inferiores aos praticados na comercialização de GLP para venda aos demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades, sendo que, quando do cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores, deverá ser considerado:

I - o histórico de vendas em recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP, dos últimos 6 (seis) meses anteriores ao mês do cálculo para o faturamento, e, para novo distribuidor, projeção do volume de comercialização para os 3 (três) primeiros meses de operação;

II - o tempo médio de consumo de GLP acondicionado em recipiente transportável de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP; e

III - o universo de recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP, adotando-se o conceito de P-13 equivalente, por distribuidor, da própria marca comercial ou sob contrato de uso da marca homologado pela ANP.

Parágrafo único. Para fins de atendimento ao caput deste artigo, a ANP disponibilizará, mensalmente, no endereço eletrônico <http://www.anp.gov.br>, os totais de vendas de GLP pelos distribuidores, segregadas entre recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal de até 13 (treze) quilogramas de GLP e recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal superior a 13 (treze) quilogramas de GLP e a granel.”

2. Relatório de Grupo de Trabalho do Poder Executivo

17. A Resolução CNPE nº 15/2017 instituiu o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB) com objetivo de propor ações e medidas destinadas ao desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no Brasil. O comitê foi composto por doze órgãos do governo federal, entre os quais, encontram-se:
- i. os reguladores da indústria de combustíveis e especialistas em energia – ANP, Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética;
 - ii. os ministérios da área econômica – Ministério da Fazenda e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; e
 - iii. o órgão de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).
18. O comitê elaborou relatório em 2017 propondo a revogação da política de preços diferenciados e conseqüentemente a análise do mercado de GLP foi uma das preocupações da iniciativa Combustível Brasil. Para isso, o Subcomitê de Concorrência e Competitividade (SCT Concorrência e Competitividade) elaborou um relatório sobre a política de preços diferenciados para o GLP para uso residencial. A conclusão do referido documento é a necessidade de revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, como indica a transcrição a seguir do documento:

“Em função do exposto, recomenda-se a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, pois o fim da diferenciação de preços de GLP é condição essencial para aumentar a atratividade dos investimentos em infraestrutura, podendo ser avaliado período para a adequação dos produtores e importadores às novas regras.”

19. As duas seções seguintes apresentam as informações constantes no relatório do CT-CB ^[1] que ampararam a recomendação de revogar a Resolução CNPE nº 04/2005.

2.1 Avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU)

20. O relatório do CT-CB de 2017 reporta a análise do TCU sobre o tema. O problema apontado pelo tribunal é que o desconto de preço para o GLP P-13 conferido no começo da cadeia produtiva, entre o produtor/importador e a companhia distribuidora, tende a ser apropriado pelas firmas antes de alcançar o consumidor, a quem restaria provavelmente fatia reduzida do benefício pretendido pela política.
21. O fato de o segmento de distribuição ser concentrado seria agravante do problema apontado. Em um mercado competitivo a firma é tomadora de preço, não tendo qualquer controle sobre o mesmo. Em tais circunstâncias, a firma transfere para o consumidor o custo do produto que, se alvo de desconto, seria apropriado integralmente pelo consumidor. Não sendo o mercado competitivo, aumenta a probabilidade do consumidor não se beneficiar de descontos de preço concedidos a montante, que serão apropriados nos elos posteriores a jusante da cadeia produtiva. Ou seja, se trataria tão somente de uma redistribuição de rendas ao longo da cadeia e não ao consumidor. A transcrição a seguir da análise do TCU^[2] reflete o problema descrito:

"183. Em se tratando de um mercado concentrado, afinal, e em coerência com a teoria econômica, a redução do custo unitário de envasamento de uma unidade de vasilhame (custo unitário marginal) decorrente do incentivo pode não ser repassada para a sociedade. Monopólios e oligopólios tendem a concentrar excedentes que, de outra forma, em uma concorrência perfeita, seriam da sociedade. Em miúdos: pode ser – e é até provável – que a política pública almejada enseje, unicamente, mais excedentes às distribuidoras, e não necessariamente benefícios à população. Ainda mais quando se está tratando de um item de primeira necessidade, não substituível."

22. As chances de que o benefício da política de diferenciação de preço não seja usufruído pelo consumidor motivaram o TCU a determinar avaliação do CNPE sobre o assunto. Da determinação, foi elaborada nota técnica conjunta pelo MME e ANP^[3]. A nota confirma suspeita do tribunal de que não há como garantir que o consumidor se aproprie dos benefícios oriundos da política de diferenciação de preço do GLP P-13, não havendo também como estimar a magnitude de eventual apropriação de benefícios da política pelo consumidor.
23. A nota técnica do MME e ANP indica ainda que houve aumento do consumo de GLP pelas residências, inclusive, substituindo o uso de lenha, mas que este incremento deve-se a fatores não necessariamente relacionados com a política da Resolução CNPE nº 04/2005. O primeiro fator elencado como contribuinte para o aumento do consumo de GLP é política social de transferência direta de renda para famílias em condições de maior vulnerabilidade socioeconômica. A política é o programa Bolsa Família, sucedâneo do Bolsa Escola anterior. O segundo fator é a elevação dos rendimentos do trabalho no período observado, que inicia em 2002 e vai até 2017. A terceira circunstância é uma pequena redução do nível de preço do GLP P-13 em termos reais no mesmo intervalo de tempo entre 2002 e 2017, portanto, que cobre período de três anos anterior à implementação da Resolução CNPE nº 04/2005. Ademais, a variação do preço real do GLP P-13 no período resulta da interação de variáveis econômicas diversas, como a taxa de câmbio, o nível geral de preços domésticos e a cotação internacional do produto, que é levada em conta na precificação do GLP pelo agente dominante do setor.
24. O parecer conjunto do MME e ANP ressalta outra deficiência dos subsídios amparados pela Resolução CNPE nº 04/2005. Observa-se que o subsídio não é focalizado, alcançando todos os tipos de consumidor indistintamente. Ao não se restringir às famílias de menor poder aquisitivo, a política elevaria sobremaneira o custo do subsídio, como se depreende da transcrição a seguir ^[4]:

“Assim, ANP e MME (2017) constataam que uma política universal de concessão de subsídios à aquisição do GLP ou a prática de preços diferenciados de GLP por tipo de vasilhame – conforme endossada pela Resolução CNPE nº 04/2005 – têm como beneficiária uma parcela mais ampla da população do que o estrato de menor poder aquisitivo, possivelmente acarretando custos excessivos aos responsáveis por sua implementação.”

2.2 Problemas concorrenciais para as atividades de produção e de importação de Gás Liquefeito de Petróleo

25. O relatório do CT-CB de 2017 também analisou os efeitos negativos da política de diferenciação de preços para as atividades de produção e importadores de GLP. Uma das conclusões do documento é que, quando os preços do mercado doméstico, acrescidos dos custos de internação, são inferiores aos preços de paridade internacional, não há estímulo à livre concorrência nessas atividades, impactando, por sua vez, o nível de investimento no mercado. Nesse cenário, os produtores e importadores seriam obrigados a praticar no mercado interno um preço inferior ao preço comercializado no mercado internacional, como se lê na transcrição seguinte do relatório.

“No que se refere aos preços médios praticados pela Petrobras para o GLP P-13, a Asmirg, Abragas, Consigaz, IBP e Sindigás indicaram que os preços médios praticados pelo produtor estiveram nos últimos anos abaixo da paridade de importação e, portanto, não havia viabilidade econômica para novos agentes investirem na importação e na produção (...) a prática de preço no patamar atual do GLP P-13, somado aos custos de internação do produto, não estimularia o livre mercado nas etapas de produção e importação de GLP, com negativas consequências sobre o desenvolvimento da infraestrutura logística e de armazenamento, hoje esgotadas em sua capacidade. Os riscos decorrentes dessa situação seriam: permanência do monopólio de fato da Petrobras; desabastecimento do produto por exaustão da capacidade logística; e aumento de preços em virtude de escassez do produto e altos custos para internação”

26. Dessa forma, o relatório aponta a conveniência do fim da diferenciação de preços para que a atividade de importação apresente viabilidade econômica e, conseqüentemente, induza a entrada de novos agentes:

“Portanto, o fim da diferenciação de preços aumentará a concorrência no mercado de GLP, principalmente via oferta de produto importado, se duas condições acontecerem: (i) o fim da diferenciação de preços entre o P-13 e granel gere um preço tal que gere lucro positivo para o entrante; e (ii) haja oportunidades de vendas disponíveis no mercado para se apropriar.”

27. A transparência da formação dos preços de GLP foi outro aspecto citado no estudo, uma vez que a incerteza de precificação do agente responsável pela diferenciação de preços tende a aumentar o risco da entrada de novos importadores. Nesse quesito, o relatório cita a contribuição do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo:

“De acordo com o Sindigás, há 'imprevisibilidade na formação do preço do GLP para embalagens maiores ou menores que 13 kg'. O Sindicato aponta para falta de regras transparentes de formação de preços pela Petrobras que deem segurança aos demais agentes de mercado para atrair investimentos.”

28. Além dos efeitos apresentados anteriormente, a política de preços diferenciados pode desestimular companhias distribuidoras incumbentes de adquirir GLP no mercado externo. Isso porque, de acordo com o art. 22 da Resolução ANP nº 49/2016, a importação do combustível reduz o volume de GLP passível de aquisição com preços inferiores para P-13:

“Ainda que essa regra seja uma métrica para otimizar a oferta e a demanda de GLP destinada exclusivamente à venda para uso doméstico, o artifício cria uma vinculação entre a Petrobras e o distribuidor e não gera incentivos para a importação direta. Esse fato acontece porque a decisão da distribuidora de adquirir o produto importado reduz a sua aquisição de GLP junto à Petrobras, o que reduz a sua cota futura, com efeitos diretos sobre o preço de aquisição do produto no futuro.”

2.3. Problemas concorrenciais para a atividade de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo

29. Como já se comentou, as regras atuais de definição dos preços menores de GLP geram uma inércia na participação de mercado da Petrobras.
30. O relatório do CT-CB de 2017 ressalta esse ponto, apontando que como os incumbentes possuem maior número de botijões sob seu controle, comparativamente aos entrantes, isso lhes propiciaria maiores volumes de GLP passíveis de serem adquiridos com desconto de preço. Ademais, enfatiza que a regra de utilizar histórico de vendas para incumbentes e projeção de vendas para os entrantes pode também favorecer os primeiros. Em suma, as regras para colocar em prática a política de preço diferenciado de GLP também favorecem por si só perenizar o *status quo*. A seguir, transcreve avaliação do Cade sobre questão.

"(...) de acordo com a Resolução 49/2016 da ANP, para o cálculo [das parcelas de volume a serem adquiridos a preços diferenciados] serão considerados o histórico de vendas de vasilhames P-13 dos últimos seis meses e, para o novo distribuidor, a projeção do volume de comercialização para os três primeiros meses de operação. Deverá ser considerado, ainda, o universo de botijões P-13 de cada distribuidor. Desse modo, é possível constatar que um eventual entrante estará sujeito a preços mais elevados que os agentes já estabelecidos no mercado, uma vez que tanto o volume projetado quanto o universo de recipientes transportáveis do novo distribuidor não serão superiores aos das incumbentes, que possuem, portanto, uma vantagem competitiva significativa.”

31. Após três meses iniciais de operação do distribuidor entrante, o cálculo de sua cota passa a considerar a média de vendas desse período. Essa mudança, contudo, não é suficiente para eliminar a vantagem do incumbente, segundo o Cade. Isso porque sempre que as vendas superarem o histórico, utilizado para cálculo da quota de GLP adquirida com desconto, o volume adicional comercializado será adquirido sem desconto. O custo da compra sem desconto será proporcionalmente menor para o incumbente, pois seus volumes históricos de vendas são maiores do que os esperados para o entrante. Em outras palavras, o custo de incremento do *market share* será sempre proporcionalmente menor para o incumbente, o que lhe confere vantagem competitiva e, portanto, constitui uma barreira à entrada. A seguir, transcrição da análise do Cade sobre o tópico.

"(...) é importante notar que, de acordo com a Resolução supramencionada, ultrapassados os três primeiros meses de operação do entrante, a definição do volume de GLP com o benefício do preço diferenciado será feita com base no seu histórico de vendas, e não mais nas suas projeções de venda. Isso significa que, após os três primeiros meses de atuação, qualquer captação incremental de mercado pelo entrante estará sujeita aos preços cheios de GLP, sem desconto. Embora as incumbentes também estejam sujeitas a essa situação, certamente a representatividade das vendas incrementais sobre as vendas totais para estas empresas será bem menos relevante quando comparada à situação do entrante.”

3. Dificuldade de identificação de práticas anticompetitivas

32. Além dos efeitos esperados sobre a concorrência indicados no relatório do CT-CB de 2017, cabe destacar outro que se relaciona à caracterização de infrações contra a ordem econômica. Avalia-se que a política de preços diferenciados pode dificultar a identificação de tais infrações. Isso porque a Resolução CNPE nº 04/2005 ampara discriminação de preço que pode ser aplicada de modo oportunista para penalizar a tentativa de entrada no mercado de novos agentes.
33. Como a política de diferenciação de preços permite vender GLP mais barato para o uso doméstico (P-13) e essa utilização é a predominante no mercado brasileiro, há risco de o entrante ser retaliado com preço predatório e a Resolução CNPE nº 04/2005 pode ser utilizada como alibi ou desculpa para adoção da conduta oportunista. Essa possibilidade dificulta a caracterização da infração contra ordem econômica pelo Cade. Também nesse sentido, a Resolução CNPE nº 04/2005 aumenta o risco de entrada dos agentes no mercado atacadista de GLP no Brasil, especialmente nas atividades de importação e produção, elevando a percepção de que a norma ampara barreiras à entrada no setor.
34. De acordo com as estatísticas de mercado explicitadas na seção seguinte, o agente dominante no setor, a Petrobras, responde por quase a totalidade do fornecimento de GLP para as companhias distribuidoras desse combustível. Nesse cenário de elevada concentração, os riscos supracitados de condutas anticompetitivas dos incumbentes para retaliar tentativas de entrada no mercado são ainda mais proeminentes.

4. Indicativos dos problemas competitivos

4.1 Concentração de mercado

35. Considerando as informações da balança comercial, observa-se que o Brasil é importador líquido de GLP. No mês de abril de 2019, por exemplo, o consumo aparente de GLP foi de 1.107 mil m³, enquanto a importação alcançou 313 mil m³.^[5]
36. Assim, a dependência do país de GLP importado para abastecimento interno possibilita que, a princípio, no curto prazo, os importadores desse combustível podem contestar o poder de mercado da empresa dominante do setor.
37. No entanto, apesar do custo de entrada para a atividade de importação ser menor do que o custo das demais etapas da cadeia de GLP, a Petrobras concentra quase a totalidade do volume do combustível importado. Considerando as informações disponibilizadas por meio dos Relatórios de Comércio Exterior da ANP nºs 05/2017 e 08/2018, observa-se que a empresa concentrou quase a totalidade do volume importado de GLP nos anos de 2017 e 2018, com uma participação de 99,9%^[6]. Isso ocorre apesar de existirem 43 empresas com autorização da ANP para exercício da atividade de importação^[7], que incluem os maiores distribuidores do mercado – Liquigás, Copagaz, Ultragas e Supergasbrás, por exemplo, como se comentar adiante.
38. Na atividade de produção do combustível, o cenário é similar de concentração pelo agente dominante. Como pode ser observado, a produção doméstica de GLP é proveniente, particularmente, das refinarias instaladas no país, representando, aproximadamente, 72% da produção total do ano de 2017. As centrais petroquímicas e as unidades de processamento de gás natural também são fontes de abastecimento interno, concentrando 2% e 26%, respectivamente, da produção desse combustível. Em relação ao total produzido nas refinarias, quase a totalidade da produção está concentrada nas refinarias da Petrobras (99,58%)^[8].
39. Assim, somando produção e importação, tem-se uma única empresa atuando quase que de modo monopolista no atendimento do mercado de GLP. Em se tratando de uma *commodity*, a concentração em comento é indicativo de falhas competitivas específicas do mercado brasileiro. Em vista dos efeitos potencialmente negativos sobre a concorrência da política de diferenciação de preço da Resolução CNPE nº 04/2005, não se pode descartar a hipótese de que contribuem para as falhas competitivas explicitadas pelas estatísticas de concentração de mercado.
40. A concentração das atividades de produção e importação de GLP também pode ser constatada na atividade de distribuição. Dessa forma, observa-se que os cinco maiores distribuidores detêm 92% do mercado atacadista de GLP envasado. O *market share* de cada uma dessas empresas pode ser visualizado por meio do gráfico abaixo:

Market Share da atividade de distribuição de GLP envasado



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Seminário de avaliação do mercado de combustíveis, 2019.

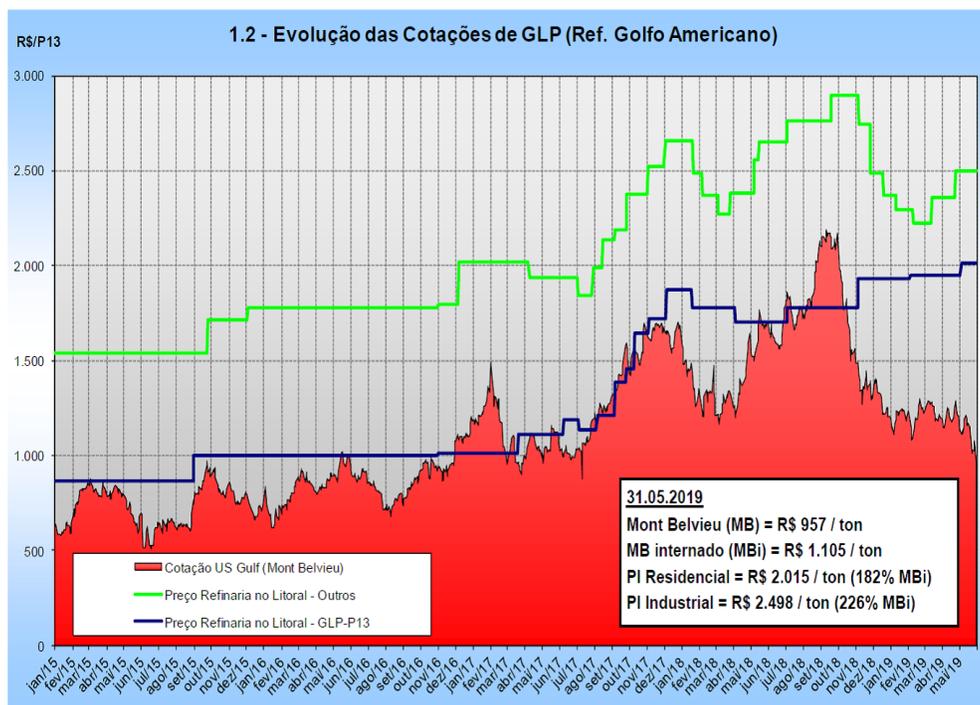
41. Os dados apresentados revelam que o mercado de GLP é concentrado nas diversas etapas da cadeia produtiva, o que tende a diminuir a efetividade da política de diferenciação de preços para a redução dos preços finais do combustível. Ademais, conforme os argumentos elucidados nas seções precedentes, essa política tende a manter a estrutura de mercado concentrada do setor, tanto nas atividades de produção e importação, como no segmento de distribuição.

4.2 Licitações de terminais

42. No período entre o ano de 2018 e o primeiro semestre de 2019, foram realizados cinco leilões de terminais portuários para armazenamento de combustíveis, que incluem GLP. Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 339 milhões. A maioria desses leilões (quatro) foi realizada para o Porto de Miramar (PA)^[9].
43. As empresas vencedoras dos leilões foram: Liquigás, Bahiana -Grupo Ultragas, Copagaz, Nacional Gás Butano Distribuidora e Transpetro. Constatase, então, que as vencedoras estão no *ranking* das cinco maiores companhias do mercado de distribuição GLP e concentram 73% desse segmento. Exceção ao caso é a Transpetro, contudo, a empresa e a Liquigás pertencem ao mesmo grupo econômico (Petrobras) que concentra a oferta do combustível em várias etapas da cadeia produtiva.
44. O exposto indica que os recentes leilões de terminais portuários para armazenamento de combustíveis, que incluem GLP, não favoreceram a desconcentração de mercado desse combustível. A circunstância é mais um indicativo das dificuldades da entrada de novos agentes, ou do aumento de *market share* das companhias de menor participação na atual configuração da indústria. Sinais como esse de entraves à concorrência, que são favorecidos pela Resolução CNPE nº 04/2005 pelas razões já elencadas, apontam a relevância de revogação dessa norma.

4.3. Estimativa de perda de bem-estar

45. Em relação à evolução dos preços do produtor de GLP no país, observa-se um diferencial cada vez maior entre esse parâmetro e a cotação internacional, acrescida do custo de internação desse combustível, a partir de janeiro de 2019.
46. Conforme pode ser visualizado no gráfico abaixo, para a data de 31 de maio de 2019, o preço interno do produtor de GLP para uso doméstico situa-se 82% acima da cotação internacional (*Mont Belvieu*), considerando o custo de internação calculado pelo Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 148,10/ toneladas.



Fonte: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo, nº 161, Maio de 2019, Ministério de Minas e Energia.

47. Uma vez que a referência de cotação internacional situa-se abaixo do preço doméstico do GLP P-13, há uma perda potencial de bem-estar do consumidor decorrente dessa diferença. Para estimar essa perda, utilizaram-se os cálculos de paridade de importação do GLP divulgados pela ANP, com base nos dados da S&P Global Platts referente aos meses de janeiro a maio de 2019. Para esse mesmo período, a estimativa considera os dados de consumo aparente de GLP. A perda de bem-estar resulta do produto entre: i) a diferença entre os preços interno e externo (paridade de importação citada) de GLP ; e ii) o consumo aparente. A estimativa aponta para perda potencial de bem-estar do consumidor de aproximadamente R\$ 695 milhões incorrida no período de janeiro a maio de 2019. A tabela abaixo explicita os dados utilizados para a estimativa.

Estimativa de perda potencial de bem-estar do consumidor de GLP (P-13)

2019	Consumo Aparente (kg) *	Média da Paridade de Importação ** (R\$/kg)	Média do Preço Interno do Produtor*** (R\$/kg)	Consumo ao preço de paridade de importação (R\$)	Consumo ao preço interno do produtor (R\$)	Perda de bem-estar (R\$)
Jan	408.140.143	1,55	1,93	631.263.927,57	786.974.875	155.710.947
Fev	395.325.489	1,59	1,95	629.791.010,48	769.345.968	139.554.958
Mar	420.552.555	1,65	1,95	695.211.339,55	819.277.454	124.066.115
Abr	433.144.109	1,71	1,95	739.011.285,92	843.807.031	104.795.746
Mai	450.459.900	1,63	2,01	734.009.155,14	905.059.841	171.050.686
TOTAL	2.107.622.196	-	-	-	-	695.178.450

Fonte: Elaboração própria

* <http://www.anp.gov.br/distribuicao-e-revenda/distribuidor/glp/dados-de-mercado>

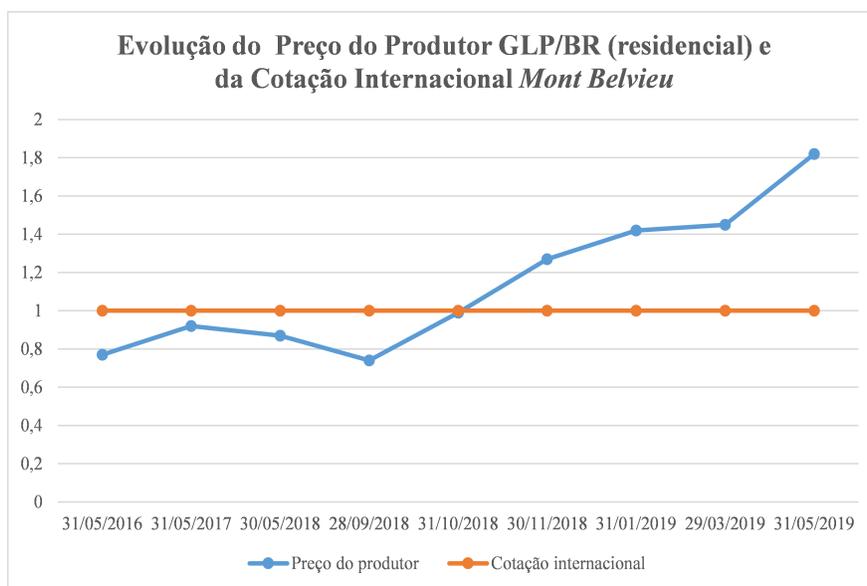
** <http://www.anp.gov.br/noticias/4908-anp-divulga-referencia-para-precificacao-de-combustiveis>

*** Ministério de Minas e Energia

48. Considerando que o custo de aquisição do GLP apresenta maior peso no orçamento das famílias de menor nível de renda, a perda potencial de bem-estar estimada tende a apresentar um impacto proporcionalmente maior no orçamento dessas famílias.

5. Oportunidades da conjuntura atual para revisão da política de preços diferenciados

49. Em que pese a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 ter sido proposta desde 2017, quando da edição do relatório do CT-CB do referido ano, cabe registrar mudanças marcantes no mercado de GLP ocorridas subsequentemente à proposta. De modo geral, as mudanças tornam a revogação substancialmente mais favorável no presente momento do que no ano de 2017.
50. O primeiro ponto de destaque é o aumento do preço do GLP ocorrido no passado recente. Entre 2017 e maio de 2019, o preço do produtor de GLP residencial para as companhias distribuidoras aumentou em termos reais cerca de 86%^[10]. Trata-se de aumento do nível de preço do combustível em quase dez vezes superior à elevação da taxa de inflação acumulada (IPCA) do período, que correspondeu a 9,17%^[11]. Essa trajetória de preços indica que a defasagem do preço interno do GLP, comparativamente à cotação internacional que se observa no gráfico abaixo até o ano de 2018, possivelmente foi repassada em boa parte para o preço final do consumidor e, apesar de eventuais inelasticidades de preço da demanda existirem no curto prazo, aumentos de magnitude similar à reportada são difíceis de serem repetidos no horizonte próximo.



Fonte: Relatórios do Mercado de Derivados de Petróleo, n^{os} 125, 137, 149, 153, 154, 155, 157 159 e 161, Ministério de Minas e Energia

Elaboração própria

51. Outro fator que indica ser o momento atual mais propício à revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 do que em 2017, quando foi primeiramente proposta, é a diferença dos níveis de preço do GLP interno e externo. Como já se expôs, em maio deste ano o nível de preço interno do GLP fornecido às distribuidoras para o uso doméstico, o P-13, encontrava-se em patamar 82% superior à cotação internacional do produto (*Mont Belvieu*). Trata-se de cenário totalmente distinto do vigente no mesmo período em 2017. O preço interno do GLP para uso doméstico em maio de 2017 era 8% inferior à mesma cotação internacional. Essa diferença de conjuntura ilustra como o momento atual tende a ser mais oportuno para a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005. As condições explicitadas de mercado hoje, relativamente às de 2017, indicam que eventuais efeitos da revogação sobre o consumidor final de GLP tendem a ser mais amenos em vista da margem existente entre o preço interno e o custo da *commodity* (dado por seu preço no mercado externo).
52. O diferencial expressivo entre o preço interno e a cotação internacional de GLP ancora o preço doméstico e reforça os argumentos precedentes sobre a conveniência de se adotarem medidas de incentivo à concorrência no setor, como a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, de modo que os preços internos sejam mais aderentes às condições de custo da indústria e menos vulneráveis ao poder de mercado de agentes em atividade.

[1] <http://www.mme.gov.br/documents/10584/35591162/Relat%C3%B3rio+CT-CB+2017+12+07.pdf/5e4db45b-d8f2-4597-83be-ee5dde61cbc7>

[2] Página 103 do Relatório do CT-CB de 2017.

[3] Nota Técnica Conjunta nº 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, de 10/05/2017, apresentada na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

[4] Página 105 do Relatório do CT-CB de 2017.

[5] Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo, nº 161, Maio de 2019, Ministério de Minas e Energia.

[6] <http://www.anp.gov.br/importacao-e-exportacao/relatorios>

[7] <http://www.anp.gov.br/importacao-e-exportacao/autorizacoes-para-exercicio-da-atividade>

[8] Anuário Estatístico 2018 - ANP .

[9] Ministério de Minas e Energia.

[10] Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo, janeiro de 2017 a maio de 2019, Ministério de Minas e Energia.

[11] IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

CONCLUSÃO

53. A análise desenvolvida neste documento é aderente às atribuições desta Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços – conforme art. 119 do Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

54. Em função das considerações apresentadas e para incentivar a concorrência, bem como o bem-estar do consumidor, sugere-se a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 e a respectiva política de preços diferenciados de GLP para uso doméstico.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

PATRICIA DA SILVA PEREIRA

Chefe de Divisão

Documento assinado eletronicamente

MAURÍCIO MARINS DE MACHADO

Coordenador- Geral de Desregulamentação e Competitividade

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

CLÁUDIO EVANGELISTA DE CARVALHO

Subsecretário de Competitividade e Melhorias Regulatórias

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

CÉSAR COSTA ALVES MATTOS

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Evangelista de Carvalho, Subsecretário(a) de Competitividade e Melhorias Regulatórias**, em 22/07/2019, às 19:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia da Silva Pereira, Analista de Planejamento e Orçamento**, em 22/07/2019, às 19:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 22/07/2019, às 19:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **César Costa Alves de Mattos, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 22/07/2019, às 23:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3059791** e o código CRC **38527769**.